



Zamknięte miasta Rosji

Aspekty
prawnoustrojowe
i społeczne

Magdalena
Micińska

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY



Zamknięte miasta Rosji

Aspekty
prawnoustrojowe
i społeczne

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

Rada programowa serii:

przewodniczący: prof. KJ dr hab. Grzegorz Górski (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

prof. Ivana Butoracova Sidlerova PhD (University of St. Cyril and Methodius, Trnava, Slovakia)

prof. dr hab. Krzysztof Górski (Jet Propulsion Laboratory NASA, Pasadena, CA)

prof. RN dr Josef Navratil PhD (University of South Bohemia, České Budějovice, Czech Republic)

ks. prof. dr hab. Ireneusz Werbiński (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

prof. UMK dr hab. Marek Zajko (Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, Polska)

prof. KJ dr hab. Krystyna Żuchelkowska (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)



Zamknięte miasta Rosji

Aspekty
prawnoustrojowe
i społeczne

Magdalena
Micińska

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

Toruń 2021

JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY



Recenzenci:

doc. Ing. Marie Paseková, Ph.D. z Tomas Bata Univeristy in Zlin
dr. hab. prof. KUL Grzegorz Górski, Kolegium Jagiellońskie w Toruniu

Redaktor prowadzący:

Beata Króliczak-Zajko

Korekta:

Aneta Dąbrowska-Korzus

Opracowanie graficzne serii:

Beata Króliczak-Zajko

Projekt okładki:

Karol Cyranowicz

Skład:

Mariusz Syguła

Copyright by © Jagielloński Instytut Wydawniczy & Magdalena Micińska

Toruń 2021



Jagielloński Instytut Wydawniczy

ul. Szosa Bydgoska 50
87-100 Toruń
tel. 56 651 97 81

ISBN 978-83-65824-92-9



Druk: Machina Druku, www.machinadruku.pl

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział I. Wprowadzenie do problematyki badawczej	13
1. Zamknięta jednostka administracyjno-terytorialna: pojęcie, cele i cechy	15
2. Historia zamkniętych miast Rosji	19
3. Specjalizacja resortowa	24
Rozdział II. Źródła kształtujące status prawny zamkniętych miast	29
1. Uwagi teoretyczno-dogmatyczne	31
2. Źródła odnoszące się do ochrony praw człowieka	40
3. Źródła kształtujące ustrój zamkniętego miasta jako instytucji federalnej	44
4. Źródła kształtujące ustrój zamkniętego miasta jako jednostki municypalnej	50
Rozdział III. Zamknięte miasta a wolność przemieszczania się	55
1. Standard międzynarodowy	57
2. Gwarancje swobody przemieszczania się w rosyjskim prawie federalnym	60
3. Ograniczenia swobody przemieszczania się w zamkniętych miastach	65
Rozdział IV. Zamknięte miasta a ekonomiczne prawa i wolności	73
1. Standardy międzynarodowe	75
2. Prawa i wolności ekonomiczne w Konstytucji Federacji Rosyjskiej	80
3. Własność ziemi i bogactw naturalnych	84
4. Ograniczenia realizacji wolności i praw ekonomicznych w zamkniętych miastach	88
5. Specjalne gwarancje społeczno-ekonomiczne	91

Rozdział V. Zamknięte miasta a wolność zrzeszania się	95
1. Standard międzynarodowy	97
2. Wolność zrzeszania się a rosyjska tradycja ustrojowa	99
3. Prawo zrzeszenia się w świetle Konstytucji Federacji Rosyjskiej	102
4. Podstawowe formy organizacyjne zrzeszeń w ustawodawstwie federalnym	104
5. Ograniczenia realizacji prawa zrzeszania się w ustawodawstwie federalnym	108
Rozdział VI. Prawo człowieka do środowiska a stan ekologiczny zamkniętych miast	113
1. Prawo człowieka do środowiska – standard międzynarodowy i ustrojowy	115
2. Ograniczenia realizacji prawa człowieka do środowiska w zamkniętych miastach	120
Rozdział VII. Organizacja ustroju samorządu terytorialnego	125
1. Kształtowanie się i rozwój samorządu terytorialnego w Rosji	127
2. Samorząd terytorialny w Konstytucji Federacji Rosyjskiej	132
3. Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy	136
4. Samorząd terytorialny w zamkniętych miastach	140
5. Podsumowanie i wnioski końcowe	145
Wykaz alfabetyczny współcześnie istniejących zamkniętych miast Rosji	155
Bibliografia	165
Rosyjskie akty prawne	165
Polskie akty prawne	170
Orzecznictwo	171
Literatura rosyjska	171
Pozostała literatura	176

Wykaz skrótów

- EKPCz – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
- EKST – Europejska Karta Samorządu Terytorialnego
- FARA – (ang. *Foreign Agents Registration Act*) obowiązująca w USA federalna ustawa o organizacjach wypełniających funkcję agenta zagranicznego
- FR – Federacja Rosyjska
- KC – KPZR Komitet Centralny Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego
- KFR – Konstytucja Federacji Rosyjskiej
- KGB – Komitet Bezpieczeństwa Państwowego, służba specjalna ZSRR
- KPRF – Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej
- KPRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.
- KPZR – Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego
- KRP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej
- KZSRR – Konstytucja Związku Radzieckiego z 1977 r.
- MON – Ministerstwo Obrony Narodowej
- MPiH – Ministerstwo Przemysłu i Handlu
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych
- NGO – organizacja pozarządowa
- NKO – (ros. *niekomercyjskaja organizacja*) organizacja niekomercyjna
- NKWD – Ludowy Komisariat Spraw Wewnętrznych, aparat bezpieczeństwa ZSRR
- ODKB – Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym
- PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa

- RAN – Rosyjska Akademia Nauk
- RE – Rada Europy
- RFSRR – Rosyjska Federacyjna Socjalistyczna Republika Radziecka
- u.nk. – federalna ustawa z 12 stycznia 1996 r. o organizacjach niekomercyjnych
- u.o.ś. – federalna ustawa z 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska
- u.o.u.m. – federalna ustawa z 15 lipca 1995 r. o umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej
- u.s.s. – federalna ustawa z 19 maja 1995 r. o stowarzyszeniach społecznych
- z.j.a.t. – federalna ustawa z 14 lipca 1992 r. o zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej
- ZATO – (ros. *zakrytyje administratiwno-terytorialnoje obrazowanije*) zamknięta jednostka administracyjno-terytorialna, zamknięte miasto
- ZSRR – Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Wstęp

Zamknięte miasto (w skrócie ZATO, od ros. *zakrytyje administratiwno-terytorialnoje obrazowanije*) to charakterystyczna dla Rosji i państw byłego Związku Radzieckiego jednostka administracyjno-terytorialna wyróżniająca się szczególnym statusem prawnym związanym z działalnością zlokalizowanych na jej obszarze obiektów strategicznych, takich jak: kombinaty atomowe, zakłady produkcji broni masowego rażenia, bazy wojskowe, poligony doświadczalne, kosmodromy i inne. Wokół tych obiektów funkcjonuje rozbudowana infrastruktura społeczna typowa dla ośrodków miejskich. Ulice, place, ośrodki zdrowia, szpitale, placówki oświaty, obiekty handlowo-usługowe, kulturalno-rozrywkowe i sportowe umożliwiają realizację różnorodnych potrzeb osób zatrudnionych przy obsłudze ZATO oraz ich rodzin. Ta unikalna cecha odróżnia rosyjskie ZATO od innych jednostek typu zamkniętego – zakładów zbrojeniowych, garnizonów. ZATO są więc swoistym fenomenem społeczno-ekonomicznym, charakteryzującym się szczególnym reżimem prawnym determinującym zarządzanie miastem, sposób jego współdziałania z otoczeniem oraz warunki życia ludzi¹.

Zamknięte miasta to terytoria najwyższej rangi interesów państwowych zarówno wczoraj, jak i dziś². W okresie powojennym w ZSRR utworzono około 90 ZATO, w których mieszkały dwa miliony obywateli. Były to ośrodki ściśle tajne, niewidniejące na oficjalnych mapach. Zamiast nazw nosiły kryptonimy (np. Czelabińsk – 40, Arzamas – 16, Tomsk – 7). Dla celów konspiracji kryptonimy te często zmieniano, a nierzadko używano jednocześnie dwóch różnych nazw³. W zależności od profilu

¹ Э.В. Золин, *Стратегия развития закрытых административно-территориальных образований и обеспечение органами внутренних дел экономической безопасности*, „Вестник Экономической Безопасности” 2010, nr 12, s. 132, <https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-razvitiya-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniy-i-obespechenie-organami-vnutrennih-del-ekonomicheskoy>.

² Е.А. Шаврей, *Исторический процесс формирования закрытых городов*, „Вестник Университета” 2013 nr 9, s. 186, <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskiy-protsess-formirovaniya-zakrytyh-gorodov>.

³ Г.А. Реут, *Использование двойного наименования в закрытых городах Сибири в 1950 – начале 1990-х гг.*, „Вестник Красноярского Государственного Аграрного Университета” 2014, nr 5,

działalności sytuowano je albo jako geograficzne satelity Moskwy lub innych metropolii, albo w trudno dostępnych, mało zaludnionych regionach Syberii, północy i Dalekiego Wschodu. Terenu strzegły rządy ogrodzeń z drutu kolczastego i uzbrojona straż. Wstęp do zamkniętych miast dozwolony był tylko przez punkty kontrolne, za okazaniem ważnej przepustki. Osobom odizolowanym od rodziny i bliskich, pozbawionym prawa do korespondencji, zakazywano mówić, gdzie mieszkają i pracują. Rekrutacja pracowników i codzienne życie ludności było całkowicie kontrolowane i nadzorowane przez organy KGB, Minatomu (Ministerstwo Budowy Maszyn Średnich, późniejszy „Rosatom”) i MON-u.

Z drugiej strony warunki socjalne w zamkniętych miastach były zdecydowanie lepsze niż ówczesna średnia krajowa. Służby bezpieczeństwa przyciągały elitę naukową, najwyższej klasy specjalistów i inżynierów, a także szczególnie piękne kobiety do pracy przy taśmach produkcyjnych i montażowniach, oferując komfortowy, jak na owe czasy, standard życia. Z uwagi na staranny dobór kandydatów ZATO wyróżniały się skrajnie niską, bliską zeru przestępczością⁴. Mentalność mieszkańców charakteryzowała się wysokim poczuciem własnej wartości, ekskluzywności i elitarności⁵.

Po rozpadzie Związku Radzieckiego znaczna część ZATO utraciła tajny status, ich wykaz został podany do publicznej wiadomości, kryptonimy miast zastąpiono nazwami geograficznymi. Także sam rozwój fotografii satelitarnej sprawił, iż zachowanie w tajemnicy wielkich naziemnych konstrukcji stało się po prostu niemożliwe. Niemniej jednak do dziś zamknięty reżim utrzymano w 38 ośrodkach zlokalizowanych w 22 podmiotach federacji. W ZATO liczących od kilku do ponad 100 tys. mieszkańców aktualnie żyje około 1,5 mln obywateli FR⁶. W nowych warunkach ustrojowych zamkniętym miastom nadano status jednostki municypalnej typu okręg miejski. Jednocześnie, z uwagi na ochronę strategicznych interesów pań-

s. 2, <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-dvoynogo-naimenovaniya-v-zakrytyh-gorodakh-sibiri-v-1950-nachale-1990-h-gg/viewer>.

⁴ Э.В. Золин, dz. cyt., s. 132.

⁵ О.А. Сухова, „Зона” советской повседневности: „Закрты́й” город как объект социальной инженерии (на примере зато Заречный Пензенской области), „Казанский Педагогический Журнал” 2015 nr 1, s. 208, <https://cyberleninka.ru/article/n/zona-sovetskoj-povsednevnosti-zakrytyy-gorod-kak-obekt-sotsialnoy-inzhenerii-na-primere-zato-zarechnyy-penzenskoj-oblasti>.

⁶ Д.Ю. Файков, *Зато территория государственных интересов*, „Контуры Глобальных Трансформаций: Политика, Экономика, Право” 2010, nr 2, s. 111, <https://cyberleninka.ru/article/n/zato-territoriya-gosudarstvennyh-interesov>.

stwowych, utrzymano tam podległość organom władzy wykonawczej oraz liczne zakazy odnoszące się do statusu wolnościowego mieszkańców.

Poruszany w monografii temat jest niemal zupełnie nieznanym polskim czytelnikom i badaczom. Praca dokonuje ogólnej charakterystyki instytucji ZATO, ich genezy, historycznych etapów kształtowania się i rozwoju. Głównym celem badawczym jest określenie aktualnej pozycji ustrojowej ZATO, ze szczególnym uwzględnieniem statusu prawnego mieszkańców pod kątem ograniczenia ich konstytucyjnych wolności i praw. Praca ta podejmuje się również wykazania najważniejszych różnic organizacyjnych między miastem „zwykłym” a zamkniętym. Książka sygnalizuje ponadto główne wyzwania, problemy społeczne i ekonomiczne, z jakimi borykają się współczesne ZATO, jak również perspektywy ich dalszego rozwoju.

Monografia składa się z siedmiu rozdziałów. Pierwszy, propedeutyczny, opisuje pojęcie, cele, główne cechy zamkniętych miast, ich genezę, rozwój, a także resortową podległość jednostek ZATO. Rozdział drugi ma charakter dogmatyczno-prawny. Zostały w nim omówione różnorodne typy aktów normatywnych kształtujących pozycję prawną zamkniętych miast: od Konstytucji FR po instrukcje wewnętrzne. Cztery następne rozdziały dotyczą istoty problemu badawczego, gdyż podejmują problematykę obowiązywania i ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela na obszarach zamkniętych miast. Po kolei odnoszą się one do wybranych konstytucyjnych wolności i praw, które ze względu na strategiczne interesy państwowe zostały ograniczone w ZATO. I tak, rozdział trzeci przedstawia kwestię międzynarodowego i konstytucyjnego standardu wolności przemieszczania się, a następnie omawia ograniczenia tej wolności obowiązujące na obszarze zamkniętych miast. Podobnie skonstruowane są dwa kolejne rozdziały omawiające najpierw standardy międzynarodowe i konstytucyjne, a następnie ograniczenia obowiązujące w ZATO, odnoszące się odpowiednio do praw i wolności ekonomicznych oraz do wolności zrzeszania się. W rozdziale czwartym wskazano na szczególne instrumenty ekonomiczne zapewniające mieszkańcom zamkniętych miast wyższy standard bezpieczeństwa socjalnego, a w piątym dokonano nieco szerszej analizy ograniczeń prawa o zrzeszeniach, z uwzględnieniem problematyki organizacji wypełniających funkcję agenta zagranicznego i organizacji niepożądanych na terytorium FR. Rozdział szósty poświęcony został sytuacji ekologicznej zamkniętych ZATO, trudnym do przewyciężenia skutkom awarii jądrowych, oraz

podejmowanym przez państwo środkiem naprawczym i zaradczym – w świetle konstytucyjnej zasady prawa człowieka do środowiska. Ostatni, siódmy rozdział dotyczy statusu ZATO w kontekście prawa samorządowego. Omówiono w nim podstawy kształtowania się ustroju municypalnego w Rosji, obowiązujące w tym zakresie aktualne przepisy federalne. Wskazano na najważniejsze różnice organizacyjne między miastem zwykłym a zamkniętym. Pracę zamykają podsumowanie i wnioski końcowe. Do niniejszej monografii dołączony został wykaz alfabetyczny współcześnie istniejących 38 zamkniętych miast Rosji, zawierający ich krótką historię, najważniejsze parametry demograficzno-przestrzenne, przynależność resortową, profil produkcji oraz niektóre interesujące fakty.

Wykorzystany materiał badawczy to przede wszystkim źródła prawa federalnego, ogłaszane za pomocą Internetu w państwowych promulgatorach, takich jak „Rossijskaja Gazieta” (<https://rg.ru/>), rządowy portal informacji prawnej (<http://pravo.gov.ru/>), strona Prezydenta FR (kremlin.ru/), jak również w komercyjnych serwisach prawniczych, takich jak „Konsultant Plus” (www.consultant.ru/) i „Garant” (<http://www.garant.ru/>). Ponadto badano strony internetowe federalnych organów władzy wykonawczej, a także zarządzenia, uchwały, regulaminy i instrukcje wewnętrzne oraz decyzje ogłaszane na oficjalnych stronach poszczególnych jednostek ZATO.

Na literaturę przedmiotu złożyły się dziesiątki artykułów naukowych zaczerpniętych z zasobów „Cyberleninki” (<https://cyberleninka.ru/>), biblioteki elektronicznej, działającej na zasadach otwartej nauki i bezpłatnej licencji, zajmującej piąte miejsce w rankingu webometrycznym wśród najlepszych otwartych archiwów świata. Zważywszy na niedostatek aktywnych form współpracy naukowej między Rosją a Polską, „Cyberleninka” pozostaje bodajże jedynym, za to najwyższej klasy, narzędziem umożliwiającym badania rosjoznawcze w każdej dziedzinie nauki. Uzupełniając w monografii wykorzystano również literaturę polską, w szczególności opracowania z zakresu historii państwa i prawa, konstytucjonalizmu rosyjskiego, a także liczne krajowe publikacje odnoszące się do międzynarodowych i europejskich standardów ochrony praw człowieka.

W pracy zastosowano metody: opisową, historyczną, dogmatyczno-prawną i komparatystyczną. Uwzględniono stan prawny aktualny w dniu 25 czerwca 2021 r.

Rozdział I

Wprowadzenie
do problematyki
badawczej

Zamknięta jednostka administracyjno-terytorialna: pojęcie, cele i cechy

Podstawowym, aktualnie obowiązującym aktem prawnym regulującym zasady funkcjonowania zamkniętych miast w Rosji jest federalna ustawa z dnia 14 lipca 1992 r. o zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej (dalej z.j.a.t.)⁷. Stosownie do jej art. 1 ust. 1 pod tytułowym pojęciem należy rozumieć „jednostkę administracyjno-terytorialną posiadającą organy samorządu lokalnego, utworzoną w celach zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania znajdujących się na jej terytorium obiektów, realizujących opracowanie, rozwój, produkcję, przechowywanie i utylizację broni masowego rażenia, przetwarzanie materiałów promieniotwórczych i innych materiałów stwarzających zwiększone zagrożenie techniczne, obiektów wojennych i innych, dla których w celach zapewnienia obrony kraju i bezpieczeństwa państwa ustanawia się szczególnie reżim bezpiecznego funkcjonowania i ochrony tajemnicy państwowej, włączający specjalne warunki życia obywateli”.

W rosyjskiej literaturze podkreśla się, że podstawowe cele utworzenia przedmiotowej instytucji prawnej to: zapewnienie bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej; ochrona informacji o broni jądrowej, innych rodzajach broni i sprzęcie wojskowym stanowiących tajemnicę państwową; zapobieganie i zwalczanie terroryzmu, dywersji, sabotażu i innych nielegalnych działań; zapewnienie bezpiecznych warunków pracy i życia obywatelom pracującym w obiektach strategicznych⁸. Cele ZATO to również stworzenie kompaktowej infrastruktury technicznej, naukowo-badawczej oraz społeczno-ekonomicznej umożliwiającej długoterminowe funkcjonowanie strategicznych obiektów miastotwórczych

⁷ Закон от 14 июля 1992 года N 3297-1 – О закрытом административно-территориальном образовании, <https://tg.ru/1992/08/26/admterobr-site-dok.html>.

⁸ К.Ю. Рафиковна, *Правовой статус закрытых административно-территориальных образований*, „Наука. Общество. Государство” 2013, nr 1, s. 2, <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniy>.

w warunkach tajemnicy państwowej⁹. Pozostałe cele ZATO to: rozwój innowacyjnych technologii, wypełnianie zobowiązań międzynarodowych Federacji Rosyjskiej wynikających z ratyfikacji Układu o nierozprze-strzeleniu broni jądrowej. Instytucja ZATO realizuje również liczne cele społeczno-ekonomiczne, których beneficjentem jest ludność mieszka-jąca i pracująca na jego terenie. Zamknięte miasta dają gwarancję zatrudnienia najlepszym specjalistom, inżynierom, naukowcom, zapewniając im znacząco wyższy niż średnia krajowa poziom zarobków i zabezpieczenia socjalnego. Na terytorium ZATO zlokalizowane są specjalistyczne ośrodki ochrony zdrowia i szpitale dostosowane do leczenia chorób związanych z oddziaływaniem obiektu strategicznego. Działają placówki oświaty oraz profilowane pod kątem potrzeb zatrudnienia w ZATO szkolnictwo dzieci i młodzieży, utrzymywane są różnorodne instytucje kultury, sportu i rekreacji¹⁰.

Ogólnie rzecz ujmując, celem utworzenia ZATO jest więc zapewnienie długofalowego, stabilnego funkcjonowania przedsiębiorstwa miastotwórczego pełniącego strategiczną funkcję ogólnokrajową. Z tej przyczyny najważniejsze kwestie dotyczące istnienia zamkniętych jednostek administracyjnych terytorialnych leżą w sferze federalnych interesów państwowych¹¹. W kontekście wykonywanych przez siebie zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego zamknięte miasto jest podmiotem w pełni finansowanym, koordynowanym i nadzorowanym przez organy federalne. Cechę tę wyraźnie akcentuje definicja ZATO zawarta w ogólnorosyjskim klasyfikatorze obiektów podziału administracyjno-terytorialnego, który jest częścią krajowego systemu normalizacji statystyki i polityki gospodarczej FR. Według tej definicji ZATO to: „osady wiejskie, osady miejskie, miasta republikańskie, krajowe i obwodowe podlegające jurysdykcji federalnych organów władzy i administracji państwowej”¹². Z drugiej strony zamknięte miasto posiada status jednostki samorządu terytorialnego typu okręg miejski, z charakterystycznym dla miasta zakre-

⁹ И.В. Михеева, К.В. Черкасов, „Болевые точки” правового регулирования закрытых территорий в современной России, „Вестник Пермского Университета. Юридические Науки” 2016, nr 34, s. 383, <https://cyberleninka.ru/article/n/bolevye-tochki-pravovogo-regulirovaniya-zakrytyh-territoriy-v-sovremennoy-rossii>.

¹⁰ Тамże.

¹¹ Д.Ю. Файков, dz. cyt., s. 112.

¹² Общероссийские и ведомственные классификаторы, <https://rosstat.gov.ru/classification>.

sem zadań i kompetencji o znaczeniu lokalnym¹³. Organy municypalne okręgu miejskiego ZATO rozwiązują lokalne problemy społeczno-ekonomiczne z zakresu gospodarki komunalnej. Cechą charakterystyczną statusu prawnego ZATO jest więc jego rozdwojony charakter, gdyż z jednej strony jest to jednostka podporządkowana organom federalnym, z drugiej zaś – jednostka municypalna.

W odróżnieniu od „zwykłego” miasta, którego utworzenie jest zasadniczo kompetencją władz regionalnych działających w porozumieniu z właściwymi miejscowo organami samorządowymi i z uwzględnieniem opinii mieszkańców, miasto zamknięte powstaje „odgórnie” – w trybie dekretu głowy państwa, przepis art. 2 z.j.a.t. stanowi bowiem, że „decyzję o utworzeniu, przekształceniu lub zniesieniu zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej podejmuje Prezydent Federacji Rosyjskiej na wniosek Rządu Federacji Rosyjskiej zgłoszony w porozumieniu z władzami państwowymi podmiotów Federacji Rosyjskiej, zarządzającymi odpowiednimi terytoriami”.

Unikalną cechą ZATO, jako projektu inżynierii społecznej, jest jego zamkniętość. Oznacza ona wyłączenie danego terytorium z publicznego użytkowania z uwagi na obowiązujący na jego obszarze tzw. szczególny reżim bezpieczeństwa, który ma na celu zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania obiektów, zachowanie tajemnicy państwowej i stworzenie specjalnych warunków życia ludzi¹⁴. Stosownie do art. 3 ust. 1 z.j.a.t. szczególny reżim bezpieczeństwa polega na ustanowieniu:

- stref kontrolowanych i zastrzeżonych, na granicy i na terytorium jednostki ZATO;
- ograniczeń wjazdu i stałego pobytu obywateli na terytorium ZATO, włączając w to ustanowienie wykazu podstaw odmowy wjazdu i prawa stałego pobytu;
- ograniczeń lotów aparatów latających;

¹³ Э.В. Золин, *Стратегия развития закрытых административно-территориальных образований и обеспечение органами внутренних дел экономической безопасности*, „Вестник Экономической Безопасности” 2010, nr 12, s. 131, <https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-razvitiya-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniy-i-obespechenie-organami-vnutrennih-del-ekonomicheskoy>

¹⁴ К.Ю. Рафиқовна, dz. cyt., s. 2.

- ograniczeń prawa do prowadzenia działalności gospodarczej i przedsiębiorczości, ograniczeń prawa posiadania, użytkowania i rozporządzania zasobami naturalnymi i nieruchomościami, wynikających z ograniczeń prawa wjazdu i stałego pobytu;
- ograniczeń tworzenia i działania organizacji, których założycielami są cudzoziemcy, bezpieczeństwa, zagraniczne niekomercyjne organizacje pozarządowe i ich filie, organizacje z inwestycjami zagranicznymi;
- szczególnych środków związanych z zapobieganiem terroryzmowi, przeciwdziałaniem katastrofom technicznym, zapewnieniem bezpieczeństwa przeciwpożarowego i ochroną porządku publicznego.

Powyższy przepis ma charakter zamknięty. Wynika z niego, że na terytorium ZATO ustawa dopuszcza ograniczenie niektórych konstytucyjnych praw i wolności, w tym między innymi wolności poruszania się, swobody prowadzenia działalności gospodarczej, prawa własności, wolności tworzenia i działania stowarzyszeń.

Ścisłe reguły zachowania szczególnego reżimu bezpieczeństwa, stosownie do przynależności resortowej poszczególnych ZATO, dookreślono w odpowiednich w aktach wykonawczych, w tym przede wszystkim w uchwałach Rządu FR, rozporządzeniach właściwych federalnych organów władzy wykonawczej, takich jak Rosatom, Roskosmos, MON i inne, jak również w instrukcjach wewnętrznych wydawanych przez organ wykonawczy samorządu okręgu miejskiego, kierownika strategicznego obiektu w porozumieniu z organami Federalnej Służby Bezpieczeństwa.

Historia zamkniętych miast Rosji

Początki zamkniętych miast Rosji sięgają XVI w. Pierwsze wojskowe miasteczka, stanowiące wyspecjalizowane, zwarte ośrodki zamieszkiwania żołnierzy i ich rodzin, tworzone były już za czasów Iwana Groźnego. Pewne cechy zamkniętych miast nosiły też powstałe w XVII w. stacje kozackie, np. siemienowskaja, prieobrażeńskaja. Były to jednostki administracyjno-osiedleńcze typu wiejskiego stanowiące jednocześnie formację militarną, strzegącą nowo zaanektowanych ziem położonych wzdłuż południowo-wschodnich rubieży imperium¹⁵.

Pierwszym miastem o statusie bliskim zamkniętemu był ufundowany przez Piotra I Kronsztad: port i baza wojenna floty bałtyckiej, położona niedaleko Petersburga. W XIX w. koncepcję zamkniętych miast rozwijał car Aleksander I Romanow¹⁶. Szczególny reżim bezpieczeństwa obowiązywał między innymi w Sewastopolu i Karsie. Wymienione ośrodki utrzymywały swój militarny charakter kosztem rozwoju rzemiosła i handlu, były więc niemal całkowicie utrzymywane przez państwo¹⁷.

Podobnych obiektów próżno by szukać na mapie ówczesnej Europy. Dopiero w okresie pierwszej wojny światowej pewne cechy zamkniętego miasta można było przypisać angielskiej osadzie Gretna Cordite Factory, produkującej deficytowy wówczas proch do amunicji. Kompleksową infrastrukturę produkcyjną, transportową i społeczno-komunalną miasta w pełni sfinansowało Ministerstwo Uzbrojenia Wielkiej Brytanii¹⁸.

Geneza współcześnie istniejących tajnych obiektów Rosji sięga końca lat trzydziestych XX w., choć z rzeczywistego zapotrzebowania na zamknięte miasta, bazy morskie, poligony i jednostki raketowe władze radzieckie zdały sobie sprawę dopiero po zakończeniu wielkiej wojny ojczyźnianej. Projektowanie i budowę ZATO powierzono osobiście Ławrientiemu Berii,

¹⁵ Е.А. Шаврей, *Исторический процесс формирования закрытых городов*, „Вестник Университета” 2013, nr 9, s. 186, <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskiy-protsess-formirovaniya-zakrytyh-gorodov>.

¹⁶ A. Gaca, K. Kamińska, *Powszechna historia ustroju państwa. Część II*, Toruń 1996, s. 108.

¹⁷ Е.А. Шаврей, dz. cyt., s. 187.

¹⁸ Ch. Bader, *Timbertown girls: Gretna female munitions workers in World War I*, Warwick 2001, <https://core.ac.uk/download/pdf/1383673.pdf>.

generalnemu komisarzowi NKWD, który do prac wykonawczych kierował więźniów GUŁAGU.

W literaturze przedmiotu wymienia się następujące cele powstawania przedmiotowych jednostek. Po pierwsze, była to potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa narodowego ZSRR poprzez rozwój i tworzenie broni atomowej jako środka powstrzymującego zagrożenie trzecią wojną światową. Po drugie, kształtowanie potencjału naukowego niezbędnego do opracowania technologii opartych na wiedzy, które przyczyniłyby się do rozwoju gospodarki narodowej i politycznej niezależności kraju. Po trzecie, była to konieczność zachowania w tajemnicy informacji o produkcji broni masowego rażenia i o nowych technologiach wojskowych, wreszcie potrzeba stworzenia zwartego, kompaktowego miejsca zamieszkania pracowników zatrudnionych w strategicznych obiektach i ich rodzin¹⁹.

Niemal natychmiast po drugiej wojnie światowej najlepsze zasoby materialne i intelektualne wielkiego kraju zostały skierowane do budowy zamkniętych miast. Jako pierwsze zaczęły powstawać ośrodki związane z radzieckim programem nuklearnym. Kierownictwo naukowe projektu powierzono wybitnemu fizykowi Igorowi Kurczatowowi, twórcy koncepcji atomgradów²⁰.

Większość atomowych miast przetrwała do dziś, tak jak przykładowo położony w Krasnojarskim Kraju Żeleznogorsk, dawniej zwany pod kryptonimem Krasnojarsk – 26. Miejscowy podziemny kombinat przetwarzania plutonu do zastosowań wojskowych wydrążono siłami łagierników w skalnym masywie nadbrzeża Jeniseju. Miasto, w herbie którego widnieje niedźwiedź z determinacją rozszczepiający jądro atomu, współcześnie produkuje mieszane paliwo uranowo-plutonowe (MOX) na potrzeby cywilnej energetyki atomowej. Podobną historię ma Zielenogorsk, również położony w Krasnojarskim Kraju, w okresie ZSRR zwany Zaoziomnyj – 13, potem Krasnojarsk – 45. W miejscowym kombinacie elektrochemicznym już od początku lat pięćdziesiątych dokonywano wzbogacania uranu dla celów wojskowych. Po rozpadzie ZSRR kombinat zajął się produkcją nisko wzbogaconego uranu dla elektrowni jądrowych, stabilnych i radioaktywnych izotopów różnych pierwiastków. Z kolei położony obwodzie

¹⁹ Е.А. Шаврей, dz. cyt., s. 187.

²⁰ В.С. Толстиков, *К истории формирования и развития закрытых городов урала в 40-50-е годы XX века*, „Вестник Южно-Уральского Государственного Университета. Серия: Социально-Гуманитарные Науки” 2011, nr 17, s. 55, <https://cyberleninka.ru/article/n/k-istorii-formirovaniya-i-razvitiya-zakrytyh-gorodov-urala-v-40-50-e-gody-xx-veka>.

niżnonowogrodzkim Sarów, niegdysiejszy Arzamas – 16, został kolebką wodorowej „car bomby”. Także po *pierestrojce* biuro konstrukcyjne działające przy miejscowym Instytucie Fizyki Doświadczalnej utrzymało swój zbrojeniowy profil i zajmuje się opracowaniem i produkcją nowych typów ładunków nuklearnych.

Pod koniec lat pięćdziesiątych XX w. wraz rywalizacją mocarstw o podbój przestrzeni kosmicznej pojawiło się zapotrzebowanie na centra szkoleniowe kosmonautów, kosmodromy i zakłady przemysłu raketowego. Dnia 4 października 1957 r. z kosmodromu Bajkonur, zlokalizowanego w zamkniętym mieście Leninsk, wystrzelono pierwszego na świecie sztucznego satelitę Ziemi. Wkrótce po tym utworzono pod Moskwą miasteczko Gwiezdnyj, gdzie między innymi szkolił się polski kosmonauta gen. Mirosław Hermaszewski. W położonym na wyspie zamkniętym mieście Sołniecznyj (obwód twerski) rozpoczęto projektowanie i produkcję systemów sterowania rakiet nośnych i statków kosmicznych. W 1961 r. w niegdysiejszym Uglegorsku (dziś miasto Ciołkowskij, obwód amurski), zakamuflowanym jako kopalnia węgla brunatnego, utworzono ośrodek dywizji raketowej i kosmodrom Wostocznyj. W następnych latach powstały kolejne zamknięte miasta kosmiczne: Mirny (obwód archangielski) i Znamiensk (obwód astrachański). Zlokalizowano w nich kosmodromy – wyrzutnie międzykontynentalnych pocisków balistycznych, odpowiednio: Plesieck i Kapustin Jar. Plesieck został oddany do użytku już w 1957 r., a jego znaczenie gwałtownie wzrosło po upadku ZSRR, który pozbawił Rosję bezpośredniego i bezwarunkowego dostępu do kazachskiego Bajkonuru²¹. Wymienione obiekty infrastruktury kosmicznej funkcjonują do dziś, a teren Bajkonuru został wydzierżawiony przez Federację Rosyjską do roku 2050²².

W ZSRR odrębną kategorię zamkniętych miast stanowiły tzw. nauko-grady. Były to jednostki typu miejskiego o dużej koncentracji obiektów naukowych i badawczo-rozwojowych. Już od lat trzydziestych XX w. kompleksy takie tworzone były pod Moskwą lub w niedalekiej odległości od innych dużych ośrodków akademickich, takich jak Leningrad czy Nowosybirsk. Historyczne nauko-grady ZSRR: Koroliew, Żukowskij, Friażino,

²¹ Г.М. Лаппо, *Закрытые города. Архипелаг „ЗАТО”*, <http://ecsocman.hse.ru/data/120/434/1217/003.LAPPO.pdf>, s. 45.

²² О ратификации Соглашения между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о развитии сотрудничества по эффективному использованию комплекса „Байконур” совершенного в Астане 9 января 2004 года, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z100000273>.

Dzierżyńsk, były ściśle związane z przemysłem zbrojeniowym i odgrywały kluczową rolę w rozwoju lotnictwa, elektroniki i elektrotechniki, inżynierii aerokosmicznej i energetyki atomowej²³. Aktualną pozycję prawną „miast nauki” reguluje federalna ustawa z dnia 7 kwietnia 1999 r. o statusie naukogradu Federacji Rosyjskiej²⁴. Na jej podstawie przedmiotowy status przyznano kilkunastu jednostkom administracyjno-terytorialnym. Jednym z większych współczesnych naukogradów jest Czernogłowka (obwód moskiewski) – liczące ponad dwadzieścia tysięcy mieszkańców centrum naukowe Rosyjskiej Akademii Nauk (РАН), w którym znajdują się między innymi instytuty: fizyki ciała stałego, fizyki teoretycznej, fizyki chemicznej, eksperymentalny zakład budowy przyrządów naukowych. Status zbliżony do naukogradu ma też Centrum Nowoczesnych Technologii Skołkowo (obwód moskiewski). Jest to kompleks badawczo-rozwojowy zamierzony jako rosyjski odpowiednik amerykańskiej Doliny Krzemowej. Centrum nowoczesnych technologii Skołkowo zostało ufundowane w 2010 r. przez prezydenta Dimitrija Miedwiediewa, a jego pozycję prawną reguluje federalna ustawa z dnia 28 września 2010 r. o innowacyjnym centrum „Skołkowo”²⁵. Dzisiejsze naukogrady i Skołkowo nie mają charakteru zamkniętego.

W ZSRR prócz ośrodków o oficjalnie zamkniętym statusie istniała też odrębna kategoria miast niedostępnych dla obcokrajowców. Obejmowała ona 39 obiektów, wśród nich Tomsk, Czelabińsk, Ufę, Władywostok i Kaliningrad. Na ich terenie znajdowały się bądź duże jednostki wojskowe, bądź strategiczne zakłady przemysłu zbrojeniowego, chemicznego, lotniczego, kolejowego, stoczniowego, jak również poligony doświadczalne, kopalnie złota, uranu i inne. Także ta kategoria miast przetrwała do dziś. Wykaz terytoriów z reglamentowanym wjazdem dla cudzoziemców obejmuje aktualnie liczne obszary położone w 19 regionach Federacji Rosyjskiej, w tym między innymi całą Czukotkę. Miasta

²³ Г.М. Лаппо, П.М. Полян, *Наукограды России: вчерашние запретные и полузапретные города сегодняшние точки роста*, „Мир России. Социология. Этнология” 2008, nr 1, s. 21–22, <https://cyberleninka.ru/article/n/naukogrady-rossii-vcherashnie-zapretnye-i-poluzapretnye-goroda-segodnyashnie-tochki-rosta>.

²⁴ Федеральный закон от 7.04.1999 N 70-ФЗ – О статусе наукограда Российской Федерации <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102117565&backlink=1&nd=102059069>.

²⁵ Федеральный закон от 28.09.2010 N 244-ФЗ – Об инновационном центре „Сколково”, <https://tg.ru/2010/09/30/skolково-dok.html>.

zamknięte dla obcokrajowców to między innymi Norylsk oraz Dudinka, z wyłączeniem portu²⁶.

W okresie ZSRR kilkadziesiąt zamkniętych miast było usytuowanych na obszarach republik radzieckich, jednakże wraz z rozpadem imperium większość z nich została zlikwidowana. Niemniej jednak utrzymano kilkanaście obiektów strategicznych w krajach należących do Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (ODKB). I tak, w Kazachstanie pozostało osiem ośrodków, w tym wspomniany wyżej Bajkonur, mający status „okresowo zamknięty” dla obcokrajowców; na szczytach Pamiru w Tadżykistanie dyżuruje w bojowym reżimie optyczno-elektroniczny kompleks rozpoznawczy (Okno) należący do Sił Powietrzno-Kosmicznych Sił Federacji Rosyjskiej. Ponadto kilka większych baz wojskowych pozostawiono w Kirgistanie, Uzbekistanie i Mołdawii.

Także na terytorium PRL po zakończeniu drugiej wojny światowej wojska radzieckie organizowały kompleksowe garnizony noszące pewne cechy zamkniętych miast. Jako przykład można wskazać Borne Sulino, które w latach 1945–1992 stanowiło bazę Północnej Grupy Wojsk Armii Radzieckiej. Mimo że obszar ten został w 1945 r. formalnie włączony do Polski, w ewidencji gruntów figurował pod nazwą „tereny leśne” i faktycznie był on oderwany od struktury administracyjno-terytorialnej kraju i zamknięty dla postronnych obywateli.

²⁶ Постановление Правительства РФ от 4.07.1992 N 470 – Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан" (с изменениями и дополнениями) <http://base.garant.ru/104408/#ixzz6o2Xkj3Vm>.

Specjalizacja resortowa

Na podstawie dokonanych powyżej ustaleń można dokonać wstępnej kategoryzacji i specjalizacji zamkniętych miast Rosji. Po pierwsze, możemy wyróżnić miasta byłe, to znaczy powstałe w okresie ZSRR i zlikwidowane po jego rozpadzie, oraz miasta aktualnie istniejące. Przy tym należy podkreślić, że wszystkie współcześnie istniejące miasta o statusie zamkniętym powstały w okresie Związku Radzieckiego. Innymi słowy, w Federacji Rosyjskiej nie utworzono żadnych nowych ZATO, a wspomniane wyżej Centrum Nowoczesnych Technologii Skotkowo ufundowane w roku 2010 od początku ma charakter otwarty. Po drugie, można wyróżnić kategorię miast zamkniętych i półzamkniętych, tzn. z reglamentowanym dostępem obcokrajowców. Najbardziej funkcjonalny podział ZATO oparty jest jednak na przynależności resortowej miastotwórczych obiektów strategicznych. W zależności od typu obiektu miasto podlega pod władztwo odpowiednich naczelnych, federalnych organów władzy mających status zbliżony do ministerstw, tak jak Rosatom czy Roskosmos, oraz ministerstw Obrony Narodowej FR i Przemysłu i Handlu FR.

Rosatom to Rosyjska Państwowa Korporacja Energii Atomowej, której historycznym odpowiednikiem było Ministerstwo Budowy Maszyn Średnich ZSRR, a później Federalna Agencja Energii Atomowej. Jego aktualny status reguluje federalna ustawa z dnia 1 grudnia 2007 r. o Państwowej Korporacji Energii Atomowej „Rosatom”²⁷. Na jej podstawie Rosatom może wydawać bezpośrednio obowiązujące akty prawne typu wykonawczego, czyli tzw. *prказы*. Analogiczna kompetencja prawotwórcza przysługuje, na podstawie ustaw szczególnych, Roskosmosowi, Ministerstwu Obrony Narodowej FR i Ministerstwu Przemysłu i Handlu FR²⁸.

Prócz kompetencji władczych i prawotwórczych typowych dla ministerstwa Rosatom prowadzi także działalność gospodarczą w formie

²⁷ Федеральный закон от 01.12.2007 N 317-ФЗ – О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом”, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102118565&backlink=1&&nd=102118574>.

²⁸ Zob. szerzej M. Micińska, *Źródła prawa Prezydenta Federacji Rosyjskiej i federalnych organów władzy wykonawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 5, s. 97–112.

holdingu zrzeszającego około 400 podmiotów, w tym wszystkie rosyjskie spółki zajmujące się cywilną energetyką jądrową. Ponadto zarządza przemysłowym kompleksem broni jądrowej, różnymi instytucjami naukowo-badawczymi, jak również flotą łodołamaczy o napędzie atomowym. Rosatom zaspokaja ponad 40% światowego rynku wzbogacania uranu i 17% światowego rynku paliwa jądrowego. Korporacji powierzono także zadania w zakresie wykonania zobowiązań międzynarodowych Federacji Rosyjskiej w dziedzinie pokojowego wykorzystywania energii jądrowej i międzynarodowego reżimu nierozprzestrzeniania materiałów jądrowych. W jurysdykcji Roskosmosu pozostaje dziś 10 „atomgradów”, to jest o pięć mniej niż w okresie ZSRR. W szczególności są to:

- Żeleznogorsk (dawniej Krasnojarsk – 26), Kraj Krasnojarski, produkcja plutonu, przechowywanie i przetwarzanie paliwa jądrowego;
- Zariecznyj (dawniej Penza – 19), obwód penzeński, montaż broni jądrowej i innych rodzajów wysokotechnologicznej broni i elektroniki;
- Lesnoj (dawniej Swierdłowski – 45), obwód swierdłowski, elektromagnetyczna separacja izotopów;
- Nowouralsk (dawniej Swierdłowski – 44), obwód swierdłowski, gazowodyfuzyjne wzbogacanie uranu, centrum naukowo-konstruktorskie, wytwórnia wirówek gazowych;
- Oziorsk (dawniej Czelabińsk – 40), obwód czelabiński, przetwarzanie i przechowywanie napromienionego paliwa jądrowego i odpadów promieniotwórczych, produkcja plutonu;
- Sarow (dawniej Arzamas – 16), obwód niżnonowogrodzki, Ogólnorosyjski Instytut Fizyki Doświadczalnej, rozwój broni jądrowej;
- Siewiersk (dawniej Tomsk – 7), obwód tomski, produkcja plutonu i uranu – 235, separacja izotopów;
- Snieżyński (dawniej Czelabińsk – 70), obwód czelabiński, Ogólnorosyjski Instytut Badań Naukowych Fizyki Technicznej, rozwój broni jądrowej;
- Triechgornyj (dawniej Złatoust – 36), obwód czelabiński, produkcja oprzyrządowania dla Rosatomu, produkcja broni jądrowej;
- Zielenogorsk (dawniej Zaoziornyj – 13), Krasnojarski Kraj, produkcja wzbogaconego uranu dla elektrowni jądrowych, stabilnych i radioaktywnych izotopów różnych pierwiastków.

Kolejna kategoria miast związana jest z technologiami i infrastrukturą kosmiczną. „Gwiazdne miasta” podlegają Państwowej Korporacji ds. Działalności Kosmicznej „Roskosmos”. Korporacja ta historycznie wywodzi się z Ministerstwa Inżynierii Ogólnej ZSRR, późniejszej Agencji Kosmicznej FR. Jej aktualny status reguluje ustawa federalna z dnia 15 lipca 2015 r. o Państwowej Korporacji w Sferze Działalności Kosmicznej „Roskosmos”²⁹. Do Roskosmosu należą dziś trzy ZATO:

- Gwiazdne miasteczko (dawniej Gwiazdnyj, Szcziołkowo – 14), obwód moskiewski, naukowo-badawcze centrum szkoleniowe dla kosmonautów;
- Słoneczny (dawniej Zakład nr 918), obwód twerski, naukowo-produkcyjne centrum automatyki i oprzyrządowania raketowego, wytwarzające między innymi skafandry kosmiczne, fotele katapultowe;
- Ciołkowskij (dawniej Uglegorsk, Swobodnyj – 18), obwód amurski, kosmodrom Wostocznyj.

Najliczniejszą grupę, bo liczącą ponad trzy czwarte ogólnej liczby ZATO, stanowią obiekty wojskowe podlegające Ministerstwu Obrony Narodowej FR. W okresie ZSRR utworzono 44 zamknięte miasta o znaczeniu militarnym. Po rozpadzie Kraju Rad niemal połowę z nich zlikwidowano. Aktualnie istnieje 23 ZATO pozostających w gestii MON-u. W przeważającej mierze są to bazy wojenne położone na wybrzeżu Półwyspu Kolskiego, na Kamczatce i w Kraju Nadmorskim. Warto też podkreślić, że 11 nominalnie zlikwidowanych jednostek położonych w Kraju Nadmorskim weszło w skład większej jednostki, a mianowicie ZATO Fokino, utworzonego w 1980 r. jako główna baza floty wojennej Oceanu Spokojnego. Ponadto do grupy tej wlicza się wspomniane wyżej miasto Mirny (obwód archangielski) utworzone dla zabezpieczenia funkcjonowania kosmodromu testowego Plesieck oraz miasto Znamieńsk (obwód astrachański) utworzone dla zabezpieczenia funkcjonowania kosmodromu Kapustin Jar. Najbliżej granic Polski znajduje się półzamknięty obiekt pozostający w gestii MON-u, a mianowicie miasto Battijsk (obwód kaliningradzki), baza flotylli bałtyckiej FR. Do 1992 r. cały obwód kaliningradzki był niedostępny dla obcokrajowców, a wjazd obywateli ZSRR do Battijska wymagał

²⁹ Федеральный закон от 13.08 2015 N 215-ФЗ – О Государственной корпорации по космической деятельности „Роскосмос”, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102376005>.

okazania przepustki. Obecnie wjazd do Bałtijska dla obywateli Federacji Rosyjskiej wymaga okazania paszportu, a obcokrajowców – specjalnego zezwolenia.

Odłąbną jednostkę podporządkowania resortowego stanowi miasto Radużnyj (obwód władymirski), w którym znajduje się utworzony w latach siedemdziesiątych XX w. poligon laserowy. Obiekt ten w 2004 r. przekształcono w państwowe przedsiębiorstwo produkcji naziemnych urządzeń elektrycznych dla przemysłu naftowego oraz zanurzeniowych systemów telemetrycznych wykorzystywanych między innymi przez Rosnieft, Gazpromnieft i Łukoil. Organem zarządzającym Radużnym jest Ministerstwo Przemysłu i Handlu Federacji Rosyjskiej³⁰.

Obiektem, którego przyporządkowanie właściwemu organowi federalnemu nie zostało ujawnione, jest Mieźgorie (Republika Baszkirii). W przeciwieństwie do większości innych zamkniętych jednostek administracyjno-terytorialnych na terytorium ZATO Mieźgorie nie mieszczą się ani duże instytuty naukowo-badawcze, ani bazy wojskowe, ani zakłady produkcji broni atomowej czy paliwa jądrowego. W 1978 r. uchwałą Komitetu Centralnego KPZR i Rady Ministrów ZSRR utworzono w tym miejscu południowo-uralski, zamknięty, rezerwat przyrody. Strzeżony przez wojsko obiekt, oficjalnie mający na celu ochronę i badanie ekosystemów tajgi górskiej południowego Uralu, pozostaje niedostępny dla turystów. Prasowe doniesienia sugerują, iż pod powierzchnią rezerwatu znajduje się stale rozbudowywany, obsługiwany przez mieszkańców Mieźgorie największy w Rosji schron przeciwoatomowy. Z nieoficjalnych przekazów wynika, iż schron *Jamantau* składa się z około 500 kilometrów tuneli o średnicy 30 metrów, mogących pomieścić 300 tys. ludzi³¹. O strategicznym znaczeniu obiektu mają świadczyć częste wizyty Prezydenta Federacji Rosyjskiej, oficjalnym celem których jest wypoczynek i rekreacja narciarska³².

Podsumowując dokonane w tym rozdziale wstępne ustalenia, stwierdzić wypada, że zamknięte miasta to fenomen organizacyjno-prawny, charakterystyczny tylko dla Rosji i państw byłego Związku Radzieckiego, którego historycznych początków można doszukiwać się już w czasach

³⁰ ЗАТО город Радужный владимирской области, <http://www.raduzhnyi-city.ru/city/history/>.

³¹ M.R. Gordon, *Despite Cold War's End, Russia Keeps Building a Secret Complex*, <https://www.nytimes.com/1996/04/16/world/despite-cold-war-s-end-russia-keeps-building-a-secret-complex.html>.

³² Запасная столица России: секретный подземный город в горе Ямантау, <https://novate.ru/blogs/141114/28627/>.

panowania Iwana Groźnego. Największy rozkwit zamkniętych miast Rosji przypadł na okres zimnowojenny (90 jednostek), a do czasów współczesnych zachowała się mniej niż połowa (38 jednostek).

Ustalono, że prócz miast o typowo zamkniętym statusie możemy wyróżnić też miasta i obszary półzamknięte, to znaczy z reglamentowanym dostępem dla cudzoziemców, a także niegdyś zamknięte a dziś otwarte – naukogrady.

Po rozpadzie ZSRR zamknięte miasta umieszczono po raz pierwszy na oficjalnych mapach, a tajne kryptonimy zastąpiono nazwami geograficznymi. Z drugiej strony utrzymano reżim przepustkowy, liczne ograniczenia i zakazy dotyczące między innymi przemieszczania się, działalności gospodarczej, gospodarowania nieruchomościami, wolności tworzenia i działania zrzeseń, tak charakterystyczne dla poprzedniej epoki politycznej. Z dokonanych badań literaturowych wynika, iż podstawowe cele i zadania stawiane przed instytucją zamkniętych miast w okresie ich genezy i rozwoju w latach trzydziestych XX w. nie zmieniły się do dziś. Za utrzymywaniem współcześnie istniejących ZATO przemawiają tożsame co w okresie zimnowojennym priorytety geopolityczne. Jednakże w nowych warunkach ZATO realizują też zadania nowe, wynikające z potrzeb globalnej gospodarki wolnorynkowej. W zamkniętych miastach opracowuje się i testuje między innymi paliwo dla elektrowni atomowych na całym świecie, jak również podwodne i podziemne systemy monitoringu przesyłu surowców.

Rozdział II

Źródła kształtujące status prawny zamkniętych miast

Uwagi teoretyczno-dogmatyczne

Przegląd aktów normatywnych kształtujących pozycję prawną zamkniętych miast należy rozpocząć od Konstytucji Federacji Rosyjskiej (KFR), która jest najwyższym źródłem prawa obowiązującym bezpośrednio na całym terytorium kraju (art. 15 ust. 1. KFR). Rosyjska ustawa zasadnicza określa hierarchię i wzajemną relację wymienionych w niej aktów prawnych, zasady ich przyjmowania, obowiązywania, publikowania oraz kontroli legalności.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej *expressis verbis* wymienia w kolejności następujące źródła prawa: konstytucję, federalną ustawę konstytucyjną, ustawę federalną, umowę międzynarodową, dekret i zarządzenie (ros. *rasporażenije*) Prezydenta FR, uchwałę i zarządzenie Rządu FR³³. Ponadto KFR wymienia też źródła prawa regionalnego, na które składają się: konstytucje, statuty i ustawodawstwo podmiotów federacji. Zawarta w KFR prezentacja źródeł prawa jest nader lakoniczna. Rosyjska ustawa zasadnicza, w przeciwieństwie do polskiej, nie zawiera odrębnego rozdziału poświęconego źródłom. O konstytucji, ustawie federalnej i umowach międzynarodowych jako źródłach prawa KFR wspomina w art. 15, w rozdziale 1, pt. Podstawy ustroju federalnego. W tym samym rozdziale KFR wymienia też źródła prawa regionalnego (art. 5 ust. 2). O aktach normatywnych Prezydenta i Rządu FR zaś – w rozdziałach 4 i 6 – przy okazji omawiania ich kompetencji ustrojowych.

Do niewymienionych w KFR źródeł prawa zaliczyć należy przede wszystkim wielofunkcyjny *prikaz*, różnorodne akty prawa miejscowego, liczne źródła prawa wewnętrznego: regulaminy, instrukcje, okólniki, wytyczne i inne.

W hierarchii aktów normatywnych drugim po konstytucji typem źródła prawa jest, uchwalana kwalifikowaną większością głosów przez

³³ Rosyjski termin *rasporażenije* został błędnie przetłumaczony jako rozporządzenie w opracowaniu pt. *Konstytucja Rosji*, przeł. A. Kubik, Warszawa 2000. Następnie utrwalił się w tej formie w polskiej literaturze dotyczącej rosyjskiego konstytucjonalizmu. Moim zdaniem *rasporażenije* jest typowym aktem prawa wewnętrznego, dlatego winno być tłumaczone jako zarządzenie. Zob. szerzej M. Micińska, *Źródła prawa Prezydenta Federacji Rosyjskiej i federalnych organów władzy wykonawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 5, s. 97 i nast.

dwuizbowe Zgromadzenie Federalne, federalna ustawa konstytucyjna. Jej przedmiotem są zagadnienia najwyższej wagi państwowej wymienione wprost w art. 108 KFR. Należą do nich między innymi: przyjęcie do FR i utworzenie w jej składzie nowego podmiotu, zmiana statusu podmiotu FR, flaga państwowa, godło i hymn FR. Natomiast przedmiotem uchwalanej przez niższy organ parlamentu – Dumę Państwową – „zwykłej” ustawy federalnej są sprawy należące do wyłącznych kompetencji Federacji Rosyjskiej, jak również sprawy objęte zakresem kompetencji wspólnej, czyli takiej, która przysługuje zarówno Federacji Rosyjskiej, jak i jej podmiotom (art. 76 ust. 1 i 2 KFR). O podziale kompetencji decydują art. 71 i 72 KFR oraz umowy federalne (art. 11 ust. 3 KFR). Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Prezydentowi Federacji Rosyjskiej i innym wymienionym art. 104 ust. 1 KFR naczelnym federalnym organom władzy publicznej³⁴. Do wejścia w życie ustawy federalnej wymagana jest aprobatą Rady Federacji, podpis Prezydenta FR i ogłoszenie w organie promulgacyjnym. Warto podkreślić, iż rosyjska ustawa zasadnicza nie przewiduje bezpośrednich kompetencji legislacyjnych przysługujących społeczeństwu, takich jak obywatelska inicjatywa ustawodawcza czy weto ludowe.

Kolejnym aktem jest umowa międzynarodowa. Jej pozycję prawną w systemie źródeł normuje KFR oraz ustawy federalne³⁵. W myśl art. 15 ust. 4 KFR „Ogólnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego oraz umowy międzynarodowe zawarte przez Federację Rosyjską stanowią część składową jej systemu prawnego. Jeśli zawarta przez Federację Rosyjską umowa międzynarodowa stanowi inaczej niż przewiduje prawo, wówczas zastosowanie mają zasady umowy międzynarodowej”. Z brzmienia tego artykułu wynikają dwie reguły: po pierwsze, umowy międzynarodowe stają się źródłem prawa w znaczeniu formalno-prawnym i wchodzi wraz z ogólnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego w skład rosyjskiego systemu prawnego; po drugie, w razie kolizji normy umowy międzynarodowej mają pierwszeństwo nad ustawodawstwem

³⁴ Prócz Prezydenta FR inicjatywa ustawodawcza przysługuje: Radzie Federacji, członkom Rady Federacji, Deputowanym Dumy Państwowej, Rządowi Federacji Rosyjskiej, ustawodawczym (przedstawicielskim) organom podmiotów Federacji Rosyjskiej. Inicjatywa przysługuje również Trybunałowi Konstytucyjnemu Federacji Rosyjskiej, Sądowi Najwyższemu Federacji Rosyjskiej i Naczelnemu Sądowi Arbitrażowemu Federacji Rosyjskiej w kwestiach należących do ich kompetencji.

³⁵ M. Micińska-Bojarek, *Umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Przegląd*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2017, vol. 19, s. 195–214.

federalnym (tzw. zasada dualizmu)³⁶. Ze zdania drugiego art. 15 ust. 4 KFR wynika natomiast, że prymat przysługuje tylko umowom międzynarodowym, tj. prawu. Natomiast „ogólnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego” zasadniczo nie władają pierwszeństwem nad ustawodawstwem federalnym. Wyjątek stanowią ogólnie przyznane normy i reguły odnoszące się do praw człowieka, którym KFR nadaje szczególny status. Wynika to z art. 17 ust. 1 KFR, w myśl którego „W Federacji Rosyjskiej prawa i wolności człowieka i obywatela uznaje się i gwarantuje, zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami i normami prawa międzynarodowego i w zgodzie z niniejszą Konstytucją”. Zatem prymat nad prawem wewnętrznym mają umowy międzynarodowe oraz ogólnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego dotyczące ochrony praw człowieka, przy czym w obu przypadkach musi zostać zachowana zgodność z ustawą zasadniczą³⁷. Wyrażona w niej zasada transformacji generalnej stanowi przełom w stosunku do poprzedniego ustroju prawnego, jego struktury, hierarchii źródeł, a przede wszystkim – systemu wartości³⁸.

Zapisy konstytucyjne dookreślają federalna ustawa z dnia 15 lipca 1995 r. o umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej (u.o.u.m.)³⁹, jak również federalna ustawa konstytucyjna z dnia 21 lipca 1994 r. o Sądzie Konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej⁴⁰. Przepis art. 5 ust. 3 u.o.u.m. wprowadza regułę bezpośredniego stosowania umów: „Te postanowienia oficjalnie opublikowanych umów międzynarodowych Federacji Rosyjskiej, które nie wymagają wydania wewnątrzpaństwowych aktów wykonawczych, obowiązują w Federacji Rosyjskiej bezpośrednio. W celu realizacji

³⁶ A. Bosiacki, H. Izdebski, *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Kraków 2013, s. 301.

³⁷ Л.П. Ануфриева, *Конституция РФ и международное право: теоретический взгляд на понятие «общепризнанные принципы и нормы международного права», или о принципах права вообще и о принципах в международном праве*, „Lex Russica” 2018, nr 11, s. 124, <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsiya-rf-i-mezhdunarodnoe-pravo-teoreticheskiy-vzglyad-na-ponyatie-obshchepriznannyye-printsipy-i-normy-mezhdunarodnogo-prava-ili>.

³⁸ J. Szymański, *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9, s. 49.

³⁹ Федеральный закон от 15.07.1995 N 101-ФЗ – О международных договорах Российской Федерации, <https://rg.ru/1995/07/21/mejdunarodnye-dogovory-dok.html>, tekst ustawy w j. polskim: *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 1, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005, s. 109 i nast.

⁴⁰ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ – О Конституционном Суде Российской Федерации, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102031436>. Tekst ustawy w j. polskim: *Rosyjskie prawo konstytucyjne...*, t. 1, s. 169.

innych postanowień umów międzynarodowych w Federacji Rosyjskiej uchwalane są właściwe akty prawne”.

Zgodnie z ustawą federalną wyrażenie zgody na związanie się Federacji Rosyjskiej umową międzynarodową może nastąpić między innymi poprzez podpisanie umowy, wymianę dokumentów, ratyfikację (art. 6 u.o.u.m.). Ratyfikacja to wyrażenie zgody na zobowiązanie się umową międzynarodową realizowane w formie uchwalenia ustawy federalnej (art. 14 u.o.u.m.). Przepis art. 15 ust. 1 u.o.u.m. zawiera zamknięty katalog rodzajów umów podlegających ratyfikacji. Są nimi umowy, wykonanie których wymaga zmiany obowiązujących lub uchwalenia nowych ustaw federalnych, umowy, przedmiotem których są podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela, granice terytorium FR, obronność FR, rozbrojenie, sprawy zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, traktaty pokojowe i układy dotyczące bezpieczeństwa zbiorowego, udział Rosji w sojuszach międzypaństwowych, organizacjach międzynarodowych i innych związkach międzypaństwowych, o ile umowy te przewidują przekazanie im realizacji części uprawnień FR lub czynią decyzję ich organów wiążącymi dla FR.

Z prawem wniesienia do Dumy Państwowej wniosku o ratyfikację umowy międzynarodowej może wystąpić Prezydent Federacji Rosyjskiej lub Rząd Federacji Rosyjskiej. Wniosek winien zawierać ocenę ewentualnych finansowych i ekonomicznych skutków ratyfikacji. Duma Państwowa rozpatruje wniosek po uprzednim przedyskutowaniu go w komitetach i komisjach. Uchwalona ustawa o ratyfikacji umowy międzynarodowej podlega, zgodnie z art. 106 KFR, obligatoryjnemu rozpatrzeniu przez Radę Federacji. Następnie, stosownie do art. 86 lit. b KFR, ustawa przekazywana jest Prezydentowi FR w celu podpisania i ogłoszenia (art. 16 i 17 u.o.u.m.).

Szczególny tryb wyrażenia zgody na związanie się umową międzynarodową przewiduje art. 22 u.o.u.m.: „Jeżeli umowa międzynarodowa zawiera zasady wymagające zmiany poszczególnych przepisów KFR, podjęcie decyzji o wyrażeniu zgody na związanie się nią przez Federację Rosyjską w formie ustawy federalnej możliwe jest tylko po wniesieniu odpowiednich poprawek do KFR lub zrewidowaniu jej przepisów w ustanowionym trybie”.

Umowy niewymagające ratyfikacji podlegają zatwierdzeniu lub przyjęciu przez Prezydenta FR, Rząd FR, federalne organy władzy wykonawczej (art. 20 u.o.u.m.).

W odróżnieniu od zapisów art. 87 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej KFR nie określa, czy pierwszeństwo przysługuje wyłącznie umowom ratyfikowanym w formie ustawy, czy też wszystkim umowom międzynarodowym, niezależnie od tego, jaki organ wyraził zgodę na związanie się Federacji Rosyjskiej daną umową. Literalna wykładnia art. 15 ust. 4 KFR oraz art. 5 ust. 1 i 2 u.o.u.m. prowadzi do wniosku, że w przypadku kolizji priorytetem władają wszystkie rodzaje umów. Jednakże za przyjęciem takiej wykładni opowiedziało się niewielu przedstawicieli doktryny, wśród nich G.M. Danilenko⁴¹. Większość jurysprudencji wyrażała jednak poglądy zbieżne ze stanowiskiem B.I. Osminina, który uznał, że taka interpretacja oznaczałaby możliwość „podmiany ustawodawstwa”, priorytetem nad prawem krajowym władają więc tylko te umowy międzynarodowe, które zostały przyjęte do porządku prawnego FR w formie ustawy⁴². Ostatecznie pozycja prawna umów międzynarodowych została dookreślona orzeczeniami Sądu Najwyższego FR, które jednoznacznie zdyskredytowały pogląd o pierwszeństwie nad prawem wewnętrznym każdej umowy międzynarodowej⁴³. Prymat ma tylko umowa międzynarodowa ratyfikowana przez parlament w drodze ustawy i opublikowana w oficjalny sposób. I tylko takie umowy zajmują w hierarchii źródeł

⁴¹ Twierdzi on, iż art. 15 ust. 4 KFR obejmuje swym zakresem wszystkie umowy zawarte przez Federację Rosyjską. W konsekwencji akt ratyfikacyjny umowy nie ma tu jakiegos szczególnego znaczenia prawotwórczego, mimo że ratyfikacji umów międzynarodowych dokonuje parlament. G.M. Danilenko, *Implementation of international law in CIS states: theory and practice*, „European Journal of International Law” 1999, No. 1, s. 64, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/10/1/51.full.pdf+html>; tenże, *The New Russian Constitution and International Law*, „The American Journal of International Law” 1994, No. 3, s. 451.

⁴² Б.И. Осминин, *Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств*, Москва 2006, s. 253, https://books.google.pl/books?id=DdA-63YIKDgC&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

⁴³ Postanowieniem z 31 października 1995 r. Sąd Najwyższy FR określił, że „sąd nie może stosować ustawy regulującej przedmiotowe stosunki prawne, jeśli umowa międzynarodowa, która weszła w życie w FR w drodze ustawy federalnej, ustanawia inne reguły niż te, które przewiduje ustawa. W takich przypadkach stosuje się normy umowy międzynarodowej”. Z orzeczenia tego wynika więc, że tylko umowa międzynarodowa, która weszła w życie w drodze ustawy federalnej, a zatem ratyfikowana, ma pierwszeństwo przed ustawą, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 8 – О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия, <http://www.constitution.ru/decisions/10003328/10003328.htm>. W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy FR postanowieniem z 10 października 2003 r., stwierdzając, że „reguły obowiązującej umowy międzynarodowej FR, zgodę na obowiązywanie której wyrażono w drodze ustawy federalnej, mają priorytet w odniesieniu do prawa FR”. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 года N 5 – О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=18852.

prawa miejsce pomiędzy Konstytucją a federalnymi ustawami konstytucyjnymi⁴⁴. Umowy nieratyfikowane a zatwierdzone lub przyjęte przez Prezydenta FR lub Rząd FR władają priorytetem tylko w odniesieniu do prezydenckich i rządowych aktów niższego rzędu. Normy umów międzyresortowych władają priorytetem tylko wobec aktów danego resortu.

Kolejne źródła to akty rządowe głowy państwa. Konstytucja stanowi, że Prezydent FR wydaje dekrety i zarządzenia (art. 90 ust. 1 KFR)⁴⁵. Dekret (ros. *ukaz*) to zgodny z Konstytucją i ustawami federalnymi samoistny akt prawotwórczy Prezydenta FR, obowiązujący na obszarze całego kraju. Dekrety zasadniczo nie wymagają kontrasygnaty organów przedstawicielskich, poza dwoma wyjątkami określonymi w art. 102 ust. 1 lit. a i b KFR. Rada Federacji zatwierdza dekrety o wprowadzeniu stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Dekret zawierający normy abstrakcyjno-generalne ma moc ustawy i jako tzw. dekret normatywny jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego (por. art. 115 ust. 1 KFR)⁴⁶. Prócz dekretów normatywnych prezydent wydaje dekrety nienormatywne, zawierające normy konkretno-indywidualne (np. akty łaski)⁴⁷. Dekret to podstawowa formy sprawowania władzy prezydenckiej. Głowa państwa rosyjskiego wydaje ich około 20 miesięcznie.

Drugie wymienione w art. 90 KFR źródło prawa to zarządzanie (ros. *rasporiażenije*). W piśmiennictwie rosyjskim zdefiniowano je jako jeden z aktów podstawowych, zasadniczo niemający charakteru normatywnego, wydawany przez organ władzy wykonawczej (Prezydenta FR, Rząd FR) lub organ zarządzający w ramach jego kompetencji w celu szybkiego i skutecznego rozwiązywania operatywnych zadań, przy czym jego materia odnosi się do kwestii bieżących, wewnętrznych

⁴⁴ И. Н. Барциц, *Международное право и правовая система России*, „Журнал Российского Права” 2001, nr 2, <http://base.garant.ru/985749/>.

⁴⁵ Art. 90 ust. 1. KFR stanowi: Prezydent Federacji Rosyjskiej wydaje dekrety i zarządzenia. Ust. 2. Dekrety i zarządzenia Prezydenta Federacji Rosyjskiej mają moc obowiązującą na całym terytorium Federacji Rosyjskiej. Ust. 3. Dekrety i zarządzenia Prezydenta Federacji Rosyjskiej nie mogą być sprzeczne z Konstytucją Federacji Rosyjskiej i ustawami federalnymi.

⁴⁶ Przykład takiego aktu to dekret z dnia 2 sierpnia 2010 r. – o wprowadzeniu stanu wyjątkowego w siedmiu podmiotach FR ze względu na zagrożenie pożarowe (Указ Президента Российской Федерации от 2.08.2010 – Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности, в семи субъектах Российской Федерации, <http://kremlin.ru/news/8558>).

⁴⁷ Указ Президента Российской Федерации от 16.09.2019 N 446 – О помиловании Сапоцкой Н. А., <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909160042>.

i organizacyjnych⁴⁸. Ponieważ „normatywny charakter” aktu oznacza, iż normy w nim zawarte kierowane są do nieograniczonego kręgu adresatów, brak tej cechy wskazuje, że mamy do czynienia ze źródłem prawa wewnętrznego⁴⁹. Nie może być zatem trafne tłumaczenie tego zwrotu jako rozporządzenia, gdyż w polskiej terminologii prawniczej rozporządzenie zawsze jest aktem powszechnie obowiązującym, niezależnie od tego, czy pochodzi od organu centralnego (rozporządzenie ministra), terytorialnego (rozporządzenie wojewody), czy jest źródłem prawa unijnego (rozporządzenie Komisji Europejskiej)⁵⁰.

Następnie konstytucja wymienia akty prawne Rządu FR. Z art. 115 KFR wynika, że Rząd FR wydaje uchwały i zarządzenia, które są aktami wykonawczymi obowiązującymi na całym obszarze kraju „wydanymi w celu realizacji Konstytucji, ustaw federalnych i dekretów normatywnych”⁵¹. Treść wzmiankowanego artykułu została powielona i jednocześnie uzupełniona w art. 23 federalnej ustawy konstytucyjnej z dnia 17 grudnia 1997 r. o Rządzie Federacji Rosyjskiej⁵². W myśl tego przepisu akty o charakterze normatywnym wydawane są w formie uchwał (ros. *postanowlenie*), natomiast akty dotyczące kwestii organizacyjno-technicznych oraz innych zagadnień bieżących, niemające charakteru normatywnego, wydawane są w formie zarządzenia (ros. *rasporiażenie*).

Uchwała Rządu FR jest więc źródłem prawa wykonawczego o charakterze normatywnym, wydawanym w celu realizacji aktów wyższego rzędu, regulującym istotne materie publiczne i skierowanym do szerokiego kręgu adresatów, zatem stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego. Stosownie do art. 23 federalnej ustawy o Rządzie FR w trybie

⁴⁸ М.А.Я. Сухарев, В.Е. Крутских, А.Я. Сухарева, *Большой юридический словарь*, Москва 2003. <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17831>, *Чем отличается приказ от распоряжения?* https://nsovetnik.ru/drugoe/chem_otlichaetsya_prikaz_ot_rasporyazheniya/.

⁴⁹ Н.А. Пьянов, *Консультации по теории государства и права: Тема «Правовое регулирование и его механизм»*, „Сибирский Юридический Вестник” 2003, nr 1, <https://cyberleninka.ru/.../konsultatsii-po-teorii-gosudarstva-i-prav...>

⁵⁰ М. Мicińska, *Źródła prawa...*, s. 100.

⁵¹ Art. 115 ust. 1. Mając za podstawę i wykonując Konstytucję Federacji Rosyjskiej, ustawy federalne i dekrety normatywne Prezydenta Federacji Rosyjskiej – Rząd Federacji Rosyjskiej wydaje uchwały i zarządzenia oraz zapewnia ich wykonanie. Ust. 2. Uchwały i zarządzenia Rządu Federacji Rosyjskiej obowiązują w Federacji Rosyjskiej. Ust. 3. Uchwały i zarządzenia Rządu Federacji Rosyjskiej w przypadku ich sprzeczności z Konstytucją Federacji Rosyjskiej, ustawami federalnymi i dekretami Prezydenta Federacji Rosyjskiej – mogą zostać uchylone przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej.

⁵² Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ – О Правительстве Российской Федерации, <https://rg.ru/1997/12/23/pravitelstvo-dok.html>

uchwały mogą być regulowane prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela pod warunkiem ich zgodnego z prawem wejścia w życie, nie wcześniej niż z dniem ich oficjalnego opublikowania.

Najbliższym polskim odpowiednikiem uchwały Rządu FR jest rozporządzenie Rady Ministrów. Jednakże istotna różnica między obu aktami polega na tym, że wydanie uchwały przez Rząd FR nie wymaga szczególnego upoważnienia zawartego w ustawie (por. art. 92 ust. 1. Konstytucji RP⁵³). Generalnie warto podnieść, że ustawy federalne nie zawierają delegacji do wydania aktów wykonawczych przez Rząd FR, zawierają one tylko ogólne upoważnienia do wydania aktów wykonawczych przez ministerstwa. Uchwały i zarządzenia Rządu FR są więc aktami wydawanymi na podstawie ogólnych przepisów kompetencyjnych w ramach prerogatyw prawotwórczych. Dla wykonania ustawy Rząd FR może podjąć dowolną liczbę uchwał i zarządzeń o takiej treści, jaką uzna za stosowne. Regulacja taka, jest niewątpliwie instrumentem stwarzającym przewagę dla egzekutywy w systemie polityczno-prawnym FR⁵⁴.

Prikaz to niewymienione w konstytucji źródło prawa mające szerokie zastosowanie w rosyjskim obrocie prawnym. W języku naturalnym oznacza rozkaz, nakaz. W ujęciu doktryny tym pojęciem określa się natomiast „oficjalny akt władzy wydany przez decydenta w ramach jego kompetencji, dotyczący najważniejszych kwestii związanych z pracą federalnych organów władzy wykonawczej, takich jak ich struktura, zadania i funkcje”⁵⁵.

Pod względem funkcji normatywnej *prikaz* to pojęcie wieloznaczne. Przede wszystkim *prikazy* mogą mieć charakter abstrakcyjno-generalny i stanowić źródło prawa powszechnie obowiązującego. Do wydawania takich *prikazów* upoważnione są ministerstwa federalne oraz korporacje państwowe Rosatom i Roskosmos, a także inne podmioty na podstawie

⁵³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

⁵⁴ Zob. szerzej M. Micińska, *Źródła prawa...*, s. 97–112.

⁵⁵ *Приказ*, <http://pravoteka.ru/encyclopedia11784>, *Подзаконные нормативно-правовые акты*, <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/podzakonnye-npa.html>, *Элементарные начала общей теории права. Право и закон*, ред. В.И. Червонюка, Москва 2003, <http://law.niv.ru/doc/dictionary/theory-of-law/fc/slovar-207-3.htm#zag-453>.

upoważnień ustawowych⁵⁶. Z dekretu z dnia 9 marca 2004 r. o systemie i strukturze federalnych organów władzy wykonawczej⁵⁷ wynika bowiem, że „mając za podstawę akty wyższej rangi i dążąc do ich wykonania, ministerstwo federalne realizuje regulację normatywno –prawną” (ros. *normatywno – prawowoje regulirowanije*). Termin „regulacja normatywno-prawna” oznacza kompetencję do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ministerstwa oraz korporacje Rosatom i Roskosmos mogą zatem wydawać akty wykonawcze o charakterze powszechnie obowiązującym. Formą realizacji tej kompetencji jest właśnie *prikaz*, który w tym przypadku należy tłumaczyć jako rozporządzenie ministerialne.

Pirkazy zawierające normy powszechnie obowiązujące o charakterze abstrakcyjno-generalnym mogą być też wydawane przez organy jednostki municypalnej. Taki typ *prikazu* odpowiada w polskiej terminologii prawniczej zarządzeniu wójta, burmistrza, prezydenta.

Oprócz tego *prikaz* może być też źródłem abstrakcyjno-generalnym o charakterze wewnętrznym wydawanym przez federalne organy wykonawcze. Wtedy jego odpowiednikiem w języku polskim będzie zarządzenie ministerialne. Wreszcie *prikaz* może być również aktem administracyjnym o charakterze konkretno-indywidualnym, w szczególności aktem powołania, mianowania czy przyznania nagrody. *Pirkazy* zawierające przepisy wewnętrzne i normy konkretno-indywidualne mogą być wydawane nie tylko przez ministerstwa, korporacje państwowe i podmioty upoważnione na podstawie ustaw szczególnych, ale również przez federalne służby i agencje⁵⁸.

⁵⁶ Np. Prezydent Federacji Rosyjskiej jako Najwyższy Zwierzchnikowi Sił Zbrojnych na podstawie art.13 ust. 1 federalnej ustawy z dnia 31 maja 1996 r. – o obronie, Федеральный закон от 31.05.1996 N 61-ФЗ – Об обороне, <https://base.garant.ru/135907/4838ee0ae072cab29985721c1a2457bb/>.

⁵⁷ Указ Президента Российской Федерации от 9.03.2004 N 314 – О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, <https://rg.ru/2004/03/11/federel-dok.html>, Dekret aktualny w części dotyczącej systemu i uchylony w części dotyczącej struktury.

⁵⁸ M. Micińska, *Źródła prawa...*, s. 105.

Źródła odnoszące się do ochrony praw człowieka

Konstytucja Federacji Rosyjskiej, jak większość ustaw zasadniczych państw świata, to akt proklamujący ochronę fundamentalnych wolności i praw człowieka. Przepisy art. 17 ust. 1 i następane KFR stanowią, że „W Federacji Rosyjskiej uznaje się i gwarantuje prawa i wolności człowieka i obywatela zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami i normami prawa międzynarodowego oraz z niniejszą Konstytucją. Podstawowe prawa i wolności człowieka są niezbywalne i przysługują każdemu z urodzenia. Realizacja praw i wolności człowieka i obywatela nie może naruszać praw i wolności innych osób”.

Przepis art. 18 KFR głosi, że „Prawa i wolności człowieka i obywatela stosuje się bezpośrednio. Wyznaczają one sens, treść i sposób stosowania ustaw, działalność władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz samorządu terytorialnego i są zapewniane przez wymiar sprawiedliwości”. Natomiast art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze KFR dookreśla, iż „Państwo gwarantuje równość praw i wolności człowieka i obywatela niezależnie od płci, rasy, narodowości, języka, pochodzenia, stanu majątkowego i stanowiska służbowego, miejsca zamieszkania, stosunku do religii, przekonań, przynależności do organizacji społecznych, a także innych okoliczności”.

O zasadach limitacji praw człowieka stanowi z kolei art. 55 ust. 3 KFR, który głosi, że „Prawa i wolności człowieka i obywatela mogą zostać ograniczone przez ustawę federalną jedynie w takiej mierze, w jakiej jest to niezbędne do ochrony podstaw ustroju konstytucyjnego, moralności, zdrowia, praw i uprawnionych interesów innych osób, zapewnienia obronności kraju i bezpieczeństwa państwa”.

Z powyższych ustaleń wynika, że konstytucyjne prawa i wolności mają charakter:

- powszechny (są takie same dla każdego człowieka niezależnie od np. miejsca zamieszkania);
- przyrodzony (istnieją niezależnie od woli władzy czy przepisów prawa, FR jedynie tworzy system ich ochrony);

- niezbywalny (władza FR nie może ich odebrać, jak również nie można się ich zrzec);
- nienaruszalny (istnieją niezależnie od władzy FR i nie mogą być przez nią dowolnie regulowane)
 - i mogą być ograniczane tylko w trybie ustawy w określonych w KFR sytuacjach, takich jak między innymi „zapewnienie obronności kraju i bezpieczeństwa państwa”.

Przesłanka zapewnienia obronności kraju i bezpieczeństwa stanowi zatem uprawnioną podstawę do wprowadzenia szczególnego reżimu prawnego na terytorium zamkniętych miast. Aktem rangi ustawowej wprowadzającym ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności celem zapewnienia funkcjonowania szczególnego reżimu bezpieczeństwa jest federalna ustawa z dnia 14 lipca 1992 r. o zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej. Na jej podstawie ograniczono niektóre konstytucyjne wolności i prawa, a w szczególności:

- prawo do swobodnego poruszania się, wyboru miejsca pobytu i zamieszkania, oraz swobodnego opuszczania granic Federacji Rosyjskiej, o którym mowa w art. 27 KFR;
- prawo do zrzeszania się, łącznie z prawem tworzenia związków zawodowych w celu ochrony swoich interesów oraz swoboda działalności organizacji społecznych, o którym mowa w art. 30 KFR;
- prawo do swobodnego wykorzystywania swoich zdolności i mienia w przedsiębiorczości oraz w innej, niezabronionej przez prawo działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 34 KFR;
- prawo własności prywatnej, posiadania mienia na własność, władania nim, użytkowania go i rozporządzania nim zarówno indywidualnie, jak i wspólnie z innymi osobami, w tym posiadania ziemi na własność, o którym mowa w art. 35 ust. 1 KFR;
- prawo władania, użytkowania i rozporządzania ziemią oraz innymi zasobami naturalnymi, o którym mowa w art. 36 KFR;
- prawo do pracy w warunkach odpowiadających wymogom bezpieczeństwa i higieny, o którym mowa w art. 37 ust. 3 KFR;
- prawo do życia w sprzyjającym mu środowisku naturalnym, o którym mowa w art. 42 KFR.

Status prawny zamkniętych miast w kontekście ochrony wolności i praw mieszkańców i pracowników ZATO winien być zgodny ze standardami umów międzynarodowych. W szczególności chodzi tu o Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka uchwalone w Nowym Jorku, na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 16 grudnia 1966 r., które weszły w życie dnia 23 marca 1976 r. Pakty te zostały podpisane przez ZSRR dnia 18 marca 1968 r. i ratyfikowane na mocy dekretu Prezydium Rady Najwyższej ZSRR dnia 18 września 1973 r.⁵⁹ Zasady paktów mają wiążący charakter prawny.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) w art. 12 ust. 1–4 proklamuje wolność osobistą i wolność poruszania się, stanowiąc, że: „Każdy człowiek przebywający legalnie na terytorium jakiegokolwiek Państwa będzie miał prawo, w obrębie tego terytorium, do swobody poruszania się i wolności wyboru miejsca zamieszkania. Każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny. Wymienione wyżej prawa nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom, z wyjątkiem tych, które są przewidziane przez ustawę, są konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej, albo praw i wolności innych i są zgodne z pozostałymi prawami uznanymi w niniejszym Pakcie. Nikt nie może być samowolnie pozbawiony prawa wjazdu do swego własnego kraju”.

Przepis art. 22 ust. 1–2 paktu proklamujący prawo tworzenia i działania stowarzyszeń, stanowi że: „Każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszenia się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów”. Ustęp 2 tego artykułu stanowi o warunkach limitacji tego prawa: „Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji”.

⁵⁹ UN Treaty Collection, aktualny stan ratyfikacji Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en.

Kolejny dokument z zakresu praw człowieka to Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCz), sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., przyjęta przez państwa członkowskie Rady Europy. Konwencja została otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r. i po uzyskaniu niezbędnych 10 ratyfikacji weszła w życie dnia 3 września 1953 r. Akt ten został ratyfikowany przez Rosję już w nowych warunkach ustrojowych, dnia 30 marca 1998 r., jednakże niektóre protokoły dodatkowe do konwencji (szósty, dwunasty, trzynasty i szesnasty) pozostały bez ratyfikacji⁶⁰. Konwencja zawiera nie tylko katalog podstawowych praw i wolności człowieka, lecz również ustanawia procedurę kontrolną, która umożliwi żądanie zaprzestania naruszania praw, przywrócenia stanu zgodnego z nimi, a także przyznanie odpowiedniego zadośćuczynienia finansowego osobom poszkodowanym.

W przedmiotowym kontekście należy przede wszystkim zwrócić uwagę na jej art. 11 ust. 1–2, który proklamuje wolność zgromadzeń i stowarzyszania się: „Každy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

Z wyżej przytoczonych przepisów poszczególnych ratyfikowanych przez Rosję aktów z zakresu międzynarodowej ochrony praw człowieka wynika, iż wprowadzona w formie przepisu ustawowego klauzula limitacyjna opierająca się na przesłance ochrony interesów bezpieczeństwa państwowego stanowi w pełni uprawnioną podstawę do wprowadzania ograniczeń zarówno wolności osobistej wolności poruszania się, jak i prawa tworzenia oraz działania stowarzyszeń oraz wolności zgromadzeń.

⁶⁰ Федеральный закон от 30. 03. 1998 N 54-ФЗ – О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102076913&backlink=1&&nd=102052320>.

Źródła kształtujące ustrój zamkniętego miasta jako instytucji federalnej

Podstawowym aktem kształtującym ustrój zamkniętego miasta jako instytucji federalnej jest wspomniana tu niejednokrotnie ustawa o ZATO. Rosyjska literatura przedmiotu podkreśla, że akt ten, przyjęty w okresie gospodarczej i politycznej niestabilności lat dziewięćdziesiątych XX w., odegrał kluczową rolę w utrzymaniu bezpieczeństwa narodowego i infrastruktury społecznej zakładów i obiektów, które ze względu na swój specyficzny profil produkcji wymagały działalności w tajnym reżimie⁶¹.

Ten krótki, liczący zaledwie 8 artykułów akt, definiuje pojęcie ZATO oraz jego cechy determinujące zamknięty status jednostki, określa tryb tworzenia i likwidowania zamkniętego miasta, ustanawia wielopoziomowy system zarządzania ZATO, rozgraniczając kompetencje: głowy państwa, Rządu FR, federalnych i regionalnych organów władzy państwowej oraz organów samorządu terytorialnego⁶². Stosownie do art. 1 ust. 3 z.j.a.t. do kompetencji organów federalnych należą między innymi: określenie obszaru i granic jednostki ZATO, w tym gruntu przydzielonego dla obiektu strategicznego, zadania z zakresu bezpieczeństwa medyczno-sanitarnego, wydawanie pozwoleń na budowę, zapewnienie funkcjonowania specjalnego reżimu bezpieczeństwa, w tym szczególnych warunków życia obywateli, ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwo przeciwpożarowe. Odnośnie do kompetencji federalnych ustawa gwarantuje zapewnienie specjalnych środków pomocy państwowej dla obywateli FR mieszkających i pracujących w zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej, jak również ustanawia szczegółowe reguły gospodarowania nieruchomościami na terenie ZATO. Inne

⁶¹ Э.В. Золин, dz. cyt., s. 131.

⁶² И.В. Михеева, К.В. Черкасов, „Болевые точки” правового регулирования закрытых территорий в современной России, „Вестник Пермского Университета. Юридические Науки” 2016, nr 34, s. 380–390, <https://cyberleninka.ru/article/n/bolevye-tochki-pravovogo-regulirovaniya-zakrytyh-territoriy-v-sovremennoy-rossii>.

ustawy mające ważne znaczenie z punktu widzenia ustroju wewnętrznego ZATO to federalna ustawa z dnia 21 lipca 1993 r. o tajemnicy państwowej⁶³ oraz Kodeks wykroczeń administracyjnych Federacji Rosyjskiej z dnia 30 grudnia 2001 r.⁶⁴, a w szczególności jego art. 20 ust. 19 określający karno-administracyjne sankcje za naruszenie specjalnego reżimu zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej.

Jeżeli chodzi o porozumienia międzynarodowe kształtujące pozycję prawną zamkniętych miast w aspekcie ochrony interesów państwowych warto zwrócić uwagę na Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej przyjęty uchwałą Zgromadzenia Ogólnego ONZ dnia 1 lipca 1968 r., otwarty do podpisu w Londynie, Moskwie i Waszyngtonie. Układ ratyfikowany przez ZSRR dnia 24 listopada 1969 r. wszedł w życie 5 marca 1970 r.⁶⁵ Jego głównym założeniem jest wyeliminowanie rozprzestrzeniania broni jądrowej przez państwa już taką broń posiadające. Akt deklaruje równocześnie zasadę udostępniania korzyści i informacji naukowych związanych z wykorzystywaniem energii atomowej dla celów pokojowych. Art. 1 układu zobowiązuje ZSRR, jako państwo dysponujące bronią jądrową, do „nieprzekazywania komukolwiek bezpośrednio lub pośrednio broni jądrowej lub innych jądrowych urządzeń wybuchowych oraz kontroli nad nimi”. Zamknięte miasto jest właśnie, zdaniem rosyjskiej doktryny⁶⁶, jedną z instytucji służących do utrzymania najwyższego poziomu kontroli i bezpieczeństwa nad cywilnym i wojskowym potencjałem atomowym Rosji.

Kluczowe znaczenie w kwestiach kształtowania ustroju ZATO jako jednostki podporządkowanej organom władzy federalnej ma dekret prezydencki. Akt ten jest bowiem źródłem prawa konstytuującym konkretne ZATO. Za jego pomocą Prezydent FR tworzy, zmienia i likwiduje poszczególne zamknięte miasta. Jako przykład można wskazać dekret z dnia 28 maja 2008 r. o przekształceniu zamkniętych jednostek administracyjno-terytorialnych miasta Polarnyj, miasta Skalistyj i miasta Snieżnogorsk, obwód

⁶³ Закон РФ от 21 июля 1993 N 5485-I – О государственной тайне, <http://docs.cntd.ru/document/9004687>.

⁶⁴ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102074277>.

⁶⁵ Signatories and parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, <https://fas.org/nuke/control/npt/text/npt3.htm>.

⁶⁶ И.В. Михеева, К.В. Черкасов, dz. cyt., s. 383; К.Ю. Рафиковна, dz. cyt., s. 3.

murmański, w zamkniętą jednostkę administracyjno-terytorialną Aleksandrowsk, obwód murmański⁶⁷.

Uchwały Rządu FR odgrywają natomiast istotną rolę w dookreśleniu reżimu bezpieczeństwa obowiązującego w zamkniętych miastach przy uwzględnieniu ich różnej, resortowej podległości. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na uchwałę z dnia 26 czerwca 1998 r. o szczególnym reżimie prawnym zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, na terytorium której położone są obiekty Ministerstwa Obrony Federacji Rosyjskiej⁶⁸, uchwałę z dnia 11 czerwca 1996 r. o szczególnym reżimie prawnym zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, na terytorium której położone są obiekty Państwowej Korporacji Energii Atomowej „Rosatom”⁶⁹, uchwałę z dnia 29 czerwca 2011 r. o szczególnym reżimie prawnym zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, na terytorium której położone są obiekty infrastruktury kosmicznej⁷⁰, i uchwałę z dnia 22 czerwca 2017 r. o szczególnym reżimie bezpiecznego funkcjonowania zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, na terytorium której położone są obiekty Ministerstwa Przemysłu i Handlu Federacji Rosyjskiej⁷¹. Wyżej wymienione uchwały mają podobną konstrukcję

⁶⁷ Указ Президента РФ от 28.05.2008 N 857 (ред. от 30.04.2016) – О преобразовании закрытых административно-территориальных образований – города Полярного, города Скалистого и города Снежногорска Мурманской области в закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102122232>.

⁶⁸ Постановление Правительства РФ от 26.06.1998 N 655 (ред. от 19.03.2014) – Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19183/.

⁶⁹ Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 N 693 (ред. от 02.12.2017) – Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом”.

⁷⁰ Постановление Правительства РФ от 29.06.2011 N 519 (ред. от 12.02.2019) – Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты космической инфраструктуры (вместе с „Положением об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты космической инфраструктуры”).

⁷¹ Постановление Правительства РФ от 22.06.2017 N 735 – Об утверждении Положения об обеспечении особого режима безопасного функционирования в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены организации и (или) объекты, находящиеся в ведении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, <https://docs.cntd.ru/document/436743693>.

prawną i wprowadzają, z uwzględnieniem różnic wynikających z przynależności resortowej, dwie strefy bezpieczeństwa w ZATO, a mianowicie strefę kontrolowaną (A), która jest obszarem infrastruktury socjalnej i transportowej, oraz strefę zastrzeżoną (B), na obszarze której znajdują się strategiczne obiekty, zakłady, przedsiębiorstwa itp. Uchwały formułują obowiązujące w ZATO zasady organizacji ochrony obiektów i systemu punktów przepustkowych, określają procedury wydawania stałych i tymczasowych zezwoleń na pobyt, wjazd i wyjazd z terytorium ZATO.

Inny przykład źródła dookreślającego pozycję prawną zamkniętych miast to wielokrotnie nowelizowana uchwała Rządu FR z dnia 5 lipca 2001 r. o zatwierdzeniu wykazu zamkniętych jednostek administracyjno-terytorialnych i położonych na ich terytorium zamieszkanymi miejscowości⁷². Akt ma formę tabeli składającej się z trzech kolumn. Wykaz ZATO ma charakter zamknięty. Aktualnie wymienia 38 jednostek zlokalizowanych w 22 podmiotach Federacji Rosyjskiej. Pierwsza kolumna tabeli zawiera nazwę geograficzną zamkniętego miasta, druga – podmiot federacji, w którym zlokalizowane jest dane ZATO oraz centrum administracyjne tej jednostki, a trzecia – wszystkie miejscowości (jednostki osadnicze) wchodzące w skład danego ZATO. Dla przykładu odpowiednio: Fokino/ Kraj Nadmorski, miasto Fokino/ miasto Fokino, przysiółki Dunaj i Putjatin. Inny przykład: Siewieromorsk/ obwód murmański, miasto Siewieromorsk/ miasto Siewieromorsk, przysiółek Safonowo, osady Siewieromorsk 3 i Szczukoziero.

Pozycję prawną ZATO kształtują również *priказы*, czyli wieloznaczne z punktu widzenia funkcji normatywnej akty prawne o charakterze wykonawczym, wydawane przez właściwe federalne organy władzy państwowej: Rosatom, Roskosmos, MON, MPiH. Przykładowo rozporządzenie Rosatomu normujące udział obywateli i osób prawnych w transakcjach dotyczących nieruchomości położonych na terenie zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej⁷³ albo zarządzenie Rosatomu

⁷² Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 N 508 (ред. от 16.02.2021) – Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102370721&backlink=1&nd=102071900>.

⁷³ Приказ Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом” от 6 июня 2017 N 1/15-НПА – Об утверждении Порядка согласования Госкорпорацией „Росатом” или подведомственными организациями Госкорпорации «Росатом» совместно с Федеральной службой безопасности Российской Федерации или территориальными органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации решений органов местного самоуправ-

z dnia 5 grudnia 2008 r. w sprawie zatwierdzenia trybu tworzenia, rozliczania i wydatkowania środków rezerwowych zgromadzonych przez korporację Rosatom przeznaczonych na zapewnienie bezpieczeństwa szczególnie niebezpiecznych obiektów jądrowych⁷⁴.

Ostatnie źródło, istotne z punktu widzenia tematu pracy, to instrukcja. Leży ono najniżej w hierarchii, ma charakter wewnętrzny i jest adresowane do zamkniętego kręgu podmiotów podporządkowanych organizacyjnie organowi wydającemu dany akt. Z punktu widzenia wewnętrznej organizacji ZATO szczególne znaczenie mają instrukcje określające reżim przepustkowy wydawane odrębnie dla każdej jednostki. Instrukcja taka zawiera szczegółowe zasady dostępu do strefy kontrolowanej i zastrzeżonej. Instrukcje dostępu do strefy kontrolowanej (A) wydaje terytorialny organ Federalnej Służby Bezpieczeństwa w porozumieniu z kierownikiem obiektu strategicznego, komendantem służby ochrony obiektu oraz naczelnikiem jednostki municypalnej, na której znajduje się obiekt. Natomiast instrukcję dostępu do strefy zastrzeżonej (B) wydaje kierownik obiektu strategicznego w porozumieniu z komendantem służby ochrony danego obiektu⁷⁵.

Podsumowując dokonane ustalenia, stwierdzić należy, że pozycję prawnoustrojową zamkniętych miast Rosji kształtują akty normatywne różnego typu i rangi. Część obowiązujących źródeł prawa została wymieniona w KFR, część z nich to akty, o których rosyjska ustawa zasadnicza nie wspomina.

Źródłem wymienionym w KFR jest między innymi ustawa federalna. Najważniejsze akty tego typu kształtujące status prawny ZATO to: federalna ustawa z dnia 14 lipca 1992 r. o zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej i federalna ustawa z dnia 6 października 2003 r. o ogólnych zasa-

правления закрытых административно-территориальных образований об участии граждан и юридических лиц в совершении сделок в отношении объектов недвижимого имущества, находящегося на территории закрытого административно-территориального образования <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71642980/>.

⁷⁴ Приказ Госкорпорации „Росатом” от 5.12.2008 N 630 – Об утверждении порядка формирования, учета и расходования средств резервов, предназначенных для обеспечения безопасности особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов (кроме атомных станций) на всех стадиях их жизненного цикла и развития, аккумулярованных Государственной корпорацией по атомной энергии „Росатом” (Зарегистрировано в Минюсте РФ 25.12.2008 N 12997), <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=129816>.

⁷⁵ И.В. Михеева, К.В. Черкасов, dz. cyt., s. 385.

dach organizacji samorządu lokalnego. Ustawy te tworzą złożony, podwójny, bo federalno-municipalny ustrój organizacyjny ZATO.

W hierarchii źródeł Konstytucja FR wysoką pozycję nadaje umowie międzynarodowej. W pracy ustalono, że regulacje odnoszące się do statusu prawnego osób zamieszkujących i pracujących w ZATO *prima facie* zdają się odpowiadać standardom międzynarodowej ochrony praw człowieka, jak również Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Kwestia ta wymagać będzie jednak bardziej szczegółowej analizy przeprowadzonej w kolejnych rozdziałach.

Prócz ustaw federalnych i umów międzynarodowych pozycję prawną ZATO kształtuje też duża grupa aktów o charakterze wykonawczym, w tym dekrety, uchwały Rządu FR. W odróżnieniu od dość lakonicznej, bo liczącej zaledwie 8 artykułów ustawy o ZATO, akty wykonawcze przejmują ciężar szczegółowego uregulowania szeregu instytucji prawych związanych z tworzeniem i organizacją zamkniętych miast.

Wśród aktów egzekutywy niewymienionych przez rosyjską ustawę zasadniczą istotną rolę w rosyjskim obrocie prawnym odgrywa *prikaz*. Akt ten nie ma jednoznacznego polskiego odpowiednika, gdyż może pełnić kilka funkcji normatywnych. W zależności od treści i wydającego go podmiotu może on zawierać przepisy albo powszechnie obowiązujące, albo wewnętrzne, albo być aktem stosowania prawa. W przypadku tłumaczenia nazwy danego aktu na język polski każdorazowo wymagana będzie wnikliwa analiza jego treści. Nie nazwa aktu przesądza bowiem o jego charakterze – tj. uznaniu go za powszechnie obowiązujący lub wewnętrzny – a jego treść. Konieczność dokonywania oceny treści aktu w celu określenia jego charakteru normatywnego niewątpliwie osłabia gwarancje ochrony praw człowieka i obywatela⁷⁶.

⁷⁶ M. Micińska, *Źródła prawa...*, s. 108.

Źródła kształtujące ustrój zamkniętego miasta jako jednostki municypalnej

Konstytucja Federacji Rosyjskiej ma kluczowe znaczenie w odniesieniu do problematyki zamkniętych miast jako akt wprowadzający zasadę samorządności. Jak już była o tym mowa, ZATO mają status jednostki municypalnej typu miejskiego (okręg miejski). Wyrażona w art. 12 KFR ogólna zasada ustrojowa głosi, że: „W Federacji Rosyjskiej uznaje się i gwarantuje samorząd terytorialny. Samorząd terytorialny jest w ramach swoich kompetencji niezależny. Organy samorządu terytorialnego nie wchodzą w skład systemu organów władzy państwowej”. Zatem konstytucja z 1993 r. przywraca w Rosji samorządność lokalną, która była zlikwidowana wraz ze zwycięstwem Rewolucji Październikowej w 1917 r.

Z przepisów rozdziału 8 KFR, w całości poświęconego problematyce samorządowej wynika, między innymi, iż: „Samorząd terytorialny w Federacji Rosyjskiej zapewnia samodzielne rozwiązywanie przez ludność kwestii o znaczeniu lokalnym oraz władanie, użytkowanie i dysponowanie własnością municypalną. Samorządność realizowana jest przez obywateli w drodze referendum, wyborów i innych form bezpośredniego wyrażania woli oraz za pośrednictwem obieralnych i innych organów samorządu terytorialnego (art. 130 KFR)”.

Konstytucja transkontynentalnego państwa kładzie nacisk na ochronę różnorodności euroazjatyckich etosów i kultur oraz publiczną partycypację w sprawach ustalania granic jednostek municypalnych, art. 131 KFR stanowi bowiem, iż „Samorząd terytorialny działa w jednostkach municypalnych, których rodzaje określa ustawa federalna. Terytoria jednostek municypalnych są określane z uwzględnieniem lokalnych historycznych i innych tradycji. Zmiana granic obszarów, na których realizowany jest samorząd lokalny, możliwa jest z uwzględnieniem opinii ludności tych obszarów, w trybie określonym przez ustawę federalną”.

Z punktu widzenia tematu tej pracy na szczególną uwagę zasługują zwłaszcza art. 131 ust. 1 ze znacznikiem 1 KFR, dodany w trybie zatwierdzonej referendum nowelizacji KFR z dnia 1 lipca 2020 r. Stanowi on, iż „Organy władzy państwowej mogą uczestniczyć w tworzeniu organów samorządu terytorialnego, powołaniu na stanowiska i odwoływaniu urzędników samorządu terytorialnego, w trybie i przypadkach określonych ustawą federalną”. Ten przepis będzie miał w szczególności zastosowanie w przypadku odrębności organizacji samorządu lokalnego polegającej na większej aktywności państwa w specyficznych jednostkach terytorialnych, takich jak zamknięte miasta czy naukogrady.

Na status prawny zamkniętych miast jako jednostek municypalnych duży wpływ miała ratyfikowana przez Rosję w 1998 r. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST)⁷⁷. Stosownie do jej kluczowych momentów podstawowe kompetencje społeczności lokalnych uregulowane zostały w Konstytucji i ustawach federalnych. Aktem rangi ustawowej kształtującym status zamkniętego miasta jako jednostki municypalnej jest harmonizująca z pryncypiami ratyfikowanej przez Rosję w 1998 r. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego federalna ustawa z dnia 6 października 2003 r. o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej⁷⁸. Jest to obszerny akt definiujący pojęcia jednostki municypalnej, formułujący pryncypialne reguły samorządu terytorialnego, wprowadzający dwustopniową strukturę samorządu w FR i inne. Ustawa określa i rozgranicza kompetencje federalnych, regionalnych i lokalnych organów władzy, ustanawiając ramową strukturę organów władzy, zasady ogólne tworzenia aktów prawa miejscowego, przeprowadzania wyborów, referendum lokalnego i inne.

Określając jedynie zarys struktury organów władzy lokalnej i pozostawiając wiele swobody prawodawstwu regionalnemu i lokalnemu, ustawa w pełni harmonizuje z art. 6 ust. 1. EKST pt. Dostosowanie struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych. Przepis ten głosi, że „Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać

⁷⁷ Федеральный закон от 11.04.1998 N 55-ФЗ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления, <http://base.garant.ru/2559224/>.

⁷⁸ Федеральный Закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>.

swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie”.

Odrębności organizacji samorządu terytorialnego w jednostkach municypalnej ZATO dookreśla ustawa z dnia 14 lipca 1992 r. o zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej. Przewiduje ona m.in. szczególne zasady wyboru naczelnika samorządu ZATO, specyficzne kompetencje municypalnych związane zapobieganiem awariom technicznym związanych z funkcjonowaniem obiektów strategicznych i inne. Źródłami kształtującymi pozycję prawną poszczególnych ZATO są również akty prawa miejscowego: statuty (ros. *ustawy*) i uchwały (ros. *postanowljenija*) organu przedstawicielskiego, zwanego w zależności od statutu danej jednostki, radą deputatów, radą municypalną, ponadto zarządzenia (ros. *rasporażenija*) naczelnika jednostki municypalnej (ros. *gławy*), a także zarządzenia (ros. *prikazy*) administracji jednostki municypalnej.

Stosownie do federalnej ustawy z dnia 6 października 2003 r. o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej statut jednostki municypalnej określa jej pełną nazwę, granice terytorialno-administracyjne, godło, flagę, oficjalne symbole. Konstytuuje on również szczegółową strukturę organów samorządu, jego zadania i kompetencje, tworzy jednostki samorządowe niższego szczebla (osiedla wiejskie), nadaje im uprawnienia. Statut może określać różnorodne formy udziału ludności w rozwiązywaniu problemów lokalnych. I tak na przykład statut ZATO Aleksandrowsk prócz wyborów i referendum przewiduje między innymi: zebranie obywateli, obywatelską inicjatywę prawotwórczą, rozprawę publiczną, dyskusję publiczną, badanie opinii społecznej⁷⁹. W drodze uchwał organ przedstawicielski ustanawia między innymi wysokości podatków i opłat lokalnych, taryfy za usługi komunalne itp. Naczelnik jednostki municypalnej wydaje zarządzenia odnoszące się do wewnętrznych spraw organizacyjnych danej jednostki⁸⁰. Akty prawne w formie zarządzeń wydaje również administracja jed-

⁷⁹ Устав муниципального образования ЗАТО Александровск, Принят решением Совета депутатов ЗАТО Александровск Мурманской области 26.05.2009 № 31, <https://www.zato-a.ru/municipal/>.

⁸⁰ Przykładowo zarządzenie z dnia 30 czerwca 2020 roku w sprawie zatwierdzenia zaktualizowanego schematu zaopatrzenia w ciepło do 2029.r. Распоряжение Главы ЗАТО Александровск N 13 от 30.06.2020 – Об утверждении актуализированной схемы теплоснабжения муниципального образования закрытое административно – территориальное образование Александровск Мурманской области до 2029 года по состоянию на 2021 год, <http://пра-zato.ru/>.

nostki municypalnej. Dotyczą one między innymi wszystkim warunków i organizacji korzystania z urządzeń komunalnych⁸¹. Szerszemu omówieniu przedmiotowej problematyki zostanie poświęcony rozdział siódmy niniejszej monografii.

⁸¹ *Prikaz w sprawie zatwierdzenia procedury umieszczenia dziecka gminnych placówkach oświatowych ZATO Sieweromorsk, Приказ Управления образования администрации ЗАТО г.Североморск от 30.12.2020 N 1438 – Об утверждении Порядка устройства ребенка в принимающую организацию из числа муниципальных общеобразовательных организаций ЗАТО г.Североморск в случае отсутствия свободных мест" https://severomorsk-edu.ru/img/all/50_priem_v_oo.pdf.*

Rozdział III

Zamknięte miasta a wolność przemieszczania się

Standard międzynarodowy

Wolność przemieszczania to fundamentalna wolność człowieka powszechnie uznawana w aktach prawa międzynarodowego⁸². Będąc szczególnym przejawem wolności osobistej i prawa decydowania o swoim życiu, stanowi jednocześnie bezpośrednią egzemplifikację ogólnego, wolnościowego statusu jednostki. Wolność przemieszczania się została uregulowana zarówno w systemie uniwersalnym, jak i w systemie Rady Europy (RE). Do aktów prawnych w ramach pierwszego systemu zalicza się Powszechną Deklarację Praw Człowieka uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu. Jej art. 13 ust. 1 i 2 stanowi, że: „Każdy człowiek ma prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa. Każdy człowiek ma prawo do opuszczania jakiegokolwiek kraju, łącznie ze swym własnym, i do powrotu do swojego kraju”. Z treści tego przepisu wynika zatem, że przedmiotowa wolność przysługuje każdemu człowiekowi i oznacza swobodę:

- poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa;
- opuszczania każdego kraju, łącznie z własnym;
- powrotu do swojego kraju.

Nieco węższy zakres wolności przemieszczania się ustanawia Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Jego art. 12 ust. 1–4 głosi, że „Każdy człowiek przebywający legalnie na terytorium jakiegokolwiek Państwa będzie miał prawo, w obrębie tego terytorium, do swobody przemieszczania się i wolności wyboru miejsca zamieszkania. Każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny. Wymienione wyżej prawa nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom, z wyjątkiem tych, które są przewidziane przez ustawę, są konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego,

⁸² J. Węgrzyn, *Wolność przemieszczania się*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 225 i nast., http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/52906/Realizacja_i_ochrona_konstytucyjnych_praw.pdf.

zdrowia lub moralności publicznej, albo praw i wolności innych i są zgodne z pozostałymi prawami uznanymi w niniejszym Pakcie. Nikt nie może być samowolnie pozbawiony prawa wjazdu do swego własnego kraju". Z brzmienia zacytowanego artykułu wynika zatem, iż art. 12 MPPOiP gwarantuje przedmiotową wolność tylko osobom legalnie przebywającym na terytorium każdego państwa. Mamy tu więc do czynienia z dodatkowym kryterium legalności pobytu, którego brak w Deklaracji.

Powszechne standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka przewidują również ściśle określone ograniczenia wolności przemieszczania się. Jeśli chodzi o Deklarację, to zauważymy, że nie określa ona jakichkolwiek ograniczeń bezpośrednio przy przepisie stanowiącym o danej wolności. Czyni to jedynie zbiorczo w art. 29 ust. 2 i 3, który ma zastosowanie do ogółem wszystkich zagwarantowanych w tym akcie praw i wolności, a więc także do wolności przemieszczania się. I tak, z ograniczeniem tej swobody mamy do czynienia, gdy jest ono określone przez prawo w celu:

- zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych;
- ochrony moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu demokratycznego społeczeństwa;
- uniemożliwienia korzystania z praw i wolności w sposób sprzeczny z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Deklaracja nie przewiduje zatem limitacji wolności poruszania się ze względu na wyrażoną *expressis verbis* przesłankę ochrony bezpieczeństwa państwowego, która ma właśnie zastosowanie w organizacji ustroju zamkniętych miast. Przesłankę taką przewiduje natomiast zacytowany wyżej art. 12 ust. 3 MPPOiP. Ograniczenia wolności przemieszczania się oparte na wymienionych w tym artykule przesłankach: „ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej, albo praw i wolności innych”, winny być zgodne z pozostałymi prawami uznanymi w Pakcie. Ponadto limitacje te muszą być ustanowione przez państwo w akcie rangi ustawowej, co utrudnia możliwość podejmowania arbitralnych decyzji, bez odpowiedniej ku temu podstawy prawnej⁸³.

⁸³ Tamże.

Wolność przemieszczania się oparta na wymogu legalności pobytu została proklamowana również w systemie Rady Europy. Podstawowym aktem będzie tu oczywiście Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCz), która w art. 2 ust. 1–4 Protokołu Czwartego następująco odnosi się do poruszonego zagadnienia: „Każdy kto przebywa legalnie na terytorium Państwa ma prawo do swobodnego przemieszczania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium. Każdy może swobodnie opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny. Korzystanie z tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom aniżeli takie, które są przewidziane prawem, i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe i publiczne, utrzymanie porządku publicznego, zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia lub moralności, lub ochronę praw i wolności innych osób. Prawa wymienione w ust. 1 mogą również zostać poddane w określonych rejonach ustawowym ograniczeniom uzasadnionym interesem publicznym w społeczeństwie demokratycznym”.

Zgodnie z brzmieniem zacytowanego wyżej artykułu EKPCz przez wolność przemieszczania się należy rozumieć: swobodę przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania na terytorium państwa oraz swobodę opuszczania każdego kraju, włączając w to swój własny. Biorąc pod uwagę powyższy sposób rozumienia wolności przemieszczania się, dostrzeżemy, że zarówno w systemie uniwersalnym, jak i systemie Rady Europy występują tożsame określenia. Jedyna różnica, jaka pojawia się na ich tle, dotyczy większej liczby przesłanek w EKPCz dookreślających tę wolność, nowym rozwiązaniem jest bowiem możliwość ograniczenia tej wolności w celu zapobiegania przestępstwom⁸⁴.

⁸⁴ Tamże.

Gwarancje swobody przemieszczania się w rosyjskim prawie federalnym

Swoboda przemieszczania się to stosunkowo nowa idea w rosyjskim porządku prawnym: „Roski człowiek nie miał prawa żyć gdzie chce”⁸⁵. Prawo swobodnego poruszania się po terytorium kraju, prawo wyboru miejsca pobytu i zamieszkania podlegało w Rosji formalnym ograniczeniom już od pierwszej połowy XVIII w. W tym okresie imperator Piotr I wprowadził powszechny „reżim paszportowy” oraz „policyjną rejestrację” obywateli⁸⁶. Od 1714 r. od poddanych wymagano uzyskania zezwolenia nie tylko na wyjazd za granicę, ale także na poruszanie się wewnątrz imperium. By móc legalnie podróżować, należało posiadać przy sobie oficjalne zezwolenia tzw. przechodne lub przejezdne⁸⁷. Środki te miały na celu wzmocnienie kontroli nad przemieszczaniem się mas ludności, a w szczególności miały zapobiegać zbieganiu chłopów ze wsi. Wolność osobistą najniższej klasy społecznej ograniczało tzw. *krepostne prawo*, polegające na osobistym poddaństwie chłopów, ich dziedzicznym „przywiązaniu do ziemi” i wynikającym z tego zakazie opuszczania udziałów rolnych bez zgody pana feudalnego.

Carski system paszportów wewnętrznych utrzymał się aż do okresu rewolucyjnego, przy czym upadek caratu wcale nie oznaczał jego likwidacji. W ZSRR już w połowie lat trzydziestych XX w. ponownie wprowadzono paszporty wewnętrzne i reżim rejestracyjny: każdy obywatel był przydzielony do określonego miejsca zamieszkania i musiał uzyskać zgodę władz na pobyt. Ograniczenia i zakazy rejestracji obowiązywały w stolicy, dużych

⁸⁵ А.В. Лучинин, *Паспортная система дореволюционной России (исторический обзор)* „Вестник Уральского Института Экономики, Управления И Права” 2009, nr 3, s. 78–81, <https://cyberleninka.ru/article/n/pasportnaya-sistema-dorevolutsionnoy-rossii-istoricheskiy-obzor>.

⁸⁶ Тамże.

⁸⁷ В.Ю. Дибель, *Правовые предпосылки истории развития регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в России*, „Вестник Московского Университета МВД России” 2012, nr 7, s.121, <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-predposylki-istorii-razvitiya-registratsii-grazhdan-po-mestu-prebyvaniya-i-po-mestu-zhitelstva-v-rossii>.

miastach i poszczególnych miejscowościach. Wiele kategorii obywateli, a nawet całe grupy ludności, w tym mieszkańcy wsi, zostały ponownie niemal całkowicie pozbawione swobody przemieszczania się i legalnego wyboru miejsca zamieszkania. Rejestracja stała się instrumentem kontroli, nacisku i ograniczania wolności. Sytuację pogarszał fakt, że w zależności od obecności lub braku odpowiedniej pieczęci w paszporcie uzależniano możliwość realizacji innych kategorii praw: majątkowych, pracowniczych, wyborczych, socjalnych i rodzinnych. Jeszcze pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. propozycje anulowania rejestracji postrzegano jako nierealne i fantastyczne. Dlatego faktyczne ucieleśnienie swobody przemieszczania się wymagało nie tylko radykalnej przebudowy rosyjskiego ustawodawstwa, ale także praktyki jego stosowania i wytworzenia nowej świadomości prawnej urzędników⁸⁸.

Federalna ustawa z dnia 25 czerwca 1993 r. o prawie obywateli Federacji Rosyjskiej do swobodnego przemieszczania się, wyboru miejsca pobytu i pobytu na terytorium Federacji Rosyjskiej⁸⁹ została uchwalona jeszcze przed przyjęciem Konstytucji Federacji Rosyjskiej. Ustawa ta deklaruje prawo do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca osiedlenia zgodnie ze scharakteryzowanymi wyżej międzynarodowymi standardami ochrony wolności i praw człowieka. Akt ten wprowadza obowiązkową rejestrację obywateli w miejscu pobytu i miejscu zamieszkania, ustanawia listę ograniczeń w swobodnym przemieszczaniu się oraz utrwała ważną zasadę, zgodnie z którą rejestracja, lub jej brak, nie może stanowić podstawy do ograniczenia lub warunku korzystania z praw i wolności obywatelskich. W art. 8 ustawa przewiduje ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się na terytoriach, na których istnieją szczególne warunki i sposoby zamieszkania ludności i prowadzenia działalności gospodarczej. Do obszarów tych, oprócz zamkniętych jednostek administracyjno-terytorialnych (ZATO), należą również: obszary klęski ekologicznej, tereny zagrożone rozprzestrzenianiem się chorób zakaźnych i masowych chorób niezakaźnych oraz zatruc ludzi, tereny, na których wprowadzono stan wyjątkowy lub stan wojenny. Lista obszarów z reglamentowaną wolnością przemieszczania

⁸⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации, ред. В.Д. Зорькин, Л.В. Лазарев, <https://kommentarii.org/konstitutc/page32.html>, s. 32.

⁸⁹ Федеральный закон от 25.06.1993 N 5242-1 – О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102024464>.

się jest sformułowana w sposób wyczerpujący i nie może być rozszerzana w aktach podustawowych⁹⁰.

Wkrótce po uchwaleniu wyżej wzmiankowanej ustawy federalnej wolność przemieszczania się została proklamowana w rosyjskiej ustawie zasadniczej. Konstytucja Federacji Rosyjskiej w art. 27 ust. 1 i 2 stanowi, że: „Każdy, kto legalnie przebywa na terytorium Federacji Rosyjskiej, ma prawo do swobodnego poruszania się, wyboru miejsca pobytu i zamieszkania. Każdy może swobodnie opuszczać granice Federacji Rosyjskiej. Obywatel Federacji Rosyjskiej ma prawo do swobodnego powrotu do Federacji Rosyjskiej”. W uchwale z 4 kwietnia 1996 r. Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej orzekł, że: „Swoboda przemieszczania się, wybór miejsca pobytu i zamieszkania jest istotnym elementem wolności osobistej, warunkiem rozwoju zawodowego i duchowego człowieka. Swoboda przemieszczania się i osiedlania w kraju oraz zakaz arbitralnych ograniczeń wjazdu i wyjazdu z kraju są gwarantowane przez ratyfikowane przez Rosję międzynarodowe instrumenty praw człowieka, w tym szczególności art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. oraz art. 2 Protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności”⁹¹.

Konstrukcja swobody poruszania się przyjęta w rosyjskiej ustawie zasadniczej różni się od regulacji unormowanej w art. 52 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (KRP). Przepisy KRP mają bowiem charakter powszechny i skierowane są do jak najszerszego kręgu adresatów, stanowiąc, że: „Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Konstytucja Federacji Rosyjskiej jest bardziej wymagająca, ponieważ realizację prawa do poruszania się uzależnia od spełnienia warunku legalnego pobytu na terytorium FR. Ponadto zwraca uwagę fakt, że rosyjska ustawa zasadnicza posługuje się pojęciem prawo, podczas gdy polska – wolnością. Jak wiadomo, prawo pozytywne (prawo) pociąga za sobą obowiązek podjęcia przez państwo określonych działań na rzecz jednostek dysponujących tym prawem, natomiast prawo negatywne (wolność) pociąga za sobą jedynie obowiązek państwa do powstrzymania się od ingerencji w działania jednostek, które nim dysponują. W klasycznym

⁹⁰ Комментарий..., s. 32.

⁹¹ Tamże.

ujęciu wolność rozumiana jest jako zakaz ingerencji państwa w sprawy jednostki, a możliwość realizacji wolności nie zależy od istnienia państwa i prawa. Prawo do czegoś wynika natomiast z dwustronnego stosunku zobowiązaniowego. Wybór pozytywnej, aktywnej konstrukcji prawnej zastosowanej w KFR stanowi niejako kontynuację carskich i radzieckich tradycji legislacyjnych, charakteryzujących się reglamentacyjnym podejściem do przedmiotowej swobody.

Sama treść swobody przemieszczania proklamowana w art. 27 ust. 1 i 2 KFR została jednak ujęta zgodnie ze standardami międzynarodowymi, niemal analogicznie jak w przepisach art. 52 ust. 1 i 2 KRP. Na prawo przemieszczania się w rosyjskim porządku ustrojowym składają się bowiem wszystkie wymienione w prawie międzynarodowym elementy, tj.:

- prawo do swobodnego poruszania się, które oznacza możliwość swobodnego przemieszczania się po terytorium FR z punktu A do punktu B;
- prawo wyboru miejsca pobytu, przez które należy rozumieć przebywanie w dowolnej miejscowości FR, niezależnie od faktu posiadania tam mieszkania;
- prawo wyboru miejsca zamieszkania, przez co należy rozumieć przebywanie w miejscowości, w której dana osoba ma mieszkanie;
- prawo opuszczenia granic FR oznaczające prawo wyjazdu za granicę w dowolnym celu oraz swobodę emigrowania, na określony czas lub na stałe;
- prawo swobodnego powrotu do kraju, które oznacza możliwość wjazdu obywatela FR na terytorium Rosji.

Ograniczenia swobody poruszania się w rosyjskiej konstytucji zostały wyrażone w klauzuli ogólnej zawartej w art. 55 ust. 3 KFR, który głosi, że „Prawa i wolności człowieka i obywatela mogą zostać ograniczone przez ustawę federalną jedynie w takiej mierze, w jakiej jest to niezbędne do ochrony podstaw ustroju konstytucyjnego, moralności, zdrowia, praw i uprawnionych interesów innych osób, zapewnienia obronności kraju i bezpieczeństwa państwa”. Zdaniem rosyjskiej jurysprudencji dla legalności reglamentacji konstytucyjnych wolności i praw wymaga się, aby wprowadzone ograniczenia spełniały następujące kryteria:

- winny być wprowadzone wyłącznie ustawą;

- nie powinny umniejszać prawa, tj. wpływać na jego istotę;
- winny być zgodne z Konstytucją FR;
- są dozwolone tylko w ściśle określonych celach;
- muszą być uzasadnione;
- prawo w tej sprawie musi być jasne, precyzyjne i zrozumiałe, niedopuszczające do podwójnej interpretacji;
- nie mogą być dyskryminujące;
- muszą mieć odpowiednie granice;
- ich charakter powinien wynikać z charakteru ograniczanego prawa⁹².

Podobną konstrukcję limitacyjną przewiduje polska konstytucja w art. 31 ust. 3, stanowiąc, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Jednakże, pomimo istnienia w polskim porządku konstytucyjnym klauzuli bezpieczeństwa państwa jako legalnej limitacji wolności przemieszczania się, polska doktryna i orzecznictwo uznają zamknięte miasta za instytucję *ex definitione* naruszającą istotę tej wolności⁹³. W wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, iż: „Istotą gwarancyjną wolności poruszania się jest zakaz wprowadzania przez ustawodawcę jakichkolwiek kompetencji organów władzy publicznej dotyczących ograniczeń tej wolności czy też tworzenia, znanych z praktyki ustrojów niedemokratycznych »miast zamkniętych«”. Polska doktryna i orzecznictwo idzie więc dalej w gwarancjach ochrony wolności przemieszczania się niż prawo międzynarodowe, które nie zabrania tworzenia zamkniętych miast jako takich, a jedynie nakłada na państwa obowiązki, by stosowne ograniczenia wprowadzane były na podstawie ustawowej i były uzasadnione wymienionymi w prawie międzynarodowymi przesłankami.

⁹² К.Ю. Рафиковна, dz. cyt., s. 5.

⁹³ J. Węgrzyn, *Wolność przemieszczania się...*, s. 229.

Ograniczenia swobody przemieszczania się w zamkniętych miastach

Jak już była o tym mowa, podstawowym aktem prawnym regulującym status ZATO jest federalna ustawa z dnia 14 lipca 1992 r. o zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej. Z jej art. 1 ust. 1 na końcu wynika, iż w celu zapewnienia obronności kraju i bezpieczeństwa państwa w zamkniętych jednostkach administracyjno-terytorialnych ustanawia się „specjalny reżim bezpiecznego funkcjonowania i ochrony tajemnicy państwowej obejmujący szczególne warunki życia obywateli”. Ustęp 5 tegoż artykułu stanowi natomiast, że prawa obywateli mieszkających lub pracujących w zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej nie mogą być ograniczone inaczej niż na podstawie ustaw federalnych. Z kolei art. 3 ust. 1 akapit 2 z.j.a.t. stanowi, iż: specjalny reżim bezpiecznego funkcjonowania organizacji i (lub) obiektów w zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej obejmuje: ograniczenia wjazdu i (lub) stałego pobytu obywateli na jego terytorium, w tym ustalenie wykazu podstaw odmowy wjazdu lub stałego pobytu.

Z powyższych przepisów wynika, że ograniczenia konstytucyjnej swobody przemieszczania się, polegające w szczególności na wprowadzeniu ograniczeń wjazdu i (lub) stałego pobytu na terytorium ZATO, wynikają z konieczności zapewnienia „specjalnego reżimu bezpiecznego funkcjonowania i ochrony tajemnicy państwowej obejmującego specjalne warunki życia obywateli”. W uproszczeniu – reżim ten zwany jest po prostu reżimem przepustkowym⁹⁴. Sama ustawa o ZATO nie definiuje pojęcia „specjalny reżim bezpiecznego funkcjonowania i ochrony tajemnicy państwowej obejmujący szczególne warunki życia obywateli”.

⁹⁴ М.И. Вячеславовна, А.С. Логинова, *Запреты пропускного режима закрытого административно-территориального образования: Нарушения и наказания» в практике нормотворчества*, „Вестник Костромского Государственного Университета” 2016, nr 4, s. 212, <https://cyberleninka.ru/article/n/zaprety-propuskного-rezhima-zakryтого-administrativno-territorialного-obrazovaniya-naruszeniya-i-nakazaniya-v-praktike>.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się jednak, że reżim przepustkowy ZATO odpowiada pojęciu reżimu przepustkowego (ros. *propusknyj reżim*), o którym mowa w art. 14 ust. 1 federalnej ustawy z dnia 14 kwietnia 1999 r. o ochronie urzędowej⁹⁵, gdzie oznacza on „tryb zabezpieczony całością przedsięwzięć i reguł wykluczających możliwość niekontrolowanego wejścia i wyjścia osób, wjazdu i wyjazdu środków transportowych oraz wnoszenia i wnoszenia składników majątkowych na teren ochraniających obiektów”. Stosownie do art. 14, 15, 24–27 ustawy o ochronie urzędowej za zapewnienie bezpieczeństwa reżimu przepustkowego odpowiedzialni są pracownicy ochrony urzędowej, którzy dysponują możliwością używania środków przymusu bezpośredniego, w tym broni palnej.

Prima facie rosyjska regulacja zdaje się odpowiadać wymogom międzynarodowym, gdyż ograniczenia wolności przemieszczania się zostały ustanowione w akcie rangi ustawowej w oparciu o dozwoloną prawem międzynarodowym przesłankę zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Regulacja ta zasadniczo nie narusza zatem art. 12 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. oraz art. 2 ust. 4 Protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Rosyjska jurisprudencja podkreśla też, że ograniczenia prawa wjazdu i stałego pobytu na terytorium ZATO są również zasadniczo zgodne z ust. 3 art. 55 Konstytucji Federacji Rosyjskiej.

Konstytucjoniści zwracają jednak uwagę na niektóre mankamenty związane z wspomnianym wyżej doktrynalnym wymogiem „jasności, precyzyjności i zrozumiałości prawa federalnego regulującego daną materię, w tym niedopuszczania do podwójnej interpretacji”. Ustawa o ZATO nie określa bowiem dokładnych zasad wydawania zezwoleń na wjazd/wyjazd i pobyt stały/tymczasowy obywateli FR, cudzoziemców/bezpaństwowców. Ciężar szczegółowej reglamentacji wolności przemieszczania się został przeniesiony z ustawy federalnej na akty rangi podustawowej, w tym w szczególności na uchwały Rządu FR, rozporządzenia i zarządzenia federalnych organów resortowej władzy wykonawczej (*prıkazy*), wreszcie na instrukcje wydawane odrębnie dla każdej poszczególnej jednostki ZATO.

⁹⁵ Федеральный закон от 14.04.1999 N 77-ФЗ – О ведомственной охране, http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=3&nd=102059201.

Na podstawie uchwał Rządu FR wydanych odrębnie dla czterech typów resortów sprawujących nadzór nad zamkniętymi miastami⁹⁶ w każdym ZATO wydawane są dwa podstawowe akty prawa wewnętrznego:

- instrukcja dostępu do strefy kontrolowanej, która ogranicza osobom postronnym dostęp do terytorium ZATO (zona A);
- instrukcja dostępu do strefy zastrzeżonej, tzn. do strefy zorganizowanej wewnątrz terytorium ZATO, wokół obiektu strategicznego, która unie-
możliwia dostęp do obiektu osobom niezatrudnionym (zona B)⁹⁷.

Uchwały Rządu FR stanowią, że wyżej wymienione instrukcje powinny określać:

- a) procedurę wjazdu i wjazdu (wyjazdu) obywateli z pojazdów na teren zamkniętej miasta i obiektu strategicznego;
- b) procedurę przywożenia/wywożenia ładunków, w tym ładunków specjalnych, dokumentów i wartości materialnych;
- c) listę urzędników, którzy mają prawo do podejmowania decyzji w sprawie rejestracji na terenie ZATO i wydawania przepustek odpowiedniego typu;
- d) tryb monitorowania ważności wydawania przepustek, ich terminowości, utraty ważności.

Jak już była o tym mowa, instrukcje dostępu do strefy kontrolowanej wydaje terytorialny organ Federalnej Służby Bezpieczeństwa w porozumieniu z kierownikiem obiektu strategicznego i komendantem służby ochrony danego obiektu oraz naczelnikiem jednostki municypalnej, na której znajduje się obiekt. Natomiast instrukcje dostępu do strefy zastrzeżonej wydaje

⁹⁶ O uchwałach tych była mowa w podrozdziale 4 rozdziału II. W szczególności chodzi tu o uchwałę z dnia 26 czerwca 1998 r. – o szczególnym reżimie prawnym zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, na terytorium której położone są obiekty Ministerstwa Obrony Federacji Rosyjskiej, uchwałę z dnia 11 czerwca 1996 roku – o szczególnym reżimie prawnym zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, na terytorium której położone są obiekty Państwowej Korporacji Energii Atomowej „Rosatom”, uchwałę z dnia 29 czerwca 2011 roku – o szczególnym reżimie prawnym zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, na terytorium której położone są obiekty infrastruktury kosmicznej i uchwałę z dnia 22 czerwca 2017 – o szczególnym reżimie bezpiecznego funkcjonowania zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, na terytorium której położone są obiekty Ministerstwa Przemysłu i Handlu Federacji Rosyjskiej.

⁹⁷ Ч.Д. Вячеславович, *Понятие административно-правового режима в закрытом административно-территориальном образовании*, „Вестник Экономики, Права и Социологии” 2012, nr 2, s. 174, <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-administrativno-pravovogo-rezhima-v-zakrytom-administrativno-territorialnom-obrazovanii>.

kierownik obiektu strategicznego w porozumieniu z komendantem służby ochrony danego obiektu.

Wyżej wymienione instrukcje szczegółowo określają zasady przyznawania przepustek i organizację punktów kontrolnych⁹⁸. W formie instrukcji normuje się również wspomniany w art. 3 ust. 1 akapit 2 z.j.a.t. „wykaz podstaw odmowy wjazdu lub stałego pobytu”⁹⁹. Z przepisów uchwał Rządu FR wynika również, że indywidualne zezwolenie na wejście/wjazd do strefy kontrolowanej (zona „A”) i na pobyt stały lub czasowy obywateli Federacji Rosyjskiej wydaje organ samorządu terytorialnego, a indywidualne zezwolenia na wejście/wjazd na teren obiektu strategicznego (strefa zastrzeżona, zona B) dla obywateli Federacji Rosyjskiej wydaje kierownik obiektu. Zezwolenia, o których mowa wyżej, wydawane są w porozumieniu z organem terytorialnym Federalnej Służby Bezpieczeństwa.

Zgodnie z przepisami uchwał zezwolenie na pobyt stały może być wydane osobom zatrudnionym na umowę o pracę na terytorium ZATO, żołnierzom pełniącym służbę w jednostkach na terenie ZATO, personelowi obsługi jednostek wojskowych oraz członkom ich rodzin. Zezwolenie na wjazd i pobyt czasowy na terytorium ZATO może być wydane na wniosek osób mających prawo stałego pobytu na terytorium ZATO w odniesieniu do członków ich rodzin, przy czym wniosek dotyczyć może tylko najbliższego kręgu krewnych: „rodziców, dzieci, dziadków, babć, wnuków, braci i siostr, w tym przyrodnych”. Ponadto zezwolenie na wjazd i pobyt czasowy mogą otrzymać przewoźnicy ładunków, towarów na teren ZATO, osoby, które realizują „potrzeby produkcyjne obiektu”, oraz osoby „umożliwiające zaspokajanie potrzeb społeczno-kulturowych ludności zamkniętego miasta”.

Zezwolenia na wejście/wjazd na teren strefy kontrolowanej (zona „A”) cudzoziemców, bezpieczeństwa, a także obywateli Federacji Rosyjskiej reprezentujących interesy organizacji (stowarzyszeń) zagranicznych i międzynarodowych działających w zakresie monitorowania realizacji zobowiązań międzynarodowych Federacji Rosyjskiej wydaje resortowy organ właściwy sprawujący nadzór nad danym ZATO, tj. MON, Roskosmos, Rosatom, MPiH. Natomiast zezwolenia na wejście/wjazd na teren strefy zastrzeżonej (zona B) cudzoziemców, bezpieczeństwa, a także obywateli Federacji Rosyjskiej reprezentujących interesy organizacji

⁹⁸ И.В. Михеева, К.В. Черкасов, dz. cyt., s. 386.

⁹⁹ К.Ю. Рафиковна, dz. cyt., s. 5.

(stowarzyszeń) zagranicznych i międzynarodowych działających w zakresie monitorowania realizacji zobowiązań międzynarodowych Federacji Rosyjskiej wydaje kierownik obiektu strategicznego po uzgodnieniu z organem terytorialnym Federalnej Służby Bezpieczeństwa¹⁰⁰.

Zasadnicze ramy odpowiedzialności karno-administracyjnej za naruszenie zasad obowiązujących w ZATO przewiduje Kodeks wykroczeń administracyjnych Federacji Rosyjskiej z dnia 30 grudnia 2001 r.¹⁰¹, w szczególności jego art. 20 ust. 19, który stanowi, że za naruszenie specjalnego reżimu zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej (ZATO) grozi grzywna administracyjna w wysokości od trzech do pięciu tysięcy rubli. Problemem podnoszonym w tym kontekście przez rosyjską doktrynę jest fakt, że instrukcje wydawane dla poszczególnych jednostek ZATO przewidują „własne” sankcje za naruszenie reżimu przepustkowego. Do sankcji, które nie zostały przewidziane Kodeksem wykroczeń administracyjnych FR, należą m.in. kara pozbawienia prawa postugiwania się przepustką, pozbawienie prawa wjazdu na terytorium ZATO, wydalenie poza granice ZATO, zakaz wstępu na terytorium ZATO¹⁰². Ponadto na przykład instrukcja zamkniętego miasta Oziorsk faktycznie dopuszcza możliwość kontroli mieszkańców przez funkcjonariuszy ochrony obiektu celem sprawdzania, czy nie przebywają tam osoby nieupoważnione, za co grozi odpowiedzialność karno-administracyjna. Taki stan prawny powoduje kolizję z normami wyższego rzędu, a mianowicie z konstytucyjnie chronioną nienaruszalnością życia prywatnego (art. 23 KFR)¹⁰³. Dlatego w literaturze przedmiotu postuluje się, by bliższe dookreślenie zasad reżimu przepustkowego nastąpiło w trybie aktów powszechnie obowiązujących – uchwały Rządu FR – a nie instrukcji wewnętrznych.

Z powyższych ustaleń wynika, że nie ustawy i nie uchwały, ale instrukcje mają decydujące znaczenie z punktu widzenia praktyki ograniczenia wolności poruszania się, przy czym treść instrukcji jest ustalana odrębnie dla każdej zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, co zdaniem doktryny pozwala na nazbyt swobodną i niejednorodną interpretację

¹⁰⁰ Por. art. 13–26 uchwały z dnia 11 czerwca 1996 r. o szczególnym reżimie prawnym zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, na terytorium której położone są obiekty Państwowej Korporacji Energii Atomowej „Rosatom”, <https://docs.cntd.ru/document/9018630>.

¹⁰¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102074277>.

¹⁰² И.В. Михеева, К.В. Черкасов, dz. cyt., s. 388.

¹⁰³ К.Ю. Рафиковна, dz. cyt., s. 6.

przepisów uchwał Rządu FR, w tym na nakładanie różnych kar administracyjnych za naruszenie reżimu przepustkowego w każdej odrębnej jednostce ZATO. Dokonana analiza obowiązującego prawa wskazuje zatem, że ograniczenia konstytucyjnej swobody przemieszczania się w zamkniętych miastach Rosji ustanawiane są nie tylko przez ustawy federalne, ale także przez akty prawne niższego rzędu, a w szczególności instrukcje, co jest w zasadzie niedopuszczalne.

Odrębny problem stanowi możliwość wyjazdu za granicę mieszkańców zamkniętych miast. Prawo do swobodnego opuszczania Federacji Rosyjskiej i powrotu określa ustawa federalna z dnia 15 sierpnia 1996 r. o procedurze opuszczania Federacji Rosyjskiej i wjazdu do Federacji Rosyjskiej¹⁰⁴, która opiera się na Konstytucji, a także ratyfikowanych przez Rosję umowach międzynarodowych i innych porozumieniach w tych sprawach. W akcie tym procedura wyjazdu i wjazdu za granicę FR została uregulowana odmiennie dla obywateli Rosji oraz dla cudzoziemców i bezpaństwowców.

Zgodnie z art. 15 tej ustawy prawo obywatela Federacji Rosyjskiej do opuszczenia kraju może zostać czasowo ograniczone:

- a) w przypadku dopuszczenia go do informacji objętych tajemnicą państwową – w zależności od stopnia tajemnicy czas trwania ograniczenia może wynosić od pięciu do dziesięciu lat;
- b) do zakończenia służby wojskowej lub zastępczej służby cywilnej obywatela;
- c) po zatrzymaniu lub skazaniu za popełnienie przestępstwa – do czasu odbycia kary lub zwolnienia z niej;
- d) do czasu wypełnienia obowiązków nałożonych na obywatela przez sąd;
- e) w przypadku świadomego zgłaszania nieprawdziwych informacji o sobie podczas przygotowywania dokumentów do wyjazdu.

Należy zauważyć, że lista ograniczeń jest wyczerpująca i nie ma charakteru politycznego. Ograniczenie określone w lit. a art. 15 wspomnianej ustawy spełnia wymogi standardów międzynarodowym i KFR, gdyż bezpośrednio wynika z przesłanki ochrony bezpieczeństwa państwa.

¹⁰⁴ Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ – О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102043016>.

Należy w tym miejscu zwrócić również uwagę, że ograniczenia konstytucyjnego prawa do opuszczenia Federacji Rosyjskiej ustanowione są ustawą federalną i nie są bezwzględne: po pierwsze, obowiązują tylko w okresach, których maksymalny limit określa sama ustawa; po drugie, obywatelowi można zezwolić na wyjazd z Federacji Rosyjskiej niezależnie od wygaśnięcia tych terminów. We wszystkich przypadkach czasowego ograniczenia konstytucyjnego prawa do opuszczenia kraju organ spraw wewnętrznych jest obowiązany zawiadomić obywatela, która instytucja/organizacja nie wyraziła zgody na jego wyjazd za granicę. Dana organizacja/instytucja ma też obowiązek uzasadnienia swojego stanowiska w tej sprawie (art. 16 ustawy).

Urzednicy, z winy których zostały naruszone prawa obywatela do opuszczenia terytorium Federacji Rosyjskiej, ponoszą odpowiedzialność materialną i inną za szkody wyrządzone przez swoje działania lub bezczynność (art. 35 ustawy). Od ich decyzji i działań przysługuje skarga do sądu powszechnego¹⁰⁵.

¹⁰⁵ *Комментарий...*, s. 32, <https://kommentarii.org/konstitutc/page32.html>.

Rozdział IV

Zamknięte miasta a ekonomiczne prawa i wolności

Standardy międzynarodowe

Wolności i prawa ekonomiczne, w tym prawo własności oraz wolność przedsiębiorczości, inaczej wolność prowadzenia działalności gospodarczej, należą do podstawowego kanonu praw człowieka. Gwarantowane przez umowy międzynarodowe, uchwalane zarówno w systemie powszechnym, jak i europejskim, wolności i prawa ekonomiczne stanowią nieodłączny element konstrukcji ustrojowej demokratycznych państw.

Własność to najszersze, podstawowe prawo rzeczowe chronione już w najdawniejszych kodeksach. Prawo własności pozwala właścicielowi korzystać z rzeczy i rozporządzać nią z wyłączeniem innych osób. Oznaką korzystania z rzeczy jest posiadanie, używanie, pobieranie pożytków i innych dochodów, oraz rozporządzanie rzeczą. Natomiast wolność prowadzenia działalności gospodarczej to ściśle uwarunkowana prawem własności pochodna wolności osobistej człowieka, której istota sprowadza się do powstrzymania się państwa od ingerowania w autonomię przedsiębiorczości w sposób, który zaprzeczałby istnieniu wolności i praw ekonomicznych. Jako idea pojawiła się pod koniec XVII w. w Anglii w odpowiedzi na charakterystyczną dla epoki merkantylizmu wszechstronną interwencję państwa w sprawy gospodarcze¹⁰⁶. W wieku XVIII w Stanach Zjednoczonych zasada ta znalazła swój wyraz w przepisach Deklaracji Praw Człowieka. Wraz z końcem XIX w. wprowadzana stopniowo państwowa reglamentacja niektórych sektorów działalności gospodarczej przyczyniła się do ponownego ograniczania swobody przedsiębiorczości¹⁰⁷.

Przepis art. 17 ust. 1 i 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka głosi prawo własności, stanowiąc, że „Każdy człowiek, zarówno sam jak i wspólnie z innymi, ma prawo własności. Nie wolno nikogo samowolnie pozbawiać

¹⁰⁶ J. Węgrzyn, *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 515 i nast., https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53674/PDF/28_Justyna_Wegrzyn.pdf.

¹⁰⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a ochrona środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, s. 100, https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/8_konstytucyjna_zasada_wolnosci_gospodarczej.pdf.

jego własności". Natomiast w odniesieniu do swobody działalności gospodarczej art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka głosi, że „Każdy człowiek ma, jako członek społeczeństwa, prawo do (...) urzeczywistniania swych praw gospodarczych (...) niezbędnych dla jego godności i swobodnego rozwoju jego osobowości”.

Protokół dodatkowy nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisany w Paryżu 20 marca 1952 r. w art. 1 zdanie pierwsze proklamuje prawo własności, głosząc, że „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego”. Zdanie drugie tego artykułu dookreśla dozwolone prawem ograniczenia prawa własności, stanowiąc, że: „Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa Państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”. Z powyższych artykułów wynika, że zarówno pozbawienie własności, jak również ograniczenie swobody korzystania z niej powinny wynikać z określonych w formie ustawy przesłanek „interesu publicznego” oraz „interesu powszechnego” i winny być zgodne z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Wymienione sformułowania pozwalają na dość szeroką interpretację, umożliwiającą władzy publicznej zarówno dokonywanie wywłaszczeń, jak i uchwalanie przepisów ustawowych wprowadzających różnorodne ograniczenia dotyczące korzystania z własności i realizacji swobód ekonomicznych¹⁰⁸.

Określony aktami prawa międzynarodowego standard ochrony własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej harmonizuje z porządkiem konstytucyjnym utrwalonym w przepisach ustrojowych państw Europy, przede wszystkim zachodnioeuropejskich¹⁰⁹. Standard

¹⁰⁸ Ł. Duda, J. Kociubiński, *Realizacja ochrony własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na podstawie orzeczenia Lithgow i inni*, „Studia Erasmiانا Wratlaviensia, Własność – Idea, Instytucje, Ochrona” 2009, z. 3, s. 235, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/27611/edition/34400/content>.

¹⁰⁹ Por. S. Jarosz-Żukowska, *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, w: *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017, s. 21, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79605/PDF/01_1_S_Jarosz-Zukowska-Przedmiot_i_specyfikacja_ochrony.pdf.

ten stał się wzorcem dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, uchwalających nowe konstytucje, bądź u progu procesu transformacji ustrojowej, bądź – jak w przypadku Polski – w okresie nieco późniejszym. Państwa te, wypracowując własne rozwiązania w omawianej materii, starały się zdemontować zerwanie z modelem ochrony własności właściwym dla konstytucji ZSRR i państw byłego bloku socjalistycznego, opartym w szczególności na dyferencjacji własności, tj. wyróżnianiu jej typów i form oraz dominacji form własności uspołecznionej, na czele z państwową. W konsekwencji gwarancje własności w konstytucjach państw tego regionu Europy z jednej strony przejęły standardy zastosowane przez państwa zachodnie, z drugiej zaś – wprowadziły rozwiązania właściwe dla państw przechodzących proces transformacji ustrojowej¹¹⁰.

W polskim systemie konstytucyjnym, będącym egzemplifikacją standardu ustrojowego państw wschodnioeuropejskich, istota ochrony prawnej wspomnianych wyżej wartości wyrażona została w art. 20 i 21 KRP.

I tak, art. 20 KRP głosi, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności i dialogu partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Z przepisu tego wynika, że głównymi elementami składającymi się na ustrój społecznej gospodarki rynkowej są: wolność/swoboda działalności gospodarczej, własność prywatna, które stanowią fundament wolnego rynku oraz solidarność społeczna, dialog i współpraca partnerów społecznych – jako główne wartości zapewniające równowagę między gospodarką rynkową a modelem państwa opiekuńczego, czyli pomiędzy popytem i podażą z jednej strony, a z drugiej – realizacją celów społecznych, takich jak między innymi zmniejszenie bezrobocia. Wyrażoną w art. 20 KRP wolność działalności gospodarczej polska doktryna definiuje jako „swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranej, lecz dopuszczonej przez przepisy prawa formie organizacyjnej, na zasadzie samodzielności i bez naruszenia interesów publicznych”¹¹¹. Wolność ta składa się z szeregu bardziej szczegółowych (częstkowych) swobód (wolności), takich jak:

¹¹⁰ Tamże, s. 22.

¹¹¹ M. Magdziarczyk, *Wolność działalności gospodarczej – od idei do zasady ustrojowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 349, s. 138, https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/SE_Artyku%C5%82y_341_360/SE_349/14.pdf.

- swoboda podejmowania działalności gospodarczej;
- swoboda prowadzenia działalności gospodarczej;
- swoboda w wyborze organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej;
- swoboda w konkuroowaniu z innymi podmiotami gospodarczymi;
- swoboda w zakresie zbywania własnych towarów i usług oraz kształtowania cen;
- swoboda w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału;
- swoboda w zakresie zatrudnienia;
- swoboda w zakresie decydowania o sposobie prowadzenia działalności gospodarczej, zmiany jej profilu i czasu trwania¹¹².

Natomiast w art. 21 KRP głoszącym, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” polska ustawa zasadnicza podniosła ochronę własności prywatnej do rangi pryncypium ustrojowego.

W aspekcie podmiotowym ochrona własności prywatnej została usytuowana pośród przepisów gwarantujących wolności i prawa człowieka, w szczególności w art. 64 ust. 1 i 2 KRP, który stanowi, że „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. W przepisach tych polski ustrojodawca wysunął ochronę własności prywatnej na czoło wolności i praw ekonomicznych, co rozumieć należy jako zaakcentowanie szczególnej rangi własności wśród całokształtu praw majątkowych. Takie usytuowanie służy zaakcentowaniu jego podmiotowego charakteru prawa, a więc możliwości skorzystania przez właściciela ze wszystkich dostępnych środków ochrony prawnej¹¹³.

Ramy dopuszczalnych ograniczeń prawa własności i swobody prowadzenia działalności gospodarczej wyznacza natomiast art. 64 ust. 3 KRP, który stanowi, że: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Z kolei art. 22 KRP podnosi, iż: „Ograniczenie wolności działalności

¹¹² J. Węgrzyn, *Wolność prowadzenia...*, s. 522.

¹¹³ M. Magdziarczyk, dz. cyt., s. 139.

gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny". Z treści art. 233 ust. 3 KRP wynika natomiast uprawnienie ustawodawcy ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, w tym wolności działalności gospodarczej, w stanie klęski żywiołowej. Wymienione wyżej artykuły nie zawierają jednak całościowej regulacji, wyznaczającej przesłanki i zasady ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony własności, które w sposób uniwersalny dla wszystkich konstytucyjnych wolności i praw zostały określone w art. 31 ust. 3 KRP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zdaniem polskiej doktryny łączna analiza wartości wymienionych w tym artykule wyraża koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki¹¹⁴.

Sposób i miejsce ujęcia ochrony własności prywatnej i wolności działalności gospodarczej w Konstytucji RP przesądza o ich istocie. Zostały one bowiem ukonstytuowane jako podstawowe filary ustroju gospodarczego państwa, pryncypia konstytucyjne, naczelne rozstrzygnięcia charakteryzujące ustrój państwowy, a także wyznaczające kierunek wykładni wszelkich norm krajowego systemu prawnego.

¹¹⁴ S. Jarosz-Żukowska, dz. cyt., s. 22.

Prawa i wolności ekonomiczne w Konstytucji Federacji Rosyjskiej

Pojęcia takie jak prawo własności prywatnej i wolność działalności gospodarczej pojawiły się w rosyjskim systemie ustrojowym po raz pierwszy dopiero w konstytucji z 1993 r. Wraz z nimi wprowadzono do porządku prawnego inne, nowe terminy, jak między innymi: nieuczciwa konkurencja, monopolizacja, swobodny przepływ towarów, usług i środków finansowych, własność intelektualna, ochrona prywatności, nietykalność mieszkania, ochrona czci i dobrego imienia itp. Wszystkie te pojęcia, genetycznie związane z prawem prywatnym, wyznaczają nowy cywilnoprawny status obywateli i podmiotów gospodarczych Federacji Rosyjskiej¹¹⁵.

Warto przypomnieć, że w okresie rewolucyjnym i podczas trwania Związku Radzieckiego prywatna własność ziemi, środków produkcji, a także swoboda przedsiębiorczości były konstrukcjami nieobecnymi, należącymi do obcego, burżuazyjnego systemu prawnego. Już w 1917 r. dekretem o ziemi, wydanym przez II Ogólnorosyjski Zjazd Rad, dokonano całkowitej nacjonalizacji ziemi i jej bogactw oraz zakazano cywilnoprawnego obrotu ziemią. Konstytucje: stalinowska z 1936 r.¹¹⁶ i breżniewowska z 1977 r.¹¹⁷ ugruntowały konstrukcję własności socjalistycznej, mającej bądź formę własności państwowej, występującej jako mienie „całego ludu”, bądź formę własności kotchozowo-spółdzielczej (por. art. 4 i 5 Konstytucji ZSRR z 1936 r. i art. 10, 11 Konstytucji ZSRR z 1977 r.)¹¹⁸.

¹¹⁵ *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, ред. В.Д. Зорькин, Л.В. Лазарев, <https://kommentarii.org/konstitutc/page40.html>.

¹¹⁶ Конституция (основной закон) союза советских социалистических республик. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года (с последующими изменениями и дополнениями) <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm>.

¹¹⁷ Конституция (основной закон) союза советских социалистических республик Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm#2>, tekst w j. polskim *Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 1977 roku*, przeł. S.R. Dobrowolski, Warszawa 1977, https://documen.site/download/konstytucja-zsrr_pdf.

¹¹⁸ Zob. też A. Mycielski, *Konstytucja ZSRR*, „Nauka i Sztuka. Kwartalnik” 1948, t. 9, s. 6, https://bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/39711/edition/40605/content?format_id=2.

Konstytucja ZSRR z 1936 r. w art. 6 głosiła, że Ziemia, jej wnętrze, wody, lasy, zakłady przemysłowe, fabryki, kopalnie, transport kolejowy, wodny i powietrzny, banki, środki łączności, przedsiębiorstwa rolne stanowiły własność państwa i taką samą formę własności miały przedsiębiorstwa komunalne oraz podstawowy zasób domów mieszkalnych. Zamiast ochrony własności prywatnej ustroj ZSRR gwarantował ochronę własności osobistej, rozumianej jako „własność przedmiotów użytku codziennego, domu mieszkalnego, niewielkich działek gruntów, pomocniczego gospodarstwa domowego, i oszczędności pochodzących z pracy”. Konstytucje Związku Radzieckiego uznawały prawo dziedziczenia.

Typ gospodarki narodowej Kraju Rad to gospodarka uspołeczniona. Zgodnie z art. 16 Konstytucji z 1977 r. (KZSRR) ekonomika stanowiła „jednolity kompleks gospodarki narodowej, obejmujący wszystkie ogniwa społecznej produkcji, podziału i wymiany na terytorium kraju”. Zarządzanie odbywało się na podstawie państwowych wieloletnich planów rozwoju gospodarczego i społecznego, z uwzględnieniem centralnego kierownictwa¹¹⁹. Prywatna inicjatywa ograniczona była wyłącznie do osobistej pracy obywateli w rękodzielnictwie i rzemiośle, rolnictwie, usługach (por. art. 17 KZSRR).

Produkcja rolna realizowana była w oparciu o system kołchozów i sowchozów powstałych w trybie wywłaszczenia ziemi i kolektywizacji rolnictwa. Kołchozy były szczególnym typem spółdzielni rolnych, sowchozy były natomiast przedsiębiorstwami państwowymi. Przepis art. 12 KZSRR stanowił, iż „Ziemia zajmowana przez kołchozy jest im oddana w bezpłatne i bezterminowe użytkowanie”. Pracownicy otrzymywali miesięczną płacę, mieli też prawo do domu mieszkalnego oraz prawo do użytkowania działki przydomowej.

W nowych warunkach ustrojowych zapoczątkowanych rozpadem Związku Radzieckiego i *pieriestrojką* przywrócono własność prywatną ziemi i środków produkcji oraz proklamowano wolności i prawa ekonomiczne. Idee te zostały wyartykułowane jako zasady ustrojowe w Konstytucji Federacji Rosyjskiej.

Po pierwsze, należy tu zwrócić uwagę na przepisy znajdujące się w rozdziale I zatytułowanym Podstawy ustroju konstytucyjnego. Przepis art. 8 ust. 1 KFR głosi, że „W Federacji Rosyjskiej gwarantuje się integralność przestrzeni ekonomicznej, swobodny przepływ towarów, usług i środków

¹¹⁹ Tamże, s. 7.

finansowych, wspieranie konkurencji oraz swobodę działalności gospodarczej". Tym samym KFR ukonstytuowała nowy typ gospodarki narodowej, tj. gospodarkę wolnorynkową.

Wymienione na początku art. 8 ust. 1 KFR pryncypium integralności przestrzeni ekonomicznej wiąże się z zasadą federalizmu i oznacza jednolitość systemu finansowego i podatkowego. W rozumieniu tej zasady podmioty stanowiące części składowe federacji – obwody, kraje, republiki i okręgi – nie mają prawa wprowadzać własnych instrumentów finansowych, takich jak między innymi regionalne waluty czy podatki itp. W ramach integralnej przestrzeni ekonomicznej gwarantuje się także swobodny przepływ towarów, usług, jak również środków finansowych.

Swoboda działalności gospodarczej, o której mowa w komentowanym artykule, na gruncie rosyjskiej doktryny i orzecznictwa pojmowana jest analogicznie jak w systemach zachodnich – jako wolność od nieuzasadnionej interesem publicznym ingerencji państwa w przedsiębiorczą inicjatywę obywateli. W szczególności składa się ona z szeregu innych praw wolnościowych, na podstawie których konstruuje się rosyjski model relacji władzy publicznej i biznesu¹²⁰. Do zasad uszczegółowiających i dookreślających swobodę działalności gospodarczej należą między innymi: swoboda umów, wolność konkurencji, prawo wyboru różnorodnych form organizacyjno-prawnych dla realizacji działalności gospodarczej, prawo korzystania z mienia na potrzeby działalności gospodarczej, swoboda tworzenia bazy majątkowej przedsiębiorstw, swoboda sprzedaży wyrobów na rynku, prawo do ochrony przed monopolem i nieuczciwą konkurencją (art. 34 KFR)¹²¹.

Przepis art. 8 ust. 2 KFR stanowi, że w „Federacji Rosyjskiej uznaje się i chroni na równi własność prywatną, państwową, municypalną oraz inne formy własności”. Tym samym ustrój FR konstytuuje i chroni prawo własności, dzieląc ją na: prywatną, państwową, municypalną i inne. Analogicznie jak KRP rosyjska ustawa zasadnicza podnosi ochronę własności do rangi pryncypium ustrojowego. Przy czym całkowicie nową konstrukcją jest tutaj własność municypalna. Do 1990 r. w Rosji nie było bowiem żadnych form samorządu lokalnego, tj. nie było jakichkolwiek podmiotów, którym mogłaby przysługiwać własność municypalna.

¹²⁰ Комментарий..., s. 12.

¹²¹ Tamże.

W rozdziale II KFR, zatytułowanym Prawa i wolności człowieka i obywatela, w art. 35 ust. 1–4 znajdziemy kolejne przepisy dotyczące sfery wolności i praw ekonomicznych – tym razem ujęte w aspekcie podmiotowym. „1. Własność prywatna jest chroniona przez prawo. 2. Każdy ma prawo do posiadania mienia na własność, władania nim, użytkowania go i rozporządzania nim zarówno indywidualnie, jak i wspólnie z innymi osobami. 3. Nikt nie może zostać pozbawiony swojego mienia inaczej, jak tylko na mocy wyroku sądowego. Przymusowe wywłaszczenie na cele państwowe może być dokonane wyłącznie pod warunkiem uprzedniego i równowartościowego odszkodowania. 4. Gwarantuje się prawo dziedziczenia”. Stosownie do art. 35 ust. 1 KFR obowiązek ochrony własności prywatnej jest więc konstytucyjnym obowiązkiem państwa. Obowiązek ten jest realizowany przede wszystkim poprzez przyjmowanie ustaw i innych regulacji prawnych, zarówno przez państwo federalne, jak i przez podmioty wchodzące w skład Federacji Rosyjskiej¹²².

¹²² Комментарий..., s. 40.

Własność ziemi i bogactw naturalnych

Zgodnie z tradycją rosyjskiego konstytucjonalizmu KFR z 1993 r. poświęca stosunkowo dużo miejsca problematyce własności ziemi i zasobów naturalnych. I tak, art. 9 ust. 2 KFR głosi, że „Ziemia i inne zasoby naturalne mogą być przedmiotem własności prywatnej, państwowej, municypalnej oraz innych form własności”. W tym artykule KFR *expressis verbis* gwarantuje prawo własności ziemi i innych zasobów naturalnych, także osobom prywatnym. Przepisem tym KFR zrywa z zasadą wyłącznej państwowej własności ziemi dominującą w ustroju radzieckim i konstytuuje nowy porządek społeczno-ekonomiczny.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na art. 36 ust. 1 i 2 KFR, który głosi, iż: „Obywatele i ich organizacje mają prawo do posiadania ziemi jako własności prywatnej. Władanie ziemią, jej użytkowanie i rozporządzanie nią oraz innym zasobami naturalnymi realizowane jest przez ich właścicieli swobodnie, jeśli nie wyrządza to szkody środowisku naturalnemu i nie narusza praw i słuszných interesów innych osób”. Z przepisów tych wynika, z jednej strony, podmiotowa ochrona własności prywatnej ziemi, z drugiej zaś – możliwość wprowadzania ograniczeń w jej realizacji na podstawie określonych w Konstytucji FR przesłanek, takich jak szkoda w środowisku oraz prawa i słusne interesy innych osób¹²³.

Wspomniany wyżej art. 9 ust. 2 KFR wśród bogactw naturalnych na pierwszym miejscu wymienia ziemię. To ona jawi się najcenniejszym i niczym niezastępowalnym zasobem¹²⁴. Państwowa własność ziemi to zarówno własność federalna, jak i własność podmiotów federacji (regionów). Aktualnie zajmuje ona około 60% terytorium kraju i obejmuje grunty leśne, obszary o przeznaczeniu obronnym i militarnym, w tym tereny miastotwórczych obiektów strategicznych znajdujących się w ZATO,

¹²³ B. Rakoczy, *Problematyka ochrony środowiska w Konstytucji Federacji Rosyjskiej*, „Prawo i Środowisko” 2004, nr 3, s. 101.

¹²⁴ Zob. szerzej: M. Micińska, *Ochrona środowiska w Rosji. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, Toruń 2021, s. 43.

miejsca występowania użytecznych kopalin, obszary chronione, miejsca występowania gatunków wpisanych do Czerwonej Księgi FR¹²⁵.

Jak już wspomniano, nową formą własności ziemi jest własność municypalna. Jej pomiotami są jednostki samorządu lokalnego: miasta, wsie, rejony municypalne. Obejmuje ona około 20% ogółu ziemi FR¹²⁶. Pozostałe 20% gruntów to własność prywatna. Zgodnie z Kodeksem ziemskim FR¹²⁷ osoby fizyczne (obywatele FR) i osoby prawne FR mogą być właścicielami gruntów rolnych, budowlanych i przemysłowych, w tym także gruntów specjalnego przeznaczenia. Najwięcej ograniczeń związanych jest z obrotem ziemią rolną, która stanowi 37% ogólnego obszaru kraju. Jej areał ulega stałemu zmniejszaniu się ze względu na rozwój miast i wsi, infrastruktury transportowej, energetycznej. Prawo federalne ogranicza cudzoziemcom nabywanie własności rolnej Obrót ziemią przeznaczoną pod budowę, obiekty przemysłowe i infrastrukturę jest bardziej swobodny, jednakże i w tym przypadku cudzoziemcy nie mogą nabywać na własność gruntów znajdujących się na terenach przygranicznych, przy obiektach strategicznych, wojskowych, zamkniętych jednostkach terytorialnych, na szelfie kontynentalnym i innych.

Drugim po ziemi strategicznym zasobem naturalnym Rosji jest podglebie (ros. *niedra*). Jest to „część skorupy ziemskiej położona poniżej warstwy gleby, a przy jej braku, poniżej powierzchni ziemi i dna jezior i rzek, sięgająca w głąb wnętrza Ziemi, dostępna do badań geologicznych i zagospodarowania”¹²⁸. Z uwagi na to, że *niedra* stanowi podstawę surowcową rosyjskiej gospodarki narodowej¹²⁹, ustawodawca federalny zdecydował się objąć ochroną całą warstwę geologiczną aż do jądra Ziemi, a nie tylko użyteczne kopaliny złożone w tej warstwie, jak ma to na przykład miejsce w polskim ustawodawstwie geologicznym i górnictwym. Przepisy art. 1 i 2 federalnej ustawy z dnia 21 lutego 1992 r. o podglebiu ustanawiają państwową własność podglebia: federalną lub podmiotów federacji. Poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie z podglebia

¹²⁵ *Право собственности на природные ресурсы*, <http://partnerstvo.ru/lib/pravo/node/732>.

¹²⁶ Tamże.

¹²⁷ *Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ*, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184>.

¹²⁸ *Федеральный закон от 21.02.1992 N 2395-1 – О недрах*, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014778>.

¹²⁹ Н.В. Кузнецова, *Экологическое право, Учебное пособие*, „Юриспруденция” 2000, <http://www.bibliotekar.ru/ecologicheskoe-pravo-2/>.

użytecznych kopalin i innych zasobów odbywa się na podstawie koncesji, która może być przyznana zarówno państwowym, jak i prywatnym przedsiębiorstwom. Prawo na wydobywanie złóż na szelfie kontynentalnym przysługuje jednak tylko przedsiębiorstwom państwowym (np. Gazprom, Rosnieft). Przepisy *lex specialis* w stosunku do ustawy o podglebiu zawiera federalna ustawa z dnia 26 marca 1998 r. o metalach szlachetnych i kamieniach szlachetnych z 1998 r.¹³⁰ W myśl tej ustawy tylko przedsiębiorstwa krajowe, bez udziału cudzoziemców i zagranicznego kapitału, mogą otrzymać koncesję na poszukiwanie, wydobywanie, przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu metali i kamieni szlachetnych.

Kolejne strategiczne bogactwo naturalne to woda. Rosja należy do krajów o największych zasobach wodnych. Na jej terytorium znajduje się 120 tys. rzek i 200 tys. jezior, w tym Bajkał zawierający jedną piątą światowych wód słodkich. System rzeczny wykorzystywany jest do celów transportowych i energetycznych. Hydroelektrownie, z których największa położona jest na syberyjskim Jeniseju, wytwarzają 19,5% bilansu elektrycznego¹³¹. Stosownie do art. 8 Kodeksu wodnego Federacji Rosyjskiej z 2006 r.¹³² zasoby wodne są zasadniczo przedmiotem własności federalnej. Wyjątek w tym zakresie stanowi prawo własności stawów i nawodnionych wyrobisk, podmiotem którego mogą być jednostki municypalne, osoby fizyczne i osoby prawne, jeśli dysponują tytułem własności gruntu, na którym położone są dane obiekty wodne. Powierzchniowe obiekty wodne, do których należą morza i ich części, w tym cieśniny, zatoki, ujścia rzek, ciekły wodne (rzeki, strumienie, kanały), zbiorniki (jeziora, stawy, zawodnione wyrobiska), bagna, naturalne źródła wód podziemnych (źródła, gejzery), lodowce, i pola śnieżne, oraz ich linia brzegowa, są ogólnodostępne i stanowią przedmiot powszechnego korzystania z wód, z możliwością realizacji amatorskiego i sportowego wędkarstwa oraz cumowania łodzi (art. 5 i 6 Kodeksu wodnego).

¹³⁰ Федеральный закон от 26.03.1998 N 41-ФЗ – О драгоценных металлах и драгоценных камнях, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12117>.

¹³¹ Производство и потребление электроэнергии в Российской Федерации в 2017 году, <https://1prime.ru/science/20181115/829538943.html>.

¹³² Водный кодекс Российской Федерации от 3.06.2006 N 74-ФЗ, <http://docs.cntd.ru/document/901982862>.

Kolejne bogactwo to lasy, które zajmują 46,4% obszaru kraju, co stanowi ponad 22% światowej powierzchni leśnej¹³³. Zgodnie z Kodeksem leśnym Federacji Rosyjskiej z 2006 r.¹³⁴ lasy są własnością federalną. Ani regiony, ani jednostki samorządu terytorialnego, ani osoby fizyczne nie mogą posiadać lasów na własność. Dla porównania, w Europie w rękach prywatnych znajduje się od 60 do 100% lasów¹³⁵. Znaczący wyjątek na tym tle stanowi Polska, na obszarze której 78% lasów stanowią lasy państwowe. Jest to zasługa uchwalonej w drodze obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹³⁶, wprowadzającej zakaz prywatyzacji lasów państwowych, wód płynących, obszarów morskich wraz z linią brzegową, parków narodowych oraz kopalin. Podobnie jak w Polsce państwową własność w Rosji stanowią dziko występujące zwierzęta¹³⁷.

Z powyższych ustaleń wynika, że znacząca część zasobów naturalnych jest całkowicie wyłączona z obrotu cywilnoprawnego, gdyż stanowi własność państwową. Dotyczy to ziemi, zasobów leśnych, wodnych, całości podglebia i zasobów świata zwierzęcego¹³⁸.

¹³³ *Лесное хозяйство России: обзор на начало 2017 года*, <https://proderevo.net/industries/forestry/lesnoe-khozyajstvo-rossii-obzor-na-nachalo-2017-goda.html>.

¹³⁴ *Лесной кодекс Российской Федерации от 4.12.2006 N 200-ФЗ*, <https://rg.ru/2006/12/08/lesnoy-kodeks-dok.html>.

¹³⁵ *Mapping the distribution of forest ownership in Europe*, European Forest Institute, http://www.efi.int/files/attachments/publications/private_forest_ownership_map_of_europe_april_2013.pdf.

¹³⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1235.

¹³⁷ *Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ – О животном мире*, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6542/.

¹³⁸ А.С. Тихонова, *Содержание права собственности на природные ресурсы*, „Международный Журнал Гуманитарных и Естественных Наук” 2019, s. 1, <https://cyberleninka.ru/article/n/soderzhanie-prava-sobstvennosti-na-prirodnye-resursy>.

Ograniczenia realizacji wolności i praw ekonomicznych w zamkniętych miastach

Przepis art. 1 ust. 5 ustawy o ZATO stanowi, że prawa obywateli żyjących i pracujących w zamkniętych jednostkach administracyjno-terytorialnych nie mogą być ograniczone inaczej niż na podstawie ustawy. Tym samym przepis ten gwarantuje realizację, zgodnego ze standardami międzynarodowymi i Konstytucją Federacji Rosyjskiej, wymogu ograniczania konstytucyjnych wolności i praw tylko na podstawie ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw ekonomicznych wprowadza art. 3 ust. 1 tiret 2 z.j.a.t., który stanowi, iż obowiązujący w ZATO szczególnie reżim bezpieczeństwa polega na ustanowieniu między innymi: „ograniczeń prawa prowadzenia działalności gospodarczej i przedsiębiorczej, posiadania, użytkowania i rozporządzania zasobami naturalnymi, nieruchomościami, wynikających z ograniczeń wjazdu i (lub) stałego pobytu”. Wzmiankowany przepis wprowadza zatem ograniczenia swobody działalności gospodarczej i swobody przedsiębiorczości oraz realizacji prawa własności, które związane są z działaniem reżimu przepustkowego.

W praktyce ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej polegają na tym, że od potencjalnych inwestorów, przedsiębiorców wymaga się uzyskania zezwoleń na wjazd i na pobyt w ZATO, a zezwolenia te można uzyskać dopiero po zakończonym z pozytywnym wynikiem postępowaniu sprawdzającym przeprowadzonym przez organy Federalnej Służby Bezpieczeństwa. Stanowi o tym bezpośrednio art. 3 ust. 2.4. z.j.a.t., który głosi, że „Prawo do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej przysługuje osobom prawnym i fizycznym, które spełniają wymogi zapewnienia specjalnego reżimu bezpiecznego funkcjonowania organizacji i (lub) obiektów na terenie zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej”.

Podobnie przewóz osób oraz wwóz i wywóz wszelkich towarów i wymagają uzyskania odpowiedniego zezwolenia i przepustki.

Ograniczenia w swobodzie działalności gospodarczej związane z obcym kapitałem zostały określone w art. 3 ust. 2.1. z.j.a.t., który stanowi, że „Tworzenie i działanie organizacji z inwestycjami zagranicznymi na terytorium zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej dopuszcza się w trybie przewidzianym przez Rząd Federacji Rosyjskiej, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w ustawach federalnych”. Wynika z tego, że działalność inwestorów zagranicznych i podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego na obszarze zamkniętych miast jest zasadniczo niedozwolona. W trybie aktu wykonawczego Rząd Federacji Rosyjskiej może jednak wydać zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej konkretnego podmiotu z zagranicznego na terytorium ZATO.

Wspomniany art. 3 ust. 1 tiret 4 z.j.a.t. wprowadza ograniczenia w realizacji prawa własności, w szczególności dotyczące: „posiadania, użytkowania i rozporządzania zasobami naturalnymi i nieruchomościami”. Treść tego przepisu została dookreślona w art. 8 ust. 1.1. z.j.a.t., który stanowi, że „transakcje nabycia prawa własności do nieruchomości położonej na terytorium zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej lub inne transakcje związane z tym majątkiem, mogą być dokonywane wyłącznie przez obywateli Federacji Rosyjskiej, którzy zamieszkują na stałe lub uzyskali zezwolenie na pobyt stały na terytorium zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, obywateli Federacji Rosyjskiej pracujących na tym terytorium na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony z organizacjami, z tytułu których utworzono zamkniętą jednostkę administracyjno-terytorialną, oraz osobami prawnymi zlokalizowanymi i zarejestrowanymi na terytorium zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej”. Oznacza to, że stronami umów cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości położonych na terenie ZATO, mogą być osoby fizyczne – wyłącznie obywatele Federacji Rosyjskiej, stali mieszkańcy zamkniętych miast lub pracownicy zatrudnieni na umowę o pracę w obiektach położonych na terytorium ZATO. Osoby fizyczne, prawne spoza ZATO nie mogą być stronami umów kupna, sprzedaży, zamiany, najmu nieruchomości, mieszkań, działek gruntu położonych na obszarze zamkniętych miast.

Oдноśnie do gospodarki nieruchomościami należy też zwrócić uwagę również na art. 6 ust. 2 z.j.a.t., który głosi, że „Działki zajmowane przez organizacje i (lub) obiekty, ze względu na charakter których utworzono zamknięte formacje administracyjno-terytorialne, są własnością federalną i są przekazywane do stałego (wieczystego) użytkowania tym organizacjom i (lub) obiektom”. Zatem, jak już była o tym mowa, grunty, na których znajdują się obiekty strategiczne, np. poligony wojskowe, kombinaty atomowe, instytuty doświadczalne i naukowo-badawcze i inne, czyli terytoria tzw. zony B, stanowią wyłączną własność federalną. *A contrario* z przepisu tego można wyprowadzić wniosek, że grunty, na których znajduje się infrastruktura społeczno-komunikacyjna zamkniętych miast: osiedla mieszkaniowe, ulice, place, obiekty handlowo-usługowe, ośrodki zdrowia, placówki oświaty, kultury i sportu, mogą stanowić własność regionalną, tj. należącą do podmiotów federacji, municypalną lub prywatną.

Oдноśnie do mających powszechne zastosowanie w obrocie cywilnoprawnym reguł Kodeksu ziemskiego FR ustrój ZATO wprowadza istotne wyjątki. Dookreślenie odrębnych zasad dotyczących gospodarki nieruchomościami na terytorium ZATO zawierają przepisy wykonawcze, art. 6 ust. 4 z.j.a.t. stanowi bowiem, że: „W zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej ustanawia się specjalny system użytkowania ziemi określony decyzją (ros. *rieszenijem*) rządu Federacji Rosyjskiej”.

Specjalne gwarancje społeczno-ekonomiczne

Prawo federalne przewiduje specjalne, państwowe instrumenty kompensacji ekonomicznej i społecznego zabezpieczenia obywateli FR mieszkających i (lub) pracujących w zamkniętych jednostkach administracyjnych. Do środków tych należą między innymi: zwiększony poziom wydatków budżetowych na rozwój infrastruktury zamkniętych miast, specjalistyczny system opieki zdrowotnej, stabilność zatrudnienia, podwyższone świadczenia płacowe i ubezpieczeniowe¹³⁹.

Wysoki status socjalny mieszkańców ZATO gwarantują liczne przepisy ustawy. Pierwszy artykuł, na który należy zwrócić uwagę, zapewnia mieszkańcom bezpieczeństwo dostaw energii. Przepis art. 3 ust. 2.3. z.j.a.t. stanowi, że: „obiekty zespołu mieszkaniowo-komunalnego w zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej znajdują się na liście odbiorców energii, których zaopatrzenie w zasoby energetyczne nie podlega ograniczeniu ani przerwaniu”. Przepis ten zapewnia więc gospodarstwom domowym ZATO stałą i zasadniczo bezpłatną dostawę energii elektrycznej. Warto w tym miejscu podnieść, że znaczna część zamkniętych miast zlokalizowana jest na obszarach dalekiej północy, np. w obwodzie archangielskim czy murmańskim. W ekstremalnych, subpolarnych strefach klimatycznych odcięcie źródeł energii praktycznie uniemożliwiłoby ludzką egzystencję.

Kolejne gwarancje społeczno-ekonomiczne znajdujemy w art. 7. Jego ustęp pierwszy głosi, iż „Pobyt i (lub) praca obywateli podlegających szczególnemu reżimowi dla bezpiecznego funkcjonowania organizacji i (lub) przedmiotów w zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej wymagają wsparcia ze strony państwa. Instrumenty wsparcia państwowego

¹³⁹ Ю.В. Шумова, *Некоторые проблемы реализации механизма гарантий и компенсаций работникам, подвергающимся воздействию вредных факторов производства, находящегося на территории зоны радиационного влияния*, „Вестник Южно-Уральского Государственного Университета. Серия: Право” 2017, nr 3, s. 68, <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-realizatsii-mehanizma-garantiy-i-kompensatsiy-rabotnikam-podvergayuschimsya-vozdeystviyu-vrednyh-faktorov>.

obejmują zwiększony poziom zaopatrzenia budżetowego ludności, środki ochrony socjalnej, świadczenia płacowe, ubezpieczenie państwowe i bezpieczeństwo pracy". W związku z tym dotacje z budżetu federalnego przekazywane jednostkom ZATO są średnio 2,36 razy wyższe niż dotacje przekazywane innym miejscowościom zlokalizowanym w danym podmiocie federacji, a wydatki na jednego mieszkańca ZATO są od 1,4 do 5,6 razy wyższe niż wydatki na statystycznego mieszkańca danego regionu¹⁴⁰. Średnie zarobki w ZATO są co najmniej o 20% wyższe niż płaca w największych miastach danego regionu. W przypadku zwolnienia z powodu likwidacji lub restrukturyzacji stanowisk pracy dokonywanej przez podmiot zatrudniający pracownik ZATO ma prawo do wypłaty swojej średniej płacy przez okres 6 miesięcy.

Przepis art. 7 ust. 22 z.j.a.t. przewiduje też wsparcie ze strony państwa polegające na udzielaniu obywatelom FR, mieszkańcom i pracownikom ZATO, którzy chcą się przenieść do nowego miejsca zamieszkania, świadczeń socjalnych na zakup mieszkania poza granicami zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej.

Państwo dotując budżet jednostki samorządowej ZATO, zapewnia pracownikom i członkom ich najbliższej rodziny mieszkania komunalne, miejsca w żłobkach i przedszkolach¹⁴¹.

Wskazane wyżej różnice w zaopatrzeniu budżetowym ZATO wynikają się nie tylko z potrzeby zapewnienia stabilnej, wysoko kwalifikowanej kadry pracowniczej w strategicznych obiektach państwowych, ale także z obiektywnych czynników wpływających na ich funkcjonowanie, w szczególności z położenia geograficznego i warunków klimatycznych, co może prowadzić do znacznego wzrostu kosztów i usług komunalnych¹⁴².

Podsumowując ustalenia dokonane w tym rozdziale, stwierdzić wypada, że rosyjski porządek konstytucyjny zasadniczo harmonizuje ze standardami prawa międzynarodowego w zakresie ochrony własności prywatnej i wolności działalności gospodarczej. KFR zawiera konstrukcje ustrojowe zbliżone do przyjętych w konstytucjach państw, które tak jak Polska przechodziły w latach dziewięćdziesiątych XX w. przez proces transformacji ustrojowej. Konstytucja FR deklaruje zróżnicowane formy

¹⁴⁰ Л. Пронина, *О проблемах ЗАТО и современных направлениях их решения*, „Экономика” 2008, nr 1, <http://bujet.ru/article/29255.php>.

¹⁴¹ Ю.В. Шумова, dz. cyt., s. 67.

¹⁴² Тамże.

własności ziemi i bogactw naturalnych, jednakże ze względu na tradycyjny, centralistyczno-kolektywistyczny paradygmat zarządzania majątkiem narodowym ustawy federalne regulujące gospodarowanie poszczególnymi komponentami środowiska wprowadzają znaczące ograniczenia w realizacji prawa własności prywatnej¹⁴³. Państwowy charakter strategicznych zasobów naturalnych ma w Rosji charakter nienegocjowalny¹⁴⁴.

Obszary ZATO charakteryzują się wprowadzonymi w trybie ustawowym, w oparciu o dozwoloną prawem międzynarodowym i KFR przesłankę bezpieczeństwa państwowego, licznymi reglamentacjami wolności i praw ekonomicznych. Specjalna pozycja ustrojowa ZATO i związane z nią ograniczenia same w sobie utrudniają rozwój gospodarczy i inwestycyjny poszczególnych jednostek. Przeszkodą dla rynku jest zakaz inwestycji zagranicznych, konieczność przechodzenia procedur sprawdzających przez przedsiębiorców krajowych, ograniczenia wjazdu i stałego pobytu obywateli na terenie ZATO, ograniczenia wwozu i wywozu towarów, brak jakiegokolwiek oferty turystycznej, dominująca państwowa własność gruntów i nieruchomości. Z wyżej wymienionych przyczyn ZATO są miastami zagrożonymi stagnacją ekonomiczną, o stosunkowo skromnej ofercie handlowo-usługowej i rekreacyjnej. Mechanizmy wolnego rynku i konkurencji są tu siłą rzeczycy znacząco ograniczone.

Z drugiej strony prawo federalne przewiduje liczne instrumenty wsparcia mające za zadanie rekompensować utrudnienia w rozwoju społeczno-ekonomicznym ZATO i stabilizować utrzymanie kadry wysoko wykwalifikowanych specjalistów i pracowników gotowych znosić trudne warunki pracy. Instrumenty te mają również wspierać rozwój infrastruktury tak społecznej, jak i inżynierskiej, oraz umożliwiać zatrudnianie nowych pracowników¹⁴⁵.

Aktualny klimat polityczny Rosji zaczął ponownie sprzyjać rozwojowi zamkniętych miast. Budżet federalny znacząco wspiera jakość życia ludzi, chcąc zapobiec obserwowanej ostatnich latach tendencji zmniejszania

¹⁴³ M. Micińska, *Ochrona środowiska...*, s. 43.

¹⁴⁴ S. Bielen, *Europa Wschodnia – krajobraz po prometeizmie, Drugie sympozjum im. Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego poświęcone polityce zagranicznej RP*, <http://www.skubi.net/bielen.html>.

¹⁴⁵ А.Л. Боренштейн, Е.В. Позднякова, *Особенности бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях*, „Вестник Государственного и Муниципального Управления” 2015, nr 2, s. 97, <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-byudzhethnogo-protssesa-v-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah>.

się liczby ludności ZATO spowodowanej między innymi restrukturyzacją strategicznych obiektów produkcyjnych, niezadawalającymi warunkami zatrudnienia, niskim poziomem usług socjalnych i rekreacji, złym stanem środowiska. Istotnym problemem psychologicznym pozostaje też niepewność co do przyszłości instytucji ZATO zarówno na gruncie prawnym, jak i pod względem rozwoju społeczno-ekonomicznego¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Д.Ю. Файков, Д.Ю. Байдаров, *Новые тенденции в развитии закрытых административно-территориальных образований (на примере зато атомной промышленности)*, „Контуры Глобальных Трансформаций: Политика, Экономика, Право” 2014, nr 6, s. 121, <https://cyberleninka.ru/article/n/novye-tendentsii-v-razvitii-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniy-na-primere-zato-atomnoy-promyshlennosti>.

Rozdział V

Zamknięte miasta
a wolność
zrzeszania się

Standard międzynarodowy

Wolność zrzeszania stanowi niezbędny element wszelkich katalogów praw i wolności formułowanych w prawie międzynarodowym oraz w konstytucjach współczesnych państw, bez względu czy są one aktami obowiązującymi w reżimach autorytarnych, czy w krajach o długoletnich tradycjach demokratycznych. Świadczy to o znaczeniu, jakie przywiązuje się do tej wolności, i o jej podstawowym charakterze w katalogu politycznych wolności człowieka¹⁴⁷.

Na gruncie aktów międzynarodowych wolność ta bywa jednak rozmaicie formułowana. W sposób negatywny wolność tę ujmuje Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., zastrzegając, iż „nikogo nie można zmuszać, aby należał do jakiegoś zrzeszenia” (art. 20 ust. 2). Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. wiąże wolność zrzeszania z prawem do przynależności związkowej. Wskazano tam bowiem, że „każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów”. Pakt dopuszcza jedynie takie ograniczenia w wykonywaniu tego prawa, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Możliwe jest również ograniczenie tej wolności w odniesieniu do członków sił zbrojnych i policji, ale musi to się odbywać w zgodzie z odpowiednią ustawą (art. 22 ust. 1 i 2). Podobnie jak powyższy dokument prawo zrzeszania zostało ujęte w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. Konwencja ta w odróżnieniu od MPPOiP dozwala na ograniczanie przedmiotowego prawa dodatkowo w sytuacji, gdy ma to służyć zapobieganiu przestępstwom, a ponadto wobec członków administracji państwowej (art. 11 EKPCz).

Prawo do swobodnego tworzenia i przystępowania do związków zawodowych proklamują także: art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw

¹⁴⁷ P. Kuczma, *Wolność zrzeszania się*, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/52930/19_Pawel_Kuczma.pdf, s. 311.

Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. i art. 5 Europejskiej Karty Socjalnej z 1961 r. W sposób szczególny na prawo zrzeszania się zwraca uwagę Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych z 1948 r. oraz Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 z 1978 r. dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, która przewiduje dopuszczalność pozbawienia prawa zrzeszania się w związkach zawodowych niektórych grup pracowników publicznych na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, oraz do pracowników, którzy wykonują obowiązki o wysokim stopniu poufności¹⁴⁸.

W żadnym z wyżej wymienionych aktów międzynarodowych nie zawarto definicji terminu „zrzeszenie”. Można jednak przyjąć, że wszystkie odwołują się do terminologii i znaczenia utrwalonego w doktrynie i orzecznictwie. Przyjmuje się bowiem, że nie każde ugrupowanie tworzone przez pewną liczbę osób jest zrzeszeniem, ale tylko takie, które działa w celu osiągnięcia wspólnego celu publicznego, spełnia pewne przesłanki zorganizowania, trwałości i dobrowolności. Zrzeszeniem nie będą na przykład pracownicy zatrudnieni u tego samego pracodawcy, gdyż relacje między nimi nie kształtują się dobrowolnie, a stosunki między pracownikiem a pracodawcą mają charakter zobowiązaniowy¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Tamże.

¹⁴⁹ Tamże, s. 312–313.

Wolność zrzeszania się a rosyjska tradycja ustrojowa

W historii Rosji wolność zrzeszania się napotykała na trudne do przezwyciężenia przeszkody. W okresie imperialnym carat podchodził nieufnie do wszelkich organizacji i towarzystw powstających z inicjatywy obywatelskiej, upatrując w nich elementu wywrotowego¹⁵⁰. Pierwszym zarejestrowanym stowarzyszeniem było Wolne Towarzystwo Ekonomiczne, którego statut osobiście zatwierdziła Katarzyna II w 1765 r. Od tego momentu aż do 1862 r. rejestracja towarzystw i związków wymagała zgody imperatora, wydanej po konsultacji z Gabinetem Ministrów. Z tej przyczyny aż do połowy XIX w. działało w Rosji nie więcej niż 100 organizacji. Miały one charakter dobroczynny, oświatowy i naukowy¹⁵¹.

Za panowania Aleksandra II zatwierdzanie statutów stowarzyszeń należało do kompetencji ministrów właściwych ze względu na cele danej organizacji. Następnie, w 1903 r. kompetencję zatwierdzania statutów stowarzyszeń przejęli gubernatorzy. Zmiany te przyczyniły się do wzrostu aktywności społecznej. W początkach XX w. działało już ponad 4 tysiące organizacji. Na tę liczbę składały się zarówno towarzystwa zajmujące się nauką, oświatą, kulturą i dobroczynnością (zakładaniem szpitali, sierocińców, szkół i bibliotek), związki zawodowe, jak również instytucje komercyjne: kasy kredytowe, prywatne banki, izby przemysłowo-handlowe itp.¹⁵² Zwiększona potrzeba samoorganizacji wynikała z postępu społecznego, naukowo-technicznego oraz rosnącej industrializacji i urbanizacji kraju.

Stowarzyszenia wywierały wpływ na kształtowanie się opinii społecznej i formułowanie poglądów, rozpowszechniały wiedzę i idee nowej epoki. Organizowane przez nie otwarte dyskusje wywoływały rezonans

¹⁵⁰ Zob. M. Micińska-Bojarek, *Przemiany prawnoustrojowe samorządności lokalnej w Rosji – historia i współczesność*, „Studia Społeczne” 2015, nr 2, s. 109.

¹⁵¹ Н. Соколов, *Общественные организации в России (традиция и современность)*, „Общая Тетрадь: Вестник Московской Школы Гражданского Просвещения” 2013, nr 2, <http://otetrad.ru/article-434.html>.

¹⁵² Tamże.

porównywalny z oddziaływaniem prasy. Prawo organizowania zebrań publicznych przysługiwało jednak tylko zarejestrowanym stowarzyszeniom i to po spełnieniu wygórowanych formalności oraz uzyskaniu uprzedniej zgody gubernatora. Rosjanie obchodzili te przeszkody, organizując tzw. kampanie bankietowe, podczas których głoszono hasła i żądania polityczne w formie gromkich toastów¹⁵³.

Funkcje i cele organizacji społecznych zmieniły się radykalnie wraz z przejściem władzy przez bolszewików, którzy dążyli do przekształcenia stowarzyszeń w organy *quasi*-państwowe. Niektóre przedrewolucyjne związki i towarzystwa, jak na przykład słynne Towarzystwo Objazdowych Wystaw Artystycznych (*Pieriedwiżnicy*), mogły przez krótki czas kontynuować swą działalność, o ile nie nosiła ona cech kontrrewolucyjnych. Działalność wszystkich organizacji powstałych w okresie dorewolucyjnym zakończyła się w czasie wielkiego terroru lat trzydziestych. Na ich miejsce powstały nowe podmioty, niosące wyłącznie rewolucyjne wartości, np. Związek Wojujących Bezbożników czy Komsomoł. W następnych latach zakładano duże, scentralizowane i upartyjnione organizacje typu: Związek Pisarzy ZSRR, Związek Architektów Sowieckich¹⁵⁴.

Od 1925 r. żadna organizacja nie mogła zwołać zjazdu czy konferencji bez zgody KC KPZR. W 1930 r. weszła w życie uchwała Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego RFSRR o dobrowolnych towarzystwach i związkach¹⁵⁵, która od kierownictwa organizacji wymagała przynależności partyjnej. Rejestracją organizacji zajmowały się oddziały terytorialne NKWD¹⁵⁶. W 1932 r. przyjęto kolejną uchwałę o dobrowolnych towarzystwach i związkach, obowiązującą aż do 1991 r. (!)¹⁵⁷ Stosownie do jej art. 1–3 „masy pracujące miast i wsi” mogły się zrzeszać w organizacjach, które stawiały sobie za cel „aktywne uczestnictwo w budowie socjalizmu i wzmocnienie obronności kraju”, działając zgodnie z „planami rozwoju gospodarki narodowej, a swoje badania naukowe

¹⁵³ Там же.

¹⁵⁴ Там же.

¹⁵⁵ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 30.08.1930 – Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах (объединениях, клубах, ассоциациях, федерациях), <http://lawru.info/dok/1930/08/30/n1198970.htm>.

¹⁵⁶ Законодательные нормы, Архивы Российской академии наук, <http://www.arran.ru/?q=ru/i48>.

¹⁵⁷ Там же.

opierały na marksistowskim dialektyzmie materialistycznym¹⁵⁸. Rejestracji stowarzyszeń dokonywały, w zależności od celów statutowych i obszaru działania: Prezydium KC KPZR, prezydium komitetów wykonawczych republik ZSRR, organy miejscowej władzy wykonawczej. Związki zawodowe działały pod przewodnictwem Wszechzwiązkowej Rady Centralnej. Organizacje wyróżniały się odrębną symboliką, miały własne organy prasowe, emitowano znaczki pocztowe popularyzujące poszczególne towarzystwa i związki.

Prawo zrzeszania się było przedmiotem wszystkich konstytucji radzieckich: z 1918 r., z 1924 r., z 1936 r. i z 1977 r. Ta ostatnia akcentowała rolę organizacji społecznych jako „ważnego elementu systemu politycznego” (art. 7)¹⁵⁹. Jednakże, jak już była o tym mowa, konstytucje radzieckie nie stanowiły źródeł prawa *sensu stricte*, a przyznane stowarzyszeniom prawa i wolności ograniczane były w drodze arbitralnych decyzji administracyjnych. Ogólnie rzecz ujmując, okres ZSRR charakteryzował się podporządkowaniem organizacyjnemu i programowemu inicjatyw społecznych strukturom KPZR. Mnogość organizacji stwarzała iluzję „ludowładztwa”, w istocie jednak były to przybudówki partii, stanowiące przedłużenie władzy politycznej¹⁶⁰. Dopiero przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., rozpad Związku Radzieckiego, *pieriejstrojka*, przyniosły nowe prawnoustrojowe możliwości realizacji swobody zrzeszania się.

¹⁵⁸ Положение СУ РСФСР от 10.08.1932 N 74 – О добровольных обществах и их союзах, <http://istmat.info/node/22763>.

¹⁵⁹ A. Bosiacki, H. Izdebski, dz. cyt., s. 368–458.

¹⁶⁰ Т.Н. Синюкова, *Общественные организации СССР в 20-40-е годы: их историко-правовая роль*, „Известия Российского Государственного Педагогического Университета им. А. И. Герцена” 2015, nr 174, s. 95, <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennye-organizatsii-sssr-v-20-40-e-gody-ih-istoriko-pravovaya-rol>.

Prawo zrzeszenia się w świetle Konstytucji Federacji Rosyjskiej

Prawo zrzeszania się i status organizacji społecznych jest przedmiotem Konstytucji FR z 1993 r. Na początku zwraca uwagę art. 13 ust. 1–4 KFR, który stanowi, że: „1. W Federacji Rosyjskiej dopuszcza się ideologiczną różnorodność. 2. Żadna ideologia nie może być uznana za państwową lub obowiązującą. 3. W Federacji Rosyjskiej uznaje się pluralizm polityczny i wielopartyjność. 4. Organizacje społeczne są równe wobec prawa”. Przepisy te zrywają z radzieckimi tradycjami narzucania jednego, „jedynie słusznego” światopoglądu. KFR proklamuje równość podmiotów, wielopartyjność i pluralizm polityczny.

Przepis art. 30 ust. 1–2 KFR głosi prawo zrzeszania się: „1. Każdy ma prawo do zrzeszania się, łącznie z prawem tworzenia związków zawodowych w celu ochrony swoich interesów. Gwarantuje się swobodę działalności organizacji społecznych. 2. Nikt nie może być zmuszany do wstępowania do jakiejkolwiek organizacji lub pozostawania w niej”. Zdaniem W.D. Zorkina „podstawowym celem tego artykułu jest ochrona społecznych, politycznych i zawodowych zrzeszeń niekomercyjnych, tj. działających nie dla zysku. Organizacje komercyjne mogą korzystać z tej ochrony tylko pośrednio”¹⁶¹.

Warto w tym miejscu warto zwrócić uwagę, że podobnie jak w przypadku swobody przemieszczania się polska konstytucja głosi wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 KRP), rosyjska zaś – prawo. W świetle KFR władze publiczne FR zajmują więc aktywną, (pozytywną) postawę w odniesieniu do problematyki tworzenia organizacji społecznych, związków zawodowych i innych zrzeszeń. Swobodę/wolność działania KFR pozostawia organizacjom już utworzonym. Wybór takiej konstrukcji prawnej umożliwia sprawowanie większej kontroli nad ruchem zrzeszeniowym i jest naturalną kontynuacją carskiej i radzieckiej tradycji legislacyjnej, charakteryzującej się rygorystycznym podejściem do

¹⁶¹ Комментарий..., s. 35.

oddolnych inicjatyw organizacyjnych, w których upatrywano czynnika zagrażającego reżimowi politycznemu¹⁶².

Odnosnie do limitacji prawa zrzeszania się art. 13 ust. 5 KFR stanowi, że: „zabrania się tworzenia i działalności organizacji społecznych, których cele lub działania zmierzają do zmiany siłą podstaw ustroju konstytucyjnego i naruszenia integralności Federacji Rosyjskiej, zagrożenia bezpieczeństwa państwa, tworzenia formacji zbrojnych, rozpalania waśni społecznych, rasowych, narodowych i religijnych”. W odróżnieniu od unormowań zawartych w polskiej konstytucji (art. 13 KRP) KFR nie piętnuje ideologii komunistycznej. Aktualnie w Federacji Rosyjskiej działają 22 partie komunistyczne¹⁶³. Do największych z nich należy Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej (KPRF), z przewodniczącym Giennadijem Ziuganowem, która w latach 1993–2016 uzyskiwała od 9 do 30% mandatów w Dumie Państwowej.

Ograniczenia wymienione w art. 13 ust. 5 KFR należy rozpatrywać w związku z art. 17 ust. 3 KFR, który stanowi że: „realizacja praw i wolności człowieka i obywatela nie może naruszać praw i wolności innych osób”, oraz w związku z art. 55 ust. 3 KFR: „prawa i wolności człowieka i obywatela mogą zostać ograniczone przez ustawę federalną jedynie w takiej mierze, w jakiej jest to niezbędne do ochrony podstaw ustroju konstytucyjnego, moralności, zdrowia, praw i uprawnionych interesów innych osób, zapewnienia obronności kraju i bezpieczeństwa państwa”¹⁶⁴.

¹⁶² Zob. szerzej: M. Micińska, *Stowarzyszenia społeczne w Federacji Rosyjskiej Status prawny ze szczególnym uwzględnieniem ustaw o organizacjach wypełniających funkcję agenta zagranicznego i organizacjach niepożądanych na terytorium FR*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3.

¹⁶³ Список коммунистических партий России (РФ), <https://communist.fandom.com/ru/wiki/>.

¹⁶⁴ Комментарий..., s. 60.

Podstawowe formy organizacyjne zrzeszeń w ustawodawstwie federalnym

Ramowym aktem regulującym przedmiotową problematykę jest federalna ustawa z dnia 12 stycznia 1996 r. o organizacjach niekomercyjnych (u.nk.)¹⁶⁵. Określa ona status prawny, tryb tworzenia, działalności, reorganizacji i likwidacji organizacji niekomercyjnych, zasady tworzenia i użytkowania ich majątku, prawa i obowiązki założycieli i uczestników oraz formy wspierania organizacji przez państwo. Nie stosuje się jej do związków wyznaniowych, korporacji państwowych, organizacji niekomercyjnych tworzonych przez organy państwowe i municypalne, związków pracodawców i izb przemysłowo-handlowych i innych (art. 1 ust. 5–7 u.nk.).

Przepis art. 2 ust. 1 u.nk. zawiera negatywną definicję pojęcia organizacji niekomercyjnej (NKO). NKO (ros. *niekomerczieskaja organizacija*) to „organizacja, której głównym celem nie jest czerpanie zysków z własnej działalności, i która nie dzieli wypracowanych zysków między swoich uczestników”. Organizacje te mogą być tworzone z myślą o osiągnięciu celów socjalnych, charytatywnych, kulturalnych, oświatowych, naukowych, ochrony zdrowia obywateli, rozwijania kultury fizycznej i sportu, zaspokajania potrzeb duchowych oraz innych niematerialnych potrzeb obywateli, ochrony praw oraz zgodnych z prawem interesów obywateli i organizacji, rozstrzygania sporów i konfliktów, udzielania pomocy prawnej, jak również w innych celach podyktowanych względami społecznymi” (art. 2 ust. 2 u.nk.).

Co ważne, organizacje niekomercyjne mogą być zakładane zarówno przez państwo, jak i przez podmioty niepaństwowe. Zatem w Rosji do NKO zalicza się również podmioty w pełni lub w części zakładane i finansowane przez struktury władzy federalnej. Dlatego nie można uznać, że

¹⁶⁵ Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ – О некоммерческих организациях, <https://rg.ru/1996/01/24/nko-dok.html>.

NKO jest odpowiednikiem polskiej organizacji pozarządowej (NGO)¹⁶⁶. Wspólną cechą porównywanych organizacji jest jedynie zasadniczo nie-zarobkowy cel działalności.

Otwarty katalog zawarty w art. 2 ust. 3 u.n.k. przewiduje następujące formy organizacyjne przewidziane dla NKO:

- 1) stowarzyszenia społeczne lub religijne;
- 2) wspólnoty małych narodów Federacji Rosyjskiej;
- 3) wspólnoty kozackie;
- 4) niekomercyjne spółki partnerskie;
- 5) autonomiczne organizacje niekomercyjne;
- 6) fundacje socjalne i charytatywne;
- 7) zrzeszenia, związki i inne.

Wymienione na początku art. 2 ust. 3 pkt 1 u.n.k. stowarzyszenie społeczne jest możliwie najbliższym odpowiednikiem polskiej organizacji społecznej. Szczegółowe unormowanie ich pozycji prawnej zawiera jednak akt odrębny – federalna ustawa z dnia 19 maja 1995 r. o stowarzyszeniach społecznych (u.s.s.), która pod pojęciem stowarzyszenia społecznego (*obszczestwiennyje objedinienie*) rozumie: „dobrowolną, samorządną, niekomercyjną formację utworzoną z inicjatywy obywateli zrzeszonych na zasadzie wspólnoty interesów dla realizacji wspólnych celów wymienionych w statucie stowarzyszenia” (art. 5 u.s.s.). Stosownie do art. 18 u.s.s. stowarzyszenie społeczne może powstać z inicjatywy co najmniej trzech osób fizycznych, które ukończyły 18 lat, oraz osób prawnych. Zasadniczo założycielami stowarzyszenia mogą być również obcokrajowcy. Decyzję o utworzeniu stowarzyszenia społecznego, zatwierdzeniu jego statutu oraz powołaniu organów kierowniczych i organu kontrolno-rewizyjnego podejmowane są na zjeździe (konferencji) lub walnym zgromadzeniu. Z chwilą podjęcia wymienionych decyzji stowarzyszenie uważa się za utworzone. Uzyskuje one niektóre uprawnienia przewidziane w ustawie,

¹⁶⁶ Art. 3 ust. 2 polskiej ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r., poz. 1057 ze zm.) stanowi bowiem, iż „organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, przy czym niektórych przepisów ustawy nie stosuje się do fundacji publicznych i fundacji partii politycznych”.

a jego status jest zbliżony do polskiego stowarzyszenia zwykłego, nieposiadającego osobowości prawnej.

Obligatoryjnym warunkiem nabycia przez stowarzyszenie społeczne osobowości prawnej jest wpis do rejestru w trybie przewidzianym ustawą z dnia 8 sierpnia 2001 r. o państwowej rejestracji osób prawnych i przedsiębiorców indywidualnych¹⁶⁷. Organem właściwym do rejestracji jest, w zależności od terytorialnego zasięgu danego stowarzyszenia, Ministerstwo Sprawiedliwości FR albo jego organy terytorialne. Odmowa dokonania wpisu następuje w przypadku niedostarczenia wymaganych dokumentów lub gdy statut stowarzyszenia jest sprzeczny z prawem, albo w innych przewidzianych prawem przypadkach. Odmowa wpisu podlega zaskarżeniu do sądu (art. 21–23 u.s.s.).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na ważną różnicę dotyczącą organów rejestracyjnych w prawie polskim i rosyjskim. W Polsce o uzyskaniu osobowości prawnej przez stowarzyszenie decyduje wpis do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) dokonany przez organ władzy sądowniczej. W Rosji organem rejestrującym jest federalny organ władzy wykonawczej. Egzekutywa nie dysponuje niezawistością sędziowską, a na jej decyzje wpływają bieżące cele polityczne wytyczone przez organy władzy wyższego szczebla. Kognicji sądowej podlega tylko decyzja o odmowie wpisu. Stan ten jest niejako kontynuacją carskich i radzieckich tradycji legislacyjnych – rejestracja towarzystw i związków należy do kompetencji egzekutywy wysokiego szczebla.

Zarejestrowanemu stowarzyszeniu społecznemu posiadającemu osobowość prawną przysługują uprawnienia, o których mowa w art. 27 u.s.s. Mianowicie może ono:

- 1) w sposób nieskrępowany rozpowszechniać informacje o swojej działalności;
- 2) uczestniczyć w podejmowaniu decyzji organów władzy państwowej i organów samorządu lokalnego w trybie i zakresie przewidzianym przez u.s.s. i inne ustawy;
- 3) organizować zgromadzenia, wiece, demonstracje, pochody i pikety;
- 4) tworzyć środki masowego przekazu i prowadzić działalność wydawniczą;

¹⁶⁷ Федеральный закон от 8.08.2001 N 129-ФЗ – О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, <http://base.garant.ru/12123875/>.

- 5) reprezentować swoje prawa oraz zgodne z prawem interesy swoich członków i uczestników, jak również obywateli, i bronić ich w organach władzy państwowej, organach samorządu lokalnego i stowarzyszeniach;
- 6) realizować w pełnym zakresie uprawnienia przewidziane przez u.s.s.;
- 7) występować z inicjatywami w rozmaitych kwestiach życia społecznego oraz zgłaszać wnioski do organów władzy państwowej;
- 8) uczestniczyć w wyborach i referendach w trybie przewidzianym przez ustawy federalne.

Spśród wyżej wymienionych uprawnień stowarzyszeniu nieposiadającemu osobowości prawnej nie przysługuje prawo uczestniczenia w podejmowaniu decyzji organów władzy państwowej i organów samorządu lokalnego w trybie i zakresie przewidzianym przez u.s.s. i inne ustawy, tworzenia środków masowego przekazu i prowadzenia działalności wydawniczej oraz uczestniczenia w wyborach i referendach w trybie przewidzianym przez ustawy federalne.

Stowarzyszenie społeczne mające osobowość prawną może posiadać na własność działki gruntowe, budynki, zasoby mieszkaniowe, pojazdy, urządzenia, wyposażenie o charakterze kulturalno-oświatowym, leczniczo-zdrowotnym, środki pieniężne, akcje oraz inny majątek niezbędny do zapewnienia materialnych podstaw jego działalności. Stowarzyszenie może posiadać na własność instytucje, wydawnictwa, środki masowego przekazu, tworzone i nabywane z własnych źródeł majątkowych (art. 30. u.s.s.).

Źródła majątkowe stowarzyszenia to: opłaty wpisowe, składki członkowskie, dobrowolne wpłaty i darowizny, wpływy z prelekcji, wystaw, loterii, aukcji, zawodów sportowych i innych imprez organizowanych zgodnie ze statutem stowarzyszenia, dochody z działalności gospodarczej stowarzyszenia, umowy cywilno-prawne i inne niezabronione przez prawo wpływy. Stowarzyszenia społeczne, których statuty przewidują udział w wyborach i referendach, mogą przyjmować darowizny w postaci środków pieniężnych oraz innego rodzaju majątku z przeznaczeniem na działalność związaną z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów w trybie przewidzianym przez ustawę federalną o partiach politycznych (art. 31 u.s.s.).

Ograniczenia realizacji prawa zrzeszania się w ustawodawstwie federalnym

W prawie federalnym odnajdziemy liczną grupę ustaw szczególnych zawierających znaczące ograniczenia w realizacji prawa zrzeszania się. Najważniejsze z nich to: ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. o przeciwdziałaniu działalności ekstremistycznej¹⁶⁸, ustawa z dnia 6 marca 2006 r. o zapobieganiu terroryzmowi¹⁶⁹, ustawa z dnia 20 lipca 2012 r. o organizacjach wypełniających funkcje agenta zagranicznego¹⁷⁰, prawo Dimy Jakowlewa¹⁷¹, tj. ustawa z dnia 23 maja 2015 r. o zmianie niektórych ustaw¹⁷², nowelizująca między innymi ustawę z dnia 28 grudnia 2012 r. o środkach oddziaływania na osoby uczestniczące w naruszeniu podstawowych praw i wolności człowieka, praw i wolności obywateli FR¹⁷³. Decyzje o reglamentacji przedmiotowego prawa, podejmowane na tle wydarzeń geopolitycznych takich jak odpowiednio druga wojna czeczeńska, Arabska Wiosna, Euromajdan na Ukrainie, podyktowane zostały przede wszystkim argumentami bezpieczeństwa państwowego i walką z terroryzmem.

¹⁶⁸ Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ – О противодействии экстремистской деятельности, <https://rg.ru/2002/07/30/extremizm-dok.html>.

¹⁶⁹ Федеральный закон от 6.03.2006 N 35-ФЗ – О противодействии терроризму, <https://rg.ru/2006/03/10/borba-terrorizm.html>.

¹⁷⁰ Федеральный закон Российской Федерации от 20.07.2012 N 121-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, <https://rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html>.

¹⁷¹ Ustawa tytułowana imieniem i nazwiskiem rosyjskiego chłopca, adoptowanego w USA, który w 2008 roku, zmarł na skutek przegrzania. 21 miesięczny Dima został pozostawiony przez 9 godzin w samochodzie na parkingu. Sędzia uniewinnił opiekunów, nie dopatrzwszy się w zdarzeniu oznak przestępstwa, por. *Rosyjskie sieroty nie dla Amerykanów. Ustawa czeka na podpis Putina*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/414638,rosyjskie-sieroty-nie-dla-amerykanow-ustawa-czeka-na-podpis-putina.html>.

¹⁷² Федеральный закон от 28.12.2012 N 272-ФЗ – О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, <https://rg.ru/2012/12/29/zakon-dok.html>.

¹⁷³ Федеральный закон от 23.05.2015 N 129-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, <https://rg.ru/2015/05/26/fz129-dok.html>.

Zwróćmy w tym miejscu uwagę tylko na organizacje „agenturalne” i „niepożądane”. Federalna ustawa z 20 lipca 2012 r. o zmianie niektórych ustaw, zwana ustawą o organizacjach wypełniających funkcje agenta zagranicznego¹⁷⁴, znowelizowała ustawę o organizacjach niekomercyjnych, Kodeks karny FR i inne ustawy, wprowadzając w nich zmiany mające na celu publiczne ujawnienie zagranicznych źródeł finansowania organizacji i poddanie ich ściślejszej kontroli funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości. Ustawa wchodziła w życie na tle wojny domowej w Libii, gdzie do obalenia władzy przyczyniły się oddolne organizacje wspierane finansowo z Zachodu. Uzasadnieniem uchwalenia ustawy było więc zaniepokojenie władz federalnych zagranicznymi grantami płynącymi dla rosyjskiego III sektora¹⁷⁵.

Stosownie do ust. 6 art. 2 u.nk. pod pojęciem organizacji wypełniającej funkcję zagranicznego agenta rozumie się: „rosyjską organizację niekomercyjną (NKO), która otrzymuje środki pieniężne i inny majątek od zagranicznych państw, ich organów, międzynarodowych i zagranicznych organizacji, obcokrajowców, bezpaństwowców, albo od osób przez nich upoważnionych lub (i) od rosyjskich osób prawnych, otrzymujących środki i inny majątek z wymienionych źródeł (z wyjątkiem jawnych spółek akcyjnych i ich filii), tzw. źródła zagraniczne, i która bierze udział, w działalności politycznej na terytorium FR, między innymi w interesach tych źródeł”. Z powyższej definicji wynika, że o uznaniu organizacji za wypełniającą funkcję agenta zagranicznego decydują łącznie dwa kryteria:

- uzyskiwanie środków ze źródeł zagranicznych i
- uczestniczenie w szeroko definiowanej działalności politycznej¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, <https://rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html>.

¹⁷⁵ Najwięcej środków pochodziło z USA, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii i Unii Europejskiej. Głównymi donatorami byli: Fundacja Geорга Sorosa, kongres USA, Fundacja MacArthurów, Helsińska Fundacja Praw Człowieka Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайку на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-145698/>; Минюст: НКО получили из-за рубежа более 40 млрд руб., <http://www.rbc.ru/politics/13/05/2014/923252.shtml>.

¹⁷⁶ Pojęcie działalności politycznej zdefiniowano jako „działalność organizacji niekomercyjnych, która nie dotyczy partii politycznych i oznacza, niezależnie od określonych w dokumentach założycielskich celów i zadań, branie udziału w organizowaniu i przeprowadzaniu politycznych akcji w celach wywierania wpływu na decyzje podejmowane przez organy państwowe, nakierowanych na zmianę prowadzonej przez te organy polityki państwowej, a także kreowania opinii publicznej w wymienionych celach. Do działalności politycznej nie zalicza się: działalności w zakresie

Prawo wymaga, aby organizacje otrzymujące środki ze źródeł zagranicznych, zanim rozpoczną działalność, złożyły wniosek o wpis do właściwego rejestru prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości FR. Organizacje uchylające się od dobrowolnej rejestracji są wpisywane do rejestru na wniosek prokuratora FR, jeśli w toku przeprowadzonej inspekcji udowodni on pozyskiwanie przez daną organizację środków z zagranicy oraz prowadzenie przez nią działalności politycznej. Organizacjom, które nie wpisały się dobrowolnie do rejestru, grożą wysokie kary administracyjne. Decyzja Ministra Sprawiedliwości o wpisaniu konkretnej organizacji do rejestru agentów zagranicznych podlega zaskarżeniu. Regulacji zawartej w u.nk. nie stosuje się do partii politycznych, stowarzyszeń religijnych, korporacji państwowych, związków zawodowych i izb handlowo-przemysłowych (art. 1 pkt 6–7 u.nk.).

Wypada podnieść, iż przedmiotowa regulacja posiada swój pierwowzór w obowiązującej w Stanach Zjednoczonych *Foreign Agents Registration Act (FARA)*¹⁷⁷. Uchwalona w 1938 r. ustawa federalna została zaprojektowana, by „chronić bezpieczeństwo narodowe, wewnętrzne i politykę zagraniczną poprzez żądanie ujawnienia osób prowadzących propagandę polityczną i inną aktywność na rzecz zagranicy”¹⁷⁸. FARA zobowiązuje osoby i instytucje, które pracują dla zagranicznych sponsorów, do zarejestrowania się jako zagraniczni agenci i ujawnienia wszystkich dochodów i wydatków, udostępnienia informacji o swojej działalności Departamentowi Sprawiedliwości. Każdy dokument wydany przez taki podmiot musi zawierać informację, iż pochodzi od agenta zagranicznego. Organizacje naruszające przepisy podlegają karze.

Wśród rosyjskich „organizacji agenturalnych” dominują zajmujące się ochroną praw człowieka, praw kobiet, ekologią, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. W rejestrze można prześledzić informacje, od jakich konkretnych zagranicznych instytucji dana organizacja pozyskuje środki. I tak, przykładowo, Fundacja na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju „Srebrzysta Tajga” otrzymuje wsparcie finansowe od między-

nauki, kultury, sztuki, ochrony zdrowia, profilaktyki chorób, opieki socjalnej, ochrony macierzyństwa i rodzicielstwa, opieki socjalnej inwalidów, promowania zdrowego trybu życia, kultury fizycznej i sportu, ochrony roślin i zwierząt, działalności charytatywnej i wolontariatu” (art. 2 ust. 6 u.nk.).

¹⁷⁷ *United States Code, Judicial Administration*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2009-title22/pdf/USCODE-2009-title22-chap11-subchapII.pdf>.

¹⁷⁸ *Foreign Agents Registration Act*, <https://www.fara.gov/>.

narodowej spółki Mondi Group, konkurującej z rosyjskim przemysłem celulozowo-papierniczym.

Analogicznie do rozwiązań przyjętych w FARA rosyjskie organizacje wypełniające funkcję agenta zagranicznego powinny bezzwłocznie informować organ rejestracyjny o ilości otrzymywanych środków pieniężnych i innego majątku z zagranicznych źródeł oraz o celach, na jaki zostały one przeznaczone. Ponadto na organizacje te zostały nałożone szczególne obowiązki związane ze sprawozdawczością finansową.

Wszystkie materiały wydawane i rozpowszechniane przez środki masowego przekazu i Internet powinny zawierać informację o tym, że są one wydane i rozpowszechniane przez organizację wypełniającą funkcję agenta zagranicznego (art. 24 ust. 1 u.n.k.). Za niewykonanie obowiązków przewidzianych ustawą grozi grzywna lub prace przymusowe w wymiarze określonym przez art. 330. ust. 1 k.k.FR.

Większe restrykcje względem organizacji pozarządowych zawiera znowelizowane dnia 23 maja 2015 r.¹⁷⁹ prawo Dimy Jakowlewa. Akt ten, uchwalony pod wpływem wydarzeń ukraińskiego Euromajdanu, daje podstawę do uznania konkretnej, zagranicznej lub międzynarodowej organizacji pozarządowej (NGO) za niepożądaną na terytorium FR. Przesłanką do podjęcia decyzji o likwidacji struktur organizacji i zakazie jej działania jest „zagrożenie dla podstaw ustroju konstytucyjnego Rosji, jej obronności lub bezpieczeństwa” (art. 3¹ ust. 1 ustawy). Decyzję w tej sprawie podejmuje Prokurator Generalny FR po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra Spraw Zagranicznych FR. Struktury organizacji ulegają likwidacji, a przynależność do niej lub współpraca z nią powodują odpowiedzialność karną¹⁸⁰. Na decyzję Prokuratora Generalnego FR przysługuje skarga do sądu powszechnego.

Także ustawa o ZATO przewiduje limitacje w zakresie prawa zrzeszania się. Akapit 5 art. 3 ust. 1 z.j.a.t. przewiduje, że szczególny reżim bezpiecznego funkcjonowania organizacji (lub i obiektów) w zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej włącza „ograniczenia

¹⁷⁹ Федеральный закон от 23.05.2015 N 129-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, <https://rg.ru/2015/05/26/fz129-dok.html>.

¹⁸⁰ „Patriotyczna stop-lista” dostępna jest na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości FR w 2020 r. Są to zagraniczne i międzynarodowe fundacje, działające na rzecz demokracji, budowy społeczeństwa obywatelskiego i praw człowieka. Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, <https://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>.

w tworzeniu i działalności na jej terytorium organizacji założycielami, których są cudzoziemcy, bezpieczeństwa, zagraniczne pozarządowe organizacje niekomercyjne, oddziały zagraniczne pozarządowej organizacji niekomercyjne, organizacje z zagranicznymi inwestycjami". Zatem na terytorium zamkniętych miast zakazane jest nie tylko działanie „organizacji niepożądanych”, gdyż ich działalność jest ogólnie zakazana na terytorium FR, ale wszelkich organizacji, którymi założycielami są cudzoziemcy, bezpieczeństwa, zagraniczne NGO i ich filie, organizacje z zagranicznym kapitałem, a zatem organizacje, które mogą legalnie działać na obszarze FR. Oczywiście jest, że na terytorium ZATO nie mogą też działać organizacje wypełniające funkcje agenta zagranicznego, gdyż z definicji są one organizacjami z zagranicznymi inwestycjami.

Ustawa o ZATO nie zabrania mieszkańcom i pracownikom zamkniętych miast przynależności do organizacji niekomercyjnych (NKO), w tym organizacji społecznych, których założycielami są obywatele FR. Na terytorium ZATO mogą być też zakładane organizacje niekomercyjne, w tym organizacje społeczne, przez obywateli FR, mieszkańców i pracowników ZATO.

Podsumowując dokonane ustalenia, stwierdzić należy, że znaczące ograniczenia wolności tworzenia i działania stowarzyszeń, organizacji społecznych, towarzystw i związków stanowią cechą wspólną rosyjskiej państwowości, zarówno w okresie carskim, radzieckim, jak i federalnym. Na terytorium ZATO występuje szczególnie zaostrzona reglamentacja w odniesieniu do przedmiotowej wolności. Nie mogą tu działać żadne organizacje mające związki założycielskie z obcokrajowcami i kapitałem zagranicznym.

Rozdział VI

Prawo człowieka
do środowiska
a stan ekologiczny
zamkniętych miast

Prawo człowieka do środowiska – standard międzynarodowy i ustrojowy

Wraz z uchwaleniem Deklaracji Sztokholmskiej ONZ z 1972 r. prawo człowieka do środowiska zostało uznane za ważny składnik prawa międzynarodowego, implementowany do ustaw zasadniczych wielu państw europejskich. Zasada 1 Deklaracji głosi bowiem, że „Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i korzystnych warunków życia w środowisku wysokiej jakości, które umożliwi mu godne i dostatnie życie. Człowiek ponosi poważną odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń”¹⁸¹.

Zadaniem R. Paczuskiego zasada 1 Deklaracji wskazuje na potrzebę dostrzegania nowego prawa i obowiązku obywatelskiego a mianowicie prawa do korzystania z wartości środowiska, jako „prawa do samego życia” i obowiązku jego ochrony¹⁸². Deklaracja Sztokholmska daje bowiem wyraz przekonaniu, że odpowiednie środowisko jest warunkiem wstępnym do korzystania z praw człowieka i że istnieje prawo człowieka do czystego środowiska, które musi być gwarantowane przez państwa i organizacje międzynarodowe¹⁸³. Zdaniem T. Jasudowicza pojęcie środowiska w świetle zasad deklaracji obejmuje zarówno komponenty naturalne, jak i będące wytworem człowieka. Obydwa te aspekty środowiska są istotne dla dobrobytu człowieka, gdyż warunkują realizację podstawowych praw człowieka, takich zwłaszcza jak prawo do zdrowia i prawo życia¹⁸⁴.

¹⁸¹ Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды с 16 июня 1972 года, https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarthenv.shtml.

¹⁸² R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 34.

¹⁸³ W.P. Gormley, *Human Rights and Environment. The need for international cooperation*, Leyden 1976, s. 110.

¹⁸⁴ T. Jasudowicz, *Prawa człowieka a ochrona środowiska w ujęciu Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych*, w: *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, Toruń 2018, s. 120.

Ważnym dokumentem, który zwrócił uwagę na kwestie ochrony środowiska w kontekście współpracy międzynarodowej, był też Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie podpisany dnia 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach przez 35 szefów państw i rządów na zakończenie obrad Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Jego tzw. koszyk II poświęcony został współpracy w dziedzinie gospodarczej, naukowej i technicznej oraz środowiska naturalnego, a państwa uczestniczące w konferencji zadeklarowały, że będą się starały promować współpracę w wymienionej dziedzinie celem umocnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie i na całym świecie.

Związek Radziecki aktywnie uczestniczył w pracach organizacyjnych obu konferencji, podpisując uchwalone na nich dokumenty końcowe. Wkrótce po tym prawo człowieka do środowiska znalazło swoje odzwierciedlenie w Konstytucji ZSRR z 1977 r. Przede wszystkim zwraca tutaj uwagę brzmienie art. 18 KZSRR, a w szczególności zawarta w nim kwestia odpowiedzialności za los przyszłych pokoleń: „W interesie pokolenia obecnego i przyszłych pokoleń w ZSRR podejmuje się niezbędne kroki do ochrony i naukowo uzasadnionego, racjonalnego wykorzystania ziemi i jej bogactw, zasobów wód, świata roślinnego i zwierzęcego, do utrzymania w czystości powietrza i wody, do zapewnienia reprodukcji bogactw naturalnych i poprawy środowiska naturalnego”.

Ponadto w aspekcie podmiotowym problematykę środowiskową w KZSRR podnosił też art. 67, który stanowił, że: „Obywatele ZSRR są obowiązani chronić przyrodę i jej bogactwa”. Na uwagę w tym kontekście zwraca również art. 147 KZSRR, znajdujący się w rozdziale XIX zatytułowanym: „Terenowe organy władzy i administracji państwowej”, który głosił że: „W zakresie swych uprawnień terenowe rady deputowanych ludowych (...), sprawują kontrolę nad przestrzeganiem ustaw przez znajdujące się na ich terenie przedsiębiorstwa, instytucje i organizacje podlegające władzom wyższym; koordynują i kontrolują ich działalność w zakresie użytkowania ziemi, ochrony przyrody”.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, stwierdzić wypada, że Konstytucja ZSRR z 1977 r. zawierała postępowe, jak na owe czasy, prośrodowiskowe sformułowania harmonizujące z postulatami prawa międzynarodowego. W podobnym duchu brzmiały też przepisy Konstytucji PRL znowelizowanej w 1976 r. I tak art. 12 ust. 2 KPRL głosił, iż: „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego,

stanowiącego dobro ogólnonarodowe”, natomiast aspekty podmiotowe prawa człowieka do środowiska dopełniał art. 71, który głosił, że: „Obywatele PRL mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony”¹⁸⁵.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż ustawy zasadnicze ZSRR jak i PRL miały charakter raczej „dokumentu politycznego pełniącego funkcję wychowawczą niż prawnego traktowania przepisów konstytucyjnych”. Zatem nie stanowiły one źródła prawa *sensu stricto*, lecz deklarację, opisową strategię społeczno-gospodarczą, zgodną z linią partii¹⁸⁶. Warto jednak podkreślić, iż przyznanie obywatelom PRL prawa do korzystania ze środowiska naturalnego było zapowiedzią ustawowego uregulowania kompleksu spraw dotyczących ochrony środowiska¹⁸⁷, które wprowadziła uchwalona dnia 31 stycznia 1980 r. pierwsza polska kompleksowa ustawa środowiskowa – o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁸⁸.

W Związku Radzieckim także pod wpływem prac organizacji międzynarodowych przyjęto wiele aktów charakteryzujących się nowym, bardziej kompleksowym podejściem do spraw środowiska, w tym m.in. Kodeks ziemski RSFR z 1970 r., Kodeks wodny RSFR z 1972 r., Kodeks o podglebiu RSFR z 1976 r., Kodeks leśny RSFR z 1978 r., ustawę RSFR o ochronie powietrza atmosferycznego z 1980 r. i ustawę RSFR o ochronie i wykorzystywaniu świata zwierzęcego z 1982 r. Jednakże już na początku lat osiemdziesiątych XX w. stało się jasne, że dotychczasowe wysiłki odnoszące się do poprawy stanu środowiska na tyle, by dawało ono możliwość życia w sprzyjającym otoczeniu naturalnym, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Przyczyną tego stanu był brak efektywnego pionu kontroli i finansowania wymogów środowiskowych oraz wynikający z uspołecznionego typu gospodarki brak jakichkolwiek stymulatorów ekonomicznych dla unowocześniania technologii w kierunku oszczędności zasobów i zmniejszania emisji¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., tekst jedn. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36.

¹⁸⁶ M. Łyszkowski, *Proces konstytucjonalizacji ochrony środowiska w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji CIII” 2015, nr 3695, s. 351, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-bee0f0cc-37d8-4649-aece-a94997ceb965>.

¹⁸⁷ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 roku*, Warszawa 1978, s. 227.

¹⁸⁸ Dz. U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6.

¹⁸⁹ М.М. Бринчук, *Экологическое право. Учебник*, „КонсультантПлюс” 2009, <http://be5.biz/pravo/e003/index.html>.

Kolejny etap kształtowania się prawa człowieka do środowiska przyniosła zorganizowana w czerwcu 1999 r. w Rio de Janeiro Konferencja Narodów Zjednoczonych na temat środowiska i rozwoju, zwana Szczytem Ziemi. Wzięli w niej udział szefowie państw i rządów reprezentujący 179 krajów świata¹⁹⁰. Zasada 1 Deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju głosi, iż „W procesie zrównoważonego rozwoju w centrum zainteresowania znajdują się ludzie. Mają oni prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą”¹⁹¹.

Rosja wzięła aktywny udział w pracach organizacyjnych konferencji w Rio, a następnie podpisała i ratyfikowała przyjęte tam dokumenty. Uchwalona w następnym roku po szczycie w Rio Konstytucja Federacji Rosyjskiej, choć nie wyraża wprost zasady zrównoważonego rozwoju¹⁹² (ros. *ustojczywoje razwitiie*)¹⁹³, za to *expressis verbis* proklamuje prawo człowieka do środowiska, art. 42 KFR stanowi bowiem, że „Każdy ma prawo do życia w sprzyjającym środowisku naturalnym, do wiarygodnej informacji o jego stanie oraz do wynagrodzenia szkody wyrządzonej jego zdrowiu lub mieniu przez naruszenie prawa ekologicznego”. Przepis ten konstruuje zatem ogólną kategorię praw ekologicznych, stanowiących nową generację praw człowieka. Do kategorii tzw. zielonych praw człowieka należą następujące uprawnienia szczegółowe:

- prawo do życia w sprzyjającym środowisku naturalnym;
- prawo do wiarygodnej informacji o stanie środowiska;
- prawo do naprawienia szkody wyrządzonej na zdrowiu lub mieniu poprzez naruszenie prawa ekologicznego¹⁹⁴.

Konkretyzację wyżej wymienionych uprawnień znajdujemy przede wszystkim w przepisach federalnej ustawy z dnia 10 stycznia 2002 r.

¹⁹⁰ R. Paczuski, dz. cyt., s. 40.

¹⁹¹ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 89.

¹⁹² Zdaniem B. Rakoczego istoty tej idei można się doszukać natomiast w art. 9 ust. 1, który stanowi, że „Ziemia i inne zasoby naturalne są wykorzystywane i chronione w Federacji Rosyjskiej jako podstawa życia i działalności narodów zamieszkujących dany obszar”. Z przepisu tego wynika, iż podmioty korzystające z zasobów środowiska powinny wykorzystywać je racjonalnie. Eksploatację dóbr KFR równoważy z wymogiem racjonalności ich wykorzystania, B. Rakoczy, dz. cyt., s. 102.

¹⁹³ Na temat definicji w języku rosyjskim pojęcia zrównoważonego rozwoju zob. M. Szady, *Teoretyczne i praktyczne aspekty implementacji idei zrównoważonego rozwoju w Rosji*, „Wschodnioznawstwo” 2009, nr 3, s. 115.

¹⁹⁴ Por. B. Rakoczy, dz. cyt., s. 101–107.

o ochronie środowiska (u.o.ś.)¹⁹⁵. Wyżej wymieniony akt ma charakter ramowo-kompleksowy i pełni funkcję *quasi*-kodeksu środowiskowego FR. Ustawa zawiera przepisy ogólne odnoszące się do wszystkich komponentów środowiska. Wprowadza podstawowe pojęcia, zasady, określa prawa i obowiązki obywateli, wymogi ekologiczne wobec działalności gospodarczej oraz ramowe instrumenty prawne. Jej art. 3 stanowi, że „działalność gospodarcza i każda inna działalność organów władzy państwowej FR (...) mająca wpływ na środowisko powinna być realizowana z uwzględnieniem m.in.: przestrzegania prawa człowieka do życia w sprzyjających warunkach środowiska, bezpieczeństwa ekologicznego, odpowiedzialności organów władzy publicznej za stan środowiska, obowiązku naprawienia szkody w środowisku”. Natomiast art. 11 ust. 1 stanowi u.o.ś., że każdy obywatel ma prawo do: życia sprzyjającym środowisku, ochrony środowiska przed negatywnym wpływem, wynikającym z gospodarczej i innej działalności, ochrony przed nadzwyczajnymi sytuacjami charakteru naturalnego i technicznego, wiarygodnej informacji o stanie otaczającego środowiska, naprawienia szkody w środowisku. Prawo do „ochrony przed sytuacjami nadzwyczajnymi charakteru naturalnego i technicznego” ma szczególne znaczenie w kontekście obowiązków państwa związanych z przewyższaniem skutków klęsk żywiołowych, a także skutków zdarzeń radiacyjnych i awarii technicznych mających nierzadko miejsce na terytoriach zamkniętych miast¹⁹⁶.

Z prawem człowieka do środowiska skorelowany jest obowiązek dbałości o jego stan. Przepis art. 58 Konstytucji FR głosi, że „każdy obowiązany jest chronić przyrodę i środowisko naturalne, troszczyć się o bogactwo naturalne”.

Warto podkreślić, iż prawa człowieka do środowiska nie zawiera Konstytucja RP z 1997 r. Brak ten powoduje, iż wyrażony w art. 86 KRP powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie jest asymetryczny, gdyż nie jest on skorelowany z odpowiadającym mu prawem pozytywnym. Polski ustrojodawca gwarantuje tylko jedno z uprawnień składających się na całokształt komentowanego prawa, a mianowicie powszechny dostęp do informacji o środowisku (art. 74 ust. 3 KRP).

¹⁹⁵ Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ – Об охране окружающей среды, <https://rg.ru/2002/01/12/oxranasredy-dok.html>.

¹⁹⁶ M. Micińska, *Ochrona środowiska...*, s. 54.

Ograniczenia realizacji prawa człowieka do środowiska w zamkniętych miastach

Na terytoriach większości zamkniętych miast znajdują się różnorodne obiekty stwarzające pośrednie i bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska naturalnego. W najgorszym położeniu z punktu widzenia ekologicznego znajdują się ZATO, na obszarze których zlokalizowana jest infrastruktura związana z przetwarzaniem energii atomowej oraz poligony, na których testowana jest broń nuklearna¹⁹⁷.

Skażenie radioaktywne to ponure dziedzictwo Związku Radzieckiego, nadal pozostające jednym z największych, ekologicznych i zdrowotnych wyzwania Federacji Rosyjskiej. Do głównych jego źródeł, prócz katastrofy czarnobylskiej i poligonu nuklearnego w Semipałatyńsku, zalicza się awarię w zamkniętym kombinacie atomowym „Majak”.

Kompleks „Majak” wraz z zamkniętym miastem Czelabińsk – 40 (dzisiejsze ZATO Oziorsk) został wybudowany pod koniec lat czterdziestych XX w. To tutaj pod bezpośrednim kierownictwem Igora Kurczatowa skonstruowano pierwszy w ZSRR reaktor umożliwiający wytwarzanie plutonu do bomb atomowych. 29 września 1957 r. w kombinacie doszło do poważnej awarii zwanej katastrofą kysztymską. Eksplozja mogilnika radioaktywnych odpadów spowodowała skażenie o aktywności 20 milionów kiurów na obszarze 39 tys. kilometrów kwadratowych¹⁹⁸. Ponad 200 osób zmarło na chorobę popromienną, 10 tys. ewakuowano, niestety z dużym opóźnieniem, bo dopiero po

¹⁹⁷ Ш.Ю. Владимировна, *Некоторые проблемы реализации механизма гарантий и компенсаций работникам, подвергающимся воздействию вредных факторов производства, находящегося на территории зоны радиационного влияния*, „Вестник Южно-Уральского Государственного Университета. Серия: Право” 2017, nr 3, s. 68, <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-realizatsii-mehanizma-garantiy-i-kompensatsiy-rabotnikam-podvergayuschimsya-vozdeystviyu-vrednyh-faktorov>.

¹⁹⁸ В.Г. Толстиков, *Ядерная катастрофа 1957 года на Урале*, http://www.lib.csu.ru/vch/1/1999_01/009.pdf.

7–14 dniach od zdarzenia¹⁹⁹. W strefie narażenia znalazło się 500 tys. osób²⁰⁰. Na terenie 700 kilometrów kwadratowych ówczesne władze utworzyły najpierw zamkniętą strefę sanitarną, potem niedostępną dla zwiedzających, „wschodnio-uralski rezerwat przyrody”, w którym do dziś prowadzi się badania wpływu promieniowania na organizmy żywe²⁰¹. Ze względu na zamknięty, strategiczny charakter obiektu informacje o katastrofie kysztymskiej były przez dziesięciolecia ukrywane. W międzynarodowej skali zdarzeń jądrowych zajęła ona trzecie miejsce w świecie, po awariach w Czarnobylu i Fukushimaie.

Uchwalona dnia 26 listopada 1998 r. federalna ustawa o ochronie socjalnej obywateli, którzy ulegli napromieniowaniu na skutek awarii w 1957 r. w kombinacie „Majak” oraz radioaktywnych zrzutów do rzeki Tieczza²⁰², przyznaje prawo do odszkodowania osobom, które znalazły się w zasięgu katastrofy, oraz likwidatorom, którzy zachorowali na chorobę popromienną lub stali się inwalidami. Ponadto ze środków federalnych finansowane są stałe świadczenia przysługujące obywatelom FR, którzy znaleźli się w zasięgu katastrofy, oraz ich potomkom do drugiego pokolenia.

Środki specjalnej pomocy socjalnej obejmują między innymi: rentę inwalidzką, zasiłek na poprawę warunków mieszkaniowych, pokrycie 50% kosztów utrzymania mieszkania, pokrycie 50% kosztów kapitalnego remontu mieszkania, pokrycie 50% usług komunalnych, comiesięczną dopłatę do pensji, coroczny, dodatkowy 14-dniowy odpłatny urlop, okresowy zasiłek dla bezrobotnych w wysokości 100% średniego wynagrodzenia, pokrycie 50% kosztów utrzymania dzieci w przedszkolach i żłobkach, comiesięczne dopłaty do żywności i kosztów utrzymania dzieci, skrócenie okresu pracy wymaganego do otrzymania świadczeń emerytalnych, zapewnienie miejsc w domach spokojnej starości i domach weteranów, pierwszeństwo w przyznawaniu prawa do pobytu w sanatoriach

¹⁹⁹ М.М. Косенко, В.А. Костюченко, В.Л. Шведов, Л.А. Булдакова, *Последствия облучения населения в головной части восточно-уральского радиоактивного следа*, „Атомная Энергия” 1991, nr 5, s. 444, http://nuclear.tatar.mtss.ru/fa_1191.htm.

²⁰⁰ Н.В. Медведева, *Катастрофа на комбинате „Маяк”: итоги и последствия*, „Вестник Московского Государственного Университета Печати” 2011, nr 6, s. 432, <https://cyberleninka.ru/article/n/katastrofa-na-kombinate-mayak-itogi-i-posledstviya>.

²⁰¹ Тамże, s. 433.

²⁰² Федеральный закон от 26.11.1998 N 175-ФЗ – О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении „Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, base.garant.ru/179742.

i inne²⁰³. Na podstawie wspomnianej wyżej ustawy na koszt państwa przesiedlono Musłjumowo, wieś położoną nad radioaktywną rzeką. Z ogromnym opóźnieniem, bo dopiero w 2006 r. Rosatom sfinansował budowę domów dla 700 rodzin i rekultywację gleb wzdłuż brzegów Tieczy²⁰⁴.

Do roku 2015 „Majak” był stałym źródłem zanieczyszczenia obszaru południowego Uralu z powodu odprowadzania radioaktywnych ścieków, najpierw do rzeki Tieczy, potem do jeziora Karaczaj. Kombinat nadal prowadzi działalność, a Oziorsk liczący dziś 78,5 tys. mieszkańców utrzymał swój zamknięty status. Aktualnie jest to jeden z największych rosyjskich ośrodków przetwarzania materiałów promieniotwórczych, obsługujący elektrownie atomowe: kolską, nowoworoneską i biełojarską. Ponadto w „Majaku” regeneruje się wypalone paliwo jądrowe z atomowych okrętów podwodnych i floty atomowych lodołamaczy, produkuje się komponenty do broni jądrowej i izotopy. Na jego terenie znajdują się też liczne mogiłniki odpadów radioaktywnych.

Od 1951 r. biomateriały pracowników „Majaka” i mieszkańców Oziorska przechowywane są w Radiobiologicznym Repozytorium Tkanki Ludzkiej. W 2020 r. baza medyczna zawierała ponad 500 tys. próbek tkanek nowotworowych i nienowotworowych zachowanych w formalinie, w postaci bloków parafinowych, zamrożonych, próbek krwi i izolowanego DNA, pobranych od około 22,5 tys. osób²⁰⁵.

W 1993 r., tuż po rozpadzie ZSRR, w zamkniętym mieście Siewiersk (dawniej Tomsk – 7) miała miejsce kolejna poważna awaria, sklasyfikowana w 7-stopniowej międzynarodowej zdarzeń jądrowych jako 4-poważny incydent bez ofiar i nadmiernego narażenia personelu. W miejscowym kombinacie radiochemicznym eksplodowało urządzenie służące do ekstrakcji uranu i plutonu zawierające roztwór azotanu uranu.

²⁰³ Federalna ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. – o ochronie socjalnej obywateli, którzy ulegli napromienianiu na skutek awarii w 1957 roku w kombinacie „Majak” oraz radioaktywnych zrzutów do rzeki Tieczy dostosowuje odpowiednie stosowanie przepisów czernobylskiej ustawy federalnej z dnia 15 maja 1991 r. – o ochronie socjalnej obywateli, którzy podlegli skażeniu radioaktywnemu na skutek katastrofy w elektrowni atomowej w Czarnobylu w stosunku do obywateli, którzy ucierpieli wskutek katastrofy w Majaku i ich potomków do drugiego pokolenia, Федеральный закон от 15.05.1991 N 1244-1 – О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011440.

²⁰⁴ Zob. szerzej: M. Micińska-Bojarek, *Status prawny obszarów klęski ekologicznej w Federacji Rosyjskiej*, w: *Sapientiae servientes. Księga jubileuszowa profesor Krystyny Kwaśniewskiej*, Bydgoszcz 2015, s. 138–150.

²⁰⁵ Радиобиологический репозиторий тканей человека, <http://rhtr.subi.su/lang.php>.

Napromieniowaniu uległo 1946 osób. Prowadzone w latach 2006–2016 badania kliniczne wykazały znacząco podwyższone ryzyko zachorowalności na nowotwory i zwiększoną śmiertelność populacji mieszkającej w promieniu 30 kilometrów od miejsca zdarzenia²⁰⁶. Warto w tym miejscu nadmienić, iż liczący 105 tys. mieszkańców Siewiersk jest największym zamkniętym miastem Rosji.

Zła sytuacja radiologiczna występuje również w ZATO Znamiensk, zbudowanym dla obsługi wojskowego kosmodromu i poligonu raketowego Kapustin Jar (obwód astrachański). Od 1947 r. na poligonie odbywają się testy rakiet balistycznych, przy czym tylko według oficjalnych danych w okresie ZSRR przeprowadzono tam 10 prób nuklearnych²⁰⁷. Eksploatacja poligonu powoduje skażenie gleby i wody cezem – 137, strontem – 89 i innymi izotopami promieniotwórczymi. Badania kliniczne miejscowej ludności wykazują co najmniej dwa razy wyższy wskaźnik zachorowań na choroby psychiczne, zwłaszcza wśród dzieci. Powszechne są również nowotwory złośliwe, choroby płuc, zaburzenia układu odpornościowego i składu krwi, obserwuje się zwiększoną ilość wad wrodzonych u dzieci oraz powikłań w przebiegu ciąży i porodu²⁰⁸.

Prócz skażenia radioaktywnego poważnym problemem ekologicznym Rosji jest zanieczyszczenie środowiska wynikające z eksploatacji instalacji przemysłu ciężkiego²⁰⁹. Do najbardziej zanieczyszczonych miast należy

²⁰⁶ Н.А. Мешков *Дескриптивное эпидемиологическое исследование смертности населения городов Северск и Томск от злокачественных новообразований*, „Радиация и риск (Бюллетень Национального Радиационно-Эпидемиологического Регистра)” 2012, nr 2, s. 69 i nast., <https://cyberleninka.ru/article/n/deskriptivnoe-epidemiologicheskoe-issledovanie-smertnosti-naseleniya-gorodov-seversk-i-tomsk-ot-zlokachestvennyh-novoobrazovaniy>; Л.Ф. Писарева, И.Н. Одинцова, А.П. Бояркина i in., *Заболееваемость и смертность от злокачественных новообразований населения, проживающего в зоне влияния Сибирского химического комбината*, „Сибирский Онкологический Журнал” 2009, nr 6, s. 20 i nast., <https://cyberleninka.ru/article/n/zabolevaemost-i-smertnost-ot-zlokachestvennyh-novoobrazovaniy-naseleniya-prozhivayuschego-v-zone-vliyaniya-sibirskogo-himicheskogo>; Я.В. Пороковский, Т.Н. Бодрова, Ф.Ф. Тетеньев, *Структура заболеваемости и функция внешнего дыхания у населения в условиях длительного воздействия особых экологических нагрузок*, „Сибирский Медицинский Журнал (Иркутск)” 2016, nr 1, s. 42 i nast., <https://cyberleninka.ru/article/n/struktura-zabolevaemosti-i-funktsiya-vneshnego-dyhaniya-u-naseleniya-v-usloviyah-dlitelnogo-vozdeystviya-osobyh-ekologicheskikh>.

²⁰⁷ Informacje z oficjalnej strony poligonu Kapustin Jar, <http://www.kap-yar.ru/index.php?pg=404>.

²⁰⁸ К.З. Сакиев, О.В. Гребенева, Л.К. Ибраева, *Оценка состояния здоровья населения поселков, прилегающих к полигону „Капустин Яр”*, „Гигиена Труда и Медицинская Экология” 2015, nr 3, s. 1–7, <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-sostoyaniya-zdorovya-naseleniya-poselkov-prilegayuschih-k-poligonu-kapustin-yar>.

²⁰⁹ Szerzej na temat prawnych aspektów ochrony środowiska w Rosji zob. M. Micińska, *Ochrona środowiska w Rosji. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, Toruń 2021

Norylsk (Kraj Krasnojarski). To najdalej wysunięte na północ miasto na świecie, liczące ponad 150 tys. mieszkańców, jest jednym z największych w świecie ośrodków metalurgii metali nieżelaznych. Obiekt miastotwórczy to przedsiębiorstwo Norylski Nikiel (dawniej Norylski Zakład Górniczo-Hutniczy). W okresie ZSRR Norylsk miał status miasta zamkniętego. W 2001 r. na podstawie uchwały Rządu FR miastu nadano status zamknięty dla obcokrajowców, w tym obywateli Białorusi²¹⁰. Zawartość zanieczyszczeń powietrza w okolicy Norylska czterokrotnie przewyższa maksymalne dopuszczalne stężenia, prowadząc do powstania bezpośrednich zagrożeń dla zdrowia publicznego²¹¹. Ponadto na terenie kombinatu dochodzi do poważnych awarii przemysłowych. W maju 2020 r. nastąpił jeden z największych wycieków produktów naftowych w historii Rosji: z miejscowej elektrowni do Oceanu Arktycznego przedostało się 21 tys. ton paliwa napędowego²¹².

Stosownie do najwyższych standardów prawa międzynarodowego prawo człowieka do środowiska zostało proklamowane w Konstytucji FR i ustawach federalnych, jednakże jego realizacja napotyka na trudne do przezwyciężenia przeszkody, sięgające jeszcze czasów ZSRR. Zamknięte miasta to terytoria, gdzie prawo człowieka do środowiska jest w znaczącym stopniu ograniczone. Ludność i środowisko ZATO ponosi ogromne ekologiczne i zdrowotne koszty działalności prowadzonej w strategicznych kompleksach. Mieszkańcy i pracownicy ZATO narażeni są na bezpośrednie ryzyko katastrof technicznych oraz na stałe oddziaływanie promieniowania jonizującego i innych czynników niekorzystnych dla zdrowia. Badania potwierdzają występowanie zwiększonej częstotliwości chorób psychicznych, chorób płuc, nowotworów, wad wrodzonych płodu i innych. Budżet federalny przewiduje w związku z tym różne formy rekompensat i ulg socjalnych, w tym specjalistyczną opiekę zdrowotną.

²¹⁰ Постановление Правительства РФ от 4.07.1992 N 470 – Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан, (с изменениями и дополнениями), <http://base.garant.ru/104408/>.

²¹¹ С.В. Куркатов, И.В. Тихонова, О.Ю. Иванова, *Оценка риска воздействия атмосферных загрязнений на здоровье населения г. Норильска*, „Гигиена и Санитария” 2015, nr 2, s. 29 i nast., <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-riska-vozdeystviya-atmosfernyh-zagryazneniya-na-zdorovie-naseleniya-g-norilaska>.

²¹² *Russia Declares Emergency After Arctic Oil Spill*, <https://www.nytimes.com/2020/06/04/world/europe/russia-oil-spill-arctic.html>.

Rozdział VII

Organizacja ustroju
samorządu
terytorialnego

Kształtowanie się i rozwój samorządu terytorialnego w Rosji

Federacja Rosyjska stanowi historycznie ukształtowaną wspólnotę państwową charakteryzującą się zdumiewającą różnorodnością narodowościową, etniczną, kulturową i religijną. Na obszarze państwa rozpościerającego się na większej części kontynentu eurazjatyckiego, zajmującego 15% światowego ładu, ludność rozmieszczona jest skrajnie nierównomiernie. Z uwagi na zróżnicowane warunki środowiskowe i cywilizacyjne dwie trzecie społeczeństwa żyje w europejskiej części kraju, przy czym w samej Moskwie ponad 12 mln. Z drugiej strony, w części azjatyckiej gęstość zaludnienia jest jedną z najmniejszych w świecie i wynosi średnio: 1,9 mieszkańca na kilometr kwadratowy, a na Czukotce – 0,07 mieszkańca na kilometr kwadratowy²¹³. Zróżnicowane cechy geograficzne, historyczne i etniczno-kulturowe wpłynęły na ukształtowanie się w Rosji specyficznego, niejednorodnego systemu ustroju samorządu terytorialnego.

Zacznijmy jednak od historii. Pierwsze formy samorządu zaczęły pojawiać się na Rusi już w V w. jako element ustroju rodowo-plemiennego. Było to tzw. kopne prawo, czyli zebrania wspólnot wczesnostawiańskich, na których na zasadzie konsensusu decydowano o najważniejszych sprawach i rozstrzygano konflikty²¹⁴. Charakterystycznym śladem po kopnym prawie, a zarazem przejawem jego ewolucji i rozkwitu, była demokracja wiecowa. W okresie rozdrobnienia feudalnego w XI–XV w. wiec był najwyższym organem składającym się z ogółu wolnej ludności miejskiej

²¹³ Dane Rosstatu, Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям, http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

²¹⁴ W obręb kopy wchodziło kilka okolicznych wsi, których mieszkańcy zbierali się w wyznaczonym miejscu (*miestie*), stanowiącym centrum jednej z wsi. Liczebność kopy wahała się od 100 do 300 osób. Do udziału w zebraniach uprawnieni byli tylko mężczyźni, posiadający własne rodziny i gospodarstwa, stale zamieszkujący na danym terenie. W kopie uczestniczyli również miejscowi starcy, których zdanie liczyło się zwłaszcza podczas wydawania wyroków. Kopne prawo zaczęło zanikać wraz z rozpadem ustroju rodowo-plemiennego, chrystianizacją Rusi i rozprószeniem prawa magdeburskiego. Н. Иванишевъ, *О дребнихъ сельскихъ общинахъ въ юго-западной России*, Киевъ 1863, <http://litopys.org.ua/ivanysh/obs.htm>.

i wiejskiej zwoływanej na obrady biciem dzwonu. Na wiecu decydowano o najistotniejszych sprawach życia publicznego, wojnie i pokoju, podatkach, sprawowano sądy²¹⁵. Równolegle istniał też samorząd gminny. Jego ośrodkiem administracyjno-terytorialnym były tzw. *pagosty*, czyli wsie posiadające cerkiew i cmentarz. Tam też zbierano podatki²¹⁶.

Demokracja wiecowa osiągnęła apogeum rozwoju w feudalnych republikach bojarskich: pskowskiej, nowogrodzkiej oraz wjatskiej. Ich organizacja przypominała ustrój republik miejskich, jakie rozwinęły się w tym czasie we Włoszech, a zwłaszcza w Wenecji²¹⁷. Jako forma narodowładztwa wiece utrzymały się do końca XV w., kiedy zaczęły tracić swe demokratyczne cechy i stopniowo stawały się organem reprezentującym wyłącznie interesy oligarchii mieszczańsko-bojarskiej.

Dążąc do centralizacji władzy i ograniczenia wpływów bojarów, Iwan IV Groźny stłumił samorządność republik²¹⁸. Z drugiej strony powołał do życia Sobór Ziemski – instytucję stanową o charakterze reprezentacyjnym, w której udział brali przychylni samodzierżawiu przedstawiciele rosyjskiej szlachty (ros. *dworiaństwo*), ludności miejskiej i strzelców. Ponadto car zreformował administrację lokalną, powołując tzw. samorządy *gubny* i ziemski, w skład których wchodziłi wybierani przez ludność urzędnicy²¹⁹.

Kolejne reformy administracji terenowej wiązały się z okresem absolutyzmu. W 1708 r. Piotr I podzielił kraj na osiem wielkich okręgów administracyjnych, które otrzymały nazwę guberni: moskiewska, petersburska, smoleńska, kazańska, azowska, sybirska, kijowska i archangielska. Później liczbę guberni zwiększono do 20. Na ich czele stali gubernatorzy – najwyżsi przedstawiciele władzy centralnej w terenie. Gubernie dzieliły się na prowincje zarządzane przez wojewodów, prowincje zaś dzieliły się na dystrykty zarządzane przez komisarzy ziemskich. Gubernatorowie rządzili przy współudziale ciał kolegialnych, w skład których wchodziłi wybieralni przedstawiciele miejscowego *dworiaństwa*²²⁰. W miastach powołano kolegialne magistraty składające się z wybieralnego burmistrza i radnych. W ich kompetencji leżało zarządza-

²¹⁵ L. Bazylow, *Historia Rosji*, t. 1, Warszawa 1985, s. 37.

²¹⁶ A. Gaca, K. Kamińska, *Powszechna historia ustroju państwa. Część I*, Toruń 1995, s. 286.

²¹⁷ Tamże, s. 286.

²¹⁸ L. Bazylow, dz. cyt., s. 43.

²¹⁹ A. Gaca, K. Kamińska, *Powszechna historia... Część I*, s. 308.

²²⁰ L. Bazylow, dz. cyt. s. 174.

nie miastem, podporządkowane im też były gildie i cechy. Samorządy miast podlegały Głównemu Magistratowi w Petersburgu²²¹.

W 1775 r. Katarzyna II wydała nowe prawo o guberniach. Za kryterium podziału terytorialnego przyjęto liczbę ludności. Utworzono 50 guberni, z których każda liczyła około 300–400 tys. mieszkańców i dzieliła się na powiaty z liczbą mieszkańców od 20 do 30 tys. Powołano nowy samorząd szlachecki, którego organami były zgromadzenia *dworiaństwa* na szczeblu guberni i powiatów²²². Zreformowano samorząd w miastach, którego organami były ogólne zgromadzenie obywateli, czyli rada miejska – wybierana przez sześć kategorii uprawnionych obywateli miejskich, oraz zarząd miasta – wybierany przez radę. Na czele rady i zarządu stał prezydent miasta²²³.

Następny przełom w kształtowaniu się ustroju samorządu przyniosło zniesienie poddaństwa osobistego chłopów. W 1861 r. car Aleksander II uchylił tzw. *krepostne prawo* i dziesiątki milionów chłopów uzyskało wolność osobistą. Stan ten wymagał jednak kolejnej reorganizacji samorządu. W guberniach i powiatach w miejsce dawnych zebrań szlacheckich wprowadzono zgromadzenia ziemskie oparte na szerszej podstawie społecznej. Powołano do życia ziemstwa, oddzielone od administracji rządowej. Przyznano im kompetencje w sprawach zarządzania podatkami lokalnymi, utrzymania dróg, zaopatrzenia w żywność, rozwoju przemysłu i handlu, zarządu zakładami dobroczynnymi i opieki społecznej, oświaty, zdrowia i więziennictwa. Gubernatorzy mieli prawo zawieszania uchwał ziemstw, jeśli uznali je za sprzeczne z obowiązującym prawem²²⁴. Zreformowano również samorząd miejski. Jego organy – dumy miejskie – otrzymały kompetencje analogiczne do ziemstw. Tak jak w przypadku ziemstw gubernator miał prawo nadzoru nad zgodnością uchwał dum miejskich z obowiązującymi przepisami. Natomiast na wsi najniższą jednostką podziału administracyjnego została gromada. Zgromadzenie gromadzkie działało jako organ uchwalający, a starosta jako organ wykonawczy i zarazem przewodniczący zgromadzenia, pełniący równocześnie funkcje policyjne (miał prawo karania za drobne wykroczenia). Gromady

²²¹ A. Gaca, K. Kamińska, *Powszechna historia... Część I*, s. 322.

²²² W skład tych zgromadzeń wchodziła cała zamieszkująca tam szlachta posiadająca dobra ziemskie lub stopień oficerski. A. Gaca, K. Kamińska, *Powszechna historia... Część I*, s. 322.

²²³ Tamże.

²²⁴ J. Kowalski., *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Poznań 2009, s. 59.

zajmowały się rozdziałem podatków między mieszkańców oraz sprawami gruntowymi. Kilka gromad tworzyło gminę, której organami były: zgromadzenie gminne, wybierany spośród mieszkańców organ uchwalający, kompetentny także w sprawach podatkowych, wójt jako organ wykonawczy o uprawnieniach policyjnych, zarząd gminny, w którego skład wchodził starostowie gromad składających się na gminę oraz asesorowie, wreszcie sąd gminny, składający się z wójta i ławników²²⁵.

Działalność zreformowanych samorządów w ziemstwach, miastach i wsiach przyczyniła się do rozwoju kultury i oświaty, szpitalnictwa, handlu i przemysłu, a także do podniesienia technicznego poziomu rolnictwa. Jednakże następca zamordowanego w zamachu Aleksandra II, jego syn Aleksander III nie kontynuował kursu przemian, ale zdecydował się na zaostrzenie polityki wewnętrznej i kontreformy. Ten styl polityki kontynuował też jego syn, ostatni car Rosji – Mikołaj II.

Revolucja październikowa 1917 r. doprowadziła do obalenia imperium i likwidacji ówczesnych struktur władzy. Na początku przemian postulowano budowę społeczeństwa nowego typu: bezklasowego i samorządowego. Zgodnie z doktrynami Marksa i Engelsa władzę w państwie miał sprawować sam naród. Jednakże decentralizacja i związane z nią przyznanie lokalnym ośrodkom samodzielności i swobody w podejmowaniu decyzji przeczyły zasadzie „dyktatury proletariatu”. W rzeczywistości więc organizacja władzy w terenie przyjęła ściśle centralistyczny charakter.

Wraz z likwidacją carskiej Rosji zniesiono podział na gubernie. Nowe państwo – Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich – składało się z republik, które miały zróżnicowany ustrój terytorialny. Największa, republika rosyjska (RFSRR) dzieliła się na kraje, w skład których wchodziły obwody autonomiczne i okręgi narodowe. Inne duże republiki dzieliły się na obwody, mniejsze nie miały tego szczebla podziału. W terenie władza radziecka zniósła podział na powiaty, gminy i gromady. Utworzono nowe organy władzy miejscowej: rady pracownicze delegatów robotniczych, chłopskich i czerwonooarmijskich. Delegatów do rad wybierano w rejonach, miastach i wsiach. Tzw. *liszerńcy*, czyli kapitaliści i duchowieństwo, utracili czynne i bierne prawa wyborcze. Organami zarządzającymi

²²⁵ W wyborach do dum brali udział wszyscy mieszkańcy miast, którzy mieli obywatelstwo rosyjskie, ukończyli 25 lat i płacili podatki na rzecz miasta. Duma wybierała spośród swoich deputatów, prezydenta i członków stale urzędującego zarządu miejskiego, zatwierdzanych przez ministra spraw wewnętrznych – w miastach gubernialnych, a w pozostałych – przez gubernatora. L. Bazylow, dz. cyt., s. 304.

były komitety wykonawcze tzw. *ispołkomy*, których członków wybierano pośród delegatów do rad. U podstaw działalności *ispołkomów* leżała zasada jedności władzy państwowej, podwójne podporządkowanie: jednostce wyższego szczebla oraz radzie. W okresie władzy radzieckiej rady jawiły się ogniwami jedyne państwowego systemu administracji, terminu „samorząd terytorialny” używano wyłącznie dla scharakteryzowania systemu władzy w państwach burżuazyjnych.

Objęcie w 1985 r. przez Michaiła Gorbaczowa stanowiska Sekretarza Generalnego KPZPR rozpoczęło proces przemian ustrojowych wiodący do demontażu ZSRR (*pierestrojka*) i reorganizacji władzy w terenie. Powrót do idei samorządności zapowiadała wydana dnia 9 kwietnia 1990 r. ustawa o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego i gospodarki narodowej ZSRR, która określiła prawne podstawy działania samorządu lokalnego. Stosowne zmiany zostały wniesione do Konstytucji ZSRR i do konstytucji RFSRR²²⁶. Kolejnym krokiem było uchwalenie dnia 6 lipca 1991 r. ustawy o samorządzie lokalnym RFSRR²²⁷. Na jej podstawie rozpoczął się proces reformowania organów władzy terytorialnej i odbudowa samorządności. Samorząd został określony jako: „system organizacji obywateli w celu, samodzielnego i na własną odpowiedzialność, podejmowania decyzji dotyczących kwestii o znaczeniu lokalnym, kierujący się interesami ludności, uwzględniający lokalne różnice i miejscowe tradycje”. Ustawową gwarancję otrzymały kluczowe pryncypia samorządności: samodzielność i odpowiedzialność. Ustawa przyznawała organom samorządowym kompetencje, które mogły być zmienione tylko w drodze ustawy.

W praktyce jednak budowa samorządu odbywała się na podstawie istniejącego systemu rad: miejscowa administracja zastąpiła komitety wykonawcze, pozostawiono podwójne podporządkowanie organów niższego szczebla organom wyższym i radzie. Republiki otrzymały prawo do uchwalenia swoich ustaw o samorządzie, a miejskie i rejonowe rady mogły wydawać statuty. Dekretem Prezydenta FR z 1993 r. utworzono monokratyczny organ wykonawczy stojący na czele samorządu lokalnego w miastach zwany merem, a we wsiach naczelnikiem (ros. *gławą*) samorządu lokalnego.

²²⁶ A. Gaca, K. Kamińska, *Powszechna historia ustroju państwa. Część II*, Toruń 1996, s. 110. Закон СССР от 9.04.1990 – Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР, Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267, <https://docs.cntd.ru/document/901817750>.

²²⁷ Закон РФ от 06.07.1991 N 1550-1 – О местном самоуправлении в Российской Федерации, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/.

Samorząd terytorialny w Konstytucji Federacji Rosyjskiej

Uchwalona w 1993 r. Konstytucja Federacji Rosyjskiej zatwierdziła nowy, podstawowy podział administracyjny. Kraj został podzielony na następujące podmioty federalne, zwane inaczej regionami: republiki, obwody, kraje, miasta o znaczeniu ogólnofederalnym, obwody autonomiczne, okręgi autonomiczne.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że na tle wszystkich państw o ustroju federalnym Rosja wyróżnia się „asymetrycznym” statusem swoich części składowych, gdyż w jej skład wchodzi aż sześć typów podmiotów. Zróżnicowany status części składowych federacji wynika z przesłanek narodowo-terytorialnych i terytorialnych. Nie bez znaczenia pozostają przy tym aspekty historyczne. Typy jednostek wyodrębnionych ze względu na przesłanki narodowo-terytorialne to republika, obwód autonomiczny i okręg autonomiczny. Z punktu widzenia etnicznego w jednostkach tych znaczący procent ludności deklaruje inną niż ruska narodowość. Nazwy tych podmiotów pochodzą zazwyczaj od nazw narodowości, np. Republika Buriacka, Republika Tuwy, Żydowski Obwód Autonomiczny, Ewenkijski Okręg Autonomiczny. Z kolei w jednostkach terytorialnych (obwodach, krajach i miastach o znaczeniu federalnym) przeważają etniczni Ruscy. Przy czym obwody i kraje mają w zasadzie tożsamy status ustrojowy. Różnica w nazwie tych jednostek wywodzi się z przesłanek historycznych. W dawnej Rosji „krajami” zwano obszary położone na krańcach, tj. obrzeżach państwa. Nazwy obwodów i krajów pochodzą więc zazwyczaj od nazw geograficznych, np. Kraj Nadmorski, obwód archangielski.

Aktualnie Federacja Rosyjska składa się z 85 podmiotów, w tym: 22 republik, 9 krajów, 46 obwodów, 3 miast o znaczeniu federalnym, 4 okręgów autonomicznych i jednego obwodu autonomicznego. Konstytucja gwarantuje równość praw wszystkich podmiotów Federacji Rosyjskiej w stosunkach wzajemnych z federalnymi organami władzy państwowej (art. 5 ust. 4 KFR). Niemniej jednak status poszczególnych podmiotów

różni się znacząco. *De jure* najbardziej niezależną pozycję mają republiki. Konstytucja FR określa je mianem państw. Republika, zwana w KFR państwem, posiada własną konstytucję i ustawodawstwo. Kraj, obwód, miasto o znaczeniu federalnym, obwód autonomiczny i okręg autonomiczny mają natomiast własny statut i ustawodawstwo (art. 5 ust. 2 KFR). Konstytucja republiki może określić inne języki urzędowe, traktowane na równi z językiem rosyjskim. Z politycznego punktu widzenia, ze względu na doświadczenia dwóch wojen i konfliktową specyfikę Kaukazu, najbardziej niezależnym podmiotem jawi się Republika Czeczeńska. Przejawia się to między innymi w rozbudowanym, „własnym” aparacie wewnętrznych struktur siłowych.

Uchwalenie konstytucji przyniosło nową conceptualizację samorządu. W rozdziale wprowadzającym, w art. 3 ust. 1 i 2 KFR głosi zasadę suwerenności narodu, stanowiąc, że „Podmiotem suwerenności i jedynym źródłem władzy w Federacji Rosyjskiej jest jej wielonarodowy lud. Lud sprawuje swą władzę bezpośrednio, a także za pośrednictwem organów władzy państwowej oraz organów samorządu terytorialnego”. Przepis art. 12 KFR proklamuje wprost zasadę samorządności, głosząc, że: „W Federacji Rosyjskiej uznaje się i gwarantuje samorząd terytorialny. Samorząd terytorialny jest w ramach swoich kompetencji niezależny. Organy samorządu terytorialnego nie wchodzą w skład systemu organów władzy państwowej”.

Przedmiotowej problematyce w całości poświęcony został rozdział ósmy konstytucji (art. 130–133). W ich świetle: „1. Samorząd lokalny Federacji Rosyjskiej zapewnia samodzielne rozwiązywanie przez ludność kwestii o znaczeniu lokalnym, a także władanie, użytkowanie i dysponowanie własnością komunalną. 2. Samorządność realizowana jest przez obywateli w drodze referendum, wyborów oraz innych form bezpośredniego wyrażania woli, za pośrednictwem obieralnych i innych organów samorządu lokalnego” (art. 130 ust. 1 i 2 KFR).

Ponadto art. 131 KFR stanowi, że: „1. Samorząd lokalny funkcjonuje z uwzględnieniem miejscowych tradycji w miastach i wsiach, jak również na innych obszarach. Ludność określa samodzielnie strukturę organów samorządu lokalnego. ¹ Organy władzy państwowej mogą uczestniczyć w tworzeniu organów samorządu terytorialnego, powołaniu na stanowiska i odwoływaniu urzędników samorządu terytorialnego, w trybie i przypadkach określonych ustawą federalną 2. Zmiana granic obszarów,

na których realizowany jest samorząd lokalny, możliwa jest z uwzględnieniem opinii ludności tych obszarów. 3. Cechy szczególne sprawowania władzy publicznej na terytoriach miast o znaczeniu federalnym, centrów administracyjnych (stolic) podmiotów Federacji Rosyjskiej i na innych terytoriach mogą być określone przez ustawę federalną”.

Stosownie zaś do art. 132 KFR: „1. Organy samorządu lokalnego samodzielnie zarządzają własnością komunalną, tworzą, zatwierdzają i wykonują lokalny budżet, ustanawiają podatki i opłaty miejscowe, strzegą porządku publicznego, jak również decydują o innych sprawach lokalnych. 2. Organy te mogą z mocy prawa otrzymywać niektóre uprawnienia od państwa z jednoczesnym przekazaniem niezbędnych do ich realizacji środków materiałowych i finansowych. Realizacja przekazanych uprawnień podlega kontroli państwowej. 3. Organy samorządu terytorialnego i organy władzy państwowej współtworzą jednolity system władzy publicznej w Federacji Rosyjskiej i współdziałają na rzecz najbardziej efektywnego rozwiązywania zadań w interesie ludności mieszkającej na danym terenie”.

Przepis art. 133 KFR głosi natomiast, że: „Samorządność lokalna w Federacji Rosyjskiej gwarantowana jest poprzez prawo do obrony sądowej i kompensacji dodatkowych wydatków poniesionych w związku z decyzjami organów władzy państwowej, jak również zakaz ograniczania praw samorządu lokalnego ustanowionych przez Konstytucję Federacji Rosyjskiej i ustawy federalne”.

Z przepisów tych wynika, iż ustrój FR zapewnia prawo do samorządu lokalnego, samodzielność w podejmowaniu decyzji o znaczeniu lokalnym, instytucjonalną odrębność organów samorządu lokalnego od organów państwowych jednakowoż przy zachowaniu „jednolitości systemu władzy publicznej”. Dodany w trybie nowelizacji KFR z dnia 1 lipca 2020 r. art. 1 31 ust. 1¹ pozwala organom władzy państwowej uczestniczyć w tworzeniu organów samorządu terytorialnego, powołaaniu na stanowiska i odwoływaniu urzędników samorządu terytorialnego, w trybie i przypadkach określonych ustawą federalną. Przepis ten będzie miał w szczególności zastosowanie w organizacji ustroju samorządu zamkniętych miast.

Rozwinięcie i uszczegółowienie wymienionych wyżej przepisów konstytucji znalazło swój wyraz najpierw w ustawie federalnej z 1995 r. o ogólnych zasadach organizacji samorządu terytorialnego w Federacji

Rosyjskiej, na podstawie której wprowadzono jednostopniowy model samorządu (podział na osiedla), a następnie w federalnej ustawie z dnia 6 października 2003 r. o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej²²⁸ wprowadzającej zasadniczo dwustopniowy model podziału jednostek samorządu terytorialnego.

²²⁸ Федеральный Закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ – Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>.

Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy

Ustawa federalna z dnia 6 października 2003 r. o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej jest aktem obszernym: definiuje pojęcie jednostki municypalnej i jej poszczególnych typów, wprowadza zasadniczo dwustopniową konstrukcję samorządu lokalnego, formułuje ogólne zasady samorządności, określa i rozgranicza kompetencje państwowe i municypalne, ustanawia ramową strukturę organów władzy lokalnej, normuje wydawanie aktów prawa miejscowego, przeprowadzanie wyborów samorządowych i referendum lokalnego i inne. W jej świetle możemy wyróżnić jednostki municypalne wyższego stopnia – w przybliżeniu odpowiadające polskim powiatom – oraz niższego stopnia – w przybliżeniu odpowiadające polskim gminom.

Jednostką wyższego stopnia jest rejon municypalny, w skład którego wchodzi jednostki niższego stopnia, tj. osiedla wiejskie i miejskie, oraz ewentualne terytoria międzyosadnicze, gdzie ze względu na niską gęstość zaludnienia nie organizuje się struktur samorządu terytorialnego niższego stopnia. Aktualnie w Rosji istnieje około 1800 rejonów municypalnych²²⁹. Osiedle wiejskie to jednostka samorządowa niższego stopnia obejmująca jeden lub kilka „zamieszkałych punktów” na terytorium wiejskim. Przez zamieszkane punkty rozumie się wszelkie jednostki osadnicze, o różnej proveniencji etnicznej, w tym wsie, sioła, przysiółki, osady, kolonie, stanice, kolonie, chutory, kiszłaki i auły. Osiedle miejskie to jednostka municypalna składająca się z miasta lub osady typu miejskiego. Aktualnie w Rosji mamy około 18 525 osiedli wiejskich i 1660 osiedli miejskich mających status jednostki samorządowej. Natomiast terytoria międzyosadnicze to obszary o gęstości zaludnienia trzykrotnie niższej niż średnia krajowa przewidziana dla ludności wiejskiej. W Rosji zarejestrowano 80 takich terytoriów, najwięcej w obwodzie irkuckim i tiumeńskim. Na terytoriach międzyosadniczych nie tworzy się jednostek niższego

²²⁹ Dane wg Rosstatu, База данных показателей муниципальных образований, <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/>.

szczebla, a w sprawach lokalnych dla osób tam zamieszkujących właściwy jest bezpośrednio rejon municypalny.

Drugim typem jednostki wyższego stopnia jest okręg miejski, w obręb którego wchodzi zazwyczaj jedno duże miasto oraz inne zamieszkane punkty, jak również łącząca je infrastruktura socjalna i transportowa. Status okręgów miejskich mają także naukogrady oraz miasta zamknięte. Przykładowo zamknięte miasto Nowouralsk w obwodzie swierdłowskim (dawniej Swierdłowsk – 44) ma status okręgu miejskiego, w skład którego wchodzi miasto Nowouralsk, przysiółek Murzinka, osada Tarasowo, wsie Palinki, Poczinoł i Elani²³⁰.

Początkowo w okręgach miejskich nie przewidywano tworzenia jednostek niższego szczebla, jednakowoż nowelizacja ustawy przeprowadzona w 2014 r. stworzyła taką możliwość. Pierwszy był czelabiński okręg miejski, który został podzielony na odrębne jednostki municypalne – rejony wewnętrzniejskie. Z danych Rosstatu wynika, że w roku 2021 istniało ponad 500 okręgów miejskich²³¹.

Rejony municypalne i okręgi miejskie w odróżnieniu od jednostek municypalnych niższego szczebla (osiedli wiejskich i miejskich) mogą realizować dodatkowe zadania przekazywane im przez władzę federalną.

Odrębne zasady ustroju samorządu przewiduje się dla miast o znaczeniu ogólnofederalnym: Moskwy, Petersburga i Sewastopola. W tych miastach mogą powstawać wewnętrzniejskie jednostki municypalne zarówno pierwszego, jak i drugiego stopnia. Ogółem liczba wszystkich jednostek municypalnych w Rosji wynosi 22 777²³².

Ustrój organów administracji samorządowej i zakres ich kompetencji został określony ramowo w ustawie z 2003 r. Ustawa stanowi, że struktura władzy lokalnej składa się z: rady – organu przedstawicielskiego, naczelnika – monokratycznego organu wykonawczego (w miastach mer), administracji lokalnej – czyli aparatu biurokratyczno-urzędniczego, jak również organu kontrolno-obrachunkowego, ewentualnie innych, przewidzianych statutem organów lub funkcjonariuszy.

²³⁰ Постановление Правительства РФ от 5.07.2001 N 508 (ред. от 16.02.2021) – Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102370721&backlink=1&nd=102071900>.

²³¹ Dane Rosstatu, База данных показателей муниципальных образований, <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/>.

²³² Tamże.

Ustawa samorządowa z 2003 r. harmonizuje z pryncypiami ratyfikowanej przez Rosję w 1998 r. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego²³³. Stosownie do wymogów art. 3 ust. 1 EKST ustawa federalna wymaga, by organ przedstawicielski osiedla wiejskiego/miejskiego, okręgu miejskiego, rejonu wewnątrzmijskiego oraz wewnątrzmijskiej jednostki municypalnej składał się z deputowanych wybieranych w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych. Natomiast w skład organu przedstawicielskiego rejonu municypalnego mogą, stosownie do postanowień jego statutu, wchodzić albo naczelnicy samorządów lokalnych osiedli miejskich i wiejskich wraz z przedstawicielami wybranymi spośród deputowanych do rad miast i osiedli, albo deputowani wybrani w powszechnych wyborach samorządowych. Podobnie w skład organu przedstawicielskiego okręgu miejskiego, w którym stosownie do nowelizacji z 2014 r. wyznaczono rejonu wewnątrzmijskie, mogą wchodzić przedstawiciele wybrani ze składu deputowanych w rejonach wewnątrzmijskich albo deputowani wybrani w powszechnych wyborach samorządowych²³⁴.

Ustawa stanowi, że nie tworzy się organu przedstawicielskiego w osiedlach wiejskich, w których liczba mieszkańców posiadających prawo wyborcze nie przekracza 100 osób. W tym wypadku kompetencje organu przedstawicielskiego sprawuje zebranie obywateli. W przypadku liczby obywateli wahającej się między 100 a 300 statut osiedla może przewidywać zebranie obywateli zamiast rady osiedla wiejskiego. Zebranie jest zwoływane przez naczelnika jednostki lub z inicjatywy co najmniej 10 obywateli. Uchwały podejmowane są zwykłą większością głosów i podlegają oficjalnemu opublikowaniu. Do wyłącznej kompetencji organu przedstawicielskiego należy uchwalenie statutu, budżetu i absolutorium, podatków i opłat lokalnych, planów i programów rozwoju, decydowanie o własności municypalnej.

Naczelnik samorządu jest funkcjonariuszem stojącym na czele jednostki municypalnej, wybieranym, w zależności od postanowień statutu, w powszechnych wyborach samorządowych lub przez organ przedstawicielski jednostki municypalnej spośród jej własnych członków. Reprezentuje jednostkę na zewnątrz, wydaje akty prawne w zakresie swoich

²³³ Федеральный закон от 11.04.1998 N 55-ФЗ – О ратификации Европейской хартии местного самоуправления, <http://base.garant.ru/2559224>.

²³⁴ M. Micińska-Bojarek, *Przemiany prawnoustrojowe...*, s. 113.

pełnomocnictw. W osiedlach, w których kompetencje organu przedstawicielskiego sprawuje zebranie obywateli, wybrany na zebraniu naczelnik jednostki municypalnej wykonuje jednocześnie zadania kierownika administracji lokalnej.

Lokalna administracja to aparat biurokratyczno-urzędniczy, któremu w zależności od różnic statutowych przewodniczy albo naczelnik, albo funkcjonariusz, wyłoniony na to stanowisko w drodze konkursu, na okres kadencji organu przedstawicielskiego. Finansową kontrolę wykonuje organ obrachunkowo-kontrolny. Organy samorządu mają osobowość prawną. Wybory przeprowadzane są w terminach ustalonych statutami jednostek, jednakże nie częściej niż co dwa i nie rzadziej niż co pięć lat²³⁵.

Ustawa określa zakres spraw należących do kompetencji poszczególnych jednostek municypalnych. Do zadań osiedli wiejskich/miejskich należy między innymi uchwalenie budżetu lokalnego podatków i opłat lokalnych, gospodarowanie majątkiem komunalnym, planowanie przestrzenne i budownictwo, dbałość o estetykę zabudowań, zaopatrzenie w energię elektryczną, wodę, gaz, utrzymywanie dróg, parkingów, placów, transport publiczny, mieszkalnictwo socjalne, zapobieganie terroryzmowi i ekstremizmowi, waśniom etnicznym i religijnym, dbałość o język i kulturę narodów FR, a ponadto adaptacja emigrantów, pożarnictwo, likwidacja skutków klęsk żywiołowych, prowadzenie bibliotek i archiwów, ochrona dóbr kultury, organizacja i bezpieczeństwo publicznego wypoczynku nad wodą, sport i kultura fizyczna, usługi komunalne, uzdrowiska, rezerwaty przyrody. Własność municypalną stanowią szkoły, przedszkola, żłobki, domy dziecka, domy spokojnej starości, domy inwalidów, przychodnie, szpitale oraz infrastruktura drogowa i mieszkania komunalne.

²³⁵ Tamże.

Samorząd terytorialny w zamkniętych miastach

Zamknięta jednostka administracyjno-terytorialna jest złożonym fenomenem prawnym, w którym ściśle splatają się interesy administracji państwowej i municypalnej²³⁶. Wraz z wejściem w życie federalnej ustawy z dnia 6 października 2003 r. o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej ZATO uzyskały status okręgów miejskich przy jednoczesnym zachowaniu pozycji prawnej ustanowionej federalną ustawą o zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej z dnia 14 lipca 1992 r.

Z art. 1 ust. 2 z.j.a.t. wynika, że całe terytorium zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej ma status okręgu miejskiego, w skład którego wchodzi wszystkie osady położone na jego terytorium. Granice ZATO wyznaczane są tak, aby zapewnić funkcjonowanie specjalnego reżimu bezpieczeństwa organizacji i (lub) obiektów z uwzględnieniem potrzeb rozwoju osiedli ludzkich. Granice ZATO mogą nie pokrywać się z granicami podmiotów Federacji Rosyjskiej. Przy ich ustanawianiu i (lub) zmianie uwzględniana się stanowisko społeczności lokalnej. Ostatni przepis harmonizuje z wymogami Konstytucji FR i art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Zarząd zamkniętymi jednostkami administracyjno-terytorialnymi sprawują jednocześnie organy federalne, jak i municypalne. O szczególnych kompetencjach organów samorządu terytorialnego w ZATO mówi art. 4 ust. 2 z.j.a.t. Należą do nich:

- koordynacja działań organizacji i (lub) obiektów, jednostek bezpieczeństwa, policji, obrony cywilnej i innych służb w przypadku zagrożenia sytuacjami nadzwyczajnymi;

²³⁶ Д.В. Черечукин, *Понятие административно-правового режима в закрытом административно-территориальном образовании*, „Вестник Экономики, Права и Социологии” 2012, nr 2, s. 174, <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-administrativno-pravovogo-rezhima-v-zakrytom-administrativno-territorialnom-obrazovanii>.

- opracowywanie, wraz z kierownikiem obiektu i właściwymi służbami planów alarmowych i ewakuacyjno-ratowniczych ludności w przypadku wystąpienia awarii lub jej zagrożenia;
- podejmowanie, w razie konieczności do czasu rozpoczęcia działań przez odpowiednie organy FR, wspólnie z kierownikiem obiektu, decyzji o ewakuacji ludności;
- określanie, wraz z kierownikiem obiektu i organami Federalnej Służby Bezpieczeństwa reżimu dostępu do zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej (tzw. reżim przepustkowy) z wyłączeniem dostępu do obiektów strategicznych;
- wydawanie, w porozumieniu z organami Federalnej Służby Bezpieczeństwa, pozwoleń na wjazd i opuszczenie zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej dla obywateli FR, z wyłączeniem dostępu do obiektów strategicznych;
- sprawowanie kontroli nad stanem sanitarno-epidemiologicznym, radiacyjnym i środowiskowym terytorium ZATO, z wyłączeniem obszarów obiektów strategicznych,
- składanie, do właściwych federalnych organów wykonawczych, właściwych ze względu na przynależność resortową obiektu, wniosków w sprawie budowy i remontów lokali mieszkalnych, obiektów infrastruktury społecznej itp.;
- przyznawanie świadczeń socjalnych, zwrotu kosztów przeprowadzki nowym pracownikom ZATO wraz z rodzinami;
- przekazywanie pracownikom i osobom odbywającym służbę ZATO oraz ich rodzinom mieszkań komunalnych do dyspozycji;
- uzgadnianie z federalnym organem wykonawczym, właściwym ze względu na przynależność resortową obiektu: strategii rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki i planu działania na rzecz jej realizacji;
- uzgadnianie z federalnym organem wykonawczym, właściwym ze względu na przynależność resortową obiektu, planu zagospodarowania przestrzennego ZATO i innych dokumentów.

Naczelnik jednostki samorządu terytorialnego jest powoływany na swoje stanowisko w trybie ustanowionym art. 4 ust. 3 z.j.a.t. Z przepisu tego wynika, iż naczelnik nie jest wybierany w wyborach powszechnych, ale przez organ przedstawicielski ZATO (radę deputatów) spośród kandydatów

wyłonionych w trybie konkursowym. Przy czym dwie trzecie członków komisji konkursowej to przedstawiciele organów władzy państwowej, tj. federalnego organu wykonawczego właściwego ze względu na przynależność resortową obiektu oraz właściwego miejscowo podmiotu/regionu federacji, jedna trzecia to przedstawiciele organu municypalnego ZATO. Szczegółowe kwestie związane z przeprowadzaniem konkursu zostały dookreślone w aktach wykonawczych.

Odnosnie do budżetu ustawa o ZATO nie zawiera żadnych konkretnych przepisów. Przepis art. 5 ust. 1 z.j.a.t. odsyła blankietowo do ogólnych zasad zawartych w Kodeksie budżetowym FR i innych normatywnych aktach prawnych regulujących zatwierdzenie i wykonanie budżetu. Ustawa w szczególności nie stanowi, że organy samorządu terytorialnego same uchwalają budżet jednostki, co jest istotnym odstępstwem od ogólnie przyjętych reguł samorządności terytorialnej i samej ustawy federalnej z 2003 r. W istocie, choć nie zostało to wyartykułowane wprost, kompetencje do ustanawiania budżetu ZATO mają właściwe federalne organy władzy wykonawczej. Jest to stan prawny wymagający, zdaniem rosyjskiej doktryny, rychłej interwencji federalnego ustawodawcy. Postuluje się, by w ustawie o ZATO oraz Kodeksie budżetowym FR wprowadzić artykuł o uprawnieniach federalnych organów władzy wykonawczej w zakresie tworzenia budżetu ZATO, inaczej ma miejsce sytuacja, w której uprawnienia te są faktycznie wykonywane, ale bez podstawy ustawowej²³⁷.

Wykonawcze ramy tworzenia budżetów ZATO zawarte zostały w uchwale Rządu FR z dnia 18 kwietnia 2005 r. o zatwierdzeniu zasad kompensacji dodatkowych kosztów i (lub) strat budżetów zamkniętych jednostek administracyjno-terytorialnych związanych ze funkcjonowaniem szczególnego reżimu bezpieczeństwa²³⁸. W praktyce budżet ZATO to w ponad 70% dotacje i subwencje z budżetu federalnego. Ze względu na scharakteryzowane wyżej ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości i możliwościach inwestycyjnych jednostki te w zasadzie nie generują własnych dochodów²³⁹. Sytuacja finansowa ZATO skomplikowała się w szczególności po anulowaniu 2001 r. przywilejów, zgodnie z którymi

²³⁷ А.Л. Боренштейн, Е.В. Позднякова, *dz. cyt.*, s. 97.

²³⁸ Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2005 N 232 – Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования", <http://base.garant.ru/188084/#ixzz6wcPGt9J3>.

²³⁹ Д.Ю. Файков, *dz. cyt.*, s. 113.

wszystkie dochody podatkowe pozostały w budżecie ZATO. Istniejące wcześniej preferencje były w istocie rekompensatą za brak możliwości przyciągnięcia zagranicznych inwestorów i ich kapitału do jednostek ZATO. Aktualnie do zamkniętych jednostek administracyjno-terytorialnych stosowana jest ogólna procedura generowania dochodów i wyrównywania rezerw budżetowych przewidziana dla gmin miejskich, co prowadzi do obniżenia własnej podstawy opodatkowania budżetów ZATO oraz spadku osiągniętego poziomu rezerw budżetowych. Zamknięte miasta utraciły swą względną finansową samodzielność i zostały niemal całkowicie uzależnione od budżetu federalnego²⁴⁰.

Podsumowując dokonane ustalenia, podkreślić należy długą i bogatą tradycję oraz trudne dzieje rosyjskiej samorządności, na losach której w szczególności zważył okres radziecki charakteryzujący się ścisłą centralizacją władzy w terenie, z jej wertykalnym i horyzontalnym podporządkowaniem. Rozpad Związku Radzieckiego, uchwalenie KFR i samorządowych ustaw federalnych zapoczątkowały nowy etap kształtowania się i rozwoju samorządności lokalnej. Federalna ustawa z 2003 r. stara się jednak możliwie szeroko adaptować odrębności wynikające z różnych euroazjatyckich etnosów. Nie narzuca z góry konstrukcji ustrojowych, ale sankcjonuje zastaną sytuację. Ujęcie takie w pełni harmonizuje z art. 6 ust. 1 EKST, który głosi, że „Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie”. Ustawodawca federalny pozostawia wiele kwestii organizacyjnych do rozstrzygnięcia statutom jednostek, referendum lokalnym i zebraniom mieszkańców.

Ustawa o ZATO wprowadza istotne odrębności w zakresie organizacji samorządu terytorialnego, przewiduje między innymi szczególne kompetencje dla organów municypalnych związane z ryzykiem wystąpienia awarii w obiektach strategicznych, ewakuacją ludności itp. Naczelnik jednostki municypalnej ZATO nie pochodzi z powszechnych wyborów, ale jest wyłaniany na to stanowisko w trybie konkursu, przy czym trzy czwarte składu komisji konkursowej to przedstawiciele organów państwowych. Odrębnymi regułami, określonymi przez przepisy wykonawcze, rządzi się też budżet ZATO, określany ogólnie przez organy władzy wykonawczej.

²⁴⁰ И.В. Михеева, К.В. Черкасов, dz. cyt., s. 385.



Podsumowanie i wnioski końcowe

Tematem niniejszej monografii był status prawnoustrojowy zamkniętych miast Rosji. Istotę problemu naukowego stanowiła zgodność ze standardami międzynarodowej ochrony praw człowieka oraz z Konstytucją FR i ograniczenia w ekonomicznej wolności mieszkańców ZATO. Dodatkowym celem badawczym pracy była analiza realizacji konstytucyjnej zasady samorządności w jednostkach municypalnych tworzących na terytoriach ZATO.

Reasumując dokonane ustalenia, stwierdzić wypada, że zamknięte miasta to unikalny w skali światowej projekt organizacyjno-prawny i społeczno-ekonomiczny, charakterystyczny tylko dla Rosji i państw byłego Związku Radzieckiego, którego historycznych początków można się doszukiwać już w epoce Iwana Groźnego. Największa liczba, bo około 90 zamkniętych jednostek, funkcjonowała w okresie zimnowojennym. Po rozpadzie ZSRR ponad połowę ZATO zlikwidowano. Do dziś zachowało się 38 jednostek. Ustalono, że prócz miast o typowo zamkniętym statusie w Rosji wyróżnić możemy także inne specjalne jednostki administracyjno-terytorialne, takie jak „naukogrady” i obszary półzamknięte, tj. z reglamentowanym dostępem dla cudzoziemców.

W okresie *pierestrojki* zamknięte miasta umieszczono po raz pierwszy na oficjalnych mapach, tajne kryptonimy zastąpiono nazwami geograficznymi. Z drugiej strony utrzymano charakterystyczne dla poprzedniego systemu podporządkowanie resortowe oraz liczne ograniczenia i zakazy dotyczące między innymi wolności przemieszczania się (reżim przepustkowy), swobody prowadzenia działalności gospodarczej, gospodarowania nieruchomościami, wolności tworzenia i działania stowarzyszeń i inne.

Z dokonanych badań literaturowych wynika, iż najważniejsze cele i zadania stawiane przed instytucją zamkniętych miast w okresie ich genezy i rozwoju, tj. w latach trzydziestych XX w., zasadniczo się nie zmieniły. Za utrzymywaniem współcześnie istniejących ZATO przemawiają tożsame priorytety geopolityczne co w okresie zimnowojennym. Są nimi zapewnienie bezpieczeństwa narodowego oraz ochrona tajemnicy państwowej związanej z przemysłem zbrojeniowym, zwłaszcza z bronią nuklearną. Jednakże prócz celów charakterystycznych dla minionej epoki we współczesnych ZATO realizuje się też zadania nowe,

takie jak rozwój innowacyjnych i konkurencyjnych technologii w zakresie cywilnej energetyki jądrowej (paliwo MOX, ZATO Żeleznogorsk, Zie-lienogorsk) czy podziemnych i podwodnych systemów przesyłowych ropy gazu (ZATO Radużnyj).

Ustalono, że dzisiejsze zamknięte miasta Rosji wyróżniają się unikalnymi cechami społeczno-ekonomicznymi, takimi jak: odrębny status prawny, duża koncentracja obiektów przemysłowych i naukowych, zdominowanie działalności gospodarczej przez jeden obiekt strategiczny zatrudniający około 40% ludności miasta, rozwinięty system szkolenia wysoko wykwalifikowanej kadry, bogata infrastruktura społeczna, wysokie dochody ludności, minimalny poziom bezrobocia, bliska zero przestępczość.

W toku dogmatycznej analizy aktów normatywnych, uzupełnionej poglądami doktryny, ustalono, że reżim prawny zamkniętych jednostek administracyjnych stanowi ważną część systemu ustrojowego Federacji Rosyjskiej. Reżim ten kształtują akty normatywne różnego typu i rangi. Część z nich została wymieniona w KFR, część z nich to akty, o których rosyjska ustawa zasadnicza nie wspomina. Źródłem wymienionym w KFR jest ustawa federalna. Najważniejsze akty tego typu z punktu widzenia tematu pracy to: federalna ustawa z dnia 14 lipca 1992 r. o zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej i federalna ustawa z dnia 6 października 2003 r. o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego. Oba akty tworzą złożony, podwójny, federalno-municipalny ustrój organizacyjny ZATO.

Stwierdzono, że do najważniejszych umów międzynarodowych mających znaczenie dla przedmiotu monografii należą ratyfikowane przez Rosję akty z zakresu międzynarodowej ochrony praw człowieka, Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Analiza dokumentów praw człowieka dowiodła, że klauzula ochrony interesów bezpieczeństwa państwowego stanowi uprawnioną podstawę do wprowadzania ograniczeń wolności poruszania się, wolności i praw ekonomicznych, swobody prawa tworzenia i działania stowarzyszeń pod warunkiem prowadzenia tych ograniczeń proporcjonalnie i – co najważniejsze – w trybie ustawowym.

Prócz ustaw federalnych i umów międzynarodowych pozycję prawną ZATO kształtuje też duża grupa aktów o charakterze wykonawczym, w tym dekrety głowy państwa i uchwały Rządu FR. W odróżnieniu od dość

lakonicznej, bo liczącej zaledwie 8 artykułów ustawy o ZATO, źródła te przejmują ciężar szczegółowego uregulowania szeregu instytucji i procedur związanych z tworzeniem i organizacją zamkniętych miast. Wśród aktów egzekutywy niewymienionych przez rosyjską ustawę zasadniczą szczególnie istotną rolę odgrywa *prikaz*. Nie ma on jednoznacznego polskiego odpowiednika, gdyż może pełnić kilka funkcji normatywnych. W zależności od treści i wydającego go podmiotu może zawierać przepisy albo powszechnie obowiązujące, albo wewnętrzne, albo być aktem stosowania prawa. W przypadku tłumaczenia nazwy danego aktu na język polski każdorazowo wymagana będzie wnikliwa analiza jego treści. Nie nazwa aktu przesądza bowiem o jego charakterze, tj. uznaniu go za powszechnie obowiązujący lub wewnętrzny, a jego treść. Konieczność dokonywania oceny treści aktu w celu określenia jego charakteru normatywnego niewątpliwie osłabia gwarancje ochrony praw człowieka i obywatela w FR.

W dalszym toku pracy badaniu poddano zgodność z międzynarodowymi standardami praw człowieka i Konstytucją FR ograniczeń niektórych konstytucyjnych wolności i praw wprowadzonych w trybie federalnej ustawy z dnia 14 lipca 1992 r. o zamkniętej jednostce administracyjno-terytorialnej. Odnośnie do wolności poruszania się stwierdzono, że *prima facie* rosyjska regulacja zdaje się odpowiadać wymogom międzynarodowym, gdyż ograniczenia przedmiotowej wolności zostały ustanowione w akcie rangi ustawowej w oparciu o dozwoloną prawem międzynarodowym przesłankę zapewnienia bezpieczeństwa państwowego. Ujawniono jednak istotne zastrzeżenia związane z brakiem jasności, precyzyjności i zrozumiałości regulacji, wynikające z niedostatku przepisów ustawy federalnej. Ustawa o ZATO jest nader lakoniczna, blankietowa. Akt ten nie określa konkretnych reguł wydawania zezwoleń na wjazd/wyjazd i pobyt stały/tymczasowy obywateli FR, cudzoziemców/bezpaństwowców. Szczegółowe zasady reglamentacji wolności przemieszczania się zostały zawarte nie w ustawie, ale w aktach niższej rangi: uchwałach Rządu FR, *prikazach* federalnych organów wykonawczych właściwych ze względu na przynależność resortową obiektu oraz w instrukcjach wewnętrznych.

Ustalono ponadto, że treść instrukcji jest ustalana odrębnie dla każdej zamkniętej jednostki administracyjno-terytorialnej, co zdaniem doktryny pozwala na nazbyt swobodną i niejednorodną interpretację przepisów uchwał Rządu FR, w tym między innymi na stosowanie różnych środków

administracyjno-karnych. Instrukcje poszczególnych jednostek ZATO przewidują bowiem „własne” kary za naruszenie reżimu przepustkowego. Do sankcji, które nie zostały przewidziane Kodeksem wykroczeń administracyjnych FR, należą m.in. pozbawienie prawa posługiwania się przepustką, pozbawienie prawa wjazdu na terytorium ZATO, wydalenie poza granice ZATO, zakaz wstępu na terytorium ZATO. Ponadto zdarzają się sytuacje, że instrukcja ZATO dopuszcza możliwość kontroli mieszkań celem sprawdzenia, czy nie przebywają tam osoby nieupoważnione, za co grozi odpowiedzialność administracyjno-karna. Stan ten powoduje kolizję z normami wyższego rzędu, a mianowicie z konstytucyjnie chronioną nienaruszalnością życia prywatnego (art. 23 KFR). Dlatego w literaturze przedmiotu postuluje się o jak najdokładniejsze dookreślenie zasad reżimu przepustkowego w trybie aktów powszechnie obowiązujących, tj. co najmniej w formie uchwał Rządu FR. Dokonana analiza obowiązującego prawodawstwa dowiodła, że ograniczenia konstytucyjnej swobody przemieszczania się w zamkniętych miastach w istocie ustanawiane są przez akty prawne niższego rzędu, w szczególności instrukcje, co jest niedopuszczalne w świetle prawa międzynarodowego i samej KFR.

W kontekście wolności ekonomicznych stwierdzono, że rosyjski porządek konstytucyjny zasadniczo harmonizuje ze standardami prawa międzynarodowego w zakresie ochrony własności prywatnej i wolności działalności gospodarczej. KFR zawiera konstrukcje ustrojowe zbliżone do przyjętych w konstytucjach państw, które – tak jak Polska – przechodziły w latach dziewięćdziesiątych XX w. przez proces transformacji ustrojowej. Konstytucja FR deklaruje zróżnicowane formy własności ziemi i bogactw naturalnych, jednakże ze względu na tradycyjny, centralistyczno-kolektywistyczny paradygmat zarządzania majątkiem narodowym ustawy federalne regulujące gospodarowanie poszczególnymi komponentami środowiska wnoszą znaczące ograniczenia odnośnie do własności prywatnej. Państwowa własność strategicznych zasobów naturalnych kraju ma w Rosji charakter nienegocjowalny.

Ustalono, że na obszarach ZATO obowiązują liczne ograniczenia wolności i praw ekonomicznych wprowadzone w trybie ustawowym, w oparciu o dozwoloną prawem międzynarodowym i KFR przesłankę bezpieczeństwa państwowego. Specjalna pozycja ustrojowa ZATO i związane z nią reglamentacje hamują rozwój gospodarczy poszczególnych jednostek. Przeszkodą dla rynku jest przede wszystkim zakaz

inwestycji zagranicznych, procedury bezpieczeństwa dla przedsiębiorców krajowych, ograniczenia wjazdu i wyjazdu obywateli, ograniczenia wwozu i wywozu towarów, brak oferty turystycznej, dominująca państwowa własność gruntów i nieruchomości. Z wyżej wymienionych przyczyn ZATO zagrożone są stagnacją ekonomiczną, a mechanizmy wolnego rynku i konkurencji są tu siłą rzeczy znacząco ograniczone.

Z drugiej jednak strony, w toku badań wykazano, że prawo federalne przewiduje liczne instrumenty mające za zadanie rekompensować utrudnienia rozwoju społeczno-ekonomicznego i stabilizować utrzymanie wysoko wykwalifikowanej kadry. Środki te mają również stymulować rozwój infrastruktury, tak społecznej, jak i inżynierskiej, umożliwiać zatrudnianie nowych pracowników. Władze federalne znacząco wspierają jakość życia ludzi, chcąc zapobiec obserwowanej w ostatnich latach tendencji zmniejszania się liczby ludności ZATO spowodowanej między innymi restrukturyzacją strategicznych obiektów produkcyjnych, niezadowalającymi warunkami zatrudnienia, niezadowalającym poziomem usług socjalnych i rekreacji, złym stanem środowiska oraz niepewnością co do przyszłości instytucji ZATO zarówno na gruncie prawnym, jak i pod względem rozwoju społeczno-ekonomicznego. Wydatki budżetowe na jednego mieszkańca ZATO są wielokrotnie wyższe niż na „zwykłego” mieszkańca danego regionu. Państwo zapewnia pełne zatrudnienie, wysokie zarobki, liczne przywileje w zakresie prawa pracy i świadczeń społecznych.

Odnosnie do realizacji prawa zrzeszania się stwierdzono, że znaczące ograniczenia wolności tworzenia i działania stowarzyszeń, organizacji społecznych, towarzystw i związków stanowią cechą wspólną rosyjskiej państwowości, zarówno w okresie carskim, radzieckim, jak i federalnym. Na terytorium ZATO występuje szczególnie zaostrzona reglamentacja w odniesieniu do przedmiotowej wolności. Nie mogą tu działać żadne organizacje mające związki z obcokrajowcami i kapitałem zagranicznym. Ograniczenia te są zasadniczo zgodne z prawem międzynarodowym i KFR. Ustawa o ZATO nie zabrania jednak mieszkańcom lub/i pracownikom zamkniętych miast przynależności do organizacji niekomercyjnych, w tym organizacji społecznych, których założycielami są obywatele FR. Na terytorium ZATO mogą być też zakładane przez obywateli FR, mieszkańców i pracowników ZATO organizacje niekomercyjne, w tym organizacje społeczne.

W pracy ustalono, że stosownie do najwyższych standardów prawa międzynarodowego prawo człowieka do środowiska zostało proklamowane w Konstytucji FR i ustawach federalnych, jednakże jego realizacja napotyka na trudne do przewyciężenia przeszkody sięgające czasów ZSRR. Zamknięte miasta to terytoria, gdzie prawo człowieka do środowiska jest w znaczącym stopniu ograniczone. Ludność i środowisko ZATO ponosi ogromne, ekologiczne i zdrowotne koszty działalności prowadzonej w strategicznych kompleksach. Mieszkańcy i pracownicy ZATO narażeni są nie tylko na bezpośrednie ryzyko katastrof technicznych, ale stałe oddziaływanie czynników niekorzystnych dla zdrowia, w tym zwłaszcza promieniowania jonizującego. Badania kliniczne na populacjach mieszkańców ZATO potwierdzają występowanie zwiększonej częstotliwości chorób psychicznych, chorób płuc, nowotworów, wad wrodzonych płodu i innych. Budżet federalny przewiduje w związku z tym różne formy rekompensat i ulg socjalnych, w tym specjalistyczną opiekę zdrowotną.

Odnosnie do samorządności terytorialnej wykazano długą i bogatą tradycję, jak również skomplikowane losy rosyjskiej samorządności, na których zważył okres radziecki charakteryzujący się ścisłą centralizacją władzy w terenie, z jej wertykalnym i horyzontalnym podporządkowaniem. Rozpad Związku Radzieckiego, uchwalenie KFR i samorządowych ustaw federalnych zapoczątkowały nowy etap kształtowania się i rozwoju samorządności lokalnej. W 1998 r. federacja ratyfikowała EKST i odzwierciedliła jej postanowienia w licznych aktach prawnoustrojowych. Między innymi stosownie do art. 2 EKST podstawowe kompetencje społeczności lokalnych określone zostały w konstytucji i ustawach. Federalna ustawa samorządowa z 2003 r. stara się możliwie szeroko adaptować odrębności wynikające z różnorodności kultur euroazjatyckiego państwa. Nie narzuca z góry konstrukcji ustrojowych, ale sankcjonuje zastaną sytuację. Ujęcie takie w pełni harmonizuje z art. 6 ust. 1 EKST. Ustawodawca pozostawia wiele kwestii organizacyjnych do rozstrzygnięcia statutom jednostek, referendum lokalnym i zebraniom mieszkańców. Stwierdzono, że zaakcentowana w ustawie z 2003 r. elastyczność organizacyjna i oczekiwanie na oddolną inicjatywę mogą stanowić klucz do umocnienia i utrwalenia się rosyjskiej samorządności.

W pracy wykazano, że zamknięte miasto stanowi jednostkę municypalną wyższego szczebla typu okręg miejski. Ustawa o ZATO wprowadza istotne odrębności w zakresie organizacji samorządu terytorialnego,

przewiduje między innymi szczególne kompetencje dla organów municypalnych związane z ryzykiem wystąpienia awarii w obiektach strategicznych, ewakuacją ludności itp. Naczelnik jednostki municypalnej ZATO nie pochodzi z powszechnych wyborów, ale jest wyłaniany na to stanowisko w trybie konkursu, przy czym trzy czwarte składu komisji konkursowej to przedstawiciele organów państwowych. Odrębnymi regulacjami określonymi przez przepisy wykonawcze rządzi się też budżet ZATO, określany ogólnie przez organy władzy wykonawczej.

W toku analizy źródeł prawa uzupełnionej poglądami doktryny wykazano również, że w systemie organizacyjnym brak jednego, centralnego organu, spójnie i kompleksowo koordynującego zarządzanie wszystkimi jednostkami ZATO. Organami właściwymi w sprawach ZATO są odpowiednio, federalne organy resortowe (Rosatom, Roskosmos, MON, MPiH), jak również Rząd FR oraz Prezydent FR. Stan ten, zdaniem doktryny, wymaga pilnej interwencji ustawodawcy federalnego celem zapewnienia dogodniejszych perspektyw rozwojowych dla tych specyficznych jednostek administracyjnych, wymagających odrębnego podejścia.

Dążąc do końcowej konkluzji, można stwierdzić, iż zamknięte miasta to niejako „żywy relikw” socjalizmu, zarządzany według reguł prawnych i ekonomicznych minionego ustroju. Warto przy tym zauważyć, że współczesna atmosfera geopolityczna, w szczególności napięcia na linii Rosja–NATO, sprawiają, iż problematyka ZATO zyskuje na aktualności. Na przedmiotowych obszarach, zarówno w przeszłości, jak i dziś, koncentrują się najlepsze zasoby intelektualne, innowacyjne i przemysłowe ogromnego kraju, zapewniające Rosji ochronę jej pryncypialnych interesów zarówno w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, jak również w zakresie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. Wszystko wskazuje na to, że w nadchodzących dekadach instytucja zamkniętych miast pozostanie ważnym elementem systemu społeczno-politycznego Federacji Rosyjskiej.

Wykaz
alfabetyczny
współcześnie istniejących
zamkniętych miast Rosji

1. Aleksandrowsk, obwód murmański, założony w 2008 r. w wyniku połączenia ZATO Gadziejwo, Polarnyj, Snieżnogorsk oraz trzech przysiółków w jedną jednostkę administracyjną. Aktualna liczba ludności 45 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Marynarka Wojenna FR, obiekt strategiczny: baza Floty Północnej FR.
2. Ciołkowskij, obwód amurski, założony w 1961 r., prawa miejskie od 2015 r. Kryptonimy: Ulegorsk, Swobodnyj – 18. Aktualna liczba ludności 7,1 tys. Podporządkowanie resortowe: Roskosmos, obiekt strategiczny: Kosmodrom Wostocznyj, obiekt dla celów cywilnych o powierzchni całkowitej około 700 km².
3. Fokino, Kraj Nadmorski, założony w 1891 r., prawa miejskie od 1980 r. Kryptonimy: Tichookieanskij, Szkotowo – 17. Aktualna liczba ludności 22,6 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Marynarka Wojenna FR, obiekt strategiczny: baza Floty Pacyfiku FR.
4. Gornyj, Kraj Zabajkalski, założony w 1965 r., prawa miejskie od 1965 r. Kryptonim Czita – 46. Aktualna liczba ludności 9,8 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: baza 200. Brygady Artylerii i 3. Brygady Rakietowej 29. Armii Wschodniego Okręgu Wojskowego, uzbrojonych m.in. w taktyczne systemy rakietowe „Iskander”.
5. Komarowskij, obwód orenburski, założony 1965 r., prawa miejskie od 2011 r. Kryptonimy: Jasnyj – 2, Dombrowskij – 3. Aktualna liczba ludności 7,1 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: baza lotnicza, miejsce stałej dyslokacji 13. Oreburskiej Dywizji Rakietowej im. Czerwonego Sztandaru.
6. Krasnoznamensk, obwód moskiweski, założony w 1950 r., prawa miejskie od 1981 r. Kryptonim Golicyno – 2. Aktualna liczba ludności 43,1 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/ Siły Powietrzno-Kosmiczne FR obiekt strategiczny: Główne Kosmiczne Centrum Doświadczalne im. G.S. Titowa, kontrola misji statków kosmicznych wojskowych i cywilnych (z wyjątkiem załogowych).

7. Lesnoj, obwód swierdłowski, założony w 1947 r., prawa miejskie od 1954 r. Kryptonimy: Baza – 9, Swierdłowsk – 45. Aktualna liczba ludności 49 tys. Podporządkowanie resortowe: Rosatom, obiekt strategiczny: Kombinat „Electrochimpribor” – produkcja materiałów wybuchowych, elektromagnetyczna separacja izotopów.
8. Mieźgorie, Republika Baszkirii, założony w 1979 r., prawa miejskie od 1995 r. Kryptonimy: Ilmiasz, Tatty, Kuzjełga, Ufa – 105, Sołniecznyj, Bietorieck – 15, Bietorieck – 16. Aktualna liczba ludności 33,3 tys. Podporządkowanie resortowe: nieznane, obiekt strategiczny: niezany.
9. Mirnyj, obwód archangielski, założony w 1957 r., prawa miejskie od 1966 r. Kryptonimy: Leningrad – 400, Leningrad – 300, Mirnyj – 12. Aktualna liczba ludności 33,3 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Siły Powietrzno-Kosmiczne FR, obiekt strategiczny: Kosmodrom Plesiesk wykorzystywany do wysyłania bezzałogowych satelitów Ziemi, głównie wojskowych, a także zwiadowczych, meteorologicznych, łączności, wczesnego ostrzegania, poszukiwania zasobów naturalnych, nawigacyjnych, naukowych i innych. Powierzchnia 1762 km². Jedyne czynny kosmodrom w Europie.
10. Mołodiożnyj, obwód moskiewski, założony w 1964 r., prawa miejskie od 1994 r. Kryptonim niezany. Aktualna liczba ludności 2,8 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: węzeł łącznościowy, centrum łączności satelitarnej.
11. Nowouralsk, obwód swierdłowski, założony w 1954 r., prawa miejskie od 1954 r. Kryptonim Swierdłowsk – 44. Aktualna liczba ludności 79,6 tys. Podporządkowanie resortowe: Rosatom, strategiczne obiekty: Uralskie Zakłady Elektrochemiczne, wzbogacanie uranu metodą dyfuzji gazowej, separacja izotopów uranu. Nowouralskie Centrum Naukowo-Projektowe i Uralskie Zakłady Produkcji Przyrządów, produkcja urządzeń sterowania technologicznego, ochrony awaryjnej i zasilania elektrowni jądrowych.
12. Ostrownoj, obwód murmański, założony w 1920 r., prawa miejskie od 1981 r. Kryptonimy: Griemicha, Murmańsk – 140. Aktualna liczba ludności 1,6 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Marynarka Wojenna FR, obiekt strategiczny: baza morska Floty Północnej FR.

13. Oziorsk, obwód czelabiński, złożony w 1945 r., prawa miejskie od 1954 r. Kryptonimy: Baza – 10, Czelabińsk – 40, Sorokowka, Czelabińsk – 65. Aktualna liczba ludności 78,4 tys. Podporządkowanie resortowe: Rosatom, obiekt strategiczny: Kombinat Chemiczny „Majak” – przetwarzanie i przechowywanie napromieniowanego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych, produkcja plutonu. Miejsce katastrofy kysztymskiej w 1957 r.
15. Pierwomajskij, obwód kirowski, założony w 1959 r., prawa miejskie od 1994 r. Kryptonim Juria – 2. Aktualna liczba ludności 6,1 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: miejsce stałej dyslokacji 8. Melitopolskiej Dywizji Rakietowej im. Czerwonego Sztandaru, uzbrojonej m.in. w międzykontynentalne pociski balistyczne typu „Topol”.
16. Razdużnyj, obwód władimirski, założony 1971 r., prawa miejskie od 1991 r. Aktualna liczba ludności 18,3 tys. Kryptonim Władimir – 30. Podporządkowanie resortowe: MPiH, obiekt strategiczny: państwowy poligon lasekowy „Raduga” – badania i eksperymenty uzbrojenia i sprzętu wojskowego, jego komponentów i systemów, powierzchnia około 100 km².
17. Sarow, obwód niżnonowgorodzki, prawa miejskie od 1706 r. Kryptonimy: Sarowa, Kriemljow, Arzamas – 75, Arzamas – 16. Aktualna liczba ludności 96,5 tys. Podporządkowanie resortowe: Rosatom, obiekt strategiczny: Ogólnorosyjski Instytut Fizyki Doświadczalnej – opracowanie i produkcja broni jądrowej.
18. Sewieromorsk, obwód murmański, założony w 1869 r., prawa miejskie od 1951 r. Kryptonim Waenga. Aktualna liczba ludności 54,4 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Marynarka Wojenna FR, obiekt strategiczny: główna baza sztabu Marynarki Wojennej Floty Północnej FR, wyposażona m.in. w ciężki lotniskowiec „Admirał Kuzniecowa”, krążownik raketowy z napędem atomowym „Piotr Wielikij”.
19. Sibirskij, Kraj Ałtajski, założony w 1980 r., prawa miejskie od 1995 r. Kryptonimy: Sibirskij – 1, Sibirskoje. Aktualna liczba ludności 12,2 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: miejsce stałej dyslokacji 35. Dywizji orderu M. Kutuzowa i A. Newskiego uzbrojonej m.in. w międzykontynentalne pociski balistyczne typu „Topol”.

20. Siewiersk, obwód tomski, założony w 1949 r., prawa miejskie od 1954 r. Kryptonimy: skrytka pocztowa 5, Bierjozki, Tomsk – 7. Aktualna liczba ludności 105 tys. Podporządkowanie resortowe: Rosatom, obiekt strategiczny: Syberyjski Kombinat Chemiczny – realizacja cyklu technologicznego tworzenia komponentów broni jądrowej na bazie materiałów rozszczepialnych (wysoce wzbogacony uran i pluton).
21. Snieżynsk, obwód Czelabiński, założony w 1955 r., prawa miejskie od 1957 r. Kryptonimy: Żytoj posiołok nr 2, Kasli – 2, Czelabińsk – 50, Czelabińsk – 70. Aktualna liczba ludności 51,7 tys. Podporządkowanie resortowe: Rosatom, obiekt strategiczny: Ogólnorosyjski Instytut Naukowo-Badawczy Fizyki Technicznej im. Akademika E.I. Zhabachina, opracowanie i rozwój broni jądrowej.
22. Sołnecznyj, Kraj Krasnojarski, założony w 1965 r., prawa miejskie od 2005 r. Kryptonim Użur – 4. Aktualna liczba ludności 10 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: miejsce stałej dyslokacji 62. Użurskiej Dywizji Rakietowej im. Czerwonego Sztandaru i 60-lecia ZSRR, uzbrojonej m.in. w wyrzutnie pocisków balistycznych dalekiego zasięgu typu R-36M przeznaczone do przenoszenia bojowych głowic jądrowych na dystansach międzykontynentalnych.
23. Sołnecznyj, obwód twerski, założony w 1932 r., prawa miejskie od 1995 r. Kryptonim niezany. Aktualna liczba ludności 2 tys. Podporządkowanie resortowe: Roskosmos, obiekt strategiczny: Filia Naukowo-Produkcyjnego Centrum Automatyki i Oprzyrządowania im. Akademika N.A. Pilugina – Zakład „Zwiedza”, przedsiębiorstwo w branży raketowej i kosmicznej, opracowywanie i produkcja systemów sterowania rakiet nośnych, holowników i statków kosmicznych, produkcja skafandrów kosmicznych i foteli katapultowych.
24. Swietłyj, obwód saratowski, założony w 1964 r., prawa miejskie od 2006 r. Kryptonim Tatiszczewo – 5. Aktualna liczba ludności 12,9 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: miejsce stałej dyslokacji 60. Tamańskiej Dywizji Rakietowej uzbrojonej m.in. w międzykontynentalne pociski balistyczne typu „Topol”.

25. Swobodnyj, obwód swierdłowski, założony w 1960 r., prawa miejskie od 1996 r. Kryptonim Niżnyj Tagił – 39. Aktualna liczba ludności 9,8 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: miejsce stałej dyslokacji 42. Tagilskiej Dywizji Rakietowej uzbrojonej m.in. w 27 autonomicznych wyrzutni pocisków balistycznych typu Jars RS-24.
26. Triochgornyj, obwód czelabiński, założony w 1952 r., prawa miejskie od 1955 r. Kryptonimy: Złatoust – 20, Złatoust – 36. Aktualna liczba ludności 32,6 tys. Podporządkowanie resortowe: Rosatom, obiekt strategiczny: Zakład produkcji przyrządów im. K.A. Wołodina – produkcja broni atomowej.
27. Uralskij, obwód swierdłowski, założony w 1960 r., prawa miejskie od 1994 r. Kryptonim Kosulino – 1. Aktualna liczba ludności 2,4 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: 21. Arsenał Wojsk Rakietowych Przeznaczenia Strategicznego RF.
28. Widajewo, obwód murmański, założony w 1958 r., prawa miejskie od 2005 r. Kryptonim Urica. Aktualna liczba ludności 5,7 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Marynarka Wojenna FR, obiekt strategiczny: miejsce stałej dyslokacji atomowych łodzi podwodnych Floty Północnej FR.
29. Wiluczinsk, Kraj Kamczacki, założony w 1968 r., prawa miejskie od 1968 r. Kryptonimy: Sowietskij, Primorskij, Pietropawłowsk-Kamczatskij – 50. Aktualna liczba ludności 5,7 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Marynarka Wojenna FR, obiekt strategiczny: miejsce stałej dyslokacji podwodnych łodzi atomowych Floty Pacyfiku FR.
30. Własicha, obwód moskiewski, założony w 1941 r., prawa miejskie od 2009 r. Kryptonimy: Odincowo – 10, Gorodok 22/1. Aktualna liczba ludności 26,9 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: kwatery główna sztabu Wojsk Rakietowych Przeznaczenia Strategicznego FR, w okresie Wielkiej Wojny Ojczyźnianej kwatery główna sztabu Frontu Zachodniego pod przywództwem gen. K. Żukowa.

31. Woschod, obwód moskiewski, założony w 1965 r. prawa miejskie od 1994 r. Kryptonim nieznany. Aktualna liczba ludności 1,8 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: centrum radiowe.
32. Zaoziorsk, obwód murmański, założony w 1958 r., prawa miejskie od 1981 r. Kryptonimy: Siewieromorsk – 7, Murmańsk – 150, Zapadnaja Lica. Aktualna liczba ludności 9,1 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Marynarka Wojenna FR, obiekt strategiczny: miejsce stałej dyslokacji atomowych łodzi podwodnych Floty Pacyfiku FR.
33. Zarecznyj, obwód penzeński, założony w 1958 r., prawa miejskie od 1958 r. Kryptonimy: Zarecznyj, Penza – 19. Aktualna liczba ludności 65,5 tys. Podporządkowanie resortowe: Rosatom, obiekt strategiczny: Federalne Centrum Badań i Produkcji „Start” im. M.W. Procenko, montaż broni jądrowej, opracowanie i produkcja innych rodzajów zaawansowanej technologicznie broni i elektroniki.
34. Zielenogorsk, Kraj Krasnojarski, założony w 1956 r., prawa miejskie od 1956 r. Kryptonimy: Zaoziornyj – 13, Krasnojarsk – 45. Aktualna liczba ludności 61,5 tys. Podporządkowanie resortowe: Rosatom, obiekt strategiczny: zakład elektrochemiczny – produkcja za pomocą wirówki gazowej wzbogaconego uranu – 235 i innych izotopów.
35. Znamiensk, obwód astrachański, założony w 1948 r., prawa miejskie od 1962 r. Kryptonim Kapustin Jar – 1. Aktualna liczba ludności 26,3 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: raketowy poligon wojskowy i kosmodrom Kapustin Jar, powierzchnia około 650 km², przeznaczony do testowania broni raketowej, pocisków balistycznych i przeciwlotniczych.
36. Zwiozdnyj Gorodok, obwód moskiewski, założony w 1960 r., prawa miejskie od 1960 r. Kryptonimy: Gorodok nr 1, Szczotkowo – 14, Zwiozdnyj. Aktualna liczba ludności 5,3 tys. Podporządkowanie resortowe: Roskosmos, obiekt strategiczny: Naukowo-Badawcze Centrum Doświadczalne Szkolenia Kosmonautów im. J. Gagarina, ośrodek szkoleniowy przygotowujący kosmonautów rosyjskich oraz kosmonautów pochodzących z innych krajów biorących udział w lotach rosyjskimi statkami kosmicznymi.

37. Zwiozdnyj, Kraj Permski, założony 1961 r. prawa miejskie od 1994 r. Kryptonim Perm – 76. Aktualna liczba ludności 9,6 tys. Podporządkowanie resortowe: MON/Wojska Rakietowe Przeznaczenia Strategicznego FR, obiekt strategiczny: baza 52. dywizji raketowej, od 2002 r. baza przechowywania i przeladunku elementów bojowych kolejowych systemów raketowych.
38. Żeleznogorsk, Kraj Krasnojarski, założony w 1950 r., prawa miejskie od 1950 r. Kryptonimy: Krasnojarsk – 26, Socgorod, Dziewiątka, Atomgrad. Aktualna liczba ludności 102 tys. Podporządkowanie resortowe: Rosatom, obiekt strategiczny: kombinat wydobywczo-chemiczny produkcja plutonu, mieszanego paliwa MOX, przechowywanie i przetwarzanie napromieniowanego paliwa jądrowego.

Bibliografia

Rosyjskie akty prawne

1. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 30.08.1930 – Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах (объединениях, клубах, ассоциациях, федерациях), <http://lawru.info/dok/1930/08/30/n1198970.htm>
2. Положение СУ РСФСР от 10.08.1932 N 74 – О добровольных обществах и их союзах, <http://istmat.info/node/22763>
3. Конституция (основной закон) союза советских социалистических республик. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5.10. 1936 (с последующими изменениями и дополнениями) <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm>
4. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды с 16.06. 1972 года, https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml
5. Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических Республик Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7.10. 1977, <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm#2>
6. Закон СССР от 9.04. 1990 N 16 – Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР, <https://docs.cntd.ru/document/901817750>
7. Федеральный закон от 15.05.1991 N 1244-1 – О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011440
8. Федеральный закон от 6.07.1991 N 1550-1 – О местном самоуправлении в Российской Федерации http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/
9. Федеральный закон от 21.02.1992 N 2395-1 – О недрах, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014778>
10. Постановление Правительства РФ от 4.07. 1992 N 470 – Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан (с изменениями и дополнениями), <http://base.garant.ru/104408/#ixzz6o2Xkj3Vm>

11. Постановление Правительства РФ от 4.07.1992 N 470 – Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан, (с изменениями и дополнениями), <http://base.garant.ru/104408/>
12. Закон от 14.07.1992 N 3297-1 – О закрытом административно-территориальном образовании, <https://rg.ru/1992/08/26/admterobr-site-dok.html>
13. Федеральный закон от 25.06.1993 N 5242-1 – О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102024464>
14. Закон РФ от 21.07.1993 N 5485-I – О государственной тайне, <http://docs.cntd.ru/document/9004687>
15. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года, <https://rg.ru/2020/07/04/konstituciya-site-dok.html>
16. Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ – О животном мире, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6542/
17. Федеральный закон от 15.07.1995 N 101-ФЗ – О международных договорах Российской Федерации, <https://rg.ru/1995/07/21/mejdunarodnyedogovory-dok.html>
18. Федеральный закон от 31.05.1996 N 61-ФЗ – Об обороне, <https://base.garant.ru/135907/4838ee0ae072cab29985721c1a2457bb/>
19. Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ – О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102043016>
20. Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 N 693 (ред. от 02.12.2017) – Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом”.
21. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ – О некоммерческих организациях, <https://rg.ru/1996/01/24/nko-dok.html>
22. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ – О Правительстве Российской Федерации, <https://rg.ru/1997/12/23/pravitelstvo-dok.html>
23. Федеральный закон от 26.03.1998 N 41-ФЗ – О драгоценных металлах и драгоценных камнях, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12117>
24. Федеральный закон от 30.03.1998 N 54-ФЗ – О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102076913&backlink=1&&nd=102052320>

25. Постановление Правительства РФ от 26.06.1998 N 655 (ред. от 19.03.2014) – Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно – территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19183/
26. Федеральный закон от 11.04.1998 N 55-ФЗ – О ратификации Европейской хартии местного самоуправления, <http://base.garant.ru/2559224>
27. Федеральный закон от 26.11.1998 N 175-ФЗ – О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении „Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, base.garant.ru/179742
28. Федеральный закон от 14.04.1999 N 77-ФЗ – О ведомственной охране, http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=3&nd=102059201
29. Федеральный закон от 7.04.1999 N 70-ФЗ – О статусе наукограда Российской Федерации, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102117565&backlink=1&nd=102059069>
30. Постановление Правительства РФ от 5.07.2001 N 508 (ред. от 16.02.2021) – Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102370721&backlink=1&nd=102071900>
31. Федеральный закон от 8.08.2001 N 129-ФЗ – О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, <http://base.garant.ru/12123875/>
32. Земельный Кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184>
33. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102074277>
34. Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ – О противодействии экстремистской деятельности, <https://rg.ru/2002/07/30/extremizm-dok.html>
35. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ – Об охране окружающей среды, <https://rg.ru/2002/01/12/oxranasredy-dok.html>
36. Федеральный Закон от 6.10.2003 N 131-ФЗ – Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>
37. Федеральный Закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>

38. О ратификации Соглашения между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о развитии сотрудничества по эффективному использованию комплекса „Байконур” совершенного в Астане 9.01.2004, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z100000273>
39. Указ Президента Российской Федерации от 9.03.2004 N 314 – О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, <https://rg.ru/2004/03/11/federel-dok.html>
40. Постановление Правительства РФ от 18.04.2005 N 232 – Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования», <http://base.garant.ru/188084/#ixzz6wcPGt9J3>
41. Водный кодекс Российской Федерации от 3.06.2006 N 74-ФЗ, <http://docs.cntd.ru/document/901982862>
42. Лесной кодекс Российской Федерации от 4.12.2006 N 200-ФЗ, <https://rg.ru/2006/12/08/lesnoy-kodeks-dok.html>
43. Федеральный закон от 6.03.2006 N 35-ФЗ – О противодействии терроризму, <https://rg.ru/2006/03/10/borba-terrorizm.html>
44. Федеральный закон от 1.12.2007 N 317-ФЗ – О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом”, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102118565&backlink=1&&nd=102118574>
45. Указ Президента РФ от 28.05.2008 N 857 (ред. от 30.04.2016) – О преобразовании закрытых административно-территориальных образований – города Полярного, города Скалистого и города Снежногорска Мурманской области в закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102122232>
46. Приказ Госкорпорации „Росатом” от 5.12.2008 N 630 – Об утверждении порядка формирования, учета и расходования средств резервов, предназначенных для обеспечения безопасности особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов (кроме атомных станций) на всех стадиях их жизненного цикла и развития, аккумулярованных Государственной корпорацией по атомной энергии „Росатом”, <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=129816>
47. Устав муниципального образования ЗАТО Александровск, Принят решением Совета депутатов ЗАТО Александровск Мурманской области 26.05.2009 N 31, <https://www.zato-a.ru/municipal/>
48. Указ Президента Российской Федерации от 2.08.2010 – Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности, в семи субъектах Российской Федерации, <http://kremlin.ru/news/8558>.

49. Федеральный закон от 28.09.2010 N 244-ФЗ – Об инновационном центре „Сколково”, <https://rg.ru/2010/09/30/skolково-dok.html>
50. Постановление Правительства РФ от 29.06.2011 N 519 (ред. от 12.02.2019) – Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты космической инфраструктуры (вместе с „Положением об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты космической инфраструктуры”).
51. Федеральный закон Российской Федерации от 20.07.2012 N 121-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, <https://rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html>
52. Федеральный закон Российской Федерации от 20.07.2012 N 121-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, <https://rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html>
53. Федеральный закон от 28.12.2012 N 272-ФЗ – О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, <https://rg.ru/2012/12/29/zakon-dok.html>
54. Федеральный закон от 23.05.2015 N 129-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, <https://rg.ru/2015/05/26/fz129-dok.html>
55. Федеральный закон от 23.05.2015 N 129-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, <https://rg.ru/2015/05/26/fz129-dok.html>
56. Федеральный закон от 13.08. 2015 N 215-ФЗ – О Государственной корпорации по космической деятельности „Роскосмос”, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102376005>
57. Приказ Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом” от 6.06.2017 N 1/15-НПА – Об утверждении Порядка согласования Госкорпорацией „Росатом” или подведомственными организациями Госкорпорации „Росатом” совместно с Федеральной службой безопасности Российской Федерации или территориальными органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации решений органов местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований об участии граждан и юридических лиц в совершении сделок в отношении объектов недвижимого имущества, находящегося на территории закрытого административно-территориального образования, <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71642980/>

58. Постановление Правительства РФ от 22.06.2017 N 735 – Об утверждении Положения об обеспечении особого режима безопасного функционирования в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены организации и (или) объекты, находящиеся в ведении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, <https://docs.cntd.ru/document/436743693>
59. Указ Президента Российской Федерации от 16.09.2019 N 446 – О помиловании Сапоцкой Н.А., <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909160042>
60. Распоряжение Главы ЗАТО Александровск от 30.06.2020 N 13 – Об утверждении актуализированной схемы теплоснабжения муниципального образования закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области до 2029 года по состоянию на 2021 год, <http://npa-zato.ru/>
61. Приказ Управления образования администрации ЗАТО г. Североморск от 30.12.2020 N 1438 – Об утверждении Порядка устройства ребенка в принимающую организацию из числа муниципальных общеобразовательных организаций ЗАТО г.Североморск в случае отсутствия свободных мест», https://severomorsk-edu.ru/img/all/50_priem_v_oo.pdf

Polskie akty prawne

1. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (t. jedn. Dz.U. 1976 nr 7 poz. 36).
2. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. – o ochronie i kształtowaniu środowiska (t. jedn. Dz.U. 1994 nr 49 poz. 196).
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. – o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (t. jedn. Dz.U. 2018 poz. 1235).
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. jedn. Dz.U. 2020 poz. 1057).

Orzecznictwo

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 N 8 – О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия, http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=18852
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от от 10.10.2003 N 5 – О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, <http://www.constitution.ru/decisions/10003328/10003328.htm>

Literatura rosyjska

1. Ануфриева Л.П., *Конституция РФ и международное право: теоретический взгляд на понятие „общепризнанные принципы и нормы международного права”, или о принципах права вообще и о принципах в международном праве*, „Lex Russica” 2018, nr 11, <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsiya-rf-i-mezhdunarodnoe-pravo-teoreticheskiy-vzglyad-na-ponyatie-obshepriznannye-printsipy-i-normy-mezhdunarodnogo-prava-ili>
2. Барциц И.Н., *Международное право и правовая система России*, „Журнал Российского Права” 2001, nr 2, <http://base.garant.ru/985749/>
3. Боренштейн А.Л., Позднякова Е.В., *Особенности бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях*, „Вестник Государственного и Муниципального Управления” 2015, nr 2, <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-byudzhethnogo-protsessav-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniyah>
4. Бринчук М.М., *Экологическое право. Учебник*, „КонсультантПлюс” 2009, <http://be5.biz/pravo/e003/index.html>
5. Владимировна Ш.Ю., *Некоторые проблемы реализации механизма гарантий и компенсаций работникам, подвергающимся воздействию вредных факторов производства, находящегося на территории зоны радиационного влияния*, „Вестник Южно-Уральского Государственного Университета. Серия: Право” 2017, nr 3, <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-realizatsii-mehanizma-garantii-i-kompensatsiy-rabotnikam-podvergayuschimsya-vozdeystviyu-vrednyh-faktorov>

6. Вячеславович Ч.Д., *Понятие административно-правового режима в закрытом административно-территориальном образовании*, „Вестник Экономии, Права и Социологии” 2012, nr 2, <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-administrativno-pravovogo-rezhima-v-zakrytom-administrativno-territorialnom-obrazovanii>
7. Вячеславовна М.И., Логинова А.С., *Запреты пропускного режима закрытого административно-территориального образования: Нарушения и наказания в практике нормотворчества*, „Вестник Костромского Государственного Университета” 2016, nr 4, <https://cyberleninka.ru/article/n/zaprety-propusknogo-rezhima-zakrytogo-administrativno-territorialnogo-obrazovaniya-narusheniya-i-nakazaniya-v-praktike>
8. Дибель В.Ю., *Правовые предпосылки истории развития регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в России*, „Вестник Московского Университета МВД России” 2012, nr 7, <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-predposylki-istorii-razvitiya-registratsii-grazhdan-po-mestu-prebyvaniya-i-po-mestu-zhitelstva-v-rossii>
9. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-145698/>
10. Законодательные нормы, Архивы Российской академии наук, <http://www.arran.ru/?q=ru/i48>
11. *Запасная столица России: секретный подземный город в горе Ямантау*, <https://novate.ru/blogs/141114/28627/>
12. *ЗАТО город Радужный владимирской области*, <http://www.raduzhnyi-city.ru/city/history/>
13. Золин, Э.В., *Стратегия развития закрытых административно-территориальных образований и обеспечение органами внутренних дел экономической безопасности*, „Вестник Экономической Безопасности” 2010, nr 12, <https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-razvitiya-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniy-i-obespechenie-organami-vnutrennih-del-ekonomicheskoy>
14. Иванишевъ Н., *О дребнихъ сельскихъ общинахъ въ югозапандой России, Киевъ 1863*, <http://litopys.org.ua/ivanysh/obs.htm>
15. Комментарий к Конституции Российской Федерации, ред. В.Д. Зорькин, Л.В. Лазарев, <https://kommentarii.org/konstitutc/index.html>
16. Косенко М.М., Костюченко В.А., Шведов В.Л., Булдакова Л.А., *Последствия облучения населения в головной части восточно-уральского радиоактивного следа*, „Атомная Энергия” 1991, nr 5, http://nuclear.tatar.mtss.ru/fa_1191.htm
17. Кузнецова Н.В., *Экологическое право, Учебное пособие*, „Юриспруденция” 2000, <http://www.bibliotekar.ru/ecologicheskoe-pravo-2/>

18. Куркатов С.В., Тихонова И.В., Иванова О.Ю., *Оценка риска воздействия атмосферных загрязнений на здоровье населения г. Норильска, „Гигиена и Санитария”* 2015, nr 2, <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-riska-vozdeystviya-atmosferyh-zagryazneniy-na-zdorovie-naseleniya-g-norilaska>
19. Лаппо Г.М., Полян П.М., *Наукограды России: вчерашние запретные и полузапретные города сегодняшние точки роста*, „Мир России. Социология. Этнология” 2008, nr 1, <https://cyberleninka.ru/article/n/naukogrady-rossii-vcherashnie-zapretnye-i-poluzapretnye-goroda-segodnyashnie-tochki-rosta>
20. Лаппо Г.М., *Закрытые города. Архипелаг „ЗАТО”*, <http://ecsocman.hse.ru/data/120/434/1217/003.LAPPO.pdf>
21. *Лесное хозяйство России: обзор на начало 2017 года*, <https://proderevo.net/industries/forestry/lesnoe-khozyajstvo-rossii-obzor-na-nachalo-2017-goda.html>
22. Лучинин А.В., *Паспортная система дореволюционной России (исторический обзор)* „Вестник Уральского Института Экономики, Управления и Права” 2009, nr 3, <https://cyberleninka.ru/article/n/pasportnaya-sistema-dorevolutsionnoy-rossii-istoricheskiy-obzor>
23. Медведева Н.В., *Катастрофа на комбинате „Маяк”: итоги и последствия* „Вестник Московского Государственного Университета Печати” 2011, nr 6, <https://cyberleninka.ru/article/n/katastrofa-na-kombinate-mayak-itogi-i-posledstviya>
24. Мешков Н.А., *Дескриптивное эпидемиологическое исследование смертности населения городов Северск и Томск от злокачественных новообразований, „Радиация и Риск (Бюллетень Национального Радиационно-Эпидемиологического Регистра)”* 2012, nr 2, <https://cyberleninka.ru/article/n/deskriptivnoe-epidemiologicheskoe-issledovanie-smernosti-naseleniya-gorodov-seversk-i-tomsk-ot-zlokachestvennyh-novoobrazovaniy>
25. *Минюст: НКО получили из-за рубежа более 40 млрд руб.*, <http://www.rbc.ru/politics/13/05/2014/923252.shtml>
26. Михеева И.В., Черкасов К.В., *„Болевые точки” правового регулирования закрытых территорий в современной России*, „Вестник Пермского Университета. Юридические Науки” 2016, nr 34, <https://cyberleninka.ru/article/n/bolevye-tochki-pravovogo-regulirovaniya-zakrytyh-territoriy-v-sovremennoy-rossii>
27. Осминин Б.И., *Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств*, Moskwa 2006, https://books.google.pl/books?id=DdA-63YIKDgC&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

28. Писарева Л.Ф., Одинцова И.Н., Бояркина А.П., *Заболеемость и смертность от злокачественных новообразований населения в зоне влияния Сибирского химического комбината*, „Сибирский Онкологический Журнал” 2009, nr 6, <https://cyberleninka.ru/article/n/zabolevaemost-i-smertnost-ot-zlokachestvennyh-novoobrazovaniy-naseleniya-prozhivayuschego-v-zone-vliyaniya-sibirskogo-himicheskogo>
29. *Подзаконные нормативно-правовые акты*, <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/podzakonnye-npa.html>
30. Поровский Я.В., Бодрова Т.Н., Тетенев Ф.Ф., *Структура заболеваемости и функция внешнего дыхания у населения в условиях длительного воздействия особых экологических нагрузок*, „Сибирский Медицинский Журнал (Иркутск)” 2016, nr 1, [https://cyberleninka.ru/article/n/struktura-zabolevaemosti-i-funktsiya-vneshnego-dyhaniya-u-naseleniya-v-usloviyah-dlitelnogo-vozdeystviya-osobyh-ekologicheskikh](https://cyberleninka.ru/article/n/struktura-zabolevaemosti-i-funktsiya-vneshnego-dyhaniya-u-naseleniya-v-usloviyah-dlitelnogo-vozdeystviya-osobyh-ekologicheskikh-nagruzok)
31. *Право собственности на природные ресурсы*, <http://partnerstvo.ru/lib/pravo/node/732>
32. *Приказ*, <http://pravoteka.ru/encyclopedia11784>
33. *Производство и потребление электроэнергии в Российской Федерации в 2017 году*, <https://1prime.ru/science/20181115/829538943.html>
34. Пронина Л., *О проблемах ЗАТО и современных направлениях их решения*, „Экономика” 2008, nr 1, <http://bujet.ru/article/29255.php>
35. Пьянов Н.А., *Консультации по теории государства и права: Тема „Правовое регулирование и его механизм”*, „Сибирский Юридический Вестник” 2003, nr 1, <https://cyberleninka.ru/.../konsultatsii-po-teorii-gosudarstva-i-prav...>
36. *Радиобиологический репозиторий тканей человека*, <http://rhtr.subi.su/lang.php>
37. Рафиковна К.Ю., *Правовой статус закрытых административно-территориальных образований*, „Наука. Общество. Государство” 2013, nr 1, <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-zakrytyh-administrativno-territorialnyh-obrazovaniy>
38. Реут Г.А., *Использование двойного наименования в закрытых городах Сибири в 1950 – начале 1990-х гг.*, „Вестник Красноярского Государственного Аграрного Университета” 2014, nr 5, <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-dvoynogo-naimenovaniya-v-zakrytyh-gorodah-sibiri-v-1950-nachale-1990-h-gg/viewer>
39. Сакиев К.З., Гребенева О.В., Ибраева Л.К., *Оценка состояния здоровья населения поселков, прилегающих к полигону „Капустин Яр”*, „Гигиена Труда и Медицинская Экология” 2015, nr 3, <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-sostoyaniya-zdorovya-naseleniya-poselkov-prilegayuschih-k-poligonu-kapustin-yar>

40. Синюкова Т.Н., *Общественные организации СССР в 20–40-е годы: их историко-правовая роль*, „Известия Российского Государственного Педагогического Университета им. А.И. Герцена” 2015, nr 174, <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennye-organizatsii-sssr-v-20-40-e-gody-ih-istoriko-pravovaya-rol>
41. Соколов Н., *Общественные организации в России (традиция и современность)*, „Общая Тетрадь: Вестник Московской Школы Гражданского Просвещения” 2013, nr 2, <http://otetrad.ru/article-434.html>
42. *Список коммунистических партий России (РФ)*, <https://communist.fandom.com/ru/wiki/>
43. Сухарев М.А.Я., Крутских В.Е., Сухарева А.Я., *Большой юридический словарь*, Инфра, Москва 2003, <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17831>
44. Сухова О.А., „Зона” советской повседневности: „Закрытый” город как объект социальной инженерии (на примере зато Заречный Пензенской области), „Казанский Педагогический Журнал” 2015, nr 1, <https://cyberleninka.ru/article/n/zona-sovetskoj-povsednevnosti-zakrytyy-gorod-kak-obekt-sotsialnoy-inzhenerii-na-primere-zato-zarechnyy-penzenskoj-oblasti>
45. Тихонова А.С., *Содержание права собственности на природные ресурсы*, „Международный Журнал Гуманитарных и Естественных Наук” 2019, <https://cyberleninka.ru/article/n/soderzhanie-prava-sobstvennosti-na-prirodnye-resursy>
46. Толстикова В.Г., *Ядерная катастрофа 1957 года на Урале*, http://www.lib.csu.ru/vch/1/1999_01/009.pdf
47. Толстикова В.С., *К истории формирования и развития закрытых городов урала в 40–50-е годы XX века*, „Вестник Южно-Уральского Государственного Университета. Серия: Социально-Гуманитарные Науки” 2011, nr 17, <https://cyberleninka.ru/article/n/k-istorii-formirovaniya-i-razvitiya-zakrytyh-gorodov-urala-v-40-50-e-gody-xx-veka>
48. Файков Д.Ю., Байдаров Д.Ю., *Новые тенденции в развитии закрытых административно-территориальных образований (на примере зато атомной промышленности)*, „Контуры Глобальных Трансформаций: Политика, Экономика, Право” 2014, nr 6, <https://cyberleninka.ru/article/n/novye-tendentsii-v-razvitiy-zakrytyh-administrativnoterritorialnyh-obrazovaniy-na-primere-zato-atomnoy-promyshlennosti>
49. Файков Д.Ю., *Зато территория государственных интересов*, „Контуры Глобальных Трансформаций: Политика, Экономика, Право” 2010, nr 2, <https://cyberleninka.ru/article/n/zato-territoriya-gosudarstvennyh-interesov>
50. *Чем отличается приказ от распоряжения?*, https://nsovetnik.ru/drugoe/chem_otlichaetsya_prikaz_ot_rasporyazheniya/

51. Черечукин Д.В., *Понятие административно-правового режима в закрытом административно-территориальном образовании*, „Вестник Экономики, Права и Социологии” 2012, nr 2, <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-administrativno-pravovogo-rezhima-v-zakrytom-administrativno-territorialnom-obrazovanii>
52. Шаврей Е.А., *Исторический процесс формирования закрытых городов*, „Вестник университета” 2013, nr 9, <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskii-protsess-formirovaniya-zakrytyh-gorodov>
53. Шумова Ю.В., *Некоторые проблемы реализации механизма гарантий и компенсаций работникам, подвергающимся воздействию вредных факторов производства, находящегося на территории зоны радиационного влияния*, „Вестник Южно-Уральского Государственного Университета. Серия: Право” 2017, nr 3, <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-realizatsii-mehanizma-garantiy-i-kompensatsiy-rabotnikam-podvergayuschimsya-vozdeystviyu-vrednyh-faktorov>
54. *Элементарные начала общей теории права. Право и закон*, ред. В.И. Червонюка, М. Колос, Москва 2003, <http://law.niv.ru/doc/dictionary/theory-of-law/fc/slovar-207-3.htm#zag-453>

Pozostała literatura

1. Bader Ch., *Timbertown girls: Gretna female munitions workers in World War I*, The University of Warwick 2001, <https://core.ac.uk/download/pdf/1383673.pdf>
2. Bazyłow L., *Historia Rosji*, t. 1, Warszawa 1985.
3. Bieleń S., *Europa Wschodnia – krajobraz po prometeizmie*, Drugie sympozjum im. Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego poświęcone polityce zagranicznej RP, <http://www.skubi.net/bielen.html>
4. Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008.
5. Bosiacki A., Izdebski H., *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Kraków 2013.
6. Ciechanowicz-McLean J., *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a ochrona środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/8_konstytucyjna_zasada_wolnosci_gospodarczej.pdf
7. Danilenko G.M., *The New Russian Constitution and International Law*, „The American Journal of International Law” 1994, nr 3.
8. Duda Ł., Kociubiński J., *Realizacja ochrony własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na podstawie orzeczenia Lithgow i inni*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia, Własność – idea, instytucje, ochrona” 2009, z. 3, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/27611/edition/34400/content>

9. Foreign Agents Registration Act, <https://www.fara.gov/>
10. Gaca A., Kamińska K., *Powszechna historia ustroju państwa, Część II*, Toruń 1996.
11. Gaca A., Kamińska K., *Powszechna historia ustroju państwa, Część I*, Toruń 1995.
12. Gordon M.R., *Despite Cold War's End, Russia Keeps Building a Secret Complex*.
13. Gormley W.P., *Human Rights and Environment. The need for international cooperation*, Leyden 1976.
14. <https://www.nytimes.com/1996/04/16/world/despite-cold-war-s-end-russia-keeps-building-a-secret-complex.html>
15. *Implementation of international law in CIS states: theory and practice*, „European Journal of International Law” 1999, nr 1.
16. Jarosz-Żukowska S., *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, w: *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79605/PDF/01_1_S_Jarosz-Zukowska-Przedmiot_i_specyfikacja_ochrony.pdf
17. Jasudowicz T., *Prawa człowieka a ochrona środowiska w ujęciu Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych*, w: *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, Toruń 2018.
18. *Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 1977 roku*, przeł. S.R. Dobrowolski, Warszawa 1977, https://documen.site/download/konstytucja-zsrr_pdf
19. *Konstytucja Rosji*, przeł. A. Kubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
20. Kowalski J., *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Poznań 2009.
21. Kuczma P., *Wolność zrzeszania się*, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/52930/19_Pawel_Kuczma.pdf
22. Łyszkowski M., *Proces konstytucjonalizacji ochrony środowiska w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji CIII” 2015, nr 3695, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-beeofocc-37d8-4649-aece-a94997ceb965>
23. Magdziarczyk M., *Wolność działalności gospodarczej – od idei do zasady ustrojowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 349, https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/SE_Artyku%C5%82y_341_360/SE_349/14.pdf
24. *Mapping the distribution of forest ownership in Europe*, European Forest Institute, http://www.efi.int/files/attachments/publications/private_forest_ownership_map_of_europe_april_2013.pdf
25. Micińska-Bojarek M., *Przemiany prawnoustrojowe samorządności lokalnej w Rosji – historia i współczesność*, „Studia Społeczne” 2015, nr 2.

26. Micińska-Bojarek M., *Status prawny obszarów kłęski ekologicznej w Federacji Rosyjskiej*, w: *Sapientiae servientes. Księga jubileuszowa profesor Krystyny Kwaśniewskiej*, Bydgoszcz 2015.
27. Micińska-Bojarek M., *Umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej w dziedzinie ochrony środowiska*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2017, vol 19.
28. Micińska M., *Ochrona środowiska w Rosji. Wybrane aspekty prawno-porównawcze*, Toruń 2021.
29. Micińska M., *Stowarzyszenia społeczne w Federacji Rosyjskiej Status prawny ze szczególnym uwzględnieniem ustaw o organizacjach wypełniających funkcję agenta zagranicznego i organizacjach niepożądanych na terytorium FR*, „*Przeгляд Prawa Konstytucyjnego*” 2017, nr 3.
30. Micińska M., *Źródła prawa Prezydenta Federacji Rosyjskiej i federalnych organów władzy wykonawczej*, „*Przeгляд Sejmowy*” 2020, nr 5.
31. Mycielski A., *Konstytucja ZSRR*, „*Nauka i Sztuka. Kwartalnik*” 1948, t. 9, https://bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/39711/edition/40605/content?format_id=2
32. Paczusiński R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
33. Rakoczy B., *Problematyka ochrony środowiska w Konstytucji Federacji Rosyjskiej*, „*Prawo i Środowisko*” 2004, nr 3.
34. Staśkiewicz W. (red.), *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 1, Warszawa 2005.
35. *Rosyjskie sieroty nie dla Amerykanów. Ustawa czeka na podpis Putina*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/414638,rosyjskie-sieroty-nie-dla-amerykanow-ustawa-czeka-na-podpis-putina.html>
36. *Russia Declares Emergency After Arctic Oil Spill*, <https://www.nytimes.com/2020/06/04/world/europe/russia-oil-spill-arctic.html>
37. *Signatories and parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, <https://fas.org/nuke/control/npt/text/npt3.htm>
38. Sokolewicz W., *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 roku*, Warszawa 1978.
39. Szady M., *Teoretyczne i praktyczne aspekty implementacji idei zrównoważonego rozwoju w Rosji*, „*Wschodnioznawstwo*” 2009, nr 3.
40. Szymański J., *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „*Białostockie Studia Prawnicze*” 2011, nr 9.
41. *UN Treaty Collection*, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en
42. *United States Code, Judicial Administration*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2009-title22/pdf/USCODE-2009-title22-chap11-subchapII.pdf>

43. Węgrzyn J., *Wolność prowadzenia działalności gospodarczej*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53674/PDF/28_Justyna_Wegrzyn.pdf
44. Węgrzyn J., *Wolność przemieszczania się*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/52906/Realizacja_i_ochrona_konstytucyjnych_praw.pdf

