

## **Rosgwardia: gwardia narodowa czy policja wewnętrzna?**

### **Zarys problemu**

Federalna Służba Wojsk Gwardii Narodowej (FSWGN, Rosgwardia; dalej: Rosgwardia) należy do największych struktur bezpieczeństwa wewnętrznego FR. Już w momencie powstania (kwiecień 2016 r.) oficjalnie szacowano ją na 350 tys. etatów i zapowiadano wzrost kadrowy o 30 proc. Resortowi przypisano funkcję policyjno-interwencyjną oraz funkcję nadzoru nad prywatnym sektorem ochrony, także nad jednostkami państwowego sektora ochrony o statusie specjalnym oraz bronią i amunicją w posiadaniu prywatnym. Dodatkowo bierze on udział w egzekwowaniu przepisów dotyczących stanów nadzwyczajnych, w zwalczaniu zagrożeń niewojskowych, takich jak dywersja, terroryzm, ekstremizm, udział w ochronie granic i obronie terytorialnej, ochronie infrastruktury krytycznej państwa i osobowej ochronie przedstawicieli władz regionalnych. Formalnie są to funkcje pomocnicze wobec funkcji, jakie pełnią pozostałe resorty siłowe, głównie spraw wewnętrznych i obrony, ale również Federalna Służba Bezpieczeństwa. Rosgwardia realizuje je za pośrednictwem terytorialnie zorganizowanej struktury sił regularnych, na które składają się: jednostki interwencyjne, jednostki szybkiego reagowania, do walki z dywersją i nielegalnymi ugrupowaniami zbrojnymi, a także struktury licencyjne, kontrolne oraz ochrony, podległe wcześniej MSW. Wymienione wyżej jednostki wchodzi w skład byłych Wojsk Wewnętrznych FR.

Od początku istnienia Rosgwardia budzi skrajne oceny: powoływanie nowych struktur bezpieczeństwa wiąże się zazwyczaj ze zidentyfikowaniem nowych obszarów zagrożeń, formacja ta zaś jest w istocie funkcjonalną kontynuatorką wojskowych i cywilnych struktur MSW FR, na których bazie powstała. Obserwatorów nie przekonują oficjalne, propagandowe motywy uzasadniające jej powołanie, tj. względy obronne, w tym zwalczanie nowych wyzwań hybrydowych, względy oszczędnościowe czy walka z terroryzmem. W rezultacie dla jednych jest ona kluczem do wyjaśnienia natury reżimu autorytarnego panującego w Rosji, a dla drugich – przejawem wojskowego sposobu zarządzania państwem i modernizacji jego bloku siłowego.

Rację mają i jedni, i drudzy. Militaryzacji państwa towarzyszy bowiem modernizacja sił bezpieczeństwa wewnętrznego FR, ich przebrojenie oraz zestrojenie w ramach wspólnych ćwiczeń. Na zewnątrz służy to manifestacji gotowości, mobilności i elastyczności rosyjskich resortów siłowych, wewnątrz zaś – konsolidacji opartej

na czynniku siłowym i demonstrowaniu wielofunkcyjności mundurowych: wykorzystaniu armii do zarządzania kryzysowego i realizacji zadań z obszaru bezpieczeństwa, a pozostałych resortów siłowych – do wsparcia systemu obronnego. W rosyjskich realiach prowadzi to do wzmacniania siłowych mechanizmów zarządzania państwem.

Dla ekspertów Rosgwardia stanowi ponadto problem natury teoretyczno-pojęciowej. Sam jej status instytucjonalny jest niejednoznaczny. W rosyjskich aktach prawnych ta struktura jest definiowana jako organ władzy wykonawczej do ochrony bezpieczeństwa publicznego i porządku prawnego oraz jako segment organizacji wojennej państwa, w literaturze przedmiotu zaś – jako służba policyjna. Rzeczywiście, kryteria funkcjonalne pozwalają umownie wpisać Rosgwardię w instytucjonalne ramy wymienionych kategorii. Zarazem jednak pełni ona dodatkowo funkcje niestandardowe. Prezydent Władimir Putin<sup>1</sup>, wyjaśniając jej cele, uwypuklił np. funkcje administracyjne, takie jak (...) *zaprowadzenie porządku w sektorze ochrony oraz oszczędności budżetowe wynikające z obniżenia kosztów funkcjonowania rosyjskich służb ochrony*, nietypowe dla resortów siłowych. Powierzył tym samym Rosgwardii swoje zadania administracyjne: przeprowadzenie reformy naprawczej sektora ochrony FR.

Wiąże się z tym paradoks reformatorski – Rosgwardia jest bowiem jednocześnie największym w Rosji dostawcą komercyjnych usług ochroniarskich. Monopolistyczną pozycję na tym rynku zapewnia jej rządowa lista obiektów podlegających jej ochronie. Szeroką paletę usług Rosgwardia świadczy zarówno nieodpłatnie, jak i odpłatnie, na podstawie umów cywilno-prawnych. Takie umowy są zawierane z centralnymi organami władzy, władzami lokalnymi (podmiotów FR), spółkami Skarbu Państwa, korporacjami państwowymi, a także z indywidualnymi przedsiębiorcami i osobami prywatnymi.

Wbrew narzucanym schematom interpretacyjnym zlikwidowanie wojsk wewnętrznych i powołanie Rosgwardii trudno wyjaśnić jako następstwo zmian natury współczesnych konfliktów, a w rezultacie – przewartościowania podejścia do zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Dodatkowym problemem są niejednoznaczne terminy: np. terminem organ państwowy w rosyjskiej literaturze jest często utożsamiany z pojęciem organ bezpieczeństwa. Myląca jest sama nazwa „Federalna Służba Wojsk Gwardii Narodowej”. Powinno to skłaniać do ostrożności w stosowaniu rosyjskich pojęć. Ich współczesne konotacje w odniesieniu do realiów FR budzą poważne wątpliwości.

Analizowaną problematykę pokazano w kilku kontekstach: 1) umocowania prawnego Rosgwardii i aspektów teoretyczno-pojęciowych, 2) wojskowych form organizacji państwa rosyjskiego, 3) komercyjnej przedsiębiorczości ochronnej, a także 4) tradycji. Podstawowa teza opracowania dotyczy specyfiki rosyjskiego sektora bezpieczeństwa i obrony, której Rosgwardia i opisujący ją aparat pojęciowy są modelowymi przykładami. Autorka wychodzi z założenia, że zrozumienie miejsca i roli tej struktury w systemie organów państwowych wymaga odniesień wykraczających poza współczesne doświadczenia, zrezygnowania z analogii i porównań rosyjskich realiów

---

<sup>1</sup> Путин объяснил причину создания Национальной гвардии, Интерфакс z 14 kwietnia 2016 r., <https://www.interfax.ru/russia/503786>. **Wszystkie tłumaczenia w artykule pochodzą od autorki.**

do realiów świata zewnętrznego, narzucających się w naturalny sposób, oraz krytycznego ich przewartościowania.

### Rosgwardia jako wielozadaniowy, „hybrydowy” organ władzy wykonawczej

Ocen rosyjskich resortów siłowych należy dokonywać z uwzględnieniem skali dezinformacji i manipulacji w ich rosyjskiej wykładni. Elementy dezinformacji są obecne zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w stosowanym aparacie pojęciowym. Znamiennym tego przejawem było choćby wprowadzenie do międzynarodowego obiegu eksperckiego nazwy „Gwardia Narodowa”<sup>2</sup> jako synonimu Federalnej Służby Wojsk Gwardii Narodowej. Powołując się na zachodnie wzory milicji obywatelskich, zakorzenione w społeczeństwach (Gwardia Narodowa USA, francuska Gwardia Narodowa, Gwardia Narodowa Norwegii), rosyjscy analitycy zaciemniają istotę służby, której geneza i funkcje nie poddają się analogiom z zachodnimi realiami. Wymiar dezinformacyjny miało także bagatelizowanie motywów powstania Rosgwardii przez podkreślanie czysto technicznego charakteru przeobrażenia wojsk wewnętrznych. Tymczasem wojska wewnętrzne (liczące około 180 tys. osób) były ukierunkowane głównie na działania interwencyjne. Oprócz interwencyjnego, Rosgwardia ma wymiar nadzorczo-kontrolny, a także biznesowy (komercyjny, zorientowany na profity i zabezpieczenie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych). Tych różnic jest więcej, co obrazuje poniższa tabela.

**Tab. 1.** Podstawowe różnice między Wojskami Wewnętrznymi MSW Rosji a Rosgwardią.

Wojska Wewnętrzne MSW Rosji	Rosgwardia
Liczebność: 180 tys.	liczebność: 350 tys.
Status instytucjonalny: jednostka podległa MSW	samodzielna jednostka organizacyjna o wysokim statusie instytucjonalnym
Potrójna podległość: prezydentowi, ministrowi spraw wewnętrznych i dowódcy wojsk	wyeliminowano szczebel pośredni; dowódca wojsk gwardii narodowej podlega bezpośrednio prezydentowi
Finansowanie z budżetu federalnego; zależność finansowa od władz regionalnych	finansowanie z budżetu federalnego; wolna od wpływów władz regionalnych, uprawniona do pozyskiwania środków pozabudżetowych z komercyjnej działalności ochronnej
Zmilitaryzowana struktura wyznaczona do działań interwencyjnych, do walki z nielegalnymi formacjami zbrojnymi, konwojowania transportów specjalnych i ochrony strategicznych obiektów państwa	wielofunkcyjność: służba militarno-cywilna wyposażona w uprawnienia kontrolne i nadzorcze, szkolona do wykorzystania w czasie wojny i pokoju

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>2</sup> Nie oparli się temu nawet uznani eksperci międzynarodowi. Zob. np. M. Galeotti, *Putin's hydra: Inside Russia's intelligence services*, 11 May, 2016, [https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR\\_169](https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_169) [dostęp: 15 V 2020].

Sygnalizowany mętlík pojęciowy, narzucany w literaturze, może być zamierzony. Żadna bowiem z rosyjskich regulacji prawnych nie przynosi prawnych definicji pojęć służba specjalna, organ bezpieczeństwa i siły specjalne. Jak przekonują rosyjscy autorzy, Rosgwardia może być zaliczona do wszystkich tych kategorii<sup>3</sup> i jednocześnie zachowywać specyfikę. Dzieje się tak, ponieważ termin służba specjalna (ros. *специальная служба, спецслужба*), stosowany zazwyczaj w odniesieniu do służb wywiadu i kontrwywiadu, nie ma jednoznacznych kryteriów definicyjnych wyznaczających granice między specjalnym a policyjnym charakterem służby. Funkcje policyjne pełnią wszystkie struktury realizujące zadania na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, podobnie zresztą jak i funkcje kontrwywiadowcze: wszystkie szukają i zwalczają wrogów systemu.

Ponadto na gruncie rosyjskim termin służby specjalne nie został utrwalony: do niedawna stosowano go w odniesieniu do służb przeciwnika, (...) *na oznaczenie wywiadu, kontrwywiadu, policji, służb propagandy i innych agencji państwowych krajów kapitalistycznych*<sup>4</sup>. Wobec parametrów opisowych powielanych w literaturze, rozmywających istotę służb (*obrona życiowo ważnych interesów jednostki, społeczeństwa i państwa, samego jego istnienia, stabilności podstaw ustrojowych kraju, zagwarantowanie jego rozwoju, pomnażanie potencjału obrony kraju przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi*), cechami wyróżniającymi służby specjalne są tu stosowane metody agenturalne i tajne<sup>5</sup>.

Jednocześnie rosyjski prawodawca – w nawiązaniu do sowieckiej tradycji – posługuje się eufemistycznym pojęciem „federalne organy władzy wykonawczej w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa”, które politolodzy zastępują zbiorczym terminem resorty siłowe. Zalicza się do nich struktury wykonujące zadania specjalne: Federalną Służbę Bezpieczeństwa (FSB), Służbę Wywiadu Zagranicznego (SWZ), Federalną Służbę Ochrony (FSO), ale także resort obrony, resort spraw wewnętrznych, Prokuraturę Generalną, Komitet Śledczy FR, służby nadzoru finansowego, transportowego i in.

Od momentu powstania Rosgwardię charakteryzowano jako swoisty „organ hybrydowy”. Niektórzy podkreślali przy tym jej hybrydowość funkcjonalną (organ do zwalczania zagrożeń hybrydowych<sup>6</sup>), niektórzy – strukturalną (służba łącząca komponent wojskowy, specjalny i ochrony porządku publicznego). Potencjał tej formacji do

<sup>3</sup> Т.Н. Ёркина, *Федеральная служба войск национальной гвардии России. Вопросы создания*, „Закон и право” 2019, nr 5, <https://cyberleninka.ru/article/n/federalnaya-služba-voysk-natsionalnoy-gvardii-rossii-voprosy-sozdaniya> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>4</sup> V. Mitrokhin, *KGB Lexicon. The Soviet Intelligence Officers Handbook*, London 2002, s. 381.

<sup>5</sup> Zob. np. Б. Заякин, *Краткая история спецслужб*, <https://history.wikireading.ru/247280>; [https://royallib.com/book/zayakin\\_boris/kratkaya\\_istoriya\\_spetsslugb.html](https://royallib.com/book/zayakin_boris/kratkaya_istoriya_spetsslugb.html) [dostęp: 15 V 2020].

<sup>6</sup> И. Нагорных, „Цветным революциям” ответят по законам гибридных войн, „Коммерсант” z 1 marca 2016 r.; К.В. Чепрасов, *Создание национальной гвардии как ответ на гибридные вызовы*, „Вопросы безопасности” 2016, nr 2, [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=18849](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=18849) [dostęp: 15 V 2020].

oddziaływania pozamilitarnego (hybrydowego) dostrzegł m.in. opiniotwórczy analityk Aleksandr Bartosz<sup>7</sup>, ekspert Ligi Dyplomatów Wojskowych, w latach 1995–2001 zastępca szefa przedstawicielstwa Rosji przy Sojuszu Północnoatlantyckim, a obecnie popularyzator tezy o hybrydowych działaniach NATO przeciwko Rosji. Walka z tym zagrożeniem wymaga w jego opinii utrzymania w stałej gotowości wszelkich dostępnych sił i środków, w tym zwłaszcza instrumentarium wywiadowczego i sił specjalnych na własnym terytorium. Główną rolę w tym obszarze wyznacza FSB i Rosgwardii, prowadzącej wywiad (rozpoznanie; ros. słowo *разведка* w języku polskim nie ma jednego odpowiednika – przyp. aut.) w rejonach wykonywania zadań służbowo-bojowych. Zadanie Rosgwardii miałyby polegać na wczesnym wykrywaniu przygotowań przeciwnika do agresji hybrydowej, mającej na celu zdewastowanie bezpieczeństwa i stabilności Rosji<sup>8</sup>.

W odróżnieniu od większości teoretyków podkreślających defensywny charakter Rosgwardii, Bartosz niedwuznacznie podkreśla jej charakter ekspedycyjny: szkolenie sił specjalnego przeznaczenia (tzw. specnazów) winno obejmować pogłębioną znajomość języków obcych, wyrabianie nawyków komunikacji międzykulturowej, umiejętność współpracy z radykalnymi organizacjami nacjonalistycznymi i religijnymi, a także współpracy ze strukturami pozarządowymi. Wielokierunkowe szkolenie kadr przeznaczonych do szybkiego i zdecydowanego reagowania na konflikty hybrydowe warunkuje – zdaniem tego autora – także skuteczną obronę terytorialną oraz efektywność operacji ratunkowych i humanitarnych.

W takim wielozadaniowym kontekście problem z nazwą Rosgwardii (Gwardii Narodowej) polega na mylącym zawężaniu jej funkcji. Wplecione w paradygmat obrony terytorialnej są to poza tym nazwy „puste” i nie mieszczą się w kryteriach dotyczących „gwardii narodowych”, których wyróżnikami są partycypacja społeczna, formacje ochotnicze, oddziały samoobrony itp. Rosyjska „gwardia narodowa” jest z definicji strażą państwową, a nie ochotniczą. Ponadto w rosyjskich aktach prawnych określenie „gwardia narodowa” nie jest traktowane jako nazwa własna: jest konsekwentnie pisane małymi literami. Obrona terytorialna to jednocześnie tylko jeden z kierunków działalności pionu wojskowego Rosgwardii. W jej strukturze można natomiast wyróżnić dwa rozbudowane segmenty: zarządzania wojskami (organizacji ich udziału) i nadzoru federalnego (zob. tab. 2).

---

<sup>7</sup> А. Бартош, *Задачи разведки в гибридной войне*, <https://army-news.ru/2019/09/zadachi-razvedki-v-gibridnoj-vojne> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>8</sup> Tamże.

**Tab. 2.** Segmenty organizacyjno-funkcjonalne Rosgwardii.

Zarządzanie wojskami (organizacja ich udziału)	Nadzór federalny
W ochronie porządku publicznego	nad obrotem bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi
W zabezpieczeniu reżimu prawnego stanu wojennego, stanu nadzwyczajnego i operacji antyterrorystycznej	nad prywatną działalnością ochroniarską w FR
W obronie terytorialnej	nad bezpieczeństwem obiektów kompleksu paliwowo-energetycznego
We wsparciu ochrony granic	nad działalnością organizacji ochrony resortowej i organizacji ochrony o specjalnych zadaniach statutowych

Źródło: Opracowanie własne.

W dokumencie<sup>9</sup> konstytuującym Federalną Służbę Wojsk Gwardii Narodowej zaprezentowano dwie definicje tej formacji i ustalono dwa jej oficjalne skróty: FSWG i Rosgwardia, przy czym ten drugi jest ewidentnie preferowany. Jak czytamy, *Rosgwardia jest federalnym organem władzy wykonawczej realizującym funkcje w zakresie wypracowania i realizacji polityki państwa i regulacji normatywno-prawnych w sferze działalności wojsk gwardii narodowej FR, w sferze obrotu bronią, w sferze prywatnej działalności ochronnej i w sferze ochrony pozaresortowej*. Niżej doprecyzowano, iż (...) *Rosgwardia to centralny organ zarządzania wojskami gwardii narodowej*. W cytowanym statucie Rosgwardii wymieniono jej następujące zadania:

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 reżimu 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.

<sup>9</sup> Zob. Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г., № 510, „О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации” (chodzi o dekret Prezydenta FR z 30 IX 2016 r. nr 510 o Federalnej Służbie Gwardii Narodowej Federacji Rosyjskiej, zatwierdzający statut Rosgwardii), <http://kremlin.ru/acts/bank/41295> [dostęp: 15 V 2020].

8. Realizacja przedsięwzięć na rzecz rozbudowy i rozwoju wojsk gwardii narodowej.
9. Realizacja federalnej kontroli państwowej (nadzoru) nad:
  - obrotem bronią<sup>10</sup> w użytku cywilnym 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 przynosi szczegółowe rozwiązania dotyczące zarządczych pełnomocnictw kierownictwa służby, a także jej uprawnień w zakresie działań interwencyjnych, kontrolnych, ochronnych i obronnych. Potwierdza także wysoką pozycję ustrojową Rosgwardii, zrównaną z pozycją innych resortów prezydenckich, tj. ministerstw, służb i agencji federalnych, których działalnością kieruje prezydent. W dekrete zatwierdzającym ich skład ze stycznia 2020 r. formacji, o której mowa, nadano status służby federalnej<sup>11</sup>.

Status prawny Rosgwardii (federalny organ władzy wykonawczej realizujący funkcje kontroli i nadzoru wobec innych organów władzy wykonawczej i organów władzy samorządowej w powierzonych jej dziedzinie<sup>12</sup>) nie różni się od statusu

<sup>10</sup> Zgodnie z ustawą federalną *O broni (Об оружии от 13.12.1996 r. № 150-ФЗ)*, ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12679/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12679/)) termin prawny obrót bronią ma szerokie konotacje: posiadanie broni, jej transport, użycie itp.

<sup>11</sup> *Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 25.03.2020) „О структуре федеральных органов исполнительной власти”*. Resorty prezydenckie (łącznie 19 jednostek) obejmują struktury o różnym statusie instytucjonalnym: **ministerstwa** (MSZ, MO, MSW, Ministerstwo ds. Obrony Cywilnej, Zapobiegania i Likwidacji Katastrof, Sprawiedliwości), **służby federalnej** (FSB, SWZ, FSO, FSWG, Federalna Służba Kurierska i Federalna Służba Monitoringu Finansowego) i **agencji federalnej** (np. podlegająca Ministerstwu Obrony Federalna Służba ds. Kontroli Technicznej Eksportu, FSTEK – organ kontrwywiadu technicznego zwalczającego wywiady przeciwnika, nadzorujący problematykę bezpieczeństwa urządzeń i technologii podwójnego przeznaczenia, w tym technologii komunikacyjnych). Status agencji federalnej mają także dwa samodzielne podmioty: Federalna Agencja ds. Archiwów (Rosarchiw) i Główny Zarząd ds. Programów Specjalnych Prezydenta FR (GUSP).

<sup>12</sup> Podstawy prawne systemu bezpieczeństwa wewnętrznego Federacji Rosyjskiej utrwaliła reforma administracyjna z lat 2003–2004, usankcjonowana prezydenckim dekretem nr 314 z 9 III 2004 r. *O systemie i strukturze organów władzy państwowej (Указ Президента РФ*



Federalnej Służby Bezpieczeństwa<sup>13</sup>, Federalnej Służby Ochrony czy Służby Wywiadu Rosji. Podobnie jak wymienione służby uzyskała ona także uprawnienia normatywne: ma prawo wnoszenia projektów aktów prawnych w sferze swojej odpowiedzialności, a także uczestniczy w przygotowaniu projektów dekretów i ustaw kompetencyjnych regulujących jej działalność.

Wielofunkcyjny potencjał Rosgwardii umożliwia jej zapewne także płynną adaptację do wykonywania dodatkowych zadań, co zresztą podkreślono w punkcie dotyczącym (...) *możliwości realizacji przez Rosgwardię innych zadań nałożonych przez prezydenta FR zgodnie z ustawami konstytucyjnymi i federalnymi*. Najważniejsze w tym kontekście są kompetencje dyrektora Rosgwardii<sup>14</sup>, jego znaczna samodzielność

---

*от 9 марта 2004 г. № 314 „О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти”*, <http://www.kremlin.ru/acts/bank> [dostęp: 15 V 2020]). W następstwie reformy, podporządkowanej zasadzie centralizacji państwa, utrwalono prerogatywy prezydenta FR (jako jedynego dysponenta i kontrolera systemu) w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, a także polityczną praktykę resortów prezydenckich, tj. organów bezpieczeństwa, wyprofilowanych federalnych organów władzy wykonawczej (w tym w zakresie kontroli i nadzoru w ramach przypisanych im kompetencji), odgrywających podstawową rolę w realizacji polityki bezpieczeństwa i obrony oraz polityki zagranicznej, podległych prezydentowi. Uzyskały one wówczas znaczną samodzielność organizacyjną i kompetencyjną, a także samodzielność w sferze normatywnej i kontrolno-nadzorczej.

<sup>13</sup> Dla przykładu, w myśl statutu zatwierdzonego dekretem *Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2003 г. № 960 „Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации”* (<http://www.kremlin.ru/acts/bank> [dostęp: 15 V 2020]) FSB jest federalnym organem władzy wykonawczej, który zgodnie ze swoimi kompetencjami zarządza bezpieczeństwem państwa, ochroną granicy państwowej FR, wód terytorialnych, wód wewnętrznych, wyłącznej strefy morskich interesów ekonomicznych FR, szelfu kontynentalnego oraz bogactw naturalnych, ochroną bezpieczeństwa informacyjnego FR, a także koordynuje działalność kontrwywiadowczą wszystkich federalnych organów władzy wykonawczej uprawnionych do jej prowadzenia.

<sup>14</sup> Dyrektorem Rosgwardii jest gen. Wiktor Zołotow, urodzony w 1954 r. Karierę zawodową rozpoczął jako ślusarz w Zakładach Samochodowych w Moskwie (ZiŁ). Od połowy lat 70. XX w. pracował w 9. Zarządzie KGB (służba ochrony), a po rozpadzie ZSRR (1991 r.) ochraniał prezydenta Borysa Jelcyna, następnie mera Petersburga Anatolija Sobczaka, wreszcie premiera (1999 r.) i prezydenta Władimira Putina (od 2000 r.). W latach 2000–2013 Zołotow był zastępcą szefa Federalnej Służby Ochrony (FSO) i szefem Służby Bezpieczeństwa Prezydenta (ta ostatnia formalnie wchodzi w skład FSO; faktycznie jest służbą autonomiczną, odpowiedzialną za fizyczne bezpieczeństwo głowy państwa i jego rodziny, wypełniającą także zadania związane z szeroko rozumianą obsługą logistyczną prezydenta). W 2013 r. został zastępcą dowódcy Wojsk Wewnętrznych MSW (WW), rok później prezydent mianował go pierwszym wiceministrem spraw wewnętrznych i dowódcą WW. Jako wiceminister Zołotow nadzorował ponadto system ochrony państwowej i pozaresortowej, a także centra specjalnego przeznaczenia MSW. W dniu 5 kwietnia 2016 r. został mianowany dyrektorem powołanej wówczas Federalnej Służby Wojsk Gwardii Narodowej. Lojalność i bezgraniczne oddanie prezydentowi przelożyły się na szybki awans generalski Zołotowa: w 2006 r. uzyskał rangę generała pułkownika, a od 2015 r. jest generałem armii. Jego formalna pozycja jest jednak niższa niż np. pozycja szefa FSB i SWZ, którzy wchodzi w skład stałych członków Rady Bezpieczeństwa FR. Zołotow, mianowany początkowo stałym członkiem RB (*Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 159 „О внесении изменения в состав Совета Безопасности Российской Федерации”*) po niespełna tygodniu został przeniesiony w skład jej członków zwyczajnych (*Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2016 № 170 „Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации”*).



i odpowiedzialność personalna tylko przed prezydentem FR. Do kompetencji dyrektora tej struktury należą m.in.: przedkładanie prezydentowi projektów zarządzeń dotyczących służby (projektów regulaminów, projektów reorganizacji, zmian w strukturze organizacyjnej służby i zmian kadrowych, liczby etatów, propozycji budżetowych, regulaminów płacowych i innych form wynagrodzenia); podejmowanie decyzji o użyciu zmilitaryzowanych jednostek Rosgardii i delegowanie ich pod dowództwo operacyjne innych resortów siłowych; wydawanie zarządzeń wewnętrznych dotyczących działalności i organizacji służby, przedstawianie propozycji personalnych dotyczących zastępców (dyrektor Rosgardii ma prawo do posiadania siedmiu zastępców); organizowanie działalności służby, jej aparatu centralnego i terenowego (dysponowanie środkami budżetu federalnego wydzielonymi na służbę oraz środkami uzyskanymi w ramach działalności komercyjnej, podpisywanie i rozwiązywanie umów o pracę lub kontraktów, awansowanie oraz degradowanie funkcjonariuszy i żołnierzy); podejmowanie decyzji o dyslokacji jednostek i struktur terenowych służby; zatwierdzanie katalogu informacji i dokumentów podlegających ochronie; prowadzenie naboru do służby i określanie trybu szkoleń; prerogatywy dyscyplinarne wobec żołnierzy i funkcjonariuszy zgodnie z regulaminem dyscyplinarnym Sił Zbrojnych FR i innymi regulacjami; wydawanie zgody na wyjazdy zagraniczne żołnierzy oraz personelu i in.

Odrębną, choć równie nieostrą, definicję prawną<sup>15</sup> mają wojska gwardii narodowej. Są one (...) *państwową organizacją wojskową przeznaczoną do zapewnienia bezpieczeństwa państwowego i publicznego, ochrony praw i wolności człowieka i obywatela*. Do ich ustawowych zadań (art. 2 cytowanej ustawy) należą:

1. Udział w ochronie porządku publicznego i zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego.
2. Ochrona ważnych obiektów państwowych, ładunków specjalnych, obiektów infrastruktury komunikacyjnej, zgodnie z katalogiem zatwierdzonym przez rząd FR.
3. Udział w walce z terroryzmem i ekstremizmem.
4. Udział w zabezpieczaniu reżimu prawnego stanu nadzwyczajnego, stanu wojennego i reżimu operacji antyterrorystycznej.
5. Udział w obronie terytorialnej Federacji Rosyjskiej.
6. Sprawowanie federalnej kontroli państwowej (nadzoru) nad przestrzeganiem norm prawa Federacji Rosyjskiej w dziedzinie obrotu bronią oraz prywatnej działalności detektywistycznej i ochronnej, bezpieczeństwa obiektów kompleksu paliwowo-energetycznego, nad działalnością struktur ochrony osób prawnych ze specjalnymi zadaniami statutowymi i jednostkami ochrony resortowej.
7. Ochrona szczególnie ważnych obiektów państwowych i obiektów podlegających obowiązkowej ochronie wojsk gwardii narodowej zgodnie z katalogiem

<sup>15</sup> *Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 18.03.2020) „О войсках национальной гвардии Российской Федерации”*, <http://kremlin.ru/acts> [dostęp: 15 V 2020].

zatwierdzonym przez rząd FR, ochrona mienia osób prawnych i fizycznych na podstawie kontraktów.

8. Wsparcie służb granicznych FSB w ochronie granicy państwowej FR.
9. Zapewnianie, zgodnie z decyzją prezydenta FR, bezpieczeństwa wysokich funkcjonariuszy podmiotów Federacji Rosyjskiej (szefów najwyższych organów władzy wykonawczej podmiotów FR) i innych osób.

Porównanie funkcji<sup>16</sup> statutowych Rosgwardii i ustawowych funkcji<sup>17</sup> wojsk gwardii narodowej potwierdza tezę, że mają one głównie pomocniczy charakter<sup>18</sup> względem armii. Choć nietrudno wskazać ich misję nadrzędną (zbrojne uśmierzenie konfliktów i zamieszek wewnętrznych), to utrzymywanie porządku publicznego, ochrona ważnych obiektów państwowych, podobnie jak udział w obronie terytorialnej czy egzekwowanie przepisów prawa podczas stanów wyjątkowych i stanu wojny, nie są funkcjami ekskluzywnymi. Te funkcje Rosgwardia dzieli z pozostałymi resortami siłowymi (Ministerstwem Obrony, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW), Federalną Służbą Bezpieczeństwa, Ministerstwem do Spraw Obrony Cywilnej, Sytuacji Nadzwyczajnych i Likwidacji Klęsk Żywiolowych (dalej: MCZS), Głównym Zarządem ds. Programów Specjalnych Prezydenta (dalej: GUSP), Federalną Służbą Ochrony (dalej: FSO), Prokuraturą Wojskową i Komitetem Śledczym).

Trudno także uznać za wyłączną misję nadzoru nad nielegalnymi formacjami zbrojnymi, przypisaną Rosgwardii w ramach kontroli nad nielegalnym obrotem bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, czy misję kontroli nad bezpieczeństwem obiektów kompleksu paliwowo-energetycznego oraz nad działalnością struktur ochrony osób prawnych ze specjalnymi zadaniami statutowymi i jednostkami ochrony.

Rosgwardia jest na tle pozostałych służb federalnych służbą „niepełnowartościową”, gdyż nie przydzielono jej uprawnień operacyjno-rozpoznawczych ani procesowych. Ma jednak potencjał do prowadzenia takich czynności. Funkcja kontrolna umożliwia jej nieograniczone korzystanie z ewidencji i baz informacyjnych, werbowanie tajnych współpracowników spośród współobywateli, niejawne pozyskiwanie informacji oraz pomocy zwolnionych do rezerwy żołnierzy i byłych funkcjonariuszy służb, zatrudnionych dziś w prywatnych przedsiębiorstwach ochrony. Także metody i środki przypisane misji obrony terytorialnej, polegającej m.in. na odpieraniu zagrożeń hybrydowych, prowadzą do stosowania specjalnych technik działania (operacje specjalne, działania aktywne, działania bojowe).

Rosgwardia, jako swoista hybryda funkcjonalna, jest zarazem jedyną służbą, której ustawowo przypisano możliwość wykonywania odpłatnych usług w zakresie ochrony. Powtórzenia zadań ochronnych wojsk w ustępach 2. i 7. wyżej cytowanej ustawy nie należy interpretować jako wyniku pośpiechu w pracach nad nią. Jest to zabieg kamuflujący działalność komercyjną, którą prowadzą m.in. specnazы wchodzące

---

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> Tamże.

w ich skład<sup>19</sup>. Podobnie jak przybliżony wyżej aparat pojęciowy, tego rodzaju powtórzenia pogłębiają szum informacyjny, a zarazem legitymizują pozycję Rosgwardii w systemie władzy w Rosji.

### Rosgwardia jako służba ochrony i ochroniarskie przedsiębiorstwo komercyjne

Oprócz Rosgwardii funkcję ochronną sprawuje w Rosji wiele podmiotów<sup>20</sup>, w tym Federalna Służba Bezpieczeństwa (dalej: FSB), Ministerstwo Obrony i FSO. W czasach ZSRR dominującą pozycję w tym zakresie zajmowało MSW: część jego aparatu była wyznaczona do ochrony zakładów przemysłowych, kołchozów, ministerstw itd. Obowiązki **ochrony resortowej**<sup>21</sup> (ochrona ważnych instytucji państwowych i obiektów strategicznych) MSW dzieliło z KGB (ros. Комитет государственной безопасности) oraz z instytucjami uprawnionymi do powołania zmilitaryzowanych oddziałów ochrony (ros. ведомственная военизированная охрана), jak Ministerstwo Obrony czy Komitet ds. Sytuacji Nadzwyczajnych ZSRR. 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 (**ochrona pozaresortowa**, ros. вневедомственная охрана).

Najwyższą pozycję MSW FR na rynku ochrony umocniła ustawa *O prywatnej działalności detektywistycznej i ochroniarskiej w Federacji Rosyjskiej* przyjęta w 1992 r.<sup>22</sup>, przyznająca ministerstwu uprawnienia licencyjne i nadzór nad tym sektorem usług. W 1999 r. weszła w życie ustawa *O ochronie resortowej*, rozszerzająca pojęcie ochrona resortowa i prawo do jej posiadania na sprywatyzowane obiekty i przedsiębiorstwa strategiczne (np. strategiczny koncern państwowy Gazprom). Podobnie jak w przypadku agencji prywatnych uprawnienia licencyjne i nadzór nad tym segmentem ochrony powierzono MSW FR.

Zapotrzebowanie na bezpieczeństwo, rosnące wraz z postępem prywatyzacji, 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 dziś czynni funkcjonariusze służb

<sup>19</sup> W MSW rozróżniano **specnazy policyjne**, które specjalizowały się w pacyfikowaniu demonstracji (160 oddziałów milicji specjalnego przeznaczenia, OMON) i w walce ze zorganizowaną przestępczością (82 oddziały szybkiego reagowania, SOBR), a także **specnazy wojskowe**: samodzielne oddziały rozpoznania (ORO) i samodzielne oddziały specjalnego przeznaczenia (OSNAZ).

<sup>20</sup> Na dublujące się funkcje rosyjskich służb uwagę zwracają rosyjscy eksperci; mówił o tym także, na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa w 2013 r., prezydent Władimir Putin.

<sup>21</sup> Wszystkie wyróżnienia w artykule pochodzą od autorki.

<sup>22</sup> *Федеральный закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 „О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации”*, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru), a także *Федеральный закон от 14.04.1999 № 77-ФЗ „О ведомственной охране” (последняя редакция)*, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

bezpieczeństwa państwa oferują nielegalną ochronę i egzekucję zobowiązań (osławiona instytucja kryszy, od ros. *крыша* – ‘dach’)<sup>23</sup>. Mimo obszernej literatury na temat rosyjskiego rynku ochrony obraz sytuacji jest nadal nieprzejrzysty. Dotyczy ona bowiem na ogół agencji prywatnych (tj. około 23 tys. firm, zatrudniających według różnych szacunków od 650 tys. do 1,5 mln osób). Tymczasem zadanie „uporządkowania rynku ochrony”, sformułowane przez prezydenta Putina, dotyczy głównie jego segmentu państwowego, tj. ochrony resortowej i pozaresortowej.

Oba te terminy, podobnie jak termin *ochrona państwowa*, nasuwają trudności interpretacyjne. Ochronę państwową często utożsamia się na przykład z FSO, której zadania definiuje stosowna ustawa<sup>24</sup>. Federalna Służba Ochrony i podległa jej Służba Bezpieczeństwa Prezydenta specjalizują się w fizycznej ochronie najważniejszych funkcjonariuszy państwowych (prezydent, premier, przewodniczący obu izb parlamentu) oraz ochronie obiektowej ich siedzib i siedzib zapasowych na czas wojny. Za budowę i modernizację tych tzw. bunkrów, a także za utrzymanie ich w stanie gotowości do wykorzystania, odpowiada natomiast Służba Obiektów Specjalnych przy Prezydencie FR, podlegająca GUSP<sup>25</sup>.

Wielość podmiotów skutkuje brakiem spójności poszczególnych segmentów systemu ochrony państwowej. Podczas posiedzenia Rady Bezpieczeństwa FR, 5 lipca 2013 r., prezydent Putin podkreślił m.in. (...) *konieczność uzgodnionego między MO, MSW, FSO i FSB rozwiązania kwestii ochrony strategicznych obiektów państwa*<sup>26</sup>. Problem rozproszonej odpowiedzialności za ten obszar bezpieczeństwa, jak można sądzić, nie został rozwiązany do dziś. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, po przekazaniu swoich zmilitaryzowanych sił ochrony Rosgwardii, zachowało m.in. jednostki do ochrony własnej i przedstawicielstw dyplomatycznych. 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 na terytoriach zamkniętych (dalej: ZATO). Dodatkowo ZATO chronią dziś Rosgwardia i przedsiębiorstwo Atom-Ochrana, odpowiedzialne za bezpieczeństwo miast zamkniętych, w których znajdują się ośrodki badawcze zajmujące się wykorzystaniem pierwiastków promieniotwórczych i w których państwowa korporacja Rosatom produkuje pluton,

<sup>23</sup> Zob. F. Varese, *Mafia rosyjska. Prywatna ochrona w nowej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2009, s. 102. Autor ten (podobnie jak Mark Galeotti i inni badacze problemu) wśród rosyjskich instytucji ochrony wymienia mafię jako niezależnego dostawcę usług ochroniarskich. Formy ochrony pozaprawnej realizowanej przez organizacje przestępczości zorganizowanej nie są przedmiotem analizy w niniejszym tekście.

<sup>24</sup> *Федеральный закон „О государственной охране” от 27.05.1996 № 57-ФЗ (последняя редакция)*, Компания „КонсультантПлюс”, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) [dostęp: 15 V 2020].

<sup>25</sup> <http://www.gusp.gov.ru/pages/gusp/3729/index.shtml>.

<sup>26</sup> *О совершенствовании военной организации Российской Федерации до 2020 года*, <http://www.scrf.gov.ru/council/session/2054/> [dostęp: 15 V 2020].

uran oraz ich izotopy do celów wojskowych, a także paliwo jądrowe i wyposażenie do elektrowni atomowych<sup>27</sup>.

Dominująca pozycja Rosgardii w sektorze ochrony wynika z jej rozgałęzionej struktury terenowej i znaczącego potencjału kadrowego. **System ochrony pozaresortowej** tej struktury tworzą:

- na szczeblu federalnym – Główny Zarząd Ochrony Pozaresortowej;
- na szczeblu okręgów Rosgardii – centra specjalnego przeznaczenia ochrony pozaresortowej;
- na szczeblu regionalnym – zarządy (oddziały) ochrony pozaresortowej Rosgardii;
- na szczeblu rejonowym – filie zarządów i oddziałów regionalnych.

Rosgardia szacuje liczebność własnych struktur ochrony pozaresortowej<sup>28</sup> na około 124 tys. osób – 80 081 licencjonowanych ochroniarzy i 43 824 pracowników technicznych (w tym dozorczy i dyżurni operatorzy systemów ochrony). Wśród struktur tego segmentu wymienia się jednostki zmilitaryzowane, wyspecjalizowane w ochronie obiektów państwowych i ładunków specjalnych. Przed powstaniem Rosgardii pełniły ją specjalne oddziały szybkiego reagowania (SOBR-y) i oddziały specjalnego przeznaczenia (OSNAZ-y).

Tak zarysowany segment biznesowy Rosgardii uzupełnia podlegające jej Federalne Unitarne Przedsiębiorstwo Państwowe „Ochrana”, świadczące usługi ochrony na rzecz klientów państwowych, korporacyjnych i prywatnych, w tym ochrony obiektów użyteczności publicznej. Jego oferta jest zróżnicowana: obejmuje ochronę obiektów i środków transportu, konwojowanie oraz instalowanie systemów ochronnych, usługi detektywistyczne itd. O przewadze konkurencyjnej „Ochrany” (jak sama się reklamuje) decydują: dostępność dla klienta (80 filii w podmiotach FR), personel mający 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 w wyposażeniu wojsk Rosgardii. Zdaniem obserwatorów bezkonkurencyjność oferty tej formacji wynika jednak głównie z nadzoru sprawowanego przez nią nad sektorem – dzięki wydawaniu pozwoleń na działalność ochroniarską i detektywistyczną oraz posiadanie broni<sup>29</sup>.

Według danych Rosgardii „Ochrana” zatrudnia 53 065 pracowników, z czego 39 425 to licencjonowani ochroniarze; dodatkowo przedsiębiorstwo obsługuje 24 458 gwardzistów ze zmilitaryzowanych oddziałów ochrony pozaresortowej. Należy jednak odnotować, że liczebność przedsiębiorstwa szybko się zmienia: w 2017 r. przyłączono

<sup>27</sup> <https://www.atomic-energy.ru/ZATO>.

<sup>28</sup> Tu i niżej dane liczbowe przytoczono na podstawie dokumentu *Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года*, <https://www.rosgvard.ru/page/index/konceptiya-razvitiya-vnevedomstvennoj-ochrany> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>29</sup> Zob. np. <https://pasm.ru/archive/246105/>

do niego np. konkurencyjne struktury ochrony resortowej Ministerstwa Przemysłu liczące 18 tys. pracowników, zaś w 2018 r. – przedsiębiorstwo „Swiaz’-Biezopasnost” Ministerstwa Cyfryzacji i Łączności (15 600 zatrudnionych)<sup>30</sup>.

Wszczywanie konfliktów, a następnie ich rozstrzygnięcie na korzyść Rosgwardii, należy do radykalnych technik eliminowania konkurencji. Jedną z tych rutynowych są natomiast kontrole przeprowadzane przez tę strukturę, skutkujące cofnięciem pozwolenia na prowadzenie działalności i używanie broni. W 2018 r. Rosgwardia przeprowadziła łącznie 51 333 kontrole, w tym 31 157 planowych i 20 176 nieplanowanych<sup>31</sup>.

W 2019 r. tempo działalności kontrolnej Rosgwardii wyraźnie spadło. Z danych dotyczących I półrocza 2019 r. wynika, że przeprowadzono 4020 kontroli, w tym 2411 – w przedsiębiorstwach prywatnych, 1124 – w organizacjach ochrony osób prawnych o specjalnych zadaniach statutowych, a 485 – w organizacjach ochrony resortowej<sup>32</sup>. Jest to zapewne skutek „gilotyny regulacyjnej”, zapowiadanej wcześniej i uruchomionej w 2019 r.: Rosgwardia jest jednym z 21 resortów przygotowujących regulacje prawne w ramach sprawowanej kontroli państwowej i nadzoru nad ich realizacją. W rezultacie rosyjski rynek ochrony z jednej strony jest przeregulowany<sup>33</sup>,

<sup>30</sup> Jest to rezultat „uporządkowania” sektora ochrony, zarządzanego przez prezydenta. Wykorzystując luki w przepisach prawnych, struktury ochrony resortowej (uprawnione do ochrony przedsiębiorstw branżowych) 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 swoim portfelu wygrane przetargi na ochronę 184 obiektów spoza branży. Prawo do posiadania struktur ochrony ma np. Ministerstwo Przemysłu, Łączności, Energetyki, Finansów, Transportu i in., a także siedem strategicznych spółek państwowych (Rosatom, Rostech, Roskosmos, Gazprom, Transnieft’, Rosnieft’ i spółka zarządzająca kopalniami diamentów – Alrosa). Część resortów, np. Ministerstwo Kultury, ma prawo do posiadania własnych struktur ochrony, ale ich nie powołało i w rezultacie korzysta z usług Federalnego Unitarnego Przedsiębiorstwa Państwowego „Ochrana”.

<sup>31</sup> W sprawozdaniach zamieszczonych na stronie Rosgwardii podkreśla się, że wykryte naruszenia mają charakter systemowy: w przedsiębiorstwach są zatrudniani obywatele z kryminalną przeszłością i z niezartartą karalnością, bez atestu psychologicznego uprawniającego do użycia broni, siły fizycznej i środków specjalnych. Przedsiębiorstwom ochrony resortowej zarzuca się również, że pracują w obiektach spoza branży. Wiele zarzutów dotyczy broni: jej magazyny nie spełniają wymogów; brakuje dokumentacji wydawanej broni i środków specjalnych; rzeczywiste stany magazynowe są niezgodne z ewidencją itp. Zob. *Информация о реализации в 2018 году функций Росгвардии по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах деятельности*, [www.rosgvard.ru](http://www.rosgvard.ru) [dostęp: 15 V 2020]. Należy zarazem pamiętać, że sprawozdawczość jest w Rosji traktowana jako miernik skuteczności i sukcesów resortów siłowych. Jest też podstawą awansów ich funkcjonariuszy.

<sup>32</sup> <https://www.rosgvard.ru/ru/page/index/informaciya-o-realizacii-funkcij-rosgvardii-po-osushhestvleniyu-federalnogo-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-v-ustanovlennyx-sferax-deyatelnosti> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>33</sup> Te regulacje 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 wymagania nadzoru o połowę. Zob. *Названы попадающие под «регуляторную гильотину» ведомства*, Lenta.ru, 8 VII 2019 r.). Wcześniej donoszono,



a z drugiej rządzi się nieformalnymi standardami i normami prawnymi. Tak się dzieje np. w przypadku prywatnych spółek wojskowych (zob. niżej), które podlegają ustawodawstwu o ochronie prywatnej (tj. formalnie Rosgardii), a z racji pełnionych funkcji znajdują się także pod kontrolą Ministerstwa Obrony oraz FSB, sprawującej nad nimi ochronę kontrwywiadowczą. Sytuacja w sektorze ochrony skłania rosyjskich prawników do opinii, że jego uporządkowanie będzie dużym wyzwaniem<sup>34</sup>.

Nieprzejrzysty system finansowania ochrony pozaresortowej powoduje, że tylko wtajemniczeni mogą ustalić, które usługi Rosgardii są odpłatne, a które – nieodpłatne. Dochodowy jest nie tylko biznes ochronny tej formacji – znaczne sumy przynosi także nadzór nad sektorem ochrony (koszty administracyjne licencji, szkoleń wymaganych do jej uzyskania, badań daktyloskopijnych i in.). Zakres samofinansowania się Rosgardii może być znaczący, co jest ukrywane przed opinią publiczną. Przychody z ochrony są lokowane na rachunkach w zarządach terytorialnych, a po opłaceniu podatków, strat i różnego rodzaju kosztów przelewa się je do budżetu centralnego. W 2018 r. zasilily one ten budżet kwotą 14 mld rubli. Dla porównania: w tymże roku na potrzeby Rosgardii przeznaczono w budżecie centralnym 223,2 mld rubli<sup>35</sup>.

„Uporządkowanie” sektora ochrony<sup>36</sup>, powierzone omawianej strukturze, nie doprowadziło do rozgraniczenia ochrony resortowej i pozaresortowej, tj. nieodpłatnej i komercyjnej. Zaowocowało jeszcze większym zagmatwaniem sytuacji. W państwowym sektorze ochrony pozaresortowej pojawiły się „osoby prawne o statusie specjalnym” i tzw. inne osoby prawne. Do niejednorodnego zbioru podmiotów o statusie specjalnym należą między innymi tzw. struktury afiliowane Rosgardii, np. struktury ochrony spółek kompleksu paliwowo-energetycznego (Gazprom, Rosnieft’, Transnieft’) oraz innych spółek strategicznych (Rosyjskie Koleje Żelazne, Alrosa), ale także spółki z prywatnego sektora ochrony, np. powoływane przez wojska kozackie.

Eksperyment kozacki to kremlowski projekt polityczno-wojskowy realizowany od dłuższego czasu. Oficjalnie jego celem jest mobilizacja społeczeństwa FR w obliczu tzw. nowych zagrożeń (nielegalna migracja, ekstremizm, terroryzm, zagrożenia kulturowe, duchowe, cyberprzestępczość, agresja i dywersja informacyjna Zachodu).

---

że Rosgardia (wraz z 11 innymi resortami) wystąpiła o skreślenie jej z listy instytucji kontrolnych, których kompetencje zostaną zredukowane (А. Холявко, О. Адамчук, *Часть ведомств просят вывести их из-под действия регуляторной гильотины*, „Ведомости” z 26 czerwca 2019 r.).

<sup>34</sup> Zob. np. В.Б. Квасов, О.В. Шкеля, *Проблемы правового регулирования государственной охраны объектов*, „Общество и право” 2018, nr 1.

<sup>35</sup> *«Независимое военное обозрение»*: „Росгвардия увеличится на треть». Виктор Золотов рассказал сенаторам о ходе строительства войск, Росгвардия, [www.rosgvard.ru](http://www.rosgvard.ru) [dostęp: 15 V 2020].

<sup>36</sup> Taki cel powołania Rosgardii (uporządkowanie sektora ochrony) przedstawił prezydent Putin (zob. przypis 1). Na temat podmiotów o statusie specjalnym i strukturach afiliowanych zob. cytowany wcześniej dokument: *Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года*.



Podobnym celom służą parawanowe organizacje społeczne: lokalne straże (Straż Muncypalna w Biełgorodzie, Ochrona Porządku Publicznego w Togliatti, Centrum Bezpieczeństwa z Ufy, petersburskie Centrum Ochrony Porządku Publicznego czy moskiewskie Bezpieczeństwo Stołeczne), a także stowarzyszenia byłych oficerów służb specjalnych, wojska i policji realizujące *outsourcing* zadań publicznych w ramach tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego. Ten trend wzmacnia Rosgwardia, czego przejawem jest Centrum Koordynacyjne Szefów Struktur Ochroniarsko-Detektywistycznych powstałe pod koniec 2016 r., przedstawiające się jako organizacja społeczna skupiająca 104 największe jednostki ochrony z 64 podmiotów FR, zatrudniająca około 106 tys. osób. Podczas imprezy z okazji Dnia Ochroniarza, wspólnej z przedstawicielami Rosgwardii, zaprezentowano swoiste motto stowarzyszenia: *Rosja ma czterech sojuszników: armię, marynarkę, Rosgwardię i prywatną ochronę*<sup>37</sup>.

Początkowo członkowie tego rodzaju organizacji i Kozacy stanowili trzon ochotniczej rezerwy mobilizacyjnej. Dziś są fundamentem rezerwy kontraktowej. Prawo do jej posiadania i mobilizacji (poza wojskowymi komendami uzupełnień) w lutym 2020 r. rozszerzono na Służbę Wywiadu Zagranicznego (dalej: SWZ) i FSB<sup>38</sup>. Eksperyment z rezerwą kontraktową ma wiele celów: najogólniej rzecz biorąc tworzy platformę pozwalającą na wykorzystanie rezerwistów w obszarach, w których siły obrony i bezpieczeństwa są deficytowe, a także na ich szkolenie i przeszkalanie do aktualnych zadań i potrzeb.

Rozbudowany sektor ochrony państwowej z trudem poddaje się zmianom. Jego część komercyjna nadal się rozrasta, a zorientowanie na wsparcie emerytów wojskowych<sup>39</sup> – jako aktywnej rezerwy kadr bezpieczeństwa i obrony – nie przekłada się ani na realizację oficjalnie deklarowanych celów (oszczędności, uporządkowanie sytuacji), ani na naprawę kryminogennego modelu. Państwowe i prywatne organizacje ochrony, działające pod parasolem Rosgwardii, poszerzają możliwości operacyjne sektora bezpieczeństwa wewnętrznego FR, stanowią ważną część zaplecza sił zbrojnych, wzmacniają narzędzia do działań aktywnych w prowadzonych wojnach zastępczych, a wewnątrz kraju – narzędzia sprawowania władzy w Rosji.

<sup>37</sup> Jest to parafraza znanego powiedzenia cara Aleksandra III: „Rosja ma tylko dwóch sojuszników – armię i marynarkę”. Zob. <http://kc-ross.ru/novosti/317-u-rossii-est-chetyre-soyuznika-armiya-flot-rosgwardiya-i-chastnaya-okhrana> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>38</sup> И. Петров, *Кто пойдет в разведку. ФСБ и СВР смогут призывать резервистов на военную службу*, „Российская газета” z 9 lutego 2020 r., <https://rg.ru/2020/02/09/fsbi-svr-smogut-prizyvat-rezervistov-na-voennuiu-sluzhbu.html> [dostęp: 15 V 2020], stosowne poprawki do ustawy mobilizacyjnej nr 31-ФЗ *О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации*. Zob. <https://rg.ru/2020/02/10/mobilizacia-dok.html> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>39</sup> Do kategorii emerytów wojskowych należą funkcjonariusze resortów siłowych, w których przewidziano służbę wojskową. Oficjalnie ta kategoria – jak podaje „Парламентская газета” – w 2018 r. liczyła 2,6 mln osób. Zob. [www.pnp.ru/economics/v-2019-godu-srednya-voennaya-pensiya-sostavit-26-200-rublej.html](http://www.pnp.ru/economics/v-2019-godu-srednya-voennaya-pensiya-sostavit-26-200-rublej.html) [dostęp: 15 V 2020].

## Rosgwardia jako element organizacji wojennej FR. Fortyfikacja państwa czy reżimu?

Kolejnym niejednoznacznym określeniem jest „wojenna organizacja państwa” (ros. *военная организация государства*). Można ją tłumaczyć na różne sposoby: 1) jako „organizację wojenną”, tj. system obronny państwa, sformalizowany w *Doktrynie wojennej FR* i w ustawach federalnych, 2) jako formację zorganizowaną na wzór wojskowy oraz 3) jako „wojskową organizację zarządzania państwem”, uwojskowanie polityki i administracji. Ta właśnie wieloznaczność terminu (łączycego bezpieczeństwo militarne i polityczne) nadaje mu dziś walor idei przewodniej systemu politycznego stworzonego pod rządami Putina. **Niezależnie od sposobu definiowania tego pojęcia, organizacja wojenna (dalej: OW) jest traktowana jako nieograniczona możliwość stosowania środków wojskowych do osiągnięcia celów politycznych. Odrzucając definicje rosyjskie, należy przyjąć, że OW to zespół siłowych środków i metod działania służący ochronie i rozwojowi rosyjskiej państwowości, a także wojskowa organizacja zarządzania państwem. W praktyce sprowadza się to do ochrony układu politycznego, gospodarczego i wojskowego, tworzącego fundament władzy w Rosji.**

Aktualnie obowiązująca *Doktryna wojenna FR* z 2014 r. termin wojenna organizacja państwa definiuje w pkt 8 jako (...) *całokształt organów administracji państwowej i wojskowej, Sił Zbrojnych, innych wojsk, formacji zbrojnych i organów, a także formacji specjalnych tworzonych na czas wojny, stanowiących jej podstawę i realizujących swoją działalność metodami wojskowymi oraz kompleks przemysłowo-obronny kraju, których wspólna działalność jest ukierunkowana na przygotowania do zbrojnej obrony i zbrojną obronę Federacji Rosyjskiej*. Po raz pierwszy to pojęcie pojawiło się w *Doktrynie wojennej FR* z 2010 r. (drobna korekta w 2014 r. polegała na uwypukleniu słowa „organów”). Listę podmiotów wchodzących w skład OW ustanawia art. 1 ustawy federalnej *O obronie*<sup>40</sup>, znowelizowanej w 2017 r. Stanowi on, że do zadań w dziedzinie obrony FR są angażowane siły, w których przewidziano służbę wojskową: SZ i inne wojska (Rosgwardia – art. 1.5), formacje ratownicze federalnego organu władzy wykonawczej upelnomocnionego w zakresie obrony cywilnej, Służba Wywiadu Zagranicznego, organy federalnej służby bezpieczeństwa, organy ochrony państwowej, organy prokuratury wojskowej, wojskowe organy śledcze Komitetu Śledczego FR, federalny organ do przygotowania mobilizacyjnego organów władzy państwowej FR, a także formacje specjalne tworzone na czas wojny (art. 1.6).

<sup>40</sup> *Федеральный закон от 31/05/1996 г. № 61-ФЗ „Об обороне”*, kremlin.ru/acts/bank/9446 [dostęp: 15 V 2020]. Artykuł 1 ustawy stanowi ponadto, że siły zbrojne, inne wojska, formacje wojskowe i organy są objęte wspólnym planem obrony FR i w ramach przygotowań do jego wykonania uczestniczą we wspólnych ćwiczeniach oraz szkoleniach operacyjnych i mobilizacyjnych.

Współcześnie zbitka pojęciowa „Siły Zbrojne, inne wojska, formacje wojskowe i organy”<sup>41</sup> jest powszechnie używana w dokumentach regulujących kwestie bezpieczeństwa narodowego FR. W literaturze, jak już wspomniano, te podmioty są określane jako „resorty siłowe” (ros. *силовые ведомства*) bądź „struktury siłowe” (ros. *силовые структуры*). Ich wspólną misją jest zapewnienie: integralności FR, stabilności porządku konstytucyjnego, stabilności instytucji państwowych, pokoju społecznego, funkcjonowania jednolitych przestrzeni (prawnej, informacyjnej), profilaktyka terroryzmu i ekstremizmu, separatyzmów etnicznych, katastrof nadzwyczajnych itp. W dokumentach i literaturze mówi się też o wspieraniu budowy społeczeństwa demokratycznego, zapewnieniu równowagi między interesami jednostki, społeczeństwa oraz państwa itp., jednak ze względu na rosyjskie realia nie można ich zaliczyć do celów OW państwa.

Prace koncepcyjne nad OW podjęto na początku pierwszej dekady bieżącego stulecia. Świadczy o tym artykuł z 2001 r. zamieszczony w rubryce „Koncepcje” dodatku wojskowego dziennika „Независимое военное обозрение”<sup>42</sup>. Jego autor, doktor nauk wojskowych z Centrum Badań Wojskowo-Strategicznych Sztabu Generalnego SZ FR, ubolewał, że decyzją politycznego kierownictwa kraju jednolity w czasach radzieckich „organizm obronny” (MO, MSW, KGB) został rozczłonkowany na autonomiczne fragmenty: z KGB wyodrębniono pół tuzina służb, a z Ministerstwa Obrony odeszły organy i wojska obrony cywilnej. Przywrócenie wspólnoty obrony państwa pod patronatem Sztabu Generalnego zaowocowałyby w jego opinii<sup>43</sup> sprawnym mechanizmem koordynacji współdziałania różnoresortowych jednostek wojskowych i organów, a także poprawą planowania ich użycia.

Perspektywy rozwoju OW do 2015 r. omawiano na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa FR 28 czerwca 2005 r. W tymże roku, na dorocznym zgromadzeniu Akademii Nauk Wojskowych FR, jej założenia przedstawił kierownictwu Ministerstwa Obrony i pozostałych resortów siłowych, a także kadrze dowódczej SZ i ekspertom wojskowym, ówczesny minister obrony Siergiej Iwanow. Minister podkreślił międzyresortowy charakter OW oraz zalecił jej postrzeganie przez szerszy pryzmat priorytetów bezpieczeństwa narodowego (tj. nie tylko bezpieczeństwa militarnego, lecz także politycznego, ekonomicznego, społecznego, informacyjnego itp.)<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> **Inne wojska** to dziś Rosgwardia, **formacje wojskowe** to wojska inżynieryjno-techniczne oraz wojska do budowy dróg i mostów (obie formacje podlegają Federalnej Agencji Budownictwa Specjalnego, która jest strukturą podporządkowaną Ministerstwu Obrony), a także wojskowe formacje ratownicze podlegające MCzS. Najbardziej pojemną kategorią są **organy**, w których przewidziano służbę wojskową: SWZ, FSB, FSO, organy Prokuratury Wojskowej, wojskowe organy śledcze (pion wojskowy Komitetu Śledczego), a także Główny Zarząd ds. Programów Specjalnych Prezydenta FR (GUSP).

<sup>42</sup> С. Богданов, *Военная организация государства есть единый организм*, „Независимое военное обозрение” z 17 sierpnia 2001 r.

<sup>43</sup> Tamże.

<sup>44</sup> П.А. Денисенко, И.В. Мелехин, *Сушность и правовые аспекты военно-политического управления в Российской Федерации*, „Право и политика” 2006, nr 12.

Od początku drugiej dekady prace koncepcyjne zostały wyraźnie zdynamizowane, o czym świadczy pojawienie się wielu publikacji literatury specjalistycznej. Wiaczesław Baranienkow<sup>45</sup>, prof. Wojskowego Uniwersytetu Ministerstwa Obrony (WUMO), istotę OW rozumie dwojako: jako organizację wojenną (system obrony) państwa i jako organizacje wojskowe sensu stricto. Do tych ostatnich zalicza resorty siłowe oraz (...) *organizacje wojskowe resortów, w których przewidziano służbę wojskową*. Wyróżnia ponadto: wojskowe organizacje wsparcia (organizacje sportowe, szkoły kadetów, organizacje weteranów, fundacje), a także organizacje przykrycia kamuflujące działalność poszczególnych organów, które mogą być tworzone w dowolnej formie organizacyjno-prawnej<sup>46</sup>.

Podobnie OW rozumieją Aleksiej Obnorski i Anatolij Kriwienko. Zaliczają do niej formacje nieregularne (wojska kozackie, pospolite ruszenie) oraz prywatne spółki wojskowe, przedsiębiorstwa ochrony, ochotnicze drużyny do ochrony imprez masowych itp. *Są one powoływane przez państwo bądź z inicjatywy osób prywatnych i/lub podmiotów niepaństwowych, ale w ostatecznym rozrachunku są kontrolowane i koordynowane przez państwo za pośrednictwem upelnomocnionych organów*<sup>47</sup>.

W tym kontekście często spotykane opinie, że prywatne spółki wojskowe działają w szarej strefie, są nieuzasadnione. Rosyjską CzWK (ros. *частная военная компания*, ЧВК) porównuje się z PMC (ang. *private military company*), choć nie są to dokładne odpowiedniki. Ekscesy rosyjskich kontraktorów opisywano podczas wojen czeczeńskich; za granicą zaobserwowano ich obecność podczas walk w byłej Jugosławii, w Gruzji, na Krymie i w Syrii. W Sudanie, Zimbabwie, Angoli, Libii i na Madagaskarze pełnią obecnie różnego rodzaju usługi – chronią ludzi i obiekty, szkolą policję i wojska, a nawet uczestniczą w organizowaniu kampanii wyborczych<sup>48</sup> – w zamian za prawo wydobycia surowców naturalnych. Doniesienia zagraniczne spowodowały pojawienie się problematyki CzWK również w rosyjskich mediach. Nagłośniono zwłaszcza próby ich „legalizacji”. Dziennikarze sugerowali, że istnienie takich podmiotów w świetle rosyjskiego prawa jest zabronione. Tymczasem nielegalny jest ich udział nie tyle w rynku zmilitaryzowanej ochrony, ile w działaniach wojennych niekontrolowanych przez państwo<sup>49</sup>, co zresztą było objęte blokadą informacyjną Kremla. Oficjalnie bowiem te firmy świadczą

<sup>45</sup> В.В. Бараненков, *Понятие, виды и правовая сущность военных организаций*, „Военное право” 2011, <http://www.voennoepravo.ru/node/5552> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> Ф.Ю. Обнорский, А.М. Кривенко, *К вопросу о сущности и структуре военной организации России*, „Вестник Военного университета” 2012, nr 2.

<sup>48</sup> «Проект»: наемники «ЧВК Вагнера» охраняли на Мадагаскаре связанных с Пригожинским политтехнологов, „Новая Газета” z 13 marca 2019 r.

<sup>49</sup> 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, przeznaczoną dla nich, regulacją, ale jej projekt został po raz kolejny odrzucony (po raz pierwszy w roku 2011, a następnie w 2014). Przeciwno wypowiedziały się: Ministerstwo Obrony, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, FSB i Rosgardia. Decyzję uzasadniano sprzecznością ustawy z rosyjską konstytucją.

usługi w zakresie ochrony rosyjskich obiektów, 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 współpracuje na tej płaszczyźnie. Mogą być także zakontraktowane przez Ministerstwo Obrony FR. Jak podał Dmitrij Kisielow<sup>50</sup>, żołnierze CzWK Wagnera szkolą Siły Zbrojne Republiki Środkowej Afryki – na mocy dwustronnego porozumienia między resortami obrony obu krajów.

Generalnie rzecz ujmując, CzWK mają niewiele wspólnego z działalnością opartą na rachunku ekonomicznym. Należy się zgodzić z twierdzeniem, że (...) *jeśli zachodnie PMC to najemnicy przebrani za żołnierzy, to rosyjskie CzWK to żołnierze przebrani za najemników*<sup>51</sup>. Jednocześnie jako firmy przykrywkowe i przedłużenie resortów siłowych mogą służyć realizacji ich działań pozastatutowych. Ich usługodawcą jest państwo, co siłą rzeczy generuje specyficzne formy kontroli nad nimi, w tym kontroli sprawowanej przez Rosgwardię.

Należy przyjąć, że komandosi rezerwiści zatrudniani w CzWK wspierają też swoje macierzyste formacje. Oprócz specnazów Rosgwardii w ramach FSB działają: „Alfa”, „Smiercz”, „Kaukaz” i „Wypieł”, istnieje specnaz „Zasłon” SWZ, tzw. czarne berety FSO (oddział komandosów wyspecjalizowany w operacjach antyterrorystycznych), specnaz MCzS „Lider” i specnazы Zarządu Głównego Sztabu Generalnego FR (GU GSz, dawne GRU). Są one uważane za elitarne jednostki OW Rosji.

Orędownikiem wzmacniania OW jest prezydent Władimir Putin. W 2013 r., na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa, przedstawił strategię doskonalenia OW FR do roku 2020, (...) *adekwatną* (jak podkreślił – przyp. aut.) *do zmian w sytuacji międzynarodowej Rosji*. Rada Bezpieczeństwa FR zatwierdziła wówczas następujące priorytety:

- uwzględnienie w *Planie obrony na lata 2016–2020* rozwoju SZ, innych wojsk i organów;
- optymalizację składu, struktury i dyslokacji wojsk oraz sił OW kraju (rozwój systemu obrony terytorialnej (dalej: OT), poprawę parametrów służbowo-bojowych wojsk wewnętrznych oraz wzmocnienie potencjału Ministerstwa Sytuacji Nadzwyczajnych na Syberii i Dalekim Wschodzie;
- rozwiązanie kwestii ochrony strategicznych obiektów państwa uzgodnione między MO, MSW, FSO i FSB;
- poprawę skuteczności działań w przestrzeni informacyjnej;
- przebrojenie techniczne SZ oraz innych wojsk i formacji;
- rozwój sektora naukowo-badawczego bezpieczeństwa i obrony;
- uspojnienie polityki socjalnej w resortach, w których przewidziano służbę wojskową<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> „Вести недели”, TV Россия-1 z 29 września 2019 r.

<sup>51</sup> P. Mazur, *Wagnerowcy w Syrii – wykorzystanie PMC przez Rosję w konflikcie syryjskim*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate” 2018, nr 8, s. 9–23.

<sup>52</sup> *О совершенствовании военной организации Российской Федерации до 2020 года*, 5 VII 2013 r., <http://www.scrf.gov.ru/council/session/2054/> [dostęp: 5 V 2020].

Realizację tych strategicznych zadań Putin podsumował podczas posiedzenia Rady Bezpieczeństwa 22 listopada 2019 r. Druga dekada przyniosła w jego opinii (...) *jakościowe wzmocnienie resortów siłowych, do czego przyczyniły się zwłaszcza: odnowienie doktryny wojennej oraz dokumentów planowania strategicznego, które wytyczyły główne kierunki wspólnej działalności resortów siłowych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa FR i zadania wynikające z ich udziału w obronie kraju*. Podkreślając poprawę najważniejszych wskaźników OW FR, takich jak: jakość zabezpieczenia materiałowo-technicznego, gotowość mobilizacyjna, skuteczność systemu OT i systemu kształcenia specjalistów wojskowych, za zadania priorytetowe na trzecią dekadę (do roku 2030) uznał: kontynuację wzmocnienia potencjału militarnego, technicznego i kadrowego OW kraju, zrównoważony rozwój wszystkich jej komponentów, doskonalenie systemu zarządzania i koordynacji OW, doprowadzenie udziału nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu w SZ i pozostałych strukturach siłowych do 70 proc., a także rozwój potencjału techniczno-produkcyjnego kompleksu wojskowo-przemysłowego do seryjnej produkcji wojskowej i cywilnej<sup>53</sup>.

Idealna OW państwa według Putina (...) *to system nowoczesny, skutecznie zarządzany, wielofunkcyjny, o rozwiniętym potencjale informacyjno-analitycznym, nowoczesnym potencjale środków łączności i rozpoznania, które umożliwiają ścisłe współdziałanie między poszczególnymi resortami siłowymi, a także ścisłe współdziałanie administracji państwowej i wojskowej na wszystkich szczeblach*<sup>54</sup>.

Rosgardia jest beneficjentką OW: wojskowy system dowodzenia i przejście na kontraktowy system uzupełnienia, podobnie jak podwójne wyposażenie gwardzistów (bojowe i policyjne) oraz intensyfikacja ćwiczeń i wspólne ćwiczenia specnazów różnych resortów, niewątpliwie poprawiają jej parametry bojowe i wizerunkowe. Jeśli opinia publiczna traktowała wojska wewnętrzne jako armię do zadań policyjnych („pałkarzy”), to „gwardziści” mają się kojarzyć głównie z „obrońcami” kraju. Obronny wymiar Rosgardii podkreśla płk Igor Kardasz, szef Centrum Badań Strategicznych Federalnej Służby Wojsk Gwardii Narodowej, według którego stanowi ona podstawę skutecznego systemu obrony terytorialnej Rosji. Poszukując analitycznej wykładni użycia wojsk<sup>55</sup>, Kardasz wyprowadza ją z natury współczesnych zagrożeń niemilitarnych (terroryzm, radykalne grupy społeczne szerzące ekstremistyczne ideologie, zagraniczne organizacje pozarządowe, obywatele działający przeciwko integralności terytorialnej). Te zagrożenia idealnie się wpisują jego zdaniem w katalog zadań

<sup>53</sup> *О перспективах развития Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, на период до 2030 года. Заседание Совета Безопасности Российской Федерации (22 ноября 2019 года)*, <http://scrf.gov.ru/council/session/2688/>; <http://kremlin.ru/events/president/news/62096> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>54</sup> Tamże.

<sup>55</sup> И.Л. Кардаш, *Развитие нормативно-правовой базы территориальной обороны Российской Федерации в современных условиях; Нормативные основы войск национальной гвардии Российской Федерации в территориальной обороне и контртеррористической операции*, [www.millaw.ru](http://www.millaw.ru) [dostęp: 15 V 2020].



Rosgwardii i wyznaczają jej miejsce oraz rolę w OW państwa. Kardasz uwypukla przy tym jej atuty: „terytorialność”, tj. obecność na każdym szczeblu struktury administracyjnej państwa, a także możliwość wykonywania zróżnicowanych zadań (zarówno bojowo-służbowych, jak i specjalnych). Rosgwardia ma też być narzędziem odstraszenia, skłaniającym przeciwnika do rezygnacji z działań przeciwko Rosji, czyli skutecznej OT<sup>56</sup>.

Tu należy odnotować, że realia rosyjskiej i zachodniej OT różnią się w sposób zasadniczy. Rosyjska OT jest z definicji systemem przedsięwzięć realizowanych w czasie wojny: służbą formacji ochronnych i ratowniczych, a także służbą rezerwy, do której zadań należy ochrona tyłów i poszerzanie zaplecza SZ. Zdynamizowanie działań na rzecz OT przyniosła nowelizacja cytowanej już ustawy *O obronie FR*, dokonana w 2014 r. Definicja prawna tego pojęcia<sup>57</sup> kładzie nacisk na trzy elementy: 1) ochronę ważnych obiektów państwowych, 2) walkę z nielegalnymi ugrupowaniami zbrojnymi, desantem i dywersją przeciwnika oraz 3) profilaktykę tych zagrożeń. Kolejna nowelizacja ustawy z 2017 r. rozszerzyła art. 22 ustawy o ustępy 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 celu<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Tamże.

<sup>57</sup> Zawiera ją artykuł 22 ustawy: „Obrona terytorialna – to system 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 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 formacji specjalnych tworzonych na czas wojny. Przedsięwzięcia, o których mowa, są realizowane w czasie stanu wojennego”.

<sup>58</sup> 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 stale rośnie: podczas wideokonferencji prezydenta z gubernatorami, transmitowanej przez telewizję państwową (27 IV 2020 r.), zostali oni obarczeni odpowiedzialnością za profilaktykę przeciwpożarową i przeciwpowodziową, roztrwonienie dotacji budżetowych na odbudowę strategicznych dróg i mostów w regionach i poważnie upomnieni za nieprzygotowanie do reagowania kryzysowego w okresie trwających właśnie sezonowych pożarów i podtopień. Zob. <https://iz.ru/1005200/dmitrii-laru-liubov-lezhneva/stikhiinye-posledstviia-putin-proveril-situaciiu-s-pavodkami-i-pozharami>. Nie można też wykluczyć nieformalnej kontroli Rosgwardii nad aparatem władzy lokalnej. Jej rozbudowana



W specyfikę rosyjskiej OT wpisują się realizowane przez Rosgwardię: ochrona obiektów infrastruktury krytycznej państwa (zwłaszcza komunikacyjnej), ochrona obiektów niosących podwyższone zagrożenie (elektrownie jądrowe, obiekty sektora paliwowo-energetycznego), wsparcie ochrony granic i walki z terroryzmem, egzekwowanie porządku prawnego podczas stanów nadzwyczajnych, nadzór nad działalnością ochroniarską i obrotem bronią oraz mobilizacja i szkolenie rezerwy.

Rosgwardię można więc traktować jako rosyjski sposób rozwiązywania problemów związanych z OT. Udział powyższej formacji w OT, w spektakularny sposób wprowadzający tę służbę do debaty publicznej, nie powinien jednak przesłaniać tego, że z punktu widzenia Kremla Rosgwardia ma być użyteczna w czasie wojny i pokoju, na prowincji i w centrum, gdzie notabene skoncentrowano jednostki najlepiej wyszkolone. Zarazem, jako służba wielofunkcyjna, oprócz zadań statutowych może wykonywać zadania niestatutowe. Wnosi tym samym formalny i nieformalny wkład w machinę operacyjną Rosji oraz poszerza sieć krzyżujących się kompetencji i wzajemnych powiązań między poszczególnymi resortami siłowymi.

## Historyczno-kulturowe ramy Rosgwardii

Jak wynika ze wstępu podręcznika Rosgwardii do celów szkoleniowych<sup>59</sup>, ponadtyśiącletnią historię Federacji Rosyjskiej (...) *charakteryzowała budowa silnego państwa, poszerzenie terytorium kraju, rozwój ekonomiczny i rozkwit kultury. Rozwój państwa na przestrzeni całej jego historii wspierały siły obrony zewnętrznej, a także siły bezpieczeństwa wewnętrznego, organy i wojska ochrony porządku.*

Wiele też z tego podręcznika widnieje na oficjalnej stronie Rosgwardii, gdzie zaprezentowano takie samo kompleksowe podejście: (...) *Rosgwardia nie powstała na pustym miejscu, wykorzystuje wielowiekowe historyczne doświadczenie funkcjonowania struktur pełniących funkcje ochrony porządku i realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa i obronności kraju*<sup>60</sup>.

W cytowanych publikacjach za pierwowzór Rosgwardii uznaje się Straż Wewnętrzną utworzoną w 1811 r. Car Aleksander I powierzył dowództwo nad nią swojemu zaufanemu adiutantowi hr. Jewgrafowi Komarowskiemu<sup>61</sup>. Jednostki Straży,

---

struktura terenowa oraz możliwości operacyjne (w 2018 r. spektrum jej zadań zostało poszerzone o ochronę fizyczną władz lokalnych) pozwalają na egzekwowanie działań władz lokalnych na wszystkich szczeblach administracyjnych – od najniższego do najwyższego.

<sup>59</sup> *Войска национальной гвардии Российской Федерации. Исторический очерк*, Moskwa 2018, <https://rosgvard.ru/uploads/2019/05/istoricheskij-ocherk-razvoroty.pdf> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>60</sup> <https://www.rosgvard.ru/ru/page/index/istoriya> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>61</sup> Na rok 2019 przypadło 250-lecie jego urodzin. Rocznicę uczczono bogato ilustrowaną książką: *Первый командир Отдельного корпуса внутренней стражи России генерал от инфантерии Е.Ф. Комаровский (к 250-летию со дня рождения). Книга-альбом*, Moskwa 2019, <https://rosgvard.ru/uploads/2020/03/kniga-albom-ef-komarovskij2019.pdf> [dostęp: 15 V 2020].

podlegające wówczas resortowi obrony, w 1812 r. wzięły udział w wojnie z Napoleonem (tzw. I wojna ojczyźniana, zwana także „drugą wojną polską”<sup>62</sup>). Ich zadania kontynuował Korpus Żandarmerii, powołany w 1826 r. i podporządkowany III Oddziałowi Kancelarii Jego Cesarskiej Mości, a od 1881 r. – carskiej Ochranie<sup>63</sup>.

Historycy resortowi<sup>64</sup> badający dzieje organów bezpieczeństwa podkreślają dychotomię w podejściu władz do tych formacji: zawsze traktowano je jako siły porządkowe, a zarazem element systemu obronnego państwa. Z czasem uzbrojone jednostki powstały we wszystkich miastach gubernialnych imperium, a do ich zadań zaliczono **ochronę porządku** (zwalczanie powstań zbrojnych i opozycji wobec caratu, ściganie i aresztowanie rozbójników i złodziei, rozpędzanie zgromadzeń, ściganie zbiegów z zakładów karnych, ochronę porządku w miejscach kultu i podczas obrzędów religijnych, ochronę porządku na jarmarkach, rynkach itp.), **wsparcie działań militarnych** w czasie wojny i pokoju (ochronę granic i szlaków komunikacyjnych, organizowanie poboru rekrutów do armii carskiej, konwojowanie rekrutów oraz dezertorów i jeńców wojennych), a także **wsparcie czynności administracyjnych** (m.in.: pomoc w wykonywaniu wyroków sądów, wykrywanie zakazanych towarów wwiezionych na terytorium imperium, egzekucję podatków)<sup>65</sup>.

Po obaleniu caratu w 1917 r. Samodzielny Korpus Żandarmów rozwiązano, a jego kadry na krótko zasilili Wojskową Ochronę Republiki (dalej: WOCHR), rok później zaś – wojska WCzK/GPU/OGPU/NKWD. W ZSRR spektrum ich zadań poszerzono o ochronę osobistą Lenina i Stalina, siedzib partii komunistycznej, banku państwowego, mennicy państwowej i innych obiektów strategicznych, zwalczanie przeciwników władzy radzieckiej, funkcję policjanta Armii Czerwonej (eufemistycznie określaną jako „zapewnienie bezpieczeństwa tyłów SZ, zwalczanie grup dywersyjnych i sabotażu, ściganie szpiegów, przeciwdziałanie dezercjom i maruderstwu”) oraz zwalczanie antykomunistycznego podziemia (w tym organizowanie przesiedleń ludności i akcje pacyfikacyjne, obejmujące także egzekucje w trybie doraźnym). Pełniły wiele funkcji administracyjnych, popełniając przy tym mnóstwo przestępstw i nadużyć wobec ludności na tle rabunkowym i seksualnym. Przypisano im także funkcje polityczne i ideologiczne, które realizował Zarząd Propagandy Politycznej Wojsk Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych (NKWD). NKWD-owski okres wojsk „straży ZSRR” (lata 1934–1946), brutalny i krwawy, ale skuteczny,

<sup>62</sup> „Pierwszą wojną polską” w rosyjskiej historiografii była kampania 1806–1807, w wyniku której powstało Księstwo Warszawskie.

<sup>63</sup> *Войска национальной гвардии Российской Федерации. Исторический очерк*, Moskwa 2018, <https://rosguard.ru/uploads/2019/05/istoricheskij-ocherk-razvoroty.pdf> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>64</sup> П.А. Колпаков, *Внутренняя стража и Отдельный корпус в 1811–1863*, „Научный диалог” 2016, nr 10.

<sup>65</sup> Tamże.

zdominował zresztą publikacje historyków resortowych, dążących do jego wybielenia w oczach opinii publicznej<sup>66</sup>.

Przełomowym doświadczeniem wojsk NKWD była wojna z Polską w 1939 r., wojna zimowa z Finlandią w latach 1939–1940 oraz uderzenie Niemiec na ZSRR w czerwcu 1941 r. W czasie wojny oddziały NKWD miały z jednej strony przeciwdziałać maruderstwu i dezercjom, a z drugiej – zwalczać grupy dywersyjne i sabotażowe przeciwnika, tropić szpiegów i bandy kryminalne, ochraniać szlaki komunikacyjne, organizować służbę patrolową itp. Niekiedy wojska tej formacji rzucano na pierwszą linię (uczestniczyły w obronie Leningradu i Stalingradu oraz w walkach na Kaukazie), na ogół jednak szły za oddziałami frontowymi, ścigając grupy niemieckich żołnierzy i miejscowych kolaborantów. Od 1943 r. Główny Zarząd do Ochrony Tyłów Armii Czerwonej NKWD był wspierany przez powołany dodatkowo Główny Zarząd Kontrwywiadu Wojskowego (tzw. Smiersz, od ros. *Смерть шпионам*)<sup>67</sup>.

Ochrona tyłów Armii Czerwonej jest notabene powodem do szczególnej dumy historiografów resortowych: jak czytamy w cytowanej zakładce (...) *budziła ona podziw zagranicznych specjalistów*<sup>68</sup>. Powodem do dumy są także sabotaż i dywersja wobec wroga oraz organizowanie partyzanckiego ruchu oporu: (...) *do oddziałów partyzanckich odkomenderowano komisarzy pionu politycznego* [ros. *политические работники, политработники* – przyp. aut.], *którzy pełnili w nich funkcje dowódcze* (...) *organizowały oddziały rozpoznawczo-dywersyjne i grupy do działań specjalnych na tyłach wroga*<sup>69</sup>.

Szczególnie podkreśla się zasługi osławionych wydziałów do walki z bandytyzmem i nacjonalistycznym podziemiem: (...) *w końcowym okresie Wielkiej Wojny Ojczyźnianej walka z bandytyzmem była prowadzona na ogromnym terytorium*. (...) *Czyszczenie* [w oryginale: *зачистка* – przyp. aut.] *tyłów I Frontu Ukraińskiego z band Ukraińskiej Powstańczej Armii (UPA) i SS Galizien (Hałyczyna) w rejonie Rawy Ruskiej pod koniec sierpnia – na początku września 1944 r. wymagało przeprowadzenia operacji na obszarze o powierzchni ponad 3600 km kw.* (...) *W ramach walki z bandytyzmem i nacjonalistycznymi formacjami zbrojnymi wojska NKWD przeprowadziły tysiące takich operacji czekistowsko-wojskowych (specjalnych)*<sup>70</sup>.

Operacje czekistowsko-wojskowe to operacje realizowane wspólnymi siłami pionów cywilnych i wojskowych NKWD przy wsparciu Armii Czerwonej. Do dziś za wzór jest stawiana skuteczna koordynacja ich działań na Ukrainie Zachodniej.

<sup>66</sup> Zob. np. Г.Э. Кучков, А.А. Плеханов, А.М. Плеханов, *Чекисты: История в лицах. Государственное политическое управление НКВД*, Москва 2008; О.Б. Мозохин, *Право на репрессию: внесудебные полномочия органов государственной безопасности (1918–1953)*, Москва 2006.

<sup>67</sup> Szerzej na ten temat zob. np. G. Motyka, *Na białych Polaków oblawa. Wojska NKWD w walce z polskim podziemiem 1944–1953*, Warszawa 2014; P. Kołakowski, *Pretorianie Stalina. Sowieckie służby bezpieczeństwa i wywiadu na ziemiach polskich 1939–1945*, Ożarów Mazowiecki 2019.

<sup>68</sup> <https://www.rosgvard.ru/ru/page/index/istoriya> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>69</sup> <https://www.rosgvard.ru/ru/page/index/istoriya> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>70</sup> Tamże.

W latach 1941–1943, kiedy powołano dodatkowo Ludowy Komisariat Bezpieczeństwa Państwowego (NKGB), dowództwo operacyjne nad nimi powierzano tzw. trójkom, złożonym z szefów lokalnych oddziałów NKWD i NKGB oraz dowódcy wojsk stacjonujących na danym terytorium. Metody likwidacji podziemia były zróżnicowane: początkowo tworzone rozgałęzioną sieć agentury spośród miejscowej ludności, którą sukcesywnie wdrażano do formacji UPA. Jeśli demoralizowanie formacji od wewnątrz nie wiodło się, bandy były likwidowane przez tzw. bataliony niszczycielskie (ros. *устребибельные батальоны*). Według stanu na początek 1945 r. na Ukrainie Zachodniej działały 292 takie bataliony liczące łącznie około 24 tys. osób i 2336 grup wsparcia (ponad 24 tys. osób). Tylko w drugiej połowie 1944 r. zlikwidowały one ponad 6 tys. bojowników UPA, a 12 tys. wzięły do niewoli<sup>71</sup>.

Historycy resortowi piszący na ten temat dostrzegają analogię między antyterrorystycznymi działaniami podczas likwidacji UPA i działaniami zastosowanymi podczas drugiej wojny czeczeńskiej. Także według Olega Mozochina (...) *sowieckie organy bezpieczeństwa wniosły znaczący wkład we współczesną walkę z terroryzmem*<sup>72</sup>.

Przywołane wyżej publikacje pokazują jednocześnie, jak diametralnie pamięć rosyjska różni się od pamięci anektowanych narodów. W materiałach historycznych Rosgwardii nie znajdziemy np. informacji na temat represji wobec ludności cywilnej, masowych deportacji, aresztowań przywódców podbitych państw oraz internowania jeńców wojennych czy roli wojsk NKWD w przyłączeniu do ZSRR Ukrainy i Białorusi Zachodniej (1939), północno-wschodnich terytoriów Finlandii (1940), Litwy, Łotwy i Estonii (1940) oraz Besarabii i Bukowiny Północnej (1940). Co więcej, nawet w publikacjach uważanych za zobiektywizowane te wydarzenia są traktowane jako (...) *środki prewencyjne, które uwarunkowały zwycięstwo ZSRR w Wielkiej Wojnie Ojczyźnianej*<sup>73</sup>. Historyczna wykładnia tego zwycięstwa zawsze była i jest podporządkowana bieżącej polityce i głównym ideom, które rządzą Rosją.

Próbując zobiektywizować obraz wydarzeń kreowany w ukraińskiej historiografii, historycy Oleg Rosow i Jewgienij Nazarov piszą np.: *W spuściznie po RP, która legła w gruzach pod uderzeniami Wehrmachtu, pozostały liczne problemy ekonomiczne, społeczne, a także Organizacja Ukraińskich Nacjonalistów, potężna siła polityczna, dobrze zorganizowana i zakonspirowana, w dodatku ściśle współpracująca z niemieckimi służbami specjalnymi*<sup>74</sup>. Przypominając, że konfrontacja sowieckich

<sup>71</sup> Н. Плотников, *Спецслужбы борются с терроризмом*, „Независимое военное обозрение” z 16 lutego 2001 r.

<sup>72</sup> О.Б. Мозохин, *Борьба советских органов государственной безопасности с терроризмом*, Москва 2019.

<sup>73</sup> А.И. Колпакиди, М.Л. Серяков, *Щит и меч. Руководители органов государственной безопасности Московской Руси, Российской Империи, Советского Союза и Российской Федерации*, Москва 2002, s. 405.

<sup>74</sup> О. Росов, Е. Назаров, *Борьба советских органов государственной безопасности с организацией украинских националистов. 1939–1941 гг.*, <http://istmat.info/node/40609> [dostęp: 15 V 2020].

organów bezpieczeństwa z OUN rozpoczęła się na długo przed drugą wojną światową, autorzy przybliżają szczegóły walki z „politycznym bandytyzmem” na Ukrainie Zachodniej („technologię walki z państwowością przeciwnika”, jak się to dziś często określa<sup>75</sup>), a de facto – kreślą scenariusz „czwartego rozbioru RP”.

Zagadnienia, o których mowa powyżej, są naświetlone w rozkazach Ławrientija Berii przytoczonych w cytowanej monografii Rosowa i Nazarowa. Dyrektywą z 8 września 1939 r. Beria zarządził wspólne ćwiczenia 150 funkcjonariuszy z centrali NKWD i 50 funkcjonariuszy NKWD z Ukrainy Radzieckiej, podczas których powołano pięć grup operacyjno-czekistowskich. Nadzorowali je m.in. Wsiewołod Mierkułow i Iwan Sierow<sup>76</sup>. Kolejną dyrektywą, z 15 września 1939 r., Beria wydał – już wojskom NKWD – rozkaz zajęcia na terytorium Ukrainy Zachodniej głównych centrów komunikacji (telegrafu, telefonii, rozgłośni radiowych), banków, pomieszczeń Skarbu Państwa, przejęcia archiwów państwowych, w tym zwłaszcza Oddziału II Sztabu Generalnego („dwójki”), profilaktycznego aresztowania przedstawicieli arystokracji, szlachty i kapitalistów, aresztowania „najbardziej reakcyjnych” przedstawicieli administracji lokalnej, Policji Państwowej RP, Korpusu Ochrony Pogranicza, przejęcia więzień, zwerbowania więźniów do pracy politycznej wśród ludności i rozpracowania podziemia antysowieckiego, stworzenia sieci konfidentów, którzy mieli pomóc w zidentyfikowaniu agentów – prowokatorów żandarmerii, Policji Państwowej i ekspozytur Oddziału II, zorganizowania ochrony porządku publicznego, a także obiektów strategicznych, stacji energetycznych, wodociągowych, magazynów przemysłowych, magazynów zboża, żywności i innych (wyznaczając łącznie 16 szczegółowych zadań)<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> W duchu teorii spiskowych do „tajnych technologii walki z rosyjską państwowością i rosyjską cywilizacją” zalicza się terroryzm, ekstremizm, separatyzm itp. Zob. np. В. Якунин, В. Багдасарян, С. Сулакшин, *Новые технологии борьбы с российской государственностью*, Moskwa 2009.

<sup>76</sup> **Wsiewołod Mierkułow** – generał, wieloletni funkcjonariusz policji politycznej, komisarz ludowy. W 1938 r. był zastępcą szefa NKWD i szefem Zarządu 3 (kontrywiad). W czasie agresji na Polskę w 1939 r. nadzorował z Ukrainy koordynację działań grup operacyjno-czekistowskich na terytorium państwa polskiego. Wchodził w skład Kolegium Specjalnego, tzw. trójki NKWD (ros. *Особое совещание*). Kierował operacją „rozładowania” obozów jenieckich i więzień w kwietniu i maju 1940 r. Ponoś odpowiedzialność za mord na oficerach polskich w Katyniu.

**Iwan Sierow** – generał, zrobił błyskawiczną karierę w organach bezpieczeństwa państwowego: od 1941 r. – zastępca Mierkułowa w NKWD, od 1946 r. – wiceminister spraw wewnętrznych, później szef KGB (1954–1958) i szef GRU (1958–1963). Dnia 2 IX 1939 r. został mianowany szefem NKWD Ukrainy Sowieckiej. Z Lwowa bezpośrednio kierował operacjami grup operacyjno-czekistowskich w celu przyłączenia do ZSRR Ukrainy Zachodniej; w 1940 r. kierował analogiczną operacją aneksji Besarabii i Bukowiny Północnej. Ponoś współodpowiedzialność za wymordowanie polskich oficerów w Katyniu i jako „doradca MBP z ramienia NKWD” – za śmierć dowódcy AK Leopolda Okulickiego, aresztowanego wraz z 15 innymi przywódcami Polskiego Państwa Podziemnego podstępnie wywiezionymi do Moskwy (w marcu 1945 r.). Od czerwca 1945 r. zastępca szefa radzieckiej administracji wojskowej ds. cywilnych w Niemczech. Osobiście kierował pacyfikacją powstania węgierskiego w październiku–listopadzie 1956 r. Szerzej na ich temat zob. А.И. Колпакиди, М.Л. Серяков, *Щит и меч. Руководители органов государственной безопасности...*, s. 442–458, 491–501.

<sup>77</sup> О. Росов, Е. Назаров, *Борьба советских органов государственной безопасности...*



Operacja czekistowsko-wojskowa potoczyła się szybko: jak czytamy, ludność miejscowa nie sprzeciwiała się sowieckim okupantom. Lwów powitał Armię Czerwoną chlebem i solą. W rezultacie już 26 października 1939 r. zwołano „Zgromadzenie Narodu Ukrainy Zachodniej”, które uchwaliło zjednoczenie Ukrainy Zachodniej z Ukraińską SRR i wejście w skład ZSRR. W listopadzie tegoż roku na Ukrainie Zachodniej pojawiły się już cztery obwodowe zarządy NKWD: walkę z „bandytyzmem politycznym” podniesiono na wyższy poziom<sup>78</sup>.

Po wojnie wojska NKWD (a następnie MSW) odegrały zasadniczą rolę w „zaprowadzaniu porządku” na terenach anektowanych („wyzwolonych”), na których pełniły misję wojsk okupacyjnych. Wewnątrz ZSRR kontynuowały czyszczenie terenów „zarażonych bandytyzmem i kolaboracją”, m.in. za pomocą masowych deportacji (Bałtów, Karaczajów, Czeczenów, Inguszy, Kałmuków, Tatarów krymskich i in.). Wsławiły się łamaniem ruchu oporu na Ukrainie, Białorusi i w krajach bałtyckich, a także obławami na polskie podziemie antykomunistyczne, trwającymi jeszcze do 1953 r.<sup>79</sup>

Historycy resortowi skupiają się tymczasem przede wszystkim na funkcji ochronnej wojsk wewnętrznych działających w ramach MSW ZSRR od 1946 r.: na powstaniu komendantur specjalnych obsługujących tę funkcję, a także na powstaniu jednostek specjalnych do ochrony strategicznych ośrodków i przedsiębiorstw pracujących nad raketowo-jądrową tarczą kraju. W rezultacie, jak czytamy, (...) *w latach 80. minionego stulecia wojska wewnętrzne pełniły służbę patrolową w 50 największych miastach kraju, ochraniały ponad 300 obiektów strategicznych, ponad 1 tys. kolonii karno-resocjalizacyjnych, konwojowały aresztantów do 4,5 tys. obiektów przemysłowych, ochraniały szlaki komunikacyjne, w tym Kolej Bajkalsko-Amurską, Zabajkalską i Dalekowschodnią. (...) Pod koniec istnienia ZSRR wojskom wewnętrznym powierzono zadanie likwidacji skutków konfliktów etnicznych w Azji Centralnej, Zakaukaziu i w Naddniestrzu. Wykonano to zadanie z honorem*<sup>80</sup>.

Po rozpadzie ZSRR wojska wewnętrzne zostały przejęte przez FR; przetrwały do 2016 r. *Ich misją pod koniec XX i na początku XXI wieku stało się w pierwszym rzędzie przeciwdziałanie wewnętrznym zagrożeniom FR: próbom obalenia ustroju konstytucyjnego, działalności nielegalnych formacji zbrojnych, terroryzmowi, a także*

<sup>78</sup> Walka z „bandytyzmem politycznym” należała do kompetencji Zarządu 2 (Politycznego) NKWD, który zajmował się m.in. zwalczaniem trockistów i innych przedstawicieli odchylenia prawicowego, ukraińskich partii i organizacji antysowieckich, kontrolą nad rosyjskimi, polskimi i innymi organizacjami antysowieckimi i syjonistycznymi, nad duchownymi i członkami sekt religijnych, nadzorem nad prowokatorami byłej carskiej Ochrapy, policjantami, monarchistami, kadetami i białymi kozakami, Akademią Nauk, pisarzami, artystami, wydawnictwami, studiami filmowymi, związkami zawodowymi, organizacjami młodzieżowymi, organizacjami zmilitaryzowanymi i sportowymi itd. Oslawione wydziały do walki z bandytyzmem weszły w skład Zarządu 3 (kontrwywiadu); zwalczaniem „bandytyzmu kryminalnego” zajmowała się milicja. Zob. O. Росоv, E. Назаров, *Борьба советских органов государственной безопасности...*

<sup>79</sup> Szerzej na ten temat zob. np. G. Motyka, *Na białych Polaków obława...*; P. Kołakowski, *Pretoria-nie Stalina...*

<sup>80</sup> <https://www.rosogward.ru/ru/page/index/istoriya> [dostęp: 15 V 2020].

*zabezpieczanie operacji antyterrorystycznych*<sup>81</sup>. W związku z tym podniesiono ich status instytucjonalny: (...) w lutym 1997 r. stworzono funkcję zastępcy ministra spraw wewnętrznych – głównodowodzącego wojskami wewnętrznymi, zaś w 1999 r. powołano Główny Sztab Wojsk Wewnętrznych MSW Rosji<sup>82</sup>. W 2008 r. przeprowadzono reformę systemu dowodzenia, dzięki czemu granice nowych okręgów wojsk wewnętrznych pokryły się z granicami okręgów terytorialnych FR, wyłonionych wcześniej w wyniku reformy administracyjnej. Decyzja o powołaniu Rosgwardii zaskoczyła obserwatorów, mimo że była to zmiana ewolucyjna, wcześniej zapowiadana. W maju 2014 r. prezydent Putin mianował pierwszym wiceministrem spraw wewnętrznych – głównodowodzącym wojsk wewnętrznych MSW Rosji – swojego zaufanego adiutanta, byłego szefa Służby Bezpieczeństwa Prezydenta, gen. Wiktora Zołotowa. W kwietniu 2016 r. został on powołany na stanowisko dyrektora Federalnej Służby Wojsk Gwardii Narodowej i głównodowodzącego wojskami gwardii narodowej. Wkrótce potem do obiegu wprowadzono i spopularyzowano nazwę „Rosgwardia”: brzmi bardziej swojsko, choć nadal pozostaje atrapą formacji ochotniczej.

W roku 2000 na potrzeby szkolenia politycznego wydano książkę Samuela Sztutmana *Na straży ciszy i spokoju. Z historii wojsk wewnętrznych Rosji 1811–1917*<sup>83</sup>. Jej tytuł stał się nowym „mitem założycielskim” wojsk wewnętrznych. Tę nową tożsamość próbowano utrwalić w 2011 r. podczas obchodów ich 200-lecia. Jubileuszowy album, który wówczas wydano, miał tytuł: *200 lat na straży ciszy i spokoju. Krótka ilustrowana historia wojsk wewnętrznych Rosji*<sup>84</sup>.

„Cisza i spokój” oraz długie tradycje wzmacniania rosyjskiej państwowości pozostają paliwem propagandowym ich sukcesorki – Rosgwardii. W 2017 r. książkę Sztutmana wznowiono, w 2019 r. wydano album poświęcony wcześniej wspomnianemu Jewgrafowi Komarowskiemu, pierwszemu dowódcy Straży Wewnętrznej<sup>85</sup>. Zarazem jednak istnieje ogromna dysproporcja pomiędzy literaturą poświęconą prekursorom Rosgwardii z czasów Imperium Rosyjskiego i tym z czasów sowieckich. Trudno się oprzeć wrażeniu, że współczesnym historiografom służb jest bliżej do NKWD niż do Straży Wewnętrznej czy Samodzielnego Korpusu Żandarmów. NKWD-owski rodowód Rosgwardii podkreśla jej kierownictwo<sup>86</sup>. Jednocześnie zapowiada przywrócenie sztandarów oraz historycznych nazw jednostek z czasów drugiej wojny światowej,

<sup>81</sup> Tamże.

<sup>82</sup> Tamże.

<sup>83</sup> С.М. Штутман, *На страже тишины и спокойствия: из истории внутренних войск России (1811–1917 гг.)*, Москва 2000; wyd. 2 (poprawione) – Москва 2017.

<sup>84</sup> Н.Г. Сысоев, *200 лет на страже тишины и спокойствия: краткая иллюстрированная история внутренних войск МВД России*, Москва 2011.

<sup>85</sup> *Первый командир Отдельного корпуса внутренней стражи России...*

<sup>86</sup> *Росгвардия вернется к наименованиям времен Великой Отечественной. Ведомство по просьбе ветеранов планирует восстановить почетные наименования*, „Известия” z 30 maja 2017 r.



przypomina o rocznicach pamiętnych ich walk<sup>87</sup> i przywołuje pamięć o czekistowsko-wojskowych operacjach z czasów drugiej wojny oraz o powojennej skutecznej walce z „bandytyzmem i nacjonalistycznym podziemiem”.

Ciągłość instytucjonalna i ciągłość tradycji – podobnie jak odzwierciedlająca je symbolika pamięci – mają podłoże cywilizacyjne i są ściśle związane z kulturą polityczną. Najważniejszy cel „porządku” to wertykalizm, scentralizowany blok siłowy i sprawny aparat represji. „Porządek” uświęca stosowane środki, takie jak maksymalna kontrola społeczeństwa, przybierająca także charakter „operacji oczyszczających”, stałe monitorowanie nastrojów społecznych oraz pokazowe ściganie domniemych przejawów zdrady. Analogicznie „cisza i spokój” oznaczają stabilność systemu władzy, jego konserwację i systemową integralność. Polityczną misję tworzenia „atmosfery spokoju społecznego”, mówiąc językiem rosyjskiej propagandy, Rosgwardia dzieli z pozostałymi resortami siłowymi FR: w praktyce przywracania spokoju i zaprowadzania porządku rozstrzygający jest bowiem szeroko ujmowany argument siły.

## Podsumowanie

Rosgwardia wpisuje się w wielowiekową tradycję rosyjskiego sektora bezpieczeństwa. Od połowy XVI w., tj. od czasów opriczniny Iwana Groźnego<sup>88</sup>, stanowi on lojalne zaplecze władzy. Etos organów lojalnych wobec elity rządzącej utrwały jej kontynuatorki, niezależnie od kamuflujących je i zwodniczych nazw, takich jak np.: Straż Wewnętrzna, Oddział Ochrony Porządku (Ochran) czy wojska Państwowego Zarządu Politycznego (ros. Главное политическое управление, GPU). Do tego etosu nawiązywały także wewnętrzne siły bezpieczeństwa powstałe po rozwiązaniu ZSRR i strukturalnej transformacji KGB; odwołuje się do niego także Rosgwardia. Strukturalna transformacja sektora bezpieczeństwa FR po rozwiązaniu KGB nie przyniosła zmian funkcjonalnych. Sukcesorki organów bezpieczeństwa państwowego zarządzanych przez Komitet odziedziczyły siły specjalnego przeznaczenia, co zdecydowanie poszerza katalog ich działań w porównaniu z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa.

Konsolidacja „siłowików” wokół prezydenta wywodzącego się z byłego KGB zaowocowała nie tylko popularnością zbiorczego terminu resorty siłowe, lecz także – przede wszystkim – projektami odbudowy silnego państwa opartymi na „czynniku siłowym”, łączącym siły bezpieczeństwa i obrony. W takim kontekście Rosgwardia stanowi

<sup>87</sup> <https://rosgvard.ru/ru/page/index/uchastie-vojsk-nkvd-v-geroicheskoy-oborone-stalingrada> [dostęp: 15 V 2020].

<sup>88</sup> Opricznina – straż przyboczna cara Iwana IV Groźnego i system rządów w Państwie Moskiewskim w latach 1565–1572. Korpus opriczników był zbrojnym wykonawcą reform cara, tropił wszelkie spiski przeciwko Iwanowi, siał terror i strach wśród jego przeciwników. Z czasem opricznina stała się synonimem pierwszej policji politycznej w Rosji. W przeciwieństwie do opozycji przypisującej Rosgwardii rolę „gwardii pretoriańskiej Putina”, ta formacja nie uwypukla znaczenia swojej prekursorki.

kolejną odsłonę stabilizacji autorytarnego reżimu, tj. wzmocnienia jego fundamentu i zaplecza. Na przestrzeni dziejów reformy sektora bezpieczeństwa były różnie uzasadniane, zawsze jednak ich celem była poprawa stabilności władzy oraz integralności jej aparatu. Taki cel narzuca także forsowana od lat strategia rozwoju wielofunkcyjnej wojskowej organizacji państwa oraz współdziałania administracji cywilnej i wojskowej.

Wielofunkcyjność jest cechą „genetycznego kodu” rosyjskiej kultury strategicznej. Opiera się na niej kompleksowe podejście do sił bezpieczeństwa i obrony, będące podstawą koncepcji wojskowej (wojennej) organizacji państwa. Umożliwia ona zintegrowane planowanie ich wykorzystania w czasie pokoju, kryzysu i wojny, ich modernizację i szkolenie, a w konsekwencji – współdziałanie na różnych płaszczyznach i w różnych konfiguracjach (walka z terroryzmem, zarządzanie kryzysowe, przygotowania mobilizacyjne, ochrona obiektów infrastruktury krytycznej, obrona terytorialna). W razie potrzeby ułatwia ich zastępowanie się<sup>89</sup>. Tworzy ponadto platformę do okresowych restrukturyzacji sektora bezpieczeństwa, przenoszenia kadr i całych pionów z jednych struktur do drugich, likwidowania struktur nieprzystających do potrzeb i powoływania nowych.

Z drugiej strony nie można odrzucić hipotezy, że wojskowy paradygmat organizacji państwa stanowi przeciwwagę dla jego paradygmatu biurokratycznego. Militaryzacja ułatwia ukrycie problemów godzących w wizerunek państwa i jego władz na Kremlu (rywalizacja międzyresortowa, korupcja i nepotyzm, ukryty sponsoring aktywnej rezerwy resortów siłowych, a także emerytów wojskowych, stosowanie pozaprawnych metod oddziaływania, przestępczość resortowa). Celom wizerunkowym służą także niestandardowe schematy pojęciowe, zaciemniające istotę organów i wojsk bezpieczeństwa, będące „rosyjską specjalnością”. Samo pojęcie bezpieczeństwo wewnętrzne ma tu charakter ideologiczny i oficjalnie wiąże się przede wszystkim ze zwalczaniem zagrożeń i przeciwników systemu inspirowanych z zewnątrz (zewnątrznej dywersji ideologicznej, tajnych technologii walki z rosyjską państwowością oraz rosyjską cywilizacją itp.).

Modelowym przykładem wielofunkcyjnego resortu jest Rosgardia. Jako główny mechanizm do neutralizowania konfliktów i kryzysów systemowych poszerzyła ona paletę metod nacisku oraz zrestrukturyzowała spetryfikowany system bezpieczeństwa wewnętrznego. Nie przekonuje oficjalna wykładnia powielana przez analityków resortowych, eksponująca jej rolę jako narzędzia obrony terytorialnej i obrony przed zagrożeniami hybrydowymi. W tym obszarze (podobnie jak w obszarze zarządzania kryzysowego, walki z terroryzmem czy ochrony granic) struktura, o której mowa, pełni funkcje pomocnicze (wobec Ministerstwa Obrony, FSB, FSO i in.). Nie znaczy to, że nowa formacja

<sup>89</sup> W zwalczaniu pandemii, co w Rosji wpisano do kompetencji MCzS, bardziej aktywny był np. resort obrony FR. Przeprowadzał sprawdziany gotowości do walki z infekcją w ramach ćwiczeń z zakresu ochrony bakteriologicznej z udziałem Wojsk Ochrony Radiologicznej, Chemicznej i Biologicznej, prowadzonych pod patronatem tego resortu. W ćwiczeniach uczestniczyły także jednostki Rosgardii i innych resortów. Zbudował również 16 modułowych szpitali zakaźnych w zagrożonych regionach Rosji, a także prowadził aktywną politykę zagraniczną, organizując pomoc humanitarną dla Serbii i Włoch.

nie wniosła niczego nowego do maszyny operacyjnej Rosji. Jej funkcje zarządcze (organizacja użycia wojsk) i nadzorcze nad działalnością sektora ochrony skutkują niestandardowymi formami kontroli i działań pozastatutowych. Z tego punktu widzenia na uwagę zasługują zwłaszcza nadzór operacyjny nad przedsiębiorczością siłową, modernizacja sił specjalnego przeznaczenia, wzmocnienie organizacji wojennej państwa, w tym nadzór nad potencjałem rezerwy, a także sponsorowanie organizacji przykrywkowych.

### Nadzór operacyjny nad przedsiębiorczością siłową

Oficerowie z doświadczeniem pracy w resortach siłowych zatrudnieni w organizacjach ochrony niewątpliwie wymagają szczególnych form kontroli. Zarazem są to kadry traktowane jako społeczne zaplecze elity władzy. Nadzór Rosgwardii nad kryminogenną przedsiębiorczością siłową<sup>90</sup> stanowi z jednej strony ostrzeżenie dla niezdyscyplinowanych przedstawicieli *business security*, a z drugiej – apel do nich o samokontrolę. Kreml nie zdecydował się na zastosowanie drastycznych środków grożących „wojną domową” – odwołuje się do poczucia wspólnoty siłowej i jej odpowiedzialności za sytuację wewnętrzną w kraju, obiecując utrzymanie istniejącego porządku. Z tego samego względu zmiany w sektorze siłowym FR są ostrożne i ewolucyjne. „Gruntowne porządki” nie wchodzi w grę także z przyczyn zasadniczych – normalnym stanem jest tu „bałagan” poszerzający spektrum możliwości resortów siłowych.

### Modernizacja sił specjalnego przeznaczenia FR

W modernizację sił specjalnego przeznaczenia FR wpisują się zmiany w resorcie spraw wewnętrznych wdrażane sukcesywnie od 2010 r., reforma wojsk obrony cywilnej (jednostki podległe Ministerstwu do Spraw Obrony Cywilnej i Sytuacji Nadzwyczajnych przekształcono w wojskowe formacje ratownicze; zredukowano zbiurokratyzowany aparat administracyjny Ministerstwa), podjęta w 2011 r., a także reforma obrony terytorialnej. **Uniwersalnym uzasadnieniem modernizacji specjalnych sił bezpieczeństwa jest ich udział w obronie terytorialnej i cywilnej. Wiąże się to z koniecznością poprawy ich współdziałania oraz interoperacyjności.** Uspójnieniu i zestrojeniu służą wspólne ćwiczenia specnazów różnych resortów (w tym niezapowiedziane sprawdziany gotowości), ujednoczenie wyposażenia i uzbrojenia, a także wprowadzanie do ich wojskowych regulaminów podziału zadań na te dotyczące czasu pokoju i te dotyczące czasu wojny, co znajduje wyraz także w statucie Rosgwardii. Dotychczas wysiłek modernizacyjny koncentrował się na siłach zbrojnych, stanowiących fundament

<sup>90</sup> Dotyczy to zresztą także przedsiębiorstwa „Ochrana” Rosgwardii. Zob. np. *Экс-командира отряда ФГУП «Охрана» Росгвардии обвиняют в получении взятки в 2,5 млн рублей*, Ведомости, 7 XII 2018 r., [www.vedomosti.ru](http://www.vedomosti.ru).

imperialnych dążeń i ambicji Rosji. Modernizacja specnazów Rosgwardii oraz innych resortów siłowych może służyć zacieśnianiu kontroli nad własnym społeczeństwem i wymuszaniu jego posłuszeństwa, ale może oznaczać również przygotowywanie go na czas wojny.

### **Wzmacnianie wojennej organizacji państwa**

Wzmacnianie wojennej organizacji państwa odnosi się do wielu zjawisk, obejmuje wszystkie resorty siłowe, przemysł i infrastrukturę obronną, ale także organy zarządzania państwem oraz instytucje państwowe i społeczne działające na rzecz bezpieczeństwa i obronności kraju. Rozszerzone na społeczeństwo, ma doprowadzić do konsolidacji wewnętrznej. Zgodnie z rosyjską kulturą strategiczną OW jest traktowana jako poszerzenie możliwości stosowania środków wojskowych i niewojskowych do osiągnięcia celów politycznych. Służąc ochronie i rozwojowi rosyjskiej państwowości, w ostatecznym rozrachunku sprowadza się do ochrony układu politycznego, gospodarczego i wojskowego tworzącego fundament władzy w Rosji. Autorytaryzm z samej swej natury rodzi bowiem stałe zapotrzebowanie na nowe formy ochrony status quo. Do zbiurokratyzowanej maszyny państwowej Rosji OW wprowadza ponadto dryl wojskowy.

### **Nadzór nad potencjałem rezerwy**

Rezerwa mobilizacyjna (zwłaszcza kontraktowa) stanowi potencjał do wykorzystania w obszarach, w których siły bezpieczeństwa i obrony są deficytowe. W tym zakresie rolę Rosgwardii trudno byłoby przecenić. Zobowiązana do mobilizowania i przeszkalania rezerwy, ma ułatwione zadanie: według własnych szacunków nadzoruje wielomilionową armię ludzi pod bronią<sup>91</sup>. Prawo do mobilizowania rezerwy z pominięciem wojskowych komend uzupełnień w lutym 2020 r. rozszerzono także na FSB i SWZ, co skłania do wniosku o dywersyfikacji metod ich oddziaływania. Należy przyjąć, że zasada wielofunkcyjności odnosi się także do sił rezerwy: są one wykorzystywane zarówno do ochrony wewnętrznej, jak i operacji zewnętrznych, ekspedycyjnych.

### **Sponsorowanie organizacji przykrywkowych**

Szerokie angażowanie społeczeństwa do działań w zakresie obrony państwa w Rosji napotyka poważne bariery choćby ze względu na kulturę wszechobecnego podejrzeń

---

<sup>91</sup> Według informacji gen. Zołotowa dla gazety rządowej „Российская газета” Rosgwardia nadzoruje 4-milionową armię posiadaczy broni. Zob. <https://rg.ru/2018/12/05/rosgardiiia-otchitalas-o-nahodiashchihsia-na-uchete-4-mln-vladelcev-oruzhiia.html>.

o zdradę (szpiegomanii); nie ma tu ponadto społeczeństwa obywatelskiego. Rosyjski model partycypacji społeczeństwa w bezpieczeństwo i obronność z konieczności posiłkuje się różnymi protezami organizacyjnymi (Kozacy, CzWK). Jednocześnie „ludzie pod bronią” podlegają ewidencji i restrykcyjnym procedurom licencyjnym. W tym kontekście nadzór nad firmami o statusie specjalnym, sprawowany przez Rosgwardię, należy traktować jako formę sponsoringu instytucjonalnego. O gratyfikacje finansowe ocierają się także relacje Rosgwardii z rzeszą emerytów wojskowych, zatrudnianych w firmach ochroniarskich podlegających kontroli tej formacji.

W tym kontekście warto jeszcze raz podkreślić skalę dezinformacji towarzyszącej Rosgwardii. Unaocznia to zwłaszcza jej wymiar historyczno-kulturowy, w tym niestandardowe schematy pojęciowe będące rosyjską specjalnością, polegające m.in. na stałym nawiązywaniu, a przez to – pozornej adaptacji, do zachodnich terminów i koncepcji, co odwraca uwagę badaczy i skłania ich do znajdowania analogii między zachodnimi i rosyjskimi realiami systemów bezpieczeństwa narodowego.

Tymczasem pytanie o Rosgwardię to przede wszystkim pytanie o kremłowską wizję zagrożeń wewnętrznych. Te zagrożenia, przedstawiane jako zewnętrzne, uwydatniają obraz Zachodu jako niezmiennego wroga, antagonisty Rosji oraz inspiratora kolorowych rewolucji, i uzasadniają agresywną politykę Moskwy wobec otoczenia. W komunikacji wewnętrznej ułatwiają zastosowanie kodu dydaktyki społecznej (odwoływanie się do obrony koniecznej, ducha zwycięstwa, wielowiekowych doświadczeń historycznych itp.), zrozumiałego dla społeczeństwa FR.

Taka manipulacja nie powinna przesłaniać natury rosyjskich zagrożeń wewnętrznych, których struktura jest niezmienna od wieków. W wieloetnicznej i wielowyznaniowej Rosji największymi zagrożeniami zawsze były próby siłowego obalenia ustroju państwowego przez ruchy radykalne, separatystyczne, narodowe i religijne, powołujące nielegalne formacje zbrojne i walczące o prawo do suwerenności metodami terrorystycznymi, a przez to – zorientowane na naruszenie jedności terytorialnej Rosji. W teorii i doktrynie znajduje to wyraz w eufemistycznych sformułowaniach dotyczących „obrony interesu państwowego Rosji w sferze ekonomicznej, politycznej, militarnej, informacyjnej i społecznej”, „obrony jedności wieloetnicznego narodu, jego pamięci o przodkach i historii narodowej”, „praw i wolności człowieka i obywatela”, a także „zgody i spokoju społecznego” gwarantujących „odrębny rozwój duchowy” (cywilizacyjny) Rosjan. W praktyce zaś do rozwiązywania tak formułowanych zadań wewnętrznych służy m.in. Rosgwardia.

## Bibliografia

Doroszczyk J., *Opricznina jako pierwsza rosyjska służba specjalna i jej znaczenie w systemie politycznym*, „Przegląd Wschodnioeuropejski” 2018, nr 2, s. 11–24.

- Galeotti M., *Putin's hydra: Inside Russia's intelligence services*, 11 V 2016 r., [https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR\\_169](https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_169) [dostęp: 15 V 2020].
- Kołodowski P., *Pretorianie Stalina. Sowieckie służby bezpieczeństwa i wywiadu na ziemiach polskich 1939–1945*, Ożarów Mazowiecki 2019, Wydawnictwo Bellona.
- Kusa N., *Gwardia Narodowa Federacji Rosyjskiej jako element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego Rosji*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2017, nr 1, s. 155–169.
- Mazur P., *Wagnerowcy w Syrii – wykorzystanie PMC przez Rosję w konflikcie syryjskim*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate” 2018, nr 8, folia 257, s. 9–22.
- Mitrokhin V., *KGB Lexicon. The Soviet Intelligence Officers Handbook*, London 2002, Frank Cass&Co.Ltd.
- Motyka G., *Na białych Polaków oblawa. Wojska NKWD w walce z polskim podziemiem 1944–1953*, Warszawa 2014, Wydawnictwo Literackie.
- Roslan G., *Rola Gwardii Narodowej Federacji Rosyjskiej w systemie bezpieczeństwa Rosji*, „Modern Management Review” 2017, nr 3, s. 167–177.
- Varese F., *Mafia rosyjska. Prywatna ochrona w nowej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2009, Oficyna Naukowa.

## Literatura rosyjska

- Бараненков В.В., *Понятие, виды и правовая сущность военных организаций*, „Военное право” 2011, nr 3, <http://www.voennopravo.ru/node/5552> [dostęp: 15 V 2020].
- Бараненков В.В., *Понятие и сущность ведомства в современном российском военном праве*, „Военное право” 2016, nr 1, <http://www.voennopravo.ru/files/B%D0%9F1-2016.pdf> [dostęp: 15 V 2020].
- Бартош А., *Задачи разведки в гибридной войне*, <https://army-news.ru/2019/09/zadachi-razvedki-v-gibridnoj-vojne> [dostęp: 15 V 2020].
- Богданов С., *Военная организация государства есть единый организм*, „Независимое военное обозрение” z 17 sierpnia 2001 r.
- „Вести недели”, TV Россия-1 z 29 września 2019 r.
- Войска национальной гвардии Российской Федерации. Исторический очерк*, Москва 2018, <https://rosgvard.ru/uploads/2019/05/istoricheskij-ocherk-razvoroty.pdf> [dostęp: 15 V 2020].
- Денисенко П.А., Мелехин И.В., *Сушность и правовые аспекты военно-политического управления в Российской Федерации*, „Право и политика” 2006, nr 12.

- Ёркина Т.Н., *Федеральная служба войск национальной гвардии России. Вопросы создания*, „Закон и право” 2019, nr 5, <https://cyberleninka.ru/article/n/federalnaya-sluzhba-voysk-natsionalnoy-gvardii-rossii-voprosy-sozdaniya> [dostęp: 15 V 2020].
- Заякин Б., *Краткая история спецслужб*, <https://history.wikireading.ru/247280>; [https://royallib.com/book/zayakin\\_boris/kratkaya\\_istoriya\\_spetsslugb.html](https://royallib.com/book/zayakin_boris/kratkaya_istoriya_spetsslugb.html) [dostęp: 15 V 2020].
- Информация о реализации в 2018 году функций Росгвардии по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах деятельности*, [www.rosgvard.ru](http://www.rosgvard.ru) [dostęp: 15 V 2020].
- Кардаш И.Л., *Развитие нормативно-правовой базы территориальной обороны Российской Федерации в современных условиях*, <https://millaw.ru/ru/posts/naucnye-stati/328-razvitie-normativno-pravovoj-bazy-territorialnoj-oborony-rossijskoj-federacii-v-sovremennyh-usloviah> [dostęp: 15 V 2020].
- Кардаш И.Л., *Нормативные основы войск национальной гвардии Российской Федерации в территориальной обороне и контртеррористической операции*, <https://millaw.ru/ru/posts/naucnye-stati/421-normativnye-osnovy-ucastia-voysk-nacionalnoj-gvardii-rossijskoj> [dostęp: 15 V 2020].
- Квасов В.Б., Шкеля О.В., *Проблемы правового регулирования государственной охраны объектов*, „Общество и право” 2018, nr 1.
- Колпакиди А.И., Серяков М.Л., *Щит и меч. Руководители органов государственной безопасности Московской Руси, Российской Империи, Советского Союза и Российской Федерации. Энциклопедический справочник*, Москва 2002, „Олма-пресс”, Нева.
- Колпаков П.А., *Внутренняя стража и Отдельный корпус в 1811–1863*, „Научный диалог” 2016, nr 10.
- Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018–2021 годов и далее до 2025 года*, <https://www.rosgvard.ru/ru/page/index/koncepciya-razvitiya-vnevedomstvennoj-oxrany> [dostęp: 15 V 2020].
- Мозохин О.Б., *Борьба органов госбезопасности СССР с терроризмом*, Москва 2019, Вече.
- Нагорных И., „Цветным революциям” ответят по законам гибридных войн, „Коммерсант” z 1 marca 2016 г.
- Названы попадающие под «регуляторную гильотину» ведомства*, Lenta.ru z 8 lipca 2019 г.
- «Независимое военное обозрение»: «Росгвардия увеличится на треть». Виктор Золотов рассказал сенаторам о ходе строительства войск, <https://www.rosgvard.ru> [dostęp: 15 V 2020].
- Обнорский Ф.,Ю., Кривенко А.М., *К вопросу о сущности и структуре военной организации России*, „Вестник Военного университета” 2012, nr 2.



- О перспективах развития Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, на период до 2030 года. Заседание Совета Безопасности Российской Федерации (22 ноября 2019 года), <http://scrf.gov.ru/council/session/2688/>; <http://kremlin.ru/events/president/news/62096> [dostęp: 15 V 2020].*
- О совершенствовании военной организации Российской Федерации на период до 2020 года (5 июля 2013 года), <http://www.scrf.gov.ru/council/session/2054/> [dostęp: 15 V 2020].*
- Первый командир Отдельного корпуса внутренней стражи России генерал от инфантерии Е.Ф. Комаровский (к 250-летию со дня рождения). Книга-альбом, Москва 2019, <https://rosgvard.ru/uploads/2020/03/kniga-albom-ef-komarovskij2019.pdf> [dostęp: 15 V 2020].*
- Петров И., Кто пойдет в разведку. ФСБ и СВР смогут призывать резервистов на военную службу, „Российская газета” z 9 lutego 2020 r., <https://rg.ru/2020/02/09/fsb-i-svr-smogut-prizyvati-rezervistov-na-voennuiu-službu.html> [dostęp: 15 V 2020].*
- Плотников Н., Спецслужбы борются с терроризмом, „Независимое военное обозрение” z 16 lutego 2001 r.*
- «Проект»: наемники «ЧВК Вагнера» охраняли на Мадагаскаре связанных с Пригожинным политтехнологов, „Новая Газета” z 13 marca 2019 r.*
- Путин объяснил причину создания Национальной гвардии, Интерфакс.ru z 14 kwietnia 2016 r.*
- Росгвардия вернется к наименованиям времен Великой Отечественной. Ведомство по просьбе ветеранов планирует восстановить почетные наименования, „Известия” z 30 maja 2017 r.*
- Росов О., Назаров Е., Борьба советских органов государственной безопасности с организацией украинских националистов. 1939–1941 гг., <http://istmat.info/node/40609> [dostęp: 15 V 2020].*
- Сысоев Н.Г., 200 лет на страже тишины и спокойствия: краткая иллюстрированная история внутренних войск МВД России, Москва 2011.*
- Холявко А., Адамчук О., Часть ведомств просят вывести их из-под действия регуляторной гильотины, „Ведомости” z 26 czerwca 2019 r.*
- Чепрасов К.В., Создание национальной гвардии как ответ на гибридные вызовы безопасности России, „Вопросы безопасности” 2016, nr 2, [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=18849](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=18849) [dostęp: 15 V 2020].*
- Штутман С.М., На страже тишины и спокойствия: Из истории внутренних войск России (1811–1917 гг.), Москва 2000.*

Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С., *Новые технологии борьбы с российской государственностью*, Москва 2009, Научный эксперт.

## **Akty prawne**

Указ Президента РФ от 30.09.2016 г., № 510 (ред. от 31.12.2019) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» (вместе с «Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации»), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_205384/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205384/) [dostęp: 15 V 2020].

Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2016 г., № 170, „Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации” от 11.04.2016 г., № 170, <http://www.kremlin.ru/acts/bank> [dostęp: 15 V 2020].

Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2003 г., № 960, „Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации”, <http://www.kremlin.ru/acts/bank> [dostęp: 15 V 2020].

Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 г., № 159, „О внесении изменения в состав Совета Безопасности Российской Федерации”, <http://www.kremlin.ru/acts/bank> [dostęp: 15 V 2020].

Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г., № 314, „О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” <http://www.kremlin.ru/acts/bank> [dostęp: 15 V 2020].

Указ Президента РФ от 21.01.2020 г., № 21 (ред. от 05.06.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти», [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_343385/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343385/) [dostęp: 15 V 2010].

Федеральный закон от 03.07.2016 г., № 226-ФЗ (ред. от 18.03.2020) „О войсках национальной гвардии Российской Федерации (с изменениями и дополнениями), [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) [dostęp: 15 V 2020].

Федеральный закон „О государственной охране” от 27.05.1996 г., № 57-ФЗ (последняя редакция), [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) [dostęp: 15 V 2020].

Федеральный закон „О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации” от 26.02.1997, № 31-ФЗ, <https://rg.ru/2020/02/10/mobilizacia-dok.html> [dostęp: 15 V 2020].

Федеральный закон „Об обороне” от 31.05.1996 г., № 61-ФЗ, [kremlin.ru/acts/bank/9446](http://www.kremlin.ru/acts/bank/9446) [dostęp: 15 V 2020].

Федеральный закон „Об оружии» от 13.12.1996 г., № 150-ФЗ, [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12679/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12679/) [dostęp: 15 V 2020].

## Źródła internetowe

<http://kc-ross.ru/novosti/317-u-rossii-est-chetyre-soyuznika-armiya-flot-rosgvardiya-i-chastnaya-okhrana> [dostęp: 15 V 2020].

<https://rosgvard.ru/ru/page/index/uchastie-vojsk-nkvd-v-geroicheskoy-oborone-stalingrada> [dostęp: 15 V 2020].

<https://www.rosgvard.ru/ru/page/index/informaciya-o-realizacii-funkcij-rosgvardii-po-oshhestvleniyu-federalnogo-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-v-ustanovlennyx-sferax-deyatelnosti> [dostęp: 15 V 2020].

<https://www.rosgvard.ru/ru/page/index/istoriya> [dostęp: 15 V 2020].

[www.pnp.ru/economics/v-2019-godu-srednya-voennaya-pensiya-sostavit-26-200-rublej.html](http://www.pnp.ru/economics/v-2019-godu-srednya-voennaya-pensiya-sostavit-26-200-rublej.html) [dostęp: 15 V 2020].

## Abstrakt

Federalna Służba Wojsk Gwardii Narodowej (Rosgwardia) jest modelowym przykładem niestandardowego podejścia do gwardii narodowych i służb federalnych – nie odpowiada ich kryteriom formalnym ani funkcjonalnym. Jej nadrzędnym zadaniem jest neutralizowanie konfliktów wewnętrznych i przywracanie porządku publicznego w państwie; wyposażono ją również w wiele funkcji pomocniczych. Pełni je wspólnie z innymi resortami siłowymi: Ministerstwem Obrony, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Ministerstwem Obrony Cywilnej i Likwidacji Skutków Klęsk Żywiołowych, Federalną Służbą Bezpieczeństwa, Federalną Służbą Ochrony, Służbą Wywiadu Zagranicznego, Prokuraturą Generalną, Komitetem Śledczym i in. Wymienione struktury są „tarczą i mieczem” w walce z wszelkimi przejawami działań antysystemowych, wojskowych i niewojskowych (tzw. hybrydowych). Działają tym samym w interesie elity politycznej Rosji.

Konieczność współdziałania struktur bezpieczeństwa i obrony na różnych płaszczyznach i w różnych konfiguracjach (walka z terroryzmem, ochrona granic, zarządzanie kryzysowe, obrona terytorialna, ochrona obiektów infrastruktury krytycznej i in.) wynika ze strategii wojennej organizacji państwa forsowanej przez Kreml. Takie kompleksowe podejście jest podyktowane kulturą sprawowania władzy i wynikającą z niej kulturą strategiczną. Trwałym elementem tej kultury jest m.in. manipulacja aparatem pojęciowym, skłaniająca badaczy tej problematyki do wnioskowania o realiach rosyjskiego systemu bezpieczeństwa narodowego przez analogię do zachodniego.

**Słowa kluczowe:** Rosgwardia, FSWG, resort siłowy, bezpieczeństwo wewnętrzne, organizacja wojskowa, ochrona resortowa, ochrona pozaresortowa.

## **Rosgvardiya: National Guard or Internal Police?**

### **Abstract**

The National Guard of the Russian Federation (Rosgvardiya) is a model example of a non-standard approach to the national guard and federal services: it does not meet their formal or functional criteria. Its primary task is to neutralize internal conflicts and restore public order in the country; it is also equipped with many auxiliary functions. It performs them together with other ministries: the Ministry of Defence, the Ministry of Internal Affairs, the Ministry for Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters, the Federal Security Service, the Federal Protective Service, the Foreign Intelligence Service, the General Prosecutor's Office, the Investigative Committee and others. The above mentioned ministries are "shield and sword" in the fight against all manifestations of anti-system, military and non-military (so-called hybrid) activities. Thus, they act in the interest of Russia's political elite.

The need for cooperation between security and defence structures on various levels and in various configurations (fight against terrorism, border protection, crisis management, territorial defence, protection of critical infrastructure facilities, etc.) results from the military strategy of the state organization promoted by the Kremlin. Such a comprehensive approach is related to the culture of governance and the resulting strategic culture. A permanent element of this culture is, among others, manipulation of the conceptual apparatus, prompting researchers of this subject to draw conclusions about the realities of the Russian national security system by analogy to the Western one.

**Keywords:** Rosgvardiya, The National Guard of the Russian Federation, power ministry, internal security, military organization, ministerial protection, non-ministerial protection.