

Test koronawirusowy dla wojskowej organizacji Rosji

Jolanta Darczewska

Mocarstwową rolę Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej Kreml definiuje pod kątem zasobów siły. Wyjaśnia to, dlaczego powstał jego plan zintegrowania potencjału resortów siłowych w spójną wojskową organizację państwa. System, tworzony w celu mobilizacji różnych zasobów i elastycznego ich wykorzystania do realizacji strategicznych celów polityki Rosji, jest testowany także podczas obecnego kryzysu epidemicznego. Przejawiło się to m.in. w zmarginalizowaniu Ministerstwa ds. Obrony Cywilnej, Sytuacji Nadzwyczajnych i Likwidacji Skutków Klęsk Żywiolowych (dalej MCzS), formalnie odpowiedzialnego za koordynację reagowania kryzysowego.

Jeśli za kryteria skuteczności walki z koronawirusem przyjąć jakość instytucji państwa, koordynację ich działań i zaufanie społeczeństwa do władz, to należy stwierdzić, że Rosja oblała ten test. Niezależnie jednak od wad wojskowej organizacji państwa (przeregulowanie systemu, chaos zarządczy, wielość ciał koordynacyjnych, brak spójności decyzji), resorty siłowe potwierdziły swą pozycję beneficjentów systemu. Wewnętrzne i zewnętrzne cele polityczne (np. utrzymanie trwałości reżimu, wojna informacyjna z Zachodem) wzięły górę nad społecznymi. Rzeczywistość rozminęła się z propagandą, to zaś pogłębiło nieufność społeczeństwa wobec władz.

Zmierzch cywilnego zarządzania kryzysowego Rosji?

Strukturą odpowiedzialną za zarządzanie kryzysowe jest MCzS, oficjalnie liczące 288,5 tys. etatów. Aparatowi centralnemu podlegają struktury lokalne rozmieszczone w jednostkach administracyjnych FR. Od 2008 r. ich działalność koordynuje Narodowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej NCZK). W sytuacjach nadzwyczajnych Centrum zarządza także aktywnością podmiotów zaangażowanych w zwalczanie ich skutków: od administracji lokalnej poprzez resorty

łączności, transportu i zdrowia oraz urząd sanitarny Rospotriebnadzor po MSW, Ministerstwo Obrony, Rosgwardię itd. Do jego zadań należą m.in.: monitoring zagrożeń, obsługa systemów powiadamiania o zagrożeniach i organizowanie ratownictwa medycznego. Wojskowe oddziały ratownicze wchodzi także w skład podległych MCzS sił obrony cywilnej, wykorzystywanych m.in. do neutralizacji skażeń radiologicznych, chemicznych i biologicznych.

Sam system zarządzania kryzysowego działa na podstawie ustaw federalnych, np. „O stanie wyjąt-



kowym”, „O stanie nadzwyczajnym”, „O ochronie ludności przed skutkami katastrof naturalnych”. Stan wyjątkowy wprowadza prezydent w przypadku klęsk żywiołowych na wielką skalę (ostatnio podczas pożarów lasów w 2010 r.), a nadzwyczajny jest ogłaszany przez MCzS kilka–kilkanaście razy do roku w sytuacjach katastrof i klęsk żywiołowych, a także epidemii zagrażających życiu i zdrowiu obywateli (sytuację nadzwyczajną ogłoszono w czerwcu w związku z katastrofą ekologiczną w Arktyce; w przypadku COVID-19 wprowadzono jedynie reżim podwyższonej gotowości). W egzekwowanie procedur i ograniczeń z tym związanych angażowane są różne resorty.

W czasie pandemii zarysowany powyżej system zarządzania i reagowania kryzysowego MCzS nie został uruchomiony z przyczyn leżących zarówno po stronie Kremla, jak i samego MCzS. Wśród najważniejszych z nich należy wymienić skutki reformy strukturalnej resortu, trwającej w gruncie rzeczy nieprzerwanie od 2012 r., kiedy na jego czele stanął Władimir Puczkow, skoncentrowany na siłach i systemie dowodzenia obroną cywilną. Od 2018 r. reformę kontynuuje jego następcą Jewgienij Ziniczew (notabene były ochroniarz Władimira Putina, późniejszy gubernator kaliningradzki i wicedyrektor FSB). Rozpoczął on urzędowanie od czystek kadrowych (prezydent zdymisjonował wówczas sześciu generałów MCzS), a pod koniec 2019 r. zapowiedział likwidację ponad 500 jednostek organizacyjnych resortu¹, czemu towarzyszą silnie akcentowana walka z korupcją i areszty członków kierownictwa struktur regionalnych (m.in. Tatarstanu i obwodów: lipieckiego, kurgańskiego, twerskiego, kemerowskiego, jarosławskiego).

W rezultacie po wybuchu pandemii na wysokości zadania nie stanęły ani stała komisja ds. profilaktyki i zwalczania skutków sytuacji nadzwyczajnych pod kierownictwem szefa MCzS, ani NCZK².

¹ М. Бондаренко, М. Юшков, *МЧС России решило ликвидировать более 500 своих учреждений*, РБК, 24.09.2019, www.rbc.ru.

² М. Солопов, *Почему в России до сих пор не объявили режим чрезвычайной ситуации — и как его будут вводить в ближайшее время*, Медуза, 31.03.2020, www.meduza.io.

W związku z tym prezydent zarządził kolejną reformę – wniósł projekt poprawek do ustawy „O ochronie ludności przed skutkami katastrof naturalnych”, zgodnie z którymi Centrum stanie się strukturą MCzS, a nie będzie jak dotychczas jednostką mu podległą, co ma poprawić jego skuteczność. Poszerzono też kompetencje premiera o uprawnienia w zakresie koordynacji reagowania kryzysowego oraz wprowadzania reżimów podwyższonej gotowości i sytuacji nadzwyczajnej³.

” Po wybuchu pandemii struktury MCzS odpowiedzialne w Rosji za zarządzanie kryzysowe nie stanęły na wysokości zadania.

Rezygnacja z koordynacji działań przez ustawowo upoważniony do tego organ była sprzeczna z zapewnieniami o wysokiej gotowości systemu reagowania antykryzysowego. Straty wizerunkowe MCzS miało prawdopodobnie zrekompensować zwołanie konferencji Putina z gubernatorami 27 kwietnia br. Ziniczew osobiście pojawił się wtedy w rezydencji w Nowo-Ogariowie i wraz z prezydentem analizował sytuację pożarową i przeciwpowodziową w regionach, podkreślając sukcesy resortu. Nie poruszył przy tym tematu walki z COVID-19: na podstawie jego publicznych deklaracji składanych od początku marca można sądzić, że priorytetem MCzS są dziś sprawy związane z budową centrów reagowania kryzysowego w Arktyce i zabezpieczeniem żeglugi drogą północną⁴.

³ Za: TASS, RIA Novosti (22.04.2020). Zob. Законопроект № 931192-7 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, СОЗД ГАС «Законотворчество», sozd.duma.gov.ru.

⁴ Była to reakcja MCzS na podpisanie 5 marca br. przez prezydenta Putina *Podstawy polityki Federacji Rosyjskiej w Arktyce do 2035 r.* Zob. Т. Борисов, *Спасение при минусе сорока и ниже*, Российская Газета, 11.03.2020, www.rg.ru; *МЧС обеспечит безопасность реализации проектов в Арктике и мореплавания по Севморпути*, Север-Пресс, 29.04.2020, www.sever-press.ru. Później Ziniczew podkreślił znaczenie MCzS, ogłaszając sytuację nadzwyczajną w związku z katastrofą ekologiczną w Norylsku, gdzie doszło do wycieku 20 tys. ton paliwa. Zob. *МЧС России готово обеспечивать мероприятия по развитию Арктических территорий и безопасному мореплаванию по Северному морскому пути*, МЧС России, 7.07.2020, www.mchs.gov.ru.

Lukę w systemie zarządzania kryzysowego wypełniły: utworzona 14 marca Rada Koordynacyjna ds. Zwalczania COVID-19 przy Rządzie FR⁵, której przewodniczy premier Michaił Miszustin, a w której skład weszli m.in. szefowie wszystkich resortów siłowych, powołany dodatkowo 30 marca sztab operacyjny z wicepremierem Tatjaną Golikową na czele, w ramach którego działa centrum informacji o rozwoju sytuacji epidemicznej, a także powołana przez prezydenta grupa robocza Rady Państwa kierowana przez mera Moskwy Siergieja Sobjanina. Dzięki tej ostatniej „modelowe” działania władz stolicy, znajdującej się w epicentrum zachorowań (kordon policji i Rosgwardii wokół miasta, patrole egzekwujące system przepustek ograniczających możliwość przemieszczania się mieszkańców, wykorzystanie technologii cyfrowych monitorujących przestrzeganie kwarantanny i samoizolacji), mogły powielać władze regionów, obarczone odpowiedzialnością za skuteczność zwalczania koronawirusa na własnym terenie. Paniczna reakcja niektórych gubernatorów oraz zamknięcie przez nich wjazdu na podległe im terytoria regionów lub ich części (np. Niżny Nowogród, Czeczenia), a także wstrzymanie pracy wszystkich zakładów przemysłowych doprowadziły m.in. do przerwania niektórych szlaków transportowych i łańcuchów przemysłowych. Część regionalnych restrykcji zniesiono po interwencji Moskwy⁶.

” Działania władz Moskwy, znajdujące się w epicentrum zachorowań, były powielane przez władze regionów obarczone odpowiedzialnością za zwalczanie koronawirusa na własnym terenie.

Na szczeblu centralnym większą aktywność w walce z COVID-19 przejawiają Ministerstwo Obrony, MSW i Rosgwardia niż resort ustawowo odpowiedzialny za tę kwestię. Resort obrony przeprowadza sprawdziany gotowości do walki

z infekcją, demonstruje umiejętności z zakresu ochrony bakteriologicznej w ćwiczeniach Wojsk Ochrony Radiologicznej, Chemicznej i Biologicznej, zbudował w zagrożonych regionach 16 modułowych szpitali zakaźnych i buduje 4 kolejne. Codziennie informuje też o podjętych działaniach w specjalnym biuletynie na swej stronie internetowej⁷, a na potrzeby polityki zagranicznej organizuje tzw. dyplomację maseczkową (w tym głośne konwoje z pomocą medyczną dla Włoch i Serbii). Publiczne działania MCzS sprowadzają się głównie do opracowania zaleceń i instrukcji postępowania podczas pandemii, projektów edukacyjnych uświadamiających społeczeństwu skutki łamania przepisów samoizolacyjnych, a także dezynfekcji infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej.

Wojskowa organizacja zarządzania państwem i kryzysami

Pierwszym sygnałem wskazującym na zmierzch „cywilnego” zarządzania kryzysowego była wypowiedź ministra obrony Siergieja Szojgu z kwietnia 2019 r. na temat planu utworzenia regionalnych centrów koordynacji działań resortów siłowych w sytuacjach kryzysowych. Ministerstwo Obrony podpisało wówczas pilotażowe porozumienie w tej sprawie z gubernatorem obwodu tulskiego, byłym gen. Federalnej Służby Ochrony (FSO) Aleksiejem Diuminem. Postulowane centra mają się zająć monitorowaniem sytuacji ekonomicznej i społecznej, a także problemów infrastrukturalnych w regionach. W opinii Szojgu jest to „milowy krok w rozwoju systemu zarządzania państwem i obroną”⁸: „W sytuacjach kryzysowych władze regionu będą bezpośrednio współpracować z resortem obrony, resortem obrony cywilnej i sytuacjami nadzwyczajnych, a także organami ochrony porządku prawnego. W czasie pokoju resort obrony otrzyma informacje na temat sytuacji socjalnej wojskowych i ich rodzin, wykonania planu poboru do służby itp.”.

⁵ Координационный совет по борьбе с COVID-19, Стопкоронавирус.рф — Официальный интернет-ресурс для информирования населения по вопросам коронавируса (COVID-19).

⁶ Zob. I. Wiśniewska, *Gospodarka pod respiratorem. Skutki pandemii i załamania się cen ropy naftowej dla Rosji*, „Komentarze OSW”, nr 333, 19.05.2020, www.osw.waw.pl.

⁷ Zob. Информационный бюллетень Министерства обороны Российской Федерации по недопущению распространения новой коронавирусной инфекции.

⁸ Шойгу пообещал создать во всех регионах кризисные центры управления, *Бизнес Online*, 10.04.2019, www.business-gazeta.ru.

Wypowiedź świadczyła o zmianie podejścia do administracji wojskowej, będącej skutkiem prze-wartościowania koncepcji znanej pod nazwą *Wo-jennaja Organizacija Gosudarstwa i Obszczestwa*. Rozumiana wcześniej jako system obronny, dziś staje się ona istotnym komponentem zarządza-nia państwem. Samo pojęcie można tłumaczyć dwojako: jako „organizację wojenną”, tj. sforma-lizowany prawnie system obrony państwa, oraz „organizację wojskową” zarządzania państwem – uwojskowanie polityki i administracji (dalej OW). Najogólniej rzecz ujmując, szeroko rozumiane wojskowe środki i metody działania mają służyć osiągnięciu różnych celów politycznych, a także ugruntowaniu wartości takich jak posłuszeństwo obywatelskie i podporządkowanie władzy.

Aktualnie obowiązująca *Doktryna wojenna Fe-deracji Rosyjskiej* z 2014 r. definiuje termin „wo-jenna organizacja państwa” jako „całokształt organów administracji państwowej i wojskowej, Sił Zbrojnych, innych wojsk, formacji zbrojnych i organów, a także formacji specjalnych tworzo-nych na czas wojny, stanowiących jej podstawę i realizujących swą działalność metodami wojsko-wymi, oraz kompleks przemysłowo-obronny kraju, których wspólna działalność jest ukierunkowana na przygotowania do zbrojnej obrony i zbrojną obronę Federacji Rosyjskiej” (punkt 8). Zbitka pojęciowa „Siły Zbrojne, inne wojska, formacje zbrojne i organy” występuje w zasadzie w każdym dokumencie regulującym kwestie bezpieczeństwa narodowego Rosji i jest synonimem „resortów siłowych”. Ich wspólna misja obejmuje m.in.: zapewnienie integralności państwa, stabilności porządku konstytucyjnego i instytucji państwo-wych, a także spokoju społecznego, profilaktyka terroryzmu i ekstremizmu oraz separatyzmów etnicznych, zwalczanie skutków sytuacji nadzwyczajnych, w tym epidemii i pandemii.

Listę resortów, o których mowa powyżej, zawiera art. 1 znowelizowanej w 2017 r. ustawy federalnej „O obronie”. Stanowi on, że oprócz organów administracji państwowej i wojskowej, do zadań w dziedzinie obrony FR angażowane są siły, w któ-rych przewidziano służbę wojskową: Siły Zbrojne (SZ) i inne wojska, formacje ratownicze federalnego

organu władzy wykonawczej upelnomocnionego w zakresie obrony cywilnej (MCzS), Służba Wy-wiadu Zagranicznego, organy federalnej służby bezpieczeństwa (FSB), organy ochrony państwowej (FSO), organy prokuratury wojskowej, wojskowe organy śledcze Komitetu Śledczego FR, federalny organ do przygotowania mobilizacyjnego organów władzy państwowej FR (GUSP), a także tworzone na czas wojny formacje specjalne.

” Wojskowa organizacja państwa, rozumiana wcześniej jako system obronny, dziś staje się istotnym komponentem zarządzania państwem.

Rozwój OW jako priorytet strategiczny Putin za-powiadał już w 2013 r., co miało być odpowie-dzią na „zmiany w sytuacji międzynarodowej Rosji”⁹. Stan realizacji strategii rozwoju OW do roku 2020 prezydent podsumował podczas po-siedzenia Rady Bezpieczeństwa FR 22 listopada 2019 r.¹⁰ Druga dekada przyniosła w jego opinii „jakościowe wzmocnienie resortów siłowych”, za zadania priorytetowe na trzecią dekadę (do roku 2030) uznał kontynuowanie tego proce-su, zacieśnienie współpracy resortów siłowych, a także „uspójnienie obrony zewnętrznej i bezpie-czeństwa wewnętrznego”. Szczególnie podkreślił znaczenie warunków życia i służby wojskowych, zapowiadając ich dalszą poprawę: „Ludzie pełniący służbę w warunkach podwyższonego ryzyka, często zagrażających życiu, powinni czuć troskę ze strony Ojczyzny, organów władzy, państwa, któ-remu służą”. Według Putina idealna OW państwa „to system nowoczesny, skutecznie zarządzany, wielofunkcyjny, o rozwiniętym potencjale infor-macyjno-analitycznym, nowoczesnym potencjale środków łączności i rozpoznania, które umożliwia-ją ścisłe współdziałanie między poszczególnymi resortami siłowymi, a także ścisłe współdziałanie

⁹ *О совершенствовании военной организации Российской Федерации до 2020 года*, Совет Безопасности Российской Федерации, 5.07.2013, www.scrf.gov.ru.

¹⁰ *О перспективах развития Вооружённых Сил, других во-йск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, на период до 2030 года*, Совет Безопасности Российской Федерации, 22.11.2019, www.scrf.gov.ru; *Заседание Совета Безопасности Российской Федерации*, Президент России, 22.11.2019, www.kremlin.ru.

administracji państwowej i wojskowej na wszystkich szczeblach”.

” **Nowe mechanizmy zarządzania kryzysowego uruchomiono z opóźnieniem, niespójnie, chaotycznie.**

Warto w tym kontekście odnotować nierówny status podmiotów OW. Ze względu na wyłączne prerogatywy władz federalnych w kwestiach bezpieczeństwa i obronności, a także nadzoru federalnego nad wykonywaniem przepisów w tych obszarach, rola struktur lokalnych ogranicza się do realizacji zadań zleconych przez centrum. Z tego powodu rosyjskie ustawodawstwo skupia się głównie na określeniu zakresu ich powinności. 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 obrony cywilnej i obrony terytorialnej, przygotowań mobilizacyjnych oraz gromadzenia zapasów żywności na czas wojny. W praktyce lista zadań władz lokalnych stale się wydłuża, czego ilustracją było obarczenie ich odpowiedzialnością także za walkę z koronawirusem.

Pandemia jako test dla wojskowej organizacji Rosji

Epidemie mają różne skutki: polityczne, gospodarcze, społeczne. W odniesieniu do Rosji należy dodatkowo brać pod uwagę te organizacyjno-wojskowe. Testu epidemiologicznego OW nie przeszła pomyślnie. Funkcje koordynacyjne MCzS, resortu ustawowo odpowiedzialnego za zwalczanie koronawirusa, zostały zawieszane przez Kreml, a odpowiedzialnością za skuteczność działań antykryzysowych obarczono zdezorientowanych gubernatorów, pozostawionych (przynajmniej na początku) bez środków na ten cel. Lukę w systemie reagowania wypełniły „Siły Zbrojne, inne wojska i organy”; one też stały się jego beneficjentami. Nowe mechanizmy zarządzania kryzysowego zostały uruchomione z opóźnieniem, niespójnie, chaotycznie. Polityczne kreacje propagandowe koncentrujące się na sukcesach państwa w walce z COVID-19 nie zdołały przy-

kryć rzeczywistości społecznej. Jeśli początkowo podkreślano zbawienność mobilizacyjnej strategii „oblężonej twierdzy”¹¹, gwarantującej jedność obywateli i władz w obliczu wspólnego zagrożenia, to w miarę rozpowszechniania się pandemii i pogłębienia się zmęczenia Rosjan kryzysem, nastroje społeczne pogarszały się (czego przejawem jest choćby trwający od kilku tygodni protest przeciwko aresztowaniu gubernatora Kraju Chabarowskiego).

U podstaw tego stanu rzeczy leży kilka czynników. Po pierwsze rośnie świadomość, że rozbudowany system nadzoru pozostawia szeroki margines samowoli zarówno kontrolowanym, jak i organom kontroli. Lokalni urzędnicy (w tym dyrektorzy szpitali) skupiali się na zrzucaniu ciężaru odpowiedzialności, ukrywając liczbę zachorowań i brak środków niezbędnych do zwalczania wirusa. Ponadto rosyjska sprawozdawczość polega na potwierdzaniu wyznaczonych wskaźników. Szefowie regionów codziennie rozliczali się więc z tej samej liczby zachorowań i niskiej statystycznej śmiertelności z powodu COVID-19, a siłowicy – z pokazowych działań i „pandemii kryminalnej”: w Kazaniu w I kwartale br. odnotowano wzrost przestępczości o 20%, w Chabarowsku udaremniono zamach terrorystyczny, a wskaźniki zwalczania ekstremizmu uległy podwojeniu¹². Co więcej, uruchomiona niedawno „gilotyna regulacyjna” działa wybiórczo: obok informacji, że 21 lipca rząd uchylił prawie 200 aktów prawnych dotyczących nadzoru przeciwpożarowego MCzS, pojawiają się np. doniesienia, że Komitet Śledczy i MSW przystąpiły do pracy nad poprawkami do kodeksu karnego w związku ze wzrostem przestępczości podatkowej, co z pewnością otworzy nowe perspektywy przed organami kontroli podatków.

Po drugie beneficjentami pandemii stały się resorty siłowe i firmy powiązane z elitą władzy.

¹¹ I. Wiśniewska, *Rosja wobec pandemii koronawirusa: pochwała oblężonej twierdzy*, OSW, 18.03.2020, www.osw.waw.pl.

¹² «Криминальная пандемия»: коронавирус поднял уровень преступности в Татарстане на четверть, *Бизнес Online*, 16.04.2020, www.business-gazeta.ru; И. Бакин, *МВД отчиталось о росте более чем на 40% числа случаев экстремизма в 2020 году*, *Знак*, 13.07.2020, www.znak.com.

Dziennikarze niezależni¹³ przeanalizowali 90 tys. kontraktów publicznych na towary i usługi związane z walką z COVID-19, zawartych w II kwartale br. na łączną kwotę 210 mld rubli. Co dziesiąty otrzymała państwowa spółka Rostech. Niepełne dane (20% przetargów utajniono) zestawiono z dotacjami rządowymi na ten cel. Pod względem ich wielkości 1. miejsce zajmuje Ministerstwo Obrony, wyprzedzając resort zdrowia i Federalną Agencję Medyczo-Biologiczną (FMBA). Wielkość przyznanych dotacji unaocznia ich uznaniowość (Ministerstwu Obrony przyznano 13,4 mld rubli, MSW – 7,8, Kancelarii Prezydenta – 5,0, służbie więziennictwa – 2,4, FMBA – 2,5, Rosgwardii – 1,9, MCzS – 1,3, Prokuraturze Generalnej – 1,0). Środki te nie zostały notabene wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem (np. w kontraktach MSW pokrycie znajduje jedynie 1,5 mld rubli z przydzielonych 7,8 mld rubli).

Dodatkowe subsydia resorty siłowe otrzymywały kilkakrotnie. Wiadomo na przykład, że 13 kwietnia rząd przydzielił z funduszu rezerwowego 2,3 mld rubli Ministerstwu Obrony, 21,8 mln Rosgwardii, 120,7 mln FSB, a 223,4 mln służbie więziennictwa. 13 maja z tegoż funduszu Ministerstwo Obrony otrzymało 2,769 mld rubli, Rosgwardia – 92,4 mln, FSB – 334,08 mln, a Kancelaria Prezydenta – 194,8 mln. Ponadto 27 maja do resortu obrony przetransferowano 2 mld rubli na budowę szpitali¹⁴.

Po trzecie resorty siłowe są ukierunkowane na realizację zadań politycznych (jak osiągnięcie oczekiwanych przez Kreml rezultatów plebiscytu konstytucyjnego czy niedopuszczenie do masowych protestów), a nie społecznych. Ich aktywność przed referendum i po nim była zróżnicowana. Jeśli wcześniej sygnalizowano tajemnicze zniknięcie „mocnej ręki”, to po przyjęciu poprawek do konstytucji machiną represyjną uruchomiono ponownie (np. głośne aresztowanie gubernatora

Kraju Chabarowskiego – oficjalnie za zlecenie zabójstwa, nieoficjalnie za marginalizowanie Jednej Rosji i jako przestrożę dla elit regionalnych przed potencjalną nieojoalnością – oraz dziennikarza Iwana Safronowa – za rzekome szpiegostwo na rzecz czeskich służb specjalnych).

Także większość dotacji dla resortu zdrowia i FMBA przeznaczono na biotechnologię – testy i szczepionkę. Działanie to było w dużej mierze nakierowane na korzyści eksportowe i wizerunkowe (Rosja jako pierwsza zarejestrowała szczepionkę przeciwko koronawirusowi)¹⁵.

» Beneficjentami pandemii stały się resorty siłowe i firmy powiązane z elitą władzy.

Po czwarte pandemia potwierdziła niską jakość instytucji państwa, czego przejawem jest wybiórczo stosowane prawo (nazwane prawem hybrydowym¹⁶). Pandemia poszerzyła okno możliwości korupcji i nadużywania stanowisk, czemu sprzyjały ograniczenia związane z kwarantanną. Przykładowo we Władykaukazie jednym z powodów masowego protestu było nieprzerwanie pracy przez browar należący do szefa Osetii Północnej, podczas gdy pozostałe zakłady produkcyjne zamknięto w związku z koronawirusem. Pole do nadużyć w Moskwie stworzyły kary grzywny za naruszanie reżimu izolacji, o których informowano SMS-ami (ich egzekwowanie zawieszono).

Po piąte jeśli społeczeństwo można karmić „propagandą sukcesu” prezydenta, to sami uczestnicy OW mają świadomość realiów, a także nierównego traktowania jej komponentów¹⁷. Wśród interpretacji słabej pozycji Kremla podczas referendum w Nienieckim Okręgu Autonomicznym (jedyny

¹³ Ю. Апухтина, Д. Сотников, *Кто заработал на коронавирусе больше всех*, Проект, 29.07.2020, www.proekt.media.

¹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.04.2020 № 1006-р, *Официальный интернет-портал правовой информации*, www.pravo.gov.ru; *Официальные документы*, Стопкоронавирус.рф.

¹⁵ Путин объявил о регистрации в России первой вакцины от коронавируса, *Известия*, 11.08.2020, www.iz.ru.

¹⁶ Б. Вишневикий, *Таинственное исчезновение «жесткой руки»*, *Новая Газета*, 31.03.2020, www.novayagazeta.ru.

¹⁷ W styczniu 2020 r. wprowadzono np. 100-procentowy dodatek dla funkcjonariuszy policji i Rosgwardii za utrzymanie porządku publicznego. Установлены ежемесячные надбавки к окладу за сложность выполняемых задач сотрудникам ряда подразделений органов внутренних дел, военнослужащим и сотрудникам Росгвардии, *Правительство России*, 24.01.2020, www.government.ru.

region, w którym odrzucono poprawki do konstytucji), można znaleźć i taką, że jest ona efektem zawiedzionych oczekiwań siłowników (ich liczba przekracza tu średnią krajową, zaś pensje są niższe niż przeciętne płace w resorcie obrony)¹⁸. Wyrażenie antykremlowskie nastroje zmanifestowali mundurowi z części komisji obwodowych w garnizonach i ZATO (zamknięte terytoria) – przeciwko odrzuceniu poprawek do konstytucji głosowało tam od 40 do 60% osób. Oznacza to, że także wojskowi Ministerstwa Obrony nie stanowią monolitu i nie popierają rządzących bez zastrzeżeń. Jest to efekt rozizolowania między propagandą a rzeczywistością państwa¹⁹.

Mimo niekorzystnej społecznej oceny wyników „testu pandemicznego”, ze względu na napięcia w polityce zagranicznej i wewnętrznej Rosji należy się spodziewać kolejnych sprawdzianów OW. Odstąpienie od tej koncepcji zarządzania państwem nie wchodzi w grę: stanowi ona zarazem znakomity instrument władzy autorytarnej i jej argument wizerunkowy. Jak się wydaje, w zamysle OW państwa i społeczeństwa ma uspołnić nie tylko bezpieczeństwo wewnętrzne i obronę zewnętrzną, lecz także bazę społeczną Kremla.

¹⁸ С. Савина, *Триумф боли. Исследование о том, сколько в России силовиков и много ли они получают*, Проект, 19.02.2020, www.proekt.media.

¹⁹ П. Лузин, *Армия против Путина?*, Riddle, 7.07.2020, www.ridl.io/ru.

Ze względu na brak oficjalnych danych znamy tylko jej przybliżoną liczebność – w zależności od przyjętej metodologii eksperci szacują ją na 7–12 mln osób²⁰. Portal Riddle zalicza do niej na przykład 2 mln urzędników państwowych i municypalnych, 1 mln wojskowych, 1 mln pracowników cywilnych SZ, ok. 1 mln policjantów i pracowników resortu spraw wewnętrznych, ok. 1 mln funkcjonariuszy służb i organów bezpieczeństwa, uwzględniając dodatkowo 5,8 mln pracowników sfery budżetowej. Z natury rzeczy nie jest to baza homogeniczna. Nie wszyscy jej członkowie są beneficjentami systemu: władze Rosji zwiększają dochody mundurowych, ale nie są w stanie zapewnić analogicznego poziomu życia urzędnikom regionalnym.

Reasumując: Kreml traktuje OW jako panaceum na wszelkie bolączki, a przede wszystkim jako platformę konsolidacji i mobilizacji resortów siłowych podczas kryzysów (politycznych, finansowych, społecznych). Kryzysy te dały o sobie znać jeszcze przed pandemią, a symboliczne potwierdzenie znalazły w pośpiesznie przygotowanych poprawkach do Konstytucji Federacji Rosyjskiej.

²⁰ Zob. np. П. Лузин, *Корпоративный «федерализм»*, Riddle, 29.08.2019, www.ridl.io/ru; С. Савина, *Триумф боли. Исследование...*, *op. cit.*