



Kazimierz Kraj

dr, adiunkt, Instytut Bezpieczeństwa i Spraw Międzynarodowych Dolnośląskiej Szkoły Wyższej

System obrony terytorialnej w Rosji

Wprowadzenie

Problematyka obrony terytorialnej jest, w opinii autora, zagadnieniem bardzo złożonym i wymagającym szczególnej uwagi ze strony władz dowolnego państwa. W wypadku Federacji Rosyjskiej problem ten jest jeszcze bardziej skomplikowany ze względu na ogrom terytorium Rosji, zróżnicowane klimatyczne i zagęszczenie oraz rozmieszczenie obiektów infrastruktury krytycznej.

Dla przybliżenia zagadnienia obronę terytorialną zdefiniować można, jako całość zamierzeń o charakterze operacyjno-taktycznym, techniczno-obronnym oraz szkoleniowym, którego celem jest zabezpieczenie wojsk operacyjnych oraz infrastruktury wojskowo-obronnej (krytycznej) w systemie obronnym państwa.

Funkcje, rola, zdania, struktura, siły i środki obrony terytorialnej są w każdym kraju różnie pojmowane. Uzależnione jest to od przyjętych koncepcji, struktury systemu obronnego, tradycji historycznych, właściwości i znaczenia obszaru kraju pod względem operacyjno-taktycznym. Ważnym czynnikiem jest usytuowanie sił zbrojnych w systemie polityczno-militarnym. Obrona terytorialna zaliczana jest do najwcześniejszych form militarno-organizacyjnych. Na przestrzeni wieków były wypracowywane jej różne wzorce, np. w Rosji, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii czy państwa skandynawskich utrzymywane były formacje typu milicyjnego. Powoływane były one do służby w trybie alarmowym i przeznaczone do spełniania obowiązku służby wojskowej w miejscu zamieszkania. Obywatele przechodzili także podstawowe szkolenie, a niezbędne uzbrojenie i wyposażenie trzymali w domu. Wszystko to pozwalało na szybkie zwiększenie liczebności sił zbrojnych, przy czym, system ten jednocześnie posiadał takie zalety jak, ekonomiczność oraz skuteczność działania¹.

¹ *Leksykon wiedzy wojskowej*, red. A. Kowalska, Warszawa 1979, s. 255.

Pojawienie się nowych środków walki, w tym raket, broni jądrowej, współcześnie bezpilotowców, różnego rodzaju broni precyzyjnej („inteligentnej”) spowodowało, że znaczenie posiadania sił obrony terytorialnej wzrosło.

Dla rosyjskich wojskowych obrona terytorialna jest częścią składową wojskowych i ogólnopaństwowych przedsięwzięć, prowadzonych w celu ochrony obiektów oraz komunikacji na terytorium Federacji Rosyjskiej od działalności przeciwnika. Dotyczy to akcji o charakterze terrorystycznym, aktów dywersji. Jej zadaniem jest wspieranie i pomoc we wprowadzeniu oraz utrzymywaniu stanu wojennego (wojny) na terytorium państwa.

Zasadniczymi, podstawowymi zadaniami obrony terytorialnej FR są:

- a) niezawodna ochrona i obrona ważnych wojskowych i gospodarczych obiektów;
- b) ochrona systemu komunikacyjnego;
- c) walka z działalnością sił dywersyjno-wywiadowczych i terrorystycznych przeciwnika;
- d) wprowadzenie i wspieranie stanu wojennego na terytorium całego państwa lub na jego określonych obszarach².

Organy władzy podmiotów Federacji Rosyjskiej, we współdziałaniu z wojskowymi organami kierowniczymi, odpowiadają za wykonanie zadań określonych w przepisach prawnych (ustawach) oraz pozostałych aktach normatywnych. Określają także listę obiektów podlegających ochronie i obronie, wydzielają uzgodnione siły oraz środki z lokalnego budżetu, zabezpieczają również porządek publiczny na podległym obszarze w wypadku wprowadzenia stanu wojennego. Za bezpośrednią organizację systemu obrony terytorialnej ponosi odpowiedzialność okręg wojskowy. Dowodzący okręgiem podejmuje stosowne decyzje organizacyjne oraz jest odpowiedzialny za stan obrony terytorialnej. Współpracuje on również w tym zakresie z dowództwem poszczególnych jednostek rodzajów wojsk, ustalając listę ważnych obiektów podlegających ochronie. Prowadzi niezbędne uzgodnienia z przedstawicielem prezydenta w okręgu federalnym, lokalnym dowództwem wojsk ochrony pogranicza, dowództwem okręgu wojsk Gwardii Narodowej, regionalnego centrum Ministerstwa ds. Sytuacji Nadzwyczajnych, dowództwem wojsk kolejowych w zakresie wydzielanych na ten cel sił i środków, ustalając porządek kierowania (dowodzenia) i wszystkie inne niezbędne przedsięwzięcia organizacyjne. Zatwierdza również plany obrony terytorialnej poszczególnych stref wchodzących w skład okręgu, organizuje współdziałanie sił i środków skierowanych do działania w zakresie OT.

Obrona terytorialna jest powoływana w każdym okręgu wojskowym, którego granice pokrywają się z granicami krajów, obwodów oraz republik. Dowodzącymi obroną terytorialną w poszczególnych podmiotach FR są wojskowi komisarze³, odpowiednio: republik, krajów czy obwodów. Działania planistyczne w pełnym zakresie prowadzone są w sztabach okręgów i stref obrony terytorialnej.

Obrona terytorialna, jej siły i środki przygotowywane są oczywiście w czasie pokoju. Ogólne kierownictwo nad OT sprawuje rząd Federacji Rosyjskiej. Bezpośrednim organizatorem jest Sztab Generalny Sił Zbrojnych FR, który przygotowuje dyrektywę dotyczącą obrony terytorialnej i uzgadnia ją z właściwymi resortami oraz

² *Военный энциклопедический словарь*, ред. колл. А.П. Горкин, В.А. Золотарев, В.Л. Манилов, В.И. Милованов, Москва 2002, s. 1482.

³ Powoływani przed dowodzącym okręgiem wojskowym.

instytucjami państwowymi. Jest również kontrolerem realizacji doktryny OT. Zasadniczym, podstawowym organizatorem obrony terytorialnej jest Główny Sztab Wojsk Lądowych. Niższy szczebel to sztaby okręgów wojskowych oraz lokalne organy zarządzania, tak państwowe, jak i samorządowe, które uczestniczą w planowaniu oraz realizacji zadań OT.

W obronie terytorialnej działają wydzielone jednostki Sił Zbrojnych FR, FSB Rosji, Gwardii Narodowej i pozostałych resortów oraz instytucji posiadających formacje zbrojne, jak np. Ministerstwo Sprawiedliwości czy Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych. Ponadto do zadań obrony terytorialnej włączane są etatowe i nieetatowe oddziały ochrony przeciwdywersyjnej Wojsk Rakietowych Strategicznego Przeznaczenia. Ma to miejsce wokół pozycji dywizji raketowych i w rejonach ważnych obiektów tych wojsk (punkty dowodzenia, poligony, arsenały)⁴.

Regulacje prawne

Podstawowym aktem regulującym zagadnienie obrony terytorialnej w Federacji Rosyjskiej jest ustawa federalna *O obronie*⁵, a dokładnie jej artykuł 22. Artykuł ów składa się z trzech ustępów, których treść, na potrzeby artykułu, zostanie szczegółowo omówiona.

Zgodnie z zapisem ustawowym rosyjska obrona terytorialna jest systemem, którego funkcjonowanie realizowane jest w trakcie stanu wojennego (wojny). Stanowi ją całokształt przedsięwzięć związanych z obroną i ochroną militarnie ważnych, państwowych obiektów i obiektów specjalnych, obiektów zabezpieczających, ważnych dla przeżycia społeczeństwa, funkcjonowania transportu, komunikacji i łączności. Innymi obiektami podlegającymi szczególnej ochronie (obronie) są zakłady energetyczne, zakłady stanowiące podwyższone zagrożenie dla życia i zdrowia ludności lub dla środowiska.

Kolejnymi ustawowymi zadaniami systemu obrony terytorialnej są następujące obowiązki: walka z dywersyjno-zwiadowczymi formacjami państw obcych oraz nielegalnymi formacjami zbrojnymi, mające na celu ich wykrycie, uprzedzenie, przetrwanie, minimalizację lub likwidację następstw dywersyjnej, wywiadowczej lub terrorystycznej ich działalności. Celem z kolei jest obrona wskazanych obiektów i stworzenie sprzyjającej sytuacji dla działania Sił Zbrojnych FR, pozostałych wojsk, formacji wojskowych, organów państwowych i formowanych na okres stanu wojennego pododdziałów⁶.

Obrona terytorialna prowadzona jest na całym terytorium Federacji Rosyjskiej lub w poszczególnych podmiotach, miejscowościach, gdzie wprowadzono stan wojenny przy wykorzystaniu wszystkich środków, jakie przewidziane zostały do wykorzystania w czasie stanu wojennego⁷.

Struktura organizacyjna, rozwinięcie i prowadzenie obrony terytorialnej, funkcje organów wojskowego dowodzenia, organów upoważnionych w sferze kierowania

⁴ www.encyclopedia.mil.ru/encyklopedia/dictionary/details.html [dostęp: 18.04.2017].

⁵ Федеральный закон, „Об обороне” от 31 мая 1996, № 61, Ф-3, z późn. zm.

⁶ *Ibidem*, art. 22, pkt 1.

⁷ *Ibidem*, pkt 2.

innymi wojskami, jednostkami (formacjami) wojskowymi, organami oraz powoływanymi na czas stanu wojennego instytucjami, określone są dekretem prezydenta FR wprowadzającym regulamin funkcjonowania i organizacji obrony terytorialnej. Tenże dekret reguluje także działalność i obowiązki federalnych organów władzy wykonawczej w tym zakresie, jak również ich jednostek terytorialnych, organów władzy podmiotów FR oraz organów samorządowych organizacji działających w sferze obrony terytorialnej⁸.

Kolejne zapisy⁹ art. 22 ustawy, w punktach od 4 do 10, regulują kwestię sztabów obrony terytorialnej. W podmiotach Federacji Rosyjskiej lub na części terytorium, gdzie został wprowadzony stan wojenny, powoływane są międzyresortowe organy koordynacyjne – sztaby obrony terytorialnej¹⁰. Sposób ich formowania określa prezydent FR. Tak powołane sztaby obrony terytorialnej funkcjonują w oparciu o federalne ustawy, inne akty normatywne Federacji Rosyjskiej i akty prawne podmiotów FR oraz jednostek municypalnych, które zostały uchwalone dla celów realizacji ustaw federalnych w sferze obrony¹¹. Kierownikami sztabów obrony terytorialnej są szefowie podmiotów FR (szefowie organów władz wykonawczych), szefowie jednostek municypalnych, którzy personalnie odpowiadają za wypełnienie obowiązków nałożonych na nich przepisami prawnymi w zakresie obrony terytorialnej¹².

Podstawowymi zadaniami sztabów obrony terytorialnej są:

- 1) zapewnienie zgodności wspólnych działań organów, formacji i organizacji wypełniających przedsięwzięcia związane z obroną terytorialną w podmiocie FR lub jednostkach municypalnych;
- 2) zabezpieczenie uzgodnienia przedsięwzięć w zakresie obrony terytorialnej z działaniami zabezpieczającymi reżim stanu wojennego, mobilizację, przedsięwzięcia związane z obroną cywilną oraz działania z zakresu przeciwdziałania terroryzmowi, prowadzone we właściwym podmiocie FR lub jednostce municypalnej¹³.

Podstawowymi pełnomocnictwami, realizowanymi przez sztaby obrony terytorialnej, są:

- a) opracowywanie projektów aktów prawnych podmiotu Federacji Rosyjskiej (jednostki municypalnej) dotyczące wykonania przedsięwzięć związanych z realizacją zadań obrony terytorialnej;
- b) zabezpieczenie wykonania obowiązków (działań) z zakresu obrony terytorialnej właściwego podmiotu FR lub jednostki municypalnej; c) kontrolowanie stanu sił i środków powołanych dla realizacji przedsięwzięć dotyczących obrony terytorialnej przez organa wykonawcze podmiotu FR lub jednostki municypalnej¹⁴.

⁸ *Ibidem*, pkt 3.

⁹ W trakcie procesu recenzyjnego artykułu została uchwalona i wprowadzona w życie nowelizacja art. 22 ustawy *O obronie*, Федеральный закон О внесении изменений в статью 22 Федерального закона „Об обороне” от 26 июля 2017 г., № 195 – ФЗ.

¹⁰ Федеральный закон О внесении изменений в статью 22 Федерального закона „Об обороне” от 26 июля 2017 г., № 195 – ФЗ, art. 1.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

Zapisy noweli wskazują również na fakt, że sztaby obrony terytorialnej realizują inne pełnomocnictwa z zakresu obrony terytorialnej, które są przewidziane w pozostałych aktach prawnych Federacji Rosyjskiej. W ramach swoich uprawnień sztaby obrony terytorialnej ponoszą odpowiedzialność za stan sił i środków formowanych dla wykonania przedsięwzięć z zakresu obrony terytorialnej przez organy władz wykonawczych podmiotów FR (jednostek municypalnych), oraz kierują tymi siłami i środkami¹⁵.

Organizację obrony terytorialnej reguluje dekret prezydenta Federacji Rosyjskiej¹⁶. Według tego dekretu obrona terytorialna jest: „składową częścią wojskowych i ogólnopaństwowych przedsięwzięć, prowadzonych w celach ochrony i obrony ważnych wojskowych i państwowych obiektów, walki z dywersyjno-rozpoznawczymi grupami i desantami przeciwnika, i zabezpieczenia reżimu stanu nadzwyczajnego i wojennego”¹⁷ (tłum. autora – K.K.).

Według autorów cytowanego wyżej artykułu, analiza obowiązujących dokumentów – o różnej wadze prawnej, poczynając od ustaw do aktów prawnych rozmaitych resortów i praktyki działania sił ministerstwa obrony oraz organów spraw wewnętrznych¹⁸ (np. policja) – pokazuje, że jest to ważny instrument zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Jego znaczenie utrzymuje się mimo względnie samodzielnego elementu, jakim jest organizacja wojska, podejmującego działanie w czasie wojny lub w momencie realnego zagrożenia zewnętrznej agresji¹⁹.

Przywoływani autorzy podnoszą fakt, że baza prawna (normatywna) związana z obroną terytorialną jest wadliwa. Po pierwsze, ze względu na brak ujęcia zadań OT dotyczących ochrony tyłów od środków napadu powietrznego, przeciwdziałania operacjom sił i środków wojny psychologicznej oraz cyberwojny. Dotyczy to wojen cybernetycznych. Druga wada odnosi się do faktu, że w aktualnych aktach prawnych nieuwzględnione są nowe regulacje o okręgach wojskowych, które oprócz okręgu centralnego w swoich kompetencjach mają, poza wojskami lądowymi, także siły marynarki wojennej oraz zagadnienia, że granice ich odpowiedzialności nie pokrywają się z granicami terytorialnego podziału kraju. Po trzecie, w aktach prawnych nie w pełni odzwierciedlone i uwzględnione są prawa oraz obowiązki władzy w zakresie kierowania, dotyczące szczególnie środków zabezpieczenia zmobilizowanych sił oraz środków w trakcie specjalnych reżimów prawnych (np. stan nadzwyczajny)²⁰.

Wymienione wyżej, podniesione przez B. Kniażewa i A. Majdykova zagadnienia, przedstawiane są z pozycji, kiedy w składzie MSW Rosji znajdowały się wojska wewnętrzne. Obecnie ich zadania przejęły wojska Federalnej Służby Wojsk Gwardii Narodowej.

¹⁵ *Ibidem*. Na moment nanoszenia poprawek do artykułu (31.08.2017 r.) nie został wydany odnośny dekret prezydenta Federacji Rosyjskiej.

¹⁶ Niestety autor nie dotarł do tekstu dekretu, gdyż nie został on udostępniony w banku dokumentów dostępnym na oficjalnym portalu prezydenta Rosji. Informacje o zawartości czerpie ze źródeł pośrednich. Prawdopodobnie dekret ma charakter niejawnny (jego treść, nie fakt jego istnienia).

¹⁷ В.Б. Княжев, А. Ф. Майдыков, *Территориальная оборона в системе безопасности российского государства и место в ней МВД России*, „Пробелы в российском законодательстве” 2014, № 2, s. 328.

¹⁸ Tu zagadnienie wojsk Federalnej Służby Wojsk Gwardii Narodowej.

¹⁹ В.Б. Княжев, А.Ф. Майдыков, *Территориальная оборона... оп. cit.*, s. 328.

²⁰ *Ibidem*, s. 329.

Z uwagi na to, że system obrony terytorialnej Rosji zaczyna funkcjonowanie w momencie wprowadzenia stanu wojennego, przedstawiony zostanie najważniejszy, w ocenie autora, artykuł federalnej ustawy konstytucyjnej *O stanie wojennym*²¹. Jest o artykuł 9, zatytułowany: *Wykorzystanie Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej, oraz innych wojsk, wojskowych formacji i organów dla zabezpieczenia reżimu stanu wojennego*. Artykuł liczy dwa ustępy, z tym, że drugi ustęp ma sześć punktów.

Wspomniany ustęp pierwszy reguluje, że dla zabezpieczenia reżimu stanu wojennego, na podstawie aktów prawnych prezydenta Federacji Rosyjskiej, mogą być wykorzystane Siły Zbrojne FR i pozostałe wojska, formacje wojskowe oraz organy.

Ustęp drugi w swoich sześciu punktach wskazuje zadania, które są wykonywane przez Siły Zbrojne FR i pozostałe jednostki zmilitaryzowane. Należą do nich wspieranie specjalnego reżimu wjazdu i wyjazdu z terytorium objętego stanem wojennym oraz swobody przemieszczania się w tej strefie.

Drugie zadanie jest związane z uczestnictwem w ratowaniu i ewakuacji mieszkańców, prowadzeniem awaryjno-ratunkowych operacji, a także innych niezbędnych prac, walki z pożarami, epidemiami oraz pandemiemi odzwierzcymi.

Trzecie wynikające z ustawy zadanie jest bezpośrednio związane z obroną terytorialną, czyli ochrona wojskowych, ważnych państwowych i specjalnych obiektów, obiektów zabezpieczających przetrwanie mieszkańców, funkcjonowanie transportu, komunikacji i łączności oraz obiektów niosących podwyższone zagrożenie dla życia oraz zdrowia ludzi, a także środowiska naturalnego.

Czwarte zadanie, także wynikające z zapisów ustawy *O obronie*, to położenie kresu działalności nielegalnych formacji zbrojnych, działalności terrorystycznej i dywersyjnej.

Pozostałymi, wynikającymi z zapisów ustawy, dwoma zadaniami są; ochrona porządku społecznego (publicznego) i bezpieczeństwa społecznego oraz uczestnictwo w innych przedsięwzięciach związanych z zabezpieczeniem reżimu stanu wojennego²².

O obronie terytorialnej, a raczej o formowaniu wojsk obrony terytorialnej, istnieje zapis w *Doktrynie wojennej Federacji Rosyjskiej*²³. W rozdziale pt. *Użycie Sił Zbrojnych, innych wojsk i organów, ich podstawowe zadania w czasie pokoju, w okresie bezpośredniego zagrożenia agresją i w czasie wojny*, w podpunkcie „p” punktu 32, zapisano: „przygotowanie do przeprowadzenia przedsięwzięć dotyczących obrony terytorialnej i obrony cywilnej” (tłum. własne – K.K.). W następnym rozdziale dokumentu, *Budowa i rozwój Sił Zbrojnych i innych wojsk oraz organów*, w podpunkcie „z” punktu 38 znajduje się następujący zapis o niezbędności: „formowania wojsk terytorialnych dla ochrony i obrony wojskowych, państwowych i specjalnych obiektów, obiektów zabezpieczających przetrwanie mieszkańców, funkcjonowanie transportu, komunikacji i łączności, obiektów energetyki, a także obiektów stanowiących podwyższone zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi” (tłum. własne – K.K.).

Przedstawione regulacje prawne i polityczne pokazują, jak organizowana jest obrona terytorialna w Federacji Rosyjskiej. Warto wspomnieć, że np. obrona cywilna

²¹ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1 –ФКЗ, „О военном положении” z późn. zm.

²² *Ibidem*, art. 9.

²³ *Военная доктрина Российской Федерации*, Москва 2017 (z 25.12.2014 r.).

w okresie istnienia Związku Radzieckiego była przez kilkadziesiąt lat związana z systemem obrony powietrznej kraju²⁴.

Instytucje państwowe w systemie obrony terytorialnej

Federalna Służba Gwardii Narodowej

Historia Wojsk Wewnętrznych²⁵ MSW zakończyła się w dniu 5 kwietnia 2016 roku. W tym dniu prezydent FR, Władimir Putin, podpisał dekret numer 157, *Sprawy Federalnej Służby Wojsk Gwardii Narodowej Federacji Rosyjskiej*²⁶. Dekret poprzedzał przyjętą w czerwcu 2016 roku ustawę *O Wojskach Gwardii Narodowej Federacji Rosyjskiej*²⁷. W uproszczeniu można napisać, że wojska Gwardii Narodowej są byłymi wojskami wewnętrznymi MSW. Gwardia jednak przejęła inne uprawnienia MSW związane np. z obrotem i handlem bronią, czy państwowym przedsiębiorstwem *Ochrona*, oddziałami policji szybkiego reagowania i oddziałami mobilnymi terytorialnych organów SW, a także centrum specjalnego przeznaczenia sił reagowania operacyjnego i lotnictwa MSW oraz jednostkami powietrzne resortu²⁸.

Jednym z wielu zadań, oprócz ochrony porządku publicznego, walki z terroryzmem, zabezpieczenia operacji kontrterrorystycznych, jest znajdujący się w zapisie: „udział w obronie terytorialnej Federacji Rosyjskiej” (tłum. własne – K.K.)²⁹.

Ustawa *O wojskach Gwardii Narodowej Federacji Rosyjskiej* w artykule 2, ust. 1, pkt. 5 powtarza dokładnie zapis z przywoływanego dekretu: „udział w obronie terytorialnej Federacji Rosyjskiej”³⁰.

Artykuł 15 ustawy o Gwardii Narodowej ma bardzo rozbudowany tytuł: *Pełnomocnictwa wojsk gwardii narodowej w zakresie zabezpieczenia reżimów stanu nadzwyczajnego, stanu wojennego, prawnego porządku w trakcie operacji kontrterrorystycznej, a także pełnomocnictwa związane z uczestnictwem w operacji kontrterrorystycznej* (tłum. własne – K.K.)³¹. Problematyka stanów nadzwyczajnych dotyczy ust. 2 tegoż artykułu. Mówi on, że żołnierz oraz pracownicy wojsk gwardii narodowej, w celu zabezpieczenia stanu wojennego, prawnego reżimu operacji kontrterrorystycznej oraz uczestnictwa w tej operacji, mają prawo do zastosowania środków i czasowych ograniczeń przewidzianych ustawami federalnymi o stanie wojennym oraz o przeciwdziałaniu terroryzmowi³². Ustawa o powołaniu wojsk Gwardii Narodowej spowodowała nowelizację wielu aktów prawnych, ustaw oraz aktów niższego rzędu.

²⁴ *Военный энциклопедический...*, *op. cit.*, s. 462, nazywana Lokalną OPK.

²⁵ O WW MSW, zob.: K. Kraj, *Rosja w walce z terroryzmem*, Kraków 2009, s. 114.

²⁶ Вопросы Федеральной службы Войск национальной гвардии Российской Федерации указ № 157 от 05.04.2016.

²⁷ *Все о национальной гвардии, сборник нормативных правовых актов*, Москва 2017, s. 3 i nast.

²⁸ *Ibidem*, s. 40.

²⁹ *Ibidem*, pkt 6, podpunkt „g” dekretu Вопросы Федеральной службы Войск национальной гвардии Российской Федерации.

³⁰ *Ibidem*, s. 3.

³¹ *Ibidem*, s. 17.

³² *Ibidem*, s. 18.

Guardia Narodowa (Federalna Służba Wojsk Gwardii Narodowej FR) jest administracyjnie zorganizowana w 7 okręgów wojskowych³³, aparat centralny oraz organy terytorialne, jako specjalne oddziały szybkiego reagowania wojsk Gwardii Narodowej, mobilne oddziały tych wojsk, pododdziały pozaresortowej ochrony wojsk GN. Dowództwom okręgów podlegają jednostki m.in. takie, jak: operacyjnego przeznaczenia wojsk GN, ds. ochrony ważnych państwowych obiektów i ładunków, specjalnego przeznaczenia oraz wywiadu GN, morskie, lotnicze³⁴. Jednym z zadań wykonywanych przez Gwardię Narodową, związanych z przygotowaniem planów łączących się z obroną terytorialną, jest kategoryzacja i tzw. paszportowanie miejsc masowego przebywania ludzi oraz obiektów podlegających obowiązkowej ochronie ze strony wojsk GN³⁵.

Wojska Gwardii Narodowej dysponują wyposażeniem specjalnym, lotnictwem, bronią pancerną, artylerią oraz odpowiednimi służbami rozpoznawczymi. Ponadto, nadzorując działalność wszystkich struktur ochronnych (w tym prywatnych agencji ochrony), posiadają niezbędną wiedzę oraz kompetencje w kwestii ochrony i obrony obiektów podlegających ochronie podczas zagrożenia czy stanu wojny.

Otwartym pozostaje pytanie o współpracę z Siłami Zbrojnymi FR i innymi instytucjami w okresie poprzedzającym agresję oraz w trakcie stanu wojennego (wojny). Szczególnie w chwili obecnej, kiedy organizowanie Federalnej Służby Wojsk Gwardii Narodowej jeszcze trwa. Niewątpliwie Wojska Gwardii Narodowej będą, oprócz wydzielonych formacji Sił Zbrojnych FR, drugim zasadniczym elementem militarnym systemu obrony terytorialnej. Formowanie Gwardii Narodowej i wprowadzenie wszystkich zapisów ustawy będzie trwało do 2018 roku.

Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych

Ministerstwo, którego pełna nazwa brzmi: Ministerstwo ds. Obrony Cywilnej, Sytuacji Nadzwyczajnych i Likwidacji Następstw Klęsk Żywiotowych, odzwierciedla zakres zadań powierzonych temu resortowi. Ministerstwo jest centralnym organem, jednym z kilkudziesięciu, które bezpośrednio podlegają prezydentowi Federacji Rosyjskiej i on nimi kieruje³⁶.

Zakres działalności ministerstwa został określony w 17 ustawach dotyczących problematyki obejmującej sferę działania resortu. Pozwolę sobie wymienić nazwy niektórych ustaw, aby zilustrować na początek kompetencje ministerstwa. Do ustaw tych zaliczam: *O podstawach ochrony zdrowia obywateli w Federacji Rosyjskiej*; *O ochotniczej ochronie przeciwpożarowej*; *O bezpieczeństwie pożarowym*; *O obowiązku wojskowym i służbie wojskowej*; *O przygotowaniu mobilizacyjnym w mobilizacji w Federacji Rosyjskiej*. Ponadto zadania ministerstwa wynikają z aktów niższego rzędu, np. dekretów prezydenckich. Wymienione zostaną kilka z nich, lecz bliżej zaprezentowany zostanie jeden z dekretów oraz statut ministerstwa. Przepisy prawne (ukazy, poruczenia – ros.) wydawane przez prezydenta FR, to m.in.: *Podstawy państwowej*

³³ www.rosguard.ru/ru/page/index/okruga-vojsk-nacionalnoj-gvardii [dostęp: 28.05.2017].

³⁴ www.rosguard.ru/ru/page/index/federalnaya-sluzhba [dostęp: 28.05.2017].

³⁵ www.rosguard.ru/ru/page/index/deyatelnost [dostęp: 28.05.2017].

³⁶ K. Kraj, *Służba medycyny katastrof i awaryjno-ratownicze formacje ministerstwa ds. sytuacji nadzwyczajnych Federacji Rosyjskiej*, „Ostry Dyżur” 2013, nr 2, t. 6, s. 68.

polityki w sferze zabezpieczenia jądrowego i radiacyjnego bezpieczeństwa mieszkańców Federacji Rosyjskiej i ochrony krytycznie ważnych i potencjalnie niebezpiecznych obiektów od zagrożeń naturalne, technologicznego charakteru i aktów terrorystycznych na okres do 2020 r.; O doskonaleniu kierownictwa państwowego w sferze bezpieczeństwa pożarowego; O zatwierdzeniu podstaw polityki państwowej Federacji Rosyjskiej w sferze obrony cywilnej na okres do 20130 roku; czy O zatwierdzeniu priorytetowych kierunków rozwoju nauki, technologii i techniki w Federacji Rosyjskiej i wykazu krytycznych technologii Federacji Rosyjskiej³⁷.

Przybliżony zostanie jeden z wymienionych dokumentów: *Podstawy państwowej polityki w sferze zabezpieczenia jądrowego i radiacyjnego bezpieczeństwa mieszkańców Federacji Rosyjskiej i ochrony krytycznie ważnych i potencjalnie niebezpiecznych obiektów od zagrożeń naturalne, technologicznego charakteru i aktów terrorystycznych na okres do 2020 r.*³⁸

Polecenie prezydenta (w tym wypadku Dmitrija Miedwediewa) opracowane zostało w oparciu o przepisy federalnej ustawy z 21 grudnia 1994 r. *O ochronie ludności i terytorium przed sytuacjami nadzwyczajnymi naturalnego i technologicznego charakteru*³⁹. Jest to stosunkowo obszerny dokument (7 stron maszynopisu), który szczegółowo wskazuje zadania do realizacji w nakreślonym terminie. Zakres polecenia prezydenta stanowi również realizację dokumentu politycznego, jakim jest *Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku*. Wskazane w niej zostały zagrożenia np. ze strony katastrof naturalnych, ale również zawinione przez człowieka. Wskazuje się straty budżetowe wynikające z katastrof. Nacisk położono na profilaktykę i planowanie, współpracę zagraniczną w tej materii oraz obowiązki federalnych organów władzy państwowej i innych organów władzy, w tym samorządowej. W budżetach organów powinny być zaplanowane i wydatkowane środki finansowe na ten cel. Instytucją koordynującą realizację zadań wynikających z polecenia jest Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych, a kierownictwo polityką w tej sferze ciąży na Radzie Ministrów FR. Przywołany dokument pokazuje, zarówno w jaki sposób ciągłość polityki w sferze bezpieczeństwa realizowana jest w Rosji, jak również spójność wydawanych aktów z innymi dokumentami prawnymi czy politycznymi.

Do podstawowych zadań ministerstwa należy: opracowywanie oraz realizacja państwowej polityki z sferze obrony cywilnej, ochrony mieszkańców i terytorium przed sytuacjami nadzwyczajnymi; zapewnienie bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi na wodnych obiektach. Dalej przygotowywanie aktów prawnych dotyczącej wymienionych wyżej zadań; kierowanie działaniami w ramach jednolitego systemu państwowego systemu uprzedzania i likwidacji następstw sytuacji nadzwyczajnych. Ponadto organizacja i podejmowanie natychmiastowych działań wynikających z powstałego zagrożenia; prognozowanie owych zagrożeń, ograniczanie następstw sytuacji nadzwyczajnych, nadzór i kontrola wykonywania zadań przez organy państwowe i samorządowe. Przewidziano także działania ministerstwa poza granicami Federacji Rosyjskiej w ramach operacji humanitarnych⁴⁰.

³⁷ www.mchs.gov.ru/law/Ukazi_Prezidenta_RF [dostęp: 25.05.2017].

³⁸ Пр – 3400 от 15.11.2011 (tekst w posiadaniu autora).

³⁹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68 – ФЗ „О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” z różn. zm.

⁴⁰ www.mchs.gov.ru/ministry/tasks_functions/tasks [dostęp: 25.05.2017].

Podstawowe funkcje ministerstwa związane są z opracowywaniem dokumentów, propozycji, projektów aktów normatywnych (ustawy, rozporządzenia), planów obrony cywilnej – dotyczące całości lub części terytorium państwa. Inne funkcje to propozycje dotyczące np. wykorzystania rezerw państwowych, listy organizacji, gdzie muszą funkcjonować specjalne i wojskowe pododdziały federalnej służby pożarnej, niezbędne regulaminy dla poszczególnych struktur ministerstwa (w tym terenowych).

Ministerstwo organizuje prace związane z planowaniem działań ratowniczych i wykorzystaniem specjalnych wojskowych formacji dla wykonywania specjalnych zadań w sferze obrony Federacji Rosyjskiej oraz przygotowania tych jednostek na potrzeby współdziałania z Siłami Zbrojnymi FR dla celów obrony Rosji. Uczestniczy w opracowaniu planu wykorzystania Sił Zbrojnych FR, planu mobilizacyjnego Sił Zbrojnych FR oraz planu operacyjnego zaopatrzenia w niezbędne wyposażenie terytorium Rosji dla celów obrony oraz obrony cywilnej. Zapewnia również utrzymywanie bojowej oraz mobilizacyjnej gotowości organów kierowania oraz wojskowych formacji ratowniczych, utrzymuje mobilizacyjną gotowość służby pożarnej, służb awaryjno-ratowniczych formacji ministerstwa⁴¹. Do ważnych funkcji, wynikających z funkcjonowania systemu obrony terytorialnej, należy koordynacja działań w zakresie funkcjonowania i współdziałania z Siłami Zbrojnymi FR, innymi formacjami wojskowymi i organami dla celów realizacji obrony cywilnej⁴².

Oczywiście wymienienie wszystkich funkcji realizowanych przez ministerstwo nie jest niezbędne dla zrozumienia roli resortu w systemie obrony terytorialnej kraju.

Nie będziemy szczegółowo omawiać pełnomocnictw (uprawnień) ministerstwa, ale do tych najważniejszych, zdaniem autora artykułu, a związanych z system obrony terytorialnej należą: kontrola i weryfikacja gotowości oraz przedsięwzięć organów władzy wykonawczej wszystkich szczebli do realizacji celów wynikających z zadań obrony cywilnej, sprawdzanie gotowości tych instytucji do działań w tym zakresie⁴³.

Ministerstwo Obrony

Ostatnim elementem podstawowej triady, stanowiącej kościec systemu obrony terytorialnej Rosji, są jej siły zbrojne. Jak zostało powiedziane na początku rozważań, głównym organizatorem i planistą systemu obrony terytorialnej są Wojska Lądowe Federacji Rosyjskiej. W czasie pokoju wojska lądowe uczestniczą w likwidacji następstw katastrof, awarii i klęsk żywiołowych wspierając działania jednostek organizacyjnych Ministerstwa ds. Sytuacji Nadzwyczajnych. Prowadzą działania na rzecz niezbędnego wyposażenia terytorium kraju pod względem przygotowania go do działań wojennych.

W okresie zagrożenia prowadzą specjalne, niezbędne przedsięwzięcia związane z obroną terytorialną. W okresie wojny, oprócz działań, które związane są z klasycznymi operacjami wojennymi (obrona, kontruderzenie), biorą udział w działaniach obrony terytorialnej. Ich działania dotyczą także ochrony i obrony ważnych wojskowych oraz państwowych obiektów, szlaków komunikacyjnych, zwalczania

⁴¹ K. Kraj, *Służba medycyny katastrof...*, *op. cit.*, s. 69–72.

⁴² www.mchs.gov.ru/ministry/tasks_functions/functions [dostęp: 26.05.2017].

⁴³ www.mchs.gov.ru/ministry/tasks/functions/credentials [dostęp: 26.05.2017].

dywersyjno-rozpoznawczych i terrorystycznych grup przeciwnika. Przeciwdziałają operacjom desantowym nieprzyjaciela oraz wspierają i podtrzymują reżim stanu wojennego⁴⁴.

Warto przypomnieć, że organizacja obrony terytorialnej jest w pełnym zakresie planowana i organizowana w okręgach wojskowych.

Pozostałe instytucje

W przygotowaniach systemu obrony terytorialnej uczestniczą także inne instytucje władzy wykonawczej szczebla federalnego, począwszy od Służby Pogranicznej FSB, poprzez pozostałe ministerstwa i agencje federalne. Uczestnikami planowania są także przedstawiciele prezydenta FR w okręgach federalnych oraz władze wykonawcze poszczególnych podmiotów Federacji Rosyjskiej, których jest aż 89. Do tego dochodzą organy samorządu lokalnego.

Ich udział związany jest z przygotowaniem oraz planowaniem działania systemu obrony terytorialnej, którego szkieletem są trzy instytucje: ministerstwo obrony, ministerstwo ds. Sytuacji nadzwyczajnych oraz Federalna Służba Wojsk Gwardii Narodowej. Oczywiście inne służby, takie jak policja i służba celna, są obecnie w podporządkowaniu MSW.

Dotychczasowe rozważania pokazują, jak bizantyjską i trudną do zbadania oraz opisaną jest struktura rosyjskiej obrony terytorialnej, niebazująca na wojskach obrony terytorialnej.

Podsumowanie

Niniejsze rozważania są jedynie przyczynkiem do badania racjonalności i sprawności systemu obrony terytorialnej Federacji Rosyjskiej.

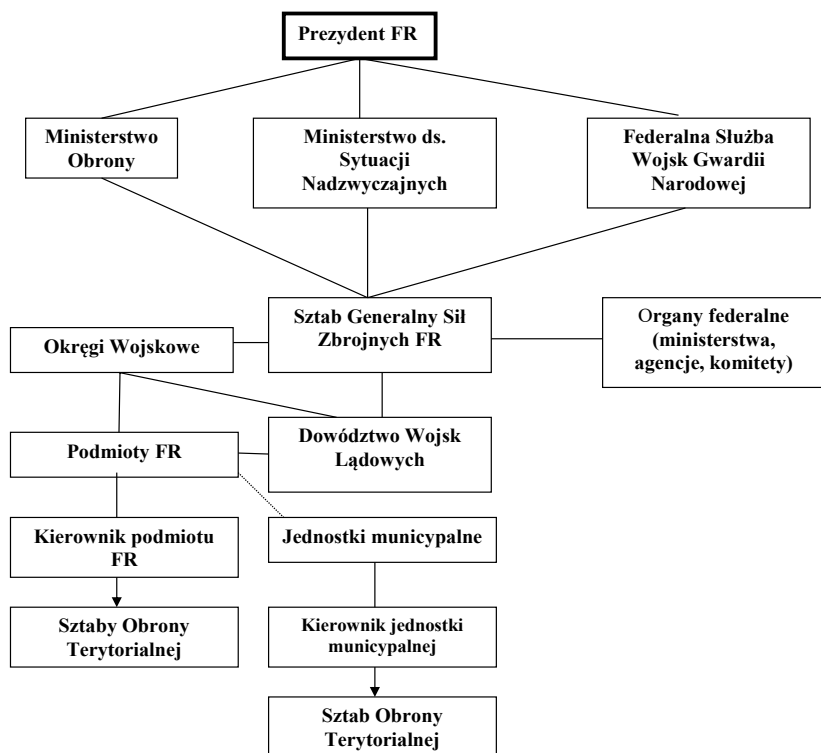
Wracając do ustawy *O obronie* – prezydent Federacji Rosyjskiej, będący jednocześnie Najwyższym Głównodowodzącym, zgodnie z zapisami przywoływanego aktu – zatwierdza regulamin organizacyjny obrony terytorialnej oraz plan obrony terytorialnej FR, a także plan obrony cywilnej kraju⁴⁵.

Kontynuując rozważania należy zadać pytanie, czy ten system organizacji obrony terytorialnej jest w stanie się sprawdzić podczas konfliktu wojennego na pełną skalę. Czy da się uruchomić tak skomplikowany planistycznie system, aby skutecznie zajmował się postawionymi przed nim zadaniami. Czy liczebność sił przeznaczonych dla celów obrony terytorialnej oraz dostępne środki są wystarczające, jak na potrzeby tak ogromnego państwa, jakim jest Rosja. Czy system mobilizacji jest wystarczająco sprawny, aby zabezpieczyć siły ludzkie na potrzeby obrony terytorialnej. W artykule nie podjęto próby porównania specyficznego rosyjskiego systemu obrony terytorialnej z systemami innych państw, ponieważ kwartalnik, w którym jest publikowany ten artykuł, przedstawia rozmaite rozwiązania obrony terytorialnej w innych państwach. Tak więc sam czytelnik będzie mógł wyciągnąć z nich wnioski.

⁴⁴ www.structuremil.ru/structure/forces/gound.htm [dostęp: 22.05.2017].

⁴⁵ *Федеральный закон „Об обороне”...*, *op. cit.*, art. 4 ust. 2 pkt 15.

Załącznik 1. Schemat systemu obrony terytorialnej Federacji Rosyjskiej



Źródło: opracowanie własne.

Autorowi natomiast nasuwa się kilka propozycji badawczych, które powinny pomóc nam zrozumieć filozofię funkcjonowania rosyjskiego systemu obrony terytorialnej. Po pierwsze, należałoby zbadać historię funkcjonowania obrony terytorialnej bezpośredniego poprzednika Federacji Rosyjskiej – Związku Radzieckiego. Jako drugi element powinniśmy zbadać funkcjonowanie OT w pozostałych państwach WNP, ze szczególnym uwzględnieniem Białorusi. Badania te na kolejnym etapie prac badawczych pozwoliłyby napisać komparatystyczne opracowania pokazujące podobieństwa i różnice w podejściu do obrony terytorialnej republik proradzieckich. Kolejnym problemem badawczym powinno być, co będzie w mojej ocenie niezwykle trudne, zbadanie dyskusji i opracowań specjalistów rosyjskich, którzy podejmują problematykę obrony terytorialnej. Szczególnie dotyczy to kwestii powołania oddzielnej formacji wojsk obrony terytorialnej i sposobu ich organizacji.

Przebijają gdzieś informacje o formowaniu specjalistycznych jednostek obrony terytorialnej (47 Dywizja OT na Krymie) i pozostawieniu organizacji jednostek OT w gestii Ministerstwa Obrony⁴⁶. Jednakże dostępne dokumenty nie wskazują

⁴⁶ Zob.: przegladmilitarny.blogspot.com/2016/09/obrona-terytorialna-w-rozji-na-biaorusi.html [dostęp: 20.05.2017]. Powołuje się przy tym na Wiktora Murachowskiego, pułkownika rezerwy, który jest komentatorem problematyki wojskowej w środkach masowego przekazu Rosji, ale i zagranicznych.

na odejście od dotychczasowego systemu, w którym główną rolę planistyczną i organizacyjną odgrywają Siły Zbrojne FR, Sztab Generalny, okręgi wojskowe i wojska lądowe Rosji.

Autor, poszukując źródeł w działach militarnych wielkich moskiewskich księgarń (Biblio Globus i inne), nie znalazł żadnego monograficznego opracowania poświęconego obronie terytorialnej. Pokazuje to stopień trudności w badaniu tej problematyki. Podobnie zresztą wyglądają wyniki kwerendy internetowej.

System obrony terytorialnej w Rosji

Streszczenie

W artykule podjęta została próba przedstawienia rosyjskiego systemu obrony terytorialnej. Z badań autora wynika jej bizantyjski, trudny dla zrozumienia i opisanie system organizacyjny oraz mobilizacyjny obrony terytorialnej. W zakończeniu autor proponuje podjęcie badań cząstkowych, które mogą nas poprowadzić do pogłębienia wiedzy na temat rosyjskiego systemu OT.

Słowa kluczowe: obrona terytorialna, Wojska Gwardii Narodowej, Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych, Ministerstwo Obrony, okręgi wojskowe

Territorial defence system in Russia

Abstract

The article attempts to present the Russian territorial defence system. The author's research show its byzantine, difficult to understand and describe organisational system and the mobilization of territorial defence. In conclusion, the author proposes to undertake partial research which can lead us to deepen our knowledge of the Russian territorial defence system.

Key words: Territorial Defence, National Guard Army, Ministry of Emergency Situations, Ministry of Defence, Military Districts

Система территориальной обороны России

Резюме

В статье рассмотрено российскую систему территориальной обороны. Из исследований автора следует, что система территориальной обороны Российской Федерации имеет сложную организационную и мобилизационную структуру. В завершении автор указывает на необходимость проведения дальнейших исследований в этой области.

Ключевые слова: территориальная оборона, Войска национальной гвардии Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Министерство обороны Российской Федерации, военный округ

