



ROSGWARDIA

SŁY SPECJALNEGO PRZEZNACZENIA

Jolanta Darczewska

NUMER 78
WARSZAWA
MAJ 2020

ROSGWARDIA

SŁY SPECJALNEGO PRZEZNACZENIA

Jolanta Darczewska

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Wojciech Stanisławski

REDAKCJA

Tomasz Strzelczyk, Szymon Sztyk

WSPÓŁPRACA

Katarzyna Kazimierska

MAPA

Wojciech Mańkowski

WYKRESY

Urszula Gumińska-Kurek

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

SKŁAD

IMAGINI

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Elena Rostunova / Shutterstock.com



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

  www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-50-0

Spis treści

WSTĘP. ZARYS PROBLEMU | 5

TEZY | 7

I. NA WZÓR I PODOBIENSTWO ARMII | 10

1. Rosgwardia – instrument militarny czy policyjny? | **10**
2. Zmiany nie tylko techniczne | **19**
3. Miejsce Rosgwardii w nowym modelu organizacji wojskowej Federacji Rosyjskiej | **27**

II. UKRYTY POTENCJAŁ POD SPECJALNYM NADZOREM ROSGWARDII | 33

1. Załączony sektor ochrony – charakterystyka ogólna | **33**
2. Monopolistyczna pozycja Rosgwardii w sektorze ochrony Federacji Rosyjskiej | **38**
3. Konkurencja Rosgwardii? | **41**
4. Prywatny sektor ochrony | **44**
5. Nowe porządki? | **46**
6. Wszechmocny nadzorca? | **51**

PODSUMOWANIE: ROSGWARDIA JAKO IKONA „STRAŻY PORZĄDKU I SPOKOJU” | 58

ANEKSY | 67

1. Długa pamięć Rosgwardii – „ponad 200 lat na straży ciszy i spokoju” | **67**
2. Funkcje Rosgwardii i jej poprzedniczek | **69**

WSTĘP. ZARYS PROBLEMU

Powołanie Federalnej Służby Wojsk Gwardii Narodowej FR (FSWGN) wpisuje się w tradycję rosyjskich służb bezpieczeństwa, której istotnym elementem są okresowe reorganizacje, zmiany nazw i struktury oraz kadr kierowniczych służące zrestartowaniu organów. W odróżnieniu od radykalnych zmian w przeszłości utworzenie FSWGN, czyli Rosgwardii (to skrótowe określenie funkcjonuje także w dokumentach oficjalnych), było posunięciem ewolucyjnym¹, zapowiadanym od wielu lat w ramach modernizacji wojsk wewnętrznych i poprawy ich skuteczności. Z przepisów ustawy federalnej i dekretych prezydenckich regulujących działalność nowej służby, a przede wszystkim towarzyszącej jej powstaniu akcji informacyjnej można wnosić, że wprowadzone zmiany są natury technicznej. Zadania statutowe Rosgwardii niewiele mają się różnić od tych przypisanych wojskom wewnętrznym i formacjom policyjnym, na których bazie powstała.

Celem niniejszego tekstu jest próba odpowiedzi na pytania, co FSWGN wnosi do organizacji wojskowej i maszyny operacyjnej Rosji, a także jaki jest jej profil organizacyjno-kadrowy – bardziej policyjny czy wojskowy. Dokonano jej na podstawie analizy podstaw prawnych funkcjonowania Rosgwardii, jej oficjalnych dokumentów, raportów i sprawozdań zamieszczonych na stronie FSWGN, a także doniesień medialnych na jej temat.

Tekst składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiono prawne i organizacyjne podstawy funkcjonowania wojsk Rosgwardii oraz zmiany, które w gruncie rzeczy dotyczą całego sektora bezpieczeństwa wewnętrznego Federacji Rosyjskiej. Druga zawiera przegląd podmiotów ochrony bezpieczeństwa FR, zazwyczaj nieuwzględnianych w szacunkach liczebności sił bezpieczeństwa wewnętrznego Rosji i ich zaplecza.

¹ W 2011 r. powołano centra specjalnego przeznaczenia, a w maju 2014 r. na czele wojsk wewnętrznych FR (WW) miejsce ich wieloletniego (2004–2014) dowódcy gen. Nikołaja Rogożkina zajął gen. Wiktor Zołotow, w kwietniu 2016 r. powołany na funkcję dyrektora FSWGN.

Trzecia stanowi próbę interpretacji celów reformy, a także umiejscowienia Rosgwardii w systemie zarządzania bezpieczeństwem i obroną FR. Jej funkcje omówiono w kontekście historycznych doświadczeń jej poprzedniczek.

TEZY

- Rosgwardia – Federalna Służba Wojsk Gwardii Narodowej (FSWGN) – jest obecnie największą strukturą bezpieczeństwa wewnętrznego Rosji o standardach organizacji wojskowej. Jej stan oficjalnie szacuje się na 340 tys. etatów. Dla porównania Ministerstwo ds. Obrony Cywilnej, Sytuacji Nadzwyczajnych i Likwidacji Skutków Klęsk Żywiolowych (MCzS) liczy 288,5 tys. etatów, a Federalna Służba Bezpieczeństwa (FSB) – ok. 200 tys. Nowej służbie przypisano samodzielne funkcje (związane z interwencją w przypadku zakłócenia porządku publicznego oraz ochroną infrastruktury krytycznej FR), a także pomocnicze – wobec pozostałych rosyjskich resortów siłowych (np. udział w obronie granic, zwalczaniu terroryzmu i ekstremizmu, obronie terytorialnej). Realizuje je poprzez zorganizowaną regionalnie strukturę sił regularnych, na które składają się jednostki interwencyjne, szybkiego reagowania, do walki z dywersją i nielegalnymi ugrupowaniami zbrojnymi, a także ochrony infrastruktury państwa. Ich naturalnym przedłużeniem jest rozbudowany sektor ochrony FR, znajdujący się pod nadzorem Rosgwardii, stanowiący bazę do powoływania formacji nieregularnych (oddziałów samoobrony, spółek prywatnych, wojsk kozackich).
- W odróżnieniu od istniejących do 2014 r. i wchłoniętych przez Rosgwardię wojsk wewnętrznych FR, których gotowość obronna była drugorzędna w stosunku do roli sił porządkowych, FSWGN prezentuje się jako instrument militarny. Jej miejsce w organizacji wojskowej państwa wyznaczają zadania z zakresu obrony terytorialnej (OT) – z uwzględnieniem jej rosyjskiej specyfiki. Rosja nie zakłada napaści zbrojnej na jej terytorium – OT oznacza tu głównie ochronę tyłów oraz poszerzenie zaplecza sił zbrojnych (SZ) i jest realizowana przez rezerwę oraz formacje ratownicze i ochrony. W definicję OT wpisuje się więc realizowana przez FSWGN ochrona infrastruktury krytycznej państwa, zwłaszcza komunikacyjnej, a także obiektów niosących

podwyższone zagrożenie (elektrownie jądrowe, infrastruktura przesyłowa ropy i gazu).

- Realizowane przez FSWGN zmiany (przejście na kontraktowy system uzupełnienia, wojskowy system dowodzenia, modernizacja wyposażenia, intensyfikacja ćwiczeń, odnowa wizerunkowa poprzez odbudowę prestiżu „gwardii wewnętrznej”, nawiązującą do doświadczeń historycznych Rosji i doświadczeń zachodnich) wpisują się w ogólny trend militaryzacji i mobilizacji społeczeństwa oraz rozwoju i rozbudowy organizacji wojskowej państwa.
- Przyjęte zasady autonomii i samowystarczalności sprzyjają rozwojowi zdolności do natychmiastowego reagowania i elastycznego użycia siły. W spektrum tych operacji wchodzi: kontrterroryzm, działania przeciwdywersyjne, zwalczanie nielegalnych ugrupowań zbrojnych i zagrożeń informacyjnych, tj. przeciwdziałanie wszystkim zagrożeniom definiowanym jako hybrydowe.
- Realizowane zmiany nadają FSWGN rys wielofunkcyjności, a jednocześnie poszerzają paletę środków interwencyjnych oraz uszczelniają system kontroli wewnętrznej.
- Oficjalnie deklarowane cele powołania FSWGN (uporządkowanie sektora ochrony i obniżenie kosztów jego funkcjonowania) podważyła czteroletnia praktyka funkcjonowania tej służby. Reformami skomercjalizowanego sektora państwowego nie są zainteresowane ani Kreml, ani – tym bardziej – rosyjskie resorty siłowe. Działalność biznesu ochroniarskiego, ukierunkowanego na konsolidację środowiska siłowego i ukryty sponsoring rezerwy kadrowej bezpieczeństwa i obrony FR, zaciera granice między państwowymi i prywatnymi podmiotami bezpieczeństwa i obrony, między potencjałem obronnym i ofensywnym. Ochroniarski kamuflaż umożliwia neutralizowanie ryzyka politycznego (poprzez ukrywanie zaangażowania czy

informacji o stratach), poszerzenie zaplecza do prowadzenia operacji specjalnych w czasie pokoju, a także do wsparcia SZ w czasie wojny.

- Rozbudowany sektor ochrony zdecydowanie poszerza zasięg i możliwości oddziaływania FSWG (w porównaniu z dawnymi wojskami wewnętrznymi) jako infrastruktury państwa oficjalnego, wewnętrznego zaplecza zabezpieczającego stabilność reżimu autorytarnego oraz środowiska wykonawczego projektów politycznych i społecznych Kremla.

I. NA WZÓR I PODOBIENSTWO ARMII

1. Rosgwardia – instrument militarny czy policyjny?

Powołany w 2016 r. nowy resort siłowy Federacji Rosyjskiej był *de facto* segmentem ochrony porządku publicznego i infrastruktury krytycznej państwa, wyłączonym ze struktury MSW. Usamodzielnienie go w postaci nowej służby miało usprawnić jego działalność na dotychczasowych polach bezpieczeństwa wewnętrznego Rosji, a zarazem wzmocnić jego kompetencje obronne w ramach organizacji wojskowej państwa.

W definicji prawnej służby zawartej w ustawie „O wojskach Gwardii Narodowej FR” z 3 lipca 2016 r. położono nacisk na jej rolę w systemie bezpieczeństwa FR: „Gwardia Narodowa to organizacja wojskowa utworzona w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwowego i publicznego, ochrony praw i wolności człowieka i obywatela”. Do katalogu zadań statutowych służby według art. 2 tejże ustawy zaliczono:

1. udział, wspólnie z organami struktur spraw wewnętrznych, w działaniach w zakresie ochrony porządku i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz zabezpieczenia reżimu (ładu) stanu nadzwyczajnego;
2. udział w walce z terroryzmem oraz zabezpieczenie reżimu prawnego operacji antyterrorystycznych;
3. udział w zwalczaniu ekstremizmu;
4. udział w obronie terytorialnej FR;
5. ochronę ważnych obiektów państwowych i ładunków specjalnych zgodnie z katalogiem zatwierdzonym przez rząd FR;
6. wsparcie służb granicznych FSB w ochronie granicy państwowej FR;

7. ochronę członków władz podmiotów FR (zgodnie z rozporządzeniem prezydenta FR).

Oprócz punktów 3 i 7 (ten ostatni pojawił się w wyniku nowelizacji ustawy w 2018 r.) wymienione zadania w istocie nie różnią się od obowiązków b. wojsk wewnętrznych. Ich uszczegółowienie przynosi dekret prezydencki z 30 września 2016 r. zatwierdzający statut FSWGN i uwypuklający funkcję kontrolną Rosgwardii „w sferze prywatnej działalności ochroniarskiej, w sferze prywatnej działalności detektywistycznej oraz w sferze ochrony pozaresortowej”. Katalog zadań statutowych służby według załącznika do dekretu jest szerszy, choć równie ogólnikowy. Należą do niego:

1. wypracowanie i realizacja polityki państwa w wyznaczonych sferach działalności;
2. przygotowanie normatywno-prawnych regulacji w wyznaczonych sferach działalności;
3. organizacja udziału wojsk Gwardii Narodowej w ochronie porządku publicznego i zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego;
4. organizacja udziału wojsk Gwardii Narodowej w walce z terroryzmem i ekstremizmem oraz zapewnienie porządku prawnego operacji antyterrorystycznych;
5. organizacja udziału wojsk Gwardii Narodowej w obronie terytorialnej Federacji Rosyjskiej;
6. utrzymywanie wojsk Gwardii Narodowej w niezbędnej gotowości;
7. organizacja użycia wojsk Gwardii Narodowej zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej;

8. realizacja przedsięwzięć na rzecz rozbudowy i rozwoju wojsk Gwardii Narodowej;
9. sprawowanie federalnej kontroli państwowej (nadzoru) nad:
 - obrotem bronią w użytku cywilnym² i służbowym, bronią wręczaną w charakterze nagród, amunicją, a także stanem technicznym broni strzeleckiej i służbowej znajdującej się w czasowym użytkowaniu obywateli i organizacji;
 - prywatną działalnością ochroniarską i detektywistyczną w Federacji Rosyjskiej;
 - zapewnieniem bezpieczeństwa kompleksu paliwowo-energetycznego;
 - działalnością jednostek ochrony osób prawnych o specjalnych zadaniach statutowych, a także jednostek ochrony resortowej;
10. zapewnienie ochrony socjalnej i prawnej wojskowym, osobom służącym w wojskach Gwardii Narodowej i mającym stopnie policyjne (współpracownikom), federalnym cywilnym urzędnikom państwowym, obywatelom zwolnionym ze służby wojskowej w wojskach Gwardii Narodowej, członkom ich rodzin, a także innym osobom podlegającym zabezpieczeniu socjalnemu przez Rosgwardię zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej.

Statut zrównuje pozycję ustrojową FSWGN z pozycją rosyjskich służb specjalnych – staje się ona jednym z resortów prezydenckich, tj. federalnym organem władzy wykonawczej, którego działalnością kieruje prezydent, a jej szef ma rangę ministra federalnego. Statut przynosi także szczegółowe rozwiązania dotyczące zarządczych pełnomocnictw kierownictwa służby, a także jej pełnomocnictw w zakresie działań interwencyjnych i obronnych. Do tych ostatnich należą np.: planowanie

² Zgodnie z ustawą federalną „O broni” termin prawny „obróć bronią” ma szerokie konotacje: posiadanie broni, jej transport, użycie itp.

użycia wojsk w czasie wojny i pokoju, uczestnictwo w przygotowaniu planu mobilizacyjnego rozwinięcia wojsk, udział w walce informacyjnej, udział w przedsięwzięciach z zakresu obrony cywilnej i terytorialnej, gromadzenie i szkolenie rezerw, rozpoznanie terenowe i przeciwdywersyjne w rejonach dyslokacji. Wojskowe standardy służby podkreślono także w pełnomocnictwach jej dyrektora – w pełnym zakresie kieruje się on statutem dyscyplinarnym SZ, ściśle współpracuje z resortem obrony, w uzgodnieniu z nim zgłasza propozycje dyslokacji i redyslokacji wojsk Rosgwardii, propozycje dotyczące ich struktury i składu, powołania zgrupowań operacyjno-terytorialnych, ich reorganizacji i likwidacji.

Zarysowany kontekst zadaniowy FSWGN skłania do wniosku o podwójnej misji tej służby – policyjno-ochronnej (ochrona porządku publicznego, ochrona infrastruktury krytycznej państwa) oraz wojskowej (udział w zwalczaniu zagrożeń niemilitarnych, takich jak dywersja, terroryzm, ekstremizm, udział w obronie terytorialnej państwa). Podwójny charakter służby uwypuklają w swych wypowiedziach jej oficjalni przedstawiciele, stale podkreślający, że struktury terytorialne i potencjał bojowy FSWGN stanowią istotny element organizacji wojskowej FR, oraz opisujący jej misję jako „bojowo-służbową”.

Wojskowy system organizacji potencjału bojowego wskazuje Regulamin operacyjno-terytorialnego zgrupowania wojsk Gwardii Narodowej Federacji Rosyjskiej³, ustanowiony dekretem prezydenta Władimira Putina nr 236 z 24 maja 2017 r. „Operacyjno-terytorialne zgrupowanie, czyli okręg” zdefiniowano w jego punkcie 1 jako „jednostkę wojskowo-administracyjną wojsk Gwardii Narodowej FR, tworzoną w celu realizacji powierzonych im zadań”.

Zadania te prawodawca umieszcza zarówno w obszarze bezpieczeństwa, jak i obronności, o czym świadczy punkt 7 dekretu. Kontrowersyjny

³ *Задачи и функции оперативно-территориальных объединений войск национальной гвардии*, Росгвардия, www.rosgvard.ru.

zdaniem niektórych ekspertów⁴ podpunkt 7(a) stanowi, iż „decyzją prezydenta FR jednostki i związki taktyczne SZ, inne formacje wojskowe i organy mogą być przekazane w podporządkowanie operacyjne dowódcy okręgu w celu wykonania zadań powierzonych wojskom Gwardii Narodowej”. Konstatując rosnącą rangę polityczną Rosgwardii, pomijali oni przy tym „symetryczny” podpunkt 7(b), stanowiący, że „jednostki i związki taktyczne wojsk Gwardii Narodowej mogą być przekazane pod dowództwo operacyjne dowódcy okręgu wojskowego SZ FR w celu wykonania zadań z dziedziny obrony”.

W rzeczywistości podkreślono tu autonomię taktyczną wojsk FSWGN – pełnią one swą misję samodzielnie, jednak w przypadkach szczególnych mogą posiłkować się siłami obrony FR. Siły Gwardii cechuje ponadto mobilność i elastyczność w zakresie dyslokacji i użycia. Wskazuje na to punkt 8 Regulaminu, stanowiący, że decyzją dowódcy wojsk jednego okręgu Rosgwardii mogą one zostać przekazane pod dowództwo innego okręgu.

Na terytorium Federacji Rosyjskiej FSWGN rozlokowana jest w ośmiu okręgach i w każdym z nich znajduje się zgrupowanie wojsk. Są to:

- Okręg Centralny (z siedzibą w Moskwie),
- Okręg Północno-Zachodni (Petersburg),
- Okręg Północnokaukaski (Piatigorsk),
- Okręg Południowy (Rostów nad Donem),
- Okręg Nadwołżański (Niżny Nowogród),
- Okręg Uralski (Jekaterynburg),
- Okręg Syberyjski (Nowosybirsk),
- Okręg Wschodni (Chabarowsk).

Odpowiadają one okręgom federalnym i znajdują się w bezpośredniej dyspozycji pełnomocników prezydenta (którzy stoją na ich czele).

⁴ А. Гольц, *Росгвардия подминает Генштаб*, „The New Times”, nr 19–20, 5.06.2017, www.newtimes.ru.

W okręgach FSWGN funkcjonują zarządy lokalne (republikańskie, obwodowe, zarządy oddziałów). Ta struktura pokrywa się z podziałem administracyjnym Federacji Rosyjskiej. Lokalną obecność Rosgwardii wzmacniają terytorialne oddziały struktur ochrony pozaresortowej. Na szczeblu okręgów i podmiotów FR są one kierowane przez zarządy, na niższych szczeblach – przez oddziały. Strukturę terenową Rosgwardii dopełnia aparat centralny (zob. wykres 1)⁵.

Potencjałem bojowym dowodzi Sztab Główny Wojsk GN, któremu są podporządkowane sztaby okręgów i centralny węzeł łączności; bezpośrednio podlega mu ponadto stacjonująca w miejscowości Bałaszycha 1. Samodzielna Dywizja Specjalnego Przeznaczenia im. Feliksa Dzierżyńskiego (10 tys. żołnierzy)⁶.

Stan FSWGN obserwatorzy szacują na ok. 500 tys. osób. Liczba etatów według Zołotowa wynosi 340 tys., ale do roku 2020 ma być zwiększona o jedną trzecią. Według jego zastępcy gen. Siergieja Lebiediewa ponad połowę tej wartości stanowi segment ochrony Rosgwardii (160 tys. osób zatrudnionych w formacjach policyjnych oraz 53 tys. pracowników przedsiębiorstwa Ochrona). W trakcie briefingu podsumowującego pierwszy rok działalności FSWGN generał oprócz jej funkcji ochronnej wyeksponował policyjną: 1,7 mln osób zatrzymano za wykroczenia, a 46,5 tys. aresztowano pod zarzutem popełnienia przestępstwa⁷.

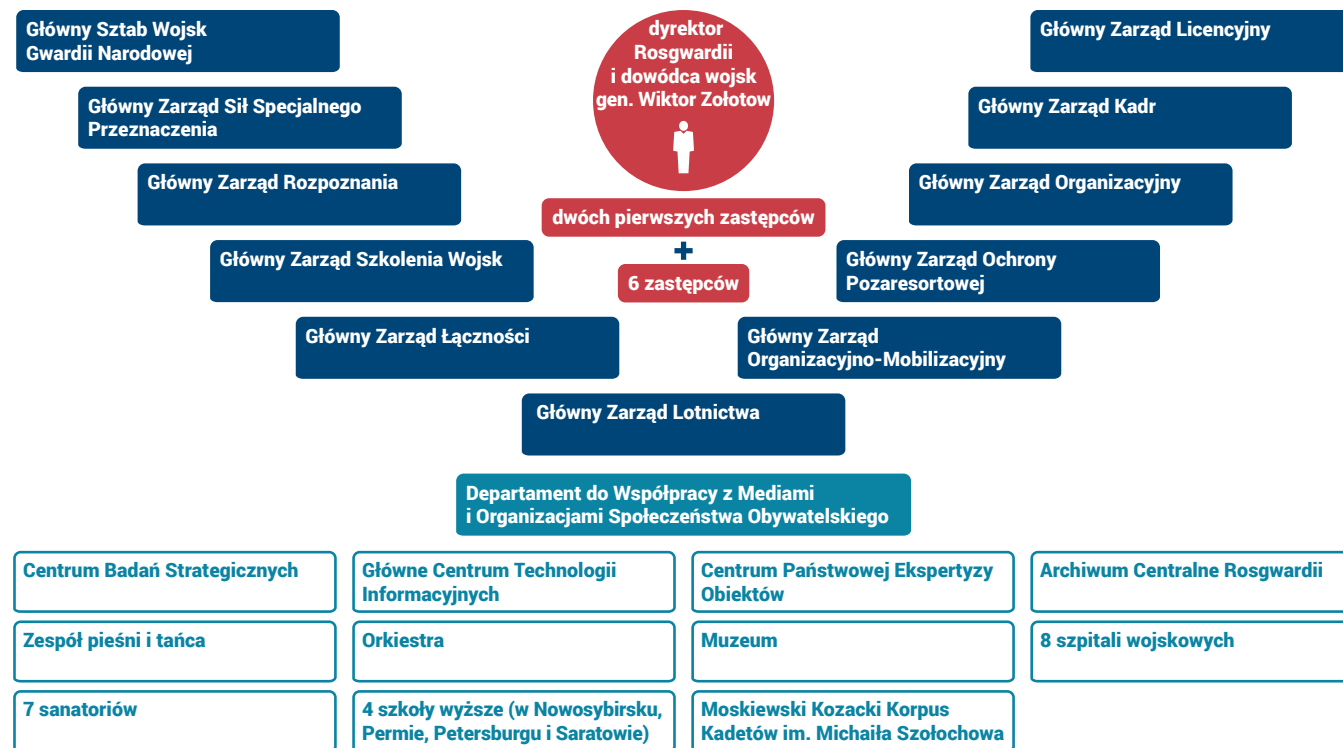
⁵ Pełnej struktury aparatu centralnego FSWGN oficjalnie nie podano. Można ją zrekonstruować na podstawie prezydenckich dekretych dotyczących mianowania szefów poszczególnych zarządów, a także doniesień medialnych. Zob. np. *Путин назначил руководство Росгвардии*, РИА Новости, 13.10.2017, www.ria.ru; *Разведка Росгвардии будет «вскрывать угрозы для государственного строя в России»*, Русский Монитор, 19.12.2016, www.rusmonitor.com.

⁶ Początki dywizji sięgają 1921 r., kiedy z inicjatywy Feliksa Dzierżyńskiego utworzono pierwszy oddział specjalnego przeznaczenia (OSNAZ). W 1924 r. stał się on trzonem trzypułkowej dywizji, a po śmierci Dzierżyńskiego otrzymał jego imię.

⁷ Wypowiedź tę należy interpretować w kontekście ostrej wcześniej krytyki MSW. Resortowi zarzucano wzrost przestępczości – mimo wzrostu liczebności funkcjonariuszy. Zob. *Состоялся брифинг заместителя директора Росгвардии генерал-лейтенанта полиции Сергея Лебедева*, Росгвардия, 14.12.2016, www.rosgvard.ru.

Mapa. Okręgi terytorialne Rosgwardii



Wykres 1. Aparat centralny Rosgwardii**Źródło:** opracowanie własne.

2. Zmiany nie tylko techniczne

Jak już wspomniano, oprócz regularnych jednostek wojsk wewnętrznych do FSWGN włączono podległe wcześniej MSW struktury zmilitaryzowanej ochrony pozaresortowej, struktury nadzoru i licencjonowania działalności ochroniarskiej i detektywistycznej, struktury do wydawania pozwoleń na użytkowanie broni służbowej i prywatnej oraz jej ewidencjonowania, a także federalne przedsiębiorstwo państwowe Ochrona świadczące odpłatne usługi ochroniarskie. Rozrzucone po całym terytorium FR policyjne oddziały specjalnego przeznaczenia (np.: Ruś, Rosicz, Skif, Ryś, Ural, Jermak, Nars, Kuzbas, Tarnik, Tajfun, Bułat, Żubr) różniły się wykształceniem, statusem prawnym funkcjonariuszy/żołnierzy i zadaniami. Jednostki z różnych regionów miały odmienne umundurowanie i ekwipunek (wyposażenie policji było częściowo finansowane z budżetów lokalnych). W MSW rozróżniano ponadto specnaz policyjne i wojskowe. Policyjne specjalizowały się w pacyfikacji demonstracji (160 oddziałów milicji specjalnego przeznaczenia, OMON) i walce z zorganizowaną przestępczością (82 specjalne oddziały szybkiego reagowania, SOBR). Wojskowy charakter miały samodzielne oddziały rozpoznania wojsk wewnętrznych (ORO) i oddziały specjalnego przeznaczenia (OSNAZ), kierowane do walki z nielegalnymi formacjami zbrojnymi oraz ochrony strategicznych obiektów państwowych i konwojowania transportów specjalnych. Służba w nich odbywała się na podstawie poboru i kontraktu.

Realizowane przez FSWGN zmiany wpisują się w ogólną tendencję do militaryzacji i integracji organizacji wojskowej państwa. Nie narusza to autonomii kompetencyjnej Rosgwardii, której istotnymi atutami są zdolność do natychmiastowego reagowania i elastyczne użycia siły, zdolność do samodzielnego prowadzenia rozpoznania, a także możliwość kierowania operacjami niewojskowymi, do których można zaliczyć operacje humanitarne w czasie klęsk żywiołowych i katastrof, ochronę imprez masowych, rozpędzanie mityngów opozycji, likwidowanie grup zorganizowanej przestępczości, ale

także kontrterroryzm, działania przeciwdywersyjne oraz zwalczanie nielegalnych ugrupowań zbrojnych i zagrożeń informacyjnych, tj. przeciwdziałanie wszystkim zagrożeniom definiowanym jako hybrydowe.

Zgodnie z pierwotnym założeniem⁸ formowanie Rosgwardii miało zakończyć się do 1 stycznia 2018 r. Mamy wprowadzić do czynienia z opóźnieniami w realizacji planów, jednak kierunek zmian jest wyraźnie zarysowany. Wyznaczają go:

1. Przejście na kontraktowy system uzupełnienia

Największe perturbacje dotyczyły zapowiadanego przejścia funkcjonariuszy OMON-ów i SOBR-ów do służby kontraktowej przed upływem 1 stycznia 2018 r. Trudności z tym związane (na początku stosowano typową procedurę obejmującą m.in. komisję wojskowo-medyczną) zostały usunięte w wyniku ingerencji ustawodawczej prezydenta. W myśl wniesionych przezeń poprawek do ustawy „O wojskach Gwardii Narodowej Federacji Rosyjskiej”, zatwierdzonych przez Dumę pod koniec maja 2019 r., gwardziści posiadający stopnie policyjne mogą być przenoszeni do służby kontraktowej bez powtórnej procedury kwalifikacyjnej (badania lekarskie, sprawdzian umiejętności, kwalifikacji i sprawności fizycznej)⁹. Zachowają dotychczasowe gwarancje socjalne oraz nabędą nowe, przysługujące im z tytułu służby wojskowej. Ponadto do służby kontraktowej w Rosgwardii będą mogli przystępować żołnierze powyżej 40. roku życia. W systemie kontraktowym będą przeszkalane także siły rezerwy FSWGN.

⁸ ТАСС: «Сергей Меликов: создание Росгвардии полностью завершится в январе 2018 года», Росгвардия, www.rosgvard.ru.

⁹ Путин подписал закон об упрощенном приеме на службу по контракту в Росгвардию, ТАСС, 7.06.2019, www.tass.ru

2. Wojskowy system dowodzenia

Wojska Gwardii zostały podporządkowane jednemu dowództwu i objęte jednolitą bazą prawną. Jej żołnierze są szkoleni w systemie wojskowym. Uproszczono wcześniejszą potrójną podległość wojsk: prezydentowi, ministrowi spraw wewnętrznych i dowódcy wojsk. Szczebel pośredni w hierarchicznej strukturze dowodzenia został wyeliminowany.

W tym miejscu warto przypomnieć, że rosyjski system dowodzenia charakteryzuje silna tradycja podporządkowania władzy politycznej. Dyrektor jest szefem Głównego Sztabu Wojsk, ale to Prezydent Federacji Rosyjskiej jest głównodowodzącym i zwierzchnikiem sił zbrojnych. Gwardzistów specnazów będą obowiązywać regulaminy wojskowe. Status prawny wojskowych daje dowództwu dodatkowe instrumentarium – mogą na przykład zarządzić ich skoszarowanie. Regulaminy te poprawiają zarazem warunki finansowe (szereg dodatkowych ulg i rekompensat, np. dodatek urlopowy), a także socjalno-bytowe gwardzistów (udział w programie hipoteki wojskowej).

3. Podwójne wyposażenie gwardzistów

Żołnierze Rosgwardii będą mieli podwójny ekwipunek: bojowy (analogiczny do sprzętu piechoty) i specjalny – do ochrony porządku publicznego (kamizelki, hełmy z otwieranymi plastikowymi przyłbicami, tarcze, pałki gumowe, pojemniki z gazem łzawiącym, granaty gazowe, armatki wodne itd.)¹⁰. Możliwość adaptacji do współczesnych zagrożeń ma zapewnić zmodyfikowane na potrzeby służby wyposażenie osobiste Ratnik¹¹. Ekwipunek indywidualny gwardzistów

¹⁰ Владислав Шурыгин, *Это Росгвардия!*, Изборский клуб, 17.07.2017, www.izborsk-club.ru.

¹¹ Т.Д. Намсараев, *Переворужение войск национальной гвардии и модернизация имеющихся образцов*, „Академический вестник войск национальной гвардии Российской Федерации” 2017, nr 3 (36).

(w tym na przykład systemy spadochronowe) w powszechnej opinii wyróżnia się nowoczesnością w porównaniu z dawnym wyposażeniem policyjnych specnazów. Obserwatorzy zwracają uwagę m.in. na regularne używanie przez siły FSWGN nowoczesnych systemów rozpoznania i monitoringu, w tym bezzałogowców. Są one na wyposażeniu oddzielnie bazujących oddziałów lotniczych specjalnego przeznaczenia (AOSP), wchodzących w skład terytorialnych organów Rosgwardii¹².

4. **Zmiany organizacyjne: autonomia i samowystarczalność**

Najbardziej radykalne zmiany dotyczą formacji specjalnego przeznaczenia. Znalazły się one w centrum uwagi już podczas reformy MSW. W 2011 r. pojawiły się regionalne centra specjalnego przeznaczenia w Nowosybirsku, Niżnym Nowogrodzie, Kazaniu, Barnaule i Szczółkowie pod Moskwą. Niezależnie od nich działały Centrum Lotnictwa Specjalnego Przeznaczenia do Reagowania Operacyjnego, centra specjalnego przeznaczenia ochrony pozaresortowej MSW Rosji i inne.

W Rosgwardii ma miejsce konsolidacja tych sił¹³. Na początku 2017 r. powołano Główny Zarząd Sił Specjalnego Przeznaczenia. Jednostki OMON, ORO, SOBR i in. znalazły się pod jednym dowództwem. W centrach regionalnych Rosgwardii mają powstać jego zarządy terytorialne oraz bazy zabezpieczenia materiałowo-technicznego. Specnazы FSWGN mają własne oddziały rozpoznania i własne grupy do walki z dronami. Celem tych zmian jest podniesienie skuteczności jednostek, ich rozwój funkcjonalny i samowystarczalność. Zgodnie

¹² *Генерал-полковник Сергей Меликов в преддверии Дня авиации Росгвардии вручил награды отличившимся военнослужащим и сотрудникам*, Росгвардия, 22.03.2018, www.rosgvard.ru.

¹³ А. Лыков, И. Кордешов, *Слаживание территориальных органов ФСВНГ как элемент формирования войск*, „Академический вестник войск национальной гвардии Российской Федерации” 2017, nr 3 (36).

z założeniem mają one być szybko przerzucane do dowolnego regionu FR w zależności od potrzeb.

Pilotażowy regionalny zarząd sił specjalnego przeznaczenia Rosgwardii powstał w obwodzie moskiewskim na bazie dywizji im. Dzierżyńskiego. W jego skład włączono jednostki SOBR z miasta Dołgoprudnyj i oddziały OMON-u dyslokowane w podmoskiewskich miejscowościach Szczółkowo, Siergijew Posad i Podolsk. Obsługuje ją 70. pułk lotnictwa specjalnego przeznaczenia stacjonujący w Jermolinie (obwód kałuski) oraz eskadryla specjalnego przeznaczenia stacjonująca w Szczółkowie w obwodzie moskiewskim. Kolejny zarząd regionalny, obsługujący Kaukaz, ma powstać w Piatigorsku.

5. **Zasada ścisłego współdziałania z pozostałymi resortami siłowymi FR**

Dawną podległość resortowi spraw wewnętrznych FR zastąpiono formułą ścisłego współdziałania z MSW w obszarze wspólnych kompetencji. Uwypuklano je zwłaszcza na początku działalności FSWGN, kiedy pojawiły się perturbacje z siłowym zabezpieczeniem operacji policyjnych. W dokumentach prawnych i materiałach informacyjnych zamieszczanych na stronie Rosgwardii podkreśla się jednak ścisłą współpracę także z innymi resortami (zob. wykres 2).

Jej zacieśnianiu służą według gen. Jurija Babkina, odpowiedzialnego w Rosgwardii za pion szkoleniowy, dwustronne porozumienia z Ministerstwem Obrony, MSW, FSB, Służbą Wywiadu Zagranicznego (SWZ) i FSO o podnoszeniu kwalifikacji i przeszkalaniu gwardzistów¹⁴, a także wspólne ćwiczenia specnazów różnych resortów¹⁵. Uważa

¹⁴ *Росгвардия откроет свой факультет в Институте физкультуры Минобороны*, РБК, 18.10.2018, www.rbc.ru.

¹⁵ Oprócz specnazów Rosgwardii istnieją Alfa i Wypieł FSB, Zasłon SWZ, specnazy Głównego Zarządu Sztabu Generalnego FR (znanego bardziej pod akronimem GRU), tzw. czarne berety FSO, tj. oddział komandosów wyspecjalizowany w operacjach

się ponadto, że ich unifikacja dokonuje się także poprzez wdrażanie rozwiązań przyjętych w Siłach Operacji Specjalnych FR, co ma jakoby potwierdzać tezę o kompleksowym planie rozwoju formacji specjalnych, obejmującym wszystkie resorty zmilitaryzowane¹⁶.

Wykres 2. Współdziałanie Rosgwardii z wybranymi resortami siłowymi FR

	ROSGWARDIA		
	FSB	MCzS	Min. Obrony
obrona cywilna	✓	koordynacja	✓
obrona terytorialna	✓	✓	koordynacja
stan wojenny	✓	✓	koordynacja
ochrona granic	koordynacja	✓	✓
zwalczanie terroryzmu i ekstremizmu	koordynacja	✓	✓
ochrona obiektów	✓	✓	✓
ratownictwo i operacje ratownicze	✓	koordynacja	✓

Źródło: opracowanie własne.

6. Intensyfikacja ćwiczeń

Ćwiczenia jednostek Rosgwardii zintensyfikowano na wzór SZ FR. Trenują one zarówno wspólnie z żołnierzami pozostałych resortów siłowych, jak i oddzielnie. Scenariusze ćwiczeń są różne: wsparcie

¹⁶ antyterrorystycznych, specnaz MCzS. Podobnie jak Siły Operacji Specjalnych Ministerstwa Obrony FR są one uważane za elitarne oddziały wojskowej organizacji FR. Wielu obserwatorów uważa, że Rosgwardia, podobnie jak armia w przypadku Sił Operacji Specjalnych, powiela rozwiązania wypracowane w FSB. Szczególną atencją obserwatorów cieszą się specnazy Alfa i Wypieł wchodzące w skład Centrum Specjalnego Przeznaczenia FSB / Centrum Antyterrorystycznego FSB – struktur Służby Ochrony Porządku Konstytucyjnego i Walki z Terroryzmem (2. Służba FSB). Centrum powstało w 1998 r. z inicjatywy ówczesnego szefa FSB Władimira Putina. Zob. A. Степанов, Коммандос и не снилось. Спецназ ФСБ назван одним из лучших в мире, „Российская газета” nr 80 (7838), 10.04.2019.

SZ w walkach miejskich i tłumieniu protestów ludności, zwalczanie sabotażu i dywersji, odbijanie zakładników, operacje antyterrorystyczne, operacje humanitarne.

Motywym przewodnim pierwszego szkolenia dwóch brygad wojsk Rosgwardii i Centrum Specjalnego Przeznaczenia (łącznie 4 tys. ludzi) było zwalczanie terroryzmu, ekstremizmu i dywersji, w tym nielegalnych formacji stawiających za cel wzniecenie buntu lub zbrojny zamach stanu na ustrój konstytucyjny FR. Przeprowadzono je latem 2016 r. w obwodzie wołgogradzkim¹⁷ wspólnie z komandosami z 56. Brygady Powietrznodesantowej, którzy zgodnie ze scenariuszem zablokowali część jednostek Rosgwardii. Ćwiczeniami dowodził gen. Andriej Chołszakow, zastępca dowódcy Wojsk Powietrznodesantowych FR.

Rosgwardia uczestniczyła też wraz z jednostkami ratownictwa MCzS i Centrum Specjalnego Przeznaczenia FSB w ćwiczeniach Zapad-2017, zaś po ich zakończeniu specnazy GN odbyły wraz z jednostkami białoruskimi szkolenie w zakresie desantowania oraz pełnienia funkcji zaplecza logistycznego i wojsk tyłowych. Wojska GN (obok FSB, MSW i MCzS) wymieniano w publikacjach relacjonujących ćwiczenia strategiczne Wostok-2018 z udziałem wojskowych ChRL i Mongolii, kiedy na 13 poligonach lądowych, 4 lotniczych i 4 morskich znalazło się jednocześnie prawie 300 tys. żołnierzy.

Przedstawiciele Rosgwardii podkreślają, że jej wojska szkolą się na terenach trudno dostępnych. W ramach rosyjsko-chińskich ćwiczeń specnazów pod kryptonimem Współpraca-2017 rosyjskie specnazy Witeź i Ryś wspólnie z chińskim (Pustynne lisy) ćwiczyły na terytorium Chin marsze i wspinaczkę w terenie pustynnym i górskim. W 2018 r. Witeź i Ryś, gwardziści z Okręgu Północno-Zachodniego

¹⁷ *Росгвардия и ВДВ отрабатывают вопросы взаимодействия на учениях*, РИА Новости, 29.07.2016, www.ria.ru.

i czeczeński specnaz Terek przeciwczyli w Arktyce działania pości-gowe i akcję likwidacyjną grupy dywersyjnej w rejonie o trudnych warunkach klimatycznych¹⁸. W tym samym roku FSWGN uczestni-czyła też w ćwiczeniach Północ-2018 (wraz z MSW, FSB, FSO i MCzS).

Prowadzone ćwiczenia potwierdzają, że głównym celem reformy było wyrównanie poziomu wyszkolenia żołnierzy różnych jednostek, ich skonsolidowanie oraz poprawa ich interoperacyjności z pozostałymi resortami siłowymi FR.

7. **Zwrot w polityce informacyjnej: długa pamięć i wzory zachodnie**

W odróżnieniu od FSB, SWZ czy GRU, które obchodziły niedawno swoje stulecie, FSWGN podkreśla swój imperialny rodowód i ponad-dwustuletnie tradycje. Jej początku upatruje się w 1811 r., kiedy w przededniu kampanii napoleońskiej car Aleksander I powołał Straż Wewnętrzną. Historycy resortowi uwypuklają przy tym podwójną podległość Straży – carowi (jako siła porządkowa) oraz ministrowi wojny (jako element organizacji wojskowej państwa). Jako strażnicz-ka długiej pamięci służb FSWGN odwołuje się także do doświadczeń sowieckich wojsk WCzK–GPU–OGPU–NKWD.

Poza rosyjskimi tradycjami eksperci Rosgwardii powołują się na wzory zachodnie (amerykańskiej Gwardii Narodowej, włoskich ka-rabinierów, a najczęściej – francuskiej żandarmerii i Gwardii Naro-dowej). Ta ostatnia odwołuje się do tradycji Marsylianki i „narodu pod bronią”. Rosyjska militaryzacja (organizacja wojskowa państwa i społeczeństwa) ma za zadanie powszechną mobilizację w obliczu ko-nieczności obrony oblężonej twierdzy (tj. wykreowanego zagrożenia).

¹⁸ Była to zarazem ewidentna manifestacja polityczna, bowiem kilka dni wcześniej media donosiły o arktycznych ćwiczeniach kanadyjskich sił zbrojnych.

3. Miejsce Rosgwardii w nowym modelu organizacji wojskowej Federacji Rosyjskiej

Jurij Bałujewskij, były szef Sztabu Generalnego, a obecnie doradca szefa FSWGN Zołotowa, nie ukrywa, że ustanawiający Rosgwardię dekret Putina z 5 kwietnia 2016 r. był logiczną konsekwencją *Planu obrony Federacji Rosyjskiej na lata 2016–2020*, zatwierdzonego w listopadzie 2015 r. Powołanie nowej struktury siłowej o kluczowym znaczeniu dla obrony terytorialnej FR jest w jego opinii „odповідzią na rzucone rosyjskiemu społeczeństwu wyzwania, w tym na zagrożenie zastosowania technologii tzw. oporu bez użycia siły, czy ściślej – kolorowej rewolucji”¹⁹.

Również według płk. Igora Kardasza Rosgwardia jest podstawą nowoczesnego, skutecznego systemu obrony terytorialnej tworzonego aktualnie w Rosji. Kardasz, szef Centrum Badań Strategicznych Rosgwardii, poszukuje analitycznej wykładni użycia jej wojsk²⁰. Podobnie jak gen. Bałujewski wyprowadza ją z natury współczesnych zagrożeń. Przypomina, że zagrożenia niewojskowe (terroryzm, radykalne grupy społeczne szerzące ekstremistyczne ideologie, zagraniczne organizacje pozarządowe, obywatele działający przeciwko integralności terytorialnej i destabilizujący sytuację w Rosji) już dawno zostały uznane za potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa FR, co znalazło wyraz w rosyjskich doktrynach wojennych i strategiach bezpieczeństwa narodowego. Zdefiniowane w nich zagrożenia idealnie wpisują się jego zdaniem w katalog zadań FSWGN, wyznaczając jej miejsce i rolę w nowej organizacji wojskowej państwa.

W ten sposób analitycy Rosgwardii ewidentnie przenoszą punkt ciężkości w debacie publicznej na temat FSWGN. W powszechnej opinii główną

¹⁹ Ю. Балуевский, *Война не кончается, она – замирает*, Независимая газета, 26.05.2017, nvo.ng.ru.

²⁰ К.И. Леонидович, *Развитие нормативно-правовой базы территориальной обороны Российской Федерации в современных условиях*, Военное право России, 5.03.2018, www.millaw.ru; tegoż, *Нормативные основы войск национальной гвардии Российской Федерации в территориальной обороне и контртеррористической операции*, Военное право России, 14.04.2017, www.millaw.ru.

przyczyną jej powołania była obawa władz FR przed niekontrolowanym rozwojem sytuacji wewnętrznej (społecznej, politycznej, ekonomicznej). Rosgwardia jako nadzwyczajny mechanizm stworzony na wypadek kryzysu systemowego miałyby poszerzyć paletę metod, sił i środków aparatu represji. Zagrożenia zewnętrzne (głównie kolorowe rewolucje i obcadywersja) stanowią przy takim podejściu jedynie pretekst do użycia siły wobec oponentów Kremla. Postawa ta jest pochodną dawnego i wciąż głęboko zakorzonego myślenia o zagrożeniach wewnętrznych i wojskach wewnętrznych (WW), które kojarzyły się przede wszystkim ze zwalczaniem opozycji kremłowskiej i rozwiązaniami siłowymi wobec ruchów protestu.

Pułkownik Kardasz i inni oficerowie z Centrum Badań Strategicznych Rosgwardii²¹ korygują wektory publicznej debaty, kładąc nacisk na dominujące współcześnie nieregularne formy walki, tj. działania poniżej progu wojny konwencjonalnej, oraz jawne i niejawne zaangażowanie formacji paramilitarnych (państwowych i niepaństwowych). Uwypuklają przy tym atuty FSWGN: jej „terytorialność”, tj. obecność w każdym regionie FR, oraz możliwość wykonywania zróżnicowanych zadań (zarówno bojowo-służbowych i operacyjnych, jak i specjalnych). Rosgwardia ma też być narzędziem skłaniającym przeciwnika do rezygnacji z aktywnych działań przeciwko Rosji (takich jak prowokacja, dywersja, terroryzm), czyli skutecznej OT. W przekonaniu analityków Centrum skuteczność tę zapewnia współczesna baza prawna OT, umożliwiająca rozwój jej sił i środków, ustawiczne szkolenie i przeszkalanie rezerw, ustanawiająca nowe organy zarządzania OT oraz rozgraniczająca pełnomocnictwa i odpowiedzialność poszczególnych podmiotów OT.

Działalność WW była w przeszłości objęta klauzulą tajności. Obecnie wręcz epatuje się opinię publiczną skalą udziału FSWGN w obronie tery-

²¹ Zob. np. dostępny w Internecie „Академический вестник войск национальной гвардии Российской Федерации”, dodatek ekspercki do czasopisma Rosgwardii „На боевом посту”. Oba pisma są kontynuacją analogicznych tytułów założonych przez MSW FR.

torialnej, potencjałem służby i jej możliwościami, co obrazują m.in. podawane oficjalnie dane liczbowe. Wprowadzenie problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego do debaty publicznej należy interpretować jako przejaw zmiany podejścia Kremla do polityki informacyjnej, której kwintesencją jest wypowiedź ministra obrony FR Siergieja Szojgu z kwietnia 2019 r. na temat planu utworzenia regionalnych centrów koordynacji działań resortów siłowych w sytuacjach kryzysowych. Pilotażowe porozumienie w tej sprawie Ministerstwo Obrony FR podpisało z gubernatorem obwodu tulskiego gen. Aleksiejem Diuminem²². Zakłada się, że centra zajmą się monitoringiem sytuacji ekonomicznej i społecznej, sytuacji kryzysowych, a także problemów infrastrukturalnych, zwłaszcza transportowych, w regionach. Informacje na ten temat, a także sygnały o wszelkich zmianach w miejscowej sytuacji wojskowo-politycznej będą otrzymywać lokalne organy władzy wykonawczej. W opinii Szojgu realizacja porozumienia to „milowy krok w rozwoju systemu zarządzania państwem i obroną (...). W sytuacji kryzysowej władze regionu będą mogły bezpośrednio współpracować z resortem obronnym, resortem obrony cywilnej i sytuacji nadzwyczajnych, a także resortami ochrony porządku prawnego zarówno w ich podporządkowaniu pionowym, jak i poziomym. W czasie spokoju i pokoju resort obrony otrzyma w zamian informacje na temat sytuacji socjalnej wojskowych i ich rodzin, o liczbie miejsc w placówkach edukacji przedszkolnej i szkolnej, o wykonaniu planu poboru do służby itp.”²³.

Według płk. Wiktora Murachowskiego, redaktora pisma „Arsenał Ojczyzny”, konieczność powołania takich centrów jest związana z nowymi obowiązkami władz lokalnych (władz podmiotów Federacji

²² Mianowany w 2016 r. gubernatorem obwodu tulskiego gen. Diumin rozpoczął karierę zawodową w Federalnej Służbie Ochrony. Przez wiele lat był wiceszefem Służby Ochrony Prezydenta, od 2015 r. – Głównego Sztabu Wojsk Lądowych. Jak ujawniono w filmie dokumentalnym TV RTR Płaneta „Krym. Droga do Ojczyzny”, w 2014 r. Diumin uczestniczył w operacji aneksji Krymu i ewakuacji prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza.

²³ *Шойгу пообещал создать во всех регионах кризисные центры управления*, Бизнес Online, 10.04.2019, www.business-gazeta.ru.

Rosyjskiej), które ponoszą odpowiedzialność za zorganizowanie obrony terytorialnej²⁴.

Jaskrawym przejawem zdynamizowania działań na rzecz OT była dokonana w 2014 r. nowelizacja ustawy „O obronie Federacji Rosyjskiej”, która przyniosła definicję prawną tego pojęcia²⁵. Kładzie ona nacisk na trzy elementy: 1) ochronę ważnych obiektów państwowych, 2) walkę z nielegalnymi ugrupowaniami zbrojnymi, desantem i dywersją przeciwnika oraz 3) profilaktykę tych zagrożeń. Związane z tym obowiązki władz podmiotów FR zasygnalizowano wówczas w objętym klauzulą tajności *Regulaminie Obrony Terytorialnej Federacji Rosyjskiej*. W 2017 r. art. 22 wspomnianej ustawy został poszerzony o punkty 4–10, dotyczące organizacji międzyresortowych sztabów koordynacyjnych. W myśl nowych przepisów sztabami kierują szefowie podmiotów FR (prezydenci republik federalnych, gubernatorzy obwodów, prezydenci miast itd.), osobiście odpowiedzialni za realizację obowiązków wynikających z przepisów o OT oraz za stan sił i środków tworzonych w tym celu²⁶.

²⁴ *В регионах появятся антикризисные центры Минобороны*, Век, 10.04.2019, www.wek.ru.

²⁵ Zawiera ją artykuł 22 ustawy: „Obrona terytorialna – to system realizowanych w czasie stanu wojennego przedsięwzięć z zakresu ochrony i obrony obiektów wojskowych, ważnych obiektów państwowych i specjalnych, zapewniających życiową działalność ludności, funkcjonowanie transportu, linii komunikacji i łączności, obiektów energetyki, obiektów stanowiących zwiększone zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska naturalnego, przedsięwzięć w zakresie walki z formacjami dywersyjno-wywiadowczymi obcych państw i nielegalnymi ugrupowaniami zbrojnymi, przedsięwzięć w zakresie wykrywania, profilaktyki, przerywania, minimalizacji i/lub likwidacji skutków ich działalności w celu stworzenia pomyślnych warunków funkcjonowania wymienionych obiektów oraz użycia Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej, innych wojsk, formacji zbrojnych i organów oraz tworzonych na czas wojny formacji specjalnych”.

²⁶ Ze względu na wyłączne prerogatywy władz federalnych w kwestiach bezpieczeństwa i obronności, a także nadzoru nad wykonywaniem przepisów w tych obszarach, rola lokalnych struktur władzy ogranicza się w praktyce do realizacji zadań zleconych przez centrum federalne. Z tego powodu rosyjskie ustawodawstwo skupia się głównie na określeniu powinności struktur władzy lokalnej. Są one zobowiązane m.in. do nieprzerwanych dostaw energii dla SZ, realizacji usług i świadczeń na potrzeby SZ, innych wojsk i formacji specjalnych, wykonywania zadań na rzecz OC i OT, przygotowań mobilizacyjnych, w tym realizacji planów relokacji zakładów i produkcji na cele zbrojeniowe. W praktyce lista zadań władz lokalnych

Należy w tym miejscu odnotować, że w Rosji nie ma ścisłego odpowiednika polskiej czy – szerzej – zachodniej OT. Rosyjska OT jest z definicji systemem przedsięwzięć realizowanych w czasie stanu wojennego. FR nie przewiduje przy tym możliwości napaści zbrojnej na jej terytorium. OT to służba formacji ochronnych i ratowniczych, a także służba rezerwy, która ma ochraniać tyły i poszerzać zaplecze SZ. Jest ona zarazem czynnikiem spajającym cały aparat państwa. **Rozsiana po całym terytorium FR Rosgwardia jest traktowana jako jeden z mechanizmów integracji obszaru państwa. Aparat bezpieczeństwa i obrony Rosji po części zastępuje i kontroluje aparat państwa oficjalnego, przenika wszystkie poziomy życia kraju, staje się jego infrastrukturą.** Tak też należy interpretować cytowaną wyżej wypowiedź ministra Szojgu o „milowym kroku” w zarządzaniu państwem i obroną.

W specyfikę rosyjskiej OT wpisuje się realizowana przez wojska Rosgwardii ochrona obiektów infrastruktury krytycznej państwa (zwłaszcza komunikacyjnej), a także obiektów niosących podwyższone zagrożenie (elektrownie jądrowe, obiekty sektora paliwowo-energetycznego). Dotyczy to także sprawowanej przez GN federalnej kontroli państwowej (nadzoru) nad działalnością ochroniarską w Rosji i cywilnym obrotem bronią. Według danych samej Rosgwardii w prywatnym użytku znajduje się ok. 7 mln sztuk broni różnego rodzaju i kalibru. Federalny nadzór nad nią oznacza licencjonowanie posiadania broni, kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących jej używania, a także prowadzenie banków danych broni i pracowników organizacji ochrony – zarówno prywatnych, jak i części państwowych, tzw. resortowych.

Kontrola nad obrotem bronią i organizacjami ochrony umożliwia Rosgwardii nie tylko nadzór nad dochodowym komercyjnym rynkiem usług

rośnię. Nie można też wykluczyć nieformalnych (niestatutowych) działań kontrolnych Rosgwardii w tym zakresie. Jej rozbudowana struktura terenowa oraz możliwości formalne i nieformalne (spektrum zadań GN w 2018 r. zostało poszerzone o ochronę fizyczną władz lokalnych) pozwalają na egzekwowanie działań lokalnych na wszystkich szczeblach administracyjnych – od najniższego do najwyższego.

ochroniarskich, lecz także wspieranie prywatnych i parapaństwowych struktur siłowych, a w razie potrzeby – tworzenie takich struktur i wyznaczanie im zadań. W tym sensie przedłużeniem Rosgwardii są też tzw. armia Kadyrowa i tzw. wojska kozackie.

Powołanie FSWGN i nowe obowiązki władz lokalnych FR można traktować jako rosyjski sposób rozwiązywania problemów związanych z OT. Postulowana w jej ramach wojskowa organizacja społeczeństwa – zgodnie z rosyjską kulturą strategiczną – nie przewiduje oddolnych inicjatyw. Jest ona zarządzana odgórnie i poddana ścisłej kontroli resortów siłowych.

Udział FSWGN w OT, w spektakularny sposób wprowadzający tę służbę do debaty publicznej, nie powinien przesłaniać faktu, że z punktu widzenia Kremla Rosgwardia ma być użyteczna „tu i teraz”, tzn. w czasie wojny i pokoju, na prowincji i w centrum, gdzie notabene skoncentrowano najlepiej wyszkolone jednostki. Jest ona służbą wielofunkcyjną i wielozadaniową. Oprócz zadań statutowych może też wykonywać te niestatutowe, a także – na zlecenie Kremla – osłaniać i kamuflować działania innych służb.

II. UKRYTY POTENCJAŁ POD SPECJALNYM NADZOREM ROSGWARDII

1. Zatłoczony sektor ochrony – charakterystyka ogólna

Zgodnie z ustawą „O wojskach Gwardii Narodowej” FSWGN jest państwowym organem władzy wykonawczej odpowiedzialnym za całokształt spraw związanych z realizacją polityki państwa w sferze działalności ochronnej. Rosgwardia nadzoruje i kontroluje firmy prowadzące taką działalność, a także zasoby niezbędne w branży ochrony – broń i środki przymusu oraz licencje upoważniające do ich stosowania. Ten wymiar jej działalności uwypuklił prezydent Putin²⁷, wyjaśniając oficjalnie cele jej powołania, jakimi miały być zaprowadzenie porządku w sektorze oraz oszczędności budżetowe wynikające z obniżenia kosztów funkcjonowania rosyjskich służb ochrony.

Wiąże się z tym paradoks reformatorski – Rosgwardia jest bowiem jednocześnie największym w Rosji dostawcą komercyjnych usług ochroniarskich. Monopolistyczną pozycję na rynku zapewnia jej faktyczna bezalternatywność w przypadku obiektów mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Różnorodne usługi świadczy zarówno nieodpłatnie (strategiczne obiekty z listy tworzonej przez administrację prezydencką oraz tzw. „ważne obiekty federalne podlegające ochronie FSWGN”, których wykaz przedstawia rząd FR), jak i odpłatnie, na podstawie umów cywilno-prawnych. Takie umowy są zawierane z centralnymi organami władzy wykonawczej, władzami lokalnymi (podmiotów FR), spółkami skarbu państwa oraz korporacjami państwowymi, a także indywidualnymi przedsiębiorcami i osobami prywatnymi.

W odróżnieniu od podporządkowania Rosgwardii WW MSW i oddziałów specjalnych policji powierzenie jej funkcji kontrolnej w sferze ochrony

²⁷ Путин объяснил причину создания Национальной гвардии, Интерфакс, 14.04.2016, www.interfax.ru.

wzbudziło zastrzeżenia obserwatorów. Od czasów ZSRR funkcja ta pozostawała w gestii MSW – część aparatu tego resortu była przeznaczona do ochrony zakładów przemysłowych, kołchozów, ministerstw itd. Obowiązki **państwowej ochrony resortowej** MSW dzieliło z KGB (ochrona ważnych instytucji państwowych i obiektów strategicznych) oraz instytucjami uprawnionymi do powołania zmilitaryzowanych oddziałów ochrony (*ведомственная военизированная охрана*). Państwowy system ochrony resortowej został zachwiany w 1989 r., kiedy MSW ZSRR uruchomiło jej komercjalizację, zezwalając komendom milicji na odpłatne świadczenie usług podmiotom spoza resortu (**tzw. ochrona pozaresortowa**). Kluczową pozycję MSW FR na rynku ochrony umocniła przyjęta w 1992 r. ustawa „O prywatnej działalności detektywistycznej i ochroniarskiej w Federacji Rosyjskiej”, przyznająca ministerstwu uprawnienia licencyjne i nadzór nad tym sektorem usług. Siedem lat później (1999 r.) weszła w życie ustawa „O ochronie resortowej”, rozszerzająca pojęcie ochrony resortowej na sprywatyzowane obiekty i przedsiębiorstwa strategiczne, a prawo do jej posiadania – na instytucje niebędące federalnymi organami władzy wykonawczej (np. Gazprom). Podobnie jak w przypadku agencji prywatnych uprawnienia licencyjne i nadzór nad strukturami ochrony resortowej powierzono MSW FR, choć dodatkowo sprawowali go prezydent i rząd FR.

Rosnące wraz z postępem prywatyzacji zapotrzebowanie na bezpieczeństwo sprawiło, że rosyjski sektor ochrony jest dziś bardzo rozbudowany – składa się nań wiele podmiotów państwowych i prywatnych, legalnych i nielegalnych. Aktualnie nie napotykamy już wprawdzie doniesień o usługach ochrony świadczonych przez garnizony wojskowe, wiele jednak wskazuje, że także obecni funkcjonariusze służb bezpieczeństwa państwa oferują nielegalną ochronę i egzekucję zobowiązań (osławiona instytucja kryszy)²⁸. Mimo wielu artykułów na temat rosyjskiego rynku ochrony obraz sytuacji jest nadal nieprzejrzysty; doniesienia medialne

²⁸ Zob. F. Varese, *Mafia rosyjska. Prywatna ochrona w nowej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2009, s. 102. Autor ten (podobnie jak M. Galeotti i inni badacze problemu) wśród rosyjskich instytucji ochrony wymienia mafię jako niezależnego dostawcę

dotyczą bowiem na ogół agencji prywatnych, podczas gdy sformułowany przez prezydenta Putina postulat uporządkowania rynku dotyczy głównie jego segmentu państwowego, tj. ochrony resortowej i pozaresortowej.

Oba te terminy, podobnie jak pojęcie ochrony państwowej, budzą dziś trudności interpretacyjne. Ochronę państwową często utożsamia się na przykład z FSO, której zadania definiuje stosowna ustawa²⁹. FSO specjalizuje się w ochronie fizycznej najważniejszych funkcjonariuszy państwa (prezydent, premier, przewodniczący obu izb parlamentu) oraz ochronie obiektowej ich siedzib i siedzib zapasowych na czas wojny. Za budowę miejsc tego typu i modernizację istniejących, a także utrzymanie ich w stanie gotowości do użycia odpowiada natomiast Służba Obiektów Specjalnych przy Prezydencie FR, podlegająca Głównemu Zarządowi Programów Specjalnych Prezydenta. W rzeczywistości jednak w ochronę państwową jest zaangażowanych znacznie więcej segmentów aparatu administracyjnego – także MSW po przekazaniu swych sił ochrony Rosgwardii zachowało jednostki do ochrony własnej i przedstawicielstw dyplomatycznych. Ochronę resortową sprawują wszystkie instytucje sektora bezpieczeństwa. Ministerstwo Obrony ochrania własnymi siłami nie tylko jednostki wojskowe, lecz także część obiektów infrastruktury krytycznej FR, np. składy amunicji czy instytucje badawcze pracujące na rzecz przemysłu zbrojeniowego położone w tzw. miastach i terytoriach zamkniętych (ZATO).

Wielość podmiotów skutkuje brakiem spójności poszczególnych elementów systemu oraz rozproszeniem odpowiedzialności: ZATO chronią dziś Rosgwardia i Ministerstwo Obrony, ale też przedsiębiorstwo Atom-Ochrana, odpowiedzialne za bezpieczeństwo miast zamkniętych, w których państwowa korporacja Rosatom produkuje pluton, uran i ich izotopy do celów wojskowych oraz paliwo jądrowe i wyposażenie do elektrowni

usług ochroniarskich. Formy ochrony pozaprawnej realizowanej przez organizacje przestępczości zorganizowanej nie są przedmiotem niniejszej analizy.

²⁹ [Федеральный закон «О государственной охране» от 27.05.1996 N 57-ФЗ \(последняя редакция\)](#), Компания „КонсультантПлюс”, www.consultant.ru.

atomowych, a także prowadzi badania nad wykorzystaniem atomu do celów cywilnych.

Dla rozgraniczenia kompetencji poszczególnych podmiotów ochrony oraz krytycznego oglądu ich praktyki działania utrudnieniem jest rozproszenie bazy prawnej. Działalność tę regulują m.in.: ustawa federalna „O prywatnej działalności ochroniarskiej i detektywistycznej w Federacji Rosyjskiej” z 11 marca 1992 r., ustawa „O ochronie państwowej” z 27 maja 1996 r., „O ochronie resortowej” z 14 kwietnia 1999 r., „O broni” z 13 grudnia 1996 r. czy wspomniana ustawa kompetencyjna „O wojskach Gwardii Narodowej” z 3 lipca 2016 r., jak również seria branżowych ustaw kompetencyjnych dotyczących funkcjonowania poszczególnych korporacji, na przykład „O korporacji państwowej Rostiechnologii” powołująca przedsiębiorstwo RT-Ochrana czy ustawa „O Banku Centralnym” tworząca ramy prawne dla działalności agencji Rosinkas³⁰. Źródłem prawa dla sektora są też prezydenckie dekrety dotyczące na przykład strategicznych zakładów, spółek akcyjnych i korporacji państwowych, których lista jest stale aktualizowana (w 2017 r. znalazło się na niej również przedsiębiorstwo Ochrana Rosgwardii). Ochrona resortowa to przedmiot stałej działalności prawodawczej rządu, który zatwierdza statuty i regulaminy poszczególnych jednostek, a także listy chronionych przez nie obiektów.

Znaczna część tych przedsiębiorstw, co zrozumiałe, podlega przepisom o tajemnicy państwowej. Z tego choćby względu nie sposób ustalić pełnej liczebności sektora ochrony w Rosji; podawane dane są fragmentaryczne i dotyczą jego poszczególnych segmentów. Pochodzące z oficjalnych i nieoficjalnych komunikatów informacje pozwalają wysnuć wniosek

³⁰ Wszystkie wymienione w tekście dokumenty prawne są dostępne w bazie КонсультантПлюс pod adresem www.consultant.ru. Zob. Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11.03.1992 N 2487-1 (последняя редакция); Федеральный закон «О государственной охране» от 27.05.1996 N 57-ФЗ (последняя редакция); Федеральный закон «О ведомственной охране» от 14.04.1999 N 77-ФЗ (последняя редакция); Федеральный закон от 03.07.2016 N 226-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»; Федеральный закон «Об оружии» от 13.12.1996 N 150-ФЗ (последняя редакция).

o istnieniu nieuwzględnianej w szacunkach potencjału (para)militarnego Rosji quasi-armii ochroniarzy resortowych. W 2010 r. gen. milicji Leonid Wiedienow, odpowiadający w aparacie MSW za nadzór nad firmami ochroniarskimi, szacował jej liczebność na około 350 tys. osób, tj. 36% rosyjskiego rynku ochrony³¹. W tym kontekście „uporządkowanie” sektora ochrony państwowej może więc oznaczać także zintegrowanie rozproszonego systemu ochrony infrastruktury krytycznej FR.

Warto wreszcie odnotować, że Rosgwardia jest jednym z 21 resortów przygotowujących regulacje prawne w ramach sprawowanej kontroli państwowej. W efekcie rosyjski rynek ochrony z jednej strony jest prze-regulowany³², a z drugiej funkcjonuje według nieformalnych zasad. Dotyczy to na przykład prywatnych spółek wojskowych, które podlegają ustawodawstwu o ochronie (tj. formalnie Rosgwardii), a z racji pełnionych funkcji znajdują się pod kontrolą Ministerstwa Obrony oraz FSB sprawującej nad nimi ochronę kontrwywiadowczą.

Na obecny stan prawny składają się: brak ustawy ramowej zawierającej prawne definicje podstawowych pojęć, chaos w przepisach dotyczących trybu i zasad powoływania organizacji ochrony w FR, ich nieostrość, a przede wszystkim brak ścisłego rozgraniczenia ochrony resortowej i pozaresortowej, tj. państwowej (nieodpłatnej) i komercyjnej (płatnej).

³¹ Zob. *Выступление Леонида Веденова 18 ноября 2010 года* na stronie przedsiębiorstwa ochrony Jaguar. W tymże roku eksperci Uniwersytetu Europejskiego w Petersburgu ocenili liczebność funkcjonariuszy ochrony pozaresortowej w samym tylko MSW na 210 tys., tj. 19,1% zatrudnionych w resorcie, zob. *Реформирование управления вневедомственной охраны в контексте развития рынка охранных услуг*, Petersburg 2010.

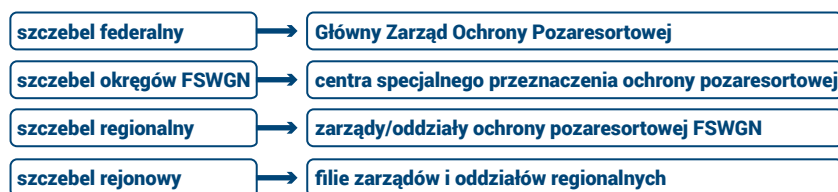
³² Regulacje te rząd FR uznał za hamujące małą i średnią przedsiębiorczość. Zakwestionował m.in. wymogi Rosgwardii dotyczące broni znajdującej się w rękach prywatnych i ochrony obiektów kompleksu paliwowo-energetycznego, zapowiadając uruchomienie przeglądu ustawodawstwa i „gilotyny regulacyjnej”, która obniży wymogi nadzoru o połowę (zob. *Названы попадающие под «регуляторную гильотину» ведомства*, Lenta.Ru, 8.07.2019). Wcześniej donoszono, że Rosgwardia (wraz z 11 innymi resortami) wystąpiła o skreślenie jej z listy tych instytucji kontroli, których kompetencje mają być zredukowane (А. Холявко, О. Адамчук, *Часть ведомств просят вывести их из-под действия регуляторной гильотины*, Ведомости, 26.06.2019, www.vedomosti.ru).

Taka sytuacja skłania rosyjskich prawników do oceny, że uporządkowanie sektora będzie dużym wyzwaniem³³. Za ich opinią przemawia także tworzony przez Rosgwardię mętlik pojęciowy. Własną działalność konsekwentnie określa ona mianem „ochrony pozaresortowej”. Wyraźnie unika też używania terminu „ochrona państwowa”. Znalazło to wyraz w Koncepcji rozwoju ochrony pozaresortowej na lata 2018–2021 i dalej do roku 2025³⁴.

2. Monopolistyczna pozycja Rosgwardii w sektorze ochrony Federacji Rosyjskiej

Ze względu na potencjał i posiadane kompetencje Rosgwardia jest dominującym podmiotem na rosyjskim rynku ochrony o rozgałęzionej strukturze terytorialnej.

Wykres 3. System ochrony pozaresortowej FSWGN



Źródło: strona internetowa Rosgwardii (www.rosgvard.ru).

Liczebność własnych struktur ochrony pozaresortowej Rosgwardia³⁵ szacuje na ok. 124 tys. osób – 80 081 licencjonowanych ochroniarzy i 43 824 pracowników technicznych (w tym dozorczy i dyżurni operatorzy systemów ochrony).

³³ Zob. np. В.Б. Квасов, О.В. Шкеля, *Проблемы правового регулирования государственной охраны объектов*, „Общество и право” 2018, nr 1(63).

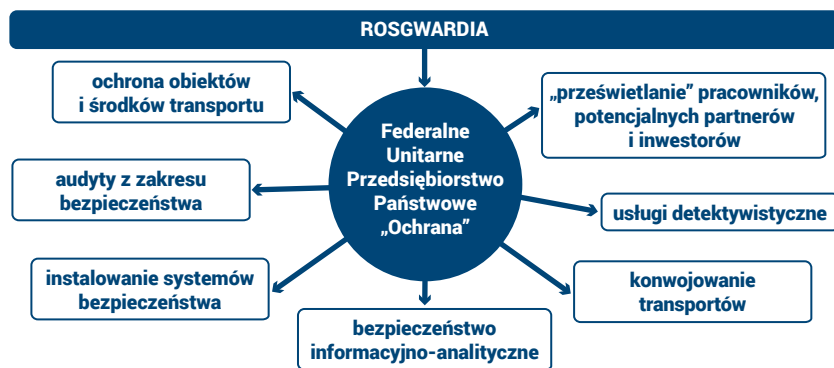
³⁴ *Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года*, Росгвардия, www.rosgvard.ru.

³⁵ Tu i niżej dane liczbowe przytoczono na podstawie: *ibidem*.

Wśród struktur tego segmentu wymienia się także jednostki wyspecjalizowane w ochronie ważnych obiektów państwowych i ładunków specjalnych. Przed powstaniem Rosgwardii pełniły ją tradycyjnie specjalne oddziały szybkiego reagowania (SOBR-y) i oddziały specjalnego przeznaczenia (OSNAZ-y) – tj. podstawowe jednostki zmilitaryzowanej ochrony resortowej. Ich liczebność według FSWGN wynosi 24 458 osób.

Tak zarysowany segment biznesowy Rosgwardii uzupełnia podlegające jej Federalne Unitarne Przedsiębiorstwo Państwowe „Ochraha” świadczące usługi ochrony na rzecz klientów państwowych, korporacyjnych i prywatnych, w tym ochrony obiektów użyteczności publicznej i należących do infrastruktury krytycznej państwa. Ofertę tego przedsiębiorstwa przedstawia poniższy wykres.

Wykres 4. Oferta Federalnego Unitarnej Przedsiębiorstwa Państwowego „Ochraha”



Źródło: opracowanie własne.

O przewadze konkurencyjnej Ochrahy (jak sama się reklamuje) decydują: dostępność dla klienta (80 filii w podmiotach FR), personel posiadający doświadczenie służby w MSW, FSB i Ministerstwie Obrony, a także posiadanie wyspecjalizowanych jednostek zmilitaryzowanej ochrony i centrów specjalnego przeznaczenia. Pracownicy przedsiębiorstwa wykorzystują środki specjalne i broń będącą na wyposażeniu wojsk Rosgwardii.

Zdaniem większości obserwatorów bezkonkurencyjność oferty FSWGN wynika z nadzoru sprawowanego przez nią nad sektorem dzięki wydawaniu pozwoleń na działalność i posiadanie broni. Nadzór ten obejmuje konkurencję z sektora prywatnego oraz (częściowo) państwowego.

Według danych Rosgwardii Ochrona liczy 53 065 etatów, z czego 39 425 to licencjonowani ochroniarze; dodatkowo obsługuje je 24 458 gwardzystów ze zmilitaryzowanych oddziałów ochrony pozaresortowej. Należy jednak odnotować, że ogólna liczebność przedsiębiorstwa szybko się zmienia: w styczniu 2017 r. przyłączono do niego struktury ochrony re-sortowej Ministerstwa Przemysłu liczące 18 tys. pracowników, zaś w październiku 2018 r. – przedsiębiorstwo Swiaz’-Biezopasnost’ Ministerstwa Cyfryzacji i Łączności (15 600 zatrudnionych).

W opinii gen. Wiktora Zołotowa zakres usług Rosgwardii jest stale poszerzany³⁶. Obecnie jej wojska wzmacniają na przykład ochronę w strefie arktycznej, w portach północnej drogi morskiej obsługiwanej przez lodołamacze atomowe, ochraniają pływającą elektrownię atomową na Czukotce, obiekty brzegowe energomostu łączącego Kraj Krasnodarski i Krym, a także sanatoria i ośrodki wypoczynkowe na Krymie (w tym Artek), co spowodowało konieczność powołania jednostek morskich FSWGN w jej okręgach Północnym i Południowym.

Nieprzejrzysty system ochrony pozaresortowej i finansowania tej kategorii usług (mogą być opłacane z budżetu federalnego, budżetów lokalnych, lecz również korporacyjnych i prywatnych) powoduje, że tylko wtajemniczeni mogą ustalić, które usługi Rosgwardii są odpłatne, a które – nieodpłatne. Dochodowy jest nie tylko biznes ochronny FSWGN – znaczne sumy przynosi także nadzór nad sektorem. Sama licencja ochroniarza 6. kategorii (uprawnionego do używania broni) kosztuje ok. 2 tys. rubli, jednak wymagane do jej uzyskania szkolenie – 9 tys. rubli, badania

³⁶ Генерал армии Виктор Золотов провел расширенное заседание итоговой коллегии Росгвардии, Росгвардия, 5.12.2018, www.rosgvard.ru.

daktyloskopijne – 2 tys. rubli, kilka zaświadczeń lekarskich (narkologa, psychiatry, badania ogólne), koszty administracyjne złożenia wniosku o potwierdzenie niekaralności itp. generują łączne koszty ponad 20 tys. rubli, tj. ponad 300 dolarów.

Według oficjalnych doniesień biznes Rosgwardii nie przynosi spektakularnych zysków. Przychody z ochrony są lokowane na rachunkach w zarządach terytorialnych, a po opłaceniu podatków i innych kosztów przelewa się je do budżetu centralnego. W 2018 r. zasiliły one budżet centralny kwotą 14 mld rubli. Dla porównania w tymże roku na potrzeby FSWGN przeznaczono w budżecie centralnym 223,2 mld rubli³⁷.

3. Konkurencja Rosgwardii?

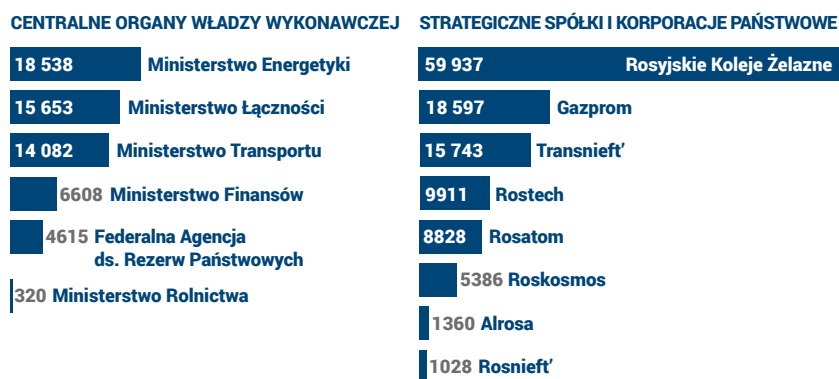
Jak wspomniano, jednostkami państwowej ochrony resortowej dysponuje szereg centralnych organów władzy wykonawczej (ministerstw i agencji rządowych). Liczebność struktur ochrony niektórych resortów, jak Ministerstwa Obrony czy MCzS, nie jest ujawniana. Część resortów (np. Ministerstwo Kultury) ma prawo posiadania własnych struktur ochrony, ale ich nie powołała – w efekcie korzysta z odpłatnych usług Ochrony. Prawo do ochrony resortowej posiada ponadto osiem strategicznych spółek i korporacji państwowych. Uprzywilejowaną pozycję koncernów paliwowych ustanowił m.in. artykuł 9 ustawy „O bezpieczeństwie obiektów kompleksu paliwowo-energetycznego”, który wprost mówi o ich prawie do powoływania struktur ochrony resortowej³⁸, a także nowelizacja ustawy „O broni” z 2008 r., wyposażająca zagraniczne struktury

³⁷ «Независимое военное обозрение»: «Росгвардия увеличится на треть». Виктор Золотов рассказал сенаторам о ходе строительства войск, Росгвардия, www.rosgvard.ru.

³⁸ Nowelizacja ustawy „O bezpieczeństwie obiektów kompleksu paliwowo-energetycznego” z 2016 r. (zob. [Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» от 21.07.2011 N 256-ФЗ](#)) rozszerzyła ponadto tę listę o Transniefteprodukt oraz Jednolity System Zaopatrzenia w Gaz FR. W myśl znowelizowanych przepisów do ochrony obiektów infrastruktury energetycznej mogą być angażowane państwowe jednostki ochrony pozaresortowej – w zależności od kategorii obiektu.

ochronne Transniefi, Rosniefi i Gazpromu w prawo korzystania z broni służbowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa ich obiektów za granicą. Łączna liczebność tych struktur nie jest znana. Szczątkowe dane na ten temat można znaleźć w zestawieniach Rosgwardii. Zestawienie liczebności pracowników ochrony resortowej w poszczególnych podmiotach przedstawia poniższy wykres.

Wykres 5. Szczątkowe dane na temat liczby etatów w ramach ochrony resortowej



Źródło: strona internetowa Rosgwardii (www.rosgvard.ru).

Organizacje ochrony powołane przez wyżej wymienione podmioty posiadają zróżnicowany status organizacyjny-prawny. Jest to efekt po części wcześniejszych prób „porządkowania” sektora, po części zaś ich relacji z Kremlem. Wśród organizacji ochrony resortowej można wyodrębnić: jednostki strukturalne resortów (Ministerstwo Obrony, MCzS, Ministerstwo Transportu); federalne przedsiębiorstwa państwowe, w tym unitarne, niepodlegające prywatyzacji (Atom-Ochrana, Centrum Naukowo-Techniczne Federalnej Agencji Kosmicznej); osoby prawne, w tym o statusie specjalnym (spółki ochronne powoływane przez tzw. wojska kozackie); spółki akcyjne, w tym zamknięte, jak w przypadku korporacji Rosyjskie Technologie (ZAO RT-Ochrana). Przedsiębiorstwa o statusie specjalnym mają dodatkowo status strategicznych.

Po powstaniu Rosgwardii i nadaniu jej uprawnień do ochrony ważnych obiektów państwowych status prawny części przedsiębiorstw uległ zmianie. Uprawnienia te zapisano w statucie służby, nigdzie nie określono jednak kryteriów tej „ważności”, najwyraźniej są one typowane uznaniowo. Odzwierciedla to wspomniana Koncepcja rozwoju ochrony pozaresortowej na lata 2018–2021 i dalej do roku 2025. Wyodrębniono w niej pojemną kategorię „osób prawnych ze specjalnymi zadaniami statutowymi”. Jest to zbiór niejednorodny – część z nich (Gazprom, Rosnieft’, Rosyjskie Koleje Żelazne, Alrosa, Transnieft’) podlega podwójnej ochronie: własnej i Rosgwardii, najwidoczniej obsługującej kategorię „ważnych obiektów”. Przedsiębiorstwa ochrony wymienionych podmiotów mają status „afiliowanych”, podobnie jak prywatne organizacje ochrony powoływane przez stowarzyszenia (tzw. wojska) kozackie. Reszta zbioru to tzw. inne osoby prawne, których zadania statutowe uprawniają je do posiadania broni i prowadzenia branżowej działalności ochronnej: Bank Centralny Rosji, Sbierbank, Federalny Urząd „Państwowe Centrum Łączności Specjalnej”, Federalny Urząd Państwowy „Poczta Rosji”, MSZ, terytorialne oddziały służby hydrometeorologicznej (Rosgidromet), terytorialne oddziały ochrony lasów, jednostki ochrony bezpieczeństwa transportu, organy nadzoru myślistwa i łowiectwa, rybołówstwa, rozpoznania geologicznego kopalin, szlachetnych kamieni i metali itp.

Zaproponowana w Koncepcji typologia firm jest nieprecyzyjna. Wśród „afiliowanych” nie uwzględniono na przykład przedsiębiorstw Banku Centralnego. Wiadomo tymczasem, że część wyodrębnionych obiektów Banku chroni Rosgwardia, a resztę – przedsiębiorstwo branżowe Rosinkas. Ponadto Koncepcja utrzymuje *status quo*, zacierając granice między komercyjnym i niekomercyjnym segmentem ochrony państwowej.

Wymienione podmioty państwowe realizują zadania ochronne w uzgodnieniu z Rosgwardią i są przez nią nadzorowane. Poza jej kontrolą znajduje się rozbudowany system ochrony bezpieczeństwa FR – od FSB po Federalną Służbę Wykonywania Kar. Instytucje te nie mają obowiązku uzgadniania listy chronionych obiektów ani zgłaszania do rejestrów

FSWGN broni będącej w ich użytkowaniu. Dotyczy to także Ministerstwa Obrony, nie dotyczy zaś MCzS – jego struktury ochronne podlegają nadzorowi Rosgwardii, figurują też w harmonogramach prowadzonych przez nią kontroli.

4. Prywatny sektor ochrony

Na tle struktur i przedsiębiorstw powoływanych przez agendy aparatu państwa, a także zrównanych z nimi spółek strategicznych z udziałem Skarbu Państwa prywatny sektor ochrony nie stanowi dziś większego problemu. Kreml nie zamierza likwidować 22,8 tys. firm ochroniarskich zatrudniających według źródeł otwartych od 650 tys. do 1,5 mln osób³⁹. W przeważającej mierze są to funkcjonariusze i wojskowi odchodzący do rezerwy, którym praca ta zapewnia dodatkowe zarobki. Taką sytuację utrwalają wysokie wymagania kwalifikacyjne dla pracowników agencji ochrony, w tym zaporowe egzaminy specjalistyczne, którym mogą sprostać byli funkcjonariusze i wojskowi.

Outsourcing zadań z zakresu bezpieczeństwa podmiotom prywatnym jest w Rosji traktowany jako sposób na wypełnianie funkcji socjalnych przez państwo oraz na sponsoring firm realizujących zadania specjalne w ramach tzw. partnerstwa państwowo-prywatnego. Niezależnie od struktur Rosgwardii państwo dysponuje nieformalnymi mechanizmami kontroli tych podmiotów. Ich kadry kierownicze stanowią na ogół wysocy funkcjonariusze resortów siłowych, w tym oficerowie tzw. czynnej rezerwy FSB. Są to agenci państwa wprowadzani do struktur biznesu, mediów, organizacji społecznych. Trudno określić liczbę oficerów pracujących w rezerwie czynnej; rosyjscy publicyści szacują ją na tysiące⁴⁰.

³⁹ Taką liczbę prywatnych firm ochrony podaje oficjalnie Rosgwardia. Pokrywa się ona z przedstawionymi jeszcze w 2013 r. danymi MSW FR, które oszacowało liczbę zatrudnionych w nich osób na 650 tys. Rozbieżności między statystyką oficjalną i podawaną w mediach wynikają prawdopodobnie z różnych metodologii – szacunki resortowe dotyczą licencjonowanych pracowników ochrony.

⁴⁰ Szerzej zob. A. Sołdatow, I. Borogan, *KGB/FSB. Władcy Rosji*, Warszawa 2015, s. 48–55.

Sektor prywatny – w związku ze stale towarzyszącymi mu zarzutami korupcji i kryminogennego charakteru – został poddany ścisłej reglamentacji już wcześniej. Szerzej zakrojone działania naprawcze podjęto w roku 2010. Przedsiębiorstwa branży ochrony zostały wówczas zmuszone do powtórnej rejestracji. Pretekstem do tego stało się przemianowanie prywatnych agencji na prywatne organizacje ochrony, co znalazło odzwierciedlenie nawet na poziomie języka – osławione „czopy” (*частные охранные предприятия*) stały się „czo” (*частные охранные организации*)⁴¹. Według MSW liczba licencjonowanych ochroniarzy zmniejszyła się wówczas o 8% (z 718,7 tys. do 662,5 tys. osób). Organizacje ochrony zostały też zobligowane do założenia kart daktyloskopijnych pracowników oraz pozbawione prawa posiadania broni służbowej na własność – musiały ją nieodpłatnie zdać policji (obecnie mogą ją jedynie brać w leasing). Skutkiem tego była pełna zależność firm ochroniarskich od lokalnych organów policji, uprawnionych do rekwirowania broni, co groziło utratą kontraktów, a w efekcie – bankructwem. Uprawnienia te wraz z dobrodziejstwem inwentarza przejęła Rosgwardia i wykorzystuje je zarówno wobec prywatnego, jak i państwowego segmentu ochrony (organizacji resortowych).

Nagłaśniane dziś przez Rosgwardię problemy⁴² związane z sektorem prywatnym dotyczą nie tyle licencjonowanych ochroniarzy wywodzących się głównie z resortów siłowych, ile przedstawicieli tzw. sektora SAWOK – jak w slangu „profesjonalistów” branży określa się stróży, administratorów, windziarzy, dyżurnych operatorów systemów powiadamiania, systemów zabezpieczeń i różnego rodzaju kontrolerów. Według Rosgwardii pełnią oni często obowiązki koncesjonowanych ochroniarzy, a ich płace są drastycznie niskie. Tym FSWGN wyjaśnia gorszą jakoby jakość usług prywatnych i ich dumpingowe ceny. Z wniesionego przez nią do Dumy projektu poprawek do ustawy o ochronie prywatnej i kodeksu administracyjnego wynika, że remedium mają stanowić dwukrotnie

⁴¹ М. Фалалеев, *Чоп и чип. 700 тысяч частных охранников сдадут электронные отпечатки пальцев, оружие и спецэкзамены*, Российская газета, 25.03.2010, www.rg.ru.

⁴² *Нелицензионные охранники могут полатиться большими штрафами*, Парламентская газета, 4.02.2019, www.pnp.ru.

wyższe niż obecnie grzywny za niezgodne z prawem świadczenie prywatnych usług ochrony.

5. Nowe porządki?

Z doniesień na temat działalności nadzorczej Rosgwardii wynika, że skupia się ona na wewnętrznych firmach ochronnych, powoływanych przez instytucje państwowe. Stanowią one relikty lat dziewięćdziesiątych, tj. początków gospodarki rynkowej, kiedy biurokratyczny system obrastał w nieprofilowe funkcje i aktywa. Sytuacja uległa zaostrzeniu po 2010 r. w związku z narzuconym MSW FR w ramach reformy resortu obowiązkiem uszczuplenia kadr o 20%. W efekcie zredukowano głównie komórki ochrony pozaresortowej, co wykorzystały inne ministerstwa i agencje federalne, poszerzając zakres ochrony wewnętrznej, resortowej. Jak należy sądzić na podstawie afer nagłośnionych przez media, Swiaz'-Biezopasnost' i Spiecswiaz' (agencje Ministerstwa Łączności), Rosinkas (agencja Banku Centralnego Rosji) czy federalne przedsiębiorstwo Wiedomstwiennaja Ochraņa Promyszlenności RF (Ochrona Resortowa Przemysłu FR, tj. struktura ochroniarska Ministerstwa Przemysłu), wykorzystując luki w przepisach prawnych, uczestniczyły w przetargach na zamówienia państwowe. Struktura wyspecjalizowana w ochronie bezpieczeństwa łączności przez wiele lat ochraniała na przykład sześć prywatnych (konkurencyjnych) przedsiębiorstw tej branży; miała ponadto w swym portfelu wygrane przetargi na ochronę 184 obiektów spoza sektora, w tym na ochronę Sądu Najwyższego Tatarstanu⁴³.

W listopadzie 2018 r. przedsiębiorstwo Swiaz'-Biezopasnost' zostało włączone w skład Ochraņa Rosgwardii, zaś inny podmiot tego resortu – Spiecswiaz' – ukarano odebraniem broni za nielegalne konwojowanie przewozów gotówki banków komercyjnych. Konflikt, który ujrzał światło dzienne za sprawą głośnego skandalu, rozstrzygnęła ostatecznie komisja

⁴³ И. Петров, *Сторожевые шашки: реформа ведомственной охраны вылилась в скандал*, Известия, 3.07.2019, www.iz.ru.

międzyresortowa powołana przez Ministerstwo Łączności. Postanowiła ona, że Spiecswiaz' i Rosgwardia będą wspólnie chronić obiekty spoza branży łącznościowej, a także konwojować przewozy produkcji zakładów przemysłu obronnego.

Opisane fuzje łamią dotychczasowe schematy w państwowym segmencie *business security*. Trudno się w nich jeszcze dopatrzeć spójnej koncepcji zintegrowania systemu ochrony obiektów strategicznych państwa, można już natomiast mówić o konsolidacji oferty państwowych instytucji ochrony. Dobrą ilustracją tej tendencji jest powstanie Centrum Ochrony Obiektów Przemysłowych (COOP) – Filii FUPP Ochrona, sukcesora przedsiębiorstw ochronnych Ministerstwa Przemysłu⁴⁴. Centrum ma status podmiotu afiliowanego Rosgwardii. Według cytowanych już autorów, Kwasowa i Szkieli, oznacza to, że ma ono prawo do ochrony obiektów dowolnej kategorii i formy własności, w tym spoza branży⁴⁵. Trudności interpretacyjnych przysparza jednak w tym przypadku art. 8 ustawy „O ochronie resortowej”, który ustanowił wymóg podległości: przedsiębiorstwa, których dotyczy ten akt, strzegą jedynie obiektów znajdujących się pod zarządem powołującego je resortu. Może to oznaczać, że ewidentny konflikt interesów przekształcono w cichą współpracę.

O tym, że takie rozwiązania (od konfliktu do współdziałania) są możliwe, świadczy również sytuacja w sektorze paliwowym, gdzie „afiliowane” struktury ochrony Rosniefti i Gazpromu nie mają problemów z zapewnieniem bezpieczeństwa własnych instalacji. Mają je natomiast koncerny prywatne – Rosgwardia pozbawiła ich możliwości wyboru firmy ochroniarskiej. Decyzja ta została już oprotestowana przez szefów koncernów ŁUKoil, Tatnieft' i Sibur, którzy wystosowali w tej sprawie skargę do sekretarza Rady Bezpieczeństwa FR Nikołaja Patruszewa⁴⁶. Podkreślali

⁴⁴ Zob. strona internetowa Centrum Ochrony Obiektów Przemysłowych, www.rosprom-security.ru.

⁴⁵ В.Б. Квасов, О.В. Шкеля, *Проблемы правового регулирования...*, op. cit.

⁴⁶ «Коммерсант» узнал о жалобе нефтяных компаний на Росгвардию, Ведомости, 18.01.2019, www.vedomosti.ru.

przy tym drastyczny wzrost kosztów ochrony – ceny usług Ochrony Rosgwardii są dwukrotnie wyższe niż ceny agencji prywatnych. Jest to kolejny rosyjski paradoks: państwowe usługi ochrony są droższe od prywatnych. Na zawyżone ceny usług Rosgwardii skarżyło się w 2018 r. także moskiewskie przedsiębiorstwo ochrony służby kurierskiej Głównе Centrum Łączności Specjalnej (FGUP GCSS), pozbawione przez nią prawa do używania broni, tj. możliwości konwojowania przesyłek. FGUP GCSS skorzystało notabene z oferty przywołanej wyżej jednostki ochrony Ministerstwa Łączności Swiaz’-Biezопасnost’, demonstracyjnie odrzucając propozycję Rosgwardii.

Wszczynanie konfliktów, a następnie ich rozstrzygnięcie na korzyść FSWGN należy do radykalnych technik eliminowania konkurencji. Jedną z tych rutynowych są natomiast kontrole Rosgwardii, skutkujące cofnięciem pozwolenia na prowadzenie działalności i używanie broni. Dane na ten temat znajdują się na stronie FSWGN; także w mediach można znaleźć informacje o planach kontrolnych Rosgwardii i ich realizacji. W 2018 r. przeprowadziła ona łącznie 51 333 kontrole, w tym 31 157 planowych i 20 176 nieplanowanych⁴⁷. Jak podkreślają jej przedstawiciele, wykryte naruszenia mają charakter systemowy: w przedsiębiorstwach zatrudniani są obywatele z kryminalną przeszłością i z niezatartą karalnością, bez atestu psychologicznego uprawniającego do użycia broni, siły fizycznej i środków specjalnych. Odnotowano także przypadki braku ewidencji daktyloskopijnej personelu oraz wymaganych okresowych badań lekarskich i certyfikatów o odbytym szkoleniu zawodowym. Przedsiębiorstwom ochrony resortowej zarzuca się również, że działają poza branżą. Sporo zarzutów dotyczy broni: jej magazyny nie spełniają wymogów; brakuje dokumentacji wydawanej broni i środków specjalnych; rzeczywiste stany magazynowe są niezgodne z ewidencją itp.

⁴⁷ Zob. *Информация о реализации в 2018 году функций Росгвардии по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах деятельности*, Росгвардия, www.rosgvard.ru.

W wyodrębnionej części dotyczącej czynności kontrolnych w sektorze paliwowo-energetycznym (w 2018 r. w branży przeprowadzono 3475 kontroli) odnotowywano zwłaszcza niezgodność systemów technicznego zabezpieczenia, systemów alarmowych i monitoringu za pomocą kamer z rosyjskimi standardami, brak odpowiedniego oświetlenia obiektów, a także ich niedostosowanie do przepisów dotyczących profilaktyki antyterrorystycznej. Poświęcone im lakoniczne sprawozdanie zawiera interesujący szczegół: na przedsiębiorstwa ochrony sektora paliwowego nałożono 837 kar grzywny na łączną kwotę ponad 16 mln rubli, z czego uiszczono 13,256 mln rubli. Dla porównania rezultaty 190 kontroli obiektów infrastruktury krytycznej zasiły budżet państwa kwotą ponad 7 mln rubli.

Cele tych działań przybliży też przywoływana już Koncepcja rozwoju ochrony pozaresortowej na lata 2018–2021 i dalej do roku 2025. Utrwala ona monopolistyczną pozycję FSWGN, poszerzając jej pełnomocnictwa kontrolne o: nadzór nad polityką techniczną w sektorze ochrony (systemami technicznego zabezpieczenia i pracami badawczo-konstruktorскими nad nimi, do czego powołano Naukowo-Badawcze Centrum „Ochrona”), ścisłą kategoryzację obiektów państwowych podlegających ochronie Rosgwardii, ich paszportyzację, a także obowiązkowe włączenie do procedur ochrony przepisów bezpieczeństwa antyterrorystycznego.

Kontrole Rosgwardii rodzą wiele napięć na zatłoczonym rynku ochrony. Konflikty interesów między Rosgwardią a kontrolowanymi przez nią firmami są rozstrzygane przez urząd antymonopolowy i sądy na korzyść FSWGN. Pokonani konkurenci usiłują się rewanżować poprzez nagłaśnianie kompromitujących materiałów, wycieków poufnych informacji i wrażliwych danych. W publiczne spory pośrednio uwikłane są służby specjalne i administracja państwowa. Pokontrolne śledztwo w przedsiębiorstwie Ochrona Resortowa Obiektów Przemysłowych (poprzednik COOP) zakończyło się na przykład aresztowaniem jego kierownictwa – płk. FSB Andrieja Polszczikowa i dwóch generałów FSB Siergieja Gorbunowa (kontrwywiad wojskowy) oraz Władimira Podolskiego (b. dowódcy

specnazu Wypieł i wiceszefa Centrum Specjalnego Przeznaczenia FSB). Początkowo oskarżono ich o defraudację, zatrudnianie członków rodzin i „martwych dusz”, a w efekcie skazano na kary grzywny. Po wznowieniu procesu karnego postawiono im dodatkowo zarzut utrudniania śledztwa, a nawet przygotowywania zamachu na życie śledczego. Takie przykłady można mnożyć.

Przeciwnicy Rosgwardii tropią jej niezgodne z prawem praktyki i systematycznie odnotowują nadużycia, przypadki korupcji⁴⁸ czy zakupy po zawyżonych cenach. W 2017 r. głośna była na przykład sprawa strzelaniny na parkingu przed Moskiewskim Międzynarodowym Centrum Biznesowym, którą opisywano jako krwawe porachunki między oddziałem Rosgwardii ochraniającym mafijnego bossa Dmitrija Pawłowa (Pawlika) a ochroniarzami Gawriiła Juszwajewa (Garika).

Krytyka Rosgwardii rozlega się też ze strony usługobiorców państwowych. Na przykład Ministerstwo Kultury, zaniepokojone serią incydentów w podległych mu muzeach, w tym kradzieżą cennego obrazu z Galerii Tretiakowskiej w Moskwie i zniszczeniem dzieła z kolekcji Ermitażu (Petersburg), po kontroli ich bezpieczeństwa zarzuciło Ochronie Rosgwardii poważne niedociągnięcia⁴⁹. Coraz głośniej rozlegają się głosy o niszczeniu konkurencji na rynku ochrony. Krytykę tradycyjnie zaosttrzają agencje prywatne, konkurujące z Rosgwardią pod względem cen i oferty. Dowodzą one, że ceny jej usług są wyższe, choć ponosi ona mniejsze koszty uzyskania przychodu, korzystając za darmo z broni, sprzętu i środków transportu, będącego na wyposażeniu wojsk FSWGN. Omijają ją także restrykcje dotyczące broni i nieprzestrzegania procedur, jako że Ochronę Rosgwardii kontroluje sama Rosgwardia.

⁴⁸ *Экс-командира отряда ФГУП «Охрана» Росгвардии обвиняют в получении взятки в 2,5 млн рублей*, Ведомости, 7.12.2018, www.vedomosti.ru.

⁴⁹ *Минкультуры установило, что Росгвардия охраняет музеи с «недоработками»*, Первое антикоррупционное, 28.02.2019, www.pasmi.ru.

W efekcie działania FSWGN, oficjalnie przedstawiane jako naprawcze, budzą publiczne niezadowolenie. Nie ulega też wątpliwości, że źródła konfliktu mają charakter systemowy. Dotychczasowy model ochrony państwowej jest likwidowany w sposób niekonsekwentny i chaotyczny. Własność państwa nadal podlega branżowej ochronie resortowej, choć część obiektów wyjęto spod jej kompetencji i przekazano w gestię Rosgwardii (ochrona pozaresortowa). Sytuacje konfliktowe wynikają też z uznaniowego charakteru decyzji rządu i prezydenta, zatwierdzających listy obiektów niepodlegających ochronie prywatnej lub podlegających obowiązkowej ochronie Rosgwardii, a także taryfy państwowych usług ochrony.

Rozbudowany i skryminalizowany sektor ochrony z trudem poddaje się zmianom. Jego komercyjna część nadal się rozrasta. Zarazem jego ukierunkowanie na wsparcie rezerwy kadr bezpieczeństwa i obrony nie przekłada się ani na realizację oficjalnie deklarowanych celów (oszczędności, uporządkowanie sytuacji), ani na naprawę tego kryminogennego modelu.

6. Wszechmocny nadzorca?

Firmy ochroniarskie zawsze były traktowane przez Kreml nie tylko jako sposób na rozwiązanie problemów funkcjonariuszy i wojskowych zwalnianych do rezerwy, lecz także jako rezerwa mobilizacyjna, umożliwiająca powołanie jednostek specjalnych na czas wojny. Planowaniem OT jako części systemu militarnego państwa zajmuje się Ministerstwo Obrony FR. Nadzoruje ono też kwestie związane z przeszkalaniem kadr rezerwy, do czego zobowiązane są także FSB, SWZ, FSO i FSWGN⁵⁰.

Z tego choćby względu Rosgwardia nie jest wszechmocnym nadzorcą. Dotyczy to zarówno systemu ochrony infrastruktury krytycznej państwa, w którym współuczestniczą Ministerstwo Obrony, MSW, FSB i FSO, na

⁵⁰ Ю. Гаврилов, *Запасной полк*, Российская газета, 24.02.2019; treść prezydenckiego dekretu powołującego siły rezerwy dostępna na stronie www.rg.ru.

które FSWGN nie ma wpływu, jak i nadzoru nad firmami ochroniarskimi. Oddziałowi Rosgwardii w OT ma służyć na przykład zacieśnianie jej współpracy z kozakami⁵¹, co przejawia się w „kozackich” z nazwy organizacjach ochrony, traktowanych oficjalnie jako rodzaj państwowego sponsoringu stowarzyszeń (wojsk) kozackich. Tymczasem rosyjskie kozactwo znajduje się pod szczególną kuratelą Kremla, w czym pośredniczy Rada do spraw Kozactwa przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej. Rosgwardia wyraża zainteresowanie poszerzeniem zakresu ochronnej służby kozackiej ze względu na rozległość terytorium Rosji oraz – zwłaszcza na Syberii i Dalekim Wschodzie – dużą liczbę obiektów strategicznych na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia. O poszerzaniu tego zakresu świadczą liczne incydenty: podpisywanie kontraktów na ochronę z pominięciem procedury przetargowej, rosnąca liczba ataków kozaków na przeciwników politycznych Kremla, w tym kilkakrotne pobicie Aleksieja Nawalnego, rozpędzanie akcji krisznowców i manifestacji gejowskich itp.⁵² Dowodem na rozszerzanie zakresu działania Rosgwardii jest także umieszczenie kozackich organizacji ochrony na liście podmiotów afiliowanych z Ochroną. Dodajmy, że również przed powstaniem Rosgwardii wymagania względem kozaków prowadzących działalność ochroniarską były niewysokie (na przykład do służby patrolowej wystarczyło ukończyć kurs organizowany dla „pomocników dzielnicowego”). Eksperyment kozacki należy do nowych zjawisk w dziedzinie obronności i można go uznać za kremlowski projekt polityczno-wojskowy. Jego celem jest m.in. mobilizacja społeczeństwa FR w obliczu tzw. nowych zagrożeń (nielegalna migracja, ekstremizm, terroryzm, zagrożenia kulturowe, duchowe, cyberprzestępczość, agresja i dywersja informacyjna Zachodu). Zwalczanie tych zagrożeń do swych statutow wpisują także wojska kozackie⁵³.

⁵¹ *Первая в России казачья рота Росгвардии укомплектована в Краснодарском крае*, TASS, 20.02.2018. Cytowany przez agencję ataman Wojska Kubańskiego Nikołaj Dołuda poinformował także o planach utworzenia kozackich cyberdrużyn i kolejnych rot kozackich.

⁵² Szerzej zob. J. Darczewska, *Kozacy Putina. Folklor, biznes czy polityka?*, OSW, Warszawa 2017, www.osw.waw.pl.

⁵³ Ich statut ramowy zatwierdził prezydent Władimir Putin dekretem nr 543 z 4 listopada 2019 r. *О Всероссийском казачьем обществе*, www.kremlin.ru.

Do podobnych nowych projektów polityczno-wojskowych należy zaliczyć tzw. społeczne organizacje proobronne (stowarzyszenia byłych oficerów służb specjalnych, wojska i policji, lokalne straże itd.) realizujące outsourcing zadań publicznych w ramach tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego. Są to po części organizacje o jawnych celach – takie jak struktury ochrony tworzone przez samorządy lokalne: Straż Miejska (Biełgorod), Ochrona Porządku Publicznego (Togliatti), Centrum Bezpieczeństwa (Ufa), Centrum Ochrony Porządku Publicznego (Petersburg). Niektóre z nich, np. powołane przez rząd Moskwy przedsiębiorstwo Bezpieczeństwo Stołeczne, mają status prywatnej organizacji ochrony, a dodatkowo – przedsiębiorstwa strategicznego. Większość została powołana na początku drugiej dekady obecnego stulecia. Mamy tu do czynienia z nową tendencją do zacieśniania współpracy władz lokalnych i ochroniarzy, którzy zasilili odgórnie inicjowane ochotnicze drużyny ochrony porządku i tzw. społeczne drużyny samoobrony. Swą obecność zaznaczyły one na przykład, rozpędzając mityngi przeciwko zabudowie obszarów zalesionych i parków.

W 2010 r. członkowie tego rodzaju organizacji i kozacy stanowili trzon ochotniczej rezerwy mobilizacyjnej. Obecnie są fundamentem rezerwy kontraktowej⁵⁴. Ten eksperyment społeczny został uruchomiony na podstawie ustawy nr 288 z 2012 r. o zmianach w przepisach obronnych, w tym ustawie o obowiązku wojskowym. Ma on wiele celów, tworzy m.in. atrapy form zaangażowania obywatelskiego, a także platformę pozwalającą na wykorzystanie rezerwistów w obszarach, w których siły obrony i bezpieczeństwa są deficytowe, oraz na ich szkolenie do aktualnych zadań i potrzeb.

⁵⁴ Pierwsze kontrakty z rezerwistami zawiera się na trzy lata, a kolejne – na pięć lat. Żołnierze zawierają je do 42. roku życia, młodszy oficerowie – do 47. r.ż., średnia kadra oficerska – do 52. r.ż., a starsi oficerowie – do 57. r.ż. Za pobyt na 30-dniowym szkoleniu rezerwiści otrzymują żołd oraz średnią miesięczną płacę w miejscu stałego zatrudnienia.

Rezerwiści mogą być szkoleni w „specjalistycznych placówkach zawodowych”, do których zalicza się m.in. prywatne spółki wojskowe (CzWK – *частная военная компания*, ЧВК). Porównuje się je z PMC (ang. *private military company*), choć nie są ich dokładnymi odpowiednikami. Ekscesy rosyjskich kontraktorów opisywano podczas wojen czeczeńskich; za granicą zaobserwowano ich obecność podczas walk w b. Jugosławii, w Gruzji, na Krymie i w Syrii. W Sudanie, Zimbabwie, Angoli, Libii i na Madagaskarze świadczą obecnie różnego rodzaju usługi – chronią ludzi i obiekty, szkolą policję i wojska, a nawet uczestniczą w organizowaniu kampanii wyborczych⁵⁵ – w zamian za prawo wydobycia surowców naturalnych.

Doniesienia zagraniczne spowodowały, że problematyka CzWK pojawiła się również w rosyjskich mediach. Nagłośniono zwłaszcza próby legalizacji tych spółek. Dziennikarze sugerowali zwykle, że istnienie takich podmiotów jest zabronione w świetle rosyjskiego prawa. Tymczasem nielegalny jest ich udział nie tyle w rynku zmilitaryzowanej ochrony, ile w działaniach wojennych⁵⁶, co było zresztą objęte blokadą informacyjną Kremla. Oficjalnie bowiem firmy te świadczą usługi w zakresie ochrony obiektów rosyjskich, w tym kopalń, złóż i konwojów, poza granicami FR oraz pełnią misje szkoleniowe (doradztwo wojskowe, szkolenie armii i sił policyjnych) w państwach, z którymi Rosja na tej płaszczyźnie współpracuje. Mogą być także zakontraktowane przez Ministerstwo Obrony FR. Jak podał Dmitrij Kisielow⁵⁷, żołnierze CzWK Wagnera szkolą Siły Zbrojne Republiki Środkowej Afryki na mocy dwustronnego porozumienia między resortami obrony obu krajów. Opór wobec stworzenia ram

⁵⁵ «Проект»: наемники «ЧВК Вагнера» охраняли на Мадагаскаре связанных с Пригожинным политтехнологов, Новая Газета, 13.03.2019, www.novayagazeta.ru.

⁵⁶ W Rosji ich działalność podlega ustawie „O działalności ochroniarskiej i detektywistycznej” – są traktowane jako podmioty gospodarcze świadczące usługi z zakresu bezpieczeństwa. Na początku 2018 r. z inicjatywy partii Sprawiedliwa Rosja w Dumie trwały prace nad odrębną, dedykowaną im regulacją, ale jej projekt został po raz kolejny odrzucony (po raz pierwszy w 2011, a następnie w 2014 r.). Przeciwno wypowiedziały się Ministerstwo Obrony, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, FSB i Rosgwardia. Decyzję uzasadniano sprzecznością ustawy z rosyjską konstytucją.

⁵⁷ „Вести недели”, TV Россия-1, 29.09.2019.

prawnych dla działalności CzWK jest zrozumiały, może bowiem skutkować niepożądanymi konsekwencjami, w tym koniecznością uczynienia zadań statutowych bardziej przejrzystymi czy odpowiedzialnością prawną za naruszanie przepisów prawa.

Warto odnotować, że włączenie problematyki CzWK do debaty publicznej przełożyło się na zmianę nastawienia opinii publicznej wobec nich. Jeszcze w 2013 r. dowódcy CzWK Korpus Słowiański po powrocie z Syrii zostali pokazowo aresztowani na lotnisku Domodjedowo i napiętnowani jako angażujący najemników⁵⁸. W 2018 r. rosyjskie media przytaczały wypowiedzi dowódców CzWK Wagnera, iż „walczą o Rosję i jej geopolityczne interesy”⁵⁹. Jest to w dużej mierze rezultat prowadzonej od kilku lat kampanii informacyjnej i PR-owej wojskowych. Toczy się ona na różnych polach, na przykład gen. Leonid Iwaszow podkreśla, że świadczący usługi komercyjne z zakresu ochrony militarnej to wysokiej klasy specjaliści wywiadu wojskowego, prawnicy wojskowi i żołnierze Sił Operacji Specjalnych, a prawnicy wojskowi przekonują o konieczności outsourcingu tych fachowców do SZ FR i innych wojsk⁶⁰.

Jak wspomniano, CzWK różnią się od spółek stworzonych według modelu zachodniego. PMC to prywatne podmioty gospodarcze świadczące usługi militarne; CzWK nie można rozpatrywać w tych kategoriach – są tworzone i szkolone w oparciu o struktury rosyjskiego wojska i innych resortów

⁵⁸ Firma Slavonic Corps Limited zarejestrowana w Hongkongu uczestniczyła w walkach w Syrii. Aresztowani bronili się, dowodząc, że byli zatrudnieni przez syryjskie Ministerstwo Energetyki i przedsiębiorstwo Energia. Ich areszt należy interpretować jako koszt zachowania przez Rosję pozorów neutralności w konflikcie syryjskim (wówczas Kreml oficjalnie zaprzeczał, że FR jest weń zaangażowana, mimo iż media światowe informowały o stratach rosyjskich, przedstawiając dane na ich temat na podstawie znalezionych dokumentów Rosjan).

⁵⁹ *Командиры рассказали о внутренней политике ЧВК Вагнера и жизни наемников*, Lenta.Ru, 7.03.2018.

⁶⁰ *Легализация ЧВК: аргумент «их там нет» больше не работает*, Новые Известия, 24.07.2018, www.newizv.ru; zob. także A.B. Сорокин, *Целесообразность научного исследования теории и практики использования аутсорсинговых отношений в сфере хозяйственно-экономической деятельности военных организаций*, „Вестник военного права”, 4/2017.

siłowych, wykorzystują ich bazy i placówki medyczne. Jak potwierdziły liczne publikacje w mediach światowych, wspomniana CzWK Wagnera do walk w Syrii była przygotowywana w bazie Molmino⁶¹, na poligonie 10. Brygady Specnazu Głównego Zarządu Sztabu Generalnego FR.

CzWK są zatem częścią (choć nieformalną) rosyjskich struktur siłowych. Z działalnością komercyjną opartą na rachunku ekonomicznym mają niewiele wspólnego. Należy się zgodzić z twierdzeniem, że jeśli zachodnie PMC to najemnicy przebrani za żołnierzy, to rosyjskie CzWK to żołnierze przebrani za najemników⁶². Jednocześnie jako firmy przykrywk i przedłużenie resortów siłowych mogą służyć do realizacji ich pozastatutowych działań. Ich usługodawcą jest państwo. Cel ich istnienia to nie efektywność ekonomiczna, lecz wsparcie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rosji. Są też pod kuratelą FR. Ścisłego nadzoru wymaga także państwowa i prywatna przedsiębiorczość ochronna, bowiem każda forma niekontrolowanej aktywności stanowi zagrożenie dla reżimu. Tymczasem cała filozofia zarządzania rosyjskim państwem sprowadza się do zapewnienia „ciszy i spokoju” – tj. ochrony istniejącego porządku.

W przypadku Rosji podział na państwowe i niepaństwowe podmioty bezpieczeństwa traci rację bytu. Popyt na usługi ochroniarskie zaspokajają odpłatnie całe segmenty aparatu państwa, w tym aparatu siłowego. I na odwrót: CzWK ani kozackich spółek ochroniarskich nie można rozpatrywać w kategoriach podmiotów prywatnych. Ich usługodawcą jest państwo, a celem istnienia i funkcjonowania nie jest wydajność ekonomiczna, lecz osłabienie/zneutralizowanie ryzyka politycznego (np. poprzez ukrycie zaangażowania czy informacji o stratach własnych), a przez to – wsparcie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rosji. Ochroniarska przykrywka może

⁶¹ *Появились фотографии базы ЧВК на Кубани*, Lenta.Ru, 5.03.2018.

⁶² P. Mazur, *Wagnerowcy w Syrii – wykorzystanie PMC przez Rosję w konflikcie syryjskim*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate” 2018, nr 8, folia 257.

też gwarantować materialne i techniczne wsparcie SZ, realizację różnych zadań wojskowych i niewojskowych w czasie pokoju oraz podczas konfliktu i po nim, a także zapewnia przeszkoloną rezerwę operacyjną na potrzeby OT i OC.

PODSUMOWANIE: ROSGWARDIA JAKO IKONA „STRAŻY PORZĄDKU I SPOKOJU”

Ocen rosyjskich służb specjalnych należy dokonywać, biorąc pod uwagę skalę dezinformacji i manipulacji. Te elementy są obecne nawet w oficjalnych wystąpieniach szefa FSWGN i sprawozdaniach zamieszczanych na portalu tej służby, zdominowały one także akcję informacyjną towarzyszącą jej powołaniu. Prezydent Putin podkreślał na przykład konieczność poddania kontroli obrotu bronią w kraju i uporządkowania rynku ochrony. Dodatkowo przedstawił argument oszczędnościowy: skumulowanie funkcji ochrony rozproszonej w ramach różnych resortów miałoby jakoby obniżyć koszty ich funkcjonowania. Tradycyjnie zwracano uwagę na zagrożenie terrorystyczne i ekstremistyczne, w których zwalczaniu uczestniczy FSWGN. W analizie Centrum Badań Strategicznych FSWGN na pierwszym miejscu wymieniono udział Rosgwardii w obronie terytorialnej. Wzmocnienie OT ma być odpowiedzią na wrogie antyrosyjskie działania państw zachodnich (kolorowe rewolucje, zachodnia dywersja informacyjna i ideologiczna).

Szum informacyjny potęgowała opozycja, koncentrująca się na korupcji, „moralnym” zużyciu i rozkładzie poprzedniczki Rosgwardii, czyli wojsk wewnętrznych, oraz nadzorującego ją MSW, które nadmiernie uwikłało się w *business security*, zaniedbując swą podstawową funkcję – zwalczanie przestępczości. Nową służbę opozycja tradycyjnie umieściła ponadto w kontekście rywalizacji międzyresortowej (Putin jakoby stracił zaufanie do FSB) oraz obaw Kremla przed niekontrolowanym rozwojem sytuacji wewnętrznej, co obrazowano, stosując klisze „gwardii pretoriańskiej” i „nowej opriczyny”.

Tego rodzaju chaos interpretacyjny utrzymuje się do dziś, choć prawie czteroletnia praktyka funkcjonowania Rosgwardii ułatwia dokonanie charakterystyki tej służby. Znamienny jest na przykład fakt, że powierzone jej zadanie uporządkowania sektora ochrony nie zostało zrealizowane – jego komercyjny i kryminogeny segment nadal się rozrasta.

Zastosowane półśrodki rozmywają charakter służby państwowej. Funkcjonuje ona w sposób nieprzejrzysty. Rozmiary segmentu komercyjnego, którego pracownicy stanowią ponad połowę stanu osobowego FSWGN, ukazują, na czym polega systemowy „grzech pierworodny” tej służby. Rosgwardia, prowadząc *business security*, jednocześnie sprawuje nadzór nad konkurencją z państwowego i prywatnego sektora ochrony.

Tego rodzaju paradoksy można mnożyć. Na potrzeby promocji usług ochroniarskich FSWGN niezmiennie eksponowane są dwa wzajemnie sprzeczne jej wymiary: wojskowy (uporządkowany, hierarchiczny, oparty na regulaminach) i ochroniarsko-biznesowy (komercyjny, nakierowany na profity i zabezpieczenie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych). Świadcząc selektywną ochronę państwową na podstawie kontraktów, a przez to zapewniając protekcję podmiotom gospodarczym i ludziom, którzy są skłonni za to płacić, służba ta samym swym istnieniem unaczynia, że państwo rosyjskie nie zapewnia bezpieczeństwa swym obywatelom.

Używane w publicznej debacie argumenty nie dają ponadto odpowiedzi na pytanie, co nowego FSWGN wnosi do maszyny operacyjnej Rosji. Ustawa kompetencyjna „O wojskach Gwardii Narodowej FR”, określająca zadania i uprawnienia służby, nie wytycza dla niej nowych obszarów operacyjnych. Z definicji Rosgwardia to wojskowa organizacja pomocnicza służąca do wsparcia innych resortów siłowych w zakresie obrony terytorialnej i obrony cywilnej, ochrony granic, zwalczania terroryzmu i ekstremizmu. Jednocześnie jest służbą policyjno-interwencyjną obsługującą resort spraw wewnętrznych. Konkretnie zadania FSWGN są zapisane jedynie w jej regulaminie. Należą do nich: „federalny nadzór nad obrotem bronią w użytkowaniu cywilnym i służbowym”, „nadzór nad prywatną działalnością ochroniarską i detektywistyczną”, a także nad wybranymi, państwowymi „jednostkami ochrony resortowej” i „jednostkami o specjalnych zadaniach statutowych”. Nie uzasadnia to w żaden sposób utrzymywania 350-tysięcznej armii wewnętrznej ani powierzenia kierownictwu FSWGN zadań utrzymania jej w stałej gotowości bojowej

oraz rozbudowy i rozwoju. Ponadto przypisane Rosgwardii kompetencje wojskowo-bojowe nie czynią z niej, jak się to przedstawia, regularnych, „pełnowartościowych” wojsk specjalnych – FSWGN pozostaje armią do zadań policyjnych.

Rosgwardia jest „niepełnowartościową” służbą specjalną, gdyż w odróżnieniu od pozostałych służb specjalnych FR (a także MSW) nie ma uprawnień operacyjno-dochodzeniowych ani procesowych i śledczych. Ma jednak potencjał do prowadzenia takich czynności – funkcja nadzorcza umożliwia jej przedstawicielom nieograniczone korzystanie z ewidencji i baz informacyjnych, werbowanie tajnych współpracowników spośród współobywateli, niejawne pozyskiwanie danych, zakładanie podsłuchów i prowadzenie obserwacji. Zapewne też czynią oni z tego potencjału użytek. Nadzór nad bronią w obrocie cywilnym i firmami ochroniarskimi pozwala dodatkowo na infiltrację środowiska ludzi pod bronią, ich sprawdzanie operacyjne, zbieranie dowodów o przedsięwzięciach stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa FR itd.

Pamiętając o tym, że dominująca narracja na temat Rosgwardii uzasadnia i legitymizuje jej pozycję instytucjonalną w systemie władzy w Rosji, warto odrzucić tę retorykę i umieścić FSWGN w szerszym kontekście. Poniżej wymieniono kilka tendencji pomijanych w oficjalnym przekazie.

Po pierwsze, Rosgwardia została powołana w celu poszerzenia i scentementowania środowiska siłowego jako zaplecza systemu autorytarnego w Rosji.

Ważnym aspektem przemian ustrojowych po rozwiązaniu ZSRR była głęboka transformacja resortów siłowych. Polegała ona na demontażu b. KGB, w wyniku czego pojawiły się osłabione, ale równoważące się nawzajem resorty obrony i spraw wewnętrznych oraz autonomiczne służby: wywiadu (SWZ), kontrwywiadu (FSB), ochrony (FSO), zabezpieczenia granic (Federalna Służba Graniczna, FSG), zabezpieczenia kanałów łączności (Federalna Agencja Łączności i Informacji Rządowej, FAPSI).

Istotnym elementem tej transformacji było powstanie licznych prywatnych firm ochroniarskich związanych z nowym rosyjskim biznesem. Przedsiębiorczość dawnej nomenklatury siłowej otworzyła furtkę do polityki i gospodarki FR osobom wywodzącym się z armii i służb specjalnych. Dojście Putina do władzy nie tylko znamionowało wzrost politycznego znaczenia tych osób, lecz także wzmocniło wcześniej zarysowane tendencje. Zastosowana wówczas technologia polityczna („powrót porządku i silnej władzy”) uwypuklała bowiem konieczność uporządkowania kwestii gospodarczych przy zachowaniu swobód demokratycznych (choć na miarę realiów rosyjskich, co unaoczniał termin „demokracja sterowana”). „Porządek” w gospodarce zaowocował kapitalizmem państwowym, tj. ograniczeniem własności prywatnej. Nieuchronną jego konsekwencję stanowiło obudowanie własności państwowej nowymi instytucjami ochrony, tj. rozrostem branży ochrony resortowej i pozaresortowej. Rozbudowa sektora państwowego miała zarazem ograniczyć sektor prywatny – silną w Rosji tendencję do prywatyzacji *business security* próbowano odwrócić jego upaństwowieniem, co oficjalnie uzasadniano koniecznością przywrócenia państwowego monopolu na stosowanie przemocy.

Upaństwowienie sektora ochrony (słabo obudowane regulacjami prawnymi) nie odwróciło jednak tendencji do wzrostu przestępczości siłowej. Jako wyraz doraźnej walki z najostrzejszymi jej przejawami można interpretować likwidację najbardziej skryminalizowanych służb: FAPSI (2003 r.), FSKN (2016 r.), a także przeniesienie struktur ochrony komercyjnej MSW do FSWGN (2016 r.). O nadal rosnącym wzroście przestępczości w tym obszarze świadczy statystyka, współcześnie dotycząca Rosgwardii⁶³. Kryminogenny charakter sektora ochrony (w tym np. wymuszanie zamówień państwowych i zwolnień podatkowych) wynika głównie z przyczyn systemowych. Szczególne znaczenie ma profil kadrowy zatrudnionych w nim byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa,

⁶³ Zob. np. *Число преступлений силовиков растёт. Сильнее всего – у Росгвардии*, The Village, 7.08.2019, www.the-village.ru.

posiadających znajomości w instytucjach państwowych oraz umiejętności operacyjne, w tym wykorzystania materiałów kompromitujących. Ponadto zatrudnieni tam oficerowie z doświadczeniem pracy w resortach siłowych i współtworzący armię ludzi pod bronią stanowią atut Kremla jako jego zaplecze społeczne. **W tym kontekście polityczny sens powołania Rosgwardii można określić następująco: jej nadzór nad przedsiębiorczością siłową ma być ostrzeżeniem dla niezdyscyplinowanych przedstawicieli *business security* i apelem do nich o samokontrolę.** Kreml nie zdecydował się na zastosowanie grożących „wojną domową” drastycznych środków – odwołał się do poczucia wspólnoty siłowej i jej odpowiedzialności za sytuację wewnętrzną w kraju, obiecując utrzymanie istniejącego porządku. Z tego samego względu zmiany organizacyjne w sektorze siłowym FR są ostatnio ostrożne, techniczne i mają charakter punktowy. „Gruntowne porządki” nie wchodzą w grę także z przyczyn zasadniczych – normalnym stanem jest tu „bałagan” rozszerzający spektrum możliwości służb.

Po drugie, dłuższa perspektywa skłania do spojrzenia na Rosgwardię w kontekście modernizacji sił bezpieczeństwa wewnętrznego FR. Wpisują się w nią wdrażane sukcesywnie od 2010 r. zmiany w resorcie spraw wewnętrznych, podjęta w 2011 r. reforma wojsk obrony cywilnej (jednostki podległe MCzS przekształcono w wojskowe formacje ratownicze), a także reforma obrony terytorialnej. **Uniwersalnym uzasadnieniem modernizacji jest fakt, że w OT i OC biorą udział wszystkie resorty siłowe, wiąże się ona bowiem z koniecznością poprawy ich współdziałania i interoperacyjności.** „Uwojskowieniu” i zestrojeniu sił bezpieczeństwa wewnętrznego służą wspólne ćwiczenia (w tym niezapowiedziane sprawdziany gotowości), ujednolicenie wyposażenia i uzbrojenia, wprowadzenie regulaminów wojskowych itp., a także sukcesywne wprowadzanie do regulaminów poszczególnych resortów i służb podziału zadań na te dotyczące czasu pokoju i czasu wojny, co znajduje wyraz także w statucie FSWGN.

Rolę Rosgwardii, zabezpieczającej reżimy stanu nadzwyczajnego i wojennego oraz wystawiającej jednostki tworzone na czas wojny, trudno byłoby przecenić choćby ze względu na jej potencjał osobowy. Zobowiązana do szkolenia i przeszkalanania własnej rezerwy mobilizacyjnej ma też ułatwione zadanie – przypisano jej bowiem kompetencje nadzorcze nad „ukrytym” potencjałem rezerwy, czyli ludźmi pod bronią. Zgodnie z rosyjską specyfiką zadania mieszczące się w zakresie OC i OT, a przewidziane w planach obrony na czas wojny są realizowane przez służby ochrony i służby ratownicze, a także przez rezerwę sił obrony i bezpieczeństwa. Ostatnio uzyskała ona dodatkowy bodziec finansowy w postaci żołdów wypłacanych rezerwistom kontraktowym.

Modernizacja oznacza nie tylko wymianę sprzętu i uzbrojenia na ich nowsze generacje, lecz także zrestartowanie systemu, jego restrukturyzację, poprawę operatywności i skuteczności, intensywne szkolenie i korektę doktryny. Dotychczas tego rodzaju wysiłek modernizacyjny koncentrował się na siłach zbrojnych, stanowiących fundament imperialnych dążeń i ambicji Rosji. Modernizacja sektora bezpieczeństwa wewnętrznego może służyć zacieśnieniu kontroli nad własnym społeczeństwem i wymuszaniu jego posłuszeństwa, ale może także oznaczać przygotowywanie go na czas wojny.

Proces ten przebiega dziś pod hasłem wzmacniania organizacji wojskowej państwa. Pojęcie to odnosi się do wielu zjawisk, obejmuje wszystkie resorty siłowe, przemysł i infrastrukturę obronną, ale też organy zarządzania państwem oraz instytucje państwowe i społeczne działające na rzecz obronności kraju. Zgodnie z rosyjską kulturą prawną i polityczną w wojskowej organizacji państwa nie przewidziano miejsca dla inicjatyw oddolnych – przedsięwzięcia proobronne są inicjowane odgórnie i realizowane pod kontrolą. **Postulowane w ramach wzmacniania struktur obronnych wprowadzanie wojskowej organizacji społeczeństwa prezentowane jest jako otwieranie systemu militarnego państwa na inicjatywy obywatelskie, a przez to – budowanie ściślejszych relacji z narodem. W rzeczywistości mamy jednak do czynienia ze**

wzmacnianiem siłowych mechanizmów zarządzania Rosją, jej bezpieczeństwem i jej obywatelami pod pretekstem przygotowań do funkcjonowania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Przywoływanie w tym kontekście doświadczeń innych państw, zwłaszcza francuskiej żandarmerii nawiązującej do tradycji Gwardii Narodowej, jest nadużyciem. U podstaw francuskiej OT legła idea „narodu pod bronią”, czyli społeczeństwa zdolnego do samoorganizacji. W Rosji taka idea nie ma racji bytu – brak tu społeczeństwa obywatelskiego. Rosyjski model z konieczności posiłkuje się różnymi protezami organizacyjnymi takiego społeczeństwa (kozacy, CzWK). „Ludzie pod bronią” podlegają tu restrykcyjnym procedurom licencyjnym. Poprzez ich kontrolę i ewidencję Rosgwardia sprawuje nadzór nad „ukrytym” potencjałem – rezerwą mobilizacyjną, co więcej – nad jej najbardziej aktywną częścią.

W odróżnieniu od zachodnioeuropejskiego modelu OT, w którym siły rezerwy są wykorzystywane przede wszystkim do obrony terytorium, model rosyjski ewidentnie zakłada ich wielofunkcyjność – stosuje się je zarówno do ochrony wewnętrznej, jak i operacji zewnętrznych, ekspedycyjnych. „Ludzie pod bronią” (według szacunków Rosgwardii grupa licząca 5 mln osób i dysponująca 7 mln sztuk broni) to zarówno wsparcie sił zbrojnych w czasie wojny, jak i zaplecze do operacji pozastatutowych w czasie pokoju, a także przedłużenie aparatu państwa jako „specjalnej” infrastruktury władzy.

Po trzecie, warto zwrócić uwagę na wymiar symboliczny tej służby. Jej powołanie oznacza powrót do rosyjskiego dyskursu politycznego kategorii „zagrożenia wewnętrzne”. Pytanie o Rosgwardię to także pytanie o kremlowską wizję tych zagrożeń. Wymiar ten unaocznia ponadto zmianę podejścia Kremla do polityki informacyjnej dotyczącej problematyki bezpieczeństwa. Wcześniej sprowadzała się ona do blokowania takich informacji, tabuizowania ich. Obecnie mamy do czynienia z ich nadreprezentacją, tj. sztucznym nagłaśnianiem zagrożeń. Wprowadzenie problematyki służb do dyskursu publicznego służy różnym celom.

Na zewnątrz uwypukla się siłę militarną i „nadzwyczajny” potencjał jednostek bezpieczeństwa, tj. promuje wizerunek silnej Rosji. Na potrzeby wewnętrzne pokazuje się determinację, gotowość bojową i mobilność wszystkich resortów siłowych FR.

Zmiana modelu komunikacji nie oznacza rezygnacji Kremla z dezinformacji i propagandy traktowanych jako ważny instrument zarządzania państwem i społeczeństwem. Narzędzia te umożliwiają wykorzystanie gotowych klisz wzmacniających wykreowany obraz rzeczywistości, na który składają się takie elementy jak „zgniły Zachód”, bezradność i niedecyzyjność schyłkowej cywilizacji, aktywność zagranicznych agentów, ekstremistów i dywersantów oraz przeciwstawiony im rosyjski porządek wewnętrzny służący ochronie spokoju i tradycyjnych wartości.

Zagrożenia wewnętrzne, przedstawiane jako zewnętrzne i uwydatniające obraz Zachodu jako niezmiennego wroga, antagonisty Rosji i inspirowatora kolorowych rewolucji uzasadniają agresywną politykę Moskwy i zwrot Kremla ku postępującej militaryzacji władzy w państwie (od jej najwyższych do najniższych szczebli), a także mobilizacji społeczeństwa. Taka manipulacja umożliwia zastosowanie w komunikacji wewnętrznej zrozumiałego dla wszystkich kodu dydaktyki społecznej odwołującej się do obrony koniecznej, ducha zwycięstwa i wielowiekowych doświadczeń historycznych. Oficjalne uzasadnienie zwrotu ku mobilizacji (wykreowane zagrożenie „hybrydowej” agresji Zachodu przeciwko Rosji) wkraplano do doktryn i strategii bezpieczeństwa FR od 2000 r. „Obrona” przed atakiem Zachodu (choć nikt nie wątpi, że w rosyjskich dokumentach strategicznych nie chodzi o obronę, tylko o atak) obejmuje nie tylko cele wojskowe, lecz przede wszystkim społeczeństwo. Rosgwardia nadaje tej „obronie” charakter ideowy: gwarantuje porządek, ciszę i spokój, a jednocześnie – jako sukcesorka Straży Wewnętrznej, wojsk NKWD i wojsk wewnętrznych – ciągłość tradycji (zob. Aneks 2).

Jak pokazuje współczesna historiografia służb rosyjskich, idea straży zapewniającej te wartości była w Rosji silnie obecna zawsze, niezależnie od zmieniających się okoliczności historycznych i jej ustroju (carski, sowiecki, federalny). Zawsze służyła też ona stabilności i realizacji rosyjskich projektów modernizacyjnych (także w czasach stalinizmu, gdy szalał terror państwowy).

W takim kontekście Rosgwardia stanowi kolejną odsłonę praktyki stabilizacji reżimu, tj. wzmocnienia jego fundamentu i zaplecza jako instrumentarium realizacji projektów Kremla. Na przestrzeni dziejów reformy służb były różnie uzasadniane, zawsze jednak ich celem była poprawa stabilności władzy i integralności jej aparatu. Dlatego też, niezależnie od epoki historycznej, rosyjskie zmilitaryzowane służby bezpieczeństwa łączyły rolę ochronną z rozbudowanymi funkcjami kontrolnymi i policyjnymi (zob. Aneks 1).

Należy także pamiętać, że ciągłość tego fenomenu – podobnie jak odzwierciedlająca go symbolika pamięci – ma kontekst cywilizacyjny i jest ściśle związana z rosyjską kulturą polityczną. Głęboki cel „porządku” to wertykalizm, scentralizowany aparat państwowy, sprawny aparat represji. Taki porządek uświęca stosowane środki, takie jak maksymalna kontrola społeczeństwa, przybierająca niekiedy charakter operacji oczyszczających, eliminacja przeciwników (dysydentów, dywersantów, agentów zagranicznych, piątej kolumny, skorumpowanych urzędników), a także stałe monitorowanie nastrojów społecznych, identyfikowanie i ściganie wszelkich przejawów zdrady. Analogicznie „cisza i spokój” oznaczają stabilność systemu władzy, jego konserwację, wewnętrzną integralność i unifikację. Jego fundamentem są resorty siłowe: posłuszne, lojalne, cieszące się uprzywilejowaną pozycją w systemie, mobilizujące pomocników władzy i demobilizujące jej oponentów. Wykorzystując ich potencjał i zarządzając strachem, Kreml sprawuje „federalny nadzór” nad społeczeństwem.

JOLANTA DARCZEWSKA

ANEKSY

Aneks 1. Długa pamięć Rosgwardii – „ponad 200 lat na straży ciszy i spokoju”

Zgodnie z oficjalną wykładnią tradycje Rosgwardii sięgają 1811 r., kiedy to powołano Straż Wewnętrzną. Dowództwo nad nią car Aleksander I powierzył swemu zaufanemu adiutantowi hr. J. Komarowskiemu. Badający dzieje służb historycy resortowi⁶⁴ podkreślają antynomię w podejściu do tej służby – od początku traktowano ją jako siły porządkowe, a zarazem element wojskowej organizacji państwa. Uzbrojone bataliony straży powstały we wszystkich miastach gubernialnych imperium, a do ich zadań zaliczono oprócz działań militarnych m.in.: pomoc w wykonywaniu kar nałożonych przez sądy, ściganie i aresztowanie rozbójników i złodziei, rozpędzanie zgromadzeń, eliminowanie buntowników, poszukiwanie zbiegów, uciekinierów i dezertów, wykrywanie zakazanych towarów wwiezionych na terytorium imperium, wsparcie egzekucji podatków i ochrony porządku podczas obrzędów religijnych, na jarmarkach, rynkach itp., organizowanie poboru rekrutów do armii carskiej, konwojowanie rekrutów, a także aresztantów i jeńców wojennych, likwidację skutków pożarów i powodzi.

Po obaleniu caratu w 1917 r. Straż Wewnętrzną na krótko przemianowano na WOCHR (Wojskowa Ochrona Republiki), a następnie na wojska WCzK/GPU/OGPU/NKWD. W ZSRR spektrum ich zadań poszerzono o ochronę strategicznych obiektów infrastruktury administracyjnej, przemysłowej i komunikacyjnej, powołano też wyspecjalizowane wojska wewnętrzne, pograniczne i konwojowe.

Przełomowym doświadczeniem wojsk NKWD (Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych) była wojna z Polską w 1939 r. oraz uderzenie

⁶⁴ П.А. Колпаков, *Внутренняя стража и Отдельный корпус внутренней стражи в 1811–1863 гг.*, „Научный диалог”, nr 10 (58) / 2016.

Niemiec na ZSRR w czerwcu 1941 r. W czasie wojny oddziały NKWD miały z jednej strony przeciwdziałać maruderstwu i dezercjom, a z drugiej – zapewniać bezpieczeństwo tyłów Armii Czerwonej: zwalczać grupy dywersyjne i sabotażowe przeciwnika, tropić szpiegów i bandy kryminalne, ochraniać szlaki komunikacyjne, organizować służbę patrolową itp. Niekiedy wojska NKWD rzucano na pierwszą linię (uczestniczyły w obronie Leningradu i Stalingradu oraz w walkach na Kaukazie), na ogół jednak szły za oddziałami frontowymi, ścigając grupy żołnierzy niemieckich i miejscowych kolaborantów. Od 1943 r., kiedy powołano Główny Zarząd Kontrwywiadu Wojskowego Smiersz (Smierć szpionom), NKWD wykonywało także jego polecenia.

Na terenach wyzwolonych spod niemieckiej okupacji oddziały NKWD pełniły misję wojsk okupacyjnych, a wewnątrz ZSRR zajmowały się czyszczeniem terenów „zarażonych bandytyzmem i kolaboracją”, m.in. za pomocą masowych deportacji Karaczajów, Czeczenów i Inguszy, Kałmuków, Tatarów Krymskich i in. W latach 1943–1953 wślawiły się łamaniem ruchu oporu na Ukrainie, Białorusi i w krajach bałtyckich, a także obławami na polskie podziemie antykomunistyczne⁶⁵.

Pod koniec istnienia ZSRR powołano wojska wewnętrzne; przejęte przez FR przetrwały do 2016 r. Konstytutywnym elementem ich mitu założycielskiego było utrzymanie „ciszy i spokoju” w państwie. Na przykład wydaną w 2011 r. jubileuszową edycję albumu poświęconego tej formacji zatytułowano: *200 lat na straży ciszy i spokoju. Krótka ilustrowana historia wojsk wewnętrznych*. „Cisza i spokój” pozostaje też paliwem propagandowym ich sukcesorki – Rosgwardii.

⁶⁵ Szerzej na ten temat zob. np.: G. Motyka, *Na białych Polaków obława. Wojska NKWD w walce z polskim podziemiem 1944–1953*, Warszawa 2014; P. Kołakowski, *Pretorianie Stalina*, Ożarów Mazowiecki 2019.

Aneks 2. Funkcje Rosgwardii i jej poprzedniczek

Imperium carskie: Straż Wewnętrzna – gwarant „ciszy i spokoju”

1. Zwalczanie i likwidacja powstań zbrojnych oraz opozycji wobec caratu
2. Ochrona granic i szlaków komunikacyjnych
3. Ochrona porządku w miejscach kultu, na jarmarkach, rynkach itp.
4. Konwojowanie więźniów i zesłańców
5. Ściganie i aresztowanie rozbójników i złodziei
6. Ściganie zbiegów i dezterterów

Imperium sowieckie: wojska WCzK-GPU-NKWD-KGB – „na straży pokoju i rewolucji”

1. Ochrona osobista Lenina i Stalina, siedzib KC KPZR, banku państwowego, mennicy państwowej i innych obiektów strategicznych
2. Zwalczanie przeciwników władzy radzieckiej
3. Zapewnienie bezpieczeństwa tyłów Armii Czerwonej
4. Zwalczanie grup dywersyjnych i sabotażu
5. Ściganie szpiegów, przeciwdziałanie dezercjom i maruderstwu
6. Zwalczanie oddziałów antykomunistycznego podziemia
7. Organizowanie przesiedleń ludności
8. Akcje pacyfikacyjne, „zaczistki”, tj. egzekucje w trybie doraźnym

Federacja Rosyjska: wojska wewnętrzne, FSWGN – „na straży porządku, ciszy i spokoju”

1. Ochrona porządku publicznego i imprez masowych
2. Ochrona infrastruktury krytycznej – obiektów strategicznych i szlaków komunikacyjnych
3. Nadzór nad ludźmi pod bronią
4. Zabezpieczenie reżimu stanów nadzwyczajnego i wyjątkowego
5. Udział w walce z terroryzmem i ekstremizmem
6. Udział w obronie terytorialnej i obronie cywilnej
7. Misje pacyfikacyjne m.in. w Czeczenii, Inguszetii, Osetii Północnej, Dagestanie
8. Ściganie i likwidowanie zbrojnych ugrupowań i grup dywersji