Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 6.04.2016 www.osw.waw.pl

Rosja: Gwardia Narodowa, czyli armia wewnętrzna wkracza do gry

Piotr Żochowski

5 kwietnia prezydent Władimir Putin dokonał, pierwszej od 2003 roku, restrukturyzacji systemu instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego. Zmiany zostały wprowadzone na podstawie prezydenckich dekretów mających natychmiastowy skutek prawny i w istotny sposób zmieniają rozkład sił i kompetencji między resortami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. W oparciu o potencjał organizacyjny Wojsk Wewnętrznych MSW utworzono podległą prezydentowi Federalną Służbę Gwardii Narodowej (FSGN). Jej szefem został dotychczasowy dowódca Wojsk Wewnętrznych MSW, a wcześniej wieloletni szef Służby Bezpieczeństwa Prezydenta Wiktor Zołotow. Zlikwidowano jednocześnie Federalną Służbę Kontroli Obrotu Narkotykami (FSKN) i Federalną Służbę Migracyjną (FSM), a ich struktury stały się wyspecjalizowanymi pionami MSW.

Decyzje prezydenta są przejawem postępującej militaryzacji państwa, jak również potwierdzeniem, że Putin otacza się osobami, które cieszą się jego zaufaniem. Oznacza to, że w polityce wewnętrznej priorytetem pozostanie zapewnienie stabilności systemu politycznego w obliczu postrzeganych przez grupę rządzącą zagrożeń (kryzysu gospodarczego i „zachodniej dywersji"). Są również sygnałem ze strony władz, że są one zdecydowane w razie oznak destabilizacji wewnętrznej do użycia siły wobec społeczeństwa.

Wewnętrzna armia prezydenta

Decyzje podjęte przez prezydenta Putina zmieniły w istotny sposób rozkład w rosyjskich elitach siłowych i są wynikiem długotrwałej rywalizacji między szefami poszczególnych służb o zakres kompetencji oraz obszar kontroli życia społecznego i gospodarczego. Sygnały o rosnącym znaczeniu Wiktora Zołotowa i usamodzielnieniu Wojsk Wewnętrznych MSW przenikały do mediów od 2013 roku. W tym samym czasie ujawniono plany włączenia FSKN i FSM do resortu spraw wewnętrznych. Przedstawiciele władz nie ukrywali, że ich realizacja jest przedmiotem przetargów międzyresortowych, a ostateczna decyzja zależy od stanowiska prezydenta. Jednocześnie w mediach nasilała się krytyka skuteczności działań FSKN i FSM, przy równoczesnym budowaniu pozytywnego wizerunku Wiktora Zołotowa jako kompetentnego dowódcy wojskowego. W efekcie, po dwuletnim okresie sporów prezydent Putin zdecydował się na usamodzielnienie Wojsk Wewnętrznych, co w realiach rosyjskich oznaczać będzie stworzenie podległej głowie państwa liczącej około 400 tys. ludzi armii

wewnętrznej. Oznacza również, że prezydent uznał dotychczasowy model funkcjonowania wojsk wewnętrznych za niewystarczająco efektywny. O zmianie podejścia do sposobu wykorzystywania nowo utworzonej Gwardii Narodowej świadczą scenariusze prowadzonych w ciągu ostatnich dwóch lat ćwiczeń Wojsk Wewnętrznych MSW. Zakładały one wsparcie przez nie działań bojowych sił zbrojnych, w tym udział w walkach miejskich i tłumieniu protestów ludności.

Potencjał tworzonego FSGN i powierzenie jej zadań związanych bezpośrednio z ochroną porządku publicznego istotnie osłabia pozycję szefa MSW, pozbawiając go m.in. kontroli nad oddziałami specjalnymi policji. Konsekwencją zmian będzie skomplikowanie stosunków FSG z MSW i Federalną Służbą Bezpieczeństwa, dzielącymi się do tej pory kompetencjami w walce z terroryzmem i ekstremizmem politycznym, definiowanym przez władze rosyjskie jako zwalczanie przeciwników systemu politycznego.

Warto zwrócić uwagę, iż FSGN przejmuje również nadzór nad prywatnymi agencjami ochrony, w których jest zatrudnionych około miliona osób. Ich kontrola – poprzez mechanizm licencjonowania – przynosi znaczące, w tym nieformalne, korzyści finansowe osobom odpowiedzialnym za wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności i posiadanie broni.

Utworzenie FSGN, w której skład, oprócz wojsk wewnętrznych MSW, weszły wszystkie jednostki specjalne, podlegające dotąd ministrowi spraw wewnętrznych, oznacza utworzenie silnej, zmilitaryzowanej formacji sił wewnętrznych podległej jedynie głowie państwa i mogącej prowadzić samodzielne działania na obszarze Rosji bez koordynacji z innymi służbami.

Włączenie Federalnej Służby Kontroli Obrotu Narkotykami (FSKN) i Federalnej Służby Migracyjnej (zgodnie z zapowiedziami jej liczebność zostanie zredukowana o 30 procent) do MSW w układzie elit siłowych nie rekompensuje ministrowi spraw wewnętrznych utraty uprawnień na rzecz szefa FSGN. Podmioty posiadające dotychczas ekskluzywne uprawnienia stają się jednymi z licznych pionów resortu. Likwidacja FSKN oznacza, że to szef MSW staje się partnerem współpracy antynarkotykowej realizowanej na arenie międzynarodowej. Konsekwencją likwidacji FSM – służby w dużej mierze zbiurokratyzowanej – będzie najprawdopodobniej nadanie pionowi migracyjnemu MSW uprawnień operacyjno-śledczych i zwiększenie represyjności.

Decyzje te mają też związek z obecnym kryzysem gospodarczym w Rosji, który zmusza władze do dokonywania cięć budżetowych, dotykających także resorty siłowe. Świadczy o tym m.in. zapowiedź 30-procentowej redukcji kadr dotychczasowej FSM. Działania te są także wykorzystywane do celów propagandowych wobec rosyjskiego społeczeństwa (sugerując ograniczenie biurokracji).

Wiktor Zołotow nowa-stara twarz kremlowskiej elity

Formalne wprowadzenie Wiktora Zołotowa do wąskiej grupy decyzyjnej nie jest zaskoczeniem. Zołotow od początku lat 90. jest bezpośrednio związany z Władimirem Putinem, zajmując się m.in. jego ochroną osobistą, a ich wzajemne kontakty charakteryzuje duży stopień wzajemnego zaufania. Rosyjskie media spekulowały wówczas, że Zołotow był pośrednikiem Putina w kontaktach z szefem mafii tambowskiej Władimirem Barsukowem-

Kumarinem kierującym procederem prania „brudnych pieniędzy". W latach 2000–2013 Zołotow był szefem Służby Bezpieczeństwa Prezydenta. SBP formalnie wchodząca w skład Federalnej Służby Ochrony jest faktycznie służbą samodzielną, mającą charakter gwardii przybocznej prezydenta. Jest odpowiedzialna nie tylko za fizyczne bezpieczeństwo głowy państwa i jego rodziny, ale również wypełnia zadania związane z szeroko rozumianą obsługą logistyczną i finansową prezydenta. W 2013 roku prezydent mianował go pierwszym zastępcą ministra spraw wewnętrznych i dowódcą Wojsk Wewnętrznych MSW. Po objęciu stanowiska Zołotow skoncentrował się na modernizacji potencjału bojowego wojsk wewnętrznych, działając w pełni samodzielnie i nie konsultując się z szefem resortu.

Powołując Zołotowa na szefa samodzielnego resortu o znaczeniu federalnym, prezydent ostatecznie potwierdził jego silną pozycję w wąskim kręgu elit kremlowskich. Formalnym potwierdzeniem jest nominacja Zołotowa na stałego członka Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, liczącej 14 osób grupy wysokich urzędników państwowych, mających wpływ na podejmowane przez prezydenta decyzje o znaczeniu strategicznym.

Kariera szefa FSGN świadczy o niezmienności w sposobie myślenia elit kremlowskich o bezpieczeństwie państwa. Jest ono utożsamiane z zachowaniem nienaruszalności obecnego systemu politycznego i ochroną interesów wąskiej grupy rządzącej w obliczu postrzeganych przez nią zagrożeń (kryzysu gospodarczego i „zachodniej dywersji"). Zmiany w tzw. bloku siłowym nastąpiły przed planowanymi na wrzesień wyborami parlamentarnymi i w realiach kontynuowanej przez Rosję agresywnej polityki zagranicznej. Jej elementem jest stosowanie siły militarnej poza granicami kraju (strona ukraińska wskazywała, że jednostki Wojsk Wewnętrznych MSW Federacji Rosyjskiej były używane w walkach w Donbasie). Zmiany te świadczą również o trwałym stanowisku Kremla, wykluczającym jakiekolwiek ustępstwa polityczne na arenie wewnętrznej oraz o gotowości użycia siły wobec społeczeństwa.