

Ochrona środowiska w Rosji

Wybrane aspekty
prawno-
-porównawcze

Magdalena
Micińska

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego



JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY





Ministerstwo
Edukacji i Nauki

Program:

**DOSKONAŁA
NAUKA**

Publikacja wydana dzięki wsparciu uzyskanemu
w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki
„Doskonała Nauka” 2021.

Ochrona środowiska w Rosji

Wybrane aspekty
prawno-porównawcze

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, USA)

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)





Ochrona środowiska w Rosji

Wybrane aspekty
prawno-
-porównawcze

Magdalena
Micińska

AKAPIT

WYDAWNICTWO
EDUKACYJNE

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

Toruń 2021

JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY





Ministerstwo
Edukacji i Nauki

Program:

**DOSKONAŁA
NAUKA**

**Publikacja wydana dzięki wsparciu uzyskanemu
w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki
„Doskonała Nauka” 2021.**

Recenzenci: dr. hab. prof. KUL Grzegorz Górski, Kolegium Jagiellońskie w Toruniu
doc. JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D. – Tomáš Masaryk University Brno (Czechia)

Redaktor prowadzący: Beata Króliczak-Zajko

Korekta: Aneta Dąbrowska-Korzus

Opracowanie graficzne: Beata Króliczak-Zajko

Skład: Karol Cyranowicz

Copyright by © Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit” s.c.
oraz Jagielloński Instytut Wydawniczy & Magdalena Micińska

Współpraca wydawnicza: Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit” s.c.
oraz Jagielloński Instytut Wydawniczy

Toruń 2021

AKAPIT

WYDAWNICTWO
EDUKACYJNE

Wydawnictwo Edukacyjne „AKAPIT” s.c.
ul. H. Piskorskiej 12/23
87-100 Toruń
tel. 56 648 55 53, e-mail: info@weakapit.pl

ISBN 978-83-66951-08-2



JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY

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

ISBN 978-83-65824-61-5

Oferta wydawnicza oraz sprzedaż internetowa: www.weakapit.pl, tel. 601 880 321

Wersja elektroniczna

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział I	
Zagadnienia wprowadzające	17
1. Zasoby i stan środowiska Federacji Rosyjskiej	19
2. Geopolityczne determinanty gospodarowania zasobami naturalnymi	23
3. Geneza i rozwój prawa ochrony środowiska w Rosji	26
4. Ochrona środowiska w Konstytucji Federacji Rosyjskiej	34
Rozdział II	
Źródła prawa Federacji Rosyjskiej na przykładzie aktów z dziedziny ochrony środowiska	47
1. Uwagi ogólne	49
2. Federalna ustawa konstytucyjna i ustawa federalna	51
3. Umowa międzynarodowa	55
4. Dekret, zarządzenie, uchwała	67
5. Źródła prawa federalnego niewymienione w Konstytucji Federacji Rosyjskiej	72
6. Prawo regionalne	78
7. Reguły promulgacyjne i kontrola legalności	80

Rozdział III

Status prawny organizacji ekologicznych	85
1. Geneza i rozwój ruchu stowarzyszeniowego i ekologicznego	87
2. Prawno-ustrojowe podstawy tworzenia i działania organizacji społecznych	92
3. Organizacja niekomercyjna i pozarządowa	95
4. Stowarzyszenie społeczne	97
5. Organizacja ekologiczna	102
6. Organizacje wypełniające funkcję agenta zagranicznego	105
7. Organizacje niepożądane na terytorium Federacji Rosyjskiej	108

Rozdział IV

Dostęp do informacji o środowisku i edukacja ekologiczna	113
1. Uwagi ogólne	115
2. Prawno-ustrojowe podstawy dostępu do informacji o środowisku	116
3. Edukacja ekologiczna	126

Rozdział V

Państwowa procedura oceny oddziaływania na środowisko	129
1. Uwagi ogólne	131
2. Ocena oddziaływania na środowisko	133
3. Państwowa ekspertyza ekologiczna	138
4. Społeczna ekspertyza ekologiczna	140

Rozdział VI

Ochrona przyrody i różnorodności biologicznej	147
1. Uwagi ogólne	149
2. Obszary chronione	151
3. Ochrona i korzystanie z zasobów świata zwierzęcego	159

Rozdział VII

Łowiectwo	169
1. Uwagi ogólne	171
2. Podstawy prawno-organizacyjne	173
3. Zasoby łowieckie i ich ochrona	178

Rozdział VIII

Sytuacje kryzysowe	183
1. Uwagi ogólne	185
2. Stan wyjątkowy	186
3. Reżim sytuacji nadzwyczajnej	193
4. Status obszaru klęski ekologicznej	196
5. Status stref zanieczyszczenia radioaktywnego	202

Podsumowanie i wnioski końcowe	209
---	------------

Bibliografia	221
---------------------------	------------

A. Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa	221
A. 1. Konstytucja Federacji Rosyjskiej, federalne ustawy konstytucyjne, ustawy federalne	221
A. 2. Dekrety i akty wykonawcze	227
A. 3. Inne źródła prawa federalnego	232
A. 4. Źródła prawa regionalnego	233
A. 5. Historyczne źródła prawa	234
A. 6. Prawo polskie, międzynarodowe i europejskie	235
B. Orzecznictwo	237
C. Literatura	238
C. 1. Literatura rosyjska	239
C. 2. Literatura polska i anglojęzyczna	247

Wykaz skrótów

CITES	Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie, w dniu 3 marca 1973 r.
DDT	dichlorodifenyłotrchloroetan, środek owadobójczy
EKG ONZ	Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych
EMEP	Program monitoringu i oceny przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
FARA	(ang. <i>Foreign Agents Registration Act</i>) federalna ustawa USA dotycząca rejestracji agentów zagranicznych
FR	Federacja Rosyjska
FSB	Federalna Służba Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej
GMO	Organizm zmodyfikowany genetycznie
HAARP	(ang. <i>High Frequency Active Auroral Research</i>) program badań wojskowych prowadzonych przez USA
HELCOM	Komisja Helsińska
ICRW	Konwencja o uregulowaniu połowów wielorybów
IUCN	Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody
IWC	Międzynarodowa Komisja Wielorybnicza
KFR	Konstytucja Federacji Rosyjskiej
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256)
KPZR	Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego
KRP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej
MAEA	Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej
MARPOL	Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, sporządzona w Londynie, w dniu 2 listopada 1973 r.
MZNIe	Ministerstwo Zasobów Naturalnych i Ekologii Federacji Rosyjskiej

- NGO (ros. *niegosudarstwienaja organizacja*) organizacja pozarządowa
- NKO (ros. *niekomerczieskaja organizacja*) organizacja niekomercyjna
- NKWD Ludowy Komisariat Spraw Wewnętrznych Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich
- OILPOL Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczania morza olejami, sporządzona w Londynie, w dniu 12 maja 1954 r.
- OOŚ (ros. *ocenka wozdjeistwa na okrużajuszczuju sriedu*) ocena oddziaływania na środowisko
- PCB polichlorowane bifenyle
- PKB produkt krajowy brutto
- PRL Polska Rzeczpospolita Ludowa
- r.o.ś. rozporządzenie Państwowego Komitetu FR ds. Ochrony Środowiska z dnia 16 maja 2000 r. o ocenie oddziaływania na środowisko planowanej działalności gospodarczej lub innej działalności w Federacji Rosyjskiej
- RSFRR Rosyjska Socjalistyczna Federacyjna Republika Radziecka
- TZO trwale zanieczyszczenia organiczne
- u.D.J. federalna ustawa z dnia 28 grudnia 2012 r. o środkach oddziaływania na osoby uczestniczące w naruszeniu podstawowych praw i wolności człowieka, praw i wolności obywateli Federacji Rosyjskiej (ustawa Dimy Jakowlewa)
- u.e.e. federalna ustawa z dnia 23 listopada 1995 r. o ekspertyzie ekologicznej
- UNCLOS Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay, w dniu 10 grudnia 1982 r.
- UNESCO Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, uchwalona w Paryżu, w dniu 16 listopada 1972 r.
- u.nk. federalna ustawa z dnia 12 stycznia 1996 r. o organizacjach niekomercyjnych
- u.o.i. federalna ustawa federalna z dnia 27 lipca 2006 r. o informacji, technologiach informacyjnych i ochronie informacji
- u.o.l. federalna ustawa z dnia 21 grudnia 1994 r. o ochronie ludności i terytorium w sytuacjach nadzwyczajnych naturalnego i technicznego charakteru

- u.o.ł. federalna ustawa z dnia 24 lipca 2009 r. o polowaniu i zachowaniu zasobów łowieckich oraz o zmianie niektórych ustaw
- u.o.p. ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody
- u.o.p.p.s.a. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
- u.o.s.k. federalna ustawa z dnia 21 lipca 1994 r. o Sądzie Konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej
- u.o.soc. federalna ustawa z dnia 15 maja 1991 r. o ochronie społecznej obywateli, którzy podlegli skażeniu radioaktywnemu na skutek katastrofy w elektrowni atomowej w Czarnobylu
- u.o.ś. ustawa z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska
- u.o.u.m. federalna ustawa z dnia 15 lipca 1995 r. o umowach międzynarodowych
- u.s.s. federalna ustawa z dnia 19 maja 1995 r. o stowarzyszeniach społecznych
- u.s.w. federalna ustawa konstytucyjna z dnia 30 maja 2001 r. o stanie wyjątkowym
- u.sz.ch. federalna ustawa z dnia 14 marca 1995 r. o szczególnie chronionych obszarach przyrodniczych
- u.ś.z. federalna ustawa z dnia 24 kwietnia 1995 r. o świecie zwierzęcym
- WNP Wspólnota Niepodległych Państw
- WTOP Wszechrosyjskie Towarzystwo Ochrony Przyrody
- WWF (ang. *World Wide Fund for Nature*) organizacja pozarządowa i ekologiczna o charakterze międzynarodowym
- ZSRR Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Wstęp

*Kto zna tylko swoje własne prawo, nie zna swojego prawa*¹.

Stan środowiska Federacji Rosyjskiej (FR) oddziałuje na cały światowy ekosystem. W granicach tego państwa leży bowiem dziesiąta część łądu Ziemi, jedna piąta pierwotnych lasów, największe zasoby wód słodkich, unikalna bioróżnorodność. Rosja dysponuje ponadto transkontynentalną infrastrukturą techniczną stwarzającą ryzyko katastrof ekologicznych o zasięgu globalnym. Z tych względów prawo i polityka środowiskowa FR winny być stale w centrum uwagi społeczności międzynarodowej, a zwłaszcza jej bezpośrednich sąsiadów.

Tymczasem na gruncie polskiego piśmiennictwa problematyka ta nie cieszy się dużym zainteresowaniem. Bariera językowa, odrębność tradycji i kultury prawnej, a także pewna niechęć do Rosji jako cywilizacji niewpisującej się w ramy politycznych standardów Europy sprawiają, iż prawnicy niechętnie podejmują to wyzwanie. Przedmiotowe zagadnienia były dotychczas traktowane fragmentarycznie, w pojedynczych publikacjach Bartosza Rakoczego² i Katarzyny Zawady³.

Niniejsza monografia również nie aspiruje do kompleksowego ujęcia tej obszernej i złożonej problematyki. Istotę problemu naukowego stanowi tu kwestia umiędzynarodowienia i europeizacji rosyjskiego prawa ochrony środowiska⁴. Ze względu na standaryzację przepisów material-

¹ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków 1999, s. 20.

² B. Rakoczy, *Problematyka ochrony środowiska w Konstytucji Federacji Rosyjskiej*, „Prawo i Środowisko” 2004, nr 3, s. 101–107.

³ K. Zawada, *Dostęp do informacji o środowisku w procedurze rosyjskiej ekspertyzy ekologicznej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 119–128; *taż*, *Spoleczna ekspertyza ekologiczna w Federacji Rosyjskiej*, w: *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, M. Nyka i T. Bojar-Fijałkowski (red.), Gdańsk 2017, s. 91–98.

⁴ Umiędzynarodowienie i europeizacja to oddziaływanie prawa międzynarodowego i europejskiego na procesy stanowienia, stosowania oraz interpretacji krajowego prawa konstytucyjnego i administracyjnego. B. Kowalczyk, *Europeizacja administracji i europejskie prawo administracyjne*, Internet, <https://docplayer.pl/29952538-Europeizacja-administracji-i-europejskie-prawo-administracyjne.html> [dostęp: 11.09.2020].

nych i formalnych, unowocześnienie instytucji prawnych oraz poprawę i ujednoczenie statusu obywatela względem organów władzy publicznej umiędzynarodowienie i europeizacja traktowane są jako wartość dodania⁵. Podjęte w tej monografii rozważania mają na celu zbadanie wpływu prawa międzynarodowego i europejskiego na normy prawa federalnego. Badanie polega na opisie, identyfikacji i porównywaniu wybranych instytucji rosyjskiego prawa konstytucyjnego, administracyjnego i środowiskowego z prawem polskim, będącym odzwierciedleniem wymogów europejskich. Analiza winna wykazać zarówno cechy wspólne, jak i istotne różnice porównywanych instytucji, ustalić przyczyny określonych rozbieżności, postawić prognozy tendencji rozwojowych⁶.

Książka opisuje zagadnienia ogólne, w tym genezę, zasady i źródła prawa ochrony środowiska oraz wybrane materie szczegółowe, takie jak partycypacja publiczna, dostęp do informacji, oceny środowiskowe, ochrona różnorodności biologicznej, sytuacje kryzysowe. O doborze tych aspektów porównawczych zadecydował fakt, iż są one jednymi z wiodących, reprezentatywnych instytucji międzynarodowego i europejskiego prawa ochrony środowiska. Wybrane regulacje analizowane są z punktu widzenia ich formy, treści i funkcji.

Książka składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy ma charakter wprowadzający, prezentuje bogactwa naturalne i stan środowiska Federacji Rosyjskiej, geopolityczne determinanty gospodarki zasobami, genezę i rozwój prawa ekologicznego oraz zasady ustrojowe odnoszące się do przedmiotowej problematyki. Drugi rozdział to przegląd źródeł prawa Federacji Rosyjskiej ilustrowany aktami z zakresu ochrony środowiska, uzupełniony o uwagi dogmatyczno-prawne. Tematem kolejnego rozdziału jest status organizacji ekologicznych ze szczególnym uwzględnieniem problematyki ograniczeń wolności zrzeszania i działania stowarzyszeń. W rozdziale czwartym mowa o dostępie do informacji o środowisku i edukacji ekologicznej. Kolejny rozdział charakteryzuje państwową procedurę oceny oddziaływania na środowisko, ze szczególnym uwzględnieniem form udziału społecznego. Szósty rozdział podejmuje zagadnienia ochrony przyrody i różnorodności biologicznej, natomiast w rozdziale siódmym

⁵ Por. B. Kowalczyk, *Administracyjne prawo porównawcze a europeizacja prawa administracyjnego*, w: *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej: problemy prawno-administracyjne*, t. 1, J. Stugocki (red.), Wrocław 2014, s. 55.

⁶ R. Tokarczyk, dz. cyt., s. 174.

przedstawiono podstawy prawne organizacji łowiectwa. Ostatni rozdział poświęcony został prawnym aspektom sytuacji kryzysowych, poważnym awariom i klęskom ekologicznym. Książkę zamyka podsumowanie i wnioski końcowe.

Praca została napisana przy zastosowaniu analizy komparatystycznej oraz metod formalno-dogmatycznej i historyczno-opisowej⁷. Zgromadzony materiał badawczy to w przeważającej mierze publicznie dostępne źródła prawa federalnego, ogłaszane za pomocą Internetu w oficjalnych promulgatorach, takich jak „Rossijskaja Gazieta” (<https://rg.ru/>), portal informacji prawnej (<http://pravo.gov.ru/>), strona Prezydenta FR (<http://kremlin.ru/>), strony federalnych ministerstw, służb i agencji oraz prawniczych serwisów „Konsultant Plus” (www.consultant.ru/) i „Garant” (<http://www.garant.ru/>).

Na literaturę przedmiotu złożyły się natomiast polskie i rosyjskie podręczniki, komentarze do aktów prawnych oraz publikacje z zakresu historii prawa i ustroju, prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Większość rosyjskich artykułów naukowych cytowanych w tej monografii pochodzi z zasobów elektronicznej biblioteki „Cyberleninka” (<https://cyberleninka.ru/>) działającej na zasadach otwartej nauki i bezpłatnych licencji. Według Webometrics „Cyberleninka” zajmuje piąte miejsce wśród najlepszych otwartych archiwów na świecie.

Stan prawny pracy uwzględnia poprawki do Konstytucji Federacji Rosyjskiej przyjęte w ogólnonarodowym głosowaniu dnia 1 lipca 2020 r.

⁷ Tamże, s. 179–180.

Rozdział I

Zagadnienia wprowadzające

1. Zasoby i stan środowiska Federacji Rosyjskiej

Po przezwyciężeniu kryzysu społeczno-gospodarczego lat dziewięćdziesiątych XX w. Rosja przystąpiła do odbudowy geopolitycznej mocarstwowości. Zajmowana przez nią wysoka pozycja wśród państw uprzemysłowionych⁸ wynika jednak niemal wyłącznie z eksploatacji surowców naturalnych⁹. Rosja ma bowiem do dyspozycji jedną trzecią światowych zasobów gazu ziemnego i węgla, siódmą część złóż ropy naftowej, znaczące pokłady rud żelaza, uranu, diamentów, niklu, tytanu, miedzi, cynku, srebra, złota i kwarcu¹⁰. Przemysł wydobywczy wnosi do budżetu federalnego 60% przychodów¹¹.

Typ rosyjskiej gospodarki znacząco oddziałuje na środowisko. Jego stan określa się jako niezadowolający, w niektórych miejscach – katastrofalny. Część problemów przypadła jako dziedzictwo po rozpadzie Związku Radzieckiego, część pojawiła się w nowych warunkach ustrojowych. W pośpiesznej industrializacji ZSRR nie było miejsca na ochronę środowiska. Dominacja przemysłu ciężkiego, zbrojeniowego oraz realizacja „wielkich budów” socjalizmu doprowadziły do nieodwracalnych zmian. W końcu lat dziewięćdziesiątych wyszło na jaw, że na około 15% terytorium kraju, tj. na 2,5 mln kilometrów kwadratowych, na których żyje ponad połowa

⁸ Dane Banku Światowego, Internet, <https://data.worldbank.org/country/RU?locale=ru> [dostęp: 11.09.2020].

⁹ R. Kłaczyński, *Znaczenie surowców energetycznych dla rosyjskiej gospodarki, społeczeństwa oraz sfery stosunków zewnętrznych: bilans zysków i strat*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologia” 2012, nr 8, s. 101–120.

¹⁰ K. Grzegorzczak, *Rosyjski rynek górniczy*, Internet, https://russia.trade.gov.pl/pl/f/download/fobject_id:193151 [dostęp: 11.09.2020].

¹¹ *В структуре доходов федерального бюджета 60% приходится на налог на добычу полезных ископаемых*, Internet, <http://snews.ru/news/v-strukture-dohodov-federalnogo-byudzheta-60-prihoditsya-na-nalog-na-dobychu-poleznyh> [dostęp: 11.09.2020].

mieszkańców, występują cechy ostrego kryzysu ekologicznego¹². Zły stan środowiska wpływa na zdrowie ludzi. Rosjanie żyją najkrócej w Europie, średnio 70 lat¹³.

Niewątpliwie najpoważniejszym problemem, który pozostawił po sobie poprzedni ustrój, jest skażenie radioaktywne. Jego główne źródła to: elektrownia atomowa w Czarnobylu, kombinat atomowy Majak na Uralu, poligon nuklearny w Semipałatyńsku. W końcówce ubiegłego wieku na terytoriach FR, które uległy wysokiemu napromieniowaniu, utworzono strefy zanieczyszczenia radioaktywnego, objęte specjalnym reżimem prawnym. Część obszarów wyłączono z eksploatacji, obejmując je monitoringiem. Osoby, które ucierpiały na skutek zdarzeń radiacyjnych, oraz ich potomkowie zostali objęci federalnymi programami pomocy socjalnej¹⁴.

Energetyka atomowa nadal odgrywa istotną rolę w gospodarce Rosji. Tutaj dokonuje się jej pełny cykl technologiczny: wydobycie, oczyszczenie i wzbogacanie rud uranu, eksploatacja paliwa, utylizacja i składowanie odpadów promieniotwórczych. Elektrownie atomowe wytwarzają około 18% krajowego bilansu energetycznego. Szczególnie wysokim udziałem energetyki jądrowej (42% bilansu) wyróżnia się północny zachód FR. Technologie te są najważniejszym pozasuwrowcowym towarem eksportowym Rosji, do której należy 40% światowego rynku wzbogacania uranu i 17% dostaw paliwa do elektrowni. Kraj ten realizuje kontrakty w Chinach, Iranie, Indiach i Turcji¹⁵.

Kolejną niechcianą spuścizną po ZSRR jest zanieczyszczenie powietrza. Mimo że w stosunku do poprzedniego ustroju emisja gazów i pyłów do powietrza zmniejszyła się niemal o jedną trzecią, to nadal w miastach z wysokim i bardzo wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza żyje 17,1 mln osób, co stanowi 17% ludności miast¹⁶. Co roku do atmosfery wprowadza się średnio 32 mln ton gazów i pyłów: 19 ton ze źródeł

¹² Государственная программа „Охрана окружающей среды” на 2012–2020 годы, Internet, <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> [dostęp: 11.09.2020].

¹³ *The World Factbook*, Internet, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/2102rank.html#us> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁴ M. Micińska-Bojarek, *Obszary kłeski ekologicznej Federacji Rosyjskiej – status prawny i programy naprawcze*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 4, s. 113.

¹⁵ *Russia's Nuclear Fuel Cycle*, Internet, <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-O-S/Russia--Nuclear-Fuel-Cycle/> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 N 176 – О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, Internet, <http://kremlin.ru/acts/bank/41879> [dostęp: 11.09.2020].

stacjonarnych i 13 ton ze środków transportu¹⁷. Jednym z najbardziej zanieczyszczonych miast świata jest Norylsk, polarna baza hutnictwa i górnictwa metali nieżelaznych. Na kombinat wydobywczo-metalurgiczny „Norylski Nikiel” przypada 10% krajowej emisji do powietrza ze wszystkich źródeł stacjonarnych! Emisje do powietrza ze źródeł transportowych są natomiast szczególnie uciążliwe w wielkich aglomeracjach, a zwłaszcza w ponad 12-milionowej Moskwie.

Rosja należy do czołówki 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 elektrycznego¹⁸. Jednak ogólny stan wód jest niezadowolający, głównie z powodu zrzutów do rzek ścieków przemysłowych, ścieków z gospodarstw domowych oraz ścieków pochodzenia rolniczego. Oczyszczaniu podlega tylko 11% ścieków bytowych. Surowe ścieki są przyczyną zanieczyszczania wód powierzchniowych i podziemnych oraz akumulacji zanieczyszczeń w osadach dennych, co prowadzi do degradacji ekosystemów wodnych. W efekcie od 30% do 40% populacji kraju regularnie używa wody, która nie spełnia norm higienicznych. Z powodu zanieczyszczenia wody pitnej chemikaliami i mikroorganizmami wymiennie wzrasta ryzyko chorób i śmierci¹⁹.

Lasy zajmują 46,4% obszaru kraju, co stanowi ponad 22% światowej powierzchni leśnej²⁰. Rezerwy drewna oceniane są na ok. 80 mld metrów sześciennych. Największym niebezpieczeństwem dla lasów są pożary, najczęściej występująca klęska żywiołowa w Rosji. W 2010 r. stały się one przyczyną wprowadzenia konstytucyjnego stanu wyjątkowego. Po rozpadzie Związku

¹⁷ Dane wg Rosstatu bez udziału gazów cieplarnianych. Dane wskazują na ilości zanieczyszczeń: dwutlenkiem siarki, tlenkiem węgla, tlenkiem azotu, związkami organicznymi i amoniakiem. Internet, http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/environment [dostęp: 11.09.2020].

¹⁸ *Производство и потребление электроэнергии в Российской Федерации в 2017 году*, Internet, <https://1prime.ru/science/20181115/829538943.html> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁹ Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 N 176 – О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, Internet, <http://kremlin.ru/acts/bank/41879> [dostęp: 11.09.2020].

²⁰ *Лесное хозяйство России: обзор на начало 2017 года*, Internet, <https://proderevo.net/industries/forestry/lesnoe-khozyajstvo-rossii-obzor-na-nachalo-2017-goda.html> [dostęp: 11.09.2020].

Radzieckiej produkcja drewna zmniejszyła się o ponad jedną trzecią²¹, jednak w leśnictwie pojawiły się nowe problemy: kradzież drewna i wywóz surowca za granicę: na północnym zachodzie do krajów skandynawskich i Niemiec, na dalekim wschodzie – do Chin. Nielegalna eksploatacja stanowi 30% ogólnokrajowej produkcji drzewnej²². Zagrożeniem dla przyrody jest również kłusownictwo. Na granicy wymarcia znajdują się: niedźwiedź biały, tygrys amurski, leopard kaukaski, irbis (śnieżna pantera).

Ze względu na zajmowany obszar Rosja jest krajem zwiększonego ryzyka nie tylko katastrof naturalnych, ale także poważnych awarii technicznych. Ich przyczyną jest najczęściej eksploatacja przestarzałej infrastruktury wydobywczej, energetycznej i przesyłowej w ekstremalnie trudnych warunkach klimatycznych. Szczególne zagrożenie stwarzają wycieki ropy i produktów ropopochodnych na północy kraju. Ostatni przykład takiej awarii to wyciek 21 tys. ton paliwa napędowego z elektrociepłowni w Norylsku. Już od połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. do monitoringu, przeciwdziałania i zwalczania klęsk żywiołowych i awarii technicznych powołano specjalny organ federalny: Ministerstwo Obrony Cywilnej, Sytuacji Nadzwyczajnych oraz Likwidacji Następstw Klęsk Żywiołowych. Ze statystyk prowadzonych przez resort wynika, że sytuacje kryzysowe zdarzają się ponad dwieście razy w roku²³.

Poprzedni ustrój pozostawił po sobie ponad 30 mld ton odpadów produkcji i konsumpcji oraz ponad 340 obiektów technicznych stwarzających potencjalne zagrożenie dla życia i zdrowia 17 mln mieszkańców kraju²⁴. Problemem określanym przez samych Rosjan jako szczególnie uciążliwy jest brak efektywnego gospodarowania odpadami komunalnymi. Rocznie wytwarza się ponad 50 mln ton odpadów, tj. około 350 kg na osobę²⁵. Dla

²¹ D. J. Gwiazdowicz, *O rosyjskich lasach trochę liczb i faktów*, Internet, <http://magazyn.salamandra.org.pl/m11a05.html> [dostęp: 11.09.2020].

²² С. Г. Денисенко, *Незаконные рубки леса как фактор снижения эффективности природопользования*, „Горный Информационно-Аналитический Бюллетень (ГИАБ)” 2006, nr 2, s. 87, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/nezakonnye-rubki-lesa-kak-faktor-snizheniya-effektivnosti-prirodopolzovaniya> [dostęp: 11.09.2020].

²³ Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году, Internet, http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/hniVNLexTC.pdf [dostęp: 11.09.2020].

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 N 176 – О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, Internet, <http://kremlin.ru/acts/bank/41879> [dostęp: 11.09.2020].

²⁵ С. Огороднов, *Мусорные богатства России*, Internet, <http://rbcdaily.ru/industry/562949986334712> [dostęp: 11.09.2020].

porównania w UE na osobę przypada 500 kg, w Polsce – 315. Recyklingowi i utylizacji poddawanych jest tylko 2–3% odpadów komunalnych, podczas gdy w UE – około 60%. Dzikie wysypiska śmieci to zjawisko nagminne.

Z powyższych ustaleń wynika, że federacja, będąc właścicielem największych w świecie bogactw naturalnych, zмага się jednocześnie z ogromnymi problemami ekologicznymi. Jedne z nich zostały pozostawione przez poprzedni ustrój, inne pojawiły się w nowych warunkach społeczno-gospodarczych. Poprawa stanu środowiska stanowi wyzwanie dla władz federalnych, gdyż skala problemu najczęściej wykracza poza możliwości finansowe i organizacyjne poszczególnych regionów. Potrzebne są odpowiednie akty prawne, plany, programy, a także polityczna wola wyrażająca się w chęci finansowania ekologicznych przedsięwzięć. Ilość środków budżetowych przeznaczanych na ochronę środowiska jest niska, choć wykazuje stopniowy wzrost²⁶.

2. Geopolityczne determinanty gospodarowania zasobami naturalnymi

„Geopolityka to spojrzenie z góry”²⁷. To nauka zajmująca się wpływem czynników geograficznych na zjawiska i procesy społeczno-polityczne, badająca wzajemne relacje między cechami geograficznymi państwa a jego polityką. Podstawą klasycznych teorii geopolitycznych jest zasada dualizmu, znajdująca wyraz w konflikcie imperium morskiego (telasokratii) z imperium lądowym (tellurokratii). Teoria ta operuje uniwersalnym kluczem do rozpoznania i interpretacji mechanizmów dziejowych. Chodzi tu o odwieczną opozycję między morzem a lądem, atlantyzmem (*sea power*) a eurazjanizmem (*land power*).

²⁶ O ile w 2015 r. było to tylko 0,35% budżetu, to w 2019 r. już 1,1%, więcej niż na sport i kulturę razem *Проект федерального бюджета на 2019–2021 годы поступил в Государственную Думу*, Internet, <https://rg.ru/2018/09/30/proekt-federalnogo-biudzheta-na-2019-2021-gody-postupil-v-gosdumu.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁷ D. Madejski, *Spojrzenie z góry. Geopolityka jako nauka pomocnicza historii*, Internet, <http://geopolityka.net/geopolityka-jako-nauka-pomocnicza-historii/> [dostęp: 11.09.2020].

Morze symbolizuje żywioł wody: żeńskość, ruch, miękkość, dynamikę i nowoczesność. Łąd to żywioł ziemi: męskość, stabilność, gęstość, przetrzeń, trwałość i odporność na zmiany. Na przestrzeni dziejów stolice imperiów morza i łądu zmieniały swoje położenie. Stolica *sea power* znajdowała się w Atenach, Kartaginie, Wenecji i Londynie, skąd przeniosła się do Waszyngtonu. Starożytnym centrum *land power* była natomiast Troja, następnie Sparta i Rzym. Zgodnie z teorią Mackindera²⁸ za dzisiejszą stolicę Eurazji uznaje się Moskwę. Pomiedzy imperiami znajduje się tzw. *rimland*, obszar o niezdecydowanej, wahającej się tożsamości geopolitycznej, na którym ścierają się wpływy konkurencyjnych mocarstw.

Podstawą wielkości i dobrobytu państw *sea power* jest morze. Za pomocą silnej marynarki wojennej i floty handlowej państwa te dokonały politycznej ekspansji, zakładając i eksploatując kolonie na wszystkich kontynentach świata. Kolonializm stał się jednocześnie pierwszym źródłem kryzysów ekologicznych, i to na długo przed epoką przemysłową. Karczowanie lasów dla celów szkodliwych ogołociło Wyspy Brytyjskie i Niderlandy. Do budowy osiemnastowiecznego okrętu wojennego trzeba było wyciąć około 5 tys. dębów²⁹. Przyrodniczymi konsekwencjami osadnictwa były też wytepienie licznych gatunków fauny i flory, erozja gleb, osuwiska ziemi. Z kolonizacją Ameryki Północnej wiążą się katastrofy środowiskowe, w szczególności huragany, powodzie, burze piaskowe oraz masowa rzeź bizonów³⁰. Eksterminacji poddano też ludność rdzenną. Populacja Indian w momencie „odkrycia” Ameryki wynosiła około 13,4 mln ludzi. Od tego czasu liczba ta gwałtownie spadła z powodu wielu czynników: wojen, podboju, systemu niewolnictwa, który istniał przez dłuższy czas w okresie kolonialnym, chorób sprowadzonych z Europy, niedożywienia itp.³¹ W Stanach Zjednoczonych przetrwało do dziś niecałe 3 mln Indian, z czego milion żyje w ludzkich rezerwach³².

²⁸ H. Mackinder, *Geograficzna oś historii*, Częstochowa 2009.

²⁹ J. Radziejowski, *Obszary przyrody chronionej. Historia, stan obecny, wyzwania przyszłości*, Warszawa 2011, s. 21.

³⁰ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 29.

³¹ Ф. Р. Ананидзе, *Положение коренных народов в Северной и Латинской Америке*, „Вестник Российского Университета Дружбы Народов. Серия: Юридические Науки” 2010, nr 2, s. 108, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/polozenie-korennyh-narodov-v-severnoy-i-latinskoy-amerike> [dostęp: 11.09.2020].

³² *Overview of Race and Hispanic. Origin: 2010*, Internet, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-02.pdf&gws_rd=cr&ei=CNqCVuzkC4njywO0ubCQBA [dostęp: 11.09.2020].

Z kolei Rosja jako państwo *land power* dokonuje ekspansji szlakami naziemnymi. Zdominowane politycznie i cywilizacyjnie obszary włącza, wraz z jej mieszkańcami, do wielonarodowego imperium³³. Struktura etniczna dzisiejszej Rosji składa się z ludności europejskiej i azjatyckiej. Około 20% ze 147-milionowego społeczeństwa deklaruje nierosyjską narodowość. Największy odsetek stanowią Tatarzy i Baszkirzy. Rdzenne narodowości zamieszkują swe historyczne terytoria, żyjąc i gospodarując w tradycyjny sposób³⁴.

Sea power rozwija nowoczesne technologie, innowacje, niekonwencjonalne źródła energii. Transport surowców odbywa się za pośrednictwem kontenerowców, tankowców i gazowców. W rolnictwie szerokie zastosowanie znajdują najnowsze osiągnięcia bioinżynierii. Modyfikacje genetyczne stanowią jedną z wiodących gałęzi gospodarki narodowej USA. Na ten kraj przypada 40% światowych upraw GMO (75 mln hektarów)³⁵.

Na tym tle Rosja to kraj tradycyjnych technologii, charakteryzujący się wolnym tempem modernizacji, niskim stopniem innowacyjności. Od 2016 r. obowiązuje zakaz uprawy oraz hodowli roślin i zwierząt zmodyfikowanych genetycznie³⁶. Transport i logistyka odbywają się głównie szlakami lądowymi, transkontynentalnymi liniami kolejowymi, podziemnymi i naziemnymi magistralami przesyłowymi.

Wyżej przedstawione dwa bazowe modele traktowania przestrzeni i jej zasobów determinują specyfikę rozwoju kultur i cywilizacji, zakładając własne makroszenariusze zarządzania przestrzenią i bogactwami Ziemi³⁷. Ukształtowane pod ich wpływem przeciwstawne sobie koncepcje i strategie polityczne dążą do stanowienia reguł gospodarowania środowiskiem umiejscowionego w ich własnym kontekście geopolitycznym. Rosyjski

³³ R. Paradowski, *Idea Rosji – Eurazji i naukowy nacjonalizm Lwa Gumilowa. Próba rekonstrukcji ideologii eurazjatyizmu*, Warszawa 1996, s. 155.

³⁴ *Национальный состав населения России*, Internet, <https://geographyofrussia.com/nacionalnyj-sostav-naseleniya-rossii/> [dostęp: 11.09.2020].

³⁵ *Area of genetically modified (GM) crops worldwide in 2018, by country*, Internet, <https://www.statista.com/statistics/271897/leading-countries-by-acreage-of-genetically-modified-crops/> [dostęp: 11.09.2020].

³⁶ *Федеральный закон от 03.07.2016 N 358-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности*, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200732/ [dostęp: 11.09.2020].

³⁷ А. Дугин, *Геополитика природных ресурсов*, Internet, <http://federalbook.ru/files/ТЕК/Soderzhanie/Tom%2011/V/Dugin.pdf> [dostęp: 11.09.2020].

establishment i społeczeństwo opowiadają się za rozwijaniem gospodarki mieszanej, w której regulacje dotyczące własności zasobów, kolejnictwa, transportu surowców nie mogą podważyć prymatu państwa. Oznacza to, że Rosja, nawet podążając drogą rozwoju kapitalistycznego, zachowa, w przewidywalnej perspektywie, charakter przeciwwagi wobec Stanów Zjednoczonych i nie stanie się częścią Zachodu³⁸.

3. Geneza i rozwój prawa ochrony środowiska w Rosji

W IX w. naszej ery, na terenach zajmowanych przez plemiona wschodniostowiańskie wytoniło się państwo kijowskie występujące w źródłach pod nazwą Ruś³⁹. Jego najdawniejszym zabytkiem prawa jest *Ruska Prawda* z 1016 r., akt zawierający normy zwyczajowe, ustawy monarsze i orzecznictwo sądowe, spisany dużo wcześniej niż zbiory innych krajów europejskich, w tym Polski⁴⁰.

Ruska Prawda obejmowała ochroną las jako własność księcia, zakazywała niszczenia drzew bartnych, przewidywała sankcje za kradzież bobra, karała podpalaczy⁴¹. Ochroniając jednak nie tyle same obiekty środowiska, co prawo własności do nich, obowiązywała do przetomu XV i XVI w., kiedy zastąpił ją *Sudiebnik* z 1497 r. i *Carski Sudiebnik* z 1550 r.⁴² *Ruska Prawda* odegrała ważną rolę w rozwoju prawa w Europie Środkowo-Wschodniej, stanowiąc wzorzec dla statutu wiślickiego, statutu Kazimierza IV Jagiellończyka i statutów litewskich. Co ciekawe, także w Polsce bóbr był pierwszym zwierzęciem chronionym, a zakaz

³⁸ Por. S. Bieliń, *Rosja jako uczestnik procesów globalizacyjnych*, w: *Rosja w procesach globalizacji*, S. Bieliń (red.), Warszawa 2015, s. 27.

³⁹ K. Koranyi, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 1976, s. 122.

⁴⁰ W Polsce z tego okresu zachowały się tylko źródła opisowe. S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1997, s. 7.

⁴¹ Za kradzież bobra przewidziana była taka sama kara jak za zabicie chtëpa – 12 grzywien. Najsurowszą przewidywaną w niej sankcją, tj. wygnaniem i konfiskatą mienia (*potok i rozgrablenie*), karała podpalaczy. Zob. M. J. Ptak i M. Kinstler, *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1999, s. 362.

⁴² K. Koranyi, dz. cyt., s. 225.

polowania na ten gatunek został wprowadzony za czasów Bolesława Chrobrego⁴³.

Okres rozdrobnienia feudalnego trwał na Rusi od XII do XV w. Wykazywał on wiele zbieżności z rozbiem dzielnicowym w Polsce. Ważnymi źródłami stały się wówczas statuty książęce, tzw. *gramoty*. Dokumenty te nadawały ziemię książęcą określonym podmiotom, najczęściej monastynom, określając przy tym zasady korzystania ze środowiska: polowań, wyrębu lasu, bartnictwa i rybołówstwa⁴⁴. Podobnie jak w Polsce początkowo polować mógł każdy⁴⁵. Później kniaziowie zaczęli stopniowo ograniczać powszechne prawo do polowania. Jednakże w odróżnieniu od obowiązujących w Polsce regaliów na określony gatunek (niedźwiedzie, tury, żubry) na Rusi z powodu obfitości zwierzyny ograniczenia dotyczyły tylko wybranych, najzasobniejszych łowisk⁴⁶. Wiązki futer traktowano jak jednostki płatnicze, zanim do obrotu nie wszedł pieniądz metalowy⁴⁷. Futra z Rusi sprzedawano na Zachód, gdzie już wtedy zaczynało brakować zwierząt futerkowych, a gronostaje były na tyle rzadkie, że sporządzano z nich stroje przeznaczone tylko dla królów i książąt⁴⁸. Na bobry i łasice polowano w lasach liściastych. Zwierzęta łapano za pomocą wryków i specjalnie ułożonych psów, najczęściej łajek.

W okresie monarchii stanowej, trwającej w Rosji od XVI w. do połowy wieku XVII ważną rolę odgrywały ukazy carskie, i w tej właśnie formie reglamentowano korzystanie z zasobów przyrody. Jako przykład wskazać można ukaz Iwana Groźnego z 1571 r. w sprawie ochrony lasów zasie-

⁴³ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 12.

⁴⁴ I tak, na przykład w XV w. bieleziński książę Michaił Andrejewicz podarował monasterowi Kiryła monopol na połów ryb w Jeziorze Ułomskim, a wielki książę moskiewski Wasyl I Rurykowicz zakazał swoim rybakom łowić w jeziorach należących do monasteru konstantynowskiego. W późniejszych czasach pojawiły się *gramoty* innego typu. Na przykład w statucie Wasyla III z 1530 r. został uchylony zakaz wyrębu lasów należących do prywatnych właścicieli, jeśli pozyskane drewno przeznaczano do warzenia deficytowej w tym okresie soli. М. Б. Булгаков, А. А. Ялбулганов, *Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен*, „Государство и Право” 1996, nr 2, s. 52. Internet, <http://lawlibrary.ru/article1013964.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁵ W. Radecki, *Zarys historii prawnej ochrony przyrody w Polsce*, w: *Prawne formy ochrony przyrody*, J. Sommer (red.), Warszawa 1990, cyt. za: J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, dz. cyt., s. 12.

⁴⁶ *История русской охоты*, Internet, http://www.oxotarus.ru/hunting_history.html [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁷ L. Bazyłow, *Historia Rosji*, t. 1, Warszawa 1985, s. 19.

⁴⁸ L. Gumilow, *Od Rusi do Rosji. Szkice z historii etnicznej*, Warszawa 1996, s. 19.

kowych⁴⁹. Jest to ciekawa forma ochrony rezerwatowej. Gęste lasy położone wzdłuż południowej granicy państwa i zasieki utworzone z powalonych drzew uniemożliwiały przejazd konny i stanowiły naturalną barierę ochronną. W obawie przed ekspansją imperium osmańskiego wprowadzono surowy zakaz wycinania i usuwania powalonych drzew, jeżdżenia konno i z wozami. W drodze wyjątku dopuszczano bartnictwo, jednakże bez tworzenia dróg i ścieżek, które można by przebyć na koniu. Dostępu do lasu strzegły straże, a za naruszenie zakazu groziła kara śmierci. Rolę lasów zasiekowych dla bezpieczeństwa państwa potwierdził ukaz Fiodora III Romanowa z 1678 r. Za wyrąb w strefie przygranicznej przywidywano grzywnę 10 rubli i karę knuta wymierzaną „bez zmiłowania”. Recydywę karano śmiercią⁵⁰.

Troska o las wynikała też z konieczności dbania o siedliska zwierząt futerkowych. Do XVI w. Rosja była jedynym eksporterem skór i futer z sobolów, wiewiórek, bobrów i łasic. Rozpoczęta w XVII w. ochrona leśnych masuwów Syberii związana była z rzemiosłem futrzarskim jako najważniejszym źródłem dochodu państwa. W 1681 r. został wydany ukaz carski dla Jakucji: „nie palić, nie ciąć lasów, żeby zwierz nie uciekł”. W XVII w. dla ochrony sobola, którego co roku pozyskiwano jedną trzecią jesiennej populacji, wyznaczono rezerwaty na Syberii. Lasy chroniono także w celach przeciwpowodziowych: „na brzegach rzeki Dwiny lasu nie ciąć, drzew nie rąbać, łyka nie drzeć, – stanowił ukaz Iwana Groźnego z 1563 r.⁵¹

Odnosnie do myślistwa Iwan I Romanow wydał w 1635 r. ukaz o zakazie pozyskiwania wydry i bobra za pomocą wryków, a następnie o zakazie polowań z sokołem i z psami w lasach podmoskiewskich. Jego syn, wytrawny myśliwy, Fiodor III Romanow objął ochroną rezerwatową podmoskiewskie wyspy stanowiące siedlisko sokoła – białozora⁵².

Aktem regulującym rybactwo był natomiast ukaz Michała I Romanowa z 1632 r. o połowach w jeziorze Nero. O jego istnieniu dowiadujemy się z latopisu celijnego św. Dymitra Rostowskiego, gdyż sam tekst

⁴⁹ М. М. Бринчук, *Экологическое право. Учебник*, КонсультантПлюс 2009, Internet, <http://be5.biz.biz/pravo/e003/index.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Tamże.

⁵² Н. И. Кутепов, *Царская охота на Руси*, Санкт Петербург 1894, Internet, <http://www.litmir.info/bd/?b=200751> [dostęp: 11.09.2020].

się nie zachował. Natomiast w wydanym w 1649 r. *Sobornym Ułożeniju*⁵³ za połów ryb w cudzym stawie przewidywano bicie batogami, przy ponownym przyłapaniu – bicie knutem, a za trzecim razem – odcięcie ucha. W 1669 r. zaostrożono sankcje do ucięcia dłoni lewej ręki. W 1676 r. ukazał się carski akt reglamentujący rybactwo w jeziorze Pleszczejewo. Dla ochrony śledziowatych trafiających na carski stół wprowadzono zakazy połowu młodych ryb i używania niewodów. Za naruszenie zakazu groziła kara śmierci⁵⁴. Podobnie polscy monarchowie tego okresu ze szczególną troską odnosili się do zasobów zwierzyny łownej, lasów oraz niektórych gatunków ryb. Kwestie te zostały szczegółowo udokumentowane w statutach wareckich, krakowskich i litewskich⁵⁵.

W okresie monarchii stanowej pojawiły się też pierwsze przepisy mające charakter ochrony sanitarnej. Zgodnie z ukazem Michała I Romanowa z 1640 r. w celach profilaktycznych wymagano, aby „padłe zwierzęta grzebać głęboko w ziemi, za miastem, na terenach wolnych i nie zostawiać padliny walającej się po ulicach”⁵⁶.

Druga połowa XVII w., a w jeszcze większym stopniu wiek XVIII to czas umacniania się międzynarodowej potęgi politycznej Rosji oraz głębokich przemian sięgających wszystkich dziedzin życia⁵⁷. Reformy Piotra I i Katarzyny II objęły też kwestie środowiskowe. Piotr I zabronił wycinania lasów wzdłuż rzek, po których odbywał się spław drewna, niektóre lasy objął ochroną rezerwatową, zabronił wycinania określonych gatunków drzew. Katarzyna II rozwinęła natomiast rozpoczętą przez Michała I Romanowa ochronę sanitarną. W akcie o zarządzaniu guberniami z 1775 r. nałożyła na isprawników ziemskich, czyli wybieranych przez szlachtę urzędników pełniących funkcje administracyjno-policyjne w powiatach, odpowiedzialność za dopilnowanie czystości na drogach i we wsiach⁵⁸.

Kiedy po III rozbiórze Polski Puszcza Białowieska weszła w skład imperium, rozpoczęta przez polskich królów ochrona tego obszaru była kontynuowana przez carów. Aleksander I 22 października 1802 r. wydał ukaz

⁵³ D. Czerna, *Sobronoje Ułożenije 1649 roku. Zagadnienia społeczno-ustrojowe*, Wrocław 1970, s. 45.

⁵⁴ М. М. Бринчук, dz. cyt., Internet, <http://be5.biz/pravo/e003/index.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁵⁵ J. Воć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, dz. cyt., s. 12.

⁵⁶ М. М. Бринчук, dz. cyt., Internet, <http://be5.biz/pravo/e003/index.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁵⁷ Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2003, s. 288.

⁵⁸ М. М. Бринчук, dz. cyt., Internet, <http://be5.biz/pravo/e003/index.html> [dostęp: 11.09.2020].

obejmujący ochroną nie tylko żubry, ale cały obszar puszczy, wprowadzając zakaz wycinania drzew. W roku 1857 w carskim rezerwacie populacja żubrów osiągnęła rekordową liczbę 1900 osobników⁵⁹. Przychylność wobec doskonalenia zasad łowiectwa widać było w przyzwoleniu władz carskich, zasadniczo niechętnych jakimkolwiek polskim organizacjom, na założenie w 1889 r. Towarzystwa Prawidłowego Myślistwa w Warszawie. Hodowla i ochrona zwierząt tratowane były tam jako integralne składniki łowiectwa na równi z propagowaniem zasad etyki i racjonalnego polowania⁶⁰. W zaborze rosyjskim powstały także: Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami założone w Warszawie w 1864 r., jako pierwsza polska organizacja społeczna działająca w sposób ciągły do dziś, oraz Warszawskie Towarzystwo Higieniczne założone w 1898 r.

W pierwszej połowie XIX w. industrializacja uczyniła na tyle istotne postępy, że konieczne stało się przyjęcie regulacji ograniczających emisje do środowiska. Mikołaj I Romanow wydał w 1833 r. „Zasady rozmieszczenia i organizacji prywatnych zakładów, manufaktur, fabryk i innych przedsiębiorstw w Sankt Petersburgu”, według których należało bezwzględnie unieszkodliwiać wydzielające się szkodliwe gazy produkcyjne metodą spalania. Zakłady przemysłowe zostały podzielone na trzy kategorie ze względu na szkodliwość emisji do powietrza, przy czym przedsiębiorstwa trzeciej kategorii nie mogły być lokalizowane w mieście⁶¹. Kodeks kar głównych i poprawczych z 1845 r. przewidywał kary aresztu od 7 dni do 3 miesięcy i grzywny nie wyższej niż 300 rubli wobec właścicieli zakładów i fabryk, których działalność powodowałaby zanieczyszczenie powietrza i rzek. Szkody w środowisku miały być usuwane na koszt właścicieli⁶². Przykłady te dowodzą, że Rosja dotrzymywała kroku uprzemysłowionym państwom Europy. Pierwsza, holenderska ustawa o ograniczeniu zanieczyszczeń przemysłowych wydana w została w 1875 r., rok później ukazała się w Anglii ustawa o ochronie rzek przed zanieczyszczeniami⁶³.

Dzięki zniesieniu w 1861 r. poddaństwa dziesiątki milionów chłopów uzyskało wolność osobistą i mogło wyjechać do pracy w nowo powstają-

⁵⁹ Białowieski Park Narodowy, Internet, http://bpn.com.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=103 [dostęp: 11.09.2020].

⁶⁰ R. Paczuski, dz. cyt., s. 253.

⁶¹ M. М. Бринчук, dz. cyt., <http://be5.biz/pravo/e003/index.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁶² Tamże.

⁶³ R. Paczuski, dz. cyt., s. 28.

cych zakładach. Pod koniec XIX w. fabryki i kopalnie zatrudniały ponad 2 mln osób. Dynamicznie rozwijało się też budownictwo kolejowe. Najwięcej robotników pracowało w przemyśle włókienniczym, ciężkim, spożywczym, ceramicznym, drzewnym i papierniczym. W tym okresie powstały główne ośrodki przemysłowe Rosji: Zagłębie Donieckie (Donbas), okręg bakijski, okręg centralny (moskiewski), petersburski i uralski⁶⁴. Uprzemysłowienie dokonywało się nierównomiernie, większość kraju zachowała charakter rolniczy. Do końca XIX w. mieszkańcy wsi stanowili trzy czwarte ludności Rosji⁶⁵.

Na początku XX w. została podniesiona kwestia powołania organu kontroli środowiskowej. A w latach 1915–1916 opracowano projekt ustawy o ochronie przyrody, jednakże z powodu nadciągającej rewolucji ustawa nie zdążyła wejść w życie. Na ten okres przypadają również początki współpracy międzynarodowej. Jedną z pierwszych na świecie umów, mającą za cel ochronę gatunkową, był traktat z dnia 7 lipca 1911 r. o zachowaniu i ochronie fok morskich⁶⁶, podpisany w Waszyngtonie przez USA, Wielką Brytanię, Rosję i Japonię. Wprowadził on zakaz polowań na uchątkowate na otwartych wodach Oceanu Spokojnego, na północ od 80. równoleżnika szerokości geograficznej północnej, włączając w to morza: Beringa, Kamczackie, Ochockie i Japońskie, zabronił polowań na ciężarne samice w pozostałych strefach połowowych. Statki naruszające zakazy podlegały aresztowi. Przez granicę można było przewozić tylko oficjalnie osteplowane skóry. Umowa wprowadziła system limitów połowowych z możliwością ich odsprzedaży. Carska Rosja odstępowała około 15% swojego rocznego limitu Kanadzie (będącej wówczas dominium brytyjskim) i Japonii, w zamian za 10% udziału w zyskach ich rocznych połowów. Traktat zobowiązywał państwa-strony do uchwalenia krajowych przepisów dotyczących ochrony fok. W Rosji stosowną ustawę przyjęto w dniu 18 marca 1914 r.⁶⁷ Umowa obowiązywała do roku 1940, w którym Japonia zdecydowała się ją wypowiedzieć.

⁶⁴ L. Bazyłow, dz. cyt., s. 396.

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Convention between the United States, Great Britain, Russia and Japan for the preservation and protection of fur seals or the fur seal treaty of 1911, Internet, https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/bc/THE_FUR_SEAL_TREATY_OF_1911.pdf [dostęp: 11.09.2020].

⁶⁷ Закон от 18 марта 1914 – Об установлении ограничительных мер по промыслу морских бобров и морских котиков, Енисейские губернские ведомости, 10 мая 1914 г., Internet, <http://красноярские-архивы.pdf/upload/files/perechen%20prirodopolzovanie.doc> [dostęp: 11.09.2020].

Nowy etap w historii otworzyła rewolucja październikowa. Dekretem o ziemi, ogłoszonym 8 listopada 1917 r. przez II Ogólnorosyjski Zjazd Rad, przeprowadzono całkowitą nacjonalizację ziemi i jej bogactw, cywilnoprawny obrót ziemią został zakazany⁶⁸. W latach dwudziestych XX w. wydano: Kodeks ziemski Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Radzieckiej (RSFRR) z 1922 r., Kodeks leśny RSFRR z 1923 r., dekrety Rady Komisarzy Ludowych RSFRR: o ochronie sanitarnej mieszkańców z 1919 r., o wnętrzu ziemi z 1920 r., o łowiectwie z 1920 r., o ochronie pomników przyrody, sadów i parków z 1921 r., postanowienie Centralnego Komitetu Wykonawczego i Rady Komisarzy Związku Radzieckiego o organizacji gospodarstwa rybackiego Związku Radzieckiego z 1924 r. Pod władzą bolszewicką powstały też rezerwy przyrody: astrachański, ilmieński, kaukaski⁶⁹.

W tym samym czasie w Polsce, po odzyskaniu niepodległości aktywowano prace legislacyjne związane z ochroną środowiska. W dwudziestoleciu międzywojennym wydano w RP szereg ustaw o podobnym zakresie przedmiotowym, choć – rzecz jasna – odnosiły się one do innych realiów własnościowych i politycznych⁷⁰.

W kolejnych dekadach środowisko naturalne Rosji doznało niebywających przeciążeń, związanych z bezprecedensowo szybką industrializacją. W 1939 r. ZSRR stał się trzecią potęgą przemysłową świata⁷¹. Zapoczątkowana przez Stalina kampania planów pięcioletnich nadała zdumiewającego tempa wydobywaniu węgla, produkcji elektryczności, stali, żelaza, maszyn i urządzeń. Pola znikwały pod dachami nowych fabryk, składów i bloków. Charakterystyczny dla carskiej Rosji alfabetyzm został niemal całkowicie wyeliminowany. Bezpłatne szkolnictwo wyższe i techniczne przyciągało zarówno kobiety, jak i mężczyzn. Gorliwie badano najnowsze osiągnięcia techniczne i naukowe innych krajów. Zagraniczne urządzenia rozbierano na części i kopiowano⁷². Atmosferę tamtych lat znakomicie ilustruje propagandowy slogan: „dym kominów to oddech Rosji Radzieckiej!” oraz wiersz pod tytułem *Stalin inżynier naszych marzeń*⁷³.

⁶⁸ M. J. Ptak, M. Kinstler, dz. cyt., s. 362.

⁶⁹ A. Горяшко, *История российских заповедников*, Internet, <http://bio.1september.ru/article.php?id=200004001> [dostęp: 11.09.2020].

⁷⁰ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, dz. cyt., s. 14.

⁷¹ G. Blainey, *A Short History of the Twentieth Century*, Australia 2005, s. 81–83.

⁷² Tamże.

⁷³ „To Stalin w lasy pochód śle, rzekom w pustynie płynąć każe, Stalin – towarzyszu, Stalin – wódzu, Stalin – inżynieru naszych marzeń”. K. Gruszczyński, „Trybuna Ludu” 1949.

Jedną z pierwszych prób wniesienia ograniczeń w eksploatacji zasobów naturalnych była uchwalona dnia 27 października 1960 r. ustawa o ochronie przyrody RSFRR⁷⁴. Zawierała przepisy o ochronie komponentów środowiska, ustanawiając formy ochrony rezerwatowej, jednak ze względu na klimat polityczny nie odegrała istotnej roli w praktyce.

Do lat siedemdziesiątych problem ochrony środowiska był rozpatrywany przede wszystkim w kontekście sanitarnym, to jest z punktu widzenia ochrony życia i zdrowia ludzkiego. Nowy etap rozwoju nastąpił pod wpływem działalności ONZ, w tym zwłaszcza konferencji sztokholmskiej zorganizowanej w czerwcu 1972 r. Proklamowano tam prawo człowieka do środowiska, które odnalazło swój wyraz w Konstytucji ZSRR z 1977 r. Jej art. 67 stanowił: Obywatele ZSRR są obowiązani chronić przyrodę i jej bogactwa. W podobnym duchu brzmiał przepis art. 12 ust. 2 Konstytucji PRL: „PRL zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe” i art. 71: „Obywatele PRL mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony”.

W kolejnych latach przyjęto wiele aktów charakteryzujących się nowym, bardziej kompleksowym podejściem, w tym m.in. Kodeks ziemski RSFRR z 1970 r., Kodeks wodny RSFRR z 1972 r., Kodeks o podglebiu RSFRR z 1976 r., Kodeks leśny RSFRR z 1978 r., ustawę RSFRR o ochronie powietrza atmosferycznego z 1980 r. i ustawę RSFRR o ochronie i wykorzystywaniu świata zwierzęcego z 1982 r. Jednakże w latach osiemdziesiątych stało się jasne, że dotychczasowe wysiłki nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Przyczyną tego stanu był brak efektywnego pionu kontroli i finansowania oraz jakichkolwiek stymulatorów ekonomicznych dla unowocześnienia technologii w kierunku oszczędności zasobów i zmniejszania emisji⁷⁵.

Rozpad Związku Radzieckiego przyniósł kolejne zmiany. Uchwalona w 1993 r. Konstytucja Federacji Rosyjskiej⁷⁶ stanowi podstawę dla współczesnych regulacji środowiskowych, wyznaczając zasady ogólne oraz podstawowe prawa i obowiązki obywateli w tym zakresie. Upadek ZSRR

⁷⁴ Закон РСФСР от 27.10.1960 – Об охране природы в РСФСР, Internet, <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=8501#04403182357237343> [dostęp: 11.09.2020].

⁷⁵ М. М. Бринчук, dz. cyt., Internet, <http://be5.biz/pravo/e003/index.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁷⁶ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года, Internet, <https://rg.ru/2020/07/04/konstituciya-site-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

także dla Polski oznaczał rozpoczęcie nowego etapu. Odtąd główne kierunki i tempo przemian wyznaczał proces integracji europejskiej⁷⁷.

Porównując historię ochrony środowiska w Rosji i Polsce, można zauważyć liczne paralele w genezie i rozwoju źródeł prawa, przedmiotu, celów i form regulacji. Zewnętrzne impulsy prowadzące do zmian w prawie środowiskowym następowały w obu krajach równocześnie, powodowane ogólnoeuropejskimi przemianami politycznymi, technologicznymi, gospodarczymi, a następnie wzrastającym wpływem prawa międzynarodowego.

4. Ochrona środowiska w Konstytucji Federacji Rosyjskiej

Konstytucja Federacji Rosyjskiej stanowi, że ochrona środowiska jest kompetencją współdzieloną pomiędzy władzami federalnymi i władzami podmiotów wchodzących w skład federacji. W szczególności, w myśl art. 72 ust. 1 lit. c, e, h, j, l KFR, do zadań objętych wspólnym zakresem działania należą: problemy władania, użytkowania i rozporządzania ziemią, kopalniami oraz wodnymi i innymi zasobami naturalnymi; korzystanie z zasobów przyrody, rolnictwo, ochrona środowiska naturalnego i zapewnianie bezpieczeństwa ekologicznego, obszary przyrodnicze podlegające szczególnej ochronie, ochrona zabytków historii i kultury, podejmowanie środków w walce z katastrofami, klęskami żywiołowymi, epidemiami oraz likwidowanie ich skutków, ustawodawstwo administracyjne, administracyjno-procesowe, rolne, wodne, leśne, prawo górnicze i dotyczące ochrony środowiska naturalnego, ochrona odwiecznych obszarów osiedlenia i tradycyjnego sposobu życia niewielkich liczebnie wspólnot etnicznych.

Z Konstytucji Federacji Rosyjskiej wypytywa szereg zasad ogólnych wpływających na kształt poszczególnych instytucji prawa ochrony środowiska. Przyjrzyjmy się im bliżej, przyjmując za model porównawczy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (KRP).

⁷⁷ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38).

W pierwszej kolejności wypada postawić kwestię obowiązywania zasady zrównoważonego rozwoju, powszechnie uznawanej jako wiodące pryncypium międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Przypomnijmy, że w polskiej Konstytucji została ona wyrażona wprost w art. 5 *in fine*, a jej treść zdefiniowano w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”⁷⁸.

Rosja podpisała i ratyfikowała wszystkie dokumenty Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat środowiska i rozwoju z 1992 r., jednakże proklamowana w Rio de Janeiro zasada zrównoważonego rozwoju (*ros. ustojczivoje razwitie*)⁷⁹ nie została wyrażona wprost w KFR. 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 wykorzystania⁸⁰. Naruszeniem tego przepisu będzie zatem wydobywanie i wykorzystywanie nieodnawialnych elementów środowiska bez uzasadnionych potrzebami życiowymi przesłanek. Racjonalne wykorzystanie podlega kontroli ze strony państwa, a podmioty naruszające tę zasadę ponoszą odpowiedzialność karną administracyjną i cywilną. Racjonalność odnosi się zwłaszcza do tych zasobów, które uznaje się za nieodnawialne. W doktrynie prawa rosyjskiego uważa się, że na podstawie tego przepisu szczególnej ochronie podlegają ropa, gaz, metale i kamienie szlachetne.

⁷⁸ Art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219).

⁷⁹ 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.

⁸⁰ B. Rakoczy, *Problematyka ochrony środowiska w Konstytucji Federacji Rosyjskiej*, „Prawo i Środowisko” 2004, nr 3, s. 102.

Wskazuje się także, że wykorzystanie zasobów może się odbywać jedynie z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska⁸¹.

Bezpośrednie uznanie zasady zrównoważonego rozwoju za zasadę prawa i polityki FR w dziedzinie ochrony środowiska po raz pierwszy znalazło swój wyraz w dekreście Prezydenta FR z dnia 4 lutego 1994 r. o strategii przejścia Federacji Rosyjskiej ku zrównoważonemu rozwojowi⁸². Tym dokumentem prezydent zobowiązał rząd do uwzględniania koncepcji zrównoważonego rozwoju przy opracowywaniu prognoz i programów rozwoju społeczno-ekonomicznego, przygotowywaniu aktów prawnych, podejmowaniu decyzji gospodarczych i innych przedsięwzięć państwowych. Dalszą konkretyzacją idea ta uzyskała w Ekologicznej Doktrynie Federacji Rosyjskiej, zaaprobowanej zarządzeniem Rządu FR z dnia 31 sierpnia 2002 r.⁸³ Zgodnie z tym dokumentem celem strategicznym rosyjskiej polityki w sferze ekologii jest ochrona systemów naturalnych, podtrzymywanie ich spójności, podwyższenie jakości życia, polepszenie zdrowia społeczeństwa i sytuacji demograficznej, a także wzmocnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju⁸⁴. Wkrótce po tym zasada zrównoważonego rozwoju została wprowadzona do federalnej ustawy z dnia 10 grudnia 2002 r. o ochronie środowiska⁸⁵, będącej kompleksową regulacją w przedmiotowej dziedzinie, jak również do innych ustaw.

Kolejne pryncypium wyrażone w KFR to prawo człowieka do środowiska. Od czasów Deklaracji Sztokholmskiej ONZ z 1972 r., stanowi ono ważny element prawa międzynarodowego, implementowany do ustaw zasadniczych wielu państw europejskich. Konstytucja Federacji Rosyjskiej proklamuje go art. 42, który stanowi, 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”. Zdaniem B. Rakoczego prze-

⁸¹ Там же, s. 103.

⁸² Указ Президента РФ от 4.02.1994 N 236 – О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, Internet, <http://pravo.gov.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102028490> [dostęp: 11.09.2020].

⁸³ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 N 1225-р – Об экологической доктрине Российской Федерации, Internet, <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=61782> [dostęp: 11.09.2020].

⁸⁴ М. Szady, dz. cyt., s. 125.

⁸⁵ Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ – Об охране окружающей среды, Internet, <https://rg.ru/2002/01/12/oxranasredy-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

pis ten konstruuje „ogólną kategorię praw ekologicznych, stanowiących nową generację praw człowieka, w której mieszczą się uprawnienia szczególne: 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 ekologicznego”⁸⁶.

Konkretyzację wyżej wymienionych uprawnień znajdujemy w przepisach ustaw federalnych. Przepis art. 3 federalnej ustawy z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska (u.o.ś.) stanowi, że „działalność gospodarcza i każda inna działalność organów władzy państwowej FR, organów jednostek podziału terytorialnego i organów samorządu terytorialnego, osób prawych i fizycznych mająca wpływ na środowisko powinna być realizowana z uwzględnieniem m.in.: przestrzegania prawa człowieka do życia w sprzyjających warunkach środowiska, ochrony, odtwarzania i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych jako podstawowych warunków do zabezpieczenia sprzyjającego stanu środowiska, bezpieczeństwa ekologicznego, odpowiedzialności organów władzy publicznej za stan środowiska, odpłatności za korzystanie z jego zasobów oraz obowiązku naprawienia szkody w środowisku, powszechnego prawa dostępu do wiarygodnej informacji o stanie środowiska, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji”.

Przepis art. 11 ust. 1. u.o.ś. stanowi, 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.

Z ustępu 2 art. 11 u.o.ś. wynikają kolejne uprawnienia przysługujące obywatelom, w tym m.in.: tworzenie stowarzyszeń społecznych i innych niekomercyjnych organizacji, składanie wniosków o dostęp do aktualnej, pełnej i wiarygodnej informacji o stanie i ochronie środowiska w miejscu swojego zamieszkania, składanie wniosków o przeprowadzenie spo-

⁸⁶ B. Rakoczy, dz. cyt., s. 103.

tecznej ekspertyzy ekologicznej i uczestniczenia w jej przeprowadzeniu, wniesienie pozwu o naprawienie szkody w środowisku (art. 11 ust. 2 u.o.ś.).

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

Warto podkreślić, iż wyżej scharakteryzowanego prawa człowieka do środowiska nie zawiera Konstytucja RP. Brak ten powoduje, iż wyrażone w art. 86 KRP powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie jest asymetryczny, gdyż nie koreluje 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).

Problematyka prawa człowieka do środowiska ściśle łączy się z zasadą ochrony ludności tubylczej (autochtonicznej). Rosja jako cywilizacja międzykontynentalna jest ziemią wielu kultur, narodowości i religii, na której przetrwało ponad 194 narodów i mniejszości etnicznych⁸⁷. Konstytucja Federacji Rosyjskiej w znowelizowanym w art. 69 ust. 1 i 2 „Gwarantuje prawa rdzennych, niewielkich liczebnie narodowości, zgodnie z ogólnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego oraz umowami międzynarodowymi zawartymi przez Federację Rosyjską. Państwo chroni tożsamość kulturową wszystkich narodów i społeczności etnicznych Federacji Rosyjskiej, gwarantuje zachowanie różnorodności etnokulturowej i językowej”.

Z zasadą tą wiąże się również wyrażony w art. 72 lit. l KFR obowiązek „ochrony pierwotnych obszarów osiedlenia i tradycyjnego sposobu życia niewielkich liczebnie wspólnot etnicznych”, który nałożony został zarówno na organy władzy państwowej Federacji Rosyjskiej, jak i organy władzy wykonawczej poszczególnych podmiotów Federacji Rosyjskiej (republik, okręgów autonomicznych, obwodów autonomicznych, krajów, obwodów i miast federalnych), gdyż – jak już była o tym mowa – problematyka tzw. małych narodów objęta jest wspólnym zakresem działania. Obowiązek ten wypływa bezpośrednio ze wspomnianego art. 9 ust. 1 KFR, który stanowi, że „Ziemia i inne zasoby środowiska naturalnego są użyt-

⁸⁷ Список, численность и процентаж народов России, Internet, <http://www.www.opocuu.com/narody.htm> [dostęp: 11.09.2020].

kowe i ochraniające przez Federację Rosyjską jako podstawa życia i działalności ludów, zamieszkujących dane terytorium”.

Do podpisanych i ratyfikowanych przez Rosję dokumentów międzynarodowych odnoszących się do statusu ludności rdzennej zaliczyć należy: Powszechną deklarację praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych⁸⁸, przy czym najbardziej zaawansowanym aktem podpisanym przez Federację Rosyjską w przedmiotowej dziedzinie jest Deklaracja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach ludności rdzennej uchwalona w dniu 13 grudnia 2007 r.⁸⁹ Jej artykuły potwierdzają prawo własności ludności rdzennej do ziem, terytoriów i bogactw naturalnych, które tradycyjnie do niej należały, prawo do restytucji i rekompensaty za utracone ziemie, terytoria i bogactwa, wprowadzają zakaz składowania materiałów niebezpiecznych na obszarach zajmowanych przez tę ludność oraz obowiązek prowadzenia z nią konsultacji dotyczących realizacji projektów mających wpływ na środowisko, „w szczególności gdy chodzi o rozwój, użytek lub eksploatację minerałów, wody lub innych bogactw naturalnych”⁹⁰.

Prawa „tubylczych i lokalnych społeczności prowadzących tradycyjny tryb życia” są również przedmiotem Konwencji o różnorodności biologicznej sporządzonej 5 czerwca 1992 r., ratyfikowanej przez Federację Rosyjską 17 lutego 1995 r.⁹¹ Jej artykuły zobowiązują państwa strony do respektowania, ochrony i utrzymywania wiedzy, innowacji i praktyk stosowanych przez tubylcze i lokalne społeczności, prowadzące tradycyjny

⁸⁸ Council of Europe, Internet, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures> [dostęp: 11.09.2020].

⁸⁹ Tekst polski deklaracji, Internet, https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_Polish.pdf [dostęp: 11.09.2020].

⁹⁰ А. С. Лалетина, *Международно – правовые акты по вопросам защиты прав коренных и малочисленных народов на землю*, „Проблемы в Российском Законодательстве. Юридический журнал” 2009, nr 2 s. 85, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/v/mezhdunarodno-pravovye-akty-po-voprosam-zaschity-prav-korenyh-malochislennyh-narodov-na-zemlyu-pravovoy-analiz-i-praktika-primeneniya> [dostęp: 11.09.2020].

⁹¹ Федеральный закон от 17.02.1995 N 16-ФЗ – О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии, Internet, <http://kremlin.ru/acts/bank/7541> [dostęp: 11.09.2020]. Постановление Правительства Российской Федерации от 1.07.1995 N 669 – О мерах по выполнению Конвенции о биологическом разнообразии, Internet, <http://docs.cntd.ru/document/9012326> [dostęp: 11.09.2020].

tryb życia sprzyjający ochronie i zrównoważonemu użytkowaniu różnorodności biologicznej, wspierania ich szerszego stosowania, jak również do ochrony i zachęcania do zwyczajowego wykorzystywania zasobów biologicznych, zgodnie z tradycyjnymi praktykami kulturowymi, które odpowiadają wymogom ochrony i zrównoważonego użytkowania, oraz do międzynarodowej współpracy i wymiany informacji obejmującej „wiedzę tradycyjną i tubylczą”.

Użyte w Konstytucji FR pojęcie „rdzennych, niewielkich liczebnie narodowości FR” jest zgodne z terminologią przyjętą w doktrynie prawa międzynarodowego⁹², a jego szczegółową definicję znajdujemy w art. 1 federalnej ustawy z dnia 30 kwietnia 1999 r. o gwarancjach praw rdzennych, niewielkich liczebnie narodowości Federacji Rosyjskiej⁹³, gdzie oznacza ono „ludy żyjące na terytoriach tradycyjnego osiedlenia swoich przodków, zachowujące tradycyjny sposób życia, gospodarkę i rzemiosło, liczące mniej niż 50 tys. osób i mające świadomość przynależności do niezależnej wspólnoty etnicznej”. W świetle tej definicji odróżnić należy „rdzenne, niewielkie liczebnie narodowości FR”, których ogólna liczba przedstawicieli wynosi około 500 tys., a zatem 0,3% ludności kraju⁹⁴, od innych rdzennych narodów zamieszkujących obszar federacji. Największą grupę etniczną, obejmującą niemal 80% ludności FR, stanowią Ruscy, następnie Tatarzy, Baszkirzy, Czuwasze, Jakuci, Ingusze, Czeczeńcy, Hazarowie i in.

Formalny wykaz małych narodów określony został uchwałą Rządu FR z dnia 24 marca 2000 r.⁹⁵ wydaną po zapoznaniu się ze stanowiskiem organów władzy wykonawczej podmiotów federacji, na terenie których żyje

⁹² Федеральный закон от 30.04.1999 N 82-ФЗ – О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102059473> [dostęp: 11.09.2020].

⁹³ Por. P. Daranowski, *Ludność rdzenna – prawo do samostanowienia – Grenlandia*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2014, nr 5, s. 143–157, Internet, [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Polski_Rocznik_Praw_Czlowieka_i_Prawa_Humanitarnego/Polski_Rocznik_Praw_Czlowieka_i_Prawa_Humanitarnego-r2014-t5-s143-157/Polski_Rocznik_Praw_Czlowieka_i_Prawa_Humanitarnego-r2014-t5-s143-157.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Polski_Rocznik_Praw_Czlowieka_i_Prawa_Humanitarnego/Polski_Rocznik_Praw_Czlowieka_i_Prawa_Humanitarnego-r2014-t5/Polski_Rocznik_Praw_Czlowieka_i_Prawa_Humanitarnego-r2014-t5-s143-157/Polski_Rocznik_Praw_Czlowieka_i_Prawa_Humanitarnego-r2014-t5-s143-157.pdf) [dostęp: 11.09.2020].

⁹⁴ Размещение населения коренных малочисленных народов по территориям преимущественного проживания КМН, Internet, http://www.perepis2002.ru/ct/html/TOM_13_01.htm [dostęp: 11.09.2020].

⁹⁵ Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 N 255 – О едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102065057> [dostęp: 11.09.2020].

ludność rdzenna. Status uzyskało 47 narodowości wchodzących w skład 28 podmiotów federacji, między innymi: Aleuci, Chantowie, Czukczycy, Czuwańcy, Ewenkowie, Eskimosi, Kamczadańcy, Mansowie i Nieńcy.

Celem ustawy o gwarancjach praw rdzennych, niewielkich liczebnie narodowości Federacji Rosyjskiej jest ustanowienie ogólnych podstaw prawnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturowego małych narodów, ochrony ich środowiska zamieszkiwania, zachowania i odrodzenia języków, tradycyjnego sposobu życia, gospodarowania, wykorzystania i ochrony ziemi oraz innych zasobów przyrodniczych. Ustawa gwarantuje im między innymi prawo do bezpłatnego użytkowania ziemi w miejscach tradycyjnego zamieszkania, tradycyjnej działalności gospodarczej oraz prawo do odszkodowania za wystąpienie szkody w środowisku. Przepisy te uzupełnia Kodeks podatkowy FR⁹⁶, który zwalnia wspólnoty małych narodów od podatku gruntowego i podatku od nieruchomości. Kodeks ten przewiduje także zwolnienie z podatku od dochodów pochodzących z tradycyjnej działalności gospodarczej (np. hodowla reniferów).

Bezpośrednia zależność ludzkiej egzystencji od warunków środowiska naturalnego znajduje odzwierciedlenie w szczególnym statusie prawnym małych narodów, który gwarantuje im priorytetowe prawo korzystania z zasobów przyrody. Federalne ustawodawstwo środowiskowe przewiduje w tym zakresie liczne uprawnienia i przywileje⁹⁷. Federalna ustawa z dnia 24 lipca 2009 r. o polowaniu i zachowaniu zasobów łowieckich oraz o zmianie niektórych ustaw⁹⁸ wprowadza pojęcie polowania tradycyjnego. Myśliwi-autochtoni mogą polować swobodnie, bez formalności uzyskania upoważnienia na pozyskanie zwierzyny. Mogą polować poza obwodami łowieckimi, o ile leżą one na terenach „tradycyjnej działalności ludności rdzennej”, pozyskiwać niektóre ptaki objęte ochroną gatunkową

⁹⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.06.1998 N 146-ФЗ, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ [dostęp: 11.09.2020].

⁹⁷ Какие есть льготы для лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации?, Internet, <http://www.csipn.ru/information/35-jurhelp> [dostęp: 11.09.2020].

⁹⁸ Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ – Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102131705> [dostęp: 11.09.2020].

oraz stosować zwyczajowe narzędzia i sposoby polowania⁹⁹. Uprzywilejowany status rdzennych rybaków gwarantuje federalna ustawa z dnia 20 grudnia 2004 r. o rybołówstwie i ochronie biologicznych zasobów wodnych. Przyznaje ona prawo swobodnego, wolnego od opłat połowu ryb i innych organizmów wodnych z wyjątkiem gatunków chronionych. Zgodnie z federalną ustawą z dnia 14 marca 1995 r. o szczególnie chronionych obszarach przyrodniczych¹⁰⁰ ludność małych narodów może mieszkać i prowadzić tradycyjną działalność gospodarczą i rzemiosło na obszarach parków narodowych oraz na obszarach ochrony rezerwatowej. Natomiast Kodeks leśny FR¹⁰¹ gwarantuje im prawo bezpłatnego pozyskiwania drewna na własne potrzeby.

Przyjęcie tych ustaw odegrało oczywiście istotną pozytywną rolę w uregulowaniu i ochronie praw rdzennej ludności Federacji Rosyjskiej. Głównym osiągnięciem jest to, że po raz pierwszy na poziomie legislacyjnym w Federacji Rosyjskiej ustalono wsparcie państwa dla rdzennych, niewielkich liczebnie ludów Federacji Rosyjskiej jako niezależnych podmiotów prawa do tradycyjnego użytkowania zasobów naturalnych, w tym do ochrony pierwotnego siedliska i tradycyjnego sposobu życia, co generalnie jest zgodne z międzynarodowym podejściem do ochrony praw ludów tubylczych¹⁰².

Władze publiczne Federacji Rosyjskiej pracują nad kolejnymi aktami prawnymi mającymi gwarantować uprzywilejowany status małych narodów. Podejmowane są wysiłki zmierzające do uchwalenia ustawy federalnej o szczególnym statusie społecznym, ekonomicznym i kulturowym Dalekiego Wschodu oraz federalnej ustawy o hodowli reniferów w Federacji Rosyjskiej. Pierwszy akt przewiduje wprowadzenie kompleksu ulg podatkowych i socjalnych dla pobudzenia gospodarczego regionów dalekowschodnich, drugi zaś ma stworzyć dogodne ramy prawne dla hodowli

⁹⁹ В. А. Кряжков, *Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (на примере охоты)*, „Государство и право” 2016, nr 11, s. 40, Internet, <https://arcticconsult.files.wordpress.com> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁰⁰ Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ – Об особо охраняемых природных территориях, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=9nd=102034651> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁰¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ, Internet, <https://rg.ru/2006/12/08/lesnoy-kodeks-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁰² *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, В. Д. Зорькин, Л. В. Лазарев (ред.), Internet, <https://kommentarii.org/konstitutc/page75.html> [dostęp: 11.09.2020].

reniferów, podstawowego źródła utrzymania przedstawicieli rdzennych narodów Północy. Bez istotnego wsparcia federalnego małe narody FR mogą doszczętnie zniknąć z powierzchni ziemi.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej podnosi też kwestię prawa własności zasobów naturalnych. To kluczowe zagadnienie było przedmiotem wszystkich dotychczasowych rosyjskich konstytucji¹⁰³. Państwowa własność ziemi i jej zasobów stanowiła bazowy dogmat Związku Radzieckiego. Konstytucja ZSRR z 1936 r. głosiła, że ziemia, podglebie, wody i lasy są własnością państwową¹⁰⁴. Podobnie Konstytucja ZSRR z 1977 r. stanowiła, że ziemia, jej zasoby, wody, lasy stanowią wyłączną własność państwa¹⁰⁵. Grunty rolne w ZSRR przekazywane były w bezterminowe i nieodpłatne użytkowanie skolektywizowanemu państwowemu gospodarstwu rolnemu, kołchozom.

Pośród bogactw naturalnych KFR na pierwszym miejscu wymienia ziemię. To ona jawi się najcenniejszym i niczym niezastępowalnym zasobem. Jednakże stosownie do nowych realiów społeczno-ekonomicznych ustawa zasadnicza z 1993 r. stanowi, że „ziemia i inne zasoby naturalne mogą być przedmiotem własności prywatnej, państwowej, municypalnej oraz innych form własności” (art. 9 ust. 2 KFR). „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 słusznym interesów innych osób (art. 36 ust. 1 i 2 KFR)”. Z przepisów tych wynika, że własność prywatna ziemi i innych zasobów może być ograniczona z uwagi na określone Konstytucją przesłanki – szkodę w środowisku oraz prawa i słusne interesy innych osób¹⁰⁶.

Państwowa własność ziemi to zarówno własność federalna, jak i własność podmiotów federacji (regionów). Zajmuje ona około 60% terytorium kraju i obejmuje grunty leśne, tereny o przeznaczeniu obronnym i militarnym, tereny występowania użytecznych kopalin, obszary chronione, miejsca występowania gatunków wpisanych do Czerwonej

¹⁰³ Por. B. Rakoczy, dz. cyt., s. 101.

¹⁰⁴ *Конституция СССР 1936 года*, Internet, <http://www.tarasei.narod.ru/konst1936.htm> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁰⁵ *Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 1977 roku*, przeł. S. R. Dobrowolski, Warszawa 1977.

¹⁰⁶ B. Rakoczy, dz. cyt., s. 101.

Księgi FR¹⁰⁷. Nową formą własności ziemi jest własność municypalna. Jej pomiotami są jednostki samorządu lokalnego: miasta, wsie, rejony municypalne. Obejmuje ona około 20% ogółu ziemi FR¹⁰⁸. Pozostałe 20% gruntów stanowi własność prywatną. Zgodnie z Kodeksem ziemskim FR¹⁰⁹ 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, infrastruktury drogowej i energetycznej. Prawo ogranicza dostęp do własności ziemi rolnej cudzoziemcom. 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 in.

Podglebie (*niedra*) 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”¹¹⁰. Z uwagi na to, że *niedra* stanowi podstawę surowcową przemysłu wydobywczego utrzymującego rosyjską gospodarkę narodową¹¹¹ ustawodawca federalny zdecydował się objąć regulacją całą warstwę geologiczną Ziemi, aż do jej jądra, a nie tylko użyteczne kopaliny złożone w tej warstwie. 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 użytecznych kopaliny i innych zasobów odbywa się na podstawie koncesji, która może być przyznana zarówno państwowym, jak i prywatnym przedsiębiorstwom. Prawo na wydoby-

¹⁰⁷ *Право собственности на природные ресурсы*, Internet, <http://partnerstvo.ru/lib/pravo/node/732> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁰⁸ Tamże.

¹⁰⁹ *Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ*, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184> [dostęp: 11.09.2020].

¹¹⁰ *Федеральный закон от 21.02.1992 N 2395-1 – О недрах*, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014778> [dostęp: 11.09.2020].

¹¹¹ Н. В. Кузнецова, *Экологическое право, Учебное пособие*, Юриспруденция 2000, Internet, <http://www.bibliotekar.ru/ecologicheskoe-pravo-2/> [dostęp: 11.09.2020].

wanie złóż na szelfie kontynentalnym przystępuje 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.¹¹² 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.

Stosownie do art. 8 Kodeksu wodnego Federacji Rosyjskiej z 2006 r.¹¹³ 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).

Zgodnie z Kodeksem leśnym Federacji Rosyjskiej z 2006 r.¹¹⁴ lasy są własnością federalną, osoby fizyczne nie mogą posiadać lasów na własność. Dla porównania, w Europie w rękach prywatnych znajduje się od 60 do 100% lasów¹¹⁵. 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

¹¹² Федеральный закон от 26.03.1998 N 41-ФЗ – О драгоценных металлах и драгоценных камнях, Internet, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12117> [dostęp: 11.09.2020].

¹¹³ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ, Internet, <http://docs.cntd.ru/document/901982862> [dostęp: 11.09.2020].

¹¹⁴ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ, Internet, <https://rg.ru/2006/12/08/lesnoy-kodeks-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

¹¹⁵ *Mapping the distribution of forest ownership in Europe*, European Forest Institute, Internet, http://www.efi.int/files/attachments/publications/private_forest_ownership_map_of_europe_april_2013.pdf [dostęp: 11.09.2020].

naturalnych kraju¹¹⁶, wprowadzającej zakaz prywatyzacji lasów państwowych, wód płynących, obszarów morskich wraz z linią brzegową, parków narodowych oraz kopalin. Podobnie jak w Polsce państwową własnością są również dziko występujące zwierzęta¹¹⁷. Z powyższych ustaleń wynika, że znacząca część zasobów naturalnych jest całkowicie wyłączona z obrotu cywilnoprawnego, gdyż stanowi własność państwową. Dotyczy to zasobów leśnych, wodnych, całości podglebia i zasobów świata zwierzęcego¹¹⁸.

Podsumowując dokonane ustalenia, wypada stwierdzić, że KFR zawiera nowoczesne rozwiązania w zakresie ochrony środowiska, stwarzając tym samym aksjologiczne podstawy państwa ekologicznego, pełniące funkcje ochronne, społeczne i prewencyjne¹¹⁹. Wyrażone w KFR pryncypia ustrojowe są zgodne ze standardami międzynarodowymi, w szczególności z zasadą zrównoważonego rozwoju, prawem człowieka do środowiska, ochroną praw ludności rdzennej. Konstytucja deklaruje zróżnicowane formy własności ziemi i bogactw naturalnych, przy czym ze względu na tradycyjny, centralistyczno-kolektywistyczny paradygmat gospodarowania zasobami ustawy federalne wprowadzają znaczące ograniczenia własności w odniesieniu do poszczególnych komponentów środowiska. Wyływający z eurazjatyckiej koncepcji rozwojowej państwowy charakter strategicznych zasobów naturalnych ma w Rosji charakter nie-negocjowalny.

¹¹⁶ Tekst. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1235.

¹¹⁷ Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ – О животном мире, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6542/ [dostęp: 11.09.2020].

¹¹⁸ А. С. Тихонова, *Содержание права собственности на природные ресурсы*, „Международный Журнал Гуманитарных и Естественных Наук” 2019, s. 1, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/soderzhanie-prava-sobstvennosti-na-prirodnye-resursy> [dostęp: 11.09.2020].

¹¹⁹ Por. B. Rakoczy, dz. cyt., s. 101.

Rozdział II

Źródła prawa Federacji Rosyjskiej na przykładzie aktów z dziedziny ochrony środowiska

1. Uwagi ogólne

Strukturze źródeł prawa rosyjskiego poświęcono jak dotąd niewiele publikacji w polskiej literaturze przedmiotu. Aby móc podjąć analizę konkretnych instytucji prawnych w ochronie środowiska, niezbędne jest zatem dokonanie ogólnej charakterystyki aktów normatywnych obowiązujących w FR.

Stosownie do art. 1 ust. 1 KFR Rosja jest demokratycznym federalnym państwem prawnym (*prawowoje gosudarstwo*). Ustawa zasadnicza określa ramową, hierarchiczną strukturę źródeł prawa, zasady przyjmowania i obowiązywania aktów normatywnych, kontrolę ich legalności. W odróżnieniu od terminologii stosowanej w Konstytucji RP KFR nie posługuje się pojęciem źródła prawa (ros. *istocznik prawa*), choć jest ono znane doktrynie, gdzie oznacza „wolę państwa wyrażoną w formie norm prawnych”¹²⁰. Rosyjska Konstytucja nie zawiera odrębnego rozdziału poświęconego aktom prawotwórczym, a ich katalog ma charakter otwarty. Konstytucja Rosji potraktowała problematykę źródeł lakonicznie, nie udzielając jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, które z wymienionych w niej aktów obowiązujących w sferze wykonawstwa mają charakter powszechnie obowiązujący, a które wewnętrzny. Model źródeł prawa należy zatem rekonstruować w oparciu o analizę poszczególnych przepisów Konstytucji, prawo federalne, poglądy doktryny i orzecznictwo.

Konstytucja FR jest najwyższym aktem normatywnym obowiązującym bezpośrednio na całym terytorium kraju¹²¹. Federalny urząd państwa

¹²⁰ М. Ю. Спирын, *Соотношение истока права, источника права и формы права с позиции волевой концепции правообразования*, „Юридический Вестник Самарского Университета” 2018, nr 1, s. 23, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-istoka-prava-istochnika-prava-i-formy-prava-s-pozitsii-volevoy-kontseptsii-pravoobrazovaniya>; tak samo: В. Анишина, В. Лютый, М. Марюшкин, *Обществознание*, Том 2, Москва 2009, Internet, https://books.google.pl/books?id=M_OFDwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pl#v=onepage&q&f=false, s. 31 [dostęp: 11.09.2020].

¹²¹ Art. 15 KFR ust. 1. KFR ma najwyższą samoistną moc prawną i obowiązuje na całym terytorium Federacji Rosyjskiej. Ustawy i inne akty prawne uchwalane w Federacji Rosyjskiej nie powinny pozostawać w sprzeczności z Konstytucją Federacji Rosyjskiej. Ust. 2. Organy władzy państwowej, organy samorządu lokalnego, osoby pełniące funkcje państwowe, obywatele i ich organizacje obowiązane są przestrzegać Konstytucji Federacji Rosyjskiej oraz ustaw.

determinuje podział źródeł na federalne i regionalne¹²². Prawo federalne obowiązuje bezpośrednio na obszarze całego kraju, a regionalne tylko na terenie danego podmiotu (art. 76 ust. 1 KFR¹²³). Prawu federalnemu przysługuje moc zwierzchnia nad regionalnym (art. 4 ust. 2 KFR¹²⁴). Akty federalne obowiązują automatycznie, z chwilą ich ogłoszenia, wywołując bezpośrednie skutki prawne bez jakiegokolwiek ich wdrażania do systemu podmiotów federacji¹²⁵.

Do wymienionych w rosyjskiej ustawie zasadniczej źródeł prawa należą: Konstytucja FR, federalna ustawa konstytucyjna, ustawa federalna, umowa międzynarodowa, dekret Prezydenta FR, zarządzenie Prezydenta FR¹²⁶, uchwała Rządu FR, zarządzenie Rządu FR¹²⁷, uchwała Rady Federacji, uchwała Dumy Państwowej. Wspomniane wyżej akty są źródłami prawa federalnego. Niewymienione w Konstytucji źródła prawa federalnego to różne typy aktów wykonawczych, w tym wielofunkcyjne *priказы*.

Konstytucja FR stanowi również o prawie regionalnym, w szczególności o „konstytucjach, statutach i ustawach podmiotów federacji”. Elementem prawa regionalnego są również akty municypalne stanowione przez różnorodne struktury prawa samorządowego FR. W myśl art. 131 ust. 1 KFR samorząd terytorialny funkcjonuje w osiedlach miejskich i wiejskich oraz na innych terenach z uwzględnieniem miejscowych tradycji historycznych i innych. Strukturę organów samorządu terytorialnego ludność określa samodzielnie¹²⁸.

Ochrona środowiska to zadanie wymagające zaangażowania władz publicznych zarówno na poziomie centralnym, regionalnym, jak i lokal-

¹²² Por. R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2009, s. 26.

¹²³ „W odniesieniu do kwestii będących przedmiotem kompetencji Federacji Rosyjskiej stosuje się federalne ustawy konstytucyjne oraz ustawy federalne mające bezpośrednie działanie na całym terytorium Federacji Rosyjskiej”.

¹²⁴ „Konstytucja Federacji Rosyjskiej i ustawy federalne mają najwyższą moc obowiązującą na całym terytorium Federacji Rosyjskiej”.

¹²⁵ Por. A. Bosiacki, H. Izdebski, *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Kraków 2013, s. 298.

¹²⁶ Polskie tłumaczenie Konstytucji FR z 2001 r. oryginalny termin *rasporiażeniye* przekłada jako rozporządzenie. Z dokonanej przeze mnie niżej analizy wynika jednak, że ze względu na wewnętrzny charakter tego aktu bardziej trafnym odpowiednikiem w języku polskim jest zarządzenie.

¹²⁷ Jw.

¹²⁸ Zob. szerzej M. Micińska-Bojarek, *Przemiany prawnoustrojowe samorządności lokalnej w Rosji – historia i współczesność*, „Studia Społeczne” 2015, nr 2, s. 107.

nym, zatem interesująca nas tematyka normowana jest za pomocą wszystkich typów źródeł, zaczynając od Konstytucji, kończąc na aktach municypalnych.

2. Federalna ustawa konstytucyjna i ustawa federalna

Konstytucja Federacji Rosyjskiej ma najwyższą samoistną moc prawną i obowiązuje na całym terytorium Federacji Rosyjskiej. Stosownie do art. 15 ust. 1–3 KFR ustawa (*zakon*) jest drugim po Konstytucji źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Rosyjska Konstytucja przewiduje przy tym dwa rodzaje ustaw, mianowicie federalną ustawę konstytucyjną i ustawę federalną.

Przedmiotem uchwalanej kwalifikowaną większością głosów federalnej ustawy konstytucyjnej są zagadnienia najwyższej wagi państwowej wymienione wprost w KFR (art. 108)¹²⁹. Należą do nich między innymi: przyjęcie do FR i utworzenie w jej składzie nowego podmiotu (art. 65 ust. 2), zmiana statusu podmiotu FR (art. 66 ust. 5), flaga państwowa, godło i hymn FR (art. 70), referendum (art. 84 lit. c), warunki wprowadzenia stanu wojennego (art. 87 ust. 3), warunki wprowadzenia stanu wyjątkowego (art. 88). Ranga zagadnień, podmiot je uchwalający (dwuizbowe Zgromadzenie Federalne), wymóg kwalifikowanej większości wskazują, że federalna ustawa konstytucyjna jest aktem wyższego rzędu nad ustawą federalną. Wprost stanowi o tym art. 76 ust. 3: „Ustawy federalne nie mogą być sprzeczne z federalną ustawą konstytucyjną”.

Przykładem tego aktu w dziedzinie środowiska jest federalna ustawa konstytucyjna z dnia 30 maja 2001 r. o stanie wyjątkowym¹³⁰, która ma

¹²⁹ „1. Federalne ustawy konstytucyjne uchwalane są w sprawach przewidzianych przez Konstytucję Federacji Rosyjskiej. 2. Federalna ustawa konstytucyjna uważana jest za uchwaloną, jeśli została zaaprobowana większością co najmniej trzech czwartych głosów ogólnej liczby członków Rady Federacji, i co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej. Prezydent Federacji Rosyjskiej w ciągu czternastu dni podpisuje uchwaloną federalną ustawę konstytucyjną i zarządza jej ogłoszenie”.

¹³⁰ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ – О чрезвычайном положении, Internet, <https://rg.ru/2001/06/02/chp-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

zastosowanie w przypadkach wystąpienia klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych.

Natomiast przedmiotem „zwykłej” ustawy federalnej, uchwalanej przez niższy organ parlamentu, Dumę Państwową, są sprawy należące do wyłącznych kompetencji Federacji Rosyjskiej oraz sprawy objęte zakresem kompetencji wspólnej, czyli takiej, która przysługuje zarówno Federacji Rosyjskiej, jak i jej podmiotom (art. 76 ust. 1 i 2 KFR). Podział kompetencji określają art. 71 i 72 KFR, umowy federalne oraz inne umowy o rozgraniczeniu zakresu kompetencji i uprawnień (art. 11 ust. 3 KFR).

Rosyjska Konstytucja nie wyraża wprost zasady wyłącznej formy ustawowej dla regulacji najważniejszych materii publicznych, w tym praw i wolności człowieka i obywatela. Z art. 15 ust. 3 zdanie drugie KFR wynika, że prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela mogą być normowane nie tylko w drodze ustawy, ale także w drodze „wszelkich normatywnych aktów prawnych”, o ile będą one oficjalnie podane do publicznej wiadomości.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Prezydentowi Federacji Rosyjskiej, 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 (art. 104 ust. 1 KFR). W odróżnieniu od regulacji zawartych w polskiej Konstytucji (por. art. 118 ust. 2 KRP) w Rosji nie przewiduje się instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Do wejścia w życie ustawy federalnej wymagana jest aprobatą Rady Federacji, podpis Prezydenta FR i ogłoszenie w oficjalnym organie promulgacyjnym.

Wiodącym aktem rangi ustawowej obowiązującym w interesującej nas dziedzinie jest federalna ustawa z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska¹³¹. Ma ona charakter *quasi*-kodeksu, zawierającego przepisy ogólne odnoszące się do wszystkich komponentów środowiska. Wprowadza podstawowe pojęcia, zasady ogólne, określa prawa i obowiązki obywateli, ekologiczne wymogi wobec działalności gospodarczej oraz ramowe in-

¹³¹ Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ – Об охране окружающей среды, Internet, <https://rg.ru/2002/01/12/oxranasredy-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

strumenty prawne. W uzupełnieniu regulacji horyzontalnej obowiązują: federalna ustawa z dnia 23 listopada 1995 r. o ekspertyzie ekologicznej¹³², federalna ustawa z dnia 27 lipca 2006 r. o informacji, technologiach informacyjnych i ochronie informacji¹³³, federalna ustawa z dnia 21 grudnia 1994 r. o ochronie ludności i terytorium w sytuacjach nadzwyczajnych naturalnego i technicznego charakteru¹³⁴, federalna ustawa z dnia 24 czerwca 1998 r. o odpadach produkcji i konsumpcji¹³⁵.

Rosyjskie prawo ochrony środowiska tradycyjnie wykazuje wysoki poziom kodyfikacji. Problematykę gospodarowania niektórymi komponentami środowiska reguluje Kodeks wodny FR z dnia 3 czerwca 2006 r.¹³⁶, Kodeks ziemski FR z dnia 25 października 2001 r.¹³⁷, Kodeks leśny FR z dnia 4 grudnia 2006 r.¹³⁸ Regulację pozakodeksową dopełniają: federalna ustawa z dnia 4 maja 1999 r. o ochronie powietrza atmosferycznego¹³⁹, federalna ustawa z dnia 21 lutego z 1992 r. o podglebiu¹⁴⁰, federalna ustawa z dnia 26 marca 1998 r. o metalach szlachetnych i kamieniach szlachetnych¹⁴¹, ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o szelfie kontynentalnym FR¹⁴².

¹³² Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ – Об экологической экспертизе, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102038321 [dostęp: 11.09.2020].

¹³³ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ – Об информации, информационных технологиях и о защите информации, Internet, <https://rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

¹³⁴ Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ – О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd...закон> [link nieaktywny] [dostęp: 11.09.2020].

¹³⁵ Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ – Об отходах производства и потребления, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102053807> [dostęp: 11.09.2020].

¹³⁶ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ, Internet, <http://docs.cntd.ru/document/901982862> [dostęp: 11.09.2020].

¹³⁷ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184> [dostęp: 11.09.2020].

¹³⁸ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ, Internet, <https://rg.ru/2006/12/08/lesnoy-kodeks-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

¹³⁹ Федеральный закон от 4.05.1999 N 96-ФЗ – Об охране атмосферного воздуха, Internet, www.kremlin.ru/acts/bank/13789 [dostęp: 11.09.2020].

¹⁴⁰ Федеральный закон от 21.02.1992 N 2395-1 – О недрах, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014778> [link nieaktywny] [dostęp: 11.09.2020].

¹⁴¹ Федеральный закон от 26.03.1998 N 41-ФЗ – О драгоценных металлах и драгоценных камнях, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102052228&rdk> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁴² Федеральный закон от 30.11.1995 N 187-ФЗ – О континентальном шельфе Российской Федерации, Internet, <http://base.garant.ru/10108686/#ixzz5UEhrwGl> [dostęp: 11.09.2020].

Natomiast do najważniejszych ustaw federalnych z zakresu szeroko pojętej ochrony przyrody zaliczyć należy: ustawę z dnia 14 marca 1995 r. o szczególnie chronionych obszarach przyrodniczych¹⁴³, ustawę z dnia 24 kwietnia 1995 r. o świecie zwierzęcym¹⁴⁴, ustawę z dnia 24 lipca 2009 r. o polowaniu i zachowaniu zasobów łowieckich¹⁴⁵, ustawę z dnia 20 grudnia 2004 r. o rybołówstwie i zachowaniu biologicznych zasobów wodnych¹⁴⁶, ustawę z dnia 5 lipca 1996 r. o państwowej reglamentacji działalności w dziedzinie inżynierii genetycznej¹⁴⁷, ustawę z dnia 23 lutego 1995 r. o naturalnych zasobach leczniczych, leczniczo-uzdrowiskowych miejscowościach i kurortach¹⁴⁸, ustawę z dnia 1 maja 1991 r. o ochronie jeziora Bajkał¹⁴⁹. Najnowszym aktem z przedmiotowego zakresu jest ustawa z dnia 27 grudnia 2018 r. o odpowiedzialnym traktowaniu zwierząt¹⁵⁰. Dotyczy ona problematyki ochrony humanitarno-prawnej, która wcześniej normowana była tylko wyrywkowo, na gruncie przepisów karno-administracyjnych. Warto w tym miejscu przypomnieć, że pierwsza polska ustawa o ochronie humanitarnej zwierząt została uchwalona już w 1928 r.¹⁵¹

¹⁴³ Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ – Об особо охраняемых природных территориях, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102034651> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁴⁴ Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ – О животном мире, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6542/ [dostęp: 11.09.2020].

¹⁴⁵ Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ – Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102131705> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁴⁶ Федеральный закон от 20.10.2004 N 166-ФЗ – О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, Internet, <https://rg.ru/2004/12/23/rybolovstvo-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁴⁷ Федеральный закон от 5.07.1996 N 86-ФЗ – О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102042295> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁴⁸ Федеральный закон от 23.02.1995 N 26-ФЗ – О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102034405> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁴⁹ Федеральный закон от 1.05.1999 N 94-ФЗ – Об охране озера Байкал, Internet, www.kremlin.ru/acts/bank/13787 [dostęp: 11.09.2020].

¹⁵⁰ Федеральный закон от 27.12.2018 N 498-ФЗ – Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, Internet, <https://rg.ru/2018/12/29/fz-498-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁵¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 1932 r. Nr 42, poz. 417).

3. Umowa międzynarodowa

Związek Radziecki w swym początkowym okresie odnosił się do prawa międzynarodowego z dużym dystansem, jako do systemu utworzonego pod silnym wpływem państw kapitalistycznych, zawierającego treści nieodpowiadające wartościom Kraju Rad. Przepis art. 29 Konstytucji ZSRR z 1977 r. gwarantował wprawdzie „poszanowanie praw człowieka wynikających z umów międzynarodowych”, jednakże korzystanie z tych praw i wolności „nie mogło przynosić uszczerbku interesom społeczeństwa i państwa” (art. 39)¹⁵². Dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. wraz z ratyfikacją Konwencji o prawie traktatów uchwalonej w Wiedniu 22 maja 1969 r. ZSRR zdecydował się na zaakceptowanie zasady prymatu prawa międzynarodowego¹⁵³.

Rozpad Związku Radzieckiego przyspieszył i pogłębił proces umiędzynarodawiania i europeizacji rosyjskiego systemu prawnego¹⁵⁴. Kiedy w 1993 r. uchwalano Konstytucję, Rosja starała się maksymalnie zbliżyć do Europy. Wołą ówczesnych elit politycznych było szybkie dostosowanie prawodawstwa do postępującej internacjonalizacji prawa materialnego, zwłaszcza w stosunkach gospodarczych oraz w zakresie praw człowieka¹⁵⁵. W efekcie uchwalono ustawę zasadniczą państwa prawnego, którego nieodłączną cechą jest poszanowanie norm prawa międzynarodowego. Jednocześnie, dodany nowelizacją Konstytucji z dnia 1 lipca 2020 r. art. 671 stanowi, że „FR jest następcą prawnym ZSRR, a także kontynuatorem jego prawnym w zakresie członkostwa w organizacjach międzynarodowych i ich organach, uczestniczenia w umowach międzynarodowych, a także w zakresie przewidzianych w umowach międzynarodowych zobowiązań i aktywów ZSRR znajdujących się poza granicami Federacji Rosyjskiej”.

W myśl art. 15 ust. 4 KFR „Ogólnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego oraz umowy międzynarodowe zawarte przez Federację Ro-

¹⁵² *Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich...*, s. 45.

¹⁵³ Vienna Convention on the Law of Treaties, Internet, https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en [dostęp: 11.09.2020].

¹⁵⁴ J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa–Poznań 2009, s. 11.

¹⁵⁵ Tamże, s. 96.

syjską 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 federalnym (tzw. zasada dualizmu)¹⁵⁶. Ze zdania drugiego art. 15 ust. 4 KFR wynika, 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 zasadniczą¹⁵⁷. Wyrażona w niej zasada transformacji generalnej stanowi przełom w stosunku do poprzedniego ustroju prawnego, jego struktury, hierarchii źródeł, a przede wszystkim – systemu wartości¹⁵⁸.

Zapisy konstytucyjne uzupełnia federalna ustawa z dnia 15 lipca 1995 r. o umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej (u.o.u.m.)¹⁵⁹, jak

¹⁵⁶ A. Bosiacki, H. Izdebski, dz. cyt., s. 301.

¹⁵⁷ 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, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsiya-rf-i-mezhdunarodnoe-pravo-teoreticheskiy-vzglyad-na-ponyatie-obshchepriznannyye-printsipy-i-normy-mezhdunarodnogo-prava-ili> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁵⁸ J. Szymański, *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9, s. 49.

¹⁵⁹ Федеральный закон от 15.07.1995 N 101-ФЗ – О международных договорах Российской Федерации, Internet, <https://rg.ru/1995/07/21/mejdunarodnye-dogovory-dok.html> [dostęp: 11.09.2020]. Tekst ustawy w j. polskim: *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 1: *Ustrój*, W. Stańkiewicz (red.), Warszawa 2005, s. 109 i nast.

również federalna ustawa konstytucyjna z dnia 21 lipca 1994 r. o Sądzie Konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej¹⁶⁰. 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 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, brojenie, 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.).

¹⁶⁰ Федеральний конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ – О Конституционном Суде Российской Федерации, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102031436> [dostęp: 11.09.2020]. Tekst ustawy w j. polskim: *Rosyjskie prawo konstytucyjne...*, t. 1, s. 169.

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. Danilenko¹⁶¹. 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 ustawy¹⁶². Ostatecznie pozycja prawna umów międzynarodowych została dookreślona orzeczeniami Sądu Najwyższego FR, które jednoznacznie zdyskredytowały pogląd o pierwszeństwie nad prawem wewnętrznym każdej umowy międzynarodowej¹⁶³. Prymat ma tylko umowa międzynarodowa ratyfikowana

¹⁶¹ 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, pomimo iż ratyfikacji umów międzynarodowych dokonuje parlament. G. M. Danilenko, *Implementation of international law in CIS states: theory and practice*, „European Journal of International Law” 1999, nr 1, s. 64, Internet, <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, nr 3, s. 451.

¹⁶² Б. И. Осминин, *Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств*, Wolters Kluwer 2006, s. 253, Internet, https://books.google.pl/books?id=D-dA-63YIKDgC&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false [dostęp: 11.09.2020].

¹⁶³ 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 prze-

przez parlament w drodze ustawy i opublikowana w oficjalny sposób. I tylko takie umowy zajmują w hierarchii źródeł prawa miejsce pomiędzy Konstytucją a federalnymi ustawami konstytucyjnymi¹⁶⁴. 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.

Ratyfikując w 1998 r. Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Federacja Rosyjska uznała jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w kwestii wykładni i stosowania Konwencji oraz jej protokołów w przypadku ewentualnego naruszenia tych umów przez Rosję¹⁶⁵. Jednakże po niekorzystnych wyrokach w sprawach Jukosu wydanych przez ETPC¹⁶⁶ oraz przez Trybunał Arbitrażowy w Hadze¹⁶⁷ Sąd Konstytucyjny FR postanowieniem z dnia 14 lipca 2015 r. orzekł, że Rosja ma prawo nie wykonywać orzeczeń sprzecznych z Konstytucją¹⁶⁸. W uzasadnieniu sąd

widuje 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, Internet, <http://www.constitution.ru/decisions/10003328/10003328.htm> [dostęp: 11.09.2020]. W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy FR postanowieniem z 10 października 2003 r., stwierdzając, że „reguly 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, Internet, http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=18852 [dostęp: 11.09.2020].

¹⁶⁴ И. Н Барциц, *Международное право и правовая система России*, „Журнал Российского Права” 2001, nr 2, Internet, <http://base.garant.ru/985749/> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁶⁵ И. И. Лукашук, *Международное право Общая часть*, Москва 2005, s. 145, Internet, http://www.cawater-info.net/bk/water_law/pdf/lukashuk_1.pdf [dostęp: 11.09.2020].

¹⁶⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie Jukos przeciwko Rosji (14902/04), Internet, [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Yukos s"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-145730"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) [dostęp: 11.09.2020].

¹⁶⁷ Orzeczenie Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze z dnia 18 lipca 2014 r. w sprawie Jukos przeciwko Rosji (AA 227), Internet, http://archive.pca-cpa.org/Final%20Award%20-%2018%20July%202014%20-%20Yukos%20Universal%20Limited%20v.%20Russian%20Federationf230.pdf?fil_id=2723 [dostęp: 11.09.2020].

¹⁶⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. N 21-П г. Санкт-Петербург по делу о проверке конституционности положений статьи

stwierdził, że wykonanie przewidzianych wyrokiem ETPC środków zarówno o charakterze indywidualnym (*individual*), jak i ogólnym (*common*), musi się odbywać na „zasadach uznania takiego wyroku za część składową rosyjskiego systemu prawnego”. Rosja może więc w trybie wyjątku odstąpić od wykonywania nałożonych na nią obowiązków, kiedy takie odstąpienie stanowi „jedyne możliwy sposób uniknięcia naruszenia podstawowych zasad i norm Konstytucji Federacji Rosyjskiej”¹⁶⁹.

Istota tego orzeczenia została utrwalona w uchwalonej w dniu 4 grudnia 2015 r. nowelizacji federalnej ustawy konstytucyjnej z dnia 21 lipca 1994 r. o Sądzie Konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej (u.o.s.k.)¹⁷⁰. Jeśli pojawiają się wątpliwości, czy wykonanie orzeczenia organu międzynarodowego właściwego w sferze ochrony praw i wolności człowieka, podjęte na podstawie umowy międzynarodowej, której stroną jest FR, jest zgodne z Konstytucją FR, organy władzy wykonawczej (Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny FR, Centralna Komisja Wyborcza) kierują wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego FR o zbadanie możliwości wykonania takiego orzeczenia (art. 104² 2 u.o.s.k.). Sąd Konstytucyjny bada kwestię możliwości wykonania takiego orzeczenia „z punktu widzenia konstytucyjnego ustroju FR oraz ustanowionej w KFR regulacji praw i wolności człowieka i po przeprowadzeniu postępowania wydaje postanowienie, w którym uznaje, że wykonanie orzeczenia organu międzynarodowego w zgodzie z przepisami KFR jest możliwe w całości albo w części, albo uznaje, że wykonanie orzeczenia organu międzynarodowego w zgodzie z przepisami KFR jest niemożliwe w całości albo części (art. 104³⁻⁴ u.o.s.k.).

1 Федерального закона – О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона – О международных договорах Российской Федерации, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы, Internet, <http://www.rg.ru/2015/07/27/ks-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁶⁹ *Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej № 21-P z dnia 14 lipca 2015 roku (Dotyczy prawa Sądu Konstytucyjnego do kontroli wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, przeł. A. Pogódek, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 2, s. 449–470.

¹⁷⁰ Федеральный закон от 14.12.2015 N 7-ФКЗ – О внесении изменений в Федеральный конституционный закон – О Конституционном Суде Российской Федерации, Internet, http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&tlink_id=12&nd=102373198 [dostęp: 11.09.2020].

Rosja jest stroną ponad 70 umów i porozumień multi- i bilateralnych w dziedzinie ochrony środowiska. Najwcześniejsze porozumienia międzynarodowe dotyczyły, jak już wspomniano, ochrony fok i obszarów polarnych. W 1957 r. ZSRR ratyfikował Tymczasową konwencję o ochronie fok w północnej części Pacyfiku sporządzoną w Waszyngtonie dnia 9 lutego 1957 r.¹⁷¹ Akt wprowadza ogólny zakaz polowań na foki na Pacyfiku, od 30. równoleżnika na północ, włączając w to morza: Beringa, Ochockie i Japońskie. Statki naruszające zasady podlegają aresztowi. W tym samym roku Związek Radziecki podpisał dwustronną umowę z Norwegią o ochronie, zachowaniu i regulacji polowań na foki¹⁷². Dnia 15 listopada 1973 r. w Oslo ZSRR zawarł natomiast porozumienie w sprawie ochrony niedźwiedzi polarnych¹⁷³. Akt, do którego przystąpiły również Kanada, Dania-Grenlandia, Norwegia i USA, to jeden z pierwszych i najbardziej udanych międzynarodowych środków ochrony tego gatunku, spuścizną którego jest współpraca krajów w obliczu nowych zagrożeń dla niedźwiedzi, szczególnie w kontekście zmian klimatycznych. W 1978 r. ZSRR ratyfikował Konwencję o ochronie fok antarktycznych sporządzoną w Londynie dnia 1 czerwca 1972 r.¹⁷⁴, wprowadzającą zakaz polowań na foki na obszarach morskich położonych na południe od 60. równoleżnika szerokości geograficznej południowej. W strefach limitowanych połowów konwencja wprowadziła zakazy polowań na niektóre gatunki fok, okresy ochronne, obszary ochrony rezerwatowej.

Odnośnie do kompleksowej ochrony obszarów polarnych w dniu 23 czerwca 1961 r. wszedł w życie w ZSRR¹⁷⁵ Traktat Antarktyczny podpisany w Waszyngtonie 1 grudnia 1959 r.¹⁷⁶ Jego główne dążenie to za-

¹⁷¹ Указ Президиума ВС СССР от 27 сентября 1957 г. – О ратификации Временной конвенции о сохранении котиков северной части Тихого океана, Internet, <http://docs.pravo.ru/document/view/19593437/18261130/> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁷² G. Ginsburgs, R. M. Slusser, *A calendar of Soviet treaties, 1958-1973*, Sijthoff & Noordhoff, 1981, s. 40, Internet, https://books.google.pl/books/about/A_Calendar_of_Soviet_Treaties.html?id=3X4nnE7eKjEC&redir_esc=y [dostęp: 11.09.2020].

¹⁷³ Agreement on Conservation of Polar Bears, Internet, <http://sedac.ciesin.org/entries/texts/polar.bears.1973.html> [dostęp: 11.09.2020] [link nieaktywny]

¹⁷⁴ Tekst konwencji, Internet, <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/06/6-02/conservation-antarctic-seals.xml> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁷⁵ Секретариат Договора об Антарктике, Internet, <https://www.ats.aq/devAS/Parties?lang=r> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁷⁶ Tekst konwencji, Internet, <http://www.worldlii.org/int/other/treaties/UNTser/1961/277.html> [dostęp: 11.09.2020].

pewnienie wykorzystania Antarktydy do celów pokojowych. Natomiast w styczniu 1992 r. Rosja ratyfikowała Konwencję o zachowaniu żywych zasobów morskich Antarktyki sporządzoną w Canberze dnia 20 maja 1980 r.¹⁷⁷, której celem jest ochrona i racjonalnie korzystanie z populacji ryb, mięczaków, skorupiaków oraz wszystkich innych gatunków żywych organizmów, włącznie z ptakami występującymi na tym obszarze.

Najobszerniejszą grupę stanowią porozumienia dotyczące ochrony żywych zasobów mórz oraz ochrony mórz przed zanieczyszczeniami. Jedną z najstarszych jest Konwencja o uregulowaniu połowów wielorybów (ICRW) podpisana w Waszyngtonie dnia 2 grudnia 1946 r.¹⁷⁸, która w ZSRR weszła w życie dnia 10 listopada 1948 r.¹⁷⁹ W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. ZSRR ratyfikował wszystkie ważniejsze globalne umowy w zakresie ochrony mórz przed zanieczyszczeniami, w tym Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczenia morza olejami sporządzoną w Londynie dnia 12 maja 1954 r. (OILPOL)¹⁸⁰, Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji sporządzoną w Londynie, Meksyku, Moskwie i Waszyngtonie dnia 29 grudnia 1972 r.¹⁸¹, Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki sporządzoną w Londynie dnia 2 listopada 1973 r. (MARPOL)¹⁸², Układ o zakazie umieszczania broni jądrowej i innych rodzajów broni masowej zagłady na dnie mórz i oceanów oraz w jego podłożu sporządzony w Moskwie, Waszyngtonie i Londynie dnia 11 lutego 1971 r.¹⁸³ Po przemianach ustrojowych Rosja ratyfikowała w 1997 r. Konwencję Narodów Zjed-

¹⁷⁷ Lista stron konwencji, Internet, <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002800dc364> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁷⁸ Tekst konwencji, Internet, https://iwc.int/document_1343 [dostęp: 11.09.2020].

¹⁷⁹ Lista stron konwencji, Internet, <https://iwc.int/members.htm> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁸⁰ Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954, as amended in 1962 and 1969. Participants, Internet, <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails?id=TRE-000135&index=treaties> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁸¹ Tekst konwencji, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201046/volume-1046-I-15749-English.pdf> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁸² IMO Documentation, Protocol of 1978 relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as amended (MARPOL PROT 1978), Internet, <https://imo.amsa.gov.au/public/parties/marpol78.html> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁸³ Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Sea-Bed and the Ocean Floor and in the Subsoil thereof, Internet, http://disarmament.un.org/treaties/t/sea_bed [dostęp: 11.09.2020].

noczonych o prawie morza sporządzoną w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (UNCLOS)¹⁸⁴.

Ważniejsze umowy regionalne to Konwencja helsińska o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego sporządzona dnia 22 marca 1974 r., zastąpiona drugą konwencją helsińską, która weszła w życie w Federacji Rosyjskiej dnia 17 stycznia 2000 r.¹⁸⁵, Konwencja o ochronie Morza Czarnego przed zanieczyszczeniami podpisana dnia 21 kwietnia 1992 r. w Bukareszcie¹⁸⁶, Ramowa konwencja o ochronie środowiska morskiego Morza Kaspijskiego sporządzona w dniu 4 listopada 2003 r. w Teheranie¹⁸⁷.

W przedmiocie ochrony przyrody w 1976 r. Związek Radziecki ratyfikował Konwencję o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzoną w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r.¹⁸⁸ W tym samym 1976 r. Związek Radziecki przystąpił do Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem sporządzonej w Waszyngtonie w dniu 3 marca 1973 r. (CITES)¹⁸⁹. W 1988 r. ZSRR ratyfikował Konwencję w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego (UNESCO) uchwaloną w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r.¹⁹⁰ Na listę światowego dziedzictwa wpisano 16 obiektów kulturowych oraz 10 naturalnych, w tym jezioro Bajkał, Góry Altaju, lasy Komi, kompleks wulkanów na Kamczatce.

¹⁸⁴ Strona konwencji, Internet, http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm [dostęp: 11.09.2020].

¹⁸⁵ Internet, <http://www.helcom.fi/about-us/contracting-parties/> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁸⁶ Постановление ВС РФ от 12.08.1993 N 5614-1 – О ратификации Конвенции о защите Черного моря от загрязнения, Internet, www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?...intelsearch... [dostęp: 11.09.2020].

¹⁸⁷ Strona konwencji, Internet, <http://www.tehranconvention.org/> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁸⁸ Wkrótce utworzono w ZSRR pierwsze trzy obszary wodno-błotne, a po przemianach ustrojowych kolejne 32 obiekty, których areał ogólny wynosi dziś 10,3 mln hektarów. W ich skład wchodzi między innymi delta rzeki Selenga w pobliżu Bajkału, wybrzeże wschodniej części Zatoki Fińskiej, obiekty położone na Kamczatce, Zachodniej Syberii i w Arktyce. Strona konwencji, Internet, <http://russia.wetlands.org/Home/OverviewofallwetlandswithRamsarstatus/tabid/610/language/ru-RU/Default.aspx> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁸⁹ Strona konwencji, Internet, <https://www.cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁹⁰ Strona konwencji, Internet, <http://www.rus-eu-culture.ru/610/worldheritage/> [dostęp: 11.09.2020].

Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w dniu 5 czerwca 1992 r.¹⁹¹, to jedno z najbardziej rozpowszechnionych porozumień w dziedzinie ochrony przyrody, którego stroną są 193 państwa. W 1995 r. Rosja ratyfikowała umowę¹⁹² bez protokołów dodatkowych¹⁹³.

W przedmiocie ochrony gatunków i ich siedlisk Rosja nie zdecydowała się na ratyfikację Konwencji bońskiej o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt z dnia 23 czerwca 1979 r.¹⁹⁴ i Konwencji berneńskiej o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk z dnia 19 września w 1979 r.¹⁹⁵ Akty te zobowiązują do objęcia ochroną zwierząt stanowiących ważny zasób łowiecki Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu FR, stanowiący niekiedy podstawowe źródło utrzymania ludności rdzennej. Ponadto konwencja berneńska wprowadza ogólny zakaz stosowania chwytających za kończynę siideł, używanych przez ludność rdzenną podczas polowań tradycyjnych.

W przedmiocie ochrony powietrza i klimatu ZSRR ratyfikował Konwencję w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości sporządzoną w Genewie dnia 13 listopada 1979 r., protokół monitoringu powietrza (EMEP)¹⁹⁶, protokoły siarkowe¹⁹⁷, protokół azotowy¹⁹⁸. Nadto Konwencję o ochronie warstwy ozonowej sporządzoną w Wiedniu 22 marca 1985 r. oraz protokół montrealski dotyczący substancji zubażających warstwę ozonową¹⁹⁹. Natomiast w 1994 r. Rosja ratyfikowała Ramową

¹⁹¹ Strona konwencji, Internet, <https://www.cbd.int/information/parties.shtml> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁹² Федеральный закон от 17.12.1995 N 16-ФЗ – О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии, Internet, <http://kremlin.ru/acts/bank/7541> [dostęp: 11.09.2020].
Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 года N 669 – О мерах по выполнению Конвенции о биологическом разнообразии, Internet, <http://docs.cntd.ru/document/9012326> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁹³ Strona konwencji, Internet, <https://bch.cbd.int/protocol/parties/> [dostęp: 11.09.2020].

¹⁹⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17.

¹⁹⁵ Dz. U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263.

¹⁹⁶ Strona konwencji, Internet, http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html [dostęp: 11.09.2020].

¹⁹⁷ Strona konwencji, Internet, http://www.unece.org/fileadmin//DAM/env/lrtap/status/85s_st.htm [dostęp: 11.09.2020].

¹⁹⁸ Strona konwencji, Internet, http://www.uneceorg/fileadmin//DAM/env/lrtap/status/88n_st.htm [dostęp: 11.09.2020].

¹⁹⁹ Strona konwencji, Internet, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-2-a&chapter=27&clang=_en [dostęp: 11.09.2020].

konwencję w sprawie zmian klimatu sporządzoną w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r.²⁰⁰, określającą założenia międzynarodowej współpracy dotyczącej ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, a w 2004 r. również protokół z Kioto, co umożliwiło jego wejście w życie po wycofaniu się USA z negocjacji²⁰¹.

W przedmiocie odpadów, chemikaliów i substancji niebezpiecznych w 1995 r. Rosja ratyfikowała Konwencję o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych sporządzoną w Bazylei dnia 22 marca 1989 r.²⁰², regulującą kwestie transgranicznego przemieszczania się odpadów niebezpiecznych. Kolejne porozumienia z tego zakresu to Konwencja rotterdamska z dnia 10 września 1998 r. w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu, której celem jest promowanie wspólnej odpowiedzialności w handlu niebezpiecznymi chemikaliami, ratyfikowana przez Rosję w 2011 r.²⁰³, oraz Konwencja w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzona w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r., mająca na celu ograniczenie produkcji, stosowania, importu i eksportu substancji z grupy trwałych zanieczyszczeń organicznych (TZO), takich jak DDT i polichlorowane bifenyle PCB ratyfikowana przez FR 2011 r.²⁰⁴

W zakresie odpowiedzialności za szkody w środowisku i awarii przemysłowych ZSRR ratyfikował Konwencję o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne sporządzoną w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie dnia 29 marca 1972 r., Konwencję o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami sporządzoną w Brukseli dnia 29 listopada 1969 r. A po przemianach ustrojowych Konwencję o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową sporządzoną w Wiedniu dnia 21 maja 1963 r., mającą na celu ustanowienie minimalnych norm ochrony finansowej w przypadku szkody

²⁰⁰ Strona konwencji, Internet, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/status-of-ratification-of-the-convention> [dostęp: 11.09.2020].

²⁰¹ Strona konwencji, Internet, <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/status-of-ratification> [dostęp: 11.09.2020].

²⁰² Strona konwencji, Internet, <https://web.archive.org/web/20130614191851/http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/1290/Default.aspx> [dostęp: 11.09.2020].

²⁰³ Strona konwencji, Internet, <http://chm.pops.int/Countries/StatusofRatifications/tabid/252/Default.aspx#a-note-1> [dostęp: 11.09.2020].

²⁰⁴ Strona konwencji, Internet, <http://chm.pops.int/Countries/StatusofRatifications/tabid/252/Default.aspx#a-note-1> [dostęp: 11.09.2020].

powstającej w związku z pokojowym wykorzystywaniem energii atomowej²⁰⁵, i Konwencję w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych sporządzoną w Helsinkach dnia 17 marca 1992 r.²⁰⁶

Z uwagi na potencjał militarny Rosja jest jedną z najważniejszych stron umów dotyczących konfliktów zbrojnych. Pierwszą z tej grupy jest ratyfikowana w 1978 r.²⁰⁷ Konwencja o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich sporządzona w Genewie dnia 18 maja 1977 r., zakazująca tworzenia i posiadania przez państwa broni geoinżynierijnej, geofizycznej zwanej też pogodową, a więc wszelkich środków technicznych zdolnych wywoływać trzęsienia ziemi, powodzie i susze itp. Z tą problematyką wiąże się również Protokół I do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie 8 czerwca 1977 r., który zakazuje stosowania metod i środków prowadzenia wojny, których celem jest wywoływanie rozległych, długotrwałych i poważnych szkód w środowisku naturalnym oraz ataków na środowisko z tytułu represaliów. ZSRR ratyfikował protokół w maju 1991 r.²⁰⁸

Podsumowując bogaty dorobek rosyjskiej współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska, nie sposób nie zwrócić uwagi na charakterystyczne „białe plamy” w niektórych obszarach tematycznych. Przedewszystkim jest to brak zainteresowania umowami związanymi z zapewnieniem dostępu do informacji i partycypacji publicznej w ochronie środowiska. Dotyczy to Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzonej w Espoo dnia 25 lutego 1991 r.²⁰⁹ oraz Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.²¹⁰ Zatem rosyjskie regulacje dotyczące tej problematyki to oryginalne

²⁰⁵ Strona IAEA, Internet, https://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/liability_status.pdf [dostęp: 11.09.2020].

²⁰⁶ Strona konwencji, Internet, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-6&chapter=27&lang=en [dostęp: 11.09.2020].

²⁰⁷ Strona konwencji, Internet, <http://disarmament.un.org/treaties/t/enmod> [dostęp: 11.09.2020].

²⁰⁸ Strona konwencji, Internet, <https://www.icrc.org/> [dostęp: 11.09.2020].

²⁰⁹ Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110.

²¹⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

rozwiązania prawne niezdeteminowane wymogami międzynarodowymi. Drugi wyraźnie zaniedbany obszar tematyczny to ochrona humanitarna zwierząt. Spośród czterech konwencji Rady Europy odnoszących się do tej problematyki Rosja ratyfikowała w 1991 r., tylko jedną, a mianowicie Europejską Konwencję o ochronie zwierząt podczas transportu międzynarodowego sporządzoną w Paryżu dnia 13 grudnia 1968 r.²¹¹

4. Dekret, zarządzenie, uchwała

Rosyjska ustawa zasadnicza poświęca kilka artykułów źródłom prawa stanowionym przez Prezydenta FR i Rząd FR. W myśl przepisów ustrojowych Prezydent FR wydaje dekryty i zarządzenia, a Rząd FR uchwały i zarządzenia. KFR nie stanowi jednak na temat wydawania aktów prawnych przez inne wymienione w niej federalne organy władzy wykonawczej, w tym przez Przewodniczącego Rządu FR i ministerstwa²¹².

Przegląd źródeł konstytucyjnych należy rozpocząć od aktów urzędowych Prezydenta FR. Jego pozycję ustrojową określa rozdział 4 KFR, z którego wynika szeroki zakres uprawnień głowy państwa, plasujący go na pozycji „władzy moderującej”, zatem wychodzącej poza ramy monteskiuszowskiego trójpodziału władzy. Oprócz dominującej pozycji w zakresie egzekutywy Prezydent FR posiada również istotne uprawnienia we wszystkich pozostałych sferach. Jest on bezspornie najważniejszym organem systemu ustrojowego, posiadającym liczne kompetencje prawotwórcze²¹³. Podobne usytuowanie prezydenta występuje we Francji i w Kazachstanie²¹⁴.

²¹¹ Strona konwencji, Internet, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=065&CM=8&DF=05/10/2015&CL=ENG> [dostęp: 11.09.2020].

²¹² В. Ф. Ломакина, *Правовая природа актов государственного управления*, „Труды Института Государства и Права Российской Академии Наук” 2015, nr 4, s. 42, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-aktov-gosudarstvennogo-upravleniya> [dostęp: 11.09.2020].

²¹³ М. Ю. Роман, *Нормативные правовые акты президента российской федерации как источники российского права*, „Вестник Башкирского Университета” 2006, nr 4, s. 133, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/normativnye-pravovye-akty-prezidenta-rossiyskoy-federatsii-kak-istochniki-rossiyskogo-prava> [dostęp: 11.09.2020].

²¹⁴ A. Chorążewska, *Status Prezydenta RP na tle modeli ustrojowych głowy państwa w systemie parlamentarnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 21, s. 770, Internet, https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/55_status_prezydenta_rp.pdf [dostęp: 11.09.2020].

Stosownie do art. 90 ust. 1 KFR²¹⁵ 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). Przykład takiego aktu to dekret z dnia 2 sierpnia 2010 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego w siedmiu podmiotach FR ze względu na zagrożenie pożarowe²¹⁶. Prócz dekretów normatywnych prezydent wydaje dekrety nienormatywne, zawierające normy konkretno-indywidualne (np. akty łaski)²¹⁷.

Drugie wymienione w art. 90 KFR źródło to zarządzanie (ros. *rasporiażenie*). W piśmiennictwie rosyjskim zdefiniowano je jako „jeden z aktów podstawowych zasadniczo nienoszący charakteru normatywnego, wydawany przez organ władzy wykonawczej (Prezydenta RF, 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 i organizacyjnych”²¹⁸. Ponieważ „normatywny charakter” oznacza, iż normy aktu kierowane są do nieograniczonego kręgu adresatów²¹⁹, to brak tej cechy wskazuje na źródło prawa wewnętrznego. Zatem tłumaczenie tego zwrotu w dotychczasowo-

²¹⁵ Art. 90 ust. 1. 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.

²¹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 2.08.2010 – Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности, в семи субъектах Российской Федерации, Internet, <http://kremlin.ru/news/8558> [dostęp: 11.09.2020].

²¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 16.09.2019 N 446 – О помиловании Сапоцкой Н. А. Internet, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909160042> [dostęp: 11.09.2020].

²¹⁸ Большой юридический словарь, М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева, Инфра, Москва 2003, Internet, <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17831> [dostęp: 11.09.2020]. Чем отличается приказ от распоряжения?, Internet, https://nsovetnik.ru/dru-goe/chem_otlichaetsya_prikaz_ot_rasporyazheniya/ [dostęp: 11.09.2020].

²¹⁹ Н. А. Пьянов, Консультации по теории государства и права: Тема «Правовое регулирование и его механизм», „Сибирский Юридический Вестник” 2003, N 1, s. 8, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/konsultatsii-po-teorii-gosudarstva-i-prava-tema-pravovoe-regulirovanie-i-ego-mehanizm-1> [dostęp: 11.09.2020].

wych przekładach KFR jako rozporządzenie jest nietrafne, gdyż w polskiej terminologii prawniczej rozporządzenie zawsze jest aktem powszechnie obowiązującym, niezależnie od tego czy pochodzi od organu centralnego (np. rozporządzenie ministra), terytorialnego (rozporządzenie wojewody), czy jest źródłem prawa unijnego (rozporządzenie Komisji Europejskiej).

Analogicznie jak dekret zarządzenie może zawierać normy abstrakcyjno-generalne, np. w sprawie organizacji uroczystego przyjęcia z okazji 25-lecia uchwalenia Konstytucji FR²²⁰, albo konkretno-indywidualne, np. w sprawie przyznania nagród²²¹.

Dekrety i zarządzenia to podstawowe formy sprawowania władzy prezydenckiej. Głowa państwa rosyjskiego wydaje około 20 dekretów i kilkunastu zarządzeń miesięcznie²²². W ochronie środowiska formę dekretów przybierają najczęściej wieloletnie, ogólnokrajowe koncepcje i strategie rozwojowe, np. należą tu wspomniany dekret z dnia 4 lutego 1994 r. o strategii przejścia Federacji Rosyjskiej ku zrównoważonemu rozwojowi²²³ czy dekret z dnia 19 kwietnia 2017 r. o strategii bezpieczeństwa ekologicznego FR do 2025 r.²²⁴

O aktach prawnych wydawanych przez Rząd FR stanowi natomiast art. 115 KFR²²⁵. Wynika z niego, że uchwały i zarządzenia Rządu FR są aktami wykonawczymi obowiązującymi na całym obszarze kraju, wydanymi

²²⁰ Распоряжение Президента Российской Федерации от 28.11.2018 N 356-рп – О проведении торжественного приема, посвященного празднованию 25-летия принятия Конституции Российской Федерации, Internet, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201811280056> [dostęp: 28.04.2020].

²²¹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 12.11.2018 N 335-рп – О поощрении, Internet, <http://kremlin.ru/acts/bank/43723> [dostęp: 11.09.2020].

²²² Oficjalna strona Prezydenta Rosji, Internet, <http://kremlin.ru/acts/bank> [dostęp: 11.09.2020].

²²³ Указ Президента РФ от 04.02.1994 N 236 – О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102028490> [dostęp: 11.09.2020].

²²⁴ Указ Президента РФ от 19.04.2017 – О Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102028490&backlink=1&&nd=1024306> [dostęp: 11.09.2020].

²²⁵ 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.

w celu realizacji Konstytucji, ustaw federalnych i dekretów normatywnych. Nadzór nad działalnością rządu sprawuje prezydent, który może uchylić akt sprzeczny z prawem.

Treść wzmiankowanego wyżej artykułu została powielona i jednocześnie uzupełniona w art. 23 federalnej ustawy konstytucyjnej z dnia 17 grudnia 1997 r. o Rządzie Federacji Rosyjskiej²²⁶. W myśl tego przepisu akty o charakterze normatywnym wydawane są w formie uchwał (ros. *postanowlieniye*), natomiast akty dotyczące kwestii organizacyjno-technicznych oraz innych zagadnień bieżących, niemające charakteru normatywnego, wydawane są w formie zarządzeń (ros. *rasporiażeniye*). Uchwały i zarządzenia podpisuje Premier Rządu FR. Uchwała Rządu FR jest więc aktem wykonawczym „o normatywnym charakterze”, wydawanym w celu realizacji aktów wyższego rzędu, regulującym istotne materie publiczne i skierowanym do szerokiego kręgu adresatów, zatem stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego. W trybie uchwały mogą być też 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 (art. 23 federalnej ustawy o Rządzie FR).

Najbliższym polskim odpowiednikiem uchwały Rządu FR jest rozporządzenie Rady Ministrów. Podstawowa różnica między obu aktami polega na tym, że uchwała Rządu FR nie wymaga szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie (por. art. 92 ust. 1. KRP²²⁷). Ustawy federalne nie zawierają delegacji do wydania aktów wykonawczych przez Rząd FR, zawierają natomiast ogólnikowe upoważnienia do wydania aktów wykonawczych przez organy niższego szczebla (ministerstwa). Biorąc za przykład uchwałę Rządu FR z dnia 29 czerwca 2011 r. o federalnym programie celowym „Przezwyciężenie skutków awarii radiacyjnych w okresie do 2015 r.”²²⁸, można stwierdzić, iż dany akt nie powołuje się na żaden

²²⁶ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ – О Правительстве Российской Федерации, Internet, <https://rg.ru/1997/12/23/pravitelstvo-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

²²⁷ 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).

²²⁸ Постановление Правительства РФ от 29.06.2011 N 523 – О федеральной целевой программе „Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года”, Internet, <https://rg.ru/2011/07/19/radiac-avarii-site-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

konkretny przepis ustawy, który miałby stanowić upoważnienie do jego wydania. W pierwszych artykułach uchwały znajdziemy natomiast przywołanie tytułów kilku ustaw oraz aktów podustawowych, przedmiotem których jest przewyciężanie skutków zdarzeń radiacyjnych, jako ogólnego upoważnienia do wydania tego aktu.

Przepis art. 115 KFR wymienia zarządzenie (ros. *rasporiażenije*) jako drugi w kolejności typ źródła prawnego, co sugeruje jego niższą rangę, a ze wzmiankowanego wyżej art. 23 federalnej ustawy konstytucyjnej o Rządzie Federacji Rosyjskiej jednoznacznie wynika jego wewnętrzny charakter.

Uchwały i zarządzenia Rządu FR są 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. Organ jest przy tym zobowiązany do zachowania wymogu zgodności z aktami wyższego szczebla i przestrzegania zakresu swoich kompetencji. Przeprowadzony w tej pracy wywód doprowadził do wniosku, że *rasporiażenije* jest aktem prawa wewnętrznego. Za taką argumentacją przemawia bowiem brzmienie art. 23 federalnej ustawy konstytucyjnej z dnia 17 grudnia 1997 r. o Rządzie FR. W związku z powyższym najtrafniejszym polskim odpowiednikiem *rasporiażenija* jest zarządzenie, a nie rozporządzenie.

W sprawach ochrony środowiska w drodze uchwał rządowych normowane są ważne zagadnienia uzupełniające do ustaw, jak wykazy czy przepisy techniczne, na przykład uchwała z dnia 19 lutego 1996 r. o Czerwonej Księdze FR²²⁹ czy uchwała z dnia 24 marca 2000 o jednolitym wykazie rdzennych, niewielkich liczebnie narodów FR²³⁰, dokumenty o charakterze planistyczno-programowym, jak na przykład uchwała z dnia 15 kwietnia 2014 r., o zatwierdzeniu państwowego programu FR „Ochrona środowiska na lata 2012–2020”²³¹ czy zarządzenie z dnia 17 lutego 2014 r.

²²⁹ Постановление Правительства РФ от 19.02.1996 N 158 – О Красной книге РФ, Internet, <http://base.garant.ru/2107939/> [dostęp: 11.09.2020].

²³⁰ Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 N 255 – О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102065057> [dostęp: 11.09.2020].

²³¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 326 – Об утверждении государственной программы РФ „Охрана окружающей среды” на 2012–2020 годы, Internet, <http://pravo.gov.ru/.../ips/?...Постановление+Правительства+Российск...> [dostęp: 11.09.2020].

– Strategia ochrony rzadkich, zagrożonych wyginięciem gatunków zwierząt, roślin i grzybów FR do 2030 r.²³²

Uchwały podejmowane są również przez izby rosyjskiego parlamentu. Rada Federacji podejmuje uchwały w enumeratywnie określonych kwestiach najwyższej wagi państwowej, m.in. takich jak zatwierdzanie zmian granic między podmiotami Federacji Rosyjskiej, zatwierdzanie dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej o wprowadzeniu stanu wojennego, zatwierdzanie dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, rozstrzyganie kwestii ewentualnego użycia Sił Zbrojnych (art. 102 ust. 1). Niższa izba parlamentu (Duma Państwa) podejmuje uchwały w sprawie obsady najważniejszych stanowisk państwowych i w innych enumeratywnie określonych kwestiach (art. 103 ust. 1). Uchwały te mają charakter źródeł prawa wewnętrznego.

5. Źródła prawa federalnego niewymienione w Konstytucji Federacji Rosyjskiej

Stanowienie źródeł prawa niewymienionych w Konstytucji uregulowane jest aktami rągi podustawowej. W szczególności jest to uchwała Rządu FR z dnia 13 sierpnia 1997 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu przygotowania normatywnych aktów prawnych federalnych organów władzy wykonawczej i ich państwowej rejestracji²³³. W myśl jej art. 1 ust. 1 normatywne akty prawne federalnych organów władzy wykonawczej wydawane są „na podstawie i w celu wykonania federalnych ustaw konstytucyjnych, ustaw federalnych, dekretów i zarządzeń Prezydenta FR uchwał i zarządzeń Rządu FR a także z inicjatywy federalnych organów władzy wykonawczej w ramach ich kompetencji”. Akty te mogą mieć zatem cha-

²³² Распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 N 212-р – Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в РФ на период до 2030 года, Internet, <https://rg.ru/2014/02/24/griby-site-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

²³³ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 – Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102048667> [dostęp: 11.09.2020].

rakter wykonawczy w stosunku do źródeł postawionych wyżej w hierarchii, jak również mogą mieć charakter autonomiczny i powstawać z własnej inicjatywy organów egzekutywy.

Wymienione w art. 1 ust. 2 uchwały typu aktów to kolejno: uchwała (ros. *postanowlieniye*), *prikaz* (wielofunkcyjny akt normatywny niemający jednoznacznego odpowiednika w polskiej terminologii prawniczej), zarządzenie (ros. *rasporiażeniye*), regulamin (ros. *prawiła*), instrukcja (ros. *instrukcija*), statut (ros. *położeniye*). Choć z konstrukcji przepisu wynika wyczerpujący charakter katalogu, w porządku prawnym występują jeszcze inne rodzaje aktów normatywnych, jak na przykład wytyczne (ros. *ukazanie*).

O uchwale i zarządzeniu była już mowa. W tym miejscu wypada więc scharakteryzować *prikaz*. W języku naturalnym oznacza on rozkaz, nakaz. Natomiast w ujęciu doktryny pod tym pojęciem rozumie się „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”²³⁴.

Z punktu widzenia funkcji normatywnej *prikaz* to pojęcie wieloznaczne. Po pierwsze *prikazy* mogą mieć charakter abstrakcyjno-generalny i stanowić źródło prawa powszechnie obowiązującego. Do wydawania takich *prikazów* upoważnione są ministerstwa federalne, korporacje państwowe, a także inne podmioty na podstawie upoważnień ustawowych. Z dekretu z dnia 9 marca 2004 r. o systemie i strukturze federalnych organów władzy wykonawczej²³⁵ wynika bowiem, że mając za podstawę akty wyższej rangi i dążąc do ich wykonania ministerstwo federalne „realizuje regulację normatywno-prawną” (*normatiwno-prawowoje regulirowanije*). Termin „regulacja normatywno-prawna” oznacza natomiast kompetencję do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego²³⁶. Ministerstwo

²³⁴ *Приказ*, Internet, <http://pravoteka.ru/encyclopedia11784> [dostęp: 11.09.2020]. Подзаконные нормативно-правовые акты, Internet, <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/podzakonnye-npa.html> [dostęp: 11.09.2020]. Элементарные начала общей теории права. Право и закон, В. И. Червонюк (ред.), М. КолосС, Москва 2003, Internet, https://elementary_law.academic.ru/297 [dostęp: 11.09.2020].

²³⁵ Указ Президента Российской Федерации от 9.03.2004 N 314 – О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, Internet, <https://rg.ru/2004/03/11/federel-dok.html> [dostęp: 11.09.2020]. Dekret aktualny w części dotyczącej systemu i uchylony w części dotyczącej struktury.

²³⁶ Н. А. Пьянов, *Консультации по теории государства и права: Тема Правовое регулирование и его механизм*, „Сибирский Юридический Вестник” 2003, nr 1, s. 8, Internet, <https://cyberleninka.ru/.../konsultatsii-po-teorii-gosudarstva-i-prav...> [dostęp: 11.09.2020].

może zatem wydawać akty wykonawcze o charakterze powszechnie obowiązującym. Formą realizacji tej kompetencji jest właśnie *prikaz*, który w tym przypadku należy tłumaczyć jako rozporządzenie ministerialne. Jako przykład można tu powołać *prikaz* Ministerstwa Środowiska FR z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu polowań²³⁷. Akt ten zawiera normy skierowane do ogólnie określonych kategorii adresatów. Jego preambuła stanowi, iż został on wydany na podstawie i w celach realizacji art. 23 i 32 ustawy o łowiectwie i zachowaniu zasobów łowieckich²³⁸. Przepisy art. 23 ust. 4 i 32 pkt 6 tejże ustawy stanowią lakoniczną, podmiotowo-przedmiotową delegację do wydania aktu²³⁹. Inny przykład tego rodzaju aktu to *prikaz* Ministerstwa Środowiska FR z dnia 25 listopada 2005 r. o zatwierdzeniu wykazów obiektów świata roślinnego wpisanych do Czerwonej Księgi FR...²⁴⁰

Analogiczna kompetencja przysługuje korporacjom państwowym²⁴¹, takim jak *Roskosmos* czy *Rosatom*²⁴² oraz innym upoważnionym przez ustawę podmiotom, w tym Prezydentowi FR jako Najwyższemu Zwierzch-

²³⁷ Приказ Минприроды России от 16.11.2010 N 512 – Об утверждении Правил охоты, Internet, <https://rg.ru/2011/02/24/ohota-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

²³⁸ Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ – Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102131705 [dostęp: 11.09.2020].

²³⁹ Dokładny odpowiednik to Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz. U. z 2005 r. Nr 61, poz. 548).

²⁴⁰ Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 25.11.2005 N 289 – Об утверждении перечней (списков) объектов растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ и исключенных из Красной книги РФ по состоянию на 1.06.2005 г., Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself...1...красная+книга [dostęp: 11.09.2020].

²⁴¹ Status korporacji państwowych normuje federalna ustawa z dnia 12 stycznia 1996 r. o organizacjach niekomercyjnych, natomiast pozycję konkretnych podmiotów określają ustawy szczególne. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ – О некоммерческих организациях, Internet, <https://rg.ru/1996/01/24/nko-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁴² Art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 2015 r. o Państwowej Korporacji w Sferze Działalności Kosmicznej *Roskosmos* stanowi, iż dla celów określonych w ustawie korporacja państwowa realizuje regulację normatywno-prawną. Analogiczna kompetencja przysługuje działającemu na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 2007 r. o Państwowej Korporacji w Sferze Energii Atomowej *Rosatom*. Федеральный закон от 13.07.2015 N 215-ФЗ – О Государственной корпорации по космической деятельности „Роскосмос”, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102384785&backlink=1&&nd=102376005> [dostęp: 11.09.2020]. Федеральный закон от 01.12.2007 N 317-ФЗ – О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом”, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102118565&backlink=1&&nd=102118574> [dostęp: 11.09.2020].

nikowi Sił Zbrojnych na podstawie art. 13 ust. 1 federalnej ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o obronie²⁴³.

Príkaz może być też aktem abstrakcyjno-generalnym o charakterze wewnętrznym. Np. *príkaz* Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Ekologii FR z dnia 16 lutego 2011 r. o emblematach rozpoznawczych Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Ekologii FR²⁴⁴. Akt ten powołuje się we wstępie nie na ustawę, a na statutowe kompetencje organu, i określa wzory oznaczeń służbowych. Zawiera więc typowe normy prawa wewnętrznego, a zatem jego odpowiednikiem w języku polskim jest zarządzenie ministerialne.

Trzeci typ *príkazu* to akt administracyjny o charakterze konkretno-indywidualnym²⁴⁵. Na przykład *príkaz* Ministerstwa Zdrowia FR z dnia 28 września 2016 r. o powołaniu sekretarza Rady Społecznej przy Ministerstwie Zdrowia FR²⁴⁶.

Príkazy 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 agencje.

Stosownie do dekretu z dnia 9 marca 2004 r. o systemie i strukturze federalnych organów władzy wykonawczej służba federalna to organ, który realizuje funkcje w zakresie kontroli i nadzoru, a także funkcje specjalne w zakresie obrony, bezpieczeństwa publicznego itp. Jest to umundurowany i uzbrojony aparat siłowy, uprawniony do wydawania indywidualnych aktów prawnych. Służba federalna wydaje akty prawa wewnętrznego, np. *príkaz* Federalnej Służby Nadzoru Środowiska (*Rospirodnadzor*) w sprawie zatwierdzenia metodyki obliczania wskaźników oddawania do użytku kompleksów przemysłowych i technicznych służących do przetwarzania,

²⁴³ Федеральный закон от 31.05.1996 N 61-ФЗ – Об обороне, Internet, <https://base.garant.ru/135907/4838ee0ae072cab29985721c1a2457bb/> [dostęp: 11.09.2020].

²⁴⁴ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16.02.2011 N 36 – Об учреждении ведомственных знаков отличия Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102148637...1 [dostęp: 11.09.2020].

²⁴⁵ Подзаконные нормативно-правовые акты, Internet, <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/podzakonnye-npa.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁴⁶ Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28.09.2016 – О назначении ответственного секретаря Общественного совета при Министерстве здравоохранения Российской Федерации, Internet, <https://static-3.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/032/713/original/740.pdf?1475568726> [dostęp: 11.09.2020].

unieszkodliwiania i usuwania odpadów²⁴⁷. Służba federalna wydaje akty indywidualne i świadczy usługi dla ludności. Kieruje nią dyrektor.

Z kolei agencja federalna jest organem władzy wykonawczej, która we właściwej sferze działalności zarządza majątkiem państwowym, prowadzi i udostępnia rejestry, księgi i katastry, świadczy usługi dla ludności i egzekwuje prawo. Agencja wydaje akty prawa wewnętrznego (*prikazy*), akty indywidualne oraz świadczy usługi polegające na sporządzaniu odpisów i kopii z rejestrów, katastrów itp. Na czele agencji federalnej stoi dyrektor.

Mając na uwadze wielofunkcyjność *prikazu*, potwierdzić wypada wstępne założenie, iż nie ma on jednoznacznego polskiego odpowiednika. Każdorazowo z treści danego aktu wynikać będzie, czy jest to źródło prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzenie ministerialne), źródło prawa wewnętrznego (zarządzenie ministerstwa/służby/agencji) czy też akt administracyjny (mianowanie, powołanie, przyznanie nagrody itp.).

Warto w tym miejscu podnieść, iż w Rosji pojęcie organu odnosi się zarówno do organizacji, jak i do podmiotu uprawnionego do podejmowania decyzji. Prawo i doktryna nie wyodrębniają decydenta od aparatu administracyjnego (urzędu)²⁴⁸. W obrocie prawnym organ decyzyjny i jego zaplecze biurokratyczne traktowane są jako całość²⁴⁹. Nieoddzielenie organu od osoby to cecha patrymonializmu ustrojowego. Ujęcie takie wynika też z tradycji państwa policyjnego, w którym „cały hierarchicznie skonstruowany aparat występuje na zewnątrz jako jedność”²⁵⁰. Zatem *prikazy* i inne akty normatywne wydawane są przez ministerstwa, służby, a nie ministrów, dyrektorów itd. Z powyższych wywodów wynika, że akt noszący w języku rosyjskim nazwę *prikaz* może pełnić kilka funkcji normatywnych. W zależ-

²⁴⁷ Приказ Росприроднадзора от 13.12.2019 N 845 – Об утверждении Методологии расчета показателя Количество введенных в эксплуатацию производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов I и II классов опасности, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343258/ [dostęp: 11.09.2020].

²⁴⁸ Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева, *Современный экономический словарь*, Инфра, Москва 1999, s. 479, *Органы управления*, Internet, https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/10542/органы_управления [dostęp: 11.09.2020].

²⁴⁹ *Виды государственных органов*, Internet, https://biblioclub.ru/index.php?page=dict&dict_id=130 [dostęp: 11.09.2020].

²⁵⁰ A. Pakuła, *Od państwa policyjnego do państwa neopolicyjnego. Objawy polityzacji demokratycznego państwa prawnego*, w: *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, J. Korczak (red.), Wrocław 2018, s. 381, Internet, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89631/30_A_Pakuła_Od_panstwa_policyjnego_do_panstwa_neopolicyjnego.pdf

ności od treści i wydającego go podmiotu może on zawierać przepisy powszechnie obowiązujące, wewnętrzne albo być aktem stosowania prawa. W przypadku tłumaczenia nazwy danego aktu na język polski każdorazowo wymagana będzie wnikliwa analiza jego treści, albowiem nie nazwa aktu przesądza o jego charakterze, tj. uznaniu go za powszechnie obowiązujący lub wewnętrzny, a jego treść. Konieczność dokonywania oceny treści aktu celem określenia jego charakteru normatywnego niewątpliwie osłabia gwarancje ochrony praw człowieka i obywatela.

Federalne ministerstwa, służby i agencje tworzą jednostki strukturalne oraz oddziały terytorialne w regionach (pomiotach) federacji. Jednakże stosownie do wzmiankowanej wyżej uchwały Rządu FR z dnia 13 sierpnia 1997 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu przygotowania normatywnych aktów prawnych federalnych organów władzy wykonawczej i ich państwowej rejestracji jednostki strukturalne i oddziały terytorialne federalnych organów władzy wykonawczej nie mają prawa wydawać normatywnych aktów prawnych. Normatywny akt prawny może natomiast zostać wydany w porozumieniu z jednym lub kilkoma federalnymi organami władzy wykonawczej.

Kolejne typy źródeł wymienione uchwałą to regulaminy i instrukcje. Jako przykład powołać tu można wydany przez Federalną Agencję Archiwalną (*Rosarchiw*) regulamin bezpieczeństwa przeciwpożarowego państwowych i municypalnych archiwów FR²⁵¹ oraz instrukcję wypełniania dokumentów dotyczących państwowych muzeów i bibliotek²⁵². Ostatni, wymieniony uchwałą akt to *położenije*. Stosownie do definicji literatury jest to „normatywny akt prawny, mający charakter zbiorczy (zestawieniowy) określający status organu państwowego”²⁵³. Pojęcie to odpowiada więc statutowi instytucji publicznej. Statuty organów federalnych zatwierdzane są w trybie dekretów lub uchwał Rządu FR, np. zatwierdzony dekretem Prezydenta FR Statut Międzyresortowej Komisji Rady Bezpie-

²⁵¹ Специальные правила пожарной безопасности государственных и муниципальных архивов Российской Федерации, Internet, <http://archives.ru/documents/rules/fire-rules.shtml> [dostęp: 11.09.2020].

²⁵² Инструкция по заполнению паспорта государственного музея, библиотеки (в части документов Архивного фонда Российской Федерации), Internet, http://archives.ru/documents/rules/passport_muslib.shtml [dostęp: 11.09.2020].

²⁵³ Элементарные начала общей теории права. Право и закон, В. И. Червонюк (ред.), М. КолосС, Москва 2003, Internet, https://elementary_law.academic.ru/297 [dostęp: 11.09.2020].

czeństwa Federacji Rosyjskiej w Sferze Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Socjalnego²⁵⁴.

Jak wspomniano, w porządku prawnym występuje jeszcze *ukazanie*, słownikowo tłumaczone jako wytyczna, która może mieć charakter okólnika rozsyłanego do organów niższego rzędu²⁵⁵. Na przykład wytyczna Federalnej Służby Nadzoru Weterynaryjnego i Fitosanitarnego z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie ograniczenia wwozu żywego drobiu i jaj z Rumunii²⁵⁶.

6. Prawo regionalne

Prawo regionalne to prawo stanowione przez podmioty Federacji Rosyjskiej. Na tle wszystkich państw świata o ustroju federalnym Rosja wyróżnia się „asymetrycznym” statusem swoich części składowych. W jej skład wchodzi bowiem aż sześć typów podmiotów. Są nimi: republika, obwód autonomiczny, okręg autonomiczny, kraj, obwód, miasto o znaczeniu federalnym. Ogółem państwo składa się z 85 podmiotów zwanych regionami, w tym: 22 republik, 9 krajów, 46 obwodów, 3 miast o znaczeniu federalnym, 4 okręgów autonomicznych i jednego obwodu autonomicznego. Zróżnicowany status części składowych wynika z przestanków narodowo-terytorialnych i terytorialnych. Nie bez znaczenia pozostają przy tym aspekty historyczne i geopolityczne. Typy jednostek wyodrębnionych ze względu na przestanki 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 podmiotów pochodzą zazwyczaj od nazw narodowości, np. Republika Buriacji, Żydowski Obwód Autonomiczny, Ewenkijski Okręg Autonomiczny.

²⁵⁴ Указ Президента РФ от 06.05.2011 N 590 – Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации (вместе с Положением о Совете Безопасности Российской Федерации, Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере), Internet, <https://rg.ru/2011/05/10/sovbez-site-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁵⁵ *Организация работы с документами: Учебник*, В. А. Кудряев (ред.), Инфра, Москва 2002, s. 592, Internet, <https://www.twirpx.com/file/184288/> [dostęp: 11.09.2020].

²⁵⁶ Указание Россельхознадзора от 09.02.2017 N ФС-НВ-7/2473 – Об ограничениях на ввоз живой птицы и инкубационного яйца из Румынии, Internet, <https://www.alta.ru/tamdoc/17a02473/> [dostęp: 11.09.2020].

Z kolei w jednostkach terytorialnych (obwodach, krajach i miastach o znaczeniu federalnym) przeważają etniczni Rusczy. Przy czym obwody i kraje mają w zasadzie tożsamy status ustrojowy. Różnica w nazwie tych jednostek wywodzi się z przesłanek historycznych. W imperium carskim krajami nazywano jednostki administracyjne położone na jego obrzeżach. Nazwy obwodów i krajów pochodzą zazwyczaj od nazw geograficznych, np. Kraj Nadmorski, obwód archangielski.

Konstytucja FR gwarantuje równość praw wszystkich podmiotów Federacji Rosyjskiej w stosunkach wzajemnych z federalnymi organami władzy państwowej (art. 5 ust. 4 KFR). Tym niemniej status poszczególnych podmiotów różni się znacząco. *De iure* najbardziej niezależną pozycję mają republiki. Konstytucja FR określa je mianem państw. Republika (państwo) posiada własną konstytucję i ustawodawstwo. Kraj, obwód, miasto o znaczeniu federalnym, obwód autonomiczny i okręg autonomiczny mają własny statut i ustawodawstwo (art. 5 ust. 2 KFR). Konstytucja republiki może określić inne języki urzędowe, traktowane na równi z językiem rosyjskim.

O kompetencjach prawotwórczych podmiotów federacji stanowi art. 76 ust. 4. KFR: „Poza zakresem działania Federacji Rosyjskiej oraz wspólnym zakresem działania Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej republiki, kraje, obwody, miasta o znaczeniu federalnym, obwód autonomiczny i okręgi autonomiczne stanowią własne regulacje prawne, łącznie z wydawaniem ustaw i innych normatywnych aktów prawnych”. Artykuł ten przyznaje zatem możliwość stanowienia ustaw oraz innych aktów prawnych regionom federacji. O ich miejscu w hierarchii źródeł przesądza natomiast ust. 5 art. 76 KFR, w myśl którego, ustawy oraz inne normatywne akty prawne podmiotów Federacji Rosyjskiej nie mogą być sprzeczne z ustawami federalnymi wydanymi w sprawach „objętych zakresem działania Federacji Rosyjskiej” oraz w sprawach „wspólnego działania Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej”. W razie wystąpienia sprzeczności prymat ma ustawa federalna. Wynika z tego, że stosownie do podziału kompetencji między federacją a jej podmiotami, określonego w art. 71 i 72 KFR, ustawy federalne odnoszące się do wyłącznej kompetencji federacji i wspólnej kompetencji federacji oraz regionów, mają prymat nad ustawą regionalną. Natomiast w razie sprzeczności między ustawą federalną a normatywnym aktem prawnym podmiotu Federacji Rosyjskiej wydanym w sprawach leżących „poza zakresem dzia-

łania Federacji Rosyjskiej oraz wspólnym zakresem działania Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej”, obowiązuje normatywny akt prawny podmiotu Federacji Rosyjskiej (art. 76 ust. 6 KFR).

Stosownie do art. 71 lit. e KFR sprawy objęte zakresem działania Federacji Rosyjskiej obejmują „federalną własność państwową i zarządzanie nią”, w związku z tym zarządzanie środowiskiem w lasach, na państwowych obszarach ochrony przyrody czy szelfie kontynentalnym należeć będzie do wyłącznej kompetencji władz federalnych. Natomiast zgodnie z art. 72.1 lit. c, e, h, l KFR wspólny zakres obejmuje: problemy władania, użytkowania i rozporządzania ziemią, kopalinami oraz wodnymi i innymi zasobami naturalnymi, korzystanie z zasobów przyrody, ochronę środowiska naturalnego i zapewnianie bezpieczeństwa ekologicznego, obszary przyrodnicze podlegające szczególnej ochronie, walkę z katastrofami, klęskami żywiołowymi, epidemiami oraz likwidowanie ich skutków, ochronę odwiecznych obszarów osiedlenia i tradycyjnego sposobu życia niewielkich liczebnie wspólnot etnicznych. Zatem we wszystkich wymienionych sprawach, niezastrzeżonych dla kompetencji władz federalnych regiony FR tworzą własne regulacje. Jako przykład można wskazać ustawę obwodu kamczackiego z dnia 29 października 2002 r. o edukacji ekologicznej w obwodzie kamczackim²⁵⁷, ustawę Republiki Inguszetia z dnia 5 grudnia 2017 r. o podglebiu²⁵⁸, ustawę Republiki Tatarstanu z dnia 1 grudnia 1999 r. o ekspertyzie ekologicznej²⁵⁹.

7. Reguły promulgacyjne i kontrola legalności

Stosownie do federalnej ustawy z dnia 14 czerwca 1994 r. o trybie publikowania i wejścia w życie federalnych ustaw konstytucyjnych, ustaw

²⁵⁷ Закон Камчатской области от 29.10.2002 N 45 – Об экологическом образовании в Камчатской области, zaksobr. kamchatka.ru/filemanager/download/6194 [dostęp: 11.09.2020].

²⁵⁸ Закон Республики Ингушетия от 05.12.2017 N 50-ПЗ – О недрах, docs.cntd.ru/document/450231566 [dostęp: 11.09.2020].

²⁵⁹ Закон Республики Татарстан от 1.12.1999 N 2471 – Об экологической экспертизе, docs.cntd.ru/document/917010385 [dostęp: 11.09.2020].

federalnych, aktów izb Zgromadzenia Federalnego²⁶⁰ funkcję promulgatorów, w których publikuje się federalne ustawy konstytucyjne i ustawy federalne, pełnią papierowe i elektroniczne wydania periodyków „Parlamentskaja Gazieta” (<https://www.pnp.ru/>), „Zebranie Ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej” (www.szFR.ru), dziennik „Rossijskaja Gazieta” (<https://rg.ru/>) oraz oficjalny internetowy portal informacji prawnej www.pravo.gov.ru, którym administruje Federalna Służba Bezpieczeństwa.

Umowy międzynarodowe ratyfikowane w drodze ustawy publikuje się w „Zebraniu Ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej” i na portalu www.pravo.gov.ru²⁶¹. Międzypaństwowe i międzyrządowe umowy niewymagające ratyfikacji publikowane są w „Biuletynie Umów Międzynarodowych”, a umowy międzyresortowe w oficjalnych wydawnictwach federalnych organów władzy wykonawczej (art. 30 u.o.u.m.).

Źródła prawa wydawane przez Prezydenta FR i Rząd FR podlegają opublikowaniu w „Rossijskoj Gazietie”, „Zbiorze Ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej” i na portalu www.pravo.gov.ru. Dekrety normatywne Prezydenta FR wchodzą w życie na całym terytorium FR po upływie siedmiu dni od ich oficjalnego opublikowania. Akty zawierające tajemnicę państwową lub informację poufną wchodzą w życie z dniem podpisania²⁶².

Stosownie do art. 12 i 13 uchwały Rządu FR z dnia 13 sierpnia 1997 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu przygotowania normatywnych aktów prawnych federalnych organów władzy wykonawczej i ich państwowej rejestracji akty odnoszące się do praw, wolności, obowiązków człowieka i obywatela, ustanawiające status prawny organizacji, mające międzyresortowy charakter, niezależnie od okresu ich obowiązywania, w tym akty zawierające informacje stanowiące tajemnice państwowe lub

²⁶⁰ Федеральный закон – О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания от 14.06.1994 N 5-ФЗ, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102030627 [dostęp: 11.09.2020].

²⁶¹ *Справочная информация: „Условия и порядок вступления в силу международных договоров Российской Федерации. Порядок их опубликования” (Материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128984/d08ff38dfcb4fb400212529ddd35a510474e73f4/ [dostęp: 11.09.2020].*

²⁶² Stanowi o tym dekret z dnia 23 maja 1996 r. o trybie opublikowania i wejścia w życie aktów Prezydenta FR, Rządu FR i normatywnych aktów prawnych federalnych organów władzy wykonawczej. Указ Президента РФ от 23.05.1996 N 763 – О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102041458&rdk=1> [dostęp: 11.09.2020].

informacje poufne, podlegają rejestracji w Ministerstwie Sprawiedliwości. W terminie 15 dni od dnia wpływu aktu Ministerstwo Sprawiedliwości przeprowadza ekspertyzę zgodności z prawodawstwem FR oraz ekspertyzę antykorupcyjną, po czym wpisuje akt do rejestru. Wykonaniu podlegają tylko akty zarejestrowane w Ministerstwie Sprawiedliwości i opublikowane na portalu www.pravo.gov.ru.

Akty uznane przez Ministerstwo Sprawiedliwości za niewymagające państwowej rejestracji również podlegają opublikowaniu na portalu www.pravo.gov.ru. Zawarty w uchwale wykaz dokumentów niepodlegających państwowej rejestracji ma charakter wyczerpujący. Wymienia się w nim między innymi: indywidualne akty prawne, normy techniczne, indeksy taryfowo-kwalifikacyjne, rekomendacje, akty normatywne Banku Rosji ustanawiające kursy walut i stawki procentowe.

Normatywne akty prawne federalnych organów władzy państwowej z wyjątkiem aktów i przepisów zawierających tajemnicę państwową lub informację poufną, które nie zostały zarejestrowane, a także te, które zostały zarejestrowane w Ministerstwie Sprawiedliwości, ale nieopublikowane w określonym trybie, nie pociągają za sobą skutków prawnych, nie wchodzą w życie i nie mogą stanowić podstawy dla uregulowania odpowiadających im stosunków prawnych, stosowania sankcji w stosunku do obywateli, osób prawnych i organizacji za ich niewypełnienie. Nie można powoływać się na nie przy rozwiązywaniu sporów.

Prawo regionalne promulguje się zgodnie z zasadami określonymi w ustawodawstwie danego podmiotu federacji. Do standardu należy publikacja na stronach internetowych organów władzy publicznej regionów. Przykładowo w Republice Tatarstanu będzie to strona Rady Państwowej Republiki Tatarstanu (<http://gossov.tatarstan.ru/zakon/>).

Źródła prawa wymienione w KFR podlegają badaniu ich zgodności z Konstytucją. Orzeczenie w tej sprawie wydaje Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej na podstawie wniosków Prezydenta Federacji Rosyjskiej, Rady Federacji, Dumy Państwowej, jednej piątej członków Rady Federacji lub deputowanych do Dumy Państwowej, Rządu Federacji Rosyjskiej, Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej i Naczelnego Sądu Arbitrażowego Federacji Rosyjskiej oraz organów władzy ustawodawczej i wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej. Wniosek może dotyczyć badania zgodności następujących źródeł: a) ustaw federalnych i aktów normatywnych Prezydenta Federacji Rosyjskiej, Rady Federacji, Dumy Państwowej

i Rządu Federacji Rosyjskiej; b) konstytucji republik, statutów, jak również ustaw i innych aktów normatywnych podmiotów Federacji Rosyjskiej, wydanych w sprawach należących do zakresu działania organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej oraz wspólnego zakresu działania organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej i organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej; c) umów między organami władzy państwowej Federacji Rosyjskiej a organami władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej oraz umów między organami władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej; d) umów międzynarodowych Federacji Rosyjskiej przed ich wejściem w życie (art. 125 ust. 2 KFR).

Ponadto art. 125 ust. 4 KFR przewiduje możliwość złożenia skargi konstytucyjnej w indywidualnej sprawie. „Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej na podstawie skarg o naruszenie konstytucyjnych praw i wolności obywateli oraz wniosków sądów bada, w trybie przewidzianym przez ustawę federalną, zgodność z Konstytucją ustawy zastosowanej lub mającej zastosowanie w konkretnej sprawie”. Z przepisu tego wynika jednak, że obywatelom FR nie przysługuje prawo złożenia skargi konstytucyjnej na dekrety, uchwały i zarządzenia. Mogą oni złożyć skargę konstytucyjną jedynie na ustawę.

Akty lub ich poszczególne przepisy uznane za sprzeczne z Konstytucją „tracą moc prawną”, a niezgodne z Konstytucją umowy międzynarodowe „nie podlegają wprowadzeniu w życie i nie mają zastosowania” (art. 125 ust. 6 KFR). Ponadto prezydent FR ma prawo zawieszać obowiązywanie aktów organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej, w przypadku gdy akty te są sprzeczne z Konstytucją, ustawami federalnymi i międzynarodowymi zobowiązaniami Federacji Rosyjskiej lub naruszają prawa i wolności człowieka i obywatela, do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy sąd (art. 85 ust. 2 KFR). Natomiast o badaniu zgodności z ustawą aktów niższego rządu stanowi art. 120 ust. 2 KFR. Wynika z niego, że sąd powszechny, który w toku rozpoznawania sprawy stwierdzi niezgodność z ustawą aktu wydanego przez organ państwowy lub inny organ, orzeka zgodnie z ustawą.

Rozdział III

Status prawny organizacji ekologicznych

1. Geneza i rozwój ruchu stowarzyszeniowego i ekologicznego

W epoce absolutyzmu carskiego podstawowe potrzeby człowieka były realizowane za pomocą tradycyjnych instytucji, takich jak rodzina, cerkiew i wspólnota wiejska²⁶³, Inicjatywa społeczna należała do aparatu biurokratycznego. Do organizacji i towarzystw powstających z inicjatywy obywatelskiej carat podchodził nieufnie, upatrując w nich elementu wywrotowego. Także samorządność miast była ograniczona i nie dorównywała autonomii miast Europy Zachodniej²⁶⁴.

Pierwszym oficjalnie zarejestrowanym rosyjskim stowarzyszeniem było Wolne Towarzystwo Ekonomiczne, którego statut został zatwierdzony dnia 31 października 1765 r. przez Imperatorową Katarzynę II. Od tego momentu aż do 1862 r. zatwierdzenie statutu towarzystw i związków wymagało zgody imperatora (!), wydanej po konsultacji z Gabinetem Ministrów. Z tej przyczyny do połowy XIX w. działało w Rosji nie więcej niż 100 stowarzyszeń. Były to organizacje o charakterze dobroczynnym, oświatowym i naukowym²⁶⁵.

²⁶³ Д. Брэдли, *Общественные организации и развитие гражданского общества в до-революционной России*, Internet, http://ecsocman.hse.ru/data/944/896/1217/008_Dzhozef_BREDLI.pdf [dostęp: 11.09.2020]. Д. Брэдли, *Общественные организации в царской России. Наука, патриотизм и гражданское общество*, „Социальные и Гуманитарные Науки. Отечественная и Зарубежная Литература”, Сер. 5, История: „Реферативный Журнал” 2011, nr 4, s. 89, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/2011-04-016-bredli-dzh-obschestvennye-organizatsii-v-tsarskoj-rossii-nauka-patriotizm-i-grazhdanskoe-obschestvo-bradley-j-voluntary> [dostęp: 11.09.2020].

²⁶⁴ Zob. M. Micińska-Bojarek, *Przemiany prawnoustrojowe samorządności lokalnej w Rosji...*, s. 109.

²⁶⁵ Н. Соколов, *Общественные организации в России (традиция и современность)*, „Общая Тетрадь: Вестник Московской Школы Гражданского Просвещения” 2013, nr 2, Internet, <http://otetrad.ru/article-434.html> [dostęp: 11.09.2020].

Reformy Aleksandra II wprowadziły szereg swobód politycznych²⁶⁶. Od 1862 r. zatwierdzaniem statutów stowarzyszeń zajęli się ministrowie właściwi ze względu na cele danej organizacji. Następnie, w 1903 r. kompetencję zatwierdzania statutów stowarzyszeń przejęli gubernatorzy, co przyczyniło się do wzrostu aktywności społecznej. W początkach XX w. działały już ponad 4 tys. 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 typowo komercyjne: kasy kredytowe, prywatne banki, izby przemysłowo-handlowe itp.²⁶⁷ Zwiększona potrzeba samoorganizacji wynikała z postępu społecznego, naukowo-technicznego, rosnącej industrializacji i urbanizacji kraju.

Stowarzyszenia miały ważny wpływ na kształtowanie się opinii społecznej i formułowanie poglądów, rozpowszechniały wiedzę, i idee nowej epoki. Organizowane przez nie otwarte dyskusje wywoływały rezonans porównywalny z oddziaływaniem prasy. Prawo organizowania zebrań publicznych przysługiwało jednak tylko zarejestrowanym stowarzyszeniom, i to po spełnieniu wygórowanych formalności oraz uzyskaniu uprzedniej zgody gubernatora. Za najmniejsze uchybienie groziła likwidacja. Przeszkody te Rosjanie obchodzili, organizując tzw. kampanie bankietowe, podczas których głoszono hasła i żądania polityczne w formie gromkich toastów. Nawet w burzliwym okresie przedrewolucyjnym nie można było zakazać Rosjanom organizacji bankietów i wznoszenia toastów²⁶⁸.

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 Ruskie Towarzystwo Archeologiczne (1846–1924) czy Towarzystwo Objazdowych Wystaw Artystycznych (*Pieriedwiżnicy*) (1863–1923), mogły jeszcze kontynuować działalność, o ile nie nosiła ona cech kontrewolucyjnych. Działalność organizacji powstałych w okresie do rewolucji zakończyła się w czasie wielkiego terrorku lat trzydziestych. Na ich miejsce powstawały nowe, niosące rewolucyjne wartości, takie jak Związek Wojujących Bezbożników czy Komsomoł. Później zakładano duże, scentralizowane i upartyjnione organizacje typu:

²⁶⁶ A. Gaca, K. Kamińska, *Powszechna historia ustroju państwa*, cz. 2, Toruń 1996, s. 110.

²⁶⁷ H. СОКОЛОВ, dz. cyt.

²⁶⁸ Tamże.

Związek Pisarzy ZSRR, Związek Architektów Sowieckich. Dynamicznie rozwijały się też związki zawodowe²⁶⁹.

Od 1925 r. żadna z organizacji nie mogła już zwołać zjazdu czy konferencji bez zgody KC KPZR. W 1930 r. weszła w życie uchwała Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego RSFRR o dobrowolnych towarzystwach i związkach²⁷⁰, która wymagała przynależności partyjnej od kierownictwa organizacji. Rejestracją organizacji zajmowały się oddziały terytorialne NKWD²⁷¹. Dnia 10 czerwca 1932 r. weszła w życie kolejna uchwała o dobrowolnych towarzystwach i związkach – obowiązująca aż do 1991 r. (!)²⁷² 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” i które działały zgodnie z „planami rozwoju gospodarki narodowej, a swoje badania naukowe opierały na marksistowskim dialektyzmie materialistycznym”²⁷³. 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 miały swoją symbolikę, organy prasowe, znaczki pocztowe.

Prawo zrzeszania się było przedmiotem wszystkich konstytucji radzieckich (1918 r., 1924 r., 1936 r. i 1977 r.). Ta ostatnia akcentowała rolę organizacji społecznych jako „ważnego elementu systemu politycznego (art. 7)²⁷⁴. Konstytucje radzieckie nie stanowiły jednak źródła prawa *sensu stricto*, a przyznane stowarzyszeniom prawa i wolności były ograniczane za pomocą dekretów i arbitralnych decyzji administracyjnych. Ogólnie rzecz ujmując, okres ZSRR charakteryzował się podporządkowaniem organizacyjnym i programowym inicjatyw społecznych strukturom KPZR.

²⁶⁹ Там же.

²⁷⁰ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 30.08.1930 – Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах (объединениях, клубах, ассоциациях, федерациях), Internet, <http://lawru.info/dok/1930/08/30/n1198970.htm> [dostęp: 11.09.2020].

²⁷¹ Законодательные нормы, Архивы Российской академии наук, Internet, <http://www.arran.ru/?q=ru/i48> [dostęp: 11.09.2020].

²⁷² Там же.

²⁷³ Положение СУ РСФСР от 10.08.1932 N 74 – О добровольных обществах и их союзах, Internet, <http://istmat.info/node/22763> [dostęp: 11.09.2020].

²⁷⁴ A. Bosiacki, H. Izdebski, dz. cyt., s. 368–458.

Mnogość organizacji stwarzała iluzję „ludowładztwa”, w istocie jednak były one przybudówkami partii, stanowiąc przedłużenie władzy politycznej²⁷⁵. Dopiero z końcem lat osiemdziesiątych XX w. rozpoczął się nowy etap aktywności społecznej, zapoczątkowany powstaniem Memoriału – pierwszego rosyjskiego stowarzyszenia propagującego wiedzę historyczną o ofiarach represji w Związku Radzieckim.

Początki ruchu na rzecz ochrony środowiska sięgają natomiast lat dwudziestych XX w. i wiążą się z powstaniem w dniu 28 listopada 1924 r. Wszechrosyjskiego Towarzystwa Ochrony Przyrody (WTOP), które, podobnie jak polska Liga Ochrony Przyrody, było nie tyle oddolną inicjatywą, co zrzeszeniem inspirowanym przez czynniki oficjalne²⁷⁶. Założycielem WTOP był Narodowy Komitet ds. Oświaty RSFRR (*Narkompros*), kierowany przez żonę wodza rewolucji, pedagoga Nadieżdę Krupską. W okresie chruszczowskiej odwilży rozpoczęły swą działalność studenckie drużyny ochrony przyrody. Pierwsza z nich powstała w 1960 r. na Wydziale Biologii Uniwersytetu im. Łomonosowa w Moskwie. Wkrótce podobne kolektywy zakładano na innych uczelniach, nie tylko na wydziałach nauk przyrodniczych, ale także technicznych i humanistycznych. W 1970 r. około 30 drużyn studenckich zjednoczyło się w zrzeszeniu Ruch Drużyn Ochrony Przyrody. Nastawione na realizację konkretnych zadań i rozwiązywanie praktycznych problemów stanowiły alternatywę wobec masowego, upolitycznionego WTOP-u i Komsomołu²⁷⁷.

Koniec lat osiemdziesiątych charakteryzował się, podobnie jak w Polsce, falą aktywizacji organizacji ekologicznych, które w związku z transformacją ustrojową mogły się rejestrować bez większych przeszkód i śmielej podnosić swoje postulaty. Domagano się, między innymi, podjęcia działań naprawczych po katastrofie czarnobylskiej oraz zaprzestania realizacji projektu przerzutu wód z rzek Syberii do Azji Środkowej.

²⁷⁵ 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, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyye-organizatsii-sssr-v-20-40-e-gody-ih-istoriko-pravovaya-rol> [dostęp: 11.09.2020].

²⁷⁶ Ю. С. Чуйков, *Воспоминания о ВООП*, „Астраханский Вестник Экологического Образования” 2007, nr 1, s. 103, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/vospominaniya-o-voop> [dostęp: 11.09.2020].

²⁷⁷ Е. Осмелкин, *Движение ДОП и гражданское общество*, Internet, <http://www.index.org.org.ru/journal/16/osmelkin.html> [dostęp: 11.09.2020].

Lata dziewięćdziesiąte to z jednej strony wyjście ruchu ekologicznego na arenę polityczną i utworzenie pierwszej partii zielonych²⁷⁸, z drugiej zaś utrata masowego zainteresowania ochroną środowiska wynikająca z narastających problemów socjalnych (inflacja, bezrobocie, przestępczość) i deprecjacji samej idei pracy społecznej. W tym okresie uchwalono jednak dogodne podstawy ustrojowe dla tworzenia i działania stowarzyszeń oraz innych organizacji społecznych, a mianowicie: Konstytucję FR z 1993 r., ustawę z dnia 19 maja 1995 r. o stowarzyszeniach społecznych (u.s.s.)²⁷⁹ oraz ustawę z 12 stycznia 1996 r. o organizacjach niekomercyjnych (u.nk.)²⁸⁰.

Kolejny etap to proces umiędzynarodawiania i globalizacji ruchu ekologicznego. W początkach XXI w. swoje filie w Rosji zarejestrowały Greenpeace, World Wide Fund for Nature (WWF) i Fundacja Georgesa Sorosa. W tym czasie nasiliły się też zjawiska wpływające na zaostrzenie polityki wewnętrznej. Druga wojna czeczeńska, terroryzm, obawa przed scenariuszem „kolorowej rewolucji” przyczyniły się do stopniowego, ale konsekwentnego ograniczania swobody stowarzyszeń. Uchwalono szereg aktów federalnych, a najważniejsze z nich to: ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. o przeciwdziałaniu działalności ekstremistycznej²⁸¹, ustawa z dnia 6 marca 2006 r. o zapobieganiu terroryzmowi²⁸², ustawa z dnia 20 lipca 2012 r. o organizacjach wypełniających funkcje agenta zagranicznego²⁸³ i tzw. ustawa *Dimy Jakowlewa*²⁸⁴, czyli ustawa z dnia 23 maja 2015 r. o zmianie niektórych

²⁷⁸ A. Słowikowski, A. Stępień-Kuczyńska, *Partie polityczne, w: Rosja Putina. Leksykon*, A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska (red.), Łódź 2004, s. 130.

²⁷⁹ Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ – Об общественных объединениях, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102035642> [dostęp: 11.09.2020].

²⁸⁰ Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ – О некоммерческих организациях, Internet, <https://rg.ru/1996/01/24/nko-dok.html> [dostęp: 11.09.2020]. Tekst polski: *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 2: *Polityczna organizacja społeczeństwa*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2005, s. 130 i nast.

²⁸¹ Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ – О противодействии экстремистской деятельности, Internet, <https://rg.ru/2002/07/30/extremizm-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁸² Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ – О противодействии терроризму, Internet, <https://rg.ru/2006/03/10/borba-terrorizm.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁸³ 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, Internet, <https://rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁸⁴ Ustawa tytulowana imieniem i nazwiskiem rosyjskiego chłopca, który zmarł w USA na skutek przegrzania, pozostawiony przez przybranego ojca przez 9 godzin w samochodzie na parkingu. Sędzia uniewinnił rodziców, nie dopatrzwszy się w zdarzeniu oznak przestępstwa, por. *Rosyjskie sieroty nie dla Amerykanów. Ustawa czeka na podpis Putina*, Internet, <https://>

ustaw²⁸⁵, 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 FR²⁸⁶.

Dane Rosstatu i Ministerstwa Sprawiedliwości FR, będącego organem rejestracyjnym dla większości typów organizacji niekomercyjnych, wykazują tendencję spadkową liczby organizacji w drugiej dekadzie XXI w. O ile w roku 2015 istniało ponad 101 tys. zarejestrowanych stowarzyszeń społecznych²⁸⁷, to w roku 2018 liczba ta wyniosła już 95 tys.²⁸⁸ Spośród ogólnej liczby zarejestrowanych stowarzyszeń około 2 tys. to organizacje ekologiczne²⁸⁹.

Kwestią badawczą tej części pracy jest status prawno-organizacyjny organizacji społecznych, w tym ekologicznych. Status ten kształtowany jest zasadniczo przez prawo wewnętrzne, gdyż – jak była o tym mowa – Rosja nie ratyfikowała kluczowych umów międzynarodowych określających uprawnienia społeczeństwa i organizacji ekologicznych w sprawach ochrony środowiska, tj. Konwencji z Aarhus i Konwencji z Espoo.

2. Prawno-ustrojowe podstawy tworzenia i działania organizacji społecznych

Wolność zrzeszania stanowi niezbędny element wszelkich katalogów praw i wolności formułowanych w prawie międzynarodowym oraz

wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/414638,rosyjskie-sieroty-nie-dla-amerykanow-ustawa-czeka-na-podpis-putina.html [dostęp: 11.09.2020].

²⁸⁵ Федеральний 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, Internet, <https://rg.ru/2012/12/29/zakon-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁸⁶ Федеральний закон от 23.05.2015 N 129-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, Internet, <https://rg.ru/2015/05/26/fz129-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁸⁷ Generalna Federalna Służba Statystyczna, Internet, http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/11-01.htm [dostęp: 11.09.2020].

²⁸⁸ Generalna Federalna Służba Statystyczna, Internet, www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/02-10.docx [dostęp: 11.09.2020].

²⁸⁹ Tak samo: A. Głowacki, *Organizacje ekologiczne, w: Rosja Putina. Leksykon*, A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska (red.), Łódź 2004, s. 211.

w konstytucjach współczesnych państw, bez względu czy są aktami obowiązującymi w reżimach autorytarnych, czy w krajach o długoletnich tradycjach demokratycznych²⁹⁰.

Ogólne zasady zrzeszania się i status organizacji społecznych regulują przepisy Konstytucji FR z 1993 r. Przede wszystkim zwraca tu 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 jedynie słusznej ideologii i dopuszczania do życia publicznego tylko organizacji zgodnych ze światopoglądem partii. KFR gwarantuje równość podmiotów, wielopartyjność, pluralizm polityczny i wprowadza jednocześnie typowe ograniczenia tworzenia i działalności organizacji społecznych celem porządku ustrojowego.

Przepis art. 30 KFR proklamuje prawo zrzeszania się: „Każdy ma prawo do zrzeszania się, łącznie z prawem tworzenia związków zawodowych w celu ochrony swoich interesów. Gwarantuje się swobodę działalności organizacji społecznych. Nikt nie może być zmuszany do wstępowania do jakiegokolwiek organizacji lub pozostawania w niej”. Zdaniem W. D. Zorkina „podstawowym celem tego artykułu jest więc ochrona społecznych, politycznych i zawodowych zrzeszeń niekomercyjnych, tj. działających nie dla zysku. Organizacje komercyjne mogą korzystać z tej ochrony tylko pośrednio”²⁹¹. Sąd Konstytucyjny FR orzeczeniem z 1996 r. wyłączył stosowanie tego przepisu do kolegiów i izb adwokackich²⁹².

Warto w tym miejscu podkreślić, że polska Konstytucja głosi wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 KRP), rosyjska zaś – prawo. Dokonane przez polską doktrynę rozróżnienie między prawami a wolnościami, czyli prawami pozytywnymi a prawami negatywnymi, polega na tym, że prawo

²⁹⁰ P. Kuczma, *Wolność zrzeszania się*, Internet, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/52930/19_Paweł_Kuczma.pdf [dostęp: 11.09.2020].

²⁹¹ *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, В. Д. Зорькин, А. В. Лазарев (ред.), Internet, <https://kommentarii.org/konstitutc/page35.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁹² *Определение Конституционного Суда РФ от 11.03.1996 N 43 – О Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ф. И. О. как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона О Конституционном Суде Российской Федерации*, Internet, <http://www.reshejniya-sudov.ru/2004/314418/> [dostęp: 11.09.2020].

pozytywne (prawo) pociąga za sobą obowiązek państwa podjęcia działań pozytywnych na rzecz jednostek dysponujących tym prawem, natomiast prawo negatywne (wolność) – obowiązek państwa powstrzymania się od ingerencji w działania jednostek, które nim dysponują. W świetle KFR władze publiczne FR zajmują więc aktywną (pozytywną) postawę w odniesieniu do problematyki tworzenia organizacji społecznych, związków zawodowych i innych zrzeszeń. Swobodę działania KFR pozostawia organizacjom już utworzonym. Wybór takiej konstrukcji prawnej umożliwia sprawowanie kontroli nad ruchem zrzeszeniowym i jest naturalną kontynuacją carskiej i radzieckiej tradycji legislacyjnej, charakteryzującej się rygorystycznym podejściem do oddolnych inicjatyw organizacyjnych, w których upatrywano czynnika zagrażającego reżimowi politycznemu²⁹³.

Wracając do KFR, należy zauważyć, że dla statusu organizacji ekologicznych szczególne znaczenie mają przepisy odnoszące się do prawa człowieka do środowiska (art. 42 KFR). Jak już była o tym mowa, na prawo to składają się trzy 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 ekologicznego. Wynikające z tego artykułu uprawnienia i obowiązki organizacji ekologicznych zostały unormowane między innymi w federalnej ustawie z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska²⁹⁴ oraz federalnej ustawie z dnia 23 listopada 1995 r. o ekspertyzie ekologicznej²⁹⁵.

Odnośnie do ograniczeń stowarzyszania 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, rozpalamia waśni społecznych, rasowych, narodowych i religijnych”. W odróżnieniu od unormowań zawartych w polskiej Konstytucji (art. 13 KRP) KFR nie zaka-

²⁹³ 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.

²⁹⁴ Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ – Об охране окружающей среды, Internet, <https://rg.ru/2002/01/12/oxranasredy-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁹⁵ Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ – Об экологической экспертизе, Internet, <http://base.garant.ru/10108595/> [dostęp: 11.09.2020].

zuje powstawania organizacji o ideologii komunistycznej. Partie komunistyczne w Rosji nadal odgrywają istotną rolę w życiu politycznym.

Powyższe ograniczenia należy rozpatrywać w kontekście art. 17 ust. 3 KFR, który stanowi że: „realizacja praw i wolności człowieka i obywatela nie może naruszać praw i wolności innych osób”. Przy czym stosownie do 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”²⁹⁶.

3. Organizacja niekomercyjna i pozarządowa

Ustawa z 12 stycznia 1996 r. o organizacjach niekomercyjnych (u.nk.) określa 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 (art. 1 ust. 5, 6, 7 u.nk.).

Przepis art. 2 ust. 1 u.nk. zawiera negatywną definicję pojęcia organizacji niekomercyjnej. 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.).

²⁹⁶ *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, В. Д. Зорькин, А. В. Лазарев (ред.), Internet, <https://kommentarii.org/konstitutc/page60.html> [dostęp: 11.09.2020].

Organizacje niekomercyjne mogą być zakładane zarówno przez państwo, jak i podmioty niepaństwowe. Podmioty niepaństwowe mogą powoływać organizacje niekomercyjnie w formie:

- 1) stowarzyszeń społecznych lub religijnych;
- 2) wspólnot małych narodów Federacji Rosyjskiej;
- 3) wspólnot kozackich;
- 4) niekomercyjnych spółek partnerskich;
- 5) autonomicznych organizacji niekomercyjnych;
- 6) fundacji socjalnych i charytatywnych;
- 7) zrzeszeń, związków i innych organizacji (katalog otwarty, art. 2 ust. 3 u.nk.).

Państwo natomiast może być założycielem:

- 1) korporacji państwowej, tj. organizacji nieczłonkowskiej, założonej na podstawie wkładu majątkowego i stworzonej dla realizacji socjalnych i innych społecznie użytecznych funkcji, powstałej na podstawie ustawy federalnej (np. *Rosatom*, *Rosnano*, *Rostech*, *Roskosmos*);
- 2) spółki państwowej, tj. organizacji nieczłonkowskiej, założonej na podstawie wkładu majątkowego dla świadczenia usług państwowych i realizacji innych funkcji z wykorzystaniem majątku państwowego na podstawie zarządu powierniczego, powstałej na podstawie ustawy federalnej FR (np. *Awtodor* – Rosyjskie Drogi Samochodowe (art. 7¹⁻² u.nk.))²⁹⁷.

Z treści powyższych artykułów wynika, iż w Rosji do organizacji niekomercyjnych zalicza się również podmioty zakładane i w całości finansowane przez państwo. Dlatego nie można uznać, że NKO jest odpowiednikiem polskiej organizacji pozarządowej (NGO). Art. 3 ust. 2 polskiej ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁹⁸ 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,

²⁹⁷ Федеральный закон от 17.07.2009 N 145-ФЗ – О Государственной компании „Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, Internet, <https://rg.ru/2009/07/20/zakon-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

²⁹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057.

przy czym niektórych przepisów ustawy nie stosuje się do fundacji publicznych i fundacji partii politycznych”. Wspólną cechą porównywanych organizacji jest więc tylko niezarobkowy cel.

Pojęcie organizacji pozarządowej (*niegosudarstwiennaja organizacja*, NGO), funkcjonuje w rosyjskiej terminologii prawniczej i odnosi się do organizacji zagranicznych i międzynarodowych oraz ich oddziałów i filii. Stosownie bowiem do art. 2 ust. 3 u.nk. NGO oznacza „organizację, której głównym celem nie jest czerpanie zysków z własnej działalności, i która nie dzieli wypracowanych zysków między swoich uczestników, utworzoną poza granicami terytorium FR zgodnie z prawem państwa obcego, założycielami której nie są organy państwowe. Zagraniczna organizacja niekomercyjna to organizacja pozarządowa, która realizuje swoją działalność na terytorium FR przez strukturalne oddziały, filie i przedstawicielstwa. Strukturalne oddziały, filie i przedstawicielstwa zagranicznych, niekomercyjnych organizacji pozarządowych nabywają zdolność do czynności prawnych z dniem wpisania do rejestru zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie o organizacjach niekomercyjnych” (art. 2 ust. 4–5 u.nk.).

4. Stowarzyszenie społeczne

Pośród licznych form organizacyjnych art. 2 ust. 3 pkt 1 u.nk. wymienia na pierwszym miejscu stowarzyszenie społeczne. Szczegółowe unormowanie ich pozycji prawnej zawiera jednak akt odrębny. Jest nim ustawa z 19 maja 1995 r. o stowarzyszeniach społecznych (u.s.s.) „regulująca stosunki społeczne powstające w związku z realizacją przez obywateli prawa do zrzeszania się oraz z tworzeniem, działalnością reorganizacją i (lub) likwidacją stowarzyszeń społecznych”. Ustawa obowiązuje w odniesieniu do wszystkich stowarzyszeń utworzonych z inicjatywy obywateli z wyjątkiem stowarzyszeń religijnych, jak również organizacji komercyjnych i tworzonych przez nie związków, stanowiąc, że obcokrajowcy i bezpaństwowcy mają zasadniczo takie same prawa jak obywatele FR w sferze regulowanych przez nią stosunków prawnych.

Pod pojęciem stowarzyszenia społecznego (*obszczestwiennyje objedinenie*) rozumie się: „dobrowolną, samorządną, niekomercyjną formację utworzoną z inicjatywy obywateli zrzeszonych na zasadzie wspólnoty in-

teresów dla realizacji wspólnych celów wymienionych w statucie stowarzyszenia" (art. 5 u.s.s.).

Do form organizacyjnych przewidzianych dla stowarzyszeń społecznych wymienionych w zamkniętym katalogu określonym w art. 7 u.s.s. należą:

- 1) organizacja społeczna będąca stowarzyszeniem członkowskim utworzonym na zasadzie wspólnej działalności prowadzonej w imię obrony wspólnych interesów i osiągnięcia celów statutowych przysięgających zrzeszonym obywatelom;
- 2) ruch społeczny będący stowarzyszeniem nieczłonkowskim i masowym;
- 3) fundacja społeczna będąca stowarzyszeniem nieczłonkowskim, którego celem jest gromadzenie majątku z przeznaczeniem na cele społecznie użyteczne;
- 4) instytucja społeczna, stowarzyszenie nieczłonkowskie, których celem jest świadczenie konkretnego rodzaju usług odpowiadających interesom uczestników i zgodnych ze swoimi celami statutowymi;
- 5) organ inicjatywy społecznej, stowarzyszenie nieczłonkowskie, których celem jest wspólne rozwiązywanie rozmaitych problemów socjalnych;
- 6) partie polityczne, których tryb tworzenia działalności reorganizacji i likwidacji reguluje ustawa federalna.

W oparciu o powyższy artykuł możemy wyodrębnić stowarzyszenia członkowskie i nieczłonkowskie. Stosownie do tego podziału ustawa operuje pojęciem członka albo uczestnika stowarzyszenia. Do stowarzyszeń społecznych typu członkowskiego należą: organizacja społeczna i partia polityczna. Z art. 7 tiret pierwsze u.s.s. wynika, że organizacja społeczna jest jedną z form prawnych stowarzyszenia społecznego, które z kolei stanowi jedną z form prawnych organizacji niekomercyjnych. Zauważmy, że w polskiej terminologii prawnej jest na odwrót. To organizacja społeczna jest terminem ogólniejszym, a stowarzyszenie – wąsko rozumianym, formalnie określonym typem organizacyjnym. Pojęcie organizacji społecznej zajmuje ważne miejsce w Konstytucji RP, a także innych źródłach prawa (k.p.a., u.o.p.p.s.a.). Polska doktryna nadaje temu terminowi następujące znaczenie: „wszystkie trwałe zrzeszenia osób fizycznych, a także prawnych niewchodzące w skład aparatu państwowego i niebędące spółkami prywatnymi”²⁹⁹.

²⁹⁹ E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 15. Podobnie J. Starościak, który zalicza do organizacji społecznych „wszystkie organizacje, które nie są prawnie włączone w system organów państwowych i które nie stanowią w jakiegokolwiek formie ich przedłużenia”. Zob. J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 112.

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. Członkami i uczestnikami stowarzyszeń młodzieżowych i dziecięcych mogą być natomiast obywatele, którzy ukończyli odpowiednio 14. i 8. rok życia. Członkami i uczestnikami stowarzyszeń społecznych nie mogą być natomiast organy władzy państwowej i organy samorządu terytorialnego (art. 19 u.s.s.). Inaczej jest w prawie polskim, które przewiduje możliwość tworzenia stowarzyszeń gmin, powiatów i województw.

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, 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 indywidualnych³⁰⁰. 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, kiedy statut stowarzyszenia jest sprzeczny z prawem lub 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 wyższego szczebla. Kognicji sądowej podlega natomiast de-

³⁰⁰ Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ – О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, Internet, <http://base.garantgarant.ru/12123875/> [dostęp: 11.09.2020].

cyjza o odmowie wpisu. Stan ten jest niejako kontynuacją carskich i radzieckich tradycji prawnych, gdyż rejestracja towarzystw należy do 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;
- 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.

Pośród 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 stanowią: 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.).

W myśl art. 29 u.s.s. do obowiązków stowarzyszeń względem państwa należy:

- 1) przestrzeganie ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej, ogólnie uznawanych zasad i norm prawa międzynarodowego dotyczących sfery jego działalności, jak również norm przewidzianych przez statut oraz inne dokumenty założycielskie;
- 2) coroczne publikowanie sprawozdania z wykorzystania swojego majątku lub zapewnienie wglądu do wymienionego sprawozdania;
- 3) coroczne informowanie organu rejestracyjnego o kontynuowaniu swojej działalności z podaniem rzeczywistej siedziby stałego organu kierowniczego, danych dotyczących kierowników i in.;
- 4) przedkładanie na żądanie organu rejestracyjnego decyzji organów kierowniczych, jak również rocznych i kwartalnych sprawozdań ze swojej działalności w zakresie przedkładanym organom podatkowym;
- 5) umożliwienie przedstawicielom organu rejestracyjnemu wstępu na imprezy organizowane przez stowarzyszenie;
- 6) udzielanie pomocy przedstawicielom organu rejestracyjnemu w zapoznaniu się z działalnością stowarzyszenia w aspekcie osiągnięcia przez nie celów statutowych i przestrzegania ustawodawstwa FR;
- 7) informowanie organu rejestracyjnego o zmianie danych dotyczących stowarzyszenia w ciągu trzech dni od chwili zaistnienia takich zmian, z wyjątkiem informacji o uzyskanych licencjach. Nieprzedłożenie przez stowarzyszenie w przewidzianym terminie zaktualizowanych danych niezbędnych dla wprowadzenia zmian stanowi podstawę do wystąpienia do sądu z żądaniem uznania, iż dane stowarzyszenie zaprzestało działalności jako osoba prawna i wykreślenie go z rejestru osób prawnych.

5. Organizacja ekologiczna

Termin „organizacja ekologiczna” funkcjonuje w języku potocznym co najmniej od końca lat osiemdziesiątych XX w. Federalna ustawa z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska³⁰¹ w art. 11 ust. 1 stanowi, że „obywatele mają prawo zakładać stowarzyszenia społeczne i inne organizacje niekomercyjne prowadzące działalność w dziedzinie ochrony środowiska”. Zatem pod pojęciem organizacji ekologicznej (ekologicznej NKO) należy rozumieć stowarzyszenie społeczne lub inną organizację niekomercyjną prowadzącą działalność w dziedzinie ochrony środowiska. Podobną definicję znajdujemy w art. 3 pkt 16 polskiej ustawy Prawo ochrony środowiska z 2001 r.³⁰², gdzie organizacja ekologiczna oznacza „organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska”. W Rosji wyróżniamy ekologiczne organizacje pozarządowe, tj. organizacje działające na terenie FR zarejestrowane za granicą (Greenpeace, WWF), i zarejestrowane w FR ekologiczne organizacje niekomercyjne (NKO). W źródłach prawa federalnego przymiotnik „ekologiczny” występuje także w odniesieniu do takich zagadnień, jak ekspertyza ekologiczna, bezpieczeństwo ekologiczne i in.

Stowarzyszeniom społecznym i innym niekomercyjnym organizacjom prowadzącym działalność w dziedzinie ochrony środowiska przysługują następujące uprawnienia:

- 1) opracowania, upowszechniania i realizowania w przewidzianym trybie programów z zakresu ochrony środowiska;
- 2) obrony praw i zgodnych z prawem interesów obywateli w zakresie ochrony środowiska;
- 3) zachęcania obywateli do dobrowolnego udziału w działalności na rzecz ochrony środowiska;
- 4) realizowania i upowszechniania, kosztem własnym i kosztem uzyskanych środków działalności w zakresie ochrony środowiska, odnawialności zasobów naturalnych i bezpieczeństwa ekologicznego;

³⁰¹ Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ – Об охране окружающей среды, Internet, <https://rg.ru/2002/01/12/oxranasredy-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

³⁰² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219).

- 5) okazywania pomocy organom władzy państwowej FR, władzy regionów FR, samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu problemów z zakresu ochrony środowiska;
- 6) organizowania zebrań, mityngów, demonstracji, marszów, pikiet, zbierania podpisów pod petycjami, zgodnie z prawem FR;
- 7) wnoszenia propozycji przeprowadzenia referendum w sprawach ochrony środowiska, w tym oceny projektów związanych z ochroną środowiska;
- 8) zwracania się do organów władzy państwowej FR, władzy regionów FR, organów samorządu terytorialnego, innych organizacji i zobowiązanych podmiotów o dostęp do aktualnej, pełnej i wiarygodnej informacji o stanie środowiska, o środkach jego ochrony, o okolicznościach i faktach gospodarczej i innej działalności stwarzających zagrożenie dla środowiska, życia, zdrowia i majątku obywateli;
- 9) uczestniczenia w trybie określonym ustawą w podejmowaniu gospodarczych i innych decyzji, których realizacja może okazać negatywny wpływ na środowisko, życie, zdrowie i majątek obywateli;
- 10) zwracania się do organów władzy państwowej władzy państwowej FR, regionów FR samorządu terytorialnego, i innych organów ze skargami, wnioskami, podaniami, pozwami i propozycjami w kwestiach ochrony środowiska i otrzymywania we właściwym czasie rzeczowych odpowiedzi;
- 11) organizowania i przeprowadzania w trybie określonym ustawą prelekcji w sprawach projektowania, rozmieszczenia, obiektów gospodarczej i innej działalności, które mogą przynieść szkodę w środowisku, spowodować zagrożenie życia, zdrowia i majątku obywateli;
- 12) organizowania i przeprowadzania w trybie określonym ustawą społecznej ekspertyzy ekologicznej;
- 13) rekomendowania swoich przedstawicieli dla uczestnictwa w przeprowadzeniu państwowej ekspertyzy ekologicznej;
- 14) składania do organów władzy państwowej FR, władzy regionów FR, organów samorządu terytorialnego i sądów wniosków o zmianę decyzji w sprawie projektu, lokalizacji, budowy, rekonstrukcji, eksploatacji obiektów gospodarczej i innej działalności, które mogą okazać negatywny wpływ na środowisko, jak również wniosków o ograniczenie, zawieszenie i wstrzymanie go-

spodarczej i innej działalności wywierającej negatywny wpływ na środowisko;

15) wnoszenia pozwów o naprawienie szkody w środowisku;

16) realizowania innych, przewidzianych prawem uprawnień (art. 12 u.o.ś.).

Wyżej wymienione uprawnienia mają zróżnicowany charakter normatywny. Pierwsza grupa to uprawnienia ogólne, deklaratoryjne, potwierdzające elementarne prawa polityczne: organizowanie demonstracji, prelekcji, składanie petycji, skarg i wniosków itp. Wyartykułowanie tych uprawnień w ustawie wynikać może z obawy przed ich ewentualnym arbitralnym ograniczeniem przez decyzje organów administracji.

Natomiast druga grupa uprawnień to powtórzenie i uszczegółowienie konstytucyjnego prawa człowieka do środowiska, a w szczególności prawa dostępu do aktualnej, pełnej i wiarygodnej informacji o stanie środowiska, o środkach jego ochrony, o okolicznościach i faktach gospodarczej i innej działalności stwarzających zagrożenie dla środowiska, życia, zdrowia i majątku obywateli, oraz prawa wnoszenia pozwów o naprawienie szkody w środowisku. Uprawnienia te przysługują zarówno obywatelom, jak i organizacjom.

Ostatnia grupa to uprawnienia przysługujące wyłącznie niekomercyjnym organizacjom ekologicznym (NKO), takie jak organizowanie i przeprowadzanie społecznej ekspertyzy ekologicznej, rekomendowanie swoich przedstawicieli dla uczestnictwa w przeprowadzeniu państwowej ekspertyzy ekologicznej, wnoszenie propozycji przeprowadzenia referendum w sprawach ochrony środowiska.

Obowiązkiem władz publicznych jest natomiast okazywanie organizacjom ekologicznym pomocy w realizacji ich praw, zagwarantowanie udziału społeczeństwa i uwzględnianie wyników referendum w procesie podejmowania decyzji o lokalizacji obiektów działalności gospodarczej, która może spowodować szkodę w środowisku. Zobowiązane podmioty utrudniające obywatelom, stowarzyszeniom społecznym i organizacjom niekomercyjnym realizację ich praw pociągane są do odpowiedzialności w trybie przewidzianym ustawą (art. 13 ust. 1–3 u.o.ś.).

6. Organizacje wypełniające funkcję agenta zagranicznego

Federalna ustawa z 20 lipca 2012 r. o zmianie niektórych ustaw, zwana ustawą o organizacjach wypełniających funkcje agenta zagranicznego³⁰³, znowelizowała ustawę o organizacjach niekomercyjnych, Kodeks karny FR i inne ustawy, wprowadzając w nich istotne zmiany mające na celu publiczne ujawnienie zagranicznych źródeł finansowania organizacji i poddanie ich ściślejszej kontroli funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości.

Uzasadnieniem uchwalenia regulacji było zaniepokojenie władz federalnych znaczącym wsparciem finansowym płynącym z zagranicy dla rosyjskiego III sektora³⁰⁴. Najwięcej środków pochodziło z USA, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii i Unii Europejskiej. Głównymi donatorami byli: Fundacja Georga Sorosa, kongres USA, Fundacja MacArthurów, Helsińska Fundacja Praw Człowieka³⁰⁵. Wydarzenia Arabskiej Wiosny i wojna domowa w Libii, w której do zwycięstwa rebeliantów przyczyniła się pomoc Zachodu, zostały odebrane przez elity polityczne Rosji jako sygnał ostrzegawczy przed próbą przeprowadzenia scenariusza „kolorowej rewolucji” w oparciu o struktury organizacyjne społeczeństwa obywatelskiego.

Stosownie do ust. 6 art. 2 ustawy o organizacjach niekomercyjnych pod pojęciem organizacji wypełniającej funkcję zagranicznego agenta rozumie się: „rosyjską organizację niekomercyjną, która otrzymuje środki pieniężne i inny majątek od zagranicznych państw, ich organów, międzynarodowych i zagranicznych organizacji, obcokrajowców, bezpieczeństwa, albo od osób przez nich upoważnionych lub (i) od rosyjskich osób prawnych, otrzymujących środki i inny majątek z wymienionych źródeł (z wyjątkiem jawnych spółek akcyjnych i ich filii), tzw. źródła zagraniczne,

³⁰³ 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, Internet, <https://rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

³⁰⁴ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Internet, <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-145698/> [dostęp: 11.09.2020].

³⁰⁵ Минюст: НКО получили из-за рубежа более 40 млрд руб., Internet, <http://www.rbc.ru/politics/13/05/2014/923252.shtml> [dostęp: 11.09.2020].

i która bierze udział, w działalności politycznej na terytorium FR, między innymi w interesach tych źródeł”.

Z powyższego wynika, że o uznaniu organizacji za wypełniającą funkcję zagranicznego agenta decydują łącznie dwa kryteria: uzyskiwanie środków ze źródeł zagranicznych i uczestniczenie w działalności politycznej. 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 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.). 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.).

Prawo wymaga, aby organizacje otrzymujące środki ze źródeł zagranicznych, zanim rozpoczną działalność, złożyły wniosek o wpis do właściwego rejestru prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości FR. Organizacje uchylające się od dobrowolnej rejestracji są wpisywane do rejestru na wniosek prokuratora FR, jeśli w toku przeprowadzonej inspekcji udowodni on fakt pozyskiwania przez daną organizację środków z zagranicy oraz prowadzenia 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.

Wypada podnieść, iż przedmiotowa regulacja posiada pierwowzór w obowiązującej w Stanach Zjednoczonych *Foreign Agents Registration Act (FARA)*³⁰⁶. Uchwalona w 1938 r. ustawa została zaprojektowana, by „chronić bezpieczeństwo narodowe, wewnętrzne i politykę zagraniczną

³⁰⁶ *United States Code, Judicial Administration*, Internet, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2009-title22/pdf/USCODE-2009-title22-chap11-subchapII.pdf> [dostęp: 11.09.2020].

poprzez żądanie ujawnienia osób prowadzących propagandę polityczną i inną aktywność na rzecz zagranicy³⁰⁷. FARA zobowiązuje osoby i instytucje, które pracują dla zagranicznych sponsorów, do zarejestrowania się jako zagraniczni agenci, ujawnienia wszystkich dochodów i wydatków, udostępnienia informacji o swojej działalności Departamentowi Sprawiedliwości. Każdy dokument wydany przez taki podmiot musi zawierać informację, że jest przygotowany przez agenta zagranicznego. Organizacje naruszające przepisy podlegają karze grzywny do 10 tys. dolarów lub do 5 lat więzienia. Liczba organizacji znajdujących się w wykazie zagranicznych agentów rośnie. W 2016 r. wynosiła ona 369, a w roku 2019 – 445, w roku 2020 zaś – 475³⁰⁸.

Liczba rosyjskich organizacji wypełniających funkcję agenta zagranicznego spada. W 2016 r. było to 120 organizacji, a w 2019 – 74³⁰⁹. Wśród nich zajmujące się ochroną praw człowieka, praw kobiet, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Kilkanaście z nich to organizacje ekologiczne – w większości działające na rzecz ochrony środowiska Syberii. Można przypuszczać, że prokuratorzy federalni celowo ujawnili tak dużo organizacji z tego regionu, by zmniejszyć ryzyko wystąpień separatystycznych. W przedmiotowym rejestrze można przesłać informacje, od jakich konkretnych zagranicznych instytucji dana organizacja pozyskuje środki. I tak, przykładowo, Fundacja na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju „Srebrzysta Tajga” otrzymuje wsparcie finansowe od międzynarodowej spółki celulozowo-papierniczej Mondi Group.

Analogicznie do rozwiązań przyjętych w FARA 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 z częstotliwością sprawozdawczości finansowej. O ile zwykle organizacje składają sprawozdania raz w roku, o tyle organizacje wypełniające funkcje agenta zagranicznego – co kwartał. Przewi-

³⁰⁷ Foreign Agents Registration Act, Internet, <https://www.fara.gov/> [dostęp: 11.09.2020].

³⁰⁸ Foreign Agents Registration Act, Internet, <http://www.fara.gov/quick-search.html> [dostęp: 11.09.2020].

³⁰⁹ Strona Ministerstwa Sprawiedliwości FR, Internet, <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> [dostęp: 11.09.2020].

duje się również coroczny obowiązkowy audyt, zapowiedziane i niezapowiedziane kontrole prokuratorskie.

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

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

7. Organizacje niepożądane na terytorium Federacji Rosyjskiej

Ustawa z dnia 28 grudnia 2012 r. o środkach oddziaływania na osoby uczestniczące w naruszeniu podstawowych praw i wolności człowieka, praw i wolności obywateli Federacji Rosyjskiej (u.D.J.)³¹⁰, zwana też ustawą Dimy Jakowlewa, w swym pierwotnym brzmieniu wprowadziła możliwość likwidacji organizacji niekomercyjnej otrzymującej środki majątkowe z USA oraz zakazała obywatelom FR posiadającym jednocześnie obywatelstwo USA bycia członkiem lub założycielem organizacji niekomercyjnych w FR (art. 3 ust. 1 i 2 u.D.J.). Po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 23 maja 2015 r. o zmianie niektórych ustaw³¹¹ akt wprowadził możliwość uznania niektórych, zagranicznych i międzynarodowych organizacji pozarządowych za niepożądane na terytorium FR. Przynależność do tych organizacji i współpraca z nimi pociąga za sobą odpowiedzialność karną.

Nowelizacja z dnia 23 maja 2015 r. wprowadzająca przepisy o organizacjach niepożądanych na terytorium FR wniosła do Kodeksu karnego

³¹⁰ 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, Internet, <https://rg.ru/2012/12/29/zakon-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

³¹¹ Федеральный закон от 23.05.2015 N 129-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, Internet, <https://rg.ru/2015/05/26/fz129-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

FR, ustawy Dimy Jakowlewa oraz innych ustaw zmiany przyznające Prokuratorowi Generalnemu FR prawo uznania organizacji pozarządowej (międzynarodowej lub zagranicznej) za niepożądaną, podjęcia decyzji o likwidacji jej struktur i zakazie prowadzenia działalności na terytorium FR. Zdaniem ustawodawcy uchwalenie tej regulacji stało się konieczne, gdyż wprowadzone w 2012 r. przepisy o organizacjach wypełniających funkcję agenta zagranicznego nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Potok wsparcia finansowego z zagranicy nie zmniejszył się, „zagraniczni agenci” mogą nadal działać na terytorium kraju.

Przyczyną zaostrzenia kursu były przede wszystkim obawy przed scenariuszem kolorowej rewolucji, które wzmogły się po wydarzeniach kijowskiego *Euromajdanu*. W dyskusji nad projektem podkreślano, że zagraniczni sponsorzy nie są zainteresowani „liczbą posadzonych drzew czy uratowanych zwierząt, interesuje ich tylko to, ile ludzi dana organizacja może wyprowadzić na ulicę o wyznaczonej godzinie x”³¹². Okazjami do zamieszek mogą być wyniki wyborów czy podjęcie niepopularnej decyzji politycznej.

W 2015 r. ustawodawca federalny uchwalił akt adresowany już nie do beneficjentów grantów, ale do samych darczyńców. Znowelizowana ustawa Dimy Jakowlewa przewiduje możliwość zlikwidowania każdej zagranicznej organizacji pozarządowej lub firmy, która stwarza zagrożenie „dla podstaw ustroju konstytucyjnego Rosji, jej obronności lub bezpieczeństwa” (art. 3.1. ust. 1). Decyzję o zakazie działalności na terytorium FR konkretnej, zagranicznej lub międzynarodowej organizacji pozarządowej lub firmy podejmuje Prokurator Generalny po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra Spraw Zagranicznych. Deputaci Dumy Państwowej i senatorowie Rady Federacji mogą przedkładać Prokuratorowi Generalnemu propozycję wpisania konkretnej organizacji na tzw. patriotyczną stop-listę. Na decyzję Prokuratora Generalnego przysługuje skarga do sądu powszechnego.

Prowadzenie działalności przez organizację niepożądaną na terytorium Rosji jest usankcjonowane karami administracyjnymi lub karą grzywny. Członkom organizacji grozi kara do 5 lat przymusowych robót lub do 8 lat pozbawienia wolności (art. 284 ust. 2 k.k.FR). Kara grzywny grozi także każdemu za podjęcie współpracy z organizacją. Ustawa ze-

³¹² Совет Федерации одобрил „патриотический стоп-лист”, Internet, http://www.aif.ru/politics/russia/sovet_federacii_odobril_patrioticheskii_stop-list [dostęp: 11.09.2020].

zwala na blokowanie kont bankowych, zakazuje bankom realizacji usług dla tych podmiotów. O fakcie odmowy przeprowadzenia operacji finansowej z niepożądanymi organizacjami banki winny poinformować Prokuratora Generalnego FR (art. 3. 1. ust. 2 u.D.J.).

„Patriotyczna stop-lista” dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości FR w 2016 r. obejmowała 15 organizacji, a w 2020 r. ich liczba zwiększyła się do 19³¹³. Są to zagraniczne i międzynarodowe fundacje, działające na rzecz demokracji, budowy społeczeństwa obywatelskiego i praw człowieka³¹⁴. Jedną z nich jest działająca w sprawach ochrony środowiska *Pacific Environment* z USA.

Podsumowując dokonane ustalenia, stwierdzić należy, że ruch stowarzyszeniowy w Rosji od początku napotykał na poważne przeszkody rozwojowe. Wynikało to z uwarunkowań dziejowych, obejmujących długie okresy kryzysów politycznych, wojen, rewolucji, czystek i terroru. W stowarzyszeniach upatrywano czynnika destabilizującego reżimy polityczne i wzmagającego tendencje separatystyczne. Po rozpadzie ZSRR wprowadzono standardy umożliwiające rozwój społeczeństwa obywatelskiego wzorowany na demokracjach europejskich. Jednak zdaniem elit politycznych model ten nie zdał egzaminu w Rosji, ponieważ umożliwił manipulację działalnością III sektora w politycznym interesie Zachodu. Uznając, że rozwijanie i wspieranie tzw. demokratycznej opozycji w państwach trzecich prowadzi do konfliktów, wojen, kryzysów humanitarnych, masowej migracji, Rosja przedkłada bezpieczeństwo wewnętrzne nad rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Instrumentalne wykorzystywanie społecznych struktur organizacyjnych w celach realizacji przewrotu politycznego wymagało, zdaniem elit, wprowadzenia daleko idących ograniczeń dla ruchu stowarzyszeniowego. Regulacje federalne nie sprzyjają więc powstawaniu w Rosji społeczeństwa obywatelskiego, są natomiast wyrazem silnego wpływu i kontroli władzy wykonawczej nad ruchem stowarzyszeniowym. Organy Ministerstwa Sprawiedliwości FR decydują o przyznaniu

³¹³ Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, Internet, <https://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted> [dostęp: 11.09.2020].

³¹⁴ W tym: The National Endowment for Democracy, OSI Assistance Foundation, U. S. Russia Foundation for Economic Advancement and Rule of Law, National Democratic Institute for International Affairs, Media Development Investment Fund, International Republican Institute, Open Russia Civic Movement, Human Rights Project Management, Institute of Modern Russia, International Elections Study Center, The German Marshall Fund of the United States.

organizacjom osobowości prawnej. O likwidacji organizacji uznanej za niepożądaną na terytorium FR decyduje Prokurator Generalny FR. O likwidacji pozostałych organizacji orzeka jednak sąd powszechny.

Z prawnego punktu widzenia organizacje ekologiczne dzielą los wspólny z innymi organizacjami. Bywają kwalifikowane jako „wypełniające funkcje agenta zagranicznego” i „niepożądane na terytorium FR”. Ich status jest więc ściśle uwarunkowany sytuacją polityczną kraju, relacjami Rosji z Zachodem. Organizacje społeczne, w tym ekologiczne, otrzymujące finansowanie z zagranicy są traktowane w kategoriach V kolumny, a nie III sektora. Większą swobodą mogą się cieszyć tylko te stowarzyszenia, które nie korzystają z zagranicznych grantów.

Uznając, iż wspieranie organizacji pozarządowych w państwach trzecich stanowi przejaw zewnętrznej, niepożądanej ingerencji w ich suwerenność, Federacja Rosyjska konsekwentnie stroni od tej jawnej metody wywierania wpływu politycznego. Bodajże tylko jedna rosyjska fundacja, a mianowicie działająca w sferze kultury i sztuki *Ruskij Mir*, zyskała większy międzynarodowy rezonans.

Rozdział IV

Dostęp do informacji o środowisku i edukacja ekologiczna

1. Uwagi ogólne

Dostęp do informacji publicznej, w tym dostęp informacji o środowisku to nowa instytucja w rosyjskim porządku prawnym. W carskiej biurokracji obowiązywała bowiem zasada ścisłego sekretu urzędowego. Podobnie w ZSRR, z uwagi na ochronę zmilitaryzowanych sektorów gospodarki narodowej, ograniczano dostęp do dokumentów i informacji państwowych. Informacje o zanieczyszczeniu środowiska, o skutkach awarii i katastrof technicznych stanowiły pilnie strzeżoną tajemnicę.

Rozpad Kraju Rad umożliwił zmianę pryncypiów ustrojowych i stopniową demokratyzację życia publicznego. W tym przełomowym okresie Rosja przechodziła przez głęboki kryzys ekonomiczny i społeczny, na który nałożyły się również skutki degradacji środowiskowej. Przemiany zainicjowane *perestrojką* musiały, siłą rzeczy, przynieść nowe podejście także do kwestii ekologii. W procesie umiędzynarodowienia i europeizacji prawa federalnego Rosja nie zdecydowała się jednak na przyjęcie standardów wyznaczonych przez Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzoną w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.³¹⁵ oraz Konwencję o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzoną w Espoo dnia 25 lutego 1991 r.³¹⁶ W związku z tym unormowania federalne odnoszące się do przedmiotowych zagadnień zawierają oryginalne rozwiązania, znacząco odbiegające od wzorców europejskich.

W tym rozdziale zostaną omówione ważniejsze cechy wspólne i najistotniejsze różnice między rosyjską a europejską wersją regulacji instytucji dostępu do informacji o środowisku. Za model porównawczy dla prawa federalnego służyć będą unormowania zawarte w Konwencji z Aarhus,

³¹⁵ Status of treaties, Internet, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en [dostęp: 11.09.2020].

³¹⁶ Status of treaties, Internet, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&clang=_en [dostęp: 11.09.2020].

Konstytucji RP i polskiej ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³¹⁷, w założeniu w pełni odzwierciedlające standardy europejskie i wymogi unijne w przedmiotowym zakresie.

Ponieważ dostęp do informacji ściśle związany jest z problematyką świadomości ekologicznej i kształtowania w społeczeństwie postaw i nawyków sprzyjających zachowaniu i ochronie środowiska naturalnego, w rozdziale tym zostaną również przedstawione prawne podstawy edukacji ekologicznej w Rosji.

2. Prawno-ustrojowe podstawy dostępu do informacji o środowisku

Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. zapewnia każdemu prawo swobodnego poszukiwania, uzyskiwania, przekazywania, tworzenia i rozpowszechniania informacji w dowolny, zgodny z prawem sposób (art. 29) oraz prawo do wiarygodnej informacji o stanie środowiska naturalnego (art. 42). Przyznanie w KFR prawa do informacji o środowisku szerokiemu kręgowi podmiotów wiąże się z realizacją międzynarodowych zobowiązań wynikających z uczestnictwa Rosji w szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r.³¹⁸ Podobne rozwiązania zawiera Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 54 zapewnia każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, w art. 61 proklamuje prawo do informacji publicznej, a w art. 74 ust. 3 – prawo do informacji o środowisku.

Na poziomie regulacji ustawowej Rosja nie dysponuje jednak aktem, który spójnie i kompleksowo regulowałby całokształt problematyki dostępu do informacji o środowisku. Na status informacyjny społeczeństwa składa się więc ustawodawstwo o charakterze ogólnym, odnoszące

³¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 283.

³¹⁸ *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, В. Д. Зорькин, Л. В. Лазарев (ред.), Internet, <https://kommentarii.org/konstitutc/page47.html> [dostęp: 11.09.2020].

się do wszystkich kategorii informacji publicznej oraz ustawodawstwo typowo środowiskowe³¹⁹. Ustawy federalne o charakterze ogólnym to: ustawa z dnia 27 lipca 2006 r. o informacji, technologiach informacyjnych i ochronie informacji (u.o.i.)³²⁰, ustawa z dnia 9 lutego 2009 r. o zapewnieniu dostępu do informacji o działalności organów państwowych i organów samorządu terytorialnego³²¹, ustawa z dnia 27 lipca 2010 r. o organizacji świadczenia usług państwowych i municypalnych³²², ustawa z dnia 21 lipca 1993 r. o tajemnicy państwowej³²³.

W federalnym ustawodawstwie środowiskowym przedmiotową problematykę podejmują natomiast: ustawa z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska (u.o.ś.)³²⁴, ustawa z dnia 19 lipca 1998 r. o służbie hydrometeorologicznej³²⁵, ustawa z dnia 21 grudnia 1994 r. o ochronie ludności i terytorium w sytuacjach nadzwyczajnych charakteru naturalnego i technicznego³²⁶, ustawa z dnia 23 listopada 1995 r. o ekspertyzie ekologicznej³²⁷, ustawa z dnia 4 maja 1999 r. o ochronie powietrza atmosferycznego³²⁸, ustawa z dnia 21 października 1995 r. o wykorzystaniu energii

³¹⁹ С. Боголюбов, *Реализация экологических положений Конституции Российской Федерации*, „Право. Журнал Высшей Школы Экономики” 2013, nr 4, s. 7, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-ekologicheskikh-polozheniy-konstitutsii-rossiyskoy-federatsii> [dostęp: 11.09.2020].

³²⁰ Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ – Об информации, информационных технологиях и о защите информации, Internet, <https://rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

³²¹ Федеральный закон от 9.02.2009 N 8-ФЗ – Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102127629> [dostęp: 11.09.2020].

³²² Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ – Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, Internet, <https://rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

³²³ Федеральный закон от 21.07.1993 N 5485-1 – О государственной тайне, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102025035 [dostęp: 11.09.2020].

³²⁴ Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ – Об охране окружающей среды, Internet, <http://rg.ru/2002/01/12/oxranasredy-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

³²⁵ Федеральный закон от 19.07.1998 N113-ФЗ – О гидрометеорологической службе, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054517... [dostęp: 11.09.2020].

³²⁶ Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ – О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd...закон [dostęp: 11.09.2020].

³²⁷ Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ – Об экологической экспертизе, Internet, <http://base.garantgarant.ru/10108595/> [dostęp: 11.09.2020].

³²⁸ Федеральный закон от 4.05.1999 N 96-ФЗ – Об охране атмосферного воздуха, Internet, www.kremlin.ru/acts/bank/13789 [dostęp: 11.09.2020].

atomowej³²⁹, ustawa z dnia 21 lutego z 1992 r. o podglebiu³³⁰, a także Kodeks budowlany FR z dnia 29 grudnia 2004 r.³³¹

Ponadto uprawnienia dostępu do informacji znajdujemy również w ustawodawstwie federalnym z zakresu ochrony zdrowia, w tym w ustawie z dnia 30 marca 1999 r. o bezpieczeństwie sanitarno-epidemiologicznym ludności³³² i ustawie z dnia 21 listopada 2011 r. o prawnych podstawach ochrony zdrowia obywateli FR³³³.

Wiodącym źródłem regulacji ogólnej w zakresie dostępu do informacji jest ustawa federalna z dnia 27 lipca 2006 r. o informacji, technologiach informacyjnych i ochronie informacji (u.o.i.)³³⁴. Uchwalona w odpowiedzi na potrzebę dostosowania ustawodawstwa federalnego do dynamicznie rozwijających się technologii informacyjnych zastąpiła ustawę z dnia 20 lutego 1995 r. o informacji, informatyzacji i ochronie informacji³³⁵. Przedmiotem aktualnie obowiązującej, liczącej 18 artykułów (!) ustawy jest „regulacja stosunków wynikających z realizacji prawa do poszukiwania, pozyskiwania, przekazywania, wytwarzania i rozpowszechniania informacji, stosowania technologii informacyjnych, zabezpieczenia ochrony informacji” (art. 1 ust. 1 u.o.i.). Akt ten ma zatem na celu realizację prawa dostępu do informacji z jednoczesną ochroną informacji niejawnych (tzw. konfidencjonalnych).

Przepis art. 2 pkt 1 u.o.i. zawiera definicję pojęcia informacji, rozumianej jako „wiadomość, (komunikat, dana) niezależnie od formy jej

³²⁹ Федеральный закон от 21.11.1995 N 170-ФЗ – Об использовании атомной энергии, Internet, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8503> [dostęp: 11.09.2020].

³³⁰ Федеральный закон от 21.02.1992 N 2395-1 – О недрах, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014778 [dostęp: 11.09.2020].

³³¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ [dostęp: 11.09.2020].

³³² Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ – О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102058898 [dostęp: 11.09.2020].

³³³ Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ – Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102152259 [dostęp: 11.09.2020].

³³⁴ Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ – Об информации, информационных технологиях и о защите информации, Internet, <https://rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

³³⁵ Федеральный закон от 20.02.1995 N 24-ФЗ – Об информации, информатизации и защите информации, Internet, www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ [dostęp: 11.09.2020]. Tekst polski: *Rosyjskie prawo konstytucyjne...*, t. 2, s. 223.

przedstawienia". Art. 3 u.o.i. wymienia zasady dostępu do informacji, do których zalicza między innymi: wolność poszukiwania, pozyskania, przekazywania, wytwarzania i rozpowszechniania informacji, dowolnymi legalnymi sposobami; wprowadzenie ograniczeń dostępu do informacji tylko w drodze ustaw federalnych; jawność informacji o działalności organów państwowych i organów samorządu terytorialnego; równoprawność języków narodów FR w tworzeniu systemów informacyjnych i ich eksploatacji.

Przepis art. 8 ust. 1 ustawy stanowi, iż obywatele (osoby fizyczne) i organizacje (osoby prawne) mają prawo poszukiwania i pozyskiwania dowolnej informacji w dowolnych formach i z dowolnych źródeł, z zachowaniem wymogów określonych w ustawodawstwie federalnym. Art. 8 ust. 4 pkt 2 zabrania ograniczenia dostępu do informacji o stanie środowiska.

Ustawa nakłada na organy państwowe i samorządowe obowiązek udostępniania informacji o swojej działalności z zastosowaniem sieci informacyjno-telekomunikacyjnych, w tym sieci Internet, w formie powszechnie dostępnych danych w języku rosyjskim oraz w językach narodowych poszczególnych republik (art. 7 ust. 5, 6 i 8 ust. 5 u.o.i.). Jako przykład można tu wskazać stronę internetową Federalnej Służby Nadzoru nad Korzystaniem ze Środowiska (*Rosprirodnadzor*) działającą po adresem <http://rpn.gov.ru/opendata>, zawierającą m.in. dane o odpadach, informacje o zezwoleniach CITES, o zezwoleniach na wwóz lub tranzyt niebezpiecznych substancji. Od osób żądających udostępnienia informacji w tym trybie nie wymaga się uzasadnienia żądania (art. 8 ust. 5 zdanie na końcu u.o.i.). Działania i zaniechania organów państwowych, organów samorządu terytorialnego, organizacji społecznych, zobowiązanych podmiotów naruszające prawo dostępu do informacji mogą być zaskarżone do organu wyższej instancji albo do sądu, wraz z możliwością dochodzenia odszkodowania (art. 8 ust. 6 i 7 u.o.i.).

Ustawa wprowadza zasadę bezpłatności dostępu do informacji dotyczącej działalności organów państwowych i organów samorządu terytorialnego zamieszczonej w sieciach informacyjno-telekomunikacyjnych (art. 8 ust. 8 pkt 1 u.o.i.).

Ograniczenia dostępu do informacji mogą być wprowadzone w formie ustaw federalnych z uwagi na ochronę podstaw ustroju konstytucyjnego, moralności, zdrowia, interesów prawnych innych osób, zapewnienia obrony kraju i bezpieczeństwa państwa (art. 9 ust. 1 u.o.i.).

Z analizy wynika, iż komentowana ustawa wyznacza tylko ogólne ramy dostępu do informacji. Jej najważniejszym osiągnięciem jawi się obowiązek władz publicznych podawania do publicznej wiadomości, bezpłatnie, za pomocą sieci telekomunikacyjnych, danych o działalności organów administracji. Jest to czynny, bezwnioskowy tryb udostępniania informacji. Jednakże sama ustawa nie określa rodzajów danych obligatoryjnie i fakultatywnie wymagających podania do publicznej wiadomości, pozostawiając te kwestie przepisom podustawowym. Tak samo, proklamując „wolność poszukiwania, pozyskania, przekazywania, wytwarzania i rozpowszechniania informacji, dowolnymi legalnymi sposobami”, ustawa nie zawiera jakichkolwiek przepisów odnoszących się do szczegółowych zasad udostępniania informacji na wniosek, w tym formy wniosku, terminu rozpoznawania spraw, przerzucając ten ciężar na akty niższej rangi.

W ustawodawstwie środowiskowym wiodące znaczenie ma natomiast federalna ustawa z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska (u.o.ś.). Art. 3 ramowej ustawy nadaje dostępowi do informacji rangę pryncypialną, stanowiąc, iż działalność gospodarcza i inna działalność organów władzy państwowej FR, organów władzy państwowej podmiotów federacji, organów samorządu terytorialnego, osób prawnych i fizycznych, która wywiera wpływ na środowisko, winna być realizowana z przestrzeganiem zasady „powszechnego prawa do wiarygodnej informacji o stanie środowiska, a także do udziału obywateli w podejmowaniu decyzji związanych z ich prawem do życia w odpowiednich warunkach środowiska, zgodnie z obowiązującym prawem”. Art. 11 ust. 2 u.o.ś. stanowi natomiast, że obywatele mają prawo „zwracać się do organów władzy państwowej FR, organów władzy państwowej regionów FR, organów samorządu terytorialnego, innych organizacji i zobowiązanych podmiotów o uzyskanie aktualnej, pełnej, i wiarygodnej informacji o stanie środowiska, w miejscu swojego zamieszkania”. Z kolei stowarzyszenia społeczne i organizacje niekomercyjne mają prawo „zwracać się do organów władzy państwowej FR, organów władzy państwowej regionów FR, organów samorządu terytorialnego, innych organizacji i zobowiązanych podmiotów o uzyskanie aktualnej, pełnej, i wiarygodnej informacji o stanie środowiska, o środkach jego ochrony, o okolicznościach i faktach dotyczących działalności gospodarczej i innej działalności stwarzającej zagrożenie dla środowiska, życia, zdrowia i majątku obywateli” (art.12.ust. 1 akapit 5 u.o.ś.).

Zacytowane wyżej artykuły stanowią odzwierciedlenie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji o środowisku przysługującego obywatelom i organizacjom. Z przepisów tych wynika jednak ograniczenie powszechnego prawa dostępu do informacji ze względu na miejsce zamieszkania obywateli. Przy czym u.o.ś. nie udziela odpowiedzi na pytanie, czy wymóg ten należy rozumieć wąsko (miasto, wieś, rejon), czy też szeroko, jako podmiot federacji. Z analizowanych artykułów wynika natomiast, że stowarzyszenia społeczne i organizacje niekomercyjne korzystają z prawa dostępu do informacji bez konieczności spełnienia tego warunku.

Z punktu widzenia treści samej informacji zwraca uwagę fakt, że informacja udostępniana obywatelom to „informacja o stanie środowiska”, natomiast informacja udostępniana organizacjom to „informacja o stanie środowiska, o środkach jego ochrony, o okolicznościach i faktach dotyczących działalności gospodarczej i innej działalności stwarzających zagrożenie dla środowiska, życia, zdrowia i majątku obywateli”. Wynika z tego, że organizacja ma dostęp do szerszego zakresu informacji.

Praktyczną realizację dostępu do informacji o środowisku na podstawie u.o.ś. komplikuje brak definicji legalnej tytułowego pojęcia³³⁶. Istnieje natomiast definicja doktrynalna, spójna z prawem europejskim, zgodnie z którą informacja o środowisku to „informacja niezniekształcona (umyślnie lub przez zaniedbanie) mającą znaczenie ekologiczne, którą dysponują lub winny dysponować uprawnione organy właściwe w zakresie korzystania ze środowiska i jego ochrony”³³⁷. W szczególności jest to informacja o:

- 1) stanie ziemi, gleby, podglebia, wody, powietrza atmosferycznego, flory, fauny, kompleksów obszarów przyrodniczych;
- 2) zagrożeniach ekologicznych i ryzyku dla zdrowia i życia ludzi;
- 3) chemicznych, fizycznych, i biologicznych oddziaływaniach na stan środowiska i ich źródłach;

³³⁶ В. Д. Владимирович, *Проблемы правового регулирования доступа к экологической информации*, „Проблемы в Российском Законодательстве. Юридический Журнал” 2015, nr 4, s. 149, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-dostupa-k-ekologicheskoy-informatsii> [dostęp: 11.09.2020].

³³⁷ О. Т. Юрьевна, *Понятие экологической информации в российском законодательстве*, „Legal Concept” 2018, nr 2, s. 127, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-ekologicheskoy-informatsii-v-rossiyskom-zakonodatelstve> [dostęp: 11.09.2020].

- 4) działalności oddziałującej lub mogącej negatywnie oddziaływać na obiekty przyrodnicze i człowieka;
- 5) prawnych, administracyjnych i innych środkach mających na celu ochronę środowiska;
- 6) działalności organów państwowych, osób prawnych, i obywateli podejmowanej w sferze dysponowania zasobami naturalnymi, korzystania ze środowiska i jego ochrony, zapewnienia przestrzegania i ochrony praw ekologicznych i zgodnych z prawem interesów osób fizycznych i prawnych, jeśli konieczność takiej działalności jest przewidziana prawodawstwem FR³³⁸.

Drugim poważnym mankamentem omawianej ustawy jest brak przepisów regulujących procedurę dostępu do informacji o środowisku na wnioski, w szczególności określających zagadnienia takie jak forma wniosku, terminy rozpatrywania spraw, środki odwoławcze. Kwestie te ustawa pozostawia tzw. reglamentom stanowionym w formie aktów niższego rzędu. Przykładowo można tu przedstawić rozporządzenie (*prikaz*) Departamentu Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska Obwodu Wołgogradzkiego z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie zatwierdzenia administracyjnego reglamentu świadczenia państwowej usługi udostępniania informacji znajdującej się w regionalnym katastrze odpadów obwodu wołgogradzkiego³³⁹ albo uchwałę administracji miasta Chabarowska z dnia 21 lipca 2011 r. o zatwierdzeniu administracyjnego reglamentu świadczenia municypalnej usługi udostępniania informacji w sprawach ochrony środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego na terytorium okręgu miejskiego „Miasto Chabarowsk”³⁴⁰.

³³⁸ Tamże.

³³⁹ Приказ Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области от 10.05.2011 N 190 – Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по предоставлению информации, содержащейся в региональном кадастре отходов Вологодской области, Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области, Internet, <http://docs.cntd.ru/document/460301620> [dostęp: 11.09.2020].

³⁴⁰ Постановление Администрации города Хабаровска от 21.07.2011 N 1798 – Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги „Предоставление информации по вопросам охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на территории городского округа »Город Хабаровск«”, Internet, <http://base.garant.ru/25695679/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/#ixzz5nnPY8JtH> [dostęp: 11.09.2020].

Zasada jawności i dostępności informacji o środowisku wyływa również z ustawy z dnia 19 lipca 1998 r. o służbie hydrometeorologicznej³⁴¹. Akt ten liczy 20 artykułów. Stosownie do art. 14 ustawy informacja o stanie środowiska naturalnego, jego zanieczyszczeniu a także bazy danych hydrometeorologicznych są jawne i ogólnodostępne z wyłączeniem informacji objętych klauzulą ograniczonego dostępu. Ustawa powołuje do życia jednolity państwowy zasób danych o stanie środowiska naturalnego i jego zanieczyszczeniach. Zobowiązuje Federalną Służbę Hydrometeorologiczną (*Rosgidromet*)³⁴² do pozyskiwania, gromadzenia, ewidencji, przetwarzania i przechowywania danych celem udostępniania jej „gałęziom ekonomicznym FR, Siłom Zbrojnym FR oraz ludności”. Budowę i strukturę zasobu, tryb wprowadzania, ewidencjonowania, przechowywania i wykorzystywania danych określa uchwała Rządu FR z 1999 r.³⁴³

Stosownie do art. 17 ustawy gromadzone przez *Rosgidromet* dane można podzielić na ogólnodostępne i wyspecjalizowane. Pierwszy typ udostępniany jest użytkownikom (obywatelom i organizacjom) bezpłatnie, drugi – komercyjnie, na zasadach określonych w umowie. Informację ogólnodostępną udostępnia się w formie pisemnej, także w formie tabel i wykresów za pomocą poczty elektronicznej, środków masowego przekazu, w trybie regularnych sprawozdań oraz na wnioski użytkowników. Natomiast informację wyspecjalizowaną udostępnia się w formie określonej umową. Ustawa nie zawiera przepisów odnoszących się do trybu wnioskowego pozostawiając te kwestie przepisom wykonawczym. Oprócz tego ustawa nakłada na Rząd FR obowiązek opracowywania i publikowania corocznych sprawozdań „o stanie ochrony ludności przez sytuacjami nadzwyczajnymi charakteru naturalnego i technicznego”³⁴⁴ oraz „o stanie i ochronie środowiska”³⁴⁵.

³⁴¹ Федеральный закон от 19.07.1998 N 113-ФЗ – О гидрометеорологической службе, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054517... [dostęp: 11.09.2020].

³⁴² *Rosgidromet*, Internet, <http://www.meteoFR.ru/> [dostęp: 11.09.2020].

³⁴³ Постановление Правительства РФ от 21.12.1999 N 1410 – О создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102063549...1 [dostęp: 11.09.2020].

³⁴⁴ Постановление Правительства РФ от 29.04.1995, N 444 – О подготовке ежегодного государственного доклада „О состоянии защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc...1 [dostęp: 11.09.2020].

³⁴⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.09.2012 N 966 – О подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране

Licząca 31 artykułów ustawa z dnia 21 grudnia 1994 r. o ochronie ludności i terytorium w sytuacjach nadzwyczajnych charakteru naturalnego i technicznego³⁴⁶ reguluje natomiast kwestie dostępu do „informacji o sprawach ochrony ludności i terytorium w sytuacjach nadzwyczajnych” na którą, zgodnie z jej art. 6 składają się „dane o prognozowanych i występujących sytuacjach nadzwyczajnych i ich skutkach, informacje o bezpieczeństwie radiacyjnym, chemicznym, biomedycznym, o zagrożeniu eksplozją i pożarem, bezpieczeństwie ekologicznym występującym na poszczególnych terytoriach”. Powyższa informacja, a także informacja o działaniach organów władzy FR w sytuacjach nadzwyczajnych jest jawna i publicznie dostępna chyba, że co innego wynika z ustawy. Organy władzy publicznej są obowiązane skutecznie i wiarygodnie informować ludność za pomocą środków masowego przekazu i innych kanałów o sprawach ochrony ludności i terytorium w związku występowaniem sytuacji nadzwyczajnych oraz o podjętych środkach bezpieczeństwa, prognozowanych i wynikłych sytuacjach nadzwyczajnych, metodach i sposobach ochrony ludności. Zatajenie a także przedstawienie nieaktualnej lub fałszywej informacji w zakresie ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych pociąga za sobą odpowiedzialność organów władzy publicznej.

Wyżej omówiona regulacja jest zbieżna z przepisami ustawy z dnia 21 lipca 1993 r. o tajemnicy państwowej³⁴⁷, której art. 7 zawiera dość szczegółowy wykaz informacji, które nie mogą zostać utajnione. Wśród nich znajdują się dane o nadzwyczajnych zdarzeniach, stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa i zdrowia obywateli, i ich skutkach, kłóskach żywiołowych jak również ich prognozach i skutkach, stanie ekologii, ochronie zdrowia, bezpieczeństwie sanitarnym itp. Przewiduje się odpowiedzialność karną, administracyjną i dyscyplinarną wobec osób odpowiedzialnych za utajnienie danych, ponoszoną w zależności od „materiałnej i moralnej szkody przyczynionej państwu, obywatelom i społeczeństwu”. Decyzja o utajnieniu danych podlega zaskarżeniu.

окружающей среды, Internet, <https://rg.ru/2012/10/02/ekolog-doklad-site-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

³⁴⁶ Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ – О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd...закон [dostęp: 11.09.2020].

³⁴⁷ Федеральный закон от 21.07.1993 N 5485-1 – О государственной тайне, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102025035 [dostęp: 11.09.2020].

Z kolei ustawa z dnia 23 listopada 1995 r. o ekspertyzie ekologicznej³⁴⁸ wprowadza obowiązek udostępnienia informacji o planowanych przedsięwzięciach a także planach i programach w ramach przeprowadzania procedury państwowej oceny oddziaływania na środowisko. W szczególności jej art. 6 ust. 1 nakłada na organy władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej obowiązek informowania ludności o zamierzonych i przeprowadzanych ekspertyzach ekologicznych, oraz ich rezultatach. Z drugiej strony, w myśl artykułu art. 19 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, obywatele i organizacje społeczne mają prawo uzyskiwania od federalnych organów władzy wykonawczej i organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej przeprowadzających państwową ekspertyzę ekologiczną konkretnych obiektów, informacji o jej rezultatach³⁴⁹. O uprawnieniach społeczeństwa w tej procedurze, w tym o prawie dostępu do informacji, będzie mowa w dalszej części niniejszej pracy.

Praktyka sądowa rozpatrywania sporów związanych z dostępem do informacji ze względu na poziom kultury prawnej i środowiskowej nie jest bogata, a skuteczność w przestrzeganiu wymogów prawa należy do rzadkości³⁵⁰.

Podsumowując dotychczasowe ustalenia, podkreślić należy, że omawiane regulacje konstytucyjne i ustawowe mają charakter przełomowy w stosunku do wielowiekowych tradycji sekretu urzędowego i ochrony tajemnicy państwowej. Ze szczególnym uznaniem warto odnotować wprowadzenie obowiązku udostępniania przez organy władzy publicznej informacji o swojej działalności na powszechnie dostępnych stronach internetowych. Gromadzenie i publiczne, nieodpłatne udostępnianie danych przez *Rosgidromet* czy *Rosprirodnadzor* odpowiada standardom europejskim, w tym obowiązkowi „zbierania i rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska”, o którym mowa w art. 5 Konwencji z Aarhus.

Zgromadzony materiał badawczy wskazuje jednak na znaczące różnice w realizacji prawa dostępu do informacji o środowisku w Rosji i Unii Europejskiej. Ustawodawstwo federalne w tej kwestii jest nader lakoniczne. Nie określa rodzajów informacji wymagających udostępnienia i nie normuje procedury udostępniania informacji na wniosek, pozostawiając te

³⁴⁸ Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ – Об экологической экспертизе, Internet, <http://base.garantgarant.ru/10108595/> [dostęp: 11.09.2020].

³⁴⁹ K. Zawada, *Dostęp do informacji o środowisku w procedurze rosyjskiej ekspertyzy ekologicznej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 123.

³⁵⁰ *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, В. Д. Зорькин, А. В. Лазарев (ред.), Internet, <https://kommentarii.org/konstitutc/page47.html> [dostęp: 11.09.2020].

kluczowe kwestie aktom wykonawczym. Istota takiego unormowania jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 Konwencji z Aarhus, który wymaga, aby udostępnianie informacji na żądanie obywateli odbywało się w ramach ustawodawstwa krajowego. Wymóg ten odzwierciedlają przepisy polskiej ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁵¹. Rosyjskie unormowania ustawowe, a w zasadzie ich brak, wskazują na rozszerzoną dyskrecjonalność i arbitralność działania organów władzy w sprawach dostępu do informacji.

Praktykę dostępu do informacji o środowisku znacząco komplikuje brak legalnej definicji przedmiotowego pojęcia w prawie federalnym. Wynika z tego chaos terminologiczny pogłębiony rozbiciem regulacji na wiele aktów prawnych. W różnych ustawach środowiskowych napotykamy bowiem różne sformułowania: ustawa o ochronie środowiska mówi o „informacji o stanie środowiska”, ustawa o służbie hydrometeorologicznej – o „informacji stanie środowiska naturalnego i jego zanieczyszczeniu”, ustawa o ekspertyzie ekologicznej posługuje się terminem „informacja mająca znaczenie ekologiczne” i „informacja ekologiczna”. Wywołuje to szereg wątpliwości interpretacyjnych, który nie sprzyja skutecznemu dochodzeniu uprawnień przez zainteresowane podmioty³⁵².

W świetle u.o.ś. treść informacji udostępnianej obywatelom jest węższa niż informacji udostępnianej organizacjom. Jest to sprzeczne z zasadami konwencji z Aarhus, która nie czyni żadnych różnic w tym zakresie. Ponadto, wbrew wymogom art. 4 ust. 1 lit. a konwencji ustawa federalna ogranicza obywatelom dostęp do informacji ze względu na miejsce zamieszkania. Ratyfikacja Konwencji z Aarhus niewątpliwie przyczyniłaby się do znaczącego podwyższenia standardów dostępu do informacji.

3. Edukacja ekologiczna

Zagadnienia edukacji ekologicznej stanowią tzw. kompetencję wspólną, tj. realizowaną w przepisach federalnych oraz w ustawodawstwie regionalnym. Art. 3 federalnej ustawy z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie

³⁵¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 283.

³⁵² Tamże.

środowiska stanowi, że obowiązkiem organów władzy państwowej, organów władzy regionów FR, organów samorządu lokalnego jest organizacja i rozwój systemu edukacji ekologicznej, wychowanie i kształtowanie kultury ekologicznej. Przepisy rozdziału XIII u.o.ś. zatytułowanego „Podstawy kształtowania kultury ekologicznej” deklarują wprowadzenie „powszechnego i kompleksowego systemu kształcenia ekologicznego, włączając w to wykształcenie powszechne, średnie, wyższe zawodowe i uzupełniające zawodowe specjalistyczne, a także rozpowszechnianie wiedzy ekologicznej, między innymi poprzez środki masowego przekazu, muzea, biblioteki, instytucje kulturalne, instytucje ochrony przyrody, organizacje sportowe i turystyczne” (art. 71 u.o.ś.).

Edukacja ekologiczna jest zatem obecna w formalnym systemie kształcenia. Pierwsza uchwała Rządu FR normująca te kwestie została wydana dnia 3 listopada 1994 r.³⁵³ Od roku 1997, będącego rokiem reformy systemu oświaty, realizacja przedmiotu ekologia należy do właściwości organów władzy regionalnej. Jako przykład można wskazać ustawę z dnia 29 października 2002 r. o edukacji ekologicznej w obwodzie kamczackim³⁵⁴. Wprowadza ona pojęcia edukacji i kultury ekologicznej a także „ekologicznego minimum treści kształcenia” rozumianego jako komponenty uzupełniające do standardów określonych przez Ministerstwo Edukacji i Nauki FR. Stosownie do wspomnianej ustawy regionalnej, w obwodzie kamczackim edukację ekologiczną realizuje się w przedszkolach, 11-klasowych szkołach podstawowych, szkołach średnich i wyższych zawodowych. Analogiczne rozwiązania przyjęto w Republice Sacha (Jakucja), Republice Baszkirii, obwodzie uljanowskim, Chanty-Mansyjskim Okręgu Autonomicznym (Jugra). Na poziomie federalnym dokonano natomiast ekologizacji podręczników szkolnych z przedmiotów takich jak chemia, fizyka, geografia, biologia i literatura³⁵⁵. Przygotowano również federalne

³⁵³ Постановление Правительства Российской Федерации от 3.11.1994 N 1208 – О мерах по улучшению экологического образования населения, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102032895...1 [dostęp: 11.09.2020].

³⁵⁴ Закон Камчатской области от 29.10.2002 N 45 – Об экологическом образовании в Камчатской области, Internet, zaksobr.kamchatka.ru/filemanager/download/6194 [dostęp: 11.09.2020].

³⁵⁵ Р. П. Софронов, *Экологическое образование в современной общеобразовательной школе в контексте дополнительного образования*, „Известия Волгоградского Государственного Педагогического университета” 2018, nr 1, s. 71, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskoe-obrazovanie-v-sovremennoy-obscheobrazovatelnoy-shkole-v-kontekste-dopolnitelnogo-obrazovaniya> [dostęp: 11.09.2020].

programy przedmiotów fakultatywnych: ekologia miasta, ekologia globalna, ekologia współczesnego człowieka³⁵⁶.

O edukacji ekologicznej realizowanej poza systemem oświaty stanowi natomiast art. 74 u.o.ś.: „W celach kształtowania kultury ekologicznej w społeczeństwie, wychowania w troskliwym odnoszeniu się do przyrody, racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych realizuje się edukację ekologiczną poprzez rozpowszechnianie wiedzy o ekologii i bezpieczeństwie ekologicznym, stanie środowiska i racjonalnym wykorzystywaniu zasobów naturalnych. Oświata ekologiczna, realizowana jest przez organy władzy FR, organy podmiotów FR, organy samorządu lokalnego, stowarzyszenia społeczne, środki masowego przekazu, a także przez organizacje prowadzące działalność oświatową, instytucje kultury, muzea, biblioteki, instytucje ochrony przyrody, organizacje sportu i turystyki, inne osoby prawne”.

Pośród wymienionych wyżej podmiotów wysoką aktywność wykazują organizacje ekologiczne. Większość spośród zarejestrowanych w Rosji około 2 tys. organizacji ekologicznych realizuje programy i akcje edukacyjne w przedmiotowej dziedzinie³⁵⁷.

Przepis art. 73 u.o.ś. stanowi natomiast o edukacji ekologicznej w działalności profesjonalnej i zobowiązuje kierowników organizacji i specjalistów w sprawach ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji przy realizacji działalności gospodarczej i innej działalności, oddziałującej lub mogącej oddziaływać negatywnie na środowisko do posiadania przygotowania w dziedzinie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego.

³⁵⁶ С. А. Кузьмина, С. А. Лубенникова, Л. А. Попова, *История экологического образования в России*, Internet, <http://ext.spb.ru/skype/5892-2014-09-05-13-39-50.html?hitcount=0> [dostęp: 11.09.2020].

³⁵⁷ A. Głowacki, *Organizacje ekologiczne...*, s. 211.

Rozdział V

Państwowa procedura oceny oddziaływania na środowisko

1. Uwagi ogólne

Transformacja ustrojowa i prywatyzacja środków produkcji umożliwiła wprowadzenie do rosyjskiego systemu prawnego zasad odpłatności za korzystanie ze środowiska i odpowiedzialności za szkodę w środowisku, a także zasad prewencji i przezorności.

Problematyka ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym, eksploatacja i likwidacja przedsięwzięć negatywnie oddziałujących na środowisko to przedmiot federalnej ustawy z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska (u.o.ś.) Ustawa ta zastąpiła, uchwaloną tuż przed rozpadem Związku Radzieckiego, ustawę RSFSR z dnia 19 grudnia 1991 r. o ochronie środowiska³⁵⁸. Aktualnie obowiązujący akt określa wymogi dotyczące dokumentacji projektowych, stosowanych technologii, dopuszczalnych norm emisyjnych, wprowadzając jednocześnie nowoczesne instrumenty ochronne, takie jak ocena oddziaływania na środowisko, ekspertyza ekologiczna, najlepsze dostępne techniki, pozwolenie ekologiczne, ekologiczny certyfikat działalności gospodarczej.

Oceny środowiskowe są jednym z ważniejszych instrumentów regulowania działalności gospodarczej, a w szczególności procesu inwestycyjnego w Federacji Rosyjskiej³⁵⁹. Od 1985 r.³⁶⁰ oceny środowiskowe stanowią kluczowy element europejskiego prawa ochrony środowiska, zapewniający uwzględnienie wymogów ekologicznych w procesie wydawania decyzji realizacyjnych dla określonych przedsięwzięć mających negatywny wpływ na środowisko oraz w procesie zatwierdzania dokumentów stra-

³⁵⁸ Закон РСФСР от 19.12.1991 N 2060-1 – Об охране окружающей природной среды, Internet, https://ru.wikisource.org/.../Закон_РСФСР_от_19.12.1991_№_20... [dostęp: 11.09.2020].

³⁵⁹ Х. И. Юрьевна, *Оценка воздействия на окружающую среду: российский и зарубежный опыт*, „Вестник Московского Университета”, Серия 6: Экономика, 2010, nr 4, s. 97, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-vozdeystviya-na-okruzhayuschuyu-sredu-rossiyskiy-i-zarubezhnyy-opyt> [dostęp: 11.09.2020].

³⁶⁰ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, Dz. U. L 175 z 5 lipca 1985 r., s. 40.

tegicznych, planów i programów. Z uwagi na brak ratyfikacji Konwencji z Espoo i Konwencji z Aarhus rosyjskie regulacje w tym zakresie wyróżniają się niestandardowymi i oryginalnym rozwiązaniami. Przedmiotem dalszej analizy będzie zatem charakterystyka instytucji ocen środowiskowych w rosyjskim systemie prawnym podsumowana wnioskami prawnoporównawczymi.

Federalna ustawa o ochronie środowiska z 2001 r. wprowadza pojęcie państwowej procedury oceny oddziaływania na środowisko (*nacionalnaja procedura ocenki wozdjeistwa na okružajuszczuju sriedu*), opierającej się między innymi na zasadach przezorności, obligatoryjności, dostępu do informacji i udziału obywateli w podejmowaniu decyzji (art. 3 u.o.ś.).

Państwowa procedura oceny oddziaływania na środowiska składa się z dwóch podstawowych etapów, a mianowicie oceny oddziaływania na środowisko (*ocenka wozdjeistwa na okružajuszczuju sriedu*, OOŚ) i państwowej ekspertyzy ekologicznej (*gosudarstwiennaja ekologiczeskaja ekspertyza*). Na temat wyżej wymienionych instytucji kompleksowa u.o.ś. stanowi jednak niewiele. Ogranicza się do zdefiniowania pojęcia oceny oddziaływania na środowisko jako „czynności mających na celu wykrycie, analizę i uwzględnienie bezpośrednich, pośrednich i innych następstw planowanej działalności w celach podjęcia decyzji o dopuszczalności albo niedopuszczalności jej realizacji” (art. 1 tiret 27 u.o.ś.). Ponadto stanowi, że OOŚ przeprowadza się w odniesieniu do „planowanej działalności, która może wykazywać bezpośrednie lub pośrednie oddziaływanie na środowisko, niezależnie od prawno-organizacyjnych form własności osób prawnych i indywidualnych przedsiębiorców” (32 ust. 1 u.o.ś.). Kolejny przepis ma charakter odsyłający i stanowi, że wymogi odnośnie do dokumentacji OOŚ określają federalne przepisy wykonawcze (art. 32. ust. 2 u.o.ś.). Zawarte one są w Rozporządzeniu Państwowego Komitetu FR ds. Ochrony Środowiska z dnia 16 maja 2000 r. o ocenie oddziaływania na środowisko planowanej działalności gospodarczej lub innej działalności w Federacji Rosyjskiej (r.o.ś.)³⁶¹. Natomiast państwowej ekspertyzie ekologicznej poświęcony został art. 33 u.o.ś. ust. 1, w myśl którego jest to procedura przeprowadzana „w celu zweryfikowania zgodności dokumentacji pla-

³⁶¹ Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000, N 372 –Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, Internet, base.garant.ru/12120191/ [dostęp: 11.09.2020]. Warto nadmienić, że Państwowy Komitet FR ds. Ochrony Środowiska został rozwiązany 17 maja 2000 r., a jego funkcje przejęło Ministerstwo Zasobów Naturalnych i Ekologii FR.

nowanej działalności z wymogami ochrony środowiska”, kolejny artykuł a mianowicie 33 ust. 2 u.o.ś., odsyła do przepisów federalnej ustawy z dnia 23 listopada 1995 r. o ekspertyzie ekologicznej (u.e.e.)³⁶² w sprawie trybu przeprowadzenia procedury.

Z powyższych lakonicznych sformułowań wynika, że OOŚ jest procesem przygotowania zgodnej z prawem dokumentacji środowiskowej, zaś ekspertyza ekologiczna jest weryfikacją tej dokumentacji dokonywaną przez organ państwowy. Oba etapy odbywają się z udziałem społeczeństwa.

2. Ocena oddziaływania na środowisko

Przepis art. 1 ust. 1 rozporządzenia z 2000 r. stanowi, że „ocena oddziaływania na środowisko planowanej działalności, to postępowanie służące podjęciu zorientowanej ekologicznie decyzji zarządczej (ros. *uprawleńczojskoje rieszenije*) o realizacji planowanej działalności gospodarczej, za pomocą określenia możliwych niekorzystnych oddziaływań, oceny następstw ekologicznych, uwzględnienia opinii publicznej, opracowania środków zaradczych”. Celem OOŚ jest zapobieżenie lub złagodzenie oddziaływania na środowisko planowanej działalności i związanych z nią społecznych, ekonomicznych i innych następstw.

Postępowanie w tej sprawie toczy się przed organem samorządu terytorialnego, a w procedurze uczestniczą zleceniodawca (ros. *zakazczik*), inaczej inwestor, którym może być osoba fizyczna lub prawna, wykonawca dokumentacji OOŚ (ros. *ispołnitiel*), czyli osoba fizyczna lub prawna działająca na zlecenie inwestora oraz społeczeństwo.

Rola organu samorządu terytorialnego polega na skompletowaniu wymaganej dokumentacji i przekazaniu jej organom państwowym do weryfikacji, a także na zorganizowaniu, wspólnie ze zleceniodawcą, konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne (ros. *obszcziestwiennyje obsuźdienija*) to: „kompleks czynności [...] ukierunkowany na informowanie społeczeństwa o planowanej działalności i jej możliwym wpływie na środo-

³⁶² Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ – Об экологической экспертизе, Internet, <http://base.garantgarant.ru/10108595/> [dostęp: 11.09.2020].

wisko w celu określenia i uwzględnienia w OOS społecznych preferencji” (*obszcziestwiennyje priedpocztmienija*, art. 1 ust. 1 tiret 9 r.o.ś.).

Przedmiotem OOS mogą być zarówno dokumenty planistyczno-programowe, jak i dokumentacja projektowa konkretnych rodzajów działalności wymagających uzyskania licencji (aktu administracyjnego). OOS przeprowadza się tylko dla tej planowanej działalności, która wymaga przeprowadzenia państwowej ekspertyzy ekologicznej. Państwowa ekspertyza ekologiczna może być przeprowadzona na poziomie federalnym bądź regionalnym. Decyduje o tym skala potencjalnego oddziaływania na środowisko, a więc czy będzie ono dotyczyć terytorium jednego podmiotu, czy większej liczby podmiotów Federacji Rosyjskiej, a także szczebel właściwości organów, w kompetencji których leży przyjęcie bądź zatwierdzenie stosownej dokumentacji (por. art. 11 i 12 u.e.e.)³⁶³. Wymóg przeprowadzenia ekspertyzy ekologicznej może też wynikać z przepisów *lex specialis* na przykład federalnej ustawy z dnia 24 kwietnia 1995 r. o świecie zwierzęcym. Kategorie obiektów negatywnie oddziałujących na środowisko, sklasyfikowane pod kątem rodzaju inwestycji, parametrów ilościowych produkcji oraz zasięgu oddziaływania, określone zostały uchwałą Rządu FR z dnia 28 września 2015 r.³⁶⁴

Procedura OOS dzieli się na dwa etapy. Pierwszy to zgłoszenie przez wnioskodawcę do organu administracji wniosku z zamiarem realizacji planowanej działalności, opracowanie wstępnego projektu OOS wraz ze specyfikacją techniczną obiektu, przeprowadzenie wstępnych konsultacji społecznych w celu określenia zakresu uczestników postępowania, w tym zainteresowanej społeczności. Drugi etap to poddanie wstępnego projektu OOS i specyfikacji technicznej obiektu konsultacjom społecznym, przeprowadzanym w różnych formach prawnych, a następnie opracowanie końcowego projektu OOS, uwzględniającego wyniki konsultacji społecznych, i przedłożenie całości dokumentacji, za pośrednictwem organu administracji lokalnej, do organu przeprowadzającego państwową ekspertyzę ekologiczną.

Wstępny projekt OOS ma określać wpływ planowanej działalności na środowisko, w szczególności na krajobraz, środowisko geologiczne, po-

³⁶³ K. Zawada, *Dostęp do informacji...*, s. 122.

³⁶⁴ Постановление Правительства РФ от 28.09.2015 N 1029 – Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102379286 [dostęp: 11.09.2020].

wietrze, wody powierzchniowe, podziemne, morskie, świat roślin i zwierząt, glebę, a także na sferę socjalno-ekonomiczną. Wykonawca winien też oszacować koszty kompensacji przyrodniczej, opracować programy monitoringu i kontroli ekologicznych. Wstępny projekt OOŚ musi odpowiadać standardom i normom ekologicznym, przewidywać zerowy i alternatywny wariant planowanej działalności, uwzględniać ewentualne oddziaływanie transgraniczne oraz zawierać streszczenie w języku niespecjalistycznym (art. 4 ust. 5 r.o.ś.).

W myśl art. 4 ust. 1 r.o.ś. udział społeczeństwa w przygotowywaniu i konsultowaniu materiałów OOŚ realizuje się na wszystkich etapach postępowania i stanowi nieodłączną część procedury. Jest on organizowany przez organy samorządu lokalnego, a w przypadku braku struktur samorządowych przez właściwe organy władzy państwowej przy współpracy ze zleceniodawcą (art. 4 ust. 2 r.o.ś.). Jak już wspomniano, w Rosji na obszarach o bardzo niskiej gęstości zaludnienia nie ma jednostek samorządu. Na tych terenach zadania lokalne przejmują terytorialne organy władzy państwowej, właściwe dla danego podmiotu federacji³⁶⁵.

Rozporządzenie wymienia następujące formy konsultacji społecznych: ankietę, rozprawa publiczna, referendum, składanie uwag i wniosków (art. 4 ust. 3 tiret 5). O ankietowaniu rozporządzenie stanowi tylko tyle, że jest to jedna z form konsultacji, natomiast dość szczegółowo normuje kwestie związane z rozprawą publiczną. Rozprawę organizują organy samorządu lokalnego przy współudziale zleceniodawcy (lub wykonawcy) we współpracy z zainteresowaną społecznością. W protokole rozprawy należy dokładnie odnotować podstawowe kwestie podlegające dyskusji, a także przedmiot rozbieżności zdań między społeczeństwem a inwestorem, jeśli takie zaistniały. Protokół podpisywany jest przez przedstawicieli władzy wykonawczej i samorządu lokalnego, obywateli, organizacje społeczne i zleceniodawcę. Uzgodniony protokół jest załącznikiem końcowego projektu OOŚ planowanej działalności. W Rosji dużą popularnością cieszą się zwłaszcza rozprawy publiczne dotyczące budów i eksploatacji elektrowni atomowych i składowisk odpadów radioaktywnych³⁶⁶.

³⁶⁵ M. Micińska-Bojarek, *Przemiany prawnoustrojowe samorządności lokalnej w Rosji...*

³⁶⁶ Por. udostępnione w Internecie nagrania rozpraw dotyczących składowiska odpadów radioaktywnych w Sosnowym Borze (obwód leningradzki), Internet, <https://www.youtube.com/watch?v=I1HUqXReUUG>, w Kursku: <https://www.youtube.com/watch?v=CXsrTET5pys>, oraz rozbudowy elektrowni atomowej w Diesnogorsku (obwód smoleński): <https://www.youtube.com/watch?v=ilgILaFiITU> [dostęp: 11.09.2020].

Kolejną formą jest składanie uwag i wniosków. Z przepisów r.o.ś. wynika, że jest ono obligatoryjne i ma zastosowanie zarówno na pierwszym, jak i drugim etapie OOS, niezależnie od tego, czy podjęto decyzję o przeprowadzeniu rozprawy publicznej.

Najbardziej złożoną formą partycypacji jest organizacja referendum lokalnego. Odbywa się to na podstawie art. 130 ust. 2 KFR³⁶⁷, przepisów federalnej ustawy z dnia 6 października 2003 r. o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej³⁶⁸ oraz ustawodawstwa regionalnego. Zgodnie z ustawą federalną inicjatywę przeprowadzenia referendum lokalnego mogą zgłosić obywatele FR mający prawo udziału w referendum lokalnym oraz stowarzyszenia społeczne i inne organizacje niekomercyjne posiadające osobowość prawną, których statuty przewidują udział w wyborach i referendach. Warunkiem przeprowadzenia referendum lokalnego z inicjatywy obywateli i organizacji jest zebranie podpisów z poparciem dla tej inicjatywy. Liczba wymaganych podpisów określona jest przez prawo regionalne, jednak nie może ona być wyższa niż 5% liczby uprawnionych do wzięcia udziału w referendum w danej jednostce samorządu (art. 22 ust. 3 pkt 1 i 2 ust. 4). O liczbie oddanych głosów wymaganych dla ważności referendum lokalnego decyduje prawo regionalne. Wynik referendum jest wiążący *de iure* i nie wymaga zatwierdzenia przez organy administracji (art. 22 ust. 7).

Stosownie do art. 4 ust. 9 r.o.ś. wszystkie decyzje związane z udziałem społeczeństwa winny mieć formę pisemną. Procedura udziału społeczeństwa w OOS jest następująca. Na pierwszym etapie podawana jest do publicznej wiadomości krótka informacja o przystąpieniu do opracowania wstępnej oceny oddziaływania na środowisko planowanej działalności. W przypadku obiektów objętych wymogiem przeprowadzenia ekspertyzy ekologicznej na poziomie federalnym informacja publikowana jest w dziennikach urzędowych organów federalnych, a dla obiektów, dla których wymagane jest przeprowadzenie ekspertyzy na poziomie regionalnym – w dziennikach urzędowych organów podmiotów federacji oraz organów samorządu lokalnego, na obszarze których planowana jest realizacja obiektu, a także na obszarze których planowana realizacja może

³⁶⁷ „Samorządność terytorialna realizowana jest przez obywateli w drodze referendum [...]”.

³⁶⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ – Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, Internet, www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ [dostęp: 11.09.2020].

oddziaływać na środowisko. Informacja ta zawiera dane o nazwie, celach, położeniu zamierzonej działalności, nazwie i adresie zleceniodawcy i jego przedstawiciela, przewidywanych terminach przeprowadzenia OOS, organie odpowiedzialnym za organizację udziału społeczeństwa, przewidywanych formach udziału społeczeństwa, terminie i miejscu udostępnienia dokumentacji technicznej OOS (art. 4 ust. 3 r.o.ś.). Pomocniczo informowanie społeczeństwa może nastąpić przez rozpowszechnianie informacji, o której mowa wyżej, poprzez radio, telewizję, prasę, Internet i innymi sposobami. W odpowiedzi na powyższe powiadomienie społeczeństwo może składać uwagi i wnioski w terminie 30 dni od podania informacji do publicznej wiadomości.

Uwagi i wnioski społeczeństwa winny być uwzględnione we wstępnym projekcie OOS. Następnie organ samorządu we współpracy z inwestorem uszczegółowia i konkretyzuje plan konsultacji społecznych, w szczególności podejmuje decyzję o formie tych konsultacji, w tym o zasadności przeprowadzenia rozprawy publicznej. Przy podejmowaniu przedmiotowej decyzji organ winien „kierować się stopniem ekologicznego zagrożenia planowanej działalności, czynnikiem ryzyka oraz stopniem zainteresowania społeczności” (art. 4 ust. 7 r.o.ś.).

Na drugim etapie procedury OOS organ samorządu podaje do publicznej wiadomości informację o miejscu i terminie dostępności wstępnego projektu OOS, miejscu i dacie przeprowadzenia rozprawy publicznej, jeśli podjęto taką decyzję, innych formach konsultacji. Przedstawienia społeczeństwu wstępnego projektu OOS dla zapoznania się z nim w celu złożenia ewentualnych dalszych uwag i wniosków dokonuje się w okresie 30-dniowym (art. 4 ust. 10 r.o.ś.). Następnie obywatele i organizacje społeczne mogą składać pisemne uwagi i wnioski do decyzji zarządczej o realizacji planowanej działalności. Dokumentowanie tych wniosków w załącznikach do materiałów OOS jest obowiązkiem inwestora i trwa 30 dni od dnia zakończenia konsultacji społecznych. Inwestor zapewnia odstępek do materiałów OOS w toku całej procedury (art. 4 ust. 11 r.o.ś.). Po zakończeniu postępowania komplet dokumentacji OOS, wraz załącznikami, przekazywany jest do organu przeprowadzającego państwową ekspertyzę ekologiczną.

3. Państwowa ekspertyza ekologiczna

Państwowa ekspertyza ekologiczna to drugie stadium państwowej procedury oceny oddziaływania na środowisko³⁶⁹. W myśl art. 1 federalnej ustawy o ekspertyzie ekologicznej pod tym pojęciem rozumie się „ustalenie zgodności dokumentów dotyczących planowanej realizacji obiektu działalności gospodarczej i innej działalności z wymogami ekologicznymi, normami i standardami technicznymi i prawem ochrony środowiska, w celach zapobieżenia negatywnym wpływom tej działalności” Preambuła ustawy powołuje się na konstytucyjne prawo obywateli FR do środowiska, realizacji którego służy tytułowa instytucja³⁷⁰.

Państwowa ekspertyza ekologiczna opiera się na zasadach prezorności, obligatoryjności, kompleksowości oceny oddziaływania na środowisko planowanej działalności i jej skutków, wiarygodności i zupełności informacji przedkładanych do ekspertyzy ekologicznej, bezstronności ekspertów ekspertyzy ekologicznej, naukowej zasadności, obiektywności i zgodności z prawem orzeczenia w sprawie ekspertyzy ekologicznej (ros. *zaključenije*), jawności, udziału organizacji społecznych (stowarzyszeń), uwzględnieniu opinii społecznej, wreszcie odpowiedzialności uczestników ekspertyzy ekologicznej i zainteresowanych osób za organizację, przeprowadzenie i jakość ekspertyzy ekologicznej (art. 1 u.e.e.).

Stronami postępowania są: wnioskodawca, czyli osoba fizyczna albo prawna, wnosząca o przeprowadzenie państwowej ekspertyzy ekologicznej i ponosząca koszty postępowania, inaczej inwestor, oraz państwowy organ władzy wykonawczej właściwy w przedmiotowym zakresie. W zależności od tego, czy obiekt ekspertyzy ma znaczenie federalne, czy regionalne, organem tym będzie odpowiednio: podległa Ministerstwu Zasobów Naturalnych i Ekologii FR Federalna Służba Nadzoru nad Korzystaniem ze

³⁶⁹ А. Матвеев, В. Котов, Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза. Учебное пособие. Санкт Петербург 2004, s. 14, Internet, http://mhts.ru/data/ckfiles/files/matveev_a_v_kotov_v_p_ocenka_vozdeistviya_na_ok.pdf [dostęp: 11.09.2020].

³⁷⁰ С. Брусницына, Система юридических гарантий права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, „Вестник Челябинского Государственного Университета” 2014, nr 19, s. 12, <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-yuridicheskikh-garantiy-prava-cheloveka-i-grazhdanina-na-blagopriyatnuyu-okruzhayuschuyu-sredu> [dostęp: 11.09.2020].

Środowiska (*Rosprirodnadzor*), a w szczególności jej właściwe miejscowo organy terytorialne albo organ władzy wykonawczej danego podmiotu federacji, przykładowo Państwowy Komitet Obwodu Pskowskiego ds. Korzystania z Zasobów Środowiska i Jego Ochrony.

Organ ten powołuje przewodniczącego, sekretarza i pełny skład komisji eksperckiej złożonej z pozaetatowych specjalistów, dysponujących „udokumentowaną wiedzą i doświadczeniem w zakresie będącym przedmiotem ekspertyzy”. Komisje eksperckie mogą zlecić wykonanie określonych badań i analiz wskazanym przez siebie instytucjom, a także żądać uzupełniającej dokumentacji od wnioskodawcy i organów władzy publicznej. Nagminny problem korupcji zaważył na konieczności podjęcia szczególnych środków zapewniających bezstronność, obiektywność i merytoryczność ekspertów. Ekspertem państwowej ekspertyzy ekologicznej nie może być przedstawiciel wnioskodawcy, projektant obiektu podlegającego ekspertyzie, obywatel pozostający w pracowniczych i innych umownych stosunkach z wnioskodawcą, a także przedstawiciel osoby prawnej założonej przez wnioskodawcę. Ekspert zobowiązany jest do „dokonania wszechstronnej, pełnej, obiektywnej i kompleksowej analizy dokumentacji podlegającej państwowej ekspertyzie ekologicznej z uwzględnieniem najnowszych osiągnięć rodzimej i zagranicznej nauki i techniki. Eksperti są opłacani przez powołujący ich organ administracji. Ekspert niezgadzący się z wywodami zawartymi w orzeczeniu może złożyć zdanie odrębne (art. 16 i 22 u.e.e.).

Termin prowadzenia procedury państwowej ekspertyzy ekologicznej nie powinien przekroczyć trzech miesięcy i może zostać przedłużony o jeden miesiąc na wniosek wnioskodawcy. Przy wydawaniu orzeczenia w sprawie państwowej ekspertyzy ekologicznej komisja ekspercka zobowiązana jest do zapoznania się z opinią publiczną dołączoną do dokumentacji OOS. Po przeprowadzeniu ekspertyzy komisja wydaje orzeczenie (pozytywne albo negatywne). Uzyskanie pozytywnego orzeczenia jest obligatoryjnym warunkiem realizacji obiektu. W wypadku wydania orzeczenia negatywnego wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia wniosku o ponowne przeprowadzenie ekspertyzy ekologicznej danego obiektu, pod warunkiem wprowadzenia w dokumentacji zmian uwzględniających uwagi zawarte w uzasadnieniu negatywnego orzeczenia.

Orzeczenie komisji podlega zatwierdzeniu w drodze decyzji organu administracji właściwego dla przeprowadzenia procedury państwowej

ekspertyzy ekologicznej (np. *Rosprirodnadzoru*). Decyzje podlegają zażaleniu do sądu, co może skutkować przeprowadzeniem ponownego postępowania³⁷¹.

W danej procedurze organizacjom społecznym (stowarzyszeniom społecznym i innym organizacjom niekomercyjnym posiadającym osobowość prawną) przysługują liczne uprawnienia. W szczególności mają one prawo: rekomendować swoich przedstawicieli do uczestnictwa w posiedzeniach komisji eksperckich państwowej ekspertyzy ekologicznej w charakterze obserwatorów (bez prawa głosu³⁷²) i uczestniczyć w przeprowadzonej przez nich dyskusji zmierzającej do wydania orzeczenia, przy czym przedstawiciele organizacji społecznych muszą odpowiadać takim samym wymogom bezstronności jak eksperci państwowi; składać wnioski o przeprowadzenie społecznej ekspertyzy ekologicznej działalności, realizacja której wpływa na ekologiczne interesy społeczeństwa zamieszkającego na danym terytorium; składać wnioski w sprawie ekologicznych aspektów planowanej działalności; otrzymywać informacje o rezultatach państwowej ekspertyzy ekologicznej od organów federalnej władzy wykonawczej i organów władzy wykonawczej regionów FR; realizować inną, zgodną z prawem FR, działalność w zakresie ekspertyzy ekologicznej (19 ust. 1 u.e.e.).

4. Społeczna ekspertyza ekologiczna

Oryginalnym uprawnieniem przysługującym obywatelom FR i ich organizacjom jest społeczna ekspertyza ekologiczna. Jest to instytucja charakterystyczna dla systemów prawnych państw byłego ZSRR, niespotykana w innych ustawodawstwach³⁷³. Jej początki sięgają lat osiemdziesiątych XX w., przy czym początkowo nie miała ona charakteru normatywnego, a jedynie faktyczny, incydentalny. Przyjmuje się, że powstanie społecznej ekspertyzy ekologicznej jest wynikiem reakcji opinii publicz-

³⁷¹ K. Zawada, *Dostęp do informacji...*, s. 123.

³⁷² M. Хотулева, В. Виниченко, Е. Заика, *Что такое общественная экологическая экспертиза*, Internet, http://ecoclub.nsu.ru/books/Vest_13-14/3.htm [dostęp: 11.09.2020].

³⁷³ K. Zawada, *Społeczna ekspertyza ekologiczna w Federacji Rosyjskiej...*, s. 91.

nej na projekty odwrócenia biegu wielkich rzek syberyjskich i przerzutu ich wód na zagrożone suszą tereny Azji Środkowej³⁷⁴.

Cele społecznej ekspertyzy ekologicznej są tożsame z celami ekspertyzy państwowej, natomiast jej inicjatorami mogą być obywatele, organizacje społeczne, organy samorządu terytorialnego. Prowadzić procedurę mogą organy samorządu lub organizacje społeczne posiadające osobowość prawną, dla których ochrona środowiska, w tym organizacja i przeprowadzenie społecznej ekspertyzy ekologicznej, stanowi podstawowy cel działalności statutowej(art. 20 u.e.e.).

Spółeczna ekspertyza ekologiczna może być zastosowana tylko w odniesieniu do obiektów, które są przedmiotem państwowej ekspertyzy ekologicznej, z wyłączeniem tych, które objęte są tajemnicą państwową, handlową lub inną tajemnicą prawnie chronioną. Innymi słowy, nie można przeprowadzić ekspertyzy społecznej obiektów, które nie podlegają obowiązkowi przeprowadzenia ekspertyzy państwowej.

Spółeczna ekspertyza ekologiczna może być przeprowadzana do czasu rozpoczęcia ekspertyzy państwowej lub jednocześnie z nią. Warunkiem jej wszczęcia na wniosek organizacji społecznej jest skuteczna rejestracja tego wniosku przez organ samorządowy. Jeżeli takie wnioski wpłyną od dwóch lub więcej organizacji, dopuszcza się utworzenie wspólnej komisji eksperckiej (art. 23 ust. 1 u.e.e.). Organ samorządowy jest zobowiązany zarejestrować wniosek albo odmówić jego rejestracji, w terminie 7 dni od dnia jego złożenia. Jeżeli we wskazanym terminie organ nie odmówił rejestracji wniosku – wniosek uważa się za zarejestrowany. Wniosek powinien zawierać: adres siedziby, opis działalności statutowej, informacje o składzie społecznej komisji eksperckiej, o przedmiocie (obiekcie) ekspertyzy i przewidywanym terminie jej zakończenia.

Organ ponosi odpowiedzialność za niezgodną z prawem odmowę rejestracji wniosku. Zawarta w art. 24 u.e.e. lista przestępstw uzasadniających odmowę rejestracji ma charakter zamknięty. Są one następujące: społeczna ekspertyza ekologiczna była wcześniej dwukrotnie przeprowadzana w odniesieniu do danego obiektu; informacje dotyczące obiektu stanowią tajemnicę państwową, handlową lub inną tajemnicę chronioną prawem; organizacja społeczna nie została zarejestrowana w trybie przewidzianym prawem FR, statut organizacji społecznej nie stanowi, że przeprowadzenie społecznej ekspertyzy ekologicznej jest podstawowym

³⁷⁴ Tamże.

celem jej działalności, nie zostały spełnione wymogi formalne odnośnie do elementów wniosku, o których mowa w art. 23 u.e.e.

Obowiązkiem organizacji społecznej jest powiadamianie społeczeństwa o przystąpieniu do społecznej ekspertyzy ekologicznej oraz o jej rezultatach (art. 23 u.e.e.). Z drugiej strony, organizacje mają prawo żądać od inwestora wszelkich informacji i dokumentów, które nie stanowią tajemnicy handlowej lub innej tajemnicy chronionej prawem. Na odmowę dostępu do informacji i dokumentów przysługuje skarga do sądu.

Postępowanie kończy się wydaniem orzeczenia mającego charakter rekomendacji, opinii. Orzeczenie winno zostać doręczone organom właściwym w sprawie państwowej ekspertyzy ekologicznej, inwestorowi (wnioskodawcy), organom podejmującym decyzję o realizacji planowanej działalności, właściwym miejscowo organom samorządu terytorialnego. Dokument ten nabiera mocy prawnej po zatwierdzeniu go przez organ właściwy w sprawie państwowej ekspertyzy ekologicznej. Orzeczenie nie zastępuje orzeczenia w sprawie państwowej ekspertyzy ekologicznej, ale „jest uwzględniane” w jej toku, oczywiście o ile dotyczy tego samego obiektu i zostało wydane przed jej zakończeniem (art. 25 ust. 1–4 u.e.e.). Przykładem skutecznego zastosowania omawianej instytucji w praktyce jest przeprowadzona w 2016 r. społeczna ekspertyza ekologiczna rozbudowy elektrowni atomowej w obwodzie leningradzkim³⁷⁵.

Podsumowując dokonane ustalenia pod kątem porównawczym, można stwierdzić, że cele, zasady oraz podstawowa terminologia przyjęta w prawie rosyjskim wykazuje analogie z oceną oddziaływania na środowisko uregulowaną w prawie międzynarodowym i europejskim. Podobnie jak na Zachodzie instytucji tej przypisuje się podstawowe znaczenie pośród instrumentów ochronnych, w Rosji dodatkowo wzmocnione funkcją gwarancji konstytucyjnego prawa człowieka do środowiska³⁷⁶. Podstawowe pryncypia Konwencji z Aarhus, Konwencji z Espoo, a także prawa unijnego, takie jak zasada przezorności, prewencji, dostępu do informacji i udziału społeczeństwa zostały wyartykułowane w najważniejszych aktach prawnych normujących oceny środowiskowe w Federacji Rosyjskiej. Scharakteryzowane

³⁷⁵ Ленинградская АЭС: международная общественная экологическая экспертиза подтвердила безопасность строящихся энергоблоков, Internet, <https://www.atomic-energy.ru/news/2016/05/11/65774> [dostęp: 11.09.2020].

³⁷⁶ Экологическая экспертиза 2010, В. М. Питулько (ред.), Москва 2010, s. 3, Internet, <http://knigi.link/monitoring-ekologicheskij/ekologicheskaya-ekspertiza-ucheb-posobie-dlya.html> [dostęp: 11.09.2020].

powyżej instrumenty i procedury pozwalają, przynajmniej z formalnego punktu widzenia, na dostarczanie informacji o możliwych negatywnych oddziaływaniach na środowisko i związanych z nimi następstwach planowanej działalności, a także stanowią mechanizm umożliwiający udział społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących środowiska oraz przestrzeganie wymogów ekologicznych.

Polska ustawa z dnia 3 października 2008 r. definiuje ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jako postępowanie obejmujące w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu³⁷⁷. Porównując cele, zasady i funkcje instytucji ocen środowiskowych w Rosji i w Polsce, można zauważyć wiele podobieństw. Przedmiotem oceny mogą być tylko działania przyszłe, planowane, będące albo konkretnymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi, albo dokumentami projektowo-strategicznymi. W obu krajach przygotowywana jest dokumentacja mająca odzwierciedlić wpływ planowanej działalności na poszczególne komponenty środowiska, określić środki kompensujące i zaradcze, zakres monitoringu. W obu procedurach przewiduje się dostęp do informacji i udział społeczeństwa. W zarówno rosyjskich, jak i polskich dokumentacjach OOŚ powinny zostać uwzględnione: warianty zerowy i alternatywny, oddziaływanie transgraniczne, streszczenie w języku niespecjalistycznym.

Prima facie, podstawową różnicę pomiędzy obiema regulacjami stanowi fakt, że w Rosji państwowa procedura oceny oddziaływania na środowisko nie ma kompleksowego ujęcia w jednym akcie prawnym. Jest fragmentarycznie i etapowo unormowana w aktach różnego szczebla, tj. federalnej ustawie z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska, federalnej ustawie z dnia 23 listopada 1995 r. o ekspertyzie ekologicznej (u.e.e.) oraz Rozporządzeniu Państwowego Komitetu FR ds. Ochrony Środowiska z dnia 16 maja 2000 r. o ocenie oddziaływania na środowisko planowanej działalności gospodarczej lub innej działalności w Federacji Rosyjskiej (r.o.ś.)³⁷⁸. W Polsce przedmiotowe kwestie normuje zasadniczo

³⁷⁷ Por. art. 3 pkt 8 z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 283).

³⁷⁸ Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 N 372 – Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, Internet, base.garant.ru/12120191/ [dostęp: 11.09.2020].

jeden spójny akt, ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁷⁹. Różnica ta wynika między innymi ze specyfiki rosyjskiego systemu prawnego i szczególnej roli przypisywanej aktom wykonawczym. Zważywszy jednak, że w Rosji korzystanie z zasobów naturalnych jest w znacznym stopniu skodyfikowane, istnieje duża szansa na uchwalenie w niedalekiej przyszłości Kodeksu ochrony środowiska FR, który przyczyni się do całościowego unormowania ocen środowiskowych, dostępu do informacji i udziału społeczeństwa. W tym kierunku zgłaszane są zgodne postulaty doktryny, a procesowi kodyfikacji sprzyja cecha trwałości prawa federalnego³⁸⁰.

Kolejna kluczowa różnica dotyczy zakresu przedmiotowego ocen. Wykaz przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia państwowej ekspertyzy ekologicznej jest znacznie węższy od tego, o którym mowa w Konwencji z Aarhus, prawie unijnym czy polskim rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁸¹. Krąg konkretnych przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia państwowej ekspertyzy ekologicznej został w Rosji ograniczony do około 60 typów obiektów zaliczanych do najbardziej uciążliwej I kategorii. Ponadto prawo federalne nie przewiduje procedury tzw. *screeningu*³⁸² mającej na celu wstępne zbadanie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i stwierdzenie, czy istnieje konieczność przygotowania raportu OOS dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Prawo polskie, będące

Warto nadmienić, że Państwowy Komitet FR ds. Ochrony Środowiska został rozwiązany 17 maja 2000 r., a jego funkcje przejęło Ministerstwo Zasobów Naturalnych i Ekologii FR.

³⁷⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 283.

³⁸⁰ Na temat konieczności kodyfikacji prawa ekologicznego w Rosji: С. В. Кобылинская, З. К. Карсанова, *Вопросы кодификации экологического законодательства РФ*, „Молодой Ученый” 2014, nr 1, Internet, <https://moluch.ru/archive/60/8814/> [dostęp: 11.09.2020]; С. Н. Евеньевна, *К проблеме кодификации экологического законодательства*, „Вестник Тамбовского Университета. Серия: Политические Науки и Право” 2015, nr 1, s. 6, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-kodifikatsii-ekologicheskogo-zakonodatelstva> [dostęp: 11.09.2020]; И. А. Игнатьева, *Кодификация экологического законодательства: современные проблемы и условия применения* статья, „Экологическое Право” 2008, nr 1, Internet, www.library.ru/help/docs/n59237/ecol.doc [dostęp: 11.09.2020].

³⁸¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 1839.

³⁸² *Screening* – etap postępowania w sprawie OOS, który ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w stosunku do danego przedsięwzięcia wymagane jest sporządzenie raportu OOS.

odzwierciedleniem wymogów unijnych, przewiduje ponad 160 rodzajów inwestycji „mogących zawsze znacząco” albo „mogących potencjalnie znacząco” oddziaływać na środowisko. Warto nadmienić, że znaczne ograniczenie liczby obiektów wymagających przeprowadzenia państwowej ekspertyzy ekologicznej jest skutkiem nowelizacji art. 11 i 12 u.e.e. dokonanej w 2015 r.³⁸³ Wcześniejsza wersja ustawy przewidywała obowiązek przeprowadzenia ekspertyzy ekologicznej dla wszystkich obiektów, które, stosownie do ustawy z dnia 4 maja 2011 r. o licencjonowaniu niektórych rodzajów działalności³⁸⁴, wymagały wydania licencji na prowadzenie określonej działalności i które mogły pośrednio lub bezpośrednio oddziaływać na środowisko. Wprowadzone zmiany dążą do zmniejszenia niekorzystnego efektu sankcji gospodarczych nałożonych na Rosję w 2014 r., i mają na celu pobudzenie inwestycji zagranicznych i wewnętrznych poprzez usunięcie barier ekologicznych³⁸⁵.

Analogicznie jak w Polsce procedurę udziału społeczeństwa w OOS prowadzi organ samorządu terytorialnego, ale decydujące stanowisko w sprawie zajmuje wyspecjalizowany organ administracji rządowej (w Polsce RDOŚ). Osobliwością rosyjskiej procedury jest powoływanie komisji eksperckiej dla każdego wnioskowanego przedsięwzięcia, a także szczególnie wnikliwe podejście do kwestii bezstronności członków komisji, wobec których stosuje się przepisy podobne do instytucji wyłączenia biegłego zawarte w polskim Kodeksie postępowania administracyjnego.

Przechodząc do analizy uprawnień społeczeństwa, analogiczne w obu regulacjach występują analogiczne uprawnienia przysługujące z jednej strony ogółowi społeczeństwa, z drugiej zaś – organizacjom. W obu regulacjach organ rozpatruje i uwzględnia uwagi i wnioski społeczeństwa, co nie znaczy, iż są one dla niego wiążące. Składanie uwag i wniosków jest formą obligatoryjną w obu krajowych procedurach, przy czym traktowane są one jako typ konsultacji publicznych, a obywatele biorący

³⁸³ Федеральный закон от 29.12.2015 N 408-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, Internet, <https://rg.ru/2015/12/31/eko-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

³⁸⁴ Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ – О лицензировании отдельных видов деятельности, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102147413 [dostęp: 11.09.2020].

³⁸⁵ X. И. Юрьевна, *Оценка воздействия на окружающую среду: российский и зарубежный опыт*, „Вестник Московского университета, Серия 6: Экономика” 2010, nr 4, s. 100, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-vozdeystviya-na-okruzhayuschuyu-sredu-rossiyskiy-i-zarubezhnyy-opyt> [dostęp: 11.09.2020].

udział w postępowaniu nie stają się podmiotami działającymi na prawach strony. Różni się forma powiadamiania społeczeństwa, w Polsce dominuje forma elektroniczna, w Rosji zaś tradycyjne publikatory, i fakultatywnie – media. Różnią się terminy składania uwag i wniosków. W Polsce jest on 21-dniowy, w Rosji, ze względu na specyfikę geograficzną kraju, dłuższy – 30-dniowy. W obu krajach rozprawa publiczna jest fakultatywnym elementem procedury.

Analogiczne w obu postępowaniach organizacje społeczne (stowarzyszenia) mają prawo uczestniczyć na prawach strony z możliwością zaskarżenia decyzji (orzeczenia) do sądu. Jednakże w Polsce statut organizacji nie musi stanowić o tym, że jej celem jest uczestnictwo w OOS, wystarczy ogólne sformułowanie, że ochrona środowiska jest jej celem statutowym. W toku państwowej ekspertyzy ekologicznej rosyjskie organizacje mają prawo zgłaszać swojego kandydata w charakterze obserwatora w komisjach eksperckich. Mają też prawo, po spełnieniu wymogów formalnych, zainicjować i przeprowadzić społeczną ekspertyzę ekologiczną.

Z powyższego wynika, że w Federacji Rosyjskiej obowiązuje prawo, które już dziś w znacznym zakresie odpowiada standardom międzynarodowym i europejskim. Aktualny stan prawny jest dogodną podstawą do dokonania dalszych wysiłków legislacyjnych mających na celu ratyfikację konwencji z Aarhus i Konwencji z Espoo w celu podniesienia standardów środowiskowych i demokratyzacji procedur decyzyjnych. Do tego potrzeba jednak woli politycznej, której najwyraźniej brakuje.

Rozdział VI

Ochrona przyrody i różnorodności biologicznej

1. Uwagi ogólne

Ochrona przyrody, w tym różnorodności biologicznej, to jeden z głównych kierunków rozwoju międzynarodowego i europejskiego prawa środowiskowego. Dnia 17 lutego 1995 r. Federacja Rosyjska ratyfikowała Konwencję o różnorodności biologicznej³⁸⁶, celem której jest ochrona różnorodności biologicznej, zrównoważone użytkowanie jej elementów, uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych, w tym przez odpowiedni dostęp do zasobów genetycznych. Priorytetowe działania określone konwencją to: monitoring bioróżnorodności, uchwalanie programów planów i strategii ochrony bioróżnorodności, tworzenie systemu obszarów chronionych, obejmowanie ochroną bioróżnorodności znajdującej się poza granicami obszarów chronionych, odtwarzanie ekosystemów, które uległy degradacji, odtwarzanie populacji zagrożonych zwierząt w niewoli, zapobieganie wprowadzaniu, kontrola lub tępienie gatunków obcych ekosystemom rodzimym, tworzenie banków genów i rozwijanie innych metod *ex-situ*, racjonalne zarządzanie turystyką, rekreacją i łowiectwem, wprowadzanie procedur ocen oddziaływania na środowisko projektów, planów, programów i przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na różnorodność biologiczną³⁸⁷.

Kluczowa rola Rosji w ochronie i podtrzymywaniu globalnej biosfery wynika z tego, że na jej terytorium zachował się największy masyw naturalnych ekosystemów, nietkniętych działalnością człowieka. Niezrównoważony ekologicznie rozwój gospodarczy może stworzyć potencjalne zagrożenie dla tych zasobów. Polityka i prawo Federacji Rosyjskiej w przedmiotowej dziedzinie mają zatem kluczowe znaczenie dla ochrony

³⁸⁶ Федеральный закон от 17.02.1995 N 16-ФЗ – О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии, Internet, kremlin.ru/acts/bank/7541 [dostęp: 11.09.2020].
Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 года N 669 – О мерах по выполнению Конвенции о биологическом разнообразии, Internet, <http://docs.cntd.ru/document/9012326> [dostęp: 11.09.2020].

³⁸⁷ Por. art. 6–10 i art. 14 Konwencji o różnorodności biologicznej.

bioróżnorodności w skali planety. W niniejszym rozdziale zostaną scharakteryzowane źródła prawa federalnego odnoszące się do ochrony i gospodarowania zasobami przyrody ze szczególnym uwzględnieniem realizacji przez FR wymogów Konwencji o różnorodności biologicznej.

Analizę przepisów federalnych należy zacząć od Konstytucji FR, a w szczególności jej art. 58, który wprowadza powszechny obowiązek ochrony przyrody i środowiska naturalnego oraz troski o bogactwa naturalne. Obowiązek ten skorelowany z prawem człowieka do środowiska wyrażonym w art. 42 KFR stanowi podstawę realizacji prawa do korzystania z zasobów przyrodniczych, dostępu do informacji o stanie przyrody i do odszkodowania za utratę zdrowia i mienia wywołaną naruszeniem przepisów środowiskowych.

Kolejnym aktem jest federalna ustawa z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska, preambuła której stanowi, iż jej celem ustawy jest, między innymi, określenie prawnych podstaw polityki państwowej w dziedzinie, różnorodności biologicznej dla zaspokojenia potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń. Stosownie do 3 u.o.ś. ochrona różnorodności biologicznej stanowi jedną z zasad ogólnych ochrony środowiska w FR. Tytułowy termin używany jest w kontekście chronionej wartości, w związku z koniecznością wprowadzania odpowiednich norm technologicznych, progów emisyjnych, wymogów w procesie inwestycyjno-budowlanym (por. art. 1 i art. 35 ust. 1 u.o.ś.).

Przepisy art. 58–60 u.o.ś. wymieniają formy i instrumenty ochrony przyrody: tworzenie szczególnie chronionych obszarów przyrodniczych, ochronę gatunkową roślin, zwierząt i innych organizmów wpisanych do Czerwonej Księgi FR i czerwonych ksiąg podmiotów federacji, utrzymywanie zasobów genetycznych w niskotemperaturowych bankach genów i sztucznie stworzonym środowisku życiowym, zakazy wwozu, wywozu, tranzytu i obrotu rzadkimi, zagrożonymi wyginięciem roślinami, zwierzętami i innymi organizmami podlegającymi ochronie zgodnie z prawem międzynarodowym (art. 58–61 u.o.ś.). Przepisy te, stanowiące odzwierciedlenie ratyfikacji Konwencji o ochronie różnorodności biologicznej, Konwencji CITES oraz członkostwa Rosji w Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (ICUN), zostały uszczegółowione w ustawach federalnych, aktach podustawowych i wykonawczych.

Do wiodących aktów federalnych mających za przedmiot ochronę przyrody i różnorodności biologicznej należą ustawa z dnia 14 marca

1995 r. o szczególnie chronionych obszarach przyrodniczych³⁸⁸ oraz ustawa z dnia 24 kwietnia 1995 r. o świecie zwierzęcym³⁸⁹. Do pryncypiów wyrażonych w powyższych ustawach, prócz ochrony różnorodności biologicznej, należy zasada uprzywilejowanego statusu rdzennych, narodów FR w korzystaniu z zasobów przyrody, zasada udziału społeczeństwa i zasada odpłatności za korzystanie z zasobów przyrody.

2. Obszary chronione

Ochrona przyrody *in situ*, w tym „rzadkich zagrożonych wyginięciem, cennych z punktu widzenia gospodarczego i naukowego obiektów świata roślinnego i zwierzęcego oraz ich środowiska życiowego”, stanowi podstawowe kryterium podjęcia decyzji o utworzeniu szczególnie chronionych obszarów przyrodniczych, stanowiących przedmiot federalnej ustawy z dnia 14 marca 1995 r. o szczególnie chronionych obszarach przyrodniczych (dalej w skrócie u.sz.ch.). Ten liczący 38 artykułów akt, poświęcony formom ochrony obszarowej, wprowadza pojęcie szczególnie chronionych obszarów przyrodniczych, zdefiniowanych jako: „obszary ziemi, powierzchni wody i przestrzeni powietrznej nad nimi, na których znajdują się kompleksy przyrodnicze, mające szczególne znaczenie środowiskowe, naukowe, kulturowe, estetyczne, rekreacyjne i zdrowotne, na mocy organów władzy państwowej całkowicie lub częściowo wyłączone z wykorzystywania gospodarczego, i dla których został ustanowiony szczególnie reżim ochronny”.

Ustawa wyróżnia następujące formy ochrony przyrody, mające zasadniczo charakter ochrony obszarowej: państwowy rezerwat przyrody, park narodowy, park przyrodniczy, państwowy *zakaznik* przyrodniczy, pomnik przyrody, park dendrologiczny i ogród botaniczny (art. 2 ust. 2 lit. a–e u.sz.ch.).

Wyżej wymienione formy mogą mieć status federalny bądź regionalny. Zarząd nad obiektami o statusie federalnym zasadniczo sprawuje Ministerstwo Zasobów Naturalnych i Ekologii FR (MZNiE). Na podstawie

³⁸⁸ Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ – Об особо охраняемых природных территориях, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102034651 [dostęp: 11.09.2020].

³⁸⁹ Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ – О животном мире, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6542/ [dostęp: 11.09.2020].

ustawodawstwa regionalnego można tworzyć także inne formy ochrony obszarowej, o statusie regionalnym, jak również lokalnym (art. 3 u.s.z.ch.).

Ustawa nie określa kryteriów wielkości powierzchni obiektów i nie obliguje do wyznaczenia otuliny. Obowiązek dotyczący otuliny wynika jednak z przepisów wykonawczych³⁹⁰. Powierzchnia gruntów oraz terytoriów pokrytych wodą, na których zostały utworzone obszary chronione, stanowi własność państwową, federalną lub regionów federacji i zasadniczo nie podlega prywatyzacji (art. 58 u.o.ś.).

Ustawa powołuje instytucję państwowego katastru szczególnie chronionych obszarów przyrodniczych w celach: oceny stanu zasobów przyrodniczych, określania perspektyw rozwoju sieci obszarów, podwyższania efektywności nadzoru państwowego, uwzględniania potencjału obszarów w planowaniu regionalnym, gromadzenia i udostępniania danych o ilości, położeniu geograficznym, granicach i reżimach ochronnych tych obszarów (art. 4 u.s.ch.)³⁹¹. Organem właściwym do prowadzenia katastru dla obszarów o statusie federalnym jest Ministerstwo Zasobów Naturalnych i Ekologii FR. Wykaz tych obszarów został zawarty w zarządzeniu Rządu FR z dnia 31 grudnia 2008 r.³⁹² Katastry obszarów o statusie regionalnym prowadzone są przez właściwe organy w podmiotach federacji. Tryb prowadzenia katastru określony został zarządzeniem MZNiE z dnia 19 marca 2019 r.³⁹³

W 2018 r. liczba szczególnie chronionych obszarów przyrodniczych o statusie federalnym wynosiła 482 obiekty, tym 111 państwowych rezerwatów przyrody, 56 parków narodowych, 60 państwowych zakazników przyrodniczych, 15 federalnych pomników przyrody, 60 parków dendro-

³⁹⁰ Постановление от 19.02.2015 N 138 – Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102367970> [dostęp: 11.09.2020].

³⁹¹ Baza danych o obszarach chronionych w FR, Internet, <http://oopt.aari.ru/filter/reset> [dostęp: 11.09.2020].

³⁹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2008 N 2055-р – Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении Минприроды России, Internet, base.garant.ru/2167397/ [dostęp: 11.09.2020].

³⁹³ Министерство природных ресурсов и экологии российской федерации приказ от 19.03.2012 N 69 – Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, Internet, <http://docs.cntd.ru/document/902338685> [dostęp: 11.09.2020].

logicznych i ogrodów botanicznych. Oprócz tego ponad 16 tys. form o statusie regionalnym i około 3 tys. form lokalnych³⁹⁴.

Państwowy rezerwat przyrody (ros. *zapovednik*) jest historycznie pierwszą formą ochrony przyrody w Rosji. Ustawa wymienia go jako pierwszy typ obiektu z kategorii obszarów szczególnie chronionych³⁹⁵. W myśl ustawy jest to obszar o znaczeniu federalnym, w granicach którego środowisko utrzymywane jest w stanie naturalnym i zasadniczo zakazuje się jakiegokolwiek działalności sprzecznej z celami obiektu. Podstawowe zadania realizowane w *zapovednikach* to: działalność naukowo-badawcza służąca zachowaniu bioróżnorodności, ochrona i wspieranie procesów ekologicznych, monitoring przyrody, wdrażanie metod racjonalnego korzystania z przyrody, działalność ekologiczno-oświatowa i turystyka w ograniczonym zakresie (art. 6 i 7 u.sz.ch.).

Państwowy rezerwat przyrody tworzony jest na mocy decyzji (ros. *rieszenija*) Rządu FR wydanego na wniosek Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Ekologii FR. Aktem wykonawczym określa się nazwę, obszar, granice, zadania i szczegółowy reżim prawny obowiązujący na danym obszarze. W tej samej formie następuje likwidacja, zmiana granic rezerwatu lub przekształcenie go w park narodowy (art. 8 u.sz.ch.).

W państwowych rezerwach przyrody obowiązują najbardziej rygorystyczne reguły³⁹⁶. Zasadniczo zabrania się przebywania tam osobom postronnym. Osoby niebędące pracownikami rezerwatu i funkcjonariuszami organów państwowych mogą przebywać na terenie obiektu wyłącznie za zezwoleniem dyrektora (art. 9 ust. 5 u.sz.ch.). Regulamin może jednak dopuszczać jego udostępnienie w określonych formach, przykładowo w formie turystyki pieszej wyznaczonymi szlakami w otulinie, lub zwiedzanie konkretnych miejsc. Zamknięcie dla publiczności niektórych *zapovedników* nieoficjalnie tłumaczy się ich strategiczno-militarnym znaczeniem. Dotyczy to między innymi południowouralskiego rezerwatu *Jamantau*, uchodzącego za „ekologiczny kamuflaż” dla podziem-

³⁹⁴ Baza danych o obszarach chronionych w FR, Internet, <http://oopt.aari.ru/filter/reset> [dostęp: 11.09.2020].

³⁹⁵ М. М. Бринчук, *Экологическое право, КонсультантПлюс 2009*, Internet, <http://uristinfo.net/ekologicheskoe-pravo/230-ekologicheskoe-pravo-mm-brinchuk/5860-xx-pravovoj-rezhim-osobo-ohranjaemyh-prirodnyh-territorij-i-obektov.htmlhtml?start=1> [dostęp: 11.09.2020].

³⁹⁶ Tamże.

nego miasta – schronu³⁹⁷ oraz wschodniouralskiego *Majaku*, rezerwatu powstałego po zdarzeniu radiacyjnym w 1966 r. Ze względu na położenie geograficzne faktycznie niedostępna dla zwiedzających jest większość rezerwatów północnych i dalekowschodnich. Warto nadmienić, iż największą powierzchnię, tj. ponad 41 tys. km kwadratowych, ma Wielki Rezerwat Arktyczny, a najmniejszą rezerwat *Białogorski* liczący 21 tys. km kwadratowych. Z ogólnej liczby 111 państwowych rezerwatów przyrody 32 ma status rezerwatów biosfery UNESCO.

Zasadniczo opiekę nad państwowymi rezerwatami przyrody sprawuje Ministerstwo Zasobów Naturalnych i Ekologii FR, niemniej niektóre obiekty mogą podlegać Rosyjskiej Akademii Nauk, Ministerstwu Nauki i Oświaty, a wspomniany wyżej *Majak* – Federalnej Agencji Energii Atomowej (*Rosatom*).

Parki narodowe to stosunkowo nowa forma ochrony przyrody. Pierwszy utworzony został w 1971 r. nad Zatoką Fińską w Estońskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej (*Lahemaa*). Kolejne powstały w latach osiemdziesiątych XX w. na podstawie uchwały Państwowego Komitetu Planowania ZSRR z 1981 r.³⁹⁸ W 2018 r. ogólna powierzchnia 56 parków narodowych wynosiła, bez obszarów morskich, ponad 10 mln hektarów, co w przybliżeniu odpowiada terytorium Islandii.

Park narodowy to szczególnie chroniony obszar przyrodniczy o znaczeniu federalnym, w granicach którego wyodrębnia się następujące strefy funkcjonalne: rezerwatową, na obszarze której zakazuje się jakiegokolwiek działalności gospodarczej i rekreacyjnej; szczególnie chronioną, na obszarze której zapewnia się warunki dla ochrony kompleksów i obiektów przyrodniczych i dopuszcza się ściśle reglamentowane zwiedzanie; turystyczną, przeznaczoną dla edukacji ekologicznej i zaznajamiania się z atrakcjami parku, rekreacyjną, przeznaczoną dla wypoczynku, rozwoju kultury fizycznej i sportu; ochrony obiektów historyczno-kulturowych; obsługi zwiedzających, w której znajdują się miejsca noclegowe, pola biwakowe i informacja turystyczna; gospodarczą, dla potrzeb bytowych parku; tradycyjnego, ekstensywnego korzystania z zasobów przyrodni-

³⁹⁷ Weapons of Mass Destruction (WMD)/ Yamantau, Internet, <https://www.globalsecurity.org/wmd/world/russia/yamantau.htm> [dostęp: 11.09.2020].

³⁹⁸ Постановление Госплана СССР и ГКНТ от 27.04.1981 N 77/106 – Об утверждении типовых положений о государственных заповедниках, памятниках природы, ботанических садах и дендрологических парках, зоологических парках, заказниках и природных национальных парках, Internet, http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_10742.htm [dostęp: 11.09.2020].

czych, przeznaczoną dla życia ludności rdzennej, zamieszkującej w granicach parku (art. 15 ust. 1 u.sz.ch.).

Na obszarze parku zakazuje się jakiejkolwiek działalności, która jest sprzeczna z jego celami i może zagrażać kompleksom przyrodniczym, gatunkom roślin i zwierząt, a także obiektom kulturowo-historycznym. Między innymi zabrania się poszukiwania i wydobywania kopalin, zmiany reżimu hydrologicznego, budowy dróg głównych, rurociągów, linii elektrycznych, łowiectwa i rybołówstwa, introdukcji żywych organizmów oraz pozyskiwania drewna, z wyjątkiem realizacji osobistych potrzeb obywateli (art. 15 ust. 2 u.sz.ch.). Park narodowy tworzony jest na mocy decyzji Rządu FR, podjętej na wniosek Ministerstwa Zasobów Naturalnych i Ekologii FR.

W odróżnieniu od parku narodowego mającego status federalny park przyrodniczy to obszar o znaczeniu regionalnym tworzony w trybie aktów wykonawczych podmiotów FR. W jego granicach również wyodrębnia się strefy funkcjonalne: ochrony przyrody, rekreacji, rolno-ekonomiczną, ochrony kompleksów historyczno-kulturowych, i odpowiadające im reżimy prawne (art. 20 u.s.ch.). W parkach przyrodniczych zakazuje się działalności, która zmienia krajobraz naturalny, obniża lub niszczy ekologiczną, estetyczną, rekreacyjną wartość obiektu, lub narusza reżim ochrony pomników historii i kultury (art. 21 u.s.ch.).

Kolejna forma to państwowy *zakaznik* przyrodniczy. Jest to również typ ochrony rezerwatowej charakterystyczny dla byłych republik radzieckich (Rosja, Białoruś, Ukraina), którego nazwa pochodzi od rosyjskiego słowa *zakaz* oznaczającego porządek. W myśl ustawy jest to: „obszar lądowy lub wodny mający szczególne znaczenie dla zachowania lub przywrócenia kompleksów przyrodniczych lub ich komponentów i utrzymania równowagi ekologicznej”. *Zakazniki* mają określone profile, np. krajobrazowy, botaniczny, paleontologiczny, hydrologiczny (błotny, jeziorny, rzeczny, morski), geologiczny (art. 22 ust. 1–4 u.sz.ch.).

Obiekt może mieć status federalny lub regionalny. Utworzenie *zakaznika* federalnego następuje na mocy decyzji Rządu FR, wydanej na wniosek MZNiE, natomiast utworzenie obiektów regionalnych – w trybie aktów wykonawczych podmiotów FR. Utworzenie obiektu może nastąpić w drodze odebrania określonych gruntów ich właścicielom, posiadaczom i użytkownikom. Na podstawie decyzji Rządu FR, wydanej po wysłuchaniu stanowiska organu władzy wykonawczej podmiotu FR, na terenie którego dany obiekt jest położony, można przekształcić *zakaznik* federalny w re-

gionalny. Decyzja taka może być wydana tylko w odniesieniu do obiektu położonego w granicach jednego podmiotu FR (art. 23 u.sz.ch.).

Reguły ochronne określone w art. 24 ust. 1–3. u.sz.ch. mogą stale lub okresowo zakazywać lub ograniczać działalność sprzeczną z celami obiektu. Na obszarach *zakazników*, na których zamieszkują rdzenne, niewielkie liczebnie narodowości FR, dopuszcza się jednak tradycyjne korzystanie z zasobów przyrodniczych. W 2018 r. łączna powierzchnia 60 *zakazników* federalnych i ponad 2 tys. regionalnych wynosiła ponad 45 mln hektarów³⁹⁹.

Kolejną formą ochrony są pomniki przyrody, zdefiniowane jako „unikatowe, niezastąpione, cenne pod względem ekologicznym, naukowym, kulturowym i estetycznym kompleksy przyrodnicze, a także obiekty pochodzenia naturalnego i będące następstwem działalności człowieka” (art. 25 ust. 1 u.sz.ch.). Z definicji powyższej wynika, że ochroną pomnikową mogą być objęte zarówno obiekty naturalne, jak i fragmenty krajobrazu kulturowego⁴⁰⁰. Pomniki przyrody mogą mieć status federalny lub regionalny (art. 25 ust. 2 u.sz.ch.).

Ustawa nie egzemplifikuje obiektów podlegających ochronie pomnikowej, tak jak to czyni polska ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁰¹. Otwarty katalog przykładowych obiektów zawarty został w rozporządzeniu ministerialnym⁴⁰². Zgodnie z tym aktem główne kategorie pomników przyrody to: obszary lądowe i wodne oraz pojedyncze obiekty przyrodnicze, w tym: obszary krajobrazowe; referencyjne obszary nietkniętej przyrody; obszary z przewagą krajobrazu kulturowego (stare parki, aleje, kanały, dawne kopalnie itp.); siedliska cennych, reliktowych, nielicznych rzadkich i zagrożonych gatunków roślin i zwierząt, tereny leśne i leśne, szczególnie cenne w swojej charakterystyce ze względu skład gatunkowy, produktywność, walory genetyczne, strukturę plantacji itp. oraz przykłady wybitnych osiągnięć nauki i praktyki leśnej; małe parki dendrologiczne; obiekty naturalne, które

³⁹⁹ Baza danych o obszarach chronionych w FR, Internet, <http://oopt.aari.ru/filter/reset> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁰⁰ А. Д. Калихман, Т. П. Калихман, *Памятники природы в природоохранном законодательстве*, „Известия Алтайского Отделения Русского Географического Общества” 2015, nr 4, s. 13, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/pamyatniki-prirody-v-prirodoohrannom-zakonodatelstve> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁰¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 55.

⁴⁰² Приказ Минприроды РФ от 25.01.1993 N 15 – Об утверждении Положения о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации, Internet, <http://base.garant.ru/2107074/#ixzz6Wy0qtL2a> [dostęp: 11.09.2020].

odgrywają ważną rolę w utrzymaniu reżimu hydrologicznego; unikalne formy terenu i związane z nimi krajobrazy (góry, grupy skał, wąwozy, kanyon, cyrki polodowcowe i doliny rynnowe, grzbiety głazów morenowych, wydmy); wychodnie geologiczne o wartości naukowej (stratotypy, wychodnie minerałów rzadkich, skał i minerałów); obszary ze szczególnie wyrazistymi śladami zjawisk sejsmicznych, a także występowania pęknięć i fałdowych zaburzeń skał; lokalizacja rzadkich lub szczególnie cennych obiektów paleontologicznych; odcinki rzek, jezior, kompleksów wodno-błotnych, zbiorników wodnych, obszarów morskich, małych rzek z równinami zalewowymi, jezior, zbiorników i stawów; naturalne kompleksy hydromineralne; źródła termalne, złoża borowiny leczniczej; obiekty przybrzeżne (mierzeje, przesmyki, półwyspy, wyspy, zatoki, laguny itp.); wyodrębnione obiekty przyrody ożywionej i nieożywionej (miejsca lęgowe ptaków, drzewa długowieczne oraz o znaczeniu historycznym i pamiątkowym, rośliny o dziwnych kształtach, pojedyncze okazy egzotyki i relikty, wulkany, wzgórza, lodowce, głazy, wodospady, gejzery, źródła, źródła rzek, skały, klify, ostańce, przejawy krasu, jaskinie, grotty itp.).

Z cytowanej wyżej obszernej egzemplifikacji wynika, że rosyjski pomnik przyrody to forma znacząco wykraczająca poza ramy ochrony indywidualnej, o jakiej mowa w polskiej ustawie o ochronie przyrody. W Rosji ochroną pomnikową mogą być objęte nie tylko pojedyncze obiekty, ale także nieduże kompleksy przyrodnicze i krajobrazowe.

W zależności od statusu utworzenie pomnika przyrody następuje odpowiednio na mocy decyzji Rządu FR albo decyzji organu wykonawczego władzy regionalnej (art. 26 u.s.ch). Ze względu na stosunkowo niewielki obszar na terenie pomnika przyrody nie wyznacza się stref funkcjonalnych⁴⁰³.

Park dendrologiczny i ogród botaniczny to formy ochrony obszarowej przeznaczone dla „tworzenia kolekcji roślin w celach ochrony świata roślinnego i jego różnorodności”. Obiekty te powstają na mocy decyzji Rządu FR lub decyzji organu podmiotu federacji (art. 28 ust. 1 u.sz.ch.). Na terenach tych obiektów mogą powstawać następujące strefy funkcjonalne: ekspozycyjna, zwiedzanie której dozwolone jest zgodnie z zarządzeniem właściwych organów i instytucji zarządzających obiektem, i naukowo-eksperymentalna, do

⁴⁰³ Э. Б. Имыкшенова, *Функциональное зонирование особо охраняемых природных территорий*, „Вестник Бурятского Государственного Университета” 2008, nr 4, s. 12, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/funktsionalnoe-zonirovanie-osobo-ohranyaemyh-prirodnyh-territoriy> [dostęp: 11.09.2020].

której dostęp mają tylko pracownicy naukowi tych parków, a także specjaliści innych instytucji naukowo badawczych; administracyjna.

Reżim ochronny polega na zakazie podejmowania jakiegokolwiek działalności, niezwiązanej z wykonywaniem zadań parków dendrologicznych i ogrodów botanicznych i pociągającej ze sobą naruszenie całości obiektów florystycznych (art. 29 u.sz.ch.).

Podsumowując dotychczasowe ustalenia, stwierdzić należy, że ustawa o szczególnie chronionych obszarach przyrodniczych realizuje wymogi Konwencji o różnorodności biologicznej dotyczące monitorowania i gromadzenia danych o bioróżnorodności. Funkcję tę pełni państwowy katarster szczególnie chronionych obszarów przyrodniczych. Ustawa, stosownie do wymogów konwencji, tworzy system obszarów chronionych, określając tryb ich tworzenia, likwidowania, przepisy wewnętrzne oraz sposób zarządzania.

Przewiduje się kilka zróżnicowanych form ochrony obszarowej, przy czym najwyższą jest państwowy rezerwat przyrodniczy charakteryzujący się zasadniczo zamkniętym statusem. Pod ochroną znajduje się całość przyrody i nie dopuszcza się jakiegokolwiek działalności sprzecznej z celami rezerwatu. Mniej rygorystyczny charakter mają reżimy parku narodowego i parku przyrodniczego. Ze względu na zróżnicowane strefy funkcjonalne, dopuszczające między innymi turystykę i zwiedzanie, zamieszkiwanie ludności rdzennej, ochronę kompleksów historyczno-kulturowych, rosyjskie parki narodowe i przyrodnicze łączą w sobie funkcje polskich parków narodowych i krajobrazowych. *Zakaznik* wyróżnia się natomiast określonym profilem przyrodniczym, wprowadza się tam stałe bądź sezonowe ograniczenia dotyczące określonego typu działalności. Forma ta wykazuje więc podobieństwa do polskiego rezerwatu przyrody. W granicach obiektu przewiduje się jednak możliwość korzystania z zasobów przyrodniczych ludności rdzennej. Z wyjątkiem państwowego rezerwatu przyrody nie wprowadzono ogólnego zakazu polowań na obszarach chronionych. Polowanie może być dopuszczone w niektórych strefach funkcjonalnych, po uzyskaniu zgody organu sprawującego nadzór nad danym obiektem⁴⁰⁴. Koncepcja pomników przyrody w prawie federalnym nie jest

⁴⁰⁴ *Правовые проблемы осуществления охоты на особо охраняемых природных территориях*, Internet, <http://ecostaff.ru/parlamentskie-slushaniya/oopt/2659-pravovye-problemy-osushchestvleniya-okhoty-na-osobo-okhranyaemykh-prirodnykh-territoriyakh-ministerstva-po-prirodopolzovaniyu-i-ekologii-respubliki-kareliya-17-11-14> [dostęp: 11.09.2020].

typową ochroną indywidualną, jak ma to miejsce w Polsce, ale ochroną indywidualno-obszarową. Z analizowanych przepisów wynika, iż ustawa federalna nie przewiduje swoistych form ochrony krajobrazu, posiłkując się w tych celach formą pomnika przyrody i strefą ochrony kompleksów historyczno-kulturowych w parkach narodowych. Słabe zainteresowanie ochroną krajobrazu uwidacznia się również w braku ratyfikacji przez Rosję Europejskiej Konwencji krajobrazowej z 2000 r.

Szczególny status ludności rdzennej przewidziany w omawianej wyżej ustawie stanowi realizację art. 10 lit. c i art. 8 lit. j Konwencji o różnorodności biologicznej odnoszących się do „zwyczajowego wykorzystywania zasobów biologicznych, zgodnie z tradycyjnymi praktykami kulturowymi, które odpowiadają wymogom ochrony i zrównoważonego użytkowania” oraz „respektowania, ochrony i utrzymywania wiedzy, innowacji oraz praktyk stosowanych przez tubylcze i lokalne społeczności, prowadzące tradycyjny tryb życia sprzyjający ochronie i zrównoważonemu użytkowaniu różnorodności biologicznej”.

3. Ochrona i korzystanie z zasobów świata zwierzęcego

Powszechne zjawisko wymierania gatunków nie mogło ominąć Rosji. W okresie ostatnich 400 lat z jej terytorium zniknęło 9 gatunków i podgatunków ssaków i ptaków, pośród nich tur, tarpan stepowy i syrena morską⁴⁰⁵. Niemniej jednak, rozległy i w trzech czwartych powierzchni niemal bezludny obszar FR⁴⁰⁶ przyczynia się do utrzymania wysokiego wskaźnika różnorodności biologicznej. Dzika fauna kraju obejmuje ponad 1300 krę-

⁴⁰⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.02.2014 N 212-р – Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года, Internet, <https://rg.ru/2014/02/24/griby-site-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁰⁶ Trzy czwarte terytorium Rosji zamieszkałe jest przez mniej niż jedną osobę przypadającą na kilometr kwadratowy, *Три четверти территории России представляют собой фактически незаселенные пространства*, Internet, <https://www.mk.ru/editions/daily/article/2005/11/30/188711-tri-chetverti-territorii-rossii-predstavlyayut-soboy-fakticheski-nezaselennyye-prostranstva.html> [dostęp: 11.09.2020]. *Здесь никто не живет*, <https://sambeskazal.livejournal.com/309417.html> [dostęp: 11.09.2020].

gowców i 130 tys. bezkręgowców, co stanowi 13% światowej bioróżnorodności⁴⁰⁷.

Uchwalona dnia 24 kwietnia 1995 r. licząca 61 artykułów federalna ustawa o świecie zwierzęcym (u.ś.z.)⁴⁰⁸ jest podstawowym źródłem mającym za przedmiot ochronę i korzystanie z zasobów dziko występujących zwierząt lądowych. Gospodarowanie żywymi zasobami organizmów wodnych reguluje natomiast federalna ustawa z dnia 20 grudnia 2004 r. o rybołówstwie i zachowaniu biologicznych zasobów wodnych⁴⁰⁹, przepis której stosuje się z uwzględnieniem federalnych ustaw z dnia 30 listopada 1995 r. o szelfie kontynentalnym FR⁴¹⁰ i z dnia 17 grudnia 1998 r. o wyłącznej strefie ekonomicznej FR⁴¹¹.

Tytułowy świat zwierzęcy to „ogół żywych organizmów, wszystkich gatunków zwierząt znajdujących się w stanie wolnym, stale lub okresowo zamieszkujących terytorium Federacji Rosyjskiej, dziedzictwo narodów, nieodłączny element środowiska przyrodniczego i różnorodności biologicznej Ziemi, odnawialny zasób, ważny regulacyjny i stabilizacyjny komponent biosfery, w pełni chroniony i racjonalnie wykorzystywany dla zaspokojenia duchowych i materialnych potrzeb obywateli Federacji Rosyjskiej” (art. 1 u.ś.z.).

Przedmiotem ustawy jest ochrona zwierząt dzikich, żyjących na wolności w warunkach względnie niezależnych od człowieka zwanych przez ustawę „obiektami świata zwierzęcego”. Jej przepisów nie stosuje się do zwierząt gospodarskich i udomowionych, ochrona których jest przed-

⁴⁰⁷ *О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году. Биоразнообразие животных, растений и грибов. Государственный доклад, Минприроды России, НИИ-Природа 2016, s. 166–168, Internet, https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye_doklady/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii/ [dostęp: 11.09.2020].*

⁴⁰⁸ *Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ – О животном мире, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6542/ [dostęp: 11.09.2020].*

⁴⁰⁹ *Федеральный закон от 20.12.2004 N 166-ФЗ – О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, Internet, <https://rg.ru/2004/12/23/rybolovstvo-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].*

⁴¹⁰ *Федеральный закон от 30.11.1995 N 187-ФЗ – О континентальном шельфе Российской Федерации, Internet, <http://base.garantgarant.ru/10108686/#ixzz5UeEhrwGl> [dostęp: 11.09.2020].*

⁴¹¹ *Федеральный закон от 17.12.1998 N 191-ФЗ – Об исключительной экономической зоне Российской Федерации, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=5nd=102057097> [dostęp: 11.09.2020].*

miotem regulacji odrębnych⁴¹², jednocześnie akt ten stosuje się do zwierząt żyjących w „warunkach półwolnych oraz w sztucznym środowisku życiowym utrzymywanych w celach reprodukcji, krzyżowania i aklimatyzacji” (art. 26 u.ś.z.).

Ustawa reguluje stosunki prawne w zakresie ochrony i wykorzystania świata zwierzęcego i jego środowiska życiowego w celach ochrony różnorodności biologicznej, zrównoważonego wykorzystywania wszystkich jego komponentów, stworzenia warunków dla zrównoważonej egzystencji świata zwierzęcego, zachowania zasobu genetycznego dzikich zwierząt oraz warunków zrównoważonego ich wykorzystania i odtwarzania i in. (art. 2 u.ś.z.).

Świat zwierzęcy w granicach terytorium FR stanowi własność państwową. Jednak poszczególne dzikie zwierzęta wyłączone ze środowiska życiowego w trybie określonym ustawą mogą być przedmiotem własności prywatnej, państwowej i komunalnej (art. 4 u.ś.z.).

Ochrona świata zwierzęcego jest zadaniem publicznym należącym do kompetencji wspólnej organów federalnych i regionalnych. Szczegółowego podziału zadań dokonują art. 5 i 6 ustawy. Do kompetencji władz federalnych należy między innymi uchwalanie ogólnokrajowych programów i planów w zakresie ochrony przyrody, ochrona i odtwarzanie obiektów świata zwierzęcego znajdujących się na szczególnie chronionych terytoriach przyrodniczych o znaczeniu federalnym lub wpisanych do Czerwonej Księgi FR. Do kompetencji władz regionalnych należy natomiast prowadzenie i aktualizacja czerwonych ksiąg podmiotów FR, opracowanie i realizacja regionalnych programów ochrony i odtwarzania pozostałych obiektów świata zwierzęcego, w tym zwierząt łownych, określanie limitów i wydawanie pozwoleń na ich pozyskiwanie. Uzupełniającym dokumentem programowym jest zatwierdzona zarządzeniem Ministra Zasobów Naturalnych FR Strategia ochrony rzadkich i zagrożonych wyginięciem zwierząt, roślin i grzybów z dnia 6 kwietnia 2006 r.⁴¹³

Ustawa przewiduje liczne instrumenty służące realizacji jej celów. Środkami o charakterze ewidencyjno-kontrolnym jest ewidencja pań-

⁴¹² Федеральный закон от 3.08.1995 N 123-ФЗ – О племенном животноводстве, Internet, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8161> [dostęp: 11.09.2020].

⁴¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.02.2014 N 212-р – Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года, Internet, <https://rg.ru/2014/02/24/griby-site-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

stwowa, kataster i monitoring obiektów świata zwierzęcego (art. 14 i 15 u.ś.z.). Organem administrującym tymi instrumentami jest podporządkowana Ministerstwu Zasobów Naturalnych i Ekologii FR Federalna Służba Nadzoru nad Korzystaniem ze Środowiska (*Rosprirodnadzor*) posiadająca struktury terytorialne w regionach federacji, sprawująca kontrolę i nadzór w zakresie realizacji przepisów ustawy⁴¹⁴. Szczegółową organizację i tryb prowadzenia państwowej ewidencji, katastru i monitoringu określają przepisy wykonawcze⁴¹⁵.

Przewidziane ustawą instrumenty planistyczne to federalne i regionalne programy ochrony obiektów świata zwierzęcego (art. 18 u.ś.z.). Uchwalanie programów federalnych leży w kompetencji Rządu FR (np. Program ochrony środowiska na lata 2012–2020⁴¹⁶), a regionalnych – w kompetencji organów podmiotów federacji (np. Program ochrona i odtworzenie świata zwierzęcego w Republice Tuwa na lata 2017–2019⁴¹⁷). Uchwalaniu programów i planów towarzyszy partycypacja publiczna. Obywatele i organizacje społeczne mogą składać swoje uwagi i wnioski w tym przedmiocie.

Kolejny środek to państwowa ekspertyza ekologiczna, którą przeprowadza się w przypadku wprowadzenia do środowiska nowych produktów, takich jak nawozy, pestycydy, biostymulatory rozwoju roślin, a także w odniesieniu opracowań, na podstawie których dokonuje się określenia limitów pozyskiwania obiektów świata zwierzęcego oraz działań mających na celu aklimatyzację i krzyżowanie obiektów (art. 20 u.ś.z.).

Instrumenty nakazowo-władcze to między innymi zakazy wypalania roślinności, magazynowania i zastosowania niebezpiecznych środków ochrony roślin i nawozów, prowadzenia określonych rodzajów działalno-

⁴¹⁴ Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Internet, <http://rpn.gov.ru/> [dostęp: 11.09.2020].

⁴¹⁵ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 22.12.2011 N 963 – Об утверждении Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира, Internet, <https://rg.ru/2012/03/15/jiv-mir-site-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 N 326 – Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы”, Internet, pravo.gov.ru/.../ips/?...Постановление+Правительства+Российск [dostęp: 11.09.2020].

⁴¹⁷ Постановление Правительства Республики Тыва от 28.10.2016 N 456 – Об утверждении государственной программы Республики Тыва „Охрана и воспроизводство объектов животного мира в Республике Тыва на 2017–2019 годы”, Internet, <http://docs.cntd.ru/document/444789750> [dostęp: 11.09.2020].

ści gospodarczej lub stosowania określonych technologii, okresowe ograniczenia w korzystaniu ze świata zwierzęcego obowiązujące na oznaczonym terytorium lądowym lub wodnym. Wprowadzone ustawą nakazy dotyczą przede wszystkim konieczności podejmowania przedsięwzięć mających na celu ochronę obiektów świata zwierzęcego w procesie inwestycyjno-budowlanym (art. 21 i 22 u.ś.z.). Aktem wykonawczym do tych artykułów jest uchwała Rządu FR z 13 sierpnia 2008 r.⁴¹⁸

Kolejny instrument to ochrona gatunkowa zwierząt. Polega ona na wpisaniu danego gatunku lub podgatunku do Czerwonej Księgi FR lub do czerwonych ksiąg zwierząt podmiotów FR. Obowiązek ten wynika z członkostwa Rosji w Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody. Wykaz obiektów wpisanych do Czerwonej Księgi FR ma formę rozporządzenia ministerialnego, zawierającego rosyjskie oraz ujednolicone łacińskie nazwy 415 gatunków lub podgatunków wraz z odpowiadającym im stopniem zagrożenia⁴¹⁹. Organem odpowiedzialnym za prowadzenie Czerwonej Księgi FR i jej aktualizację, przeprowadzaną nie rzadziej niż raz na 10 lat, jest Ministerstwo Zasobów Naturalnych i Ekologii FR⁴²⁰. Po zapoznaniu się z opinią właściwego komitetu Rosyjskiej Akademii Nauk ministerstwo podejmuje decyzję o wpisaniu danego gatunku do księgi lub wykreśleniu go z niej. W tym samym trybie realizowana jest ochrona gatunkowa roślin.

W istocie jednak ochronie gatunkowej zwierząt poświęcony został tylko jeden przepis ustawy. Mianowicie art. 24 u.ś.z., który zakazuje działań mogących doprowadzić do wyginięcia, zmniejszenia liczebności lub naruszenia środowiska życiowego zwierząt wpisanych do Czerwonych Ksiąg FR i czerwonych ksiąg podmiotów FR i nakłada odpowiedzialność na osoby prawne i obywatele prowadzących działalność gospodarczą na obszarach łądu i wody, gdzie występują gatunki wpisane do przedmiotowych ksiąg za

⁴¹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1996 N 997 – Об утверждении Требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102042984> [dostęp: 11.09.2020].

⁴¹⁹ Приказ Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 19.12.1997 N 569 – Об утверждении перечней (списков) объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и исключенных из Красной книги Российской Федерации, Internet, <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102093563&rdk=8&backlink=1> [dostęp: 11.09.2020].

⁴²⁰ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 23.05.2016 N 306 – Об утверждении Порядка ведения Красной книги Российской Федерации, Internet, [ru/acts/Prikaz-Minprirody-Rossii-ot-23.05.2016-N-306/](http://ruaws.ru/acts/Prikaz-Minprirody-Rossii-ot-23.05.2016-N-306/) [dostęp: 11.09.2020].

ich ochronę i odtwarzanie. Pozyskanie ze środowiska tych gatunków dopuszcza się tylko w wyjątkowych przypadkach, po uzyskaniu pozwolenia *Rosprirodnadzoru*. Zamknięty katalog przesłanek uzasadniających wydanie takiego pozwolenia określa akt wykonawczy. Są nimi: ochrona obiektów świata zwierzęcego, monitoring i regulowanie liczebności populacji, ochrona zdrowia ludzi, eliminacja zagrożenia dla życia ludzi, zapobieganie masowym chorobom zwierząt gospodarskich i domowych, zabezpieczenie tradycyjnych potrzeb rdzennych, niewielkich liczebnie narodowości FR⁴²¹. Analogicznego pozwolenia wymaga obrót cywilnoprawny, utrzymywanie w niewoli oraz uwolnienie tych gatunków do środowiska. Kodeks karny FR w art. 258 ust. 1 i art. 259 przewiduje odpowiedzialność za pozyskanie i obrót okazami gatunków wpisanych do Czerwonej Księgi FR oraz za zniszczenie ich siedlisk życiowych.

W myśl art. 1 u.ś.z. „korzystanie ze świata zwierzęcego to prawnie uregulowana działalność obywateli, przedsiębiorców indywidualnych i osób prawnych polegająca na wykorzystywaniu obiektów tego świata. Przy czym wykorzystywanie tych obiektów oznacza: badanie, pozyskiwanie oraz otrzymywanie z nich korzyści innymi sposobami w celach zaspokojenia materialnych lub duchownych potrzeb człowieka, z wyłączeniem lub bez wyłączenia ich ze środowiska życiowego”. Prawo korzystania ze świata zwierzęcego jest więc zespołem norm, które reglamentują tryb przyznawania i warunki wykorzystania obiektów świata zwierzęcego oraz prawa i obowiązki jego użytkowników⁴²². Użytkownikami, inaczej podmiotami korzystającymi ze świata zwierzęcego, są obywatele, w tym cudzoziemcy, indywidualni przedsiębiorcy i osoby prawne, którzy uzyskali to prawo na podstawie ustawy i innych federalnych aktów prawnych oraz aktów prawnych podmiotów federacji (art. 33–36 u.ś.z.)⁴²³.

Prawo korzystania ze świata zwierzęcego może być odpłatne lub bezpłatne. Odpłatność za korzystanie z zasobów środowiska to *novum* w rosyjskim systemie prawnym. Obowiązująca w ZSRR ustawa o ochro-

⁴²¹ Правила добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов (утв. постановлением Правительства РФ от 6.01.1997 N 13), Internet, <http://ivo.garantgarant.ru/#/document/2133112/paragraph/12:3> [dostęp: 11.09.2020].

⁴²² Н. В. Кузнецова, *Экологическое право*, Юриспруденция 2000, Internet, <http://www.bibliotekar.ru/ecologicheskoe-pravo-2/16.htm> [dostęp: 11.09.2020].

⁴²³ Tamże.

nie i wykorzystywaniu świata zwierzęcego z 1982 r.⁴²⁴ umożliwiła bezpłatne korzystanie z przyrody, dopuszczając wprowadzanie opłat tylko za pozyskanie niektórych gatunków (kopytnych). Aktualnie obowiązująca regulacja wprowadza w art. 35 u.ś.z. zasadę odpłatności za korzystanie z obiektów świata zwierzęcego. Wysokość opłat zależną od gatunku i wieku zwierzęcia określają przepisy rozdziału XXV Kodeksu podatkowego FR pt. „Opłaty za korzystanie z obiektów świata zwierzęcego i korzystanie z obiektów biologicznych zasobów wodnych”⁴²⁵. Przykładowa stawka za pozyskanie sztuki dzika wynosi 450 rubli, a za złowienie mintaja z Morza Ochockiego – 3500 rubli. Pozyskiwanie zwierząt wymienionych w Kodeksie podatkowym musi mieścić się w limitach określonych przez organy władzy federalnej lub regionalnej. Pozyskiwanie gatunków, które nie są wymienione w Kodeksie podatkowym i nie są wpisane do Czerwonej Księgi Zwierząt FR, jest zasadniczo bezpłatne⁴²⁶.

Ustawa wprowadza następujące rodzaje korzystania ze świata zwierzęcego: polowanie, rybołówstwo i pozyskiwanie wodnych bezkręgowców oraz ssaków morskich, pozyskiwanie obiektów świata zwierzęcego nieodnoszących się do zasobów łowieckich i rybołówstwa – jego przedmiotem są zwierzęta wpisane do Czerwonej Księgi Zwierząt FR oraz pozostałe zwierzęta; wykorzystywanie pożytecznych właściwości funkcji życiowych obiektów świata zwierzęcego (glebotwórczych, sanitarnych, zapyłających, biofiltracyjnych) oraz uzyskiwanie produktów pochodnych tych funkcji; wykorzystanie w celach naukowych, badawczych, kulturalno-oświatowych, wychowawczych, rekreacyjnych, estetycznych; otrzymywanie produktów działalności życiowej obiektów świata zwierzęcego (miodu, wosku, poroży). Inne rodzaje korzystania ze świata zwierzęcego to na przykład uprawy komercyjne i sztuczne rozmnażanie wodnych zasobów biologicznych przewidziane federalną ustawą z dnia 30 listopada 1995 r. o szelfie kontynentalnym FR i federalną ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o wyłączonej strefie ekonomicznej FR.

⁴²⁴ Закон РСФСР от 14.07.1982 – Об охране и использовании животного мира, Internet, <http://base.garantgarant.ru/2107910/> [dostęp: 11.09.2020].

⁴²⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации часть вторая от 5.08.2000 N 117-ФЗ, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102067058 [dostęp: 11.09.2020].

⁴²⁶ Комментарий к Федеральному закону О животном мире (постатейный), С. А. Боголюбов (ред.), Юстицинформ 2002, Internet, <https://www.lawmix.ru/commlaw/1776?page=46> [dostęp: 11.09.2020].

Ustawa o świecie zwierzęcym podobnie jak inne federalne akty z zakresu ochrony środowiska przyczynia się do realizacji konstytucyjnej zasady ochrony praw rdzennych, niewielkich liczebnie narodowości FR, przyznając im prawo do priorytetowego korzystania ze świata zwierzęcego na terenie ich tradycyjnego zamieszkiwania i prowadzenia działalności gospodarczej (art. 49 u.ś.z.). Obywatele Federacji Rosyjskiej, których życie i dochody całkowicie lub częściowo oparte są na tradycyjnym stylu życia, takim jak u ich przodków, włączając w to łowiectwo i zbieractwo, mają prawo do stosowania tradycyjnych metod pozyskiwania obiektów świata zwierzęcego oraz produktów pochodnych, o ile bezpośrednio lub pośrednio nie prowadzi to do obniżenia różnorodności biologicznej, nie zmniejsza liczebności i zrównoważonego odtwarzania obiektów świata zwierzęcego itp. Rdzenni mieszkańcy mogą realizować swe prawa indywidualnie bądź kolektywnie, tworząc wspólnoty rodzinne, rodowe, terytorialno-gospodarskie, związki myśliwych, zbieraczy, rybaków i inne (art. 48 u.ś.z.). Kolejne przywileje przysługujące ludności rdzennej wynikające z art. 49 u.ś.z. to: pierwszeństwo wyboru łowisk i obwodów łowieckich; ulgi w zakresie terminów i terenów pozyskiwania obiektów świata zwierzęcego w odniesieniu do płci, wieku i ilości pozyskiwanych obiektów, a także ich produktów pochodnych; wyłączne prawo pozyskiwania niektórych obiektów świata zwierzęcego i ich produktów pochodnych. Zbycie priorytetowego prawa korzystania ze świata zwierzęcego innym obywatelom lub osobom prawnym jest niedopuszczalne.

Podsumowując dotychczasowe ustalenia, stwierdzić należy, że Rosja zgodnie z wymogami prawa międzynarodowego i europejskiego realizuje monitoring i gromadzenie danych o różnorodności biologicznej zwierząt, opracowuje federalne i regionalne programy i strategie ochrony obiektów świata zwierzęcego. Ustawa o świecie zwierzęcym realizuje też wymóg konwencji w zakresie zachowania i rozwijania „zwyczajowego wykorzystywania zasobów biologicznych, zgodnie z tradycyjnymi praktykami kulturowymi, które odpowiadają wymogom ochrony i zrównoważonego użytkowania”. Zawarty w konwencji wymóg przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko został przez rosyjskiego ustawodawcę potraktowany wąsko, dla pełnej realizacji umowy międzynarodowej należałoby wprowadzić obowiązek ekspertyzy ekologicznej do wszystkich planowanych działań i przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na różnorodność biologiczną.

Główny wniosek krytyczny wywiedziony z analizy rosyjskiego ustawodawstwa przyrodniczego to brak całościowego podejścia do problematyki ochrony przyrody i różnorodności biologicznej. Żaden z komentowanych wyżej aktów nie ma charakteru ustawy ramowej, która określałaby wspólne zasady, cele, a także formy i instrumenty ochronne dla wszystkich zasobów, tworów i składników przyrody, harmonizując je z wymogami prawa międzynarodowego i europejskiego, tak jak to przykładowo czyni polska ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. W Rosji ochrona obszarowa, ochrona dziko występujących zwierząt, ochrona roślin, grzybów i innych organizmów, aklimatyzacja gatunków, ochrona zieleni zostały bowiem ulokowane w kilku różnych aktach, rangi ustawowej i podustawowej.

Rozdział VII

Łowiectwo

1. Uwagi ogólne

Już od zarania rosyjskiej państwowości łowiectwo i traperstwo odgrywały w tym kraju szczególną rolę. Prócz zaopatrzenia ludności w mięso i skóry działalność ta przynosiła bowiem znaczące wpływy skarbowi państwa. Do XVI w. Rosja była światowym monopolistą w pozyskiwaniu, wyrobie i sprzedaży wysokogatunkowych futer. Roczna danina podbitych narodów Syberii wynosiła około 200 tys. skór sobolich, „po jednej za człowieka”⁴²⁷.

Ze względu obfitość zwierzyny na Rusi nie było potrzeby wprowadzania regaliów ograniczających pozyskiwanie niektórych gatunków, tak jak w średniowiecznej Europie, w tym w Polsce. Dlatego początki prawa łowieckiego sięgają tylko XVII w., w którym został wydany ukaz Michała I Romanowa o zakazie pozyskiwania wydry i bobra za pomocą wnyków. W 1859 r. w Moskwie powstała pierwsza organizacja łowiecka – *Towarzystwo myśliwskie*, a w roku 1872 kolejna – *Imperatorskie Towarzystwo Rozrodu Zwierzyny*. W roku 1892 Aleksander III Romanow podpisał pierwszą ustawę o polowaniu⁴²⁸.

Po rewolucji październikowej przedmiotową problematykę unormowano dekretem Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego z dnia 1 marca 1923 r. o polowaniu⁴²⁹ oraz statutem Gospodarstwa Łowieckiego RSFSR z 1930 r.⁴³⁰ Wymienione akty stanowiły podstawę dla ukształtowania się zawodowego myślistwa i traperstwa. Odtąd do polowań dopuszczano tylko osoby posiadające legitymację myśliwską i upoważ-

⁴²⁷ А. Шальгин, *История развития охоты в России*, Internet, http://www.nexplorer.ru/news_4656.htm [dostęp: 11.09.2020].

⁴²⁸ А. В. Старцев, *Государственное регулирование охотничьего промысла в России*, „Вестник Томского Государственного Университета” 2015, nr 400, s. 152, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-ohotnichiego-promysla-v-rossii-v-xviii-nachale-xx-v> [dostęp: 11.09.2020].

⁴²⁹ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 01.03.1923 – Об охоте, Internet, <http://old.lawru.info/base19/part0/d19ru0879.htm> [dostęp: 11.09.2020].

⁴³⁰ Положение от 10.02.1930 – Об охотничьем хозяйстве РСФСР, Internet, <http://istmat.info/node/23647> [dostęp: 11.09.2020].

nienie na odstrzał. Myśliwi musieli przynależeć do organizacji łowieckich. Wprowadzono surowe kary za kłusownictwo, nad przestrzeganiem prawa czuwały organy państwowej inspekcji łowieckiej. W okresie porewolucyjnym, w latach dwudziestych XX w. brać łowiecka liczyła około 2 mln myśliwych⁴³¹. Do lat osiemdziesiątych XX w. ich liczba wzrosła do 4,5 mln, z czego większość stanowili profesjonaliści. Radziecki system organizacji łowiectwa i traperstwa zapewnił Krajowi Rad pierwsze miejsce na światowym rynku futrzarskim.

Po rozpadzie ZSRR liczba myśliwych zmniejszyła się o 1,5 mln, stosownie do tego znacząco spadła liczba pozyskiwanej zwierzyny⁴³². Dzisiejsza gospodarka łowiecka ma charakter ekstensywny. Roczny obrót handlowy z największego na świecie, bo liczącego ponad 1,5 mld hektarów areалу obwodów łowieckich przynosi tylko 500 mld rubli. Dla porównania w Stanach Zjednoczonych obrót ten wnosi 142 mld dolarów⁴³³. Liczba myśliwych wynosi około 3 mln. Na tysiąc mieszkańców przypada więc 10–11 osób zajmujących się łowiectwem, przy czym liczba profesjonalistów, pracowników gospodarstw łowieckich, wynosi około 80 tys. osób⁴³⁴. Ta specyficzna branża daje zatrudnienie przede wszystkim mieszkańcom trudno dostępnych terytoriów Uralu, Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu FR.

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest charakterystyka prawno-organizacyjnych podstaw łowiectwa i traperstwa w Federacji Rosyjskiej oraz zasad ochrony i korzystania z zasobów łowieckich. Najważniejsze źródła prawa w aktualnie obowiązujące przedmiotowej dziedzinie to licząca 72 artykuły federalna ustawa z dnia 24 lipca 2009 r. o polowaniu i zachowaniu zasobów łowieckich oraz o zmianie niektórych ustaw (u.o.ł.)⁴³⁵ oraz tzw. *Prawila ochoty*, czyli rozporządzenie Ministra Zasobów Naturalnych

⁴³¹ To jest 13-14 na 1000 mieszkańców, jednak liczba amatorów wynosiła tylko 700 tys., *Охотники в России*, Internet, http://www.hunt-dogs.ru/ochotniki_v_rossii/ [dostęp: 11.09.2020].

⁴³² *Слово редактора*, Internet, http://ohota-kuzenkov.ru/?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=18 [dostęp: 11.09.2020].

⁴³³ *Директор Департамента охоты о проблемах и перспективах развития*, Internet, <http://www.ohotniki.ru/archive/article/2017/04/10/647873-direktor-departamenta-ohoty-i-o-problemah-i-perspektivah-razvitiya.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴³⁴ *Охотники в России*, Internet, http://www.hunt-dogs.ru/ochotniki_v_rossii/ [dostęp: 11.09.2020].

⁴³⁵ *Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ – Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации*, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102131705 [dostęp: 11.09.2020].

i Ekologii FR z dnia 16 listopada 2010 r.⁴³⁶ o zatwierdzeniu regulaminu polowań. Źródła prawa federalnego uzupełnia ustawodawstwo regionalne, łowiectwo należy bowiem do kompetencji wspólnej władz federalnych i podmiotów federacji.

2. Podstawy prawno-organizacyjne

Organizacja łowiectwa opiera się na pryncypiach ustawowych, do których należy ochrona różnorodności biologicznej (art. 2 pkt 1 u.o.ł.), uwzględniana w szczególności w związku z aklimatyzacją, przesiedlaniem i hybrydyzacją gatunków łownych (art. 50 u.o.ł.); zrównoważone korzystanie z zasobów łowieckich; ochrona interesów rdzennych, niewielkich liczebnie narodowości Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu FR; humanitaryzm; jawność korzystania z zasobów łowieckich, limitowanie pozyskania zasobów łowieckich; odpłatność za korzystanie z zasobów łowieckich (art. 6 u.o.ł.).

W myśl ustawy federalnej polowanie (ros. *ochota*) oznacza „działalność polegającą na tropieniu, pogoni, pozyskaniu, wstępnej obróbce i transporcie zasobów łowieckich”. Natomiast pozyskiwanie oznacza „odłów lub odstrzał zasobów łowieckich” (art. 1 ust. 4 u.o.ł.). Zasoby łowieckie to „obiekty świata zwierzęcego”, które mogą być wykorzystywane w celach łowieckich (art. 1 ust. 1 u.o.ł.). Przy czym „obiekt świata zwierzęcego” to termin wywodzący się z ustawy federalnej z dnia 24 kwietnia 1995 r. o świecie zwierzęcym⁴³⁷, oznaczający „organizm zwierzęcy, dzikie zwierzę”. Produkty łowieckie to „odłowione lub odstrzelone dzikie zwierzęta, ich mięso, futro inne produkty stosownie do kryteriów ogólnorosyjskiego klasyfikatora produkcji” (art. 1 ust. 9 u.o.ł.)⁴³⁸.

Gospodarka łowiecka to „działalność służąca ochronie i wykorzystaniu zasobów łowieckich i ich środowiska życiowego, tworzeniu infrastruktury łowieckiej, świadczeniu usług, a także kupnie, produkcji i sprzedaży

⁴³⁶ Приказ Минприроды России от 16.11.2010 N 512 – Об утверждении Правил охоты, Internet, <https://rg.ru/2011/02/24/ohota-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴³⁷ Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ – О животном мире, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&infostr... [dostęp: 11.09.2020].

⁴³⁸ Общероссийские классификаторы, Internet, <http://www.gks.ru/metod/classifiers.html> [dostęp: 11.09.2020].

produktów łowieckich” (art. 1 ust. 2 u.o.ł.). Gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach łowieckich. Ustawa wyróżnia obwody zastrzeżone (ros. *zakreplijonnyje*) i ogólnodostępne (ros. *obszczedostupnyje*, art. 7 u.o.ł.). W obwodach zastrzeżonych mogą polować tylko profesjonalści (art. 1 ust. 10 u.o.ł.), natomiast w ogólnodostępnych oprócz profesjonalistów mogą polować także myśliwi-amatorzy oraz cudzoziemcy. Obszar obwodów ogólnodostępnych powinien wynosić co najmniej 20 % całości obszaru obwodów łowieckich w danym podmiocie federacji (art. 7 ust. 3 u.o.ł.). Jednakże areał obwodów ogólnodostępnych wynosi znacznie więcej, bo około 44 % całości obszaru obwodów łowieckich w FR⁴³⁹.

Organizacje łowieckie, osoby prawne lub przedsiębiorcy dzierżawią obwody łowieckie na podstawie umowy zawartej z organem regionalnej władzy wykonawczej. Umowa określa obowiązki dzierżawcy polegające na podejmowaniu działań mających na celu ochronę zasobów łowieckich, stworzenie określonej infrastruktury łowieckiej oraz opłatę corocznego czynszu. Dzierżawcy przysługuje prawo pozyskiwania zasobów łowieckich w granicach obwodu. Umowę zawiera się w trybie przetargu publicznego na okres od 20 do 49 lat.

Przepis art. 12 ustawy przewiduje kilka rodzajów polowań. Ze względu na kryterium podmiotowe możemy wyszczególnić polowania: profesjonalne, amatorsko-sportowe oraz tradycyjne. Z uwagi na ich organizację możemy wyróżnić, tak jak w prawie polskim, polowania indywidualne i zbiorowe.

Polowanie profesjonalne jest działalnością zawodową podejmowaną przez osoby prawne lub indywidualnych przedsiębiorców, polegającą na pozyskiwaniu zwierząt w celach przygotowania, wyrobu i sprzedaży skór, futer i innych produktów łowieckich. Wykonuje je pracownik zatrudniony przez osobę prawną prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie łowiectwa lub indywidualnego przedsiębiorcę. Formą zatrudnienia jest umowa o pracę lub umowa cywilna. Jak już wspomniano, profesjonalści mają wyłączne prawo do polowania w obwodach zastrzeżonych, mogą również polować w obwodach ogólnodostępnych.

Polowanie amatorsko-sportowe jest działalnością wykonywaną przez myśliwego, tj. osobę fizyczną wpisaną do państwowego rejestru gospo-

⁴³⁹ *Директор Департамента охоты о проблемах и перспективах развития*, Internet, <http://www.ohotniki.ru/archive/article/2017/04/10/647873-direktor-departamenta-ohoty-i-o-problemah-i-perspektivah-razvitiya.html> [dostęp: 11.09.2020].

darstwa łowieckiego lub cudzoziemca tymczasowo przebywającego w FR, który zawarł umowę o świadczeniu usług w przedmiotowym zakresie.

Polowanie tradycyjne może być wykonywane tylko przez obywateli FR przynależących do rdzennych, niewielkich liczebnie narodowości Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu FR, ich stowarzyszenia oraz przez osoby, które nie przynależą do wyżej wskazanych grup etnicznych, jednakże „stałe przebywają w miejscach ich tradycyjnego osiedlenia i tradycyjnej działalności gospodarczej, dla których polowanie stanowi podstawę egzystencji”. Polowanie tradycyjne i związane z nim przywileje przysługujące myśliwym-autochtonom to jedna z wielu instytucji prawa federalnego mająca na celu realizację konstytucyjnej zasady ochrony praw rdzennych, niewielkich liczebnie narodowości FR (art. 69 KFR)⁴⁴⁰. W odróżnieniu od profesjonalistów, myśliwych-amatorów i cudzoziemców autochtoni nie mają obowiązku posiadania indywidualnego upoważnienia na pozyskanie zwierzyny. Ponadto mogą oni pozyskiwać niektóre ptaki objęte ochroną gatunkową, polować poza obwodami łowieckimi, o ile leżą one na „terenach tradycyjnej działalności rdzennej ludności”, a także stosować „zwyczajowe narzędzia i sposoby polowania”. Tradycyjne polowania są ściśle związane z reprodukcją i zachowaniem tożsamości etnicznej, stylu życia oraz cech społeczno-kulturowych tzw. małych narodów Rosji⁴⁴¹.

Aby zostać myśliwym, należy zdać egzamin składający się z części teoretycznej i praktycznej. Wymóg ten dotyczy zarówno profesjonalistów, myśliwych amatorów oraz myśliwych-autochtonów. Egzamin przeprowadza organizacja łowiecka, do której zgłosił się kandydat. Przeprowadzenie egzaminu ma na celu zweryfikowanie elementarnej wiedzy z zakresu biologii zwierząt łownych, terminów i metod polowań oraz środków bezpieczeństwa w odniesieniu do broni i narzędzi łowieckich, jak również praktycznej umiejętności strzelania do ruchomej tarczy (dzik w przebiegu). Zakres zagadnień do egzaminu określa zarządzenie Ministra Zas-

⁴⁴⁰ В. А. Кряжков, *Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (на примере охоты)*, „Государство и Право” 2016, nr 11, s. 34, Internet, <https://istina.ips.ac.ru/publications/article/31379267/> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁴¹ М. В. Рагулина, *Традиционное природопользование коренных малочисленных народов сибиря: тенденции и парадоксы развития*, „Известия Иркутского Государственного Университета. Серия: Науки о Земле” 2014, nr 7 s. 116, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/traditsionnoe-prirodopolzovanie-korennyh-malochislennyh-narodov-sibir-tendentsii-i-paradoksy-razvitiya> [dostęp: 11.09.2020].

bów Naturalnych i Ekologii FR⁴⁴². Kandydat na myśliwego musi również opłacić wpisowe oraz roczną składkę członkowską.

W odróżnieniu od polskiego systemu opartego na jednej, centralnej organizacji łowieckiej (PZŁ) w Rosji działa około 4,5 tys. podmiotów, tj. organizacji, osób prawnych i przedsiębiorców prowadzących działalność w przedmiotowej dziedzinie⁴⁴³. Ustawa federalna zabrania „działalności monopolistycznej i nieuczciwej konkurencji w dziedzinie łowiectwa” (art. 10 u.o.ł.). Warto zauważyć, iż nawet w okresie ZSRR nie było monopolu organizacyjnego, działały wówczas trzy organizacje: *Dinamo* dla pracowników resortu spraw wewnętrznych, Towarzystwo wojskowo-łowieckie dla żołnierzy i *Rosochotrybołowsojuz* dla cywili.

Zdanie egzaminu z wynikiem pozytywnym uprawnia do złożenia wniosku o wydanie legitymacji myśliwskiej (ros. *ochotничий билет*). Dokument wydawany przez organ władzy wykonawczej podmiotów FR osobom fizycznym mającym pełną zdolność do czynności prawnych, niekaranym za przestępstwo umyślne ważna jest bezterminowo, bez ograniczenia obszaru obowiązywania. Legitymację unieważnia się w przypadkach, kiedy osoba fizyczna przestaje odpowiadać wymogom ustawy, na wniosek myśliwego albo wyrokiem sądu.

Przystępując do polowania, myśliwy winien mieć przy sobie wymagane ustawą dokumenty, które należy okazywać do kontroli funkcjonariuszom nadzoru łowieckiego. Oprócz legitymacji wymagane jest też posiadanie pozwolenia na przechowywanie i noszenie broni myśliwskiej wydane zgodnie z federalną ustawą z dnia 13 grudnia 1996 r. o broni⁴⁴⁴ oraz indywidualne upoważnienie do pozyskania zasobów łowieckich. Przedmiotowe upoważnienie to druk ścisłego zarachowania, na którym zapisuje się nazwę gatunku, liczbę, datę i miejsce pozyskanej zwierzyny. Upoważnienie jest wymagane przy realizacji polowania niezależnie od metody odstrzału bądź odłowu. Profesjonaliści zamiast indywidualnego upoważnienia legitymują się umową na pozyskanie określonych zasobów. Autochtoni polują bez upoważnienia, jednakże prawo przewiduje tu

⁴⁴² Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30.07.2011 N 568 – Об утверждении Требований охотничьего минимума, Internet, <https://rg.ru/2011/10/26/oxotresursy-site-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁴³ *День работника охотничьего хозяйства*, Internet, http://www.nexplorer.ru/news/_12307.htm [dostęp: 11.09.2020]

⁴⁴⁴ Федеральный закон от 13.12.1996 N 150-ФЗ – Об оружии, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12679/ [dostęp: 11.09.2020].

pewne ograniczenia. Mogą oni bowiem pozyskiwać zwierzęta tylko w takiej liczbie, która jest niezbędna do zaspokajania potrzeb osobistych (art. 19 ust. 2 u.o.ł.), przy czym prawo zaspokajania potrzeb osobistych rozciąga się nie tylko na samego myśliwego, ale jego rodzinę i wspólnotę. Aby uniknąć wątpliwości związanych z praktycznym stosowaniem tego artykułu, władze regionalne mogą wydawać przepisy, w których określą limity zwierząt przystługujących na jednego myśliwego-autochtona w danym roku kalendarzowym. Takie regulacje obowiązują w Krajach: Kamczackim, Przymorskim, Krasnojarskim, republikach Buriacji i Tuwy oraz w obwodzie irkuckim⁴⁴⁵.

Upoważnienia wydawane są na okres ważności jednego roku kalendarzowego. Profesjonaliści otrzymują je w formie umowy od zatrudniających ich osób prawnych i przedsiębiorców, a pozostali myśliwi od właściwego organu władzy wykonawczej w danym podmiocie federacji. Procedura wydawania upoważnień uregulowana jest przepisami wykonawczymi szczebla federalnego i regionalnego. Odmowa wydania przedmiotowego upoważnienia może być zaskarżona do sądu. Opłata za korzystanie z zasobów łowieckich pobierana jest zgodnie z prawem podatkowym.

Narzędzia łowieckie to broń palna, pneumatyczna i biała, stosownie do federalnej ustawy z dnia 13 grudnia 1996 r. o broni, a także amunicja, sidła i inne przyrządy, przybory oraz wyposażenie myśliwskie (art. 1 ust. 6 u.o.ł.). Środki i metody polowania powinny odpowiadać międzynarodowym wymagom dotyczącym odłowa dzikich zwierząt. W szczególności art. 52 ust. 1 pkt 1 regulaminu polowań zakazuje używania „standardowych, chwytających za kończynę sideł ze stalowymi szczękami dla odłowa wilka, jenota azjatyckiego, szopa, rysia, borsuka, kuny leśnej, sobola, gronostaja, wydry, bobra i piżmaka”. Artykuł ten jest wyrazem realizacji przez Rosję wymogów wynikających z ratyfikacji umowy zawartej w dniu 22 lipca 1997 r. między Wspólnotą Europejską, Kanadą i Federacją Rosyjską w sprawie międzynarodowych norm odłowa humanitarnego⁴⁴⁶. Wzmiankowany zakaz dotyczy wszystkich myśliwych – także autochtonów⁴⁴⁷.

Wynegocjowany przez Rosję wyjątek stanowi pozyskiwanie wilków za pomocą sideł w przypadku wystąpienia konieczności regulacji liczebno-

⁴⁴⁵ В. А Кряжков, dz. cyt., s. 40.

⁴⁴⁶ Dz. Urz. L 042 z 14 lutego 1998 r., s. 0043–0057.

⁴⁴⁷ Szerzej na ten temat: M. Micińska-Bojarek, *Pułapki na zwierzęta*, „Prawo i Środowisko” 2018, nr 1, s. 120.

ści populacji. Na obszarze Syberii wilki mogą stanowić bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, a szkody wyrządzone hodowcom jeleni i reniferów przez ten gatunek wynoszą 10–12 mld rubli rocznie⁴⁴⁸.

3. Zasoby łowieckie i ich ochrona

Polować można tylko na te zwierzęta, które stanowią zasób łowiecki. Ich wykaz został określony w art. 11 u.o.ł. Wykaz ten nie jest precyzyjny, gdyż nie został uzupełniony ujednoliconym nazewnictwem łacińskim. Ponadto ustawodawca federalny używa różnych jednostek systematyki biologicznej, rodzajów, gatunków i podgatunków zwierząt, niektóre nazwy występują w liczbie mnogiej, inne w pojedynczej.

W dosłownym tłumaczeniu do gatunków łownych ustawa zalicza następujące ssaki: a) kopytne – dzika, piżmowca syberyjskiego (kabangę), jelenia północnego, sarnę, łosia, jelenia szlachetnego, jelenia wschodniego, daniela zwyczajnego, piżmowoła arktycznego, owcę stepową, suhaka stepowego, kozicę północną, koziorożca syberyjskiego, koziorożca kaukaskiego, owcę śnieżną, krzyżówki żubra z bizonem i bydłem domowym; b) niedźwiedzia (brunatnego); c) futerkowe – wilka, szakala, lisa, lisa stepowego (korsaka), lisa polarnego (pieśca), jenota azjatyckiego, szopa pracza, rysia, borsuka, kunę, sobola, kunę żółgardłą, dzikie koty, łasicę, grono-staja, łasicę górską, łasicę syberyjską, norki, wydrę, zającą, dzikiego królika, bobra, świstaki, krety, susy, burunduki syberyjskie, polatuchy, wiewiórki, chomiki, piżmaki, szczura wodnego. Natomiast ptaki łowne to: gęsi, bernikle, kaczki, gtuśce, cietrzew, jarząbek, kuropatwy, przepiórka, góropatwa, bażant, ułary, wodniki, kropiatka, derkacz, kokoszka, łyska, siewnica, czajka, mornel, kamusznik, batalion, krwawodziób, trinia, terekia, rycyk, kuliki, bekasy, dubelt, bekasik, słonka, pustynnik, gołębie i turkawki.

Z kolejnych przepisów u.o.ł. wynika, że powyższy wykaz nie jest zamknięty. W ramach polowania tradycyjnego można bowiem pozyskiwać „nury, kormorany, wydrzyki, mewy, rybitwy i alki” (art. 11 ust. 2 u.o.ł.). Lista zwierząt łownych może być także rozszerzona ustawami podmiotów federacji o gatunki ptaków i ssaków niewymienione w ustawie federal-

⁴⁴⁸ В лес не ходить: популяция волков в России достигла угрожающих размеров, Internet, <https://tass.ru/v-strane/3966177> [dostęp: 11.09.2020].

nej, przy czym zakazuje się pozyskiwania ssaków i ptaków wpisanych do Czerwonej Księgi FR i czerwonych ksiąg podmiotów FR. Wyjątek stanowi odłów ptaków i ssaków w celach naukowo-badawczych, oświatowych, regulacji populacji, krzyżowania i przesiedlenia.

Ochrona zasobów łowieckich to „utrzymywanie ich w stanie pozwalającym na zachowanie różnorodności gatunkowej i ochronę ich liczebności w zakresie niezbędnym dla ich rozszerzonej reprodukcji” (art. 1 ust. 3 u.o.ł.). Art. 22 u.o.ł. określa ograniczenia, które mogą być wprowadzane w celach ochrony i racjonalnego korzystania z tych zasobów. Mogą one przyjmować formy: zakazu polowania w określonych obwodach łowieckich, zakazu polowania na określone gatunki w ogóle lub w odniesieniu do płci i wieku, zakazu stosowania określonych narzędzi łowieckich i metod polowania, środków transportu, psów myśliwskich i ptaków łownych. Wzmiankowane wyżej zakazy zostały szczegółowo dookreślone regulaminem polowania. Zawiera on między innymi tabelę okresów ochronnych dla poszczególnych gatunków zwierząt oraz określa terminy poszukiwań postrzałków. Fakt rannienia zwierzęcia powinien być odnotowany w blankiecie upoważnienia, przy czym zranienie zwierzęcia skutkuje wykorzystaniem upoważnienia na pozyskanie danego osobnika. O postrzeleniu niedźwiedzia i nie odnalezieniu go w terminie 2 dób należy poinformować federalny organ nadzoru nad łowiectwem (*Rospriodnadzor*).

Jak już była o tym mowa, prawo federalne nie formułuje ogólnego zakazu polowania na obszarach chronionych. Poza państwowymi rezerwatami przyrody możliwość polowania w danym obiekcie objętym ochroną obszarową zależy od jego wewnętrznego reżimu prawnego-organizacyjnego (tzw. stref funkcjonalnych) oraz zgody na polowanie wydanej przez organ sprawujący nadzór nad danym obszarem. Obszary chronione mogą więc całkowicie lub częściowo pokrywać się z terenami obwodów łowieckich⁴⁴⁹.

Z ochroną zasobów ściśle łączy się zasada limitowania pozyskiwanej zwierzyny. Określanie rocznych limitów pozyskania ssaków łownych jest kompetencją dzieloną między organami federalnymi i regionalnymi. Za-

⁴⁴⁹ Правовые проблемы осуществления охоты на особо охраняемых природных территориях, Internet, <http://ecostaff.ru/parlamentskie-slushaniya/oopt/2659-pravovye-problemy-osushchestvleniya-okhoty-na-osobo-okhranyaemykh-prirodnykh-territoriyakh-ministerstva-po-prirodopolzovaniyu-i-ekologii-respubliki-kareliya-17-11-14> [dostęp: 11.09.2020].

rządzenie Ministra Zasobów Naturalnych i Ekologii FR⁴⁵⁰ określa gatunki, których limity pozyskania ustalane są samodzielnie przez organy regionalne. Dotyczy to gatunków, takich jak: jeleni wschodni, daniel zwyczajny, muflon, owca stepowa, suhak stepowy, krzyżówki żubra z bizonem i bydłem domowym, niedźwiedź brunatny wydra i borsuk. W porozumieniu z Ministrem Zasobów Naturalnych i Ekologii FR określa się natomiast limity pozyskania gatunków, takich jak: piżmowiec, renifer, jeleni szlachetny, sarna, łos, piżmowół arktyczny, kozica, koziorożec, owca śnieżna, ryś, soból. Władze regionalne określają liczbę zwierząt, jaka może być pozyskana w poszczególnych obwodach łowieckich, zarówno ogólnodostępnych, jak i zastrzeżonych (art. 24 u.o.ł.). Limity pozyskania mogą być zaskarżone do sądu przez osoby prawne i indywidualnych przedsiębiorców dzierżawiących obwody łowieckie. Racjonalne wykorzystywanie zasobów łowieckich umożliwia dokument w postaci planu rozmieszczenia, wykorzystania i ochrony obwodów łowieckich na terytorium danego podmiotu FR. Określa się w nim między innymi planowane przedsięwzięcia mające na celu racjonalne wykorzystywanie obwodów i zasobów łowieckich. Do planu dołączona jest mapa z oznaczeniem granic obwodów istniejących i planowanych.

Ustawa przewiduje instrumenty służące do monitoringu i kontroli. Na szczeblu federalnym jest to państwowy monitoring zasobów łowieckich, a na szczeblu regionalnym – państwowy rejestr gospodarstwa łowieckiego, zawierający dane o zasobach łowieckich, ich wykorzystywaniu i ochronie, obwodach łowieckich, myśliwych oraz osobach prawnych i przedsiębiorcach indywidualnych działających w przedmiotowym zakresie. Prowadzenie państwowego rejestru gospodarstwa łowieckiego realizuje się w formie papierowej i elektronicznej z zachowaniem jednolitej technologii na całym terytorium FR i uwzględnieniem zasady „swobodnego dostępu do aktualnej informacji zawartej w państwowych źródłach informacyjnych”. Informacja udostępniana jest na wniosek. Szczegółowy tryb dostępu do informacji zawarty jest podustawowych reglamentach.

Ustawa powołuje instytucję federalnego nadzoru łowieckiego, zadaniem którego jest wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie naruszeń

⁴⁵⁰ Приказ Минприроды России от 17.05.2010 N 164 – Об утверждении перечня видов охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитами их добычи, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59896/#dst100009 [dostęp: 11.09.2020].

w sprawach łowiectwa i ochrony zasobów łowieckich (art. 40 u.o.ł.). Po okazaniu legitymacji służbowej inspektorzy federalnego nadzoru łowieckiego mają prawo: wizytowania obwodów łowieckich i obiektów infrastruktury łowieckiej w celach przeprowadzenia kontroli przestrzegania regulaminu polowań, limitów pozyskiwania zasobów łowieckich, realizacji biotechnicznych i innych przedsięwzięć mających na celu ochronę zasobów, nakazywania osobom prawnym i indywidualnym przedsiębiorcom i obywatelom wyeliminowania zidentyfikowanych naruszeń, wnoszenia pozwów odszkodowawczych przeciwko osobom fizycznym i prawnym. Państwowym inspektorom federalnego nadzoru łowieckiego wydaje się odznaki służbowe i mundur. Mają oni prawo noszenia, przechowywania i używania środków specjalnych, takich jak pałka gumowa, kajdanki, pies służbowy, oraz broni palnej, stosownie do przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 1999 r. o ochronie urzędowej⁴⁵¹.

Niezależnie od instytucji federalnego nadzoru łowieckiego funkcjonuje tzw. produkcyjna kontrola łowiecka (art. 41 u.o.ł.). Inspektorzy produkcyjni zatrudniani są przez organizacje, osoby prawne lub indywidualnych przedsiębiorców dzierżawiących obwody łowieckie w celu „zapobiegania, wykrywania i zwalczania naruszeń” prawa łowieckiego. Działają oni w granicach obwodów objętych umową. Inspektorzy produkcyjni mają prawo: kontrolowania przestrzegania przepisów ustawy i regulaminu polowań, żądania okazania legitymacji myśliwskiej, upoważnienia do pozyskania zasobów łowieckich, zgody na przechowanie i noszenie łowieckiej broni palnej i pneumatycznej. W granicach obwodu łowieckiego mają prawo dokonywania oględzin rzeczy, w tym narzędzi łowieckich i produkcji łowieckiej, zatrzymania i oględzin środków transportu, jednakże bez naruszania całości i rozdzielania oglądanych rzeczy, korzystania ze środków audiowizualnych. W przypadku wykrycia naruszeń zobowiązani są sporządzić protokół i powiadomić organy federalnego nadzoru łowieckiego lub organy spraw wewnętrznych o usiłowaniu lub o popełnieniu przestępstwa oraz przekazać tym organom niezbędne materiały.

Podsumowując dokonane ustalenia, stwierdzić należy, że cechy geograficzno-demograficzne, pozwoliły zachować na obszarze Rosji unikalną obfitość zwierzyny. Niemal od zarania dziejów rosyjskiej państwowości łowiectwo nosiło profesjonalny charakter. Także i dziś, obok USA i Kanady,

⁴⁵¹ Федеральный закон от 14.04.1999 N 77-ФЗ – О ведомственной охране, Internet, http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=3&nd=102059201 [dostęp: 11.09.2020].

FR jest światowym liderem eksportu skór i futer dziko żyjących zwierząt. Najważniejsze różnice między rosyjskim a polskim systemem prawno-organizacyjnym wynikają więc z profesjonalnego charakteru łowiectwa w FR: istnienie obwodów zastrzeżonych, zatrudnianie myśliwych na podstawie umów o pracę, produkcyjna kontrola łowiecka. Oprócz tego zwraca uwagę wielość i różnorodność organizacji łowieckich oraz ustawowy zakaz monopolizacji łowiectwa.

Federalne prawo łowieckie w znacznym stopniu uległo umiędzynarodowieniu. Wpływ Konwencji o różnorodności biologicznej odzwierciedlony został przede wszystkim w pryncypiach ustawowych, zrównoważonym pozyskiwaniu zwierzyny realizowanym dzięki instrumentom monitoringu, limitowania i kontroli oraz utrzymaniu tradycyjnych praktyk łowieckich narodów rdzennych. Pod wpływem prawa europejskiego FR wprowadziła natomiast zakaz używania siideł ze stalowymi szczękami dla niektórych gatunków zwierząt.

Rozdział VIII

Sytuacje kryzysowe

1. Uwagi ogólne

Sytuacje kryzysowe są w Rosji zjawiskiem niemal powszednim. Ze względu na zajmowany obszar kraju i jego cechy geograficzne, infrastrukturalne i społeczno-polityczne Federacja Rosyjska regularnie doświadczana jest przez różnego typu klęski żywiołowe, awarie techniczne i konflikty wewnętrzne. W związku z powyższym prawo federalne przewiduje dwa podstawowe rozwiązania instytucjonalne. Po pierwsze, stan wyjątkowy, który wprowadzany jest na podstawie Konstytucji FR przez Prezydenta FR i który może obejmować terytorium całego kraju oraz przewidywać wprowadzenie ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Po drugie, reżim sytuacji nadzwyczajnej, który wprowadzany jest na podstawie „zwykłej” ustawy federalnej przez organy różnego szczebla struktury terytorialnej, który może obejmować tylko określony obszar kraju i nie może ograniczać konstytucyjnych wolności i praw. Wymienione instytucje mają charakter tymczasowy, incydentalny i są odpowiedzialne na różnego typu nagłe, gwałtowne wydarzenia, zarówno o charakterze naturalnym, technicznym, jak i społecznym.

Oprócz tego prawo federalne przewiduje też instrumenty długoterminowe służące do ochrony i monitoringu zdrowia i życia ludzi oraz środowiska naturalnego na obszarach, które w okresie ZSRR uległy skrajnej degradacji ekologicznej wynikającej z intensywnego oddziaływania przemysłu ciężkiego lub na skutek katastrof w obiektach jądrowych czy też eksploatacji poligonów nuklearnych. W takich przypadkach przewiduje się utworzenie specjalnych terytoriów, tzw. zon, zwanych obszarami klęski ekologicznej lub specjalnymi strefami skażenia radioaktywnego.

Niniejszy rozdział poświęcony jest charakterystyce podstaw prawno-ustrojowych związanych z występowaniem różnorodnych sytuacji kryzysowych oraz federalnych planów i programów służących zapobieganiu występowania takich sytuacji i likwidowaniu ich skutków.

2. Stan wyjątkowy

Po raz pierwszy w historii Rosji stan ten (ros. *czieriezwyczajnoje położenie*) został ogłoszony w 1881 r., po tym jak polski konspirator Ignacy Hryniewiecki dokonał śmiertelnego zamachu na cara Aleksandra II. Stosowna uchwała Komitetu Ministrów wydana na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych miała obowiązywać tymczasowo, jednakże co roku akt odnawiano, aż do rewolucji lutowej⁴⁵². Po zwycięstwie bolszewików stan wyjątkowy wprowadzано w drodze uchwały Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego wydawanej na wniosek NKWD⁴⁵³. Natomiast w okresie Związku Radzieckiego stan ten wprowadzany był uchwałą Rady Najwyższej ZSRR na podstawie znowelizowanego art. 12 pkt 13 Konstytucji ZSRR z 1977 r.⁴⁵⁴

Od rozpadu Związku Radzieckiego stan wyjątkowy wprowadzany jest na podstawie Konstytucji FR, dekretem Prezydenta FR zatwierdzonym uchwałą Rady Federacji. Jak dotąd instytucja ta była wykorzystana dwukrotnie, i to tylko w odniesieniu do części terytorium kraju. W październiku 1993 r. Prezydent FR Borys Jelcyn wprowadził stan wyjątkowy w Moskwie ze względu na kryzys polityczny⁴⁵⁵. Wobec przeciwników głowy państwa, sprzeciwiających się reformom ustrojowym, użyto wojska. Czołgi ostrzelały gmach parlamentu, opozycję spacyfikowano. Zginęło 147 osób, w tym 124 cywili⁴⁵⁶. Drugi stan wyjątkowy miał przyczynę naturalną. W końcu lipca 2010 r. wywołane wysokimi temperaturami i suszą pożary pochłonięły ponad 200 tys. hektarów lasów. Trujący smog dotarł do Moskwy,

⁴⁵² Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14.08.1881, Internet, <https://histrf.ru/lenta-vremeni/event/view/izdaniie-polozhieniia-o-mierakh-k-okhranieniuii-ghosudarstviennogho-poriadka-i-obshchiestviennogho-spokoistviia> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁵³ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 08.03.1923 – О чрезвычайных мерах охраны революционного порядка, Internet, <http://naukaprava.ru/Home/ReadNews/1616> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁵⁴ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г., Internet, http://constitution.garantgarant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/1549448/ [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁵⁵ Указ Президента Российской Федерации от 03.10.1993 N 1575, О введении чрезвычайного положения в городе Москве, Internet, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4532> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁵⁶ Жертвы „чёрного октября”, Internet, http://ruskline.ru/analitika/2013/09/28/zhertyv_chnornogo_oktyabrya/ [dostęp: 11.09.2020].

gdzie średnia liczba zgonów wzrosła dwukrotnie. Dnia 2 sierpnia Prezydent FR Dimitrij Miedwediew ogłosił stan wyjątkowy w 7 podmiotach federacji (2 republikach i 5 obwodach)⁴⁵⁷. Do walki z żywiołem skierowano Siły Zbrojne FR. Na pomoc ruszyli strażacy z wielu państw Europy, w tym z Polski. W ogniu zginęły 54 osoby, wiele zostało poszkodowanych, spłonęło ponad 2 tys. budynków.

W ustroju Federacji Rosyjskiej stan wyjątkowy to drugi, obok stanu wojennego, i jednocześnie ostatni rodzaj stanu nadzwyczajnego. KFR nie przewiduje bowiem odrębnego stanu klęski żywiołowej. W odróżnieniu od Konstytucji RP w Rosji problematyka stanów nadzwyczajnych nie została ujęta w ramach odrębnego rozdziału ustawy zasadniczej. Ustrojodawca federalny potraktował tę kwestię wyrywkowo, w rozdziale o prawach i wolnościach oraz w rozdziale dotyczącym kompetencji Prezydenta FR. Konstytucja FR poświęca przedmiotowej instytucji tylko dwa artykuły: 56 ust. 1–3 i 88 KFR. Wynika z nich, że stan wyjątkowy na całym terytorium Federacji Rosyjskiej i w jej poszczególnych częściach może być wprowadzony w przypadku zaistnienia okoliczności i w trybie przewidzianym federalną ustawą konstytucyjną. Organem właściwym do wprowadzenia stanu wyjątkowego jest Prezydent Federacji Rosyjskiej, działający „w okolicznościach i w trybie przewidzianych przez federalną ustawą konstytucyjną”, który ma obowiązek niezwłocznie powiadomić o tym Radę Federacji i Dumę Państwową. Ponadto warunkach stanu wyjątkowego, w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i ochrony ustroju konstytucyjnego, zgodnie z federalną ustawą konstytucyjną mogą być wprowadzone ograniczenia praw i wolności ze wskazaniem ich zakresu i terminu obowiązywania. Przy czym niektóre z konstytucjach praw i wolności, takie jak między innymi prawo do życia, nie podlegają ograniczeniu.

W myśl federalnej ustawy konstytucyjnej z dnia 30 maja 2001 r. o stanie wyjątkowym (u.s.w.)⁴⁵⁸ tytułowy stan to „szczególny tryb działania organów władzy publicznej, przedsiębiorstw, instytucji i organizacji wprowadzany na całym obszarze państwa lub na części jego terytorium dla ochrony przed zagrożeniem wewnętrznym lub zewnętrznym i dla

⁴⁵⁷ Указ Президента Российской Федерации от 2.08.2010 N 1071 – Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности, в семи субъектах Российской Федерации, Internet, <http://kremlin.ru/news/8558> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁵⁸ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ – О чрезвычайном положении, Internet, <https://rg.ru/2001/06/02/chp-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

utrzymania porządku społecznego". Ustawa stanowi, iż wprowadza się go tymczasowo, i tylko przy wystąpieniu okoliczności stanowiących bezpośrednio zagrożenie życia i bezpieczeństwa obywateli i ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, gdy ich uniknięcie nie jest możliwe bez podejmowania środków nadzwyczajnych. Restrykcje wprowadzane podczas obowiązywania stanu wyjątkowego przewidują ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności obywateli, osób prawnych i nałożenie na nich dodatkowych obowiązków (art. 1–2 u.s.w.)⁴⁵⁹.

Ustawa przewiduje dwa rodzaje okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu wyjątkowego: społeczno-polityczne i naturalno-techniczne. Do pierwszej grupy należą: „próby zmiany ustroju konstytucyjnego przy użyciu siły, odebranie lub przyswojenie władzy, zbrojna rebelia, masowe zamieszki, akty terrorystyczne, blokowanie lub zajęcie szczególnie ważnych obiektów i miejsc, przygotowywanie i działalność nielegalnych formacji zbrojnych, konflikty narodowościowe i religijne, konflikty regionalne przebiegające z użyciem przemocy, powodujące bezpośrednio zagrożenie życia i bezpieczeństwa obywateli oraz normalnej działalności organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego” (art. 3 lit. a u.s.w.). Druga grupa to „nadzwyczajne sytuacje o naturalnym i technicznym charakterze, nadzwyczajne sytuacje ekologiczne (w tym epidemie i epizootie), występujące w rezultacie awarii, niebezpiecznych zjawisk naturalnych, katastrof, klęsk żywiołowych i innych, powodujące (lub mogące spowodować) ofiary w ludziach, szkodę w zdrowiu ludzi i w środowisku naturalnym, znaczne straty materialne, zniszczenie warunków życia ludzi, wymagające przeprowadzenia szeroko zakrojonych prac awaryjno-ratunkowych” (art. 3 lit. b u.s.w.). Z przepisów tych wynika jasno, że stan wyjątkowy wprowadzany jest zarówno w przypadku wystąpienia najpoważniejszych kryzysów wewnętrznych, jak i klęsk żywiołowych o ponadregionalnej skali.

Rosyjska regulacja stanu wyjątkowego różni się znacząco od polskiej. Po pierwsze, jak już wspomniano, KRP przewiduje trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej. Polska konstytucja wyraźnie określa okoliczności uzasadniające wprowadzenie każdego ze stanów nadzwyczajnych. Dla stanu wyjątkowego jest to zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub

⁴⁵⁹ Zob. też: *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 3: *Funkcjonowanie Federacji*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2005, s. 80.

porządku publicznego (art. 230 ust. 1 KRP), a dla stanu klęski żywiołowej: zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w ich usunięciu (232 KRP). Analogicznych przepisów nie znajdziemy jednak w KFR. Art. 56 ust. 2 KFR odsyła jedynie do federalnej ustawy konstytucyjnej, stanowiąc, że „stan wyjątkowy na całym terytorium Federacji Rosyjskiej i w jej poszczególnych częściach może być wprowadzany w wypadku zaistnienia okoliczności i w trybie przewidzianym federalną ustawą konstytucyjną”.

W Polsce stan wyjątkowy wprowadzany jest rozporządzeniem Prezydenta RP wydanym na wniosek Rady Ministrów, natomiast stan klęski żywiołowej rozporządzeniem Rady Ministrów. Konstytucja RP wymaga zatwierdzenia rozporządzenia Prezydenta RP przez Sejm, natomiast odnośnie do rozporządzenia Rady Ministrów zgoda Sejmu wymagana jest tylko przy przedłużeniu czasu obowiązywania stanu. W Rosji stan wyjątkowy wprowadzany jest na mocy dekretu Prezydenta FR, który niezwłocznie powiadamia o tym Radę Federacji i Dumę Państwową (art. 88 KFR). Dekrety o wprowadzeniu stanu wojennego i stanu wyjątkowego wymagają zgody Rady Federacji (w art. 102 ust. 1 lit. a i b KFR).

W odróżnieniu od KFR polska ustawa zasadnicza wyznacza w art. 230 i 232 ramy czasowe trwania stanów wyjątkowego i klęski żywiołowej. W Rosji kwestie te regulowane są na szczeblu federalnej ustawy, konstytucyjnej, która stanowi, że dekret Prezydenta FR o wprowadzeniu stanu wyjątkowego wymaga zatwierdzenia przez Radę Federacji w możliwie krótkim czasie, nie dłuższym niż 72 godzin od jego ogłoszenia. Akt niezatwierdzony traci moc po upływie trzech dni od momentu jego ogłoszenia (art. 7 u.s.w.). Czas obowiązywania dekretu wydanego w stosunku do całego terytorium państwa nie może być dłuższy niż 30 dni, a w stosunku do określonego obszaru 60 dni. Przedłużenie stanu może jednak nastąpić na mocy kolejnego dekretu (art. 9 u.s.w.).

Podczas stanów nadzwyczajnych i bezpośrednio po ich zniesieniu obowiązuje zasada trwałości władzy państwowej. W Polsce stanowi o tym art. 228 ust. 6 i 7 KRP. „W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być prze-

prowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny". Natomiast KRF w art. 109 ust. 5 stanowi jedynie, że „Duma Państwowa nie może zostać rozwiązana w okresie obowiązywania na całym terytorium Federacji Rosyjskiej stanu wojennego lub wyjątkowego, jak również w ciągu sześciu miesięcy poprzedzających termin upływu kadencji Prezydenta Federacji Rosyjskiej”. Art. 8 u.s.w. uzupełnia jednak przepisy KFR, stanowiąc, że podczas trwania stanu wyjątkowego obowiązującego na całym terytorium kraju Rada Federacji i Duma Państwowa kontynuują swoją pracę i nie mogą zostać rozwiązane.

Stany nadzwyczajne to instytucje przewidujące możliwość czasowego ograniczenia określonych praw i swobód obywatelskich. KRP określa wolności i prawa człowieka i obywatela, które nie mogą zostać ograniczone w czasie stanu wojennego i wyjątkowego (art. 233 ust. 1 KRP) oraz wolności i prawa człowieka i obywatela, które mogą zostać ograniczone w stanie klęski żywiołowej (art. 233 ust. 3 KRP). Możliwość ograniczenia poszczególnych praw i wolności, ze wskazaniem ich zakresu i terminu obowiązywania, przewiduje także art. 56 Konstytucji Rosji, wymieniając jednocześnie te prawa i wolności, które nie podlegają ograniczeniu w warunkach stanu wyjątkowego. Są nimi: prawo do życia, godność, wolność i nietykalność osobista, ochrona prywatności, wolność sumienia i wyznania, prawo do mieszkania, prawo do sądu, prawo do odszkodowania (art. 56 ust. 3 KFR).

Szczegółowy wykaz tymczasowych ograniczeń praw i wolności obywateli FR, osób prawnych, cudzoziemców, termin wejścia ich w życie oraz czas trwania stanu winien być wskazany w dekrete o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Ponadto w tym akcie winny być wymienione okoliczności stanowiące podstawę jego wprowadzenia, granice terytorium objętego stanem, odpowiedzialne organy, siły i środki zabezpieczające rygor. Dekret podlega bezzwłocznemu ogłoszeniu w radio i telewizji oraz oficjalnemu opublikowaniu (art. 5 u.s.w.).

Szczegółowe środki i ograniczenia wprowadzane podczas stanu wyjątkowego to między innymi: całkowite lub częściowe zawieszenie uprawnień władzy wykonawczej podmiotów FR i samorządu lokalnego, ograniczenie swobody poruszania się, wzmożona ochrona porządku

publicznego, zakaz zgromadzeń, ewakuacja dóbr, godzina policyjna, ograniczenia wolności prasy i druku, zakaz działalności określonych partii politycznych i innych organizacji, kontrola dokumentów, bagażu, zakaz sprzedaży broni i amunicji, odebranie broni i amunicji, przedłużenie odbywania kary za określone przestępstwa (np. terroryzm). Ponadto dopuszcza się przesiedlenia, kwarantanny, nakazy i zakazy dotyczące działalności gospodarczej określonego typu, zajęcie środków transportu, pomieszczeń, mobilizacja zdolnych od pracy (art. 11 u.s.w.).

Utrzymanie dyscypliny w czasie trwania stanu wyjątkowego zapewniają: Gwardia Narodowa FR i organy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych FR: policja, Federalna Służba Bezpieczeństwa, wojska wewnętrzne, w skład których wchodzi jednostki lądowe, morskie, lotnicze i specjalne, ponadto służby więzienne i penitencjarne Ministerstwa Sprawiedliwości FR. W szczególnych sytuacjach prawo dopuszcza użycie Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej oraz innych wojsk i formacji (art. 16, 17 u.s.w.).

Dla sprawnego i jednolitego kierownictwa służbami i stażami Prezydent FR wyznacza komendanta terytorium objętego stanem wyjątkowym. Jego szerokie kompetencje określa ustawa. Ponadto, jeśli sytuacja tego wymaga, na obszarze objętym stanem wyjątkowym głowa państwa wyznacza tymczasowy organ władzy państwowej. W takich sytuacjach ustawa wymaga, aby Prezydent FR zwrócił się z bezpośrednim apelem do społeczeństwa, uzasadniając konieczność wprowadzenia szczególnego trybu sprawowania władzy na obszarze objętym stanem wyjątkowym (art. 18 u.s.w.).

Wymienione ograniczenia są zgodne z KFR i mieszczą się w międzynarodowych standardach reagowania kryzysowego. W szczególności regulacja stanu wyjątkowego w FR spełnia wymogi określone w art. 15 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.⁴⁶⁰, art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r.⁴⁶¹ oraz w tzw. Zasadach z Syrakuz,

⁴⁶⁰ Rosja ratyfikowała konwencję w 1998 r. Федеральний закон от 30.03.1998 N 54-ФЗ – О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, Internet, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12169> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁶¹ Rosja ratyfikowała pakt w 1973 r. Internet, <https://indicators.ohchr.org/> [dostęp: 11.09.2020].

uchwalonych w ramach prac Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ dnia 28 września 1984 r.⁴⁶²

Do międzynarodowego „standardu minimum” zaliczyć należy realizowany przez Rosję wymóg oficjalnego podania do publicznej wiadomości informacji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, rozciągającego się w zależności od sytuacji na całe terytorium państwa lub jego część. Wszystkie przepisy dotyczące stanu wyjątkowego są z wyprzedzeniem ogłaszane w ustawodawstwie krajowym (federalnym). Konstytucja FR określa też ramową procedurę wprowadzania stanu wyjątkowego, uwzględniając wymóg jego niezwłocznego potwierdzenia tego przez władzę ustawodawczą (Radę Federacji). W stanie wyjątkowym funkcje ustawodawcze FR pozostają nienaruszone. Zgodnie z „Zasadami z Syrakuz” wprowadzenie stanu wyjątkowego w FR może być usprawiedliwione wyłącznie faktycznym wystąpieniem sytuacji krytycznej zagrażającej interesom państwa lub społeczeństwa⁴⁶³ i stan ten nie daje podstaw do wycofania się FR z gwarantowanych Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych „absolutnych praw i wolności”. Prawo federalne gwarantuje też zasadę proporcjonalności w odniesieniu do środków naruszających prawa i wolności⁴⁶⁴. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, pandemia koronawirusa (covid 19) w roku 2020 ukazała, iż w wielu państwach, w tym także Rosji i Polsce, w praktyce ograniczono elementarne konstytucyjne prawa i wolności, w tym wolność poruszania się, bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

⁴⁶² The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Internet, <https://www.refworld.org/docid/4672bc122.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁶³ M. Radajewski, *Derogacja praw i wolności w sytuacjach nadzwyczajnych w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka*, Wrocław 2015, s. 131, Internet, http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/78953/PDF/09_Mateusz_Radajewski.pdf [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁶⁴ В. Ю. Ухов, *Административно-правовой режим чрезвычайного положения и нормы международного права*, „Вестник Нижегородского Университета им. Н. И. Лобачевского” 2016, nr 5, s. 150, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-pravovoy-rezhim-chrezvychaynogo-polozheniya-i-normy-mezhdunarodnogo-prava> [dostęp: 11.09.2020].

3. Reżim sytuacji nadzwyczajnej

Reżim sytuacji nadzwyczajnej (ros. *cziereszczajnaja situacija*) to tryb organizacji i działania organów administracji wprowadzany dla przezwyciężenia lokalnych i regionalnych sytuacji kryzysowych pochodzenia naturalnego bądź technicznego. Jego ramy prawne wyznacza ustawa federalna z dnia 21 grudnia 1994 r. o ochronie ludności i terytorium przed sytuacjami nadzwyczajnymi charakteru naturalnego i technicznego⁴⁶⁵. Zgodnie z jej art. 1 sytuacja nadzwyczajna to „sytuacja, która wystąpiła na określonym terytorium lądowym lub wodnym w rezultacie awarii, niebezpiecznego zjawiska przyrodniczego, katastrofy, klęski żywiołowej, która może pociągnąć za sobą, lub już pociągnęła, ofiary w ludziach, szkodę na zdrowiu i w środowisku naturalnym, znaczące straty materialne i naruszenie warunków działalności ludzkiej”. Jak już wspomniano, stan ten nie może jednak objąć obszaru całego kraju i nie może ograniczać konstytucyjnych praw i wolności.

Celem liczącej 31 artykułów federalnej ustawy z dnia 21 grudnia 1994 r. o ochronie ludności i terytorium w sytuacjach nadzwyczajnych naturalnego i technicznego charakteru (u.o.l.) jest zapobieganie i przeciwdziałanie sytuacjom nadzwyczajnym, zminimalizowanie rozmiarów strat oraz likwidacja ich skutków, a ponadto rozgraniczenie kompetencji w przedmiotowym zakresie między federalnymi, regionalnymi i lokalnymi organami władzy oraz organizacjami (art. 3 u.o.l.). Ustawa tworzy podstawę prawną dla powstania jednolitego państwowego systemu zapobiegania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych, przewidując w razie konieczności możliwość użycia Sił Zbrojnych FR (art. 4 u.o.l.).

Akt ten określa prawa i obowiązki obywateli w związku z zaistnieniem sytuacji nadzwyczajnej, gwarantując jednocześnie jawność i dostęp do informacji. Obywatele mają prawo do ochrony życia i zdrowia, ochrony majątku osobistego, informacji o ryzyku i środkach bezpieczeństwa, składania petycji. Ponadto przysługuje im prawo do odszkodowania za uszczerbek na zdrowiu i mieniu, obsługi medycznej, świadczeń socjalnych i kompensacji za przebywanie na obszarze objętym stanem oraz za pracę podczas likwidacji skutków sytuacji nadzwyczajnych. W szczegól-

⁴⁶⁵ Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ – О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Internet, pravo.gov.ru/.../ips/?...Федеральный+закон...21.12.1994+N+68-... [dostęp: 11.09.2020].

ności obywatele mają prawo do rent i emerytur w związku z kalectwem i utratą zdolności do pracy, a rodziny, które utraciły żywiciela – prawo do zabezpieczenia socjalnego. Natomiast do ustawowych obowiązków obywateli należy przestrzeganie prawa, regulaminów i środków bezpieczeństwa pracy, dyscypliny technologicznej, wymogów bezpieczeństwa ekologicznego. Obowiązkiem obywatelskim jest również ustawiczne szkolenie się w zakresie sposobów ochrony ludności i terytorium, a także w zakresie udzielania pierwszej pomocy medycznej, a w razie konieczności bezpośredni udział w pracach awaryjno-ratunkowych (art. 18–21 u.o.l.).

Klasyfikację sytuacji nadzwyczajnych zawiera uchwała Rządu FR z dnia 21 maja 2007 r.⁴⁶⁶ W zależności od wielkości obszaru, liczby ofiar, rozmiaru szkód w środowisku i strat materialnych wyróżnia się sytuacje nadzwyczajne o charakterze lokalnym, municypalnym, międzymunicipalnym, regionalnym i międzyregionalnym i federalnym. W tym ostatnim przypadku liczba ofiar przekracza 500 osób, rozmiar szkód i strat przekracza 500 mln rubli. Uchwała Rządu FR z dnia 17 maja 2011 r. wprowadziła także specjalną, odrębną klasyfikację sytuacji nadzwyczajnych związanych z pożarami lasów⁴⁶⁷.

Z przepisów ustawy federalnej wynika, że do wprowadzenia reżimu sytuacji nadzwyczajnej właściwe będą różne organy zależnie od klasyfikacji. Dla sytuacji o charakterze federalnym i międzyregionalnym właściwy jest Rząd FR. Dla sytuacji o charakterze regionalnym i międzymunicipalnym – organ władzy wykonawczej podmiotu federacji. W obwodach, krajach i okręgach autonomicznych będzie to gubernator, w republikach w zależności od postanowień konstytucji, premier bądź prezydent, a w miastach federalnego znaczenia – mer. Wprowadzanie reżimu sytuacji nadzwyczajnej o charakterze municypalnym i lokalnym należy do kompetencji organu wykonawczego danej jednostki samorządowej. Zgodnie z art. 72 ust. 1 lit. h KFR „zwalczanie katastrof, klęsk żywiołowych, epidemii oraz likwidowanie ich skutków leży we wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i jej podmiotów”.

⁴⁶⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 21.05.2007 N 304 – О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Internet, <https://rg.ru/2007/05/26/chs-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁶⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 N 376 – О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, Internet, <http://www.rg.ru/2011/05/25/fire-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

W drodze uchwały Rządu FR z dnia 30 grudnia 2003 r.⁴⁶⁸ został utworzony ujednoczony państwowy system zapobiegania sytuacjom kryzysowym i likwidacji ich skutków. System łączy w jednym pionie organizacyjnym organy władzy wykonawczej, siły i środki federalnych organów władzy wykonawczej, władzy wykonawczej podmiotów FR, organów samorządu lokalnego i organizacji, do obowiązków których należy ochrona ludności i terytorium w sytuacjach nadzwyczajnych. System składa się z funkcjonalnych podsystemów na poziomie federalnym, regionalnym, municypalnym i obiektowym (art. 2 i 3 uchwały). Instytucją koordynującą system jest Ministerstwo Obrony Cywilnej Nadzwyczajnych Sytuacji i Likwidacji Skutków Klęsk Żywiotowych FR. Jest to tzw. ministerstwo siłowe, bezpośrednio podporządkowane Prezydentowi FR, dysponujące kilkunastoma rodzajami specjalistycznych służb i straży. Resort prowadzi i udostępnia statystyki koordynowanych przez siebie zdarzeń. Wynika z nich, że przykładowo w roku 2017 miało miejsce 257 nadzwyczajnych sytuacji, w tym lokalnych – 111, municypalnych 108, międzymunicipalnych – 13, regionalnych – 18, międzyregionalnych – 3 i federalnych – 4. Ogółem w rezultacie nadzwyczajnych sytuacji zginęło 556 osób, a 36 402 zostało rannych. Uratowano 5342 osoby. 176 sytuacji nadzwyczajnych miało przyczynę techniczną i zginęło w nich 507 osób. 42 sytuacje nadzwyczajne powstały z przyczyn naturalnych i pochłonęły 33 ofiary śmiertelne⁴⁶⁹.

Co kilka lat ministerstwo organizuje powszechne ćwiczenia obrony cywilnej mające na celu przygotowanie i sprawdzenie gotowości ludności oraz służb do walki ze skutkami katastrof naturalnych, awarii technicznych i innych sytuacji kryzysowych. W czterodniowych manewrach zorganizowanych w 2016 r. wzięło udział 40 milionów cywili, 200 tys. funkcjonariuszy oraz ponad 50 tys. jednostek specjalistycznego sprzętu⁴⁷⁰.

Podsumowując dokonane ustalenia, należy zauważyć, że sytuacje nadzwyczajne charakteru federalnego i międzyregionalnego, za koordy-

⁴⁶⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 N 794 – О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102084851 [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁶⁹ Государственный доклад „О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году”, Internet, http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/hniVNLexTC.pdf [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁷⁰ *W Rosji rozpoczęły się powszechne ćwiczenia obrony cywilnej*, Internet, <https://silybrojne.plportal.pl/artykuly/wiadomosci/w-rosji-rozpozczely-sie-powszechne-cwiczenia-obrony-cywilnej> [dostęp: 11.09.2020].

nacje których odpowiedzialny jest Rząd FR, zdarzają się co najmniej kilka razy do roku. Wprowadzanie w tych przypadkach konstytucyjnego stanu wyjątkowego byłoby znacznym utrudnieniem dla normalnego funkcjonowania kraju, tworzyłoby też zbędne obciążenia organizacyjne i finansowe dla władz federalnych. Ustrój federalny pozostawia organom władzy regionalnej i municypalnej kompetencję wydawania własnych aktów prawnych określających tryb, formę i szczegółowe zasady funkcjonowania reżimu sytuacji nadzwyczajnej. W przeciwieństwie jednak do stanu wyjątkowego reżim sytuacji nadzwyczajnej nie może ograniczać konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela.

4. Status obszaru klęski ekologicznej

Po rozpadzie ZSRR w wielu miejscach kraju ujawnił się katastrofalny stan środowiska, wywołany intensywnym i długotrwałym oddziaływaniem przemysłu ciężkiego. Restytucja skrajnie zdegradowanych, rozległych terytoriów przekracza możliwości finansowe i organizacyjne regionów. Wspólnym wyzwaniem dla władz federalnych i regionów stało się zatem podjęcie działań dla poprawy stanu środowiska w miejscach szczególnie zanieczyszczonych, finansowanie i realizacja planów i programów ich re-kultywacji i rewitalizacji.

Prawny obowiązek restytucji środowiska i poprawy zdrowia ludzi można wyinterpretować z KFR. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na prawo człowieka do środowiska, a w szczególności wynikające z niego prawo do życia w sprzyjającym środowisku naturalnym (art. 42 KFR). Następnie na art. 41 ust. 2 KFR, który stanowi, że „W Federacji Rosyjskiej finansuje się federalne programy ochrony i wzmacniania zdrowia ludności [...] popiera się działalność sprzyjającą zachowaniu zdrowia ludzkiego [...], kształtowaniu korzystnych warunków ekologicznych i sanitarno-epidemiologicznych”. Z kolei art. 72 ust. 1 lit. e, h KFR mówi o tym, że ochrona środowiska, zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego, zwalczanie katastrof, klęsk żywiołowych, epidemii oraz likwidowanie ich skutków, ustawodawstwo o ochronie środowiska naturalnego – należą do zadań wspólnych Federacji Rosyjskiej i podmiotów wchodzących w jej skład.

Kolejne źródło prawa, na które należy zwrócić uwagę, to akt typu *soft law*. Ponieważ tereny skrajnie zdegradowane środowiskowo stanowią spuściźną ZSRR i wykraczają poza granice Federacji Rosyjskiej, problem ten stał się przedmiotem zainteresowania Wspólnoty Niepodległych Państw. Dnia 3 grudnia 2009 r. WNP uchwaliła modelową ustawę o obszarach kłęski ekologicznej⁴⁷¹. Zgodnie z jej art. 1 „obszar kłęski ekologicznej to terytorium, na którym w rezultacie działalności gospodarczej lub innej działalności, nastąpiły głębokie i nieodwracalne zmiany środowiska, pociągające ze sobą znaczące pogorszenie zdrowia ludności, naruszenie równowagi przyrodniczej, zniszczenie naturalnych systemów ekologicznych, degradację fauny i flory”. W przedmiotowej definicji ważne jest kryterium nieodwracalności zmian środowiskowych, co odróżnia obszar kłęski ekologicznej od reżimu sytuacji nadzwyczajnej, który ma charakter tymczasowy. Na obszarze kłęski ekologicznej negatywne zmiany w środowisku są trwałe, a na obszarze objętej reżimem sytuacji nadzwyczajnej – przejściowe. Kolejne kryterium ma charakter społeczny i jest nim znaczące pogorszenie zdrowia ludności. Kryteria ekologiczne to naruszenie równowagi przyrodniczej, zniszczenie naturalnych systemów ekologicznych, degradacja fauny i flory. Modelowa ustawa stanowi, iż prawodawstwo państw WNP odnoszące się do tej problematyki powinno składać się z ustawy o ochronie środowiska oraz ustawy o obszarach kłęski ekologicznej oraz aktów normatywnych wydawanych przez organy jednostek administracji terytorialnej i samorządu lokalnego, na obszarze których znajdują się obszary kłęski ekologicznej. Propozycje rozwiązań prawnych zawartych w modelowej ustawie mają znaczenie rekomendacyjne dla członków WNP i nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego.

Wymienione wyżej postanowienia Konstytucji FR i wytyczne WNP nie zaowocowały, jak dotąd, wydaniem federalnej ustawy mającej za przedmiot organizację obszarów kłęski ekologicznej. Próżnię tę z trudem wypełnia ustawa federalna z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska⁴⁷² oraz akty wykonawcze.

Przepis art. 5 u.o.ś. stanowi, że nadanie terytoriom statusu prawnego obszarów kłęski ekologicznej, koordynacja i realizacja przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska na tych obszarach należą do zadań władzy

⁴⁷¹ Модельный закон о зонах экологического бедствия, Internet, http://www.conventions.ru/view_base.php?id=1346 [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁷² Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ – Об охране окружающей среды, Internet, <https://rg.ru/2002/01/12/oxranasredy-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

federalnej. Tytuł VIII tejże ustawy zatytułowany: Obszary klęski ekologicznej i obszary sytuacji nadzwyczajnych, zawiera jedynie artykuł odsyłający do przepisów wykonawczych, które mają formę rozporządzenia Ministerstwa Zasobów Naturalnych FR z dnia 6 grudnia 1995 r. o zatwierdzeniu tymczasowego trybu ogłaszania terytorium obszarem nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej⁴⁷³.

Obowiązujące do dziś „tymczasowe” rozporządzenie z 1995 r. zostało wydane wcześniej niż ustawa o ochronie środowiska z 2002 r., jako akt wykonawczy do ustawy z dnia 19 grudnia 1991 r. o ochronie środowiska naturalnego⁴⁷⁴. Tytułowym pojęciem rozporządzenia jest „obszar nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej”, którego definicja jest zbieżna z wytycznymi WNP i oznacza: „część terytorium FR gdzie w rezultacie działalności gospodarczej i innej działalności, zachodzą stałe negatywne zmiany w środowisku, stwarzające zagrożenie dla zdrowia ludzi, ekosystemów naturalnych, zasobów genetycznych roślin i zwierząt, dla powstrzymania i zapobiegnięcia którym, nie wystarczają środki organizacyjno-zarządcze i materialno-finansowe danego terytorium” (art. 1. ust. 1.). W definicji wyraźnie zaakcentowano konieczność podejmowania federalnych działań kompensacyjnych i zaradczych. Stosownie do art. 1 ust. 2 rozporządzenia celem utworzenia obszarów nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej jest rehabilitacja komponentów przyrodniczych, obniżenie poziomu oddziaływania działalności gospodarczej i innej działalności na środowisko, podjęcia operatywnych środków mających na celu odbudowę i odtworzenie zasobów naturalnych, poprawa stanu zdrowia ludzi.

Komentowane rozporządzenie zawiera odesłanie do kolejnego aktu wykonawczego, a mianowicie do wydanych przez Ministerstwo Zasobów Naturalnych w dniu 30 listopada 1992 r. Kryteriów oceny stanu ekologicznego terytoriów dla identyfikacji obszarów nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej i obszarów klęski ekologicznej⁴⁷⁵. Dokument ten zawiera między

⁴⁷³ Приказ Минприроды РФ от 06.02.1995 N 45 – Об утверждении „Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации”, Internet, <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁷⁴ Федеральный закон от 19.12.1991 N 2060-1 – Об охране окружающей природной среды, Internet, https://ru.wikisource.org/.../Закон_РСФСР_от_19.12.1991_№_20... [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁷⁵ Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия, Internet, <http://docs.cntd.ru/document/901797511> [dostęp: 11.09.2020].

innymi wskaźniki demograficzne (umieralność, zachorowalność, reproduktywność, patologie noworodków), kryteria oceny zanieczyszczenia powietrza i wód, kryteria oceny ekologicznego stanu gleb i ekosystemów, wskaźniki radioaktywności. Wyżej wymienione kryteria przedstawione są w tabelarycznym ujęciu dla obszarów nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej i obszarów klęski ekologicznej. Przy czym obszar klęski ekologicznej charakteryzuje się wyższymi wskaźnikami niż obszar nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej. Przykładowo śmiertelność i zachorowalność na nowotwory na obszarze klęski ekologicznej jest ponaddwukrotnie wyższa niż statystyczna średnia krajowa, a na obszarze nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej – od 1,4 do 2 razy wyższa.

Stosownie do art. 1 ust. 5 rozporządzenia z 1995 r. ogłoszenie danego terytorium obszarem nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej następuje w formie dekretu Prezydenta FR. Inicjatorem wniosku o nadanie obszarowi statusu obszaru nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej, obejmującego opracowanie i wdrożenie dla danego terytorium programu rehabilitacyjnego, mogą być federalne organy władzy wykonawczej, organy władzy wykonawczej podmiotów federacji, organy samorządu lokalnego. Inicjator przedkłada Rządowi FR dokumentację techniczną obszaru z uwzględnieniem wskaźników i kryteriów, o których była mowa wyżej. Z kolei Rząd FR zleca Ministerstwu Zasobów Naturalnych przeprowadzenie państwowej ekspertyzy ekologicznej dla przedmiotowej dokumentacji. Zgodnie z art. 11 pkt 6 ustawy z dnia 23 listopada 1995 r. o państwowej ekspertyzie ekologicznej z 1995 r.⁴⁷⁶ „materiały kompleksowego ekologicznego badania obszarów służące jako podstawa nadania tym terytoriom prawnego statusu obszaru klęski ekologicznej lub też obszaru nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej” są obiektami podlegającymi państwowej ekspertyzie ekologicznej przeprowadzanej na poziomie federalnym. Postępowanie przeprowadza się z udziałem społeczeństwa i zapewnieniem dostępu do informacji o środowisku. Decyzje podlegają kontroli sądowej.

Stosownie do wyników ekspertyzy ministerstwo przygotowuje projekt dekretu o ogłoszeniu danego terytorium obszarem nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej i przekazuje go Rządowi FR celem przedstawienia go do zatwierdzenia Prezydentowi FR (art. 2 rozporządzenia). W analogicznym

⁴⁷⁶ Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ – Об экологической экспертизе, Internet, <http://base.garant.ru/10108595/> [dostęp: 11.09.2020].

trybie ministerstwo przedkłada Rządowi FR projekt dekretu o zniesieniu obszaru nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej (art. 3 rozporządzenia).

Dotychczasowe ustalenia wskazują na mankamenty regulacji spowodowane niespójnością terminologiczną dotyczącą ustawowych pojęć obszaru klęski ekologicznej i obszaru nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej, wynikającą z funkcjonowania w porządku prawnym przestarzałych aktów wykonawczych wydanych do uchylonej ustawy. Stan ten niewątpliwie wymaga pilnej interwencji ustawodawcy federalnego, jednakże nie jest ona podejmowana ze względu na brak środków budżetowych. Trzeba niestety przyznać, że wyżej wymienione przepisy są zasadniczo martwą literą, bowiem żadnemu z terytoriów FR nie został oficjalnie przyznany status obszaru klęski ekologicznej w trybie określonym u.o.ś.⁴⁷⁷

Najbardziej palące kwestie środowiskowe związane z oddziaływaniem przemysłu ciężkiego rozwiązane zostały *ad casum*, w pierwszych latach po rozpadzie ZSRR, na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 1991 r. o ochronie środowiska naturalnego. Pierwszy program został przyjęty jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji FR, uchwałą Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej z dnia 20 lutego 1992 r. o pomocy socjalnej dla ludności obwodu czelabińskiego żyjącego na obszarze klęski ekologicznej⁴⁷⁸. Miał on na celu utworzenie nowych miejsc pracy, rozwój oświaty, zaopatrzenie w „niezbędne produkty i towary” dla ludności zamieszkałej w ośrodkach przemysłowych: Magnitogorsk, Karabaszy i Ust-Kataw. Kolejną inicjatywą naprawczą była uchwała Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej z dnia 28 lipca 1992 r. o pomocy finansowej dla ludności obwodu kurgańskiego żyjącego na obszarze klęski ekologicznej⁴⁷⁹. Akt ten przekazywał środki z funduszu Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej na „pomoc finansową i rehabilitację fizyczną ludności obwodu kurgańskiego”. Następnym programem objęto Karabaszy, centrum rosyjskiego przemysłu miedziowego znane od

⁴⁷⁷ С. А. Боголюбов, *Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций*, „Аграрное и земельное право” 2009, nr 5, Internet, <http://naukarus.com/zony-ekologicheskogo-bedstviya-zony-chrezvychaynyh-situatsiy> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁷⁸ Распоряжение Верховного Совета РФ от 30.03.1992 N 2598рп-1 – О социальной поддержке населения Челябинской области, проживающего в зоне экологического бедствия, Internet, http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_40609.html [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁷⁹ Распоряжение Председателя ВС Российской Федерации от 28.07.1992 N 3381рп-1 – Об оказании финансовой помощи населению Курганской области, проживающему в зоне экологического бедствия, Internet, <http://www.regnews.org/law/oh/5k.htm> [dostęp: 11.09.2020].

1907 r. i zarazem jedno z najbardziej zanieczyszczonych miast świata⁴⁸⁰. W 1996 r. wdrożono „Federalny program celowy podjęcia pierwszoplanowych pilnych środków na lata 1996–2000 celem wywiedzenia miasta Karabasze ze stanu klęski ekologicznej i poprawy zdrowia ludzi”⁴⁸¹. Program zakładał stopniową modernizację technologii produkcji⁴⁸². W 2001 r. rząd FR zatwierdził federalny program celowy: „Ekologia i zasoby naturalne Rosji na lata 2002–2010, wraz z podprogramem: Unormowanie jakości środowiska naturalnego”⁴⁸³. W ramach podprogramu zaplanowano etapy wprowadzania nowoczesnych technologii produkcyjnych w obwodach: orienburskim, samarskim, tulskim i w miastach Niżnyj Tagił, Bratsk, Norylsk i Czerepowiec.

Podsumowując dotychczasowe ustalenia, stwierdzić należy, że przezwyciężanie problemów pozostawionych przez Związek Radziecki przychodzi z ogromnym trudem. Pomimo istnienia dogodnych podstaw prawno-ustrojowych i wytycznych WNP nie uchwalono kompleksowej regulacji odnoszącej się do obszarów klęski ekologicznej. Jej brak został skompensowany fragmentarycznie wydanymi w latach dziewięćdziesiątych federalnymi programami pomocy dla obszarów najbardziej narażonych na skutki oddziaływania przemysłu ciężkiego. Ze względu na zły stan środowiska status klęski ekologicznej należałoby przyznać wielu obszarom, a to z kolei pociągnęłoby za sobą kolosalne wydatki, związane z przesiedleniami, wypłatą zasiłków i kompensacji, profilaktyką, opieką zdrowotną, rekultywacją terenu, modernizacją technologii itd. Budżet federalny nie jest w stanie ponieść tak poważnych obciążeń, zważywszy, że ochrona środowiska zajmuje w nim jedną z ostatnich pozycji.

⁴⁸⁰ Почему южно-уральский городок Карабаш называют „зоной экологического бедствия”, Internet, <https://www.svoboda.org/a/1620491.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁸¹ Приказ от 25.07.1996 N 299 – Об утверждении заключения экспертной комиссии по материалам оценки степени экологического неблагополучия окружающей среды и состояния здоровья населения и проекта Федеральной целевой программы первоочередных неотложных мер на 1996–2000 годы по выводу территории г. Карабаша из состояния экологического бедствия и оздоровлению населения, Internet, <http://docs.cntd.ru/document/9035640> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁸² Министерство природных ресурсов и экологии РФ подготовило ежегодный государственный доклад „О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 г.” Internet, <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=98660> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁸³ Постановление Правительства РФ от 07.12.2001 N 860 – О федеральной целевой программе «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)», Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1... [dostęp: 11.09.2020].

5. Status stref zanieczyszczenia radioaktywnego

Jedną z najbardziej ponurych pamiątek, jaką pozostawił po sobie Związek Radziecki, jest skażenie środowiska promieniowaniem radioaktywnym. Jego skala jest bezprecedensowa, nosi trwały charakter, prowadzący do nieodwracalnych zmian w środowisku: śmierci i kalectwa ludzi, przewlekłych chorób i mutacji genetycznych organizmów żywych oraz wyłączenia rozległych obszarów z normalnego użytkowania. Tragiczne konsekwencje tych zdarzeń można tylko łagodzić, przy zaangażowaniu olbrzymich środków ze strony władz federalnych.

Najpoważniejsza katastrofa w historii energetyki jądrowej i jedna z największych katastrof przemysłowych XX w. nastąpiła 26 kwietnia 1986 r. w elektrowni atomowej w Czarnobylu. Eksplozja reaktora uwolniła do środowiska materiał nuklearny o radioaktywności 90 mln kiurów (14 EBq). Skażeniu uległa powierzchnia 146 tys. kilometrów kwadratowych, radioaktywny obłok rozprzestrzenił się po całej Europie. Liczba zgonów wczesnych w wyniku katastrofy nie budzi dyskusji i wynosi 50. Jednakże ogólna liczba ofiar jest wciąż trudna do ustalenia. Dane Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) zawarte w raportach tzw. Forum Czarnobylskiego, który tworzą, oprócz MAEA, Światowa Organizacja Zdrowia oraz rządy Białorusi, Rosji i Ukrainy, świadczą o 4 tys. zgonach w wyniku chorób popromiennych⁴⁸⁴. Organizacja Greenpeace utrzymuje natomiast, że skutki katastrofy dotknęły 2 mld ludzi, a 93 tys. z nich zmarło z powodu chorób nowotworowych⁴⁸⁵.

W likwidacji skutków katastrofy wzięło udział około 600 tys. osób, tzw. likwidatorów. Bezpośrednio po katastrofie, w 1986 r. z 30-kilometrowej strefy wokół elektrowni ewakuowano ponad 100 tys. osób, a w latach następnych przesiedlono kolejne 200 tys. Jednakże 5 mln ludzi nadal żyje na obszarach zanieczyszczonych skażeniem radioaktywnym⁴⁸⁶.

⁴⁸⁴ *Чернобыль: истинные масштабы аварии*, Internet, <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2005/pr38/ru/> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁸⁵ *Greenpeace rejects Chernobyl toll*, Internet, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4917526.stm> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁸⁶ *Environmental Consequences of the Chernobyl Accident and their Remediation: Twenty Years of Experience*. Report of the Chernobyl Forum Expert Group „Environment”, Internet, https://www.pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1239_web.pdf [dostęp: 11.09.2020].

Po rozpadzie Związku Radzieckiego miejsce katastrofy znalazło się na obszarze Ukrainy, a więc poza jurysdykcją FR, jednakże zasięg awarii wkroczył głęboko w jej terytorium. W pięć lat po zdarzeniu, dnia 15 maja 1991 r. uchwalono ustawę o ochronie socjalnej obywateli, którzy podlegli skażeniu radioaktywnemu na skutek katastrofy w elektrowni atomowej w Czarnobylu (u.o.soc.)⁴⁸⁷. Przyznaje ona prawo do odszkodowania i kształtuje uprzywilejowany status socjalny „obywateli Federacji Rosyjskiej, którzy znaleźli się na obszarze oddziaływania niekorzystnych czynników będących skutkiem katastrofy czarnobylskiej w dniu 26 kwietnia 1986 r., lub uczestniczących w likwidacji jej skutków” (art. 3 u.o.soc.). Uprawnionymi są obywatele, którzy zachorowali na chorobę popromienną, stali się inwalidami, likwidatorzy i biorący udział w akcji ewakuacyjnej, obywatele zamieszkujący strefy zanieczyszczenia radioaktywnego i in. (art. 13 u.o.soc.).

Ze względu na kryterium skażenia gleby cezem, strontem i plutonem ustawa wyróżnia następujące strefy zanieczyszczenia radioaktywnego: wykluczenia, przesiedlenia, zamieszkiwania z prawem do przesiedlenia, zamieszkiwania z ulgowym statusem socjalnym (art. 7–11 u.o.soc.). Obszar, gdzie wystąpiło największe skażenie, nazwany jest strefą wykluczenia. Pod tym pojęciem ustawa rozumie obszar zamknięty w promieniu około 30 km wokół elektrowni, a także wyodrębnione obszary na terytorium FR, z których ludność została ewakuowana bezpośrednio po zdarzeniu. Teren strefy oznaczono specjalnymi znakami. W *zonie* zakazuje się statego zamieszkiwania ludności oraz znacząco ogranicza się korzystanie ze środowiska. Dopuszczalne rodzaje działalności gospodarczej zostały określone uchwałą Rządu FR z dnia 25 grudnia 1992 r. o reżimie terytoriów podległych radioaktywnemu zanieczyszczeniu wskutek katastrofy w elektrowni czarnobylskiej⁴⁸⁸.

Status strefy przesiedlenia mają te części terytoriów FR, skąd po 1986 r. stopniowo dokonywano przymusowych przesiedleń na koszt państwa. Z kolei w strefie zamieszkiwania z prawem do przesiedlenia przesiedlenie

⁴⁸⁷ Федеральный закон от 15.05.1991 N 1244-1 – О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, Internet, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011440 [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁸⁸ Постановление Правительства РФ от 25.12.1992 N 1008 – О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, Internet, <http://rulaws.ru/goverment/Postanovlenie-Pravitelstva-FR-ot-25.12.1992-N-1008/> [dostęp: 11.09.2020].

na koszt państwa następowało dobrowolnie, jednakże osoby, które zdecydowały się pozostać w *zonie*, uzyskiwały prawo do specjalnych świadczeń społecznych. Natomiast mieszkańcom strefy zamieszkiwania z ulgowym statusem socjalnym nie przysługuje prawo do przesiedlenia na koszt państwa, jednakże pozostając w *zonie*, mogą korzystać ze specjalnych świadczeń społecznych. W tej strefie państwo zobowiązuje się do podjęcia kompleksu działań w zakresie ochrony radiacyjnej, tworząc „strukturę gospodarczo-ekologiczną zapewniającą poprawę jakości życia ludzi powyżej średniego poziomu, kompensując negatywne psycho-emocjonalne obciążenie związane z katastrofą czarnobylską”.

Mieszkańcy stref zobowiązani są poddawać się kontroli medycznej oraz procedurom mającym na celu obniżenie wpływu promieniowania. Granice stref winny być weryfikowane przez Rząd FR z punktu widzenia rzeczywistej sytuacji radiacyjnej, nie rzadziej niż raz na trzy lata. Środowisko objęte jest monitoringiem, zakazuje się działalności negatywnie wpływającej na otoczenie, podejmowanie przedsięwzięć poprzedza się przeprowadzeniem państwowej ekspertyzy ekologicznej (art. 12 u.o.soc.).

Finansowane ze środków federalnych specjalne świadczenia społeczne przysługują obywatelom FR, którzy znaleźli się w zasięgu katastrofy i ich potomkom do drugiego pokolenia. Świadczeniom tym poświęcona jest najobszerniejsza część ustawy, obejmują one 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 sanatoriach i wiele innych. Szczegółowy tryb przyznawania uprawnień reguluje ustawa i przepisy wykonawcze.

Stosownie do uchwały Rządu FR z dnia 18 grudnia 1997 r. o zatwierdzeniu wykazu miejscowości znajdujących się w granicach stref zanieczyszczenia radioaktywnego na skutek katastrofy w elektrowni atomowej

w Czarnobylu⁴⁸⁹ status stref zanieczyszczenia radioaktywnego przyznano setkom wsi, siół i przysiółków. Strefami wykluczenia i przesiedlenia objęto kilkadziesiąt miejscowości w obwodzie briańskim, bezpośrednio graniczącym z Ukrainą. W obwodach briańskim, kałużskim, orłowskim i tulskim ustanowiono strefy zamieszkania z prawem na przesiedlenie, zaś strefy zamieszkiwania z ulgowym statusem socjalnym ustanowiono w 14 podmiotach federacji, w tym w położonym najdalej od miejsca katastrofy obwodzie leningradzkim.

W następnej kolejności władze zajęły się problemem kombinatu atomowego „Majak” w obwodzie czelabińskim. W zamkniętych zakładach rafinowania i obrabiania plutonu dla celów wojskowych, doszło w latach 1957–1968 do szeregu awarii. Najgroźniejsza w skutkach tzw. katastrofa kysztymska miała miejsce dnia 29 września 1957 r. W jej konsekwencji obszar 39 tys. kilometrów kwadratowych został napromieniowany skażeniem o aktywności 20 mln kiurów⁴⁹⁰. Ponad 200 osób zmarło na chorobę popromienną, 10 tys. ewakuowano, 470 tys. narażono na działanie promieniowania jonizującego⁴⁹¹.

Ze względu na tajemnicę wojskową informacje o tym zdarzeniu były przez dziesięciolecia skrywane. Dopiero dnia 26 listopada 1998 r. zdecydowano się na uchwalenie federalnej ustawy o ochronie socjalnej obywateli, którzy ulegli napromieniowaniu na skutek awarii w 1957 r. w kombinacie Majak oraz radioaktywnych zrzutów do rzeki Tieczka⁴⁹². Akt ten dostosowuje przepisy ustawy „czarnobylskiej” do sytuacji obywateli FR, którzy ucierpieli wskutek zdarzeń radiacyjnych w kombinacie Majak oraz ich potomków do drugiego pokolenia. Status strefy zamieszkiwania z prawem do przesiedlenia otrzymała między innymi wieś Musljumowo. Mieszkań-

⁴⁸⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 8.10.2015 N 1074 – Об утверждении перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, Internet, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102379921> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁹⁰ В. Г. Толстикова, *Ядерная катастрофа 1957 года на Урале*, Internet, http://www.lib.csu.ru/vch/1/1999_01/009.pdf [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁹¹ М. М. Косенко, В. А. Костюченко, В. А. Шведов, А. А. Булдакова, *Последствия облучения населения в головной части восточно-уральского радиоактивного следа*, „Атомная Энергия” 1991, nr 5, s. 444, Internet, http://nuclear.tatar.mtss.ru/fa_1191.htm [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁹² 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, Internet, base.garant.ru/179742 [dostęp: 11.09.2020].

ców wsi położonej nad radioaktywną rzeką przesiedlono jednak dopiero w styczniu 2006 r. *Rosatom* kupił nowe domy dla 700 rodzin i sfinansował rekultywację gleb wzdłuż brzegów Tieczy⁴⁹³.

Kolejnym poważnym źródłem skażenia promieniotwórczego były poligony nuklearne. W ZSRR działało 110 takich jednostek. Na największym z nich w Semipalatyńsku (dzisiejszy Kazachstan), nad i pod ziemią zdetonowano około 600 ładunków jądrowych. Dnia 19 sierpnia 1995 r. uchwalono ustawę o ochronie socjalnej obywateli podległych wpływowi radiacji na skutek prób jądrowych na poligonie w Semipalatyńsku⁴⁹⁴. Ustawa nie przewidywała prawa do przesiedlenia, a jedynie zróżnicowane świadczenia społeczne (dopłaty, ulgi, zapomogi, wcześniejsza emerytura itp.) dla obywateli, którzy w latach 1949–1963, zamieszkując w miejscowościach wymienionych w akcie wykonawczym do ustawy, zostali napromieniowani określoną dawką promieniowania. Wyższe świadczenia dla obywateli, którzy zostali napromieniowani dawką przewyższającą 25 centysiwertów (cSv), oraz niższe, dla obywateli, którzy zostali napromieniowani dawką od 5 do 24 centysiwertów. Ustawa obejmowała również potomków do drugiego pokolenia (art. 2 i art. 4.1 ustawy). Zdaniem organizacji inwalidów ustawa pozbawia świadczeń wielu poszkodowanych. Próby jądrowe przeprowadzano aż do roku 1989, a rozporządzenie rządu nie obejmuje wszystkich napromieniowanych miejscowości. Nowelizacja z dnia 10 stycznia 2002 r. nie zmieniła tych kontrowersyjnych ustaleń⁴⁹⁵.

Prawo federalne przyjęte XXI w. zaowocowało bardziej kompleksowym podejściem do przedmiotowych problemów. Dnia 10 lipca 2001 r. Duma uchwaliła ustawę o specjalnych programach rehabilitacji ekologicznej obszarów zanieczyszczonych promieniowaniem radioaktywnym⁴⁹⁶. Stanowi ona ogólną podstawę do tworzenia programów naukowo-badawczych oraz

⁴⁹³ *Экологи не довольны работой Государственной Думы*, Internet, http://www.bellona.ru/articles_ru/articles_2007/bills_2006 [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁹⁴ *Федеральный закон от 19.08.1995 N 149-ФЗ – О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне*, Internet, base.garant.ru/10104610 [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁹⁵ *Федеральный закон от 10.01.2002 N 2-ФЗ – О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне*, Internet, <https://rg.ru/2002/01/10/radiacia-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁹⁶ *Федеральный закон от 10 июля 2001 N 92-ФЗ – О специальных экологических программах реабилитации загрязненных участков территории*, Internet, <https://rg.ru/2001/07/13/ekologia-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

naprawczych w celu zapewnienia bezpieczeństwa radiacyjnego ludności, obniżenia ryzyka wpływu promieniowania i poprawy stanu ekologicznego na obszarach zanieczyszczonych radiacją, poprzez podejmowanie przedsięwzięć mających na celu rekultywację obszarów oraz utylizację i likwidację wyłączonych z eksploatacji niebezpiecznych obiektów.

Dnia 29 sierpnia 2001 r. Rząd FR wydał natomiast uchwałę o federalnym programie celowym „Przewycięzenie skutków awarii radiacyjnych do roku 2010”⁴⁹⁷. Program obejmował trzy wyżej scharakteryzowane punkty problemowe: Czarnobyl, Majak i Semipalatyńsk, realizując w odpowiednich trzech podprogramach działania rehabilitacyjno-naprawcze, takie jak między innymi budowa gazociągów, wodociągów i kanalizacji dla zanieczyszczonych obszarów Kraju Attajskiego i Republiki Attaj oraz obwodów briańskiego, kurgańskiego i czelabińskiego, zakończenie budowy wysokospecjalistycznych obiektów ochrony zdrowia, organizacja federalnego banku krwi i tkanek dla napromieniowanych obywateli, rejestracja obywateli w państwowym rejestrze radiacyjno-epidemiologicznym. Kontynuacją tej inicjatywy był kolejny federalny program celowy „Przewycięzenie skutków awarii radiacyjnych do roku 2015”, zatwierdzony uchwałą Rządu FR z dnia 29 lipca 2011 r.⁴⁹⁸ W świetle „Koncepcji długoterminowego rozwoju społeczno ekonomicznego FR do roku 2020”, zatwierdzonej zarządzeniem Rządu FR z dnia 17 listopada 2008 r., przewycięzenie skutków zdarzeń radiacyjnych stanowi priorytet rozwoju społeczno-ekonomicznego⁴⁹⁹.

Podsumowując dotychczasowe ustalenia, *prima facie* zwracają uwagę wieloletnie opóźnienia między czasem zdarzeń radiacyjnych a oficjalnie podjętymi działaniami naprawczymi. Ze względu na tajemnicę państwową i wojskową dokumenty świadczące o ewentualnych programach naprawczych przedsięwziętych przez władze Związku Radzieckiego oraz rządy socjalistycznych republik białoruskiej, ukraińskiej czy Kazachstanu nie są

⁴⁹⁷ Постановление Правительства РФ от 29.08.2001 N 637 – О федеральной целевой программе „Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года”, Internet, <https://rg.ru/2011/03/09/avarii-site-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁹⁸ Постановление Правительства РФ от 29.06.2011 N 523 – О федеральной целевой программе „Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года”, Internet, <https://rg.ru/2011/07/19/radiac-avarii-site-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

⁴⁹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р – О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Internet, https://rg.ru/pril/62/64/23/2074_strategiia.pdf [dostęp: 11.09.2020].

publicznie dostępne. Głównym celem uchwalonych w latach 1991–1995 ustaw federalnych jest poprawa w stanie zdrowia ludzi żyjących na terytoriach napromieniowanych, rozwiązanie podstawowych problemów społeczno-ekonomicznych, monitoring, rekultywacja i ochrona środowiska. Natomiast indywidualne roszczenie o naprawienie szkody poniesionej na zdrowiu i mieniu w związku z naruszeniem prawa z zakresu ochrony środowiska przysługuje obywatelom FR na podstawie art. 79 federalnej ustawy o ochronie środowiska z 2002 r. oraz art. 59 kodeksu cywilnego FR⁵⁰⁰.

⁵⁰⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ, Internet, <https://rg.ru/2008/05/22/gk-2-dok.html> [dostęp: 11.09.2020].

Podsumowanie i wnioski końcowe

Gospodarka narodowa Federacji Rosyjskiej, oparta w przeważającej mierze na eksploatacji surowców naturalnych, wywiera ogromną presję na środowisko, stan którego określa się jako niezadowolający, a na niektórych obszarach wręcz katastrofalny. Część problemów ekologicznych to spuścizna Związku Radzieckiego, część pojawiła się w nowych warunkach ustrojowych.

Wiodący wpływ na kształtowanie się i rozwój rosyjskiego prawa ochrony środowiska wywarła eurazjatycka determinanta geopolityczna (*land power*) i wynikający z niej paradygmat centralizacji władzy, państwowej własności zasobów, państwowej kontroli nad procesami wydobycia i przetwarzania surowców oraz ich dostarczania szlakami lądowymi.

Początki ochrony środowiska sięgają zarania rosyjskiej państwowości, tj. XI w. Na treść wczesnego prawodawstwa w przedmiotowej dziedzinie wpłynęła przede wszystkim zasobność zwierzyny, szczególnie rola łowiectwa oraz lasów. W odróżnieniu od systemu regaliów ustanawianych w polskiej monarchii wczesnofeudalnej monopole łowieckie w Rosji dotyczyły tylko określonych łowisk. Wraz z rozpoczęciem epoki industrialnej pojawiły się pierwsze przepisy związane z ograniczeniem zanieczyszczeń przemysłowych i odpowiedzialnością za szkody w środowisku, a tuż przed upadkiem caratu podpisano umowę międzynarodową, której przedmiotem była ochrona fok.

Po rewolucji październikowej znacjonalizowano ziemię i jej zasoby. W ZSRR uchwalono pierwsze kodeksy dotyczące gospodarowania zasobami środowiska: ziemski, leśny i wodny. Konferencja sztokholmska z 1972 r. wniosła nowy impuls w proces umiędzynarodawiania ochrony środowiska. Pod jej wpływem ZSRR ratyfikował między innymi Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji z 1972 r., Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki z 1973 r., Konwencję helsińską o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1974 r., Konwencję w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 r. i Konwencję o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r.

Kolejny etap kształtowania się prawa ochrony środowiska to rozpad Związku Radzieckiego i transformacja ustrojowa, która otworzyła Rosję na szerszą współpracę międzynarodową. Uczestnictwo w Szczycie Ziemi w Rio w 1992 r. zaowocowało ratyfikacją Konwencji o różnorodności biologicznej i Ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu, a kolejne lata przyniosły postęp w zakresie umiędzynarodawiania problematyk dotyczących poważnych awarii, odpadów, chemikaliów i odpowiedzialności za szkodę w środowisku. Zmiana systemu społeczno-ekonomicznego i prywatyzacja środków produkcji umożliwiły wdrożenie zasad „zanieczyszczający płaci” i odpowiedzialności za szkodę w środowisku.

Uchwalona w 1993 r. Konstytucja Federacji Rosyjskiej zawiera nowoczesne, zgodne ze standardami międzynarodowymi i europejskimi rozwiązania, w tym prawo człowieka do środowiska, składające się z trzech uprawnień szczegółowych: prawa do życia w sprzyjającym środowisku naturalnym, prawa do wiarygodnej informacji o stanie środowiska, prawa do naprawienia szkody środowiskowej, podkreśla też szczególną rolę ludności rdzennej w gospodarowaniu zasobami naturalnymi.

System źródeł prawa Federacji Rosyjskiej, w tym źródeł prawa ochrony środowiska, znacząco różni się od modelu polskiego. Do konstytucyjnych, federalnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, oprócz KFR, zaliczyć należy: federalną ustawę konstytucyjną, ustawę federalną, ratyfikowaną umowę międzynarodową, dekret prezydencki i uchwałę Rządu FR. Treść federalnych ustaw środowiskowych jest lakoniczna i ramowa. W porównaniu z polskimi ustawami liczącymi setki artykułów są to krótkie teksty, zawierające od kilkunastu do kilkadziesiątu artykułów. Najobszerniejszy z nich, federalna ustawa o ochronie środowiska z 2002 r., zawiera 84 artykuły. Język ustaw jest nieprecyzyjny, ogólnikowy, definicje pojęć i instytucji określone w różnych ustawach często nie są tożsame. Techniczne jednostki redakcyjne ustaw to artykuły i ustępy, które nierzadko dzielą się na obszerne akapity bez punktów i liter, co utrudnia powoływanie się na konkretny przepis. Przepisy ustaw federalnych często tylko hasłowo zapowiadają wprowadzanie rozwiązań prawnych, które mają nastąpić w aktach wykonawczych. Federalne regulacje ustawowe nie stanowią więc dogodnej podstawy prawnej dla skutecznej realizacji zawartych w nich praw. Ciężar szczegółowego unormowania przedmiotowych materii, w tym uprawnień i obowiązków podmiotów prawnych, statusu instytucji i procedur spoczywa zasadniczo na źródłach podustawowych.

Akty wykonawcze do ustaw federalnych wydawane w postaci uchwał Rządu FR nie wymagają szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Przestrzegając rygoru swoich kompetencji i zachowując zgodność z aktami wyższego rzędu, rząd sam decyduje o liczbie potrzebnych aktów wykonawczych i ich treści. Pozwala to rosyjskiej egzekutywie na niemal nieograniczone kształtowanie pożądanego stanu prawnego, co z kolei ugruntowuje jej przewagę w ustroju politycznym.

Do źródeł prawa wewnętrznego zaliczyć należy: zarządzenie Prezydenta FR i zarządzenie Rządu FR, błędnie tłumaczone na język polski jako rozporządzenia. Są to akty konstytucyjne o charakterze wewnętrznie obowiązującym. Wnioskiem płynącym z tej pracy jest postulat zmiany dotychczasowego sposobu tłumaczenia źródła prawa noszącego w rosyjskim języku nazwę *raporiażenije* z rozporządzenia na zarządzenie.

Specyficznym źródłem prawa niemającym odpowiednika w języku polskim jest *prikaz*. W zależności od treści aktu może on pełnić funkcję rozporządzenia ministerialnego, zarządzenia ministerialnego albo zarządzenia służb i agencji, wreszcie aktu indywidualnego (mianowania, uhonorowania nagrodą itp.). Ogólną cechą kompetencji prawotwórczych egzekutywy jest brak wyraźnej granicy między aktem powszechnie obowiązującym a wewnętrznym. Można zatem stwierdzić, iż Rosja, przynajmniej w sferze ochrony środowiska, jest państwem prawa wykonawczego.

Zdecydowaną pozytywną cechą rosyjskiego prawa ochrony środowiska jest natomiast jego trwałość i stabilność w czasie. Nowelizacje następują znacznie rzadziej niż w systemie polskim, który nieustannie ewoluje pod presją wymogów unijnych.

Odnosnie do wybranych aspektów porównawczych, takich jak partycypacja publiczna w ochronie środowiska, ustalono, że zaakcentowane w KFR pryncypium prawa człowieka do środowiska nie znalazło odzwierciedlenia w ratyfikacji umów międzynarodowych związanych z rozwojem demokracji, społeczeństwa obywatelskiego i dostępu do informacji w sprawach ochrony środowiska. Federacja Rosyjska jak dotąd nie zdecydowała się na przyjęcie standardu europejskiego wyznaczonego Konwencją o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzoną w Espoo dnia 25 lutego 1991 r., oraz Konwencją o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzoną w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.

Systemowa zmiana podejścia do zagadnień partycypacyjnych jest w Rosji niebywale trudna. Carski i radziecki patrymonializm ustrojowy ugruntował tradycję sekretu urzędowego, powszechny obowiązek strzeżenia tajemnicy państwowej, niechęć i nieufność władzy wobec wszelkich oddolnych organizacji obywatelskich, a także bezwzględny priorytet bezpieczeństwa wewnętrznego. Przyjęcie w tym zakresie standardu europejskiego niesie, zdaniem rosyjskich elit politycznych, duże ryzyko destabilizacji kraju. Aktualnie obowiązujące regulacje wnoszące szereg ograniczeń w wolność stowarzyszania się nawiązują raczej do tradycji carskich i radzieckich niż norm europejskich. Organizacjom pozyskującym środki zza granicy nadaje się status „agenta zagranicznego”, o przyznaniu im osobowości prawnej decyduje nie sąd, ale Ministerstwo Sprawiedliwości FR, o likwidacji organizacji uznanej za „niepożądaną na terytorium FR” decyduje Prokurator Generalny FR. Ponaddwutysięczna rzesza rosyjskich organizacji ekologicznych dzieli los wspólny z innymi stowarzyszeniami. Bywają kwalifikowane jako „wypełniające funkcje agenta zagranicznego” lub „niepożądane na terytorium FR”.

Choć Konstytucja FR proklamuje prawo dostępu do informacji o środowisku, to ustawowe rozwinięcie tej materii jest nader skromne. Po pierwsze, w Rosji nie ma jednej ustawy, która spójnie i kompleksowo podejmowałaby problematykę dostępu do informacji o środowisku, brakuje też legalnej definicji przedmiotowego pojęcia. Federalne ustawodawstwo środowiskowe nie określa rodzajów informacji podlegających obowiązkowi udostępnienia, nie normuje procedur, pozostawiając te kluczowe zagadnienia prawu wewnętrznemu, regulaminom i reglamentom. Rosyjskie unormowania ustawowe, a w zasadzie ich brak, wskazują na rozszerzoną dyskrejonalność i arbitralność egzekutywy w sprawach dostępu do informacji. Rozbicie regulacji na wiele aktów prawnych i wynikający z tego chaos terminologiczny wywołuje wątpliwości interpretacyjne i nie sprzyja skutecznemu dochodzeniu uprawnień przez zainteresowane podmioty. Brak ratyfikacji Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska skutkuje wyraźnym dysonansem między standardami europejskimi a ustawodawstwem federalnym. Status informacyjny społeczeństwa rosyjskiego jest zdecydowanie niższy niż w państwach-stronach konwencji.

Wiele podobieństw z europejskim systemem ocen oddziaływania na środowisko wykazuje natomiast instytucja państwowej ekspertyzy ekologicznej. W rosyjskiej literaturze podkreśla się, iż stanowi ona gwarancję konstytucyjnego prawa obywateli do sprzyjającego środowiska, pozwala na dostarczanie informacji o możliwych negatywnych oddziaływaniach i związanych z nimi następstwach planowanej działalności, umożliwia udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowych oraz pozwala zapewnić przestrzeganie wymagań ekologicznych. Jej rangę podnosi też fakt, że jest dość szczegółowo unormowana aktami prawa powszechnie obowiązującego, tj. federalną ustawą z dnia 23 listopada 1995 r. o ekspertyzie ekologicznej i uchwałą Rządu FR z dnia 16 maja 2000 r. o ocenie oddziaływania na środowisko planowanej działalności gospodarczej lub innej działalności w Federacji Rosyjskiej.

Polskiej i rosyjskiej regulacji OOS przyświecają tożsame cele. W obu unormowaniach zapewnia się udział opinii publicznej, organ rozpatruje uwagi i wnioski społeczeństwa, co nie oznacza, iż są one dla niego wiążące. Zarówno w Rosji, jak i w Polsce rozprawa publiczna jest fakultatywnym elementem procedury. Analogicznie, organizacje społeczne (stowarzyszenia z osobowością prawną) mają prawo występowania na prawach strony z możliwością zaskarżenia decyzji do sądu, z tą istotną różnicą, że w FR, z powodu braku sądownictwa administracyjnego, sprawę rozpatruje sąd powszechny. Statut rosyjskich organizacji winien stanowić o tym, że ich celem jest uczestnictwo w OOS, w Polsce wystarczy ogólne sformułowanie, że celem statutowym organizacji jest ochrona środowiska. W toku ekspertyzy ekologicznej rosyjskie organizacje mają prawo zgłaszać swojego kandydata w charakterze obserwatora do komisji eksperckich. Oryginalnym rosyjskim rozwiązaniem jest społeczna ekspertyza ekologiczna inicjowana i przeprowadzana przez organizacje społeczne.

Najważniejsze różnice między standardami znowu wynikają z braku ratyfikacji Konwencji z Aarhus i Konwencji z Espoo, w których określono między innymi rodzaje działalności wymagające przeprowadzenia oceny środowiskowej. W Rosji wykaz przedsięwzięć podlegających ocenie został ograniczony do około 60 typów obiektów, bez możliwości przeprowadzenia tzw. *screeningu* dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Polskie prawo, będące odzwierciedleniem wymogów obu konwencji oraz przepisów unijnych, przewiduje ponad 160 rodzajów inwestycji „mogących zawsze znacząco” albo „mogących

potencjalnie znacząco" oddziaływać na środowisko. Z uwagi na brak ratyfikacji Konwencji z Espoo państwowa ekspertyza ekologiczna nie odpowiada wymogom europejskim w zakresie powiadamiania i współpracy transgranicznej z udziałem opinii publicznej państwa narażonego na oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia.

Niemniej jednak z dokonanych ustaleń wynika, że w Rosji, mimo braku stosownych porozumień międzynarodowych, realizuje się procedurę oceny środowiskowej przedsięwzięć, planów i programów, w ramach której zapewnia się udział społeczeństwa. Nadto gwarantuje się sądową kontrolę decyzji dotyczących realizacji przedsięwzięć. Aktualny stan prawny można więc uznać za dogodną podstawę do dokonania dalszych wysiłków legislacyjnych w kierunku podjęcia wyzwań międzynarodowych, mających na celu podwyższenie standardów środowiskowych oraz demokratyzację procedur decyzyjnych.

Odnosnie do umiędzynarodowienia i europeizacji problematyki ochrony przyrody stwierdzić należy, że ustawodawstwo federalne nadało wysoką rangę zasadzie ochrony różnorodności biologicznej. Ustawa o szczególnie chronionych obszarach przyrodniczych z 1995 r. realizuje wymogi Konwencji o różnorodności biologicznej dotyczące organizacji systemu obszarów chronionych, określając ich formy, tryb tworzenia i likwidowania, reżim wewnętrzny oraz sposób zarządzania. Akt przewiduje kilka, zróżnicowanych form ochrony obszarowej, przy czym za najwyższą uznać należy państwowy rezerwat przyrodniczy. Ustawa realizuje nadto wymogi konwencyjne dotyczące monitorowania i gromadzenia danych o bioróżnorodności oraz przeprowadzania ekspertyzy ekologicznej „nowych produktów, takich jak nawozy, pestycydy, biostymulatory rozwoju roślin”, a także dokumentów, na podstawie których określa się limity pozyskiwania zwierząt i decyduje o aklimatyzacji i krzyżowaniu gatunków. Pełna realizacja wymogów konwencji wymagałaby rozszerzenia obowiązku przeprowadzenia ekspertyzy w stosunku do wszystkich planowanych działań i przedsięwzięć negatywnie oddziałujących na różnorodność biologiczną.

Ustawa o świecie zwierzęcym z 1995 r. wprowadza zgodnie z konwencją monitoring i gromadzenie danych o różnorodności biologicznej zwierząt, jak również obowiązek opracowywania federalnych i regionalnych programów i strategii ochrony obiektów świata zwierzęcego. Dla celów ochrony gatunkowej dokonuje się wpisów do Czerwonej Księgi Zwierząt FR i do czerwonych ksiąg zwierząt podmiotów federacji, które mają formy

aktów prawa powszechnie obowiązującego. Instrument ten jest wyrazem umiędzynarodowienia zasad ochrony gatunkowej roślin i zwierząt wynikającej z członkostwa Rosji w IUCN.

Stosownie do konstytucyjnej gwarancji praw ludności rdzennej i zasad Konwencji o różnorodności biologicznej dotyczących tradycyjnego wykorzystywania zasobów biologicznych prawodawstwo federalne nadaje tzw. małym narodom Rosji uprzywilejowany status w zakresie korzystania z zasobów przyrody. Ludność rdzenna może żyć i prowadzić swoją tradycyjną gospodarkę na terytoriach obszarów chronionych (z wyjątkiem rezerwatów państwowych), ma prawo wyboru najobfitszych obwodów i łowisk, polowania za pomocą tradycyjnych metod i narzędzi, polowania na niektóre gatunki chronione, polowania bez indywidualnego upoważnienia na pozyskanie zwierzyny.

Pierwszoplanową słabością rosyjskiego ustawodawstwa przyrodniczego jest natomiast brak kompleksowej ustawy, która określałaby cele, zasady, formy i instrumenty ochronne dla wszystkich zasobów, tworów i składników przyrody, harmonizując je z wymogami prawa międzynarodowego, tak jak to przykładowo czyni polska ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. W Rosji ochrona obszarowa, ochrona dziko występujących zwierząt, ochrona roślin grzybów i innych organizmów, aklimatyzacja gatunków, ochrona zieleni zostały ulokowane w kilku aktach różnej rangi. Rosyjskie prawo federalne w zakresie ochrony przyrody wykazuje też małe zainteresowanie problematyką ochrony krajobrazu i nie przewiduje typowych dla tego celu form ochronnych. Rosja nie ratyfikowała Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, sporządzonej we Florencji w 2000 r.

Najważniejsze różnice w rosyjskim i polskim w systemie organizacji łowiectwa wynikają z profesjonalnego charakteru tej działalności. Myślistwo w Rosji to nie tylko hobby i rekreacja, ale również zawód. Profesjonalni myśliwi zatrudniani są na umowę o pracę i służy im wyłączne prawo do polowania w obwodach zastrzeżonych, gdzie funkcjonuje tzw. produkcyjna kontrola łowiecka. Oprócz tego na tle jednolitej i scentralizowanej struktury Polskiego Związku Łowieckiego zwraca uwagę wielość i różnorodność rosyjskich organizacji zrzeszających myśliwych oraz ustawowy zakaz monopolizacji łowiectwa.

Lista gatunków łownych jest w Rosji imponująca. Wynika to z obfitości zasobów, jak i z faktu, że FR nie ratyfikowała Konwencji bońskiej o ochro-

nie wędrownych gatunków dzikich zwierząt z 1979 r. i Konwencji berneńskiej o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk z 1979 r. Ratyfikacja tych porozumień wymuszałaby objęcie ochroną zwierząt stanowiących zasób łowiecki pozyskiwany w azjatyckiej części kraju oraz wprowadzenie powszechnego zakazu stosowania siideł chwytających za kończynę, używanych w polowaniach tradycyjnych. Z drugiej strony, aby móc eksportować na rynek europejski futra i skóry dziko żyjących zwierząt, Rosja ratyfikowała umowę zawartą między Wspólnotą Europejską, Kanadą i Federacją Rosyjską z 1997 r. w sprawie międzynarodowych norm odłowu humanitarnego, wprowadzając zakaz używania siideł ze stalowymi szczękami dla odłowu gatunków, o których mowa w tej umowie, oraz obowiązek stosowania certyfikowanych pułapek.

Ogólnie jednak humanitarna ochrona zwierząt, będąca dziś jednym z głównych kierunków rozwoju europejskiego prawa ochrony środowiska, to obszar zaniedbany, wymagający pilnej interwencji rosyjskiego ustawodawcy. W odróżnieniu od Polski Rosja niechętnie podejmuje wyzwania międzynarodowe w tej dziedzinie. Na liście nieratyfikowanych porozumień znajdują się: Europejska Konwencja o ochronie zwierząt kręgowych używanych do celów doświadczalnych oraz do innych celów naukowych z 1986 r., Europejska Konwencja o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich z 1976 r., Europejska Konwencja o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju z 1979 r., Europejska Konwencja o ochronie zwierząt towarzyszących z 1987 r. Pośród umów Rady Europy odnoszących się do przedmiotowej problematyki Rosja ratyfikowała tylko najstarszą z nich, a mianowicie Europejską Konwencję o ochronie zwierząt podczas transportu międzynarodowego z 1968 r. Pierwsza federalna ustawa podejmująca kompleksowo problematykę ochrony humanitarno-prawnej zwierząt została wydana dopiero w 2018 r. Do tego czasu zagadnienia te unormowane były fragmentarycznie, na gruncie przepisów karno-administracyjnych. Warto w tym miejscu przypomnieć, że pierwsza polska ustawa o ochronie humanitarnej zwierząt została uchwalona w dwudziestoleciu międzywojennym.

Odnosnie do stanów nadzwyczajnych i sytuacji kryzysowych w ochronie środowiska najistotniejsza różnica między polską a rosyjską regulacją prawną polega na tym, że Konstytucja RP przewiduje trzy stany nadzwyczajne: wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej, podczas gdy Konstytucja FR dwa: wojenny i wyjątkowy. W Rosji stan wyjątkowy może być wpro-

wadzany także w wypadku wystąpienia klęski żywiołowej, (katastrofy naturalnej lub poważnej awarii technicznej), pełni on więc jednocześnie funkcję dwóch polskich stanów nadzwyczajnych: wyjątkowego i klęski żywiołowej. Federalna ustawa konstytucyjna o stanie wyjątkowym przewiduje tymczasowe ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Ograniczenia te są zgodne z KFR i standardami prawa międzynarodowego określonymi w szczególności w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych i w tzw. Zasadach z Syrakuz. Podobne ograniczenia przewiduje Konstytucja RP i art. 20–22 polskiej ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

Uwarunkowania geograficzne, klimatyczne i infrastrukturalne powodują, że zdarzenia wymagające wprowadzenia szczególnego trybu działania władz publicznych, służb i straży nawiedzają Rosję przez większą część dni roku kalendarzowego. Najpoważniejsze w skutkach, federalne i międzyregionalne sytuacje nadzwyczajne, za koordynację których odpowiedzialny jest Rząd FR, występują co najmniej kilka razy do roku. Wprowadzanie w tych przypadkach stanu wyjątkowego byłoby więc znacznym utrudnieniem dla normalnego funkcjonowania państwa, tworzyłoby też zbędne obciążenie organizacyjne i finansowe dla władz federalnych. Prawo federalne pozostawia organom regionalnym kompetencję wydawania własnych aktów, określających tryb, formę i reguły obowiązywania reżimu sytuacji nadzwyczajnej. W przeciwieństwie jednak do stanu wyjątkowego reżim sytuacji nadzwyczajnej nie może ograniczać konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Instytucjonalnym, organizacyjnym i logistycznym wsparciem dla regionów i jednostek municypalnych są siły i środki terytorialnych jednostek Ministerstwa Obrony Cywilnej nadzwyczajnych Sytuacji i Likwidacji Skutków Klęsk Żywiołowych FR.

Współczesna Rosja wciąż boryka się ze skutkami degradacji środowiska powstałymi w okresie Związku Radzieckiego. Na obszarze kraju znajdują się rozległe tereny, gdzie prawo człowieka do środowiska nie jest przestrzegane, a odtwarzanie sprzyjającego stanu środowiska odbywa się powoli, choć systematycznie. Pomimo istnienia dogodnych podstaw ustrojowych, wytycznych WNP i ramowych sformułowań w ustawy o ochronie środowiska z 2002 r. nie uchwalono jak dotąd federalnej ustawy o obszarach klęski ekologicznej. Ze względu na zły stan środowiska status klęski

ekologicznej należałoby przyznać wielu obszarom, a to z kolei pociągnęłoby za sobą kolosalne wydatki, związane z przesiedleniami, wypłatą kompensacji i zasiłków, profilaktyką, opieką zdrowotną, rekultywacją i modernizacją technologii. Brak ustawy o obszarach klęski ekologicznej kompensowany jest fragmentarycznie, uchwalonymi w latach dziewięćdziesiątych XX w. ustawami przyznającymi prawo do odszkodowania za skutki skażenia radiacyjnego. Przyznają one osobom żyjącym na terytoriach napromieniowanych, ich dzieciom i wnukom ulgowy status socjalny oraz wprowadzają obowiązki w zakresie monitoringu i rekultywacji obszarów. Od lat dziewięćdziesiątych XX w. realizuje się również federalne programy pomocowe dla terytoriów szczególnie narażonych na skutki oddziaływania przemysłu ciężkiego.

Istotę problemu naukowego tej pracy stanowiło pytanie o stopień umiędzynarodowienia i europeizacji rosyjskiego prawa ochrony środowiska. Metodą analizy norm prawnych zbadano obecność wpływów międzynarodowych i europejskich w wybranych aspektach prawa federalnego, celem wykazania cech wspólnych oraz obszarów, gdzie rozbieżności są największe. Dążąc do końcowej konkluzji, wypada stwierdzić, że rosyjskie prawo ochrony środowiska jest w większym stopniu umiędzynarodowione niż zeuropeizowane. Najwyraźniejszy dysonans między prawem federalnym a standardami europejskimi uwidacznia się w aspektach kształtowanych przez klimat polityczny kraju, takich jak wolność tworzenia i działania stowarzyszeń i organizacji ekologicznych oraz prawo dostępu do informacji o środowisku.

Bibliografia

A. Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa

A. 1. Konstytucja Federacji Rosyjskiej, federalne ustawy konstytucyjne, ustawy federalne

- 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>
- Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.06.1998 N 146-ФЗ, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/
- 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
- Федеральный закон от 21.02.1992 N 2395-1 – О недрах, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014778
- Федеральный закон от 21.07.1993 N 5485-1 – О государственной тайне, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102025035
- Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ – О Конституционном Суде Российской Федерации, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102031436>
- Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ – О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102034405
- Федеральный закон от 17.02.1995 N 16-ФЗ – О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии, kremlin.ru/acts/bank/7541
- Федеральный закон от 23.02.1995 N 26-ФЗ – О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102034405

- Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ – Об особо охраняемых природных территориях, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102034651
- Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ – О животном мире http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6542/
- Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ – Об общественных объединениях, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102035642>
- Федеральный закон от 15.07.1995 N 101-ФЗ – О международных договорах Российской Федерации, <https://rg.ru/1995/07/21/mejdunarodnye-dogovory-dok.html>
- Федеральный закон от 03.08.1995 N 123-ФЗ – О племенном живот-новодстве, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8161>
- Федеральный закон от 19.08.1995 N 149-ФЗ – О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, base.garant.ru/10104610
- Федеральный закон от 23.10.1995 N 174-ФЗ – Об экологической экспертизе, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102038321
- Федеральный закон от 30.10.1995 N 187-ФЗ – О континентальном шельфе Российской Федерации, <http://base.garant.ru/10108686/#ixzz5UeEhrwGl>
- Федеральный закон от 21.11.1995 N 170-ФЗ – Об использовании атомной энергии, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8503>
- Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ – О некоммерческих организациях, <https://rg.ru/1996/01/24/nko-dok.html>
- Федеральный закон от 05.07.1996 N 86-ФЗ – О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102042295>
- Федеральный закон от 13.12.1996 N 150-ФЗ – Об оружии, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12679/
- Федеральный закон от 26.03.1998 N 41-ФЗ – О драгоценных металлах и драгоценных камнях, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102052228&rdk
- Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ – Об отходах производства и потребления, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102053807>

- Федеральный закон от 19.07.1998 N 113-ФЗ – О гидрометеорологической службе, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054517...
- 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
- Федеральный закон от 17.12.1998 N 191-ФЗ – Об исключительной экономической зоне Российской Федерации, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102057097>
- Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ – О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22481
- Федеральный закон от 14.04.1999 N 77-ФЗ – О ведомственной охране, http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=3&nd=102059201
- Федеральный закон от 01.05.1999 N 94-ФЗ – Об охране озера Байкал, www.kremlin.ru/acts/bank/13787
- Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ – Об охране атмосферного воздуха, www.kremlin.ru/acts/bank/13789
- Налоговый кодекс Российской Федерации часть вторая от 05.08.2000 N 117-ФЗ, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102067058
- Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ – О чрезвычайном положении, <https://rg.ru/2001/06/02/chp-dok.html>
- Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ – О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102072405
- Федеральный закон от 10.07.2001 N 92-ФЗ – О специальных экологических программах реабилитации загрязненных участков территории, <https://rg.ru/2001/07/13/ekologia-dok.html>
- Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184>
- Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ – Об обороте земель сельскохозяйственного назначения, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102079217>

- Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ – О противодействии экстремистской деятельности, <https://rg.ru/2002/07/30/extremizm-dok.html>
- Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ – Об охране окружающей среды, <https://rg.ru/2002/01/12/oxranasredy-dok.html>
- Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ – Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
- Федеральный закон от 20.12.2004 N 166-ФЗ – О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, <https://rg.ru/2004/12/23/rybolovstvo-dok.html>
- Федеральный закон Российской Федерации от 21.12.2004 N 172-ФЗ – О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, <https://rg.ru/2004/12/30/zemli-perevod.html>
- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/
- Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ, <http://docs.cntd.ru/document/901982862>
- Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ, <https://rg.ru/2006/12/08/lesnoy-kodeks-dok.html>
- Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ – О противодействии терроризму, <https://rg.ru/2006/03/10/borba-terrorizm.html>
- Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ – Об информации, информационных технологиях и о защите информации, <https://rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html>
- Федеральный закон от 01.12.2007 N 310-ФЗ – Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, <https://rg.ru/2007/12/05/sochi-dok.html>
- 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>
- Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ – Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов

и органов местного самоуправления, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102127629>

- Федеральный закон от 08.05.2009 N 93-ФЗ – Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума „Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество” в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихо-океанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, kremlin.ru/events/president/news/4014
- Федеральный закон от 17.07.2009 N 145-ФЗ – О Государственной компании „Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, <https://rg.ru/2009/07/20/zakon-dok.html>
- Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ – Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102131705
- Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ – Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, <https://rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>
- Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ – О лицензировании отдельных видов деятельности, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102147413
- Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ – Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102152259
- Федеральный закон 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>
- 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>
- Федеральный закон от 07.07.2013 N 108-ФЗ – О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу

FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102165868...

- Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ – О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102365301
- 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>
- Федеральный закон от 13.07.2015 N 215-ФЗ – О Государственной корпорации по космической деятельности „Роскосмос“, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102384785&backlink=1&&nd=102376005>
- Федеральный закон от 14.12.2015 N 7-ФКЗ – О внесении изменений в Федеральный конституционный закон О Конституционном Суде Российской Федерации, http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=12&nd=102373198
- Федеральный закон от 29.12.2015 N 408-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, <https://rg.ru/2015/12/31/eko-dok.html>
- Федеральный закон от 03.07.2016 N 358-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200732/
- Федеральный закон от 27.12.2018 N 498-ФЗ – Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, <https://rg.ru/2018/12/29/fz-498-dok.html>
- Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ, <https://rg.ru/2008/05/22/gk-2-dok.html>

A. 2. Dekrety i akty wykonawcze

- Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012), <http://kremlin.ru/events/president/news/15177>
- Правила добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов (утв. постановлением Правительства РФ от 06.01.1997 N 13), <http://ivo.garant.ru/#/document/2133112/paragraph/12:3>
- Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению гос. услуги по организации и проведению государственной эколог. экспертизы федерального уровня, утвержденный приказом Минприроды России от 06.05.2014 N 204, <http://ivo.garant.ru/#/document/2133112/paragraph/12:3>
- Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 16.02.2011 N 36 – Об учреждении ведомственных знаков отличия Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102148637...1
- Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 30.06.2011 N 568 – Об утверждении Требований охотничьего минимума, <https://rg.ru/2011/10/26/oxotresursy-site-dok.html>
- Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 22.12.2011 N 963 – Об утверждении Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира, <https://rg.ru/2012/03/15/jiv-mir-site-dok.html>
- Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 19.03.2012 N 69 – Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, <http://docs.cntd.ru/document/902338685>
- Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 23.05.2016 N 306 – Об утверждении порядка ведения Красной книги Российской Федерации, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201608030018>

- Постановление Правительства РФ от 25.12.1992 N 1008 – О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, <http://rulaws.ru/government/Postanovlenie-Pravitelstva-FR-ot-25.12.1992-N-1008/>
- Приказ Минприроды РФ от 25.01.1993 N 15 – Об утверждении Положения о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации, <http://base.garant.ru/2107074/#ixzz6Wy0qtL2a>
- Постановление Правительства РФ от 03.10.1994 N 1208 – О мерах по улучшению экологического образования населения, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102032895...1
- Указ Президента РФ от 04.02.1994 N 236 – О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102028490>
- Постановление Правительства РФ от 01.07.1995 N 669 – О мерах по выполнению Конвенции о биологическом разнообразии, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc...1&nd...
- Постановление Правительства РФ от 29.04.1995 N 444 – О подготовке ежегодного государственного доклада „О состоянии защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера“, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc...1...
- Приказ Минприроды РФ от 06.02.1995 N 45 – Об утверждении „Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации“, <http://rulaws.ru/government/Postanovlenie-Pravitelstva-FR-ot-25.12.1992-N-1008/>
- Постановление Правительства РФ от 19.02.1996 N 158 – О Красной книге РФ, <http://base.garant.ru/2107939/>
- Указ Президента РФ от 23.05.1996 N 763 – О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102041458&rdk=1&showsearch=1>
- Указ Президента РФ от 21.06.1996 N 971 – О награждении государственными наградами Российской Федерации, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9643/print>
- Постановление Правительства РФ от 17.07.1996 N 823 – О порядке государственного учета, пополнения, хранения, приобретения, продажи, пересылки, вывоза за пределы РФ и ввоза на ее терри-

торию зоологических коллекций, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102042483&rdk=&backlink=>

- Постановление Правительства РФ от 13.08.1996 N 997 – Об утверждении Требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102042984>
- Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 – Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102048667>
- Постановление Правительства РФ от 21.12.1999 N 1410 – О создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, [pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102063549... 1](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102063549...1)
- Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 N 255 – О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102065057>
- Указ Президента РФ от 13.05.2000 N 849 – О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе, <https://rg.ru/2000/05/14/okruga-dok-site-dok.htm>
- Постановление Правительства РФ от 29.08.2001 N 637 – О федеральной целевой программе „Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года”, <https://rg.ru/2011/03/09/avarii-site-dok.html>
- Постановление Правительства РФ от 07.12.2001 N 860 – О федеральной целевой программе „Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)”, pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1...
- Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 – О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102084851
- Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 – О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, <https://rg.ru/2004/03/11/federel-dok.html>
- Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 25.11.2005 N 289 – Об утверждении перечней (списков) объектов расти-

тельного мира, занесенных в Красную книгу РФ и исключенных из Красной книги РФ по состоянию на 1.06.2005 г., pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself...1...красная+книга

- Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2006 N 536-р – Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, <http://docs.cntd.ru/document/901976648>
- Приказ Минюста РФ от 04.05.2007 N 88 – Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, <https://rg.ru/2007/05/24/razyasnenia-yusticia-dok.html>
- Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 N 304 – О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, <https://rg.ru/2007/05/26/chs-dok.html>
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р – О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, https://rg.ru/pril/62/64/23/2074_strategiia.pdf
- Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2008 N 2055-р – Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении Минприроды России, base.garant.ru/2167397/
- Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 20.01.2009 N 23 – Об утверждении Порядка регулирования численности объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102128374&intelsearch=&firstDoc=1
- Указ Президента РФ от 02.08.2010 – Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности, в семи субъектах Российской Федерации, <http://kremlin.ru/news/8558>
- Приказ Минприроды России от 17.05.2010 N 164 – Об утверждении перечня видов охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитами их добычи, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59896/#dst100009
- Приказ Минприроды России от 16.10.2010 N 512 – Об утверждении Правил охоты, <https://rg.ru/2011/02/24/ohota-dok.html>

- Постановление Правительства РФ от 17.05.2011 N 376 – О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, <http://www.rg.ru/2011/05/25/fire-dok.html>
- Указ Президента РФ от 06.05.2011 N 590 – Вопросы Совета Безопасности РФ (вместе с „Положением о Совете Безопасности Российской Федерации, „Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации“, „Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по безопасности в экономической и социальной сфере“), <https://rg.ru/2011/05/10/sovbez-site-dok.html>
- Постановление Правительства РФ от 29.06.2011 N 523 – О федеральной целевой программе „Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года“, <https://rg.ru/2011/07/19/radiac-avarii-site-dok.html>
- Постановление Правительства РФ от 24.09.2012 N 966 – О подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды, <https://rg.ru/2012/10/02/ekolog-doklad-site-dok.html>
- Распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 N 212-р – Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в РФ на период до 2030 года, <https://rg.ru/2014/02/24/griby-site-dok.html>
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 326 – Об утверждении государственной программы РФ „Охрана окружающей среды“ на 2012-2020 годы, pravo.gov.ru/.../ips/?...Постановление+Правительства+Российск...
- Постановление Правительства РФ от 19.02.2015 N 138 – Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102367970>
- Постановление Правительства РФ от 08.11.2015 N 1074 – Об утверждении перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102379921>

- Постановление Правительства РФ от 28.09.2015 N 1029 – Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102379286
- Приказ Министерства здравоохранения РФ, от 28.09.2016 – О назначении ответственного секретаря Общественного совета при Министерстве здравоохранения РФ, <https://static-3.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/032/713/original/740.pdf?1475568726>
- Указ Президента РФ от 19.04.2017 – О Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102028490&backlink=1&nd=102430636>
- Указ Президента РФ от 15.05.2018 N 215 – О структуре федеральных органов исполнительной власти, <http://kremlin.ru/events/president/news/57475>
- Распоряжение Президента РФ от 12.11.2018 N 335-рп – О поощрении, <http://kremlin.ru/acts/bank/43723>
- Распоряжение Президента РФ от 28.11.2018 N 356-рп – О проведении торжественного приема, посвященного празднованию 25-летия принятия Конституции Российской Федерации, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201811280056>

A. 3. Inne źródła prawa federalnego

- Постановление ВС РФ от 12.08.1993 N 5614-1 – О ратификации Конвенции о защите Черного моря от загрязнения, www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?...intelsearch...
- Специальные правила пожарной безопасности государственных и муниципальных архивов Российской Федерации, <http://archives.ru/documents/rules/fire-rules.shtml>
- Инструкция по заполнению паспорта государственного музея, библиотеки (в части документов Архивного фонда Российской Федерации), http://archives.ru/documents/rules/passport_muslib.shtml
- Общероссийские классификаторы, <http://www.gks.ru/metod/classifiers.html>

- Указание Россельхознадзора от 09.02.2017 N ФС-НВ-7/2473 – Об ограничениях на ввоз живой птицы и инкубационного яйца из Румынии, <https://www.alta.ru/tamdoc/17a02473>
- Модельный закон о зонах экологического бедствия, http://www.conventions.ru/view_base.php?id=1346

A. 4. Źródła prawa regionalnego

- Закон Республики Татарстан от 1.12.1999 N 2471 – Об экологической экспертизе, docs.cntd.ru/document/917010385
- Закон Камчатской области от 29.10.2002 N 45 – Об экологическом образовании в Камчатской области, zaksobr.kamchatka.ru/filemanager/download/6194
- Приказ Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области от 10.05.2011 N 190 – Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по предоставлению информации, содержащейся в региональном кадастре отходов Вологодской области, Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области, <http://docs.cntd.ru/document/460301620>
- Постановление Администрации города Хабаровска от 21.06.2011 N 1798 – Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги „Предоставление информации по вопросам охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на территории городского округа »Город Хабаровск«, <http://base.garant.ru/25695679/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/#ixzz5nnPY8JtH>
- Постановление Правительства Республики Тыва от 28.10.2016 N 456 – Об утверждении государственной программы Республики Тыва „Охрана и воспроизводство объектов животного мира в Республике Тыва на 2017–2019 годы“, <http://docs.cntd.ru/document/444789750>
- Постановление Правительства Республики Тыва от 28.11.2016 N 456 – Об утверждении государственной программы Республики Тыва „Охрана и воспроизводство объектов животного

мира в Республике Тыва на 2017–2019 годы”, <http://docs.cntd.ru/document/444789750>

- Закон Республики Ингушетия от 05.12.2017 N 50-ПЗ – О недрах, docs.cntd.ru/document/450231566

A. 5. Historyczne źródła prawa

- Convention between the United States, Great Britain, Russia and Japan for the preservation and protection of fur seals or the fur seal treaty of 1911, http://pribilof.noaa.gov/documents/THE_FUR_SEAL_TREATY_OF_1911.pdf
- Закон от 18.03.1914 – Об установлении ограничительных мер по промыслу морских бобров и морских котиков, <http://красноярские-архивы.рф/upload/files/perechen%20prirodopolzovanie.doc>
- Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 01.03.1923 – Об охоте, <http://old.lawru.info/base19/part0/d19ru0879.htm>
- Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 08.03.1923 – О чрезвычайных мерах охраны революционного порядка, <http://naukaprava.ru/Home/ReadNews/1616>
- Положение от 10.02.1930 – Об охотничьем хозяйстве РСФСР, <http://istmat.info/node/23647>
- 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>
- Положение СУ РСФСР от 10.07.1932 N 74 – О добровольных обществах и их союзах, <http://istmat.info/node/22763>
- Конституция СССР 1936 года, <http://www.tarasei.narod.ru/konst1936.htm>
- Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977, http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/1549448/
- Постановление Госплана СССР и ГКНТ от 27.04.1981 N 77/106 – Об утверждении типовых положений о государственных заповедниках, памятниках природы, ботанических садах и дендрологиче-

- ских парках, зоологических парках, заказниках и природных национальных парках, http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_10742.htm
- Закон РСФСР от 14.07.1982 – Об охране и использовании животного мира, <http://www.tarasei.narod.ru/konst1936.htm>
 - Закон СССР от 03.04.1990 N 1407-1 – О правовом режиме чрезвычайного положения, http://lawrussia.ru/texts/legal_861/doc861a825x225.htm
 - Федеральный закон от 19.12.1991 N 2060-1 – Об охране окружающей природной среды, https://ru.wikisource.org/.../Закон_РСФСР_от_19.12.1991_№_20...

A. 6. Prawo polskie, międzynarodowe i europejskie

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 1932 r. Nr 42, poz. 417)
- 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)
- Umowa w sprawie ochrony niedźwiedzi polarnych zawarta dnia 15 listopada 1973 r. w Oslo, (*Agreement on Conservation of Polar Bears*), <http://sedac.ciesin.org/entri/texts/polar.bears.1973.html>
- Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17)
- Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263)
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196)
- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. U. L 175 z 5 lipca 1985 r.)
- Konwencja EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110)
- 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)
- Umowa zawarta między Wspólnotą Europejską, Kanadą i Federacją Rosyjską w dniu 22 lipca 1997 r. w sprawie międzynarodowych norm odłowa humanitarnego (Dz. Urz. L 042, z 14 lutego 1998 r., s. 43–57)
 - Konwencja EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)
 - Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998 r. – w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji (Dz. U. z 1998 r. Nr 93, poz. 589)
 - Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839)
 - Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98)
 - Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 283)
 - Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219)
 - Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1235)
 - Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1897)
 - Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928 ze zm.)
 - Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1932 ze zm.)

- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. L 041, z 14 lutego 2003 r., s. 26–32)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057)
- Protokół Kartageński o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej sporządzony w Montrealu dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 216, poz. 2201)
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 55)
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 283)
- Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M. P. z 2012 r., poz. 252)

B. Orzecznictwo

- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.11.1995 N 8 – О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия, http://www.vsFR.ru/vscourt_detale.php?id=938
- Определение Конституционного Суда РФ от 11.03.1996 N 43-О – Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ф. И. О. как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона „О Конституционном Суде Российской Федерации”, <http://www.resheniya-sudov.ru/2004/314418/>
- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.11.2003 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
- Orzeczenie Sądu Trybunału Arbitrażowego w Hadze z dnia 18 lipca 2014 w sprawie Jukos przeciwko Rosji (AA 227), <http://archive.pca-cpa.>

org/Final%20Award%20-%2018%20July%202014%20-%20Yukos%20Universal%20Limited%20v.%20Russian%20Federationf230.pdf?file_id=2723

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Szttrasburgu z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie Jukos przeciwko Rosji (14902/04), [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{„fulltext“:\[„Yukos“\],„documentcollectionid2“:\[„GRANDCHAMBER“;„CHAMBER“\],„itemid“:\[„001-145730“\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{„fulltext“:[„Yukos“],„documentcollectionid2“:[„GRANDCHAMBER“;„CHAMBER“],„itemid“:[„001-145730“])
- Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 N 21-П г. Санкт-Петербург „по делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона „О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней“, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона „О международных договорах Российской Федерации“, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы“, <http://www.rg.ru/2015/07/27/ks-dok.html>
- Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej № 21-P z dnia 14 lipca 2015 r. (Dotyczy prawa Sądu Konstytucyjnego do kontroli wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) – przeł. A. Pogłódek, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, t. 16, nr 2.

C. Literatura

C. 1. Literatura rosyjska

- Ананидзе Ф. Р., *Положение коренных народов в Северной и Латинской Америке*, „Вестник Российского Университета Дружбы Народов. Серия: Юридические Науки” 2010, nr 2, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/polozhenie-korennyh-narodov-v-severnoy-i-latinskoj-amerike>
- Анишина В., Лютый В., Марюшкин М., *Обществознание*, Том 2, Москва 2009, Internet, https://books.google.pl/books?id=M_OFDwAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pl#v=onepage&q&f=false
- 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, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsiya-rf-i-mezhdunarodnoe-pravo-teoreticheskiy-vzglyad-na-ponyatie-obshepriznannye-principy-i-normy-mezhdunarodnogo-prava-ili>
- Барциц И. Н., *Международное право и правовая система России*, „Журнал Российского Права” 2001, nr 2, Internet, <http://base.garant.ru/985749/>
- Боголюбов С. А., *Реализация экологических положений Конституции Российской Федерации*, „Право. Журнал Высшей Школы Экономики” 2013, nr 4, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-ekologicheskikh-polozheniy-konstitutsii-rossiyskoj-federatsii>
- Боголюбов С. А., *Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций*, „Аграрное и Земельное Право” 2009, nr 5, Internet, <http://naukarus.com/zony-ekologicheskogo-bedstviya-zony-chrezvychaynyh-situatsiy>
- *Большой юридический словарь*, М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева, Инфра, Москва 2003, Internet, <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17831>
- Бринчук М. М., *Экологическое право. Учебник*, КонсультантПлюс 2009, Internet, <http://be5.biz/pravo/e003/index.html>

- Брусницына С., *Система юридических гарантий права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду*, „Вестник Челябинского Государственного Университета” 2014, nr 19, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-yuridicheskikh-garantiy-prava-cheloveka-i-grazhdanina-na-blagopriyatnuyu-okruzhayuschuyu-sredu>
- Брэдли Д., *Общественные организации в царской России. Наука, патриотизм и гражданское общество*, „Социальные и Гуманитарные Науки. Отечественная и Зарубежная Литература. Сер. 5, История: Реферативный Журнал” 2011, nr 4, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/2011-04-016-bredli-dzh-obschestvennye-organizatsii-v-tsarskoy-rossii-nauka-patriotizm-i-grazhdanskoe-obschestvo-bradley-j-voluntary>
- Брэдли Д., *Общественные организации и развитие гражданского общества в дореволюционной России*, Internet, http://ecsocman.hse.ru/data/944/896/1217/008_Dzhozef_BREDLI.pdf
- Булгаков М. Б., Ялбулганов А. А., *Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен*, „Государство и Право” 1996, nr 2, Internet, <http://lawlibrary.ru/article1013964.html>
- *В лес не ходить: популяция волков в России достигла угрожающих размеров*, Internet, <https://tass.ru/v-strane/3966177>
- *В структуре доходов федерального бюджета 60% приходится на налог на добычу полезных ископаемых*, Internet, <http://snews.ru/news/v-strukture-dohodov-federalnogo-byudzheta-60-prihoditsya-na-nalog-na-dobychu-poleznykh>
- *Виды государственных органов*, Internet, https://biblioclub.ru/index.php?page=dict&dict_id=130
- Владимирович В. Д., *Проблемы правового регулирования доступа к экологической информации*, „Пробелы в Российском Законодательстве. Юридический Журнал” 2015, nr 4, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-dostupa-k-ekologicheskoy-informatsii>
- Горяшко А., *История российских заповедников*, Internet, <http://bio.1september.ru/article.php?id=200004001>
- *Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций при-*

- родного и техногенного характера в 2017 году*, Internet, http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/hniVNLexTC.pdf
- Денисенко С. Г., *Незаконные рубки леса как фактор снижения эффективности природопользования*, „Горный Информационно-Аналитический Бюллетень (ГИАБ)“ 2006, nr 2, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/nezakonnye-rubki-lesa-kak-faktor-snizheniya-effektivnosti-prirodopolzovaniya>
 - *День работника охотничьего хозяйства*, Internet, http://www.nexplorer.ru/news_12307.htm
 - *Директор Департамента охоты о проблемах и перспективах развития*, Internet, <http://www.ohotniki.ru/archive/article/2017/04/10/647873-direktor-departamenta-ohoty-i-o-problemah-i-perspektivah-razvitiya.html>
 - *Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации*, Internet, <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-145698/>
 - Дугин А., *Геополитика природных ресурсов*, Internet, <http://federalbook.ru/files/ТЕК/Soderzhanie/Tom%2011/V/Dugin.pdf>
 - Евгеньевна С. Н., *К проблеме кодификации экологического законодательства*, „Вестник Тамбовского Университета. Серия: Политические Науки и Право“ 2015, nr 1, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-kodifikatsii-ekologicheskogo-zakonodatelstva>
 - *Жертвы „чёрного октября“*, Internet, http://ruskline.ru/analitika/2013/09/28/zhertvy_chyornogo_oktyabrya/
 - Игнатъева И. А., *Кодификация экологического законодательства: современные проблемы и условия применения* статья, „Экологическое Право“ 2008, nr 1, Internet, www.library.ru/help/docs/n59237/ecol.doc
 - Имыкшенова Э. Б., *Функциональное зонирование особо охраняемых природных территорий*, „Вестник Бурятского Государственного Университета“ 2008, nr 4, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/funktsionalnoe-zonirovanie-osobo-ohranyaemyh-prirodnih-territoriy>
 - *История русской охоты*, Internet, http://www.oxotarus.ru/hunting_history.html

- *Какие есть льготы для лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации?*, Internet, <http://www.csipn.ru/information/35-jurhelp>
- Калихман А. Д., Калихман Т. П., *Памятники природы в природоохранном законодательстве*, „Известия Алтайского Отделения Русского Географического Общества” 2015 nr 4, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/pamyatniki-prirody-v-prirodoohrannom-zakonodatelstve>
- Кобылинская С. В., Карсанова З. К., *Вопросы кодификации экологического законодательства РФ*, „Молодой Ученый” 2014, nr 1, Internet, <https://moluch.ru/archive/60/8814/>
- *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, В. Д. Зорькин, Л. В. Лазарев (ред.), Internet, <https://kommentarii.org/konstitutc/>
- *Комментарий к Федеральному закону О животном мире (постатейный)*, С. А. Боголюбов (ред.), „Юстицинформ” 2002, Internet, <https://www.lawmix.ru/commlaw/1776>
- 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, Internet, http://nuclear.tatar.mtss.ru/fa_1191.htm
- Кряжков В. А., *Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (на примере охоты)*, „Государство и Право” 2016, nr 11, Internet, <https://istina.ips.ac.ru/publications/article/31379267/>
- Кузнецова Н. В., *Экологическое право, Учебное пособие*, Юриспруденция 2000, Internet, <http://www.bibliotekar.ru/ecologicheskoe-pravo-2/>
- Кузьмина С. А., Лубенникова С. А., Попова Л. А., *История экологического образования в России*, Internet, <http://ext.spb.ru/skype/5892-2014-09-05-13-39-50.html?hitcount=0>
- Кутепов Н. И., *Царская охота на Руси*, Санкт Петербург 1894, Internet, <http://www.litmir.info/bd/?b=200751>
- Лалетина А. С., *Международно-правовые акты по вопросам защиты прав коренных и малочисленных народов на землю*, „Пробелы в Российском Законодательстве. Юридический Журнал” 2009, nr 2, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/v/mezhdunarodno-pravovye-akty->

po-voprosam-zaschity-prav-korennyh-malochislennyh-narodov-na-zemlyu-pravovoy-analiz-i-praktika-primeneniya

- Ленинградская АЭС: международная общественная экологическая экспертиза подтвердила безопасность строящихся энергоблоков, Internet, <https://www.atomic-energy.ru/news/2016/05/11/65774>
- Лесное хозяйство России: обзор на начало 2017 года, Internet, <https://proderevo.net/industries/forestry/lesnoe-khozyajstvo-rossii-obzor-na-nachalo-2017-goda.html>
- Ломакина В. Ф., *Правовая природа актов государственного управления*, „Труды Института Государства и Права Российской Академии Наук” 2015, nr 4, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-aktov-gosudarstvennogo-upravleniya>
- Лукашук И. И., *Международное право Общая часть*, Москва 2005, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-aktov-gosudarstvennogo-upravleniya>
- Матвеев А., Котов В., *Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза. Учебное пособие*, Санкт-Петербург 2004, Internet, http://mhts.ru/data/ckfiles/files/matveev_a_v_kotov_v_p_ocenka_vozdeistviya_na_ok.pdf
- Минюст: НКО получили из-за рубежа более 40 млрд руб., Internet, <http://www.rbc.ru/politics/13/05/2014/923252.shtml>
- *Национальный состав населения России*, Internet, <https://geography-ofrussia.com.com/nacionalnyj-sostav-naseleniya-rossii/>
- *О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году. Биоразнообразие животных, растений и грибов. Государственный доклад*, Минприроды России, НИА-Природа 2016
- Огороднов С., *Мусорные богатства России*, Internet, <http://rbc-daily.ru/industry/562949986334712>
- *Организация работы с документами: Учебник*, В. А. Кудряев (ред.), Инфра, Москва 2002, Internet, <https://www.twirpx.com/file/184288/>
- *Органы управления*, Internet, https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/10542/органы_управления
- Осмелкин Е., *Движение ДОП и гражданское общество*, Internet, <http://www.index.org.ru/journal/16/osmelkin.html>

- Осминин Б. И., *Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств*, Wolters Kluwer, Москва 2006, Internet, https://books.google.pl/books?id=DdA-63YIKDgC&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- *Охотники в России*, http://www.hunt-dogs.ru/ochotniki_v_rossii/
- *Подзаконные нормативно-правовые акты*, Internet, <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/podzakonnye-npa.html>
- *Подзаконные нормативно-правовые акты*, Internet, <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/podzakonnye-npa.html>
- *Почему южно-уральский городок Карабаи называют „зоной экологического бедствия“*, Internet, <https://www.svoboda.org/a/1620491.html>
- *Право собственности на природные ресурсы, Экологическое право*, Internet, <http://partnerstvo.ru/lib/pravo/node/732>
- *Правовые проблемы осуществления охоты на особо охраняемых природных территориях*, Internet, <http://ecostaff.ru/parlamentskie-slushaniya/oopt/2659-pravovye-problemy-osushchestvleniya-okhoty-na-osobo-okhranyaemykh-prirodnykh-territoriyakh-ministerstva-poprirodopolzovaniyu-i-ekologii-respubliki-kareliya-17-11-14>
- *Производство и потребление электроэнергии в Российской Федерации в 2017 году*, Internet, <https://1prime.ru/science/20181115/829538943.html>
- Пьянов Н. А., *Консультации по теории государства и права: Тема Правовое регулирование и его механизм*, „Сибирский Юридический Вестник“ 2003, nr 1, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/konsultatsii-po-teorii-gosudarstva-i-prava-tema-pravovoe-regulirovanie-i-ego-mehanizm-1>
- Рагулина М. В., *Традиционное природопользование коренных малочисленных народов сибери: тенденции и парадоксы развития*, „Известия Иркутского Государственного Университета. Серия: Науки о Земле“ 2014, nr 7, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/traditsionnoe-prirodopolzovanie-korennyh-malochislennyh-narodov-sibiri-tendentsii-i-paradoksy-razvitiya>
- *Размещение населения коренных малочисленных народов по территориям преимущественного проживания КМН*, Internet, http://www.perepis2002.ru/ct/html/ТОМ_13_01.htm
- Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б., *Современный экономический словарь*, Инфра, Москва 1999

- Роман М. Ю., *Нормативные правовые акты президента российской федерации как источники российского права*, „Вестник Башкирского Университета” 2006, nr 4, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/normativnye-pravovye-akty-prezidenta-rossiyskoy-federatsii-kak-istochniki-rossiyskogo-prava>
- Синюкова Т. Н., *Общественные организации СССР в 20-40-е годы: их историко-правовая роль*, 2015, nr 174, „Известия Российского Государственного Педагогического Университета им. А. И. Герцена”, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennye-organizatsii-sssr-v-20-40-e-gody-ih-istoriko-pravovaya-rol>
- *Слово редактора*, http://ohota-kuzenkov.ru/?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=18
- *Совет Федерации одобрил „патриотический стоп-лист”*, Internet, http://www.aif.ru/politics/russia/sovet_federacii_odobril_patrioticheskiy_stop-list
- Соколов Н., *Общественные организации в России (традиция и современность)*, „Общая Тетрадь: Вестник Московской Школы Гражданского Просвещения” 2013, nr 2, Internet, <http://otetrad.ru/article-434.html>
- Софронов Р. П., *Экологическое образование в современной общеобразовательной школе в контексте дополнительного образования*, „Известия Волгоградского Государственного Педагогического Университета” 2018, nr 1, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskoe-obrazovanie-v-sovremennoy-obscheobrazovatelnoy-shkole-v-kontekste-dopolnitelnogo-obrazovaniya>
- Спирин М. Ю., *Соотношение истока права, источника права и формы права с позиции волевой концепции правообразования*, „Юридический Вестник Самарского Университета” 2018, nr 1, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-istoka-prava-istochnika-prava-i-formy-prava-s-pozitsii-volevoy-kontseptsii-pravoobrazovaniya>
- *Список, численность и процентаж народов России*, Internet, <http://www.opoccuu.com/narody.htm>
- *Справочная информация: „Условия и порядок вступления в силу международных договоров Российской Федерации. Порядок их опубликования”*, Internet, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128984/d08ff38dfcb4fb400212529ddd35a510474e73f4/

- Старцев А. В., *Государственное регулирование охотничьего промысла в России*, „Вестник Томского Государственного Университета” 2015, nr 400, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-ohotnichiego-promysla-v-rossii-v-xviii-nachale-xx-v>
- Тихонова А. С., *Содержание права собственности на природные ресурсы*, „Международный Журнал Гуманитарных и Естественных Наук” 2019, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/soderzhanie-prava-sobstvennosti-na-prirodnye-resursy>
- Толстикова В. Г., *Ядерная катастрофа 1957 года на Урале*, Internet, http://www.lib.csu.ru/vch/1/1999_01/009.pdf
- Ухов В. Ю., *Административно-правовой режим чрезвычайного положения и нормы международного права*, „Вестник Нижегородского Университета им. Н. И. Лобачевского” 2016, nr 5, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-pravovoy-rezhim-chrezvychaynogo-polozheniya-i-normy-mezhdunarodnogo-prava>
- Хотулева М., Виниченко В., Заика Е., *Что такое общественная экологическая экспертиза*, Internet, http://ecoclub.nsu.ru/books/Vest_13-14/3.htm
- *Чем отличается приказ от распоряжения?*, Internet, https://nsovetnik.ru/drugoe/chem_otlichaetsya_prikaz_ot_rasporyazheniya/
- *Чернобыль: истинные масштабы аварии*, Internet, <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2005/pr38/ru/>
- *Численность населения регионов России*, Internet, <http://worldgeo.ru/russia/lists/?id=23>
- Чуйков Ю. С., *Воспоминания о ВООП „Астраханский Вестник Экологического Образования”* 2007, nr 1, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/vospominaniya-o-voop>
- Шалыгин А., *История развития охоты в России*, Internet, http://www.nexplorer.ru/news__4656.htm
- *Экологи не довольны работой Государственной Думы*, Internet, http://www.bellona.ru/articles_ru/articles_2007/bills_2006
- *Экологическая экспертиза 2010*, В. М. Питулько (ред.), Москва 2010, Internet, <http://knigi.link/monitoring-ekologicheskij/ekologicheskaya-ekspertiza-ucheb-posobie-dlya.html>

- *Элементарные начала общей теории права. Право и закон*, В. И. Червонюк (ред.), М. КолосС, Москва 2003, Internet, https://elementary_law.academic.ru/297
- Юрьевна О. Т., *Понятие экологической информации в российском законодательстве*, „Legal Concept” 2018, nr 2, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-ekologicheskoy-informatsii-v-rossiyskom-zakonodatelstve>
- Юрьевна Х. И., *Оценка воздействия на окружающую среду: российский и зарубежный опыт*, „Вестник Московского Университета, Серия 6: Экономика” 2010, nr 4, Internet, <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-vozdeystviya-na-okruzhayuschuyu-sredu-rossiyskiy-i-zarubezhnyy-opyt/viewer>

C. 2. Literatura polska i anglojęzyczna

- *Area of genetically modified (GM) crops worldwide in 2018, by country*, Internet, <https://www.statista.com/statistics/271897/leading-countries-by-acreage-of-genetically-modified-crops/>
- Bazyłow L., *Historia Rosji*, t. 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985.
- Bieliń S., *Europa Wschodnia – krajobraz po prometeizmie*, Drugie sympozjum im. Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego poświęcone polityce zagranicznej RP, Internet, <http://www.skubi.net/bielen.html>
- Bieliń S., *Rosja jako uczestnik procesów globalizacyjnych*, w: *Rosja w procesach globalizacji*, S. Bieliń (red.), Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2015.
- Blainey G., *A Short History of the Twentieth Century*, Penguin Books, Australia 2005.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Bosiacki A., Izdebski H., *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Wydawnictwo Acana, Kraków 2013.
- Chorążewska A., *Status Prezydenta RP na tle modeli ustrojowych głowy państwa w systemie parlamentarnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 21, Internet, https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/55_status_prezydenta_rp.pdf

- Czerska D., *Sobronoje Ułożenije 1649 roku. Zagadnienia społeczno-ustrojowe*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1970.
- Danilenko G. M., *The New Russian Constitution and International Law*, „The American Journal of International Law” 1994, nr 3.
- Danilenko G. M., *Implementation of international law in CIS states: theory and practice*, „European Journal of International Law” 1999, nr 1, Internet, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/10/1/51.full.pdf+html>
- Daranowski P., *Ludność rdzenna – prawo do stanowienia – Grenlandia*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2014, nr 5.
- *Environmental Consequences of the Chernobyl Accident and their Remediation: Twenty Years of Experience*. Report of the Chernobyl Forum Expert Group „Environment”, Internet, https://www.pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1239_web.pdf
- Gaca A., Kamińska K., *Powszechna historia ustroju państwa*, cz. 2, Towarzystwo Wspierania Nauki „Glob”, Toruń 1996.
- Ginsburgs G., Slusser R. M., *A calendar of Soviet treaties, 1958–1973*, Sijthoff & Noordhoff 1981, Internet, https://books.google.pl/books/about/A_Calendar_of_Soviet_Treaties.html?id=3X4nnE7eK-jEC&redir_esc=y
- Głowacki A., *Organizacje ekologiczne*, w: *Rosja Putina. Leksykon*, A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- *Greenpeace rejects Chernobyl toll*, Internet, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4917526.stm>
- Grzegorzczyk K., *Rosyjski rynek górnictwa*, Internet, https://russia.trade.gov.pl/pl/f/download/fobject_id:193151
- Gumilow L., *Od Rusi do Rosji. Szkice z historii etnicznej*, PIW, Warszawa 1996.
- Gwiazdowicz D. J., *O rosyjskich lasach trochę liczb i faktów*, Internet, <http://magazyn.salamandra.org.pl/m11a05.html>
- *International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications*, <http://www.isaaa.org/resources/default.asp>
- Kłaczyński R., *Znaczenie surowców energetycznych dla rosyjskiej gospodarki, społeczeństwa oraz sfery stosunków zewnętrznych: bilans zysków i strat*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologia” 2012, nr 8.

- *Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 1977 roku*, przeł. S. R. Dobrowolski, Książka i Wiedza, Warszawa 1977.
- *Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993*, przeł. A. Kubik, wstęp A. Bosiacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Koranyi K., *Powszechna historia prawa*, PWN, Warszawa 1976.
- Kowalczyk B., *Administracyjne prawo porównawcze a europeizacja prawa administracyjnego*, w: *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej: problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, J. Stugocki (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.
- Kowalczyk B., *Europeizacja administracji i europejskie prawo administracyjne*, Internet, <https://docplayer.pl/29952538-Europeizacja-administracji-i-europejskie-prawo-administracyjne.html>
- Kowalczyk B., *Kilka uwag o praktycznym znaczeniu komparatystyki prawniczej*, w: *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, J. Korczak (red.), E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, Internet, http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89620/19_B_Kowalczyk_Kilka_uwag_o_praktycznym_znaczeniu_komparatystyki_prawniczej.pdf
- Kowalski J., *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Warszawa–Poznań 2009.
- Kuczma P., *Wolność zrzeszania się*, Internet, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/52930/19_Pawel_Kuczma.pdf
- Mackinder H., *Geograficzna oś historii*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2009.
- Madejski D., *Spojrzenie z góry. Geopolityka jako nauka pomocnicza historii*, Internet, <http://geopolityka.net/geopolityka-jako-nauka-pomocnicza-historii/>
- *Mapping the distribution of forest ownership in Europe*, European Forest Institute, Internet, http://www.efi.int/files/attachments/publications/private_forest_ownership_map_of_europe_april_2013.pdf
- Micińska M., *Stowarzyszenia społeczne w Federacji Rosyjskiej Status prawny ze szczególnym uwzględnieniem ustaw o organizac-*

jach wypełniających funkcję agenta zagranicznego i organizacjach niepożądanych na terytorium FR, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3.

- Micińska M., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Micińska-Bojarek M., *Dostęp do informacji o środowisku w Federacji Rosyjskiej – rys porównawczy*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2017, t. 7.
- Micińska-Bojarek M., *Historia ochrony środowiska w Rosji. Rys prawno-porównawczy*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 4.
- Micińska-Bojarek M., *Łowiectwo. Aspekt humanitarno-prawny*, Silva Rerum, Poznań 2014.
- Micińska-Bojarek M., *Obszary klęski ekologicznej Federacji Rosyjskiej – status prawny i programy naprawcze*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 4.
- Micińska-Bojarek M., *Przemiany prawnoustrojowe samorządności lokalnej w Rosji – historia i współczesność*, „Studia Społeczne” 2015, nr 2.
- Micińska-Bojarek M., *Pułapki na zwierzęta*, „Prawo i Środowisko” 2018, nr 1.
- Micińska-Bojarek M., *Stan wyjątkowy i reżim sytuacji nadzwyczajnych w Federacji Rosyjskiej – kontekst ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2.
- Micińska-Bojarek M., *Umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Przegląd*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2016, nr 10.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Dom Organizatora, Toruń 2018.
- *Overview of Race and Hispanic. Origin: 2010*, Internet, http://web-cache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-02.pdf&gws_rd=cr&ei=CNqCVuzkC4njywO0ubCQBA
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Branta, Bydgoszcz 2000.
- Pakuła A., *Od państwa policyjnego do państwa neopolicyjnego. Obawy polityzacji demokratycznego państwa prawnego*, w: *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, J. Korczak

- (red.), E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, Internet, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89631/30_A_Pakula_Od_panstwa_policyjnego_do_panstwa_neopolicyjnego.pdf
- Paradowski R., *Idea Rosji – Eurazji i naukowy nacjonalizm Lwa Gumilowa. Próba rekonstrukcji ideologii eurazjatyizmu*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1996.
 - Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1997.
 - Ptak M. J., Kinstler M., *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
 - Radajewski M., *Derogacja praw i wolności w sytuacjach nadzwyczajnych w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, Internet, http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/78953/PDF/09_Mateusz_Radajewski.pdf
 - Radziejowski J., *Obszary przyrody chronionej. Historia, stan obecny, wyzwania przyszłości*, IOŚ, Warszawa 2011.
 - Rakoczy B., *Problematyka ochrony środowiska w Konstytucji Federacji Rosyjskiej*, „Prawo i Środowisko” 2004, nr 3.
 - *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, W. Staśkiewicz (red.), t. 1–3, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2005.
 - *Rosyjskie sieroty nie dla Amerykanów. Ustawa czeka na podpis Putina*, Internet, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/414638,rosyjskie-sieroty-nie-dla-amerykanow-ustawa-czeka-na-podpis-putina.html>
 - *Russia Air Pollution*, Internet, <http://www1.american.edu/ted/rus-sair.htm>
 - *Russia – Environmental Problems*, Internet, <http://countrystudies.us/russia/25.htm>
 - *Russia's Nuclear Fuel Cycle*, Internet, <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-O-S/Russia--Nuclear-Fuel-Cycle/>
 - Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2003.

- Słowikowski A., Stępień-Kuczyńska A., *Partie polityczne*, w: *Rosja Putina. Leksykon*, A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, PWN, Warszawa 1992.
- Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1972.
- Szady M., *Teoretyczne i praktyczne aspekty implementacji idei zrównoważonego rozwoju w Rosji*, „Wschodnioznawstwo” 2009, nr 3.
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Szymański J., *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9.
- *The World Factbook*, Internet, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/2102rank.html#us>
- Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Wolters Kluwer, Kraków 1999.
- Tokarczyk R., *Prawo amerykańskie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- *W Rosji rozpoczęły się powszechne ćwiczenia obrony cywilnej*, Internet, <https://silyzbrojne.plportal.pl/artykuly/wiadomosci/w-rosji-rozpoczely-sie-powszechne-cwiczenia-obrony-cywilnej>
- *Weapons of Mass Destruction (WMD)/Yamantau*, Internet, <https://www.globalsecurity.org/wmd/world/russia/yamantau.htm>
- Zawada K., *Dostęp do informacji o środowisku w procedurze rosyjskiej ekspertyzy ekologicznej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016, nr 2.
- Zawada K., *Spółeczna ekspertyza ekologiczna w Federacji Rosyjskiej*, w: *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2017.



Ministerstwo
Edukacji i Nauki

Program:
**DOSKONAŁA
NAUKA**

Publikacja wydana dzięki wsparciu uzyskanemu
w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki
„Doskonała Nauka” 2021.

JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY



Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

AKAPIT

WYDAWNICTWO
EDUKACYJNE

Ochrona środowiska w Rosji

Wybrane aspekty
prawno-
-porównawcze

Magdalena
Micińska



ISBN 978-83-66951-08-2



9 788366 951082



ISBN 978-83-65824-61-5



9 788365 824615