

RAFAŁ CZACHOR ▶▶

Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5929-9719>

Ewolucja Strategii bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej w latach 2015–2021. Ujęcie normatywne

**The evolution of Russia's National Security Strategy in 2015–2021.
A normative approach**

Abstract

Adopted every 6 years, the national security strategies of Russia are the basic documents that fix the main challenges and threats to this country. The current strategy was adopted in June 2021 and replaced the previous document of December 2015. The following paper sheds a light on the most important aspects of the current strategy from a normative perspective and compares it with the previous version. Taking into account that for more than 10 years Russia has been undermining the western-centered international order, the paper stresses that the current strategy aims to consolidate the state, confirms the priority of the state over the society and individuals and the self-isolation from the foreign influences as a source of destabilization. It discusses the new tendencies in the evolution of strategies: the growing role of traditional Russian ethics, the need for the restrain a westernization of the society and the revival of patriotism.

Keywords: the strategy of the national security of Russia, security policy of Russia, foreign policy of Russia, international relations in Eurasia

Эволюция стратегии национальной безопасности Российской Федерации в 2015—2021 гг.: нормативный подход

Аннотация

Главными документами, содержащими перечень основных угроз для национальной безопасности Российской Федерации, являются принимаемые каждые шесть лет стратегии. Ныне действующий документ был принят в июне 2021 г. и заменил стратегию от декабря 2015 г. В данной статье рассматриваются главные элементы стратегии 2021 г. и сравниваются с предыдущей стратегией. Учитывая, что свыше 10-ти лет РФ постепенно отходит от западноцентрического международного порядка, в статье доказывается, что стратегия 2021 г. сосредоточена на консолидации государства, она фиксирует преобладание ценностей государства над обществом и личностью и изоляцию от внешнего влияния, воспринимаемого как источник дестабилизации. Анализируются новые тенденции в эволюции стратегии — рост значения традиционных российских духовно-нравственных ценностей, необходимость предотвращения вестернизации общества и возрождения патриотического воспитания.

Ключевые слова: стратегия национальной безопасности России, политика национальной безопасности России, внешняя политика России, международные отношения в Евразии

Wstęp

Rozpoczęty w lutym 2022 roku atak Federacji Rosyjskiej (dalej: FR) na Ukrainę spowodował, że zagadnienia związane z planowaniem strategicznym w zakresie bezpieczeństwa powinny znaleźć się w centrum uwagi badaczy. Koncepcje, doktryny i strategie bezpieczeństwa narodowego są podstawowymi dokumentami, w których władze państwowe dokonują diagnozy zagrożeń i formułują sposób reagowania na nie. Odchodzenie FR od współpracy z Zachodem i kontestowanie pozimnowojennego porządku międzynarodowego można zauważyć od drugiej kadencji prezydenta Władimira Putina, gdy sformułowano koncepcję „suwerennej demokracji”, ogłaszającą i uzasadniającą prawo FR do kształtowania ustroju państwa i relacji zagranicznych zgodnie z własnym systemem aksjologicznym, odrębnym od zachodniego, liberalno-demokratycznego (Czachor, 2020, s. 47–69). Sytuacja ta ma swoje odzwierciedlenie także w treści dokumentów planowania

strategicznego, jakimi są strategie bezpieczeństwa narodowego. Po konflikcie z Ukrainą w 2014 roku FR przyjęła dwa dokumenty tego typu: strategię z 31 grudnia 2015 roku (Указ № 683) i zastępującą ją strategię z 2 lipca 2021 roku (Указ № 400).

Przedmiotem poniższego artykułu jest treść aktualnie obowiązującej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego FR (dalej: Strategia) i sposób, w jaki diagnozuje się główne wyzwania dla bezpieczeństwa tego państwa. Tezą badawczą jest stanowisko, że w aktualnym dokumencie względem poprzedniej strategii z 2015 roku wprowadzono istotne zmiany przygotowujące FR do bardziej aktywnych, skierowanych do wewnątrz działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Materiałem badawczym były głównie strategie bezpieczeństwa narodowego FR z 2015 i 2021 roku oraz poświęcone temu zagadnieniu artykuły naukowe badaczy rosyjskich.

Podkreślić należy, że w polskiej literaturze dotyczącej bezpieczeństwa narodowego FR zagadnienie planowania strategicznego jest obszarem mniejszego zainteresowania (Kłaczyński, 2012; Włodkowska-Bagan, 2017; Banasik, 2019) niż zagadnienia *stricte* internacjologiczne czy geopolityczne (Topolski, 2004; Dmochowski, 2013, s. 157-180; Banasik, Rogozińska, 2019; Mickiewicz, 2021). Sporadycznie publikowane są opracowania odnoszące się do zagadnień normatywnych, tj. takie, które koncentrują się na treści aktów prawnych – a takimi są dekrety prezydenta FR wprowadzające kolejne strategie bezpieczeństwa narodowego – w kontekście ich treści, nowelizacji czy zgodności z ustawodawstwem (Czarkowska, 2015; Serafin 2918). Poniższy artykuł ma na celu usunąć w pewnym stopniu istniejącą lukę poprzez omówienie założeń i wskazanie głównych zmian, których dokonano w obecnie obowiązującej Strategii z 2021 roku względem jej poprzedniczki z 2015 roku. Przedstawia również szereg krytycznych uwag odnośnie do jej treści.

Miejsce Strategii w porządku aktów prawnych FR

Strategia, obok „Prognozy strategicznej FR”, należy do podstawowych dokumentów planowania strategicznego na szczeblu federalnym. Jej miejsce wśród aktów prawnych FR określa ustawodawstwo federalne: „O planowaniu strategicznym w FR” z 28 czerwca 2014 roku (Федеральный закон №172-ФЗ) oraz „O bezpieczeństwie” z 28 grudnia 2010 roku (Федеральный закон

№ 390-ФЗ). Pierwsza z wymienionych ustaw stanowi, że „strategia określa interesy narodowe FR i strategiczne priorytety narodowe w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego FR” (art. 18 ust. 3). Ustawa definiuje strategię jako „bazowy dokument planowania strategicznego, który określa porządek działań i środki na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego” (art. 18 ust. 4), stanowi, że winna być ona aktualizowana nie rzadziej niż co 6 lat (art. 18 ust. 1), podczas gdy „Prognoza strategiczna FR” przyjmowana jest na okresy min. 12-letnie (art. 23 ust. 1). Druga z wymienionych ustaw stypuluje prawo prezydenta FR przyjmowania strategii w trybie dekretu (ros. *указ*) oraz podejmowanie „innych decyzji w zakresie planowania strategicznego” (art. 10 ust. 8).

Zaznaczyć należy, że w pierwszych latach po powstaniu FR potrzeba strategicznego planowania jako narzędzia polityki państwa, a także kompleksowego podejścia do kwestii wyboru i realizacji głównych zadań państwa nie była właściwie artykułowana (Назаров, Афиногенов, 2020, s. 11). Zmiany w tym zakresie nastąpiły pod koniec lat 90. XX wieku (Капаганов, 2000). Obecnie główną rolą strategii jest diagnoza głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, które określane są jako „zespół warunków i czynników tworzących bezpośrednio lub pośrednio niebezpieczeństwo przyczynienia szkody interesom narodowym FR”. Obowiązująca od 2021 roku Strategia jest piątym tego rodzaju dokumentem w historii FR. Pierwsze dokumenty strategicznego planowania w zakresie bezpieczeństwa nosiły nazwę koncepcji. Były one przyjęte 17 grudnia 1997 roku (Указ № 1300), i wkrótce po objęciu władzy przez W. Putina – 10 stycznia 2000 roku (Указ № 24). Następne dokumenty „awansowały” do strategii i były przyjęte 12 maja 2009 roku (Указ № 537), 31 grudnia 2015 roku (Указ № 683) i 2 lipca 2021 roku (Указ № 400).

Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa narodowego FR w strategiach

Pierwszy dokument dotyczący zarządzania strategicznego w sferze bezpieczeństwa FR, którym była przyjęta w 1997 roku Koncepcja bezpieczeństwa narodowego FR (Указ № 1300), pojęcia bezpieczeństwa narodowego nie definiowała. Wówczas jego definicję legalną stanowił przepis ustawy „O bezpieczeństwie” z 1992 roku (Закон № 2446-I, art. 1), zgodnie z którym był to „stan ochrony (ros. *защищённости*) interesów narodowych przed zagrożeniami

wewnętrzny i zewnętrzny”. Dodać należy, że było to *novum* w rosyjskiej terminologii z zakresu bezpieczeństwa, bowiem wcześniej, od czasów radzieckich, posługiwano się kategorią bezpieczeństwa państwowego. W kolejnej koncepcji ze stycznia 2000 roku zdefiniowano ją jako „bezpieczeństwo wielonarodowego ludu jako suwerena i jednego źródła władzy w FR” (Указ № 24). Nowa ustawa federalna „O bezpieczeństwie” z grudnia 2010 roku zdefiniowała je jako „treść działalności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa społecznego, ekologicznego, osobistego i innych jego rodzajów przewidzianych ustawodawstwem FR” (Федеральный закон № 390-ФЗ, art. 1). Z kolei Strategia z 2015 roku definiowała bezpieczeństwo narodowe jako „stan ochrony (*защищённости*) jednostki, społeczeństwa i państwa przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, w którym zapewniona jest realizacja konstytucyjnych praw i wolności obywateli, godna jakość i poziom ich życia, suwerenność, niezależność, jedność państwowa i terytorialna, zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy FR” (Указ №683). Na sposób dalszej ewolucji pojęcia bezpieczeństwa narodowego FR zapewne wpływ miały także sformułowane przez Władmira Putina w orędziach do Zgromadzenia Federalnego z 20 lutego 2019 roku i 21 kwietnia 2021 roku priorytetowe zadania „ochronienia narodu rosyjskiego” (Послание Президента, 2019; Послание Президента, 2021).

Aktualna Strategia bezpieczeństwo narodowe FR określa jako „stan ochrony (*защищённости*) interesów narodowych FR przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, w którym zapewniona jest realizacja konstytucyjnych praw i wolności obywateli, godna jakość i poziom ich życia, ład społeczny i zgoda w kraju, ochrona suwerenności FR, jej niezależności i integralności państwowej, społeczno-gospodarczy rozwój kraju” (art. 5). Rozszerzono ją zatem względem poprzedniczki o kwestie ładu i zgody, pomijając wcześniej wzmiankowany zrównoważony rozwój. Z kolei ochronę „jednostki, społeczeństwa i państwa” zastąpiono trudną do precyzyjnego zdefiniowania ochroną „interesów narodowych”.

Z powyższego wynika, że zmienia się podejście do pojęcia bezpieczeństwa narodowego FR. W najnowszych dokumentach porzucono jego sektorowe rozumienie na rzecz rozumienia holistycznego, opartego na kategorii narodowych priorytetów strategicznych. Dokonało się to kosztem pomijanej obecnie podmiotowości jednostki i społeczeństwa.

Główne założenia Strategii z 2021 roku

Zakres przedmiotowy Strategii jest szeroki i obejmuje wszystkie zdiagnozowane zagrożenia dla bezpieczeństwa FR. Dokument składa się z następujących pięciu części: „Zagadnienia ogólne”, „Rosja we współczesnym świecie: tendencje i możliwości”, „Narodowe interesy FR i strategiczne priorytety narodowe”, „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego” oraz „Podstawy organizacyjne i mechanizmy realizacji strategii”.

Strategia rozpoczyna się od konstatacji, że dotychczasowy „konsekwentny kurs polityczny (...) zapewnił wzmocnienie suwerennej państwowości FR jako państwa mogącego realizować samodzielną politykę wewnętrzną i zagraniczną i efektywnie przeciwstawiać się próbom presji zewnętrznej” (pkt. 1). Po raz pierwszy w dokumencie tego rodzaju stwierdzono, że jego podstawą jest „nierozzerwalna więź i współzależność pomiędzy bezpieczeństwem narodowym państwa a jego rozwojem społeczno-gospodarczym” (pkt. 3).

W drugiej części dokumentu stwierdzono, że „świat znajduje się w fazie transformacji”, a „państwa Zachodu dążą do utrzymania hegemonii (...), następuje zaostrzenie problemów wewnętrznych, sprzeczności międzynarodowych, osłabieniem wpływów instytucji międzynarodowych i obniżeniem efektywności systemu bezpieczeństwa globalnego” (pkt. 6-7). W związku z „rosnącym napięciem geopolitycznym polityka zagraniczna FR winna sprzyjać stabilizacji systemu stosunków międzynarodowych w oparciu o prawo międzynarodowe, zasady powszechnego, równego i niepodzielnego bezpieczeństwa, pogłębianiu wielostronnej współpracy bez podziałów i podejść blokowych w celu wspólnego rozwiązania problemów globalnych i regionalnych przy centralnej koordynującej roli ONZ i jej Rady Bezpieczeństwa” (pkt. 9). Odnośnie do FR stwierdzono, że „wzrasta konsolidacja społeczeństwa, świadomość obywatelska, świadomość konieczności ochrony tradycyjnych duchowo-moralnych wartości”, a polityka państwa sprzyja „stabilności wewnętrznej, wzmocnieniu gospodarczego, politycznego, wojskowego i duchowego potencjału FR, niezbędnego w celu umocnienia jej roli jako jednego z wpływowych ośrodków współczesnego świata” (pkt. 10-11). Przywołano problem „moralnego przywództwa” w świecie, kryzysu liberalnego modelu i „falszowania historii” jako wzywania dla świata, zaś

wykorzystanie problemów wewnętrznych w celu rozbicia społeczeństwa i jego radykalizacji jako wyzwanie dla FR (pkt. 19-20). Dalej wskazano, że w perspektywie długoterminowej miejsce FR w świecie będzie określać „wysoka jakość potencjału ludzkiego, gotowość do technologicznego prymatu, efektywność rządu i technologiczna transformacja gospodarki” (pkt. 22). Twierdzi się też, że FR „opowiada się za rozszerzeniem równoprawnej, wielostronnej współpracy, wzmocnieniem i rozwojem uniwersalnych instytucji międzynarodowych w celu obniżenia poziomu globalnego napięcia i wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego” (pkt. 24).

Część trzecia Strategii ogranicza się do wymienienia interesów narodowych FR oraz jej strategicznych priorytetów narodowych. To kluczowa część dokumentu, bowiem zgodnie z dyspozycją art. 18 ust. 4 ustawy federalnej „O bezpieczeństwie”, głównym celem Strategii jest zdefiniowanie i diagnoza interesów narodowych FR oraz strategicznych priorytetów narodowych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego FR. Obecna Strategia wymienia enumeratywnie 8 interesów narodowych FR. Są to: 1) zachowanie (ocalenie) ludu rosyjskiego, rozwój potencjału ludzkiego, podniesienie jakości życia i dobrobytu obywateli; 2) ochrona porządku konstytucyjnego, suwerenności, niezależności, integralności terytorialnej i wzmocnienie obronności; 3) wspieranie ładu społecznego i zgody, wzmocnienie praworządności, eliminacja korupcji, ochrona obywateli i wszystkich form własności; 4) rozwój bezpiecznej przestrzeni informacyjnej, ochrona społeczeństwa przed destrukcyjnym wpływem informacyjno-psychologicznym; 5) zrównoważony rozwój gospodarki w oparciu o nowe technologie; 6) ochrona środowiska naturalnego; 7) wzmocnienie tradycyjnych rosyjskich wartości moralno-duchowych, zachowanie dziedzictwa kulturowego i historycznego; 8) utrzymanie strategicznej stabilności, wzmocnienie pokoju, bezpieczeństwa i prawnych fundamentów stosunków międzynarodowych (pkt. 25).

Strategia definiuje strategiczne priorytety narodowe jako „najważniejsze kierunki zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i rozwoju zrównoważonego FR”. Realizacja tychże priorytetów odbywa się poprzez „koncentrację wysiłków i zasobów organów władzy publicznej, organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego” na rzecz: 1) zachowania (ocalenia) ludu rosyjskiego i rozwoju potencjału ludzkiego; 2) obrony kraju; 3) bezpieczeństwa państwowego i społecznego; 4) bezpieczeństwa informacyjnego;

5) bezpieczeństwa ekonomicznego; 6) rozwoju naukowo-technicznego; 7) bezpieczeństwa ekologicznego i racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi; 8) ochrony tradycyjnych rosyjskich wartości duchowo-moralnych, kultury i pamięci historycznej; 9) strategicznej stabilności i wzajemnie korzystnej współpracy międzynarodowej (pkt. 26).

W czwartej części Strategii szczegółowo omówiono poszczególne strategiczne priorytety narodowe FR. Stwierdzono, że „rosyjskie ideały duchowo-moralne, wartości kulturowo-historyczne i talent narodu leżą u podstaw państwowości i są fundamentem dalszego jej rozwoju”, zaś realizowana przez władze „polityka społeczno-gospodarcza nakierowana jest na zapewnienie godnego życia i swobodnego rozwoju człowieka, stworzenie warunków do wzmocnienia zdrowia obywateli, wydłużenie średniej długości życia, obniżenie śmiertelności, poprawę warunków mieszkaniowych i zwiększenie możliwości otrzymania wysokiej jakości wykształcenia” (pkt. 28–29). W tym obszarze sformułowano 17 zadań, w tym: zwiększenie dochodów ludności, poprawę jakości usług publicznych i ich dostępności, zwiększenie liczby urodzeń, wydłużenie średniej oczekiwanej długości życia, zapewnienie stabilności systemu ochrony zdrowia, podwyższenie jakości edukacji szkolnej, naukę i wychowanie dzieci i młodzieży na podstawie tradycyjnych rosyjskich wartości (pkt. 33).

W zakresie obronności kraju wskazuje się na konieczność uwzględnienia światowego systemu stosunków międzynarodowych i kształtowania się nowych ośrodków siły, potrzebę strategicznego powstrzymywania i zapobiegania konfliktom zbrojnym. W obszarze tym przedstawiono 14 zadań, w tym: diagnozowanie istniejących i potencjalnych konfliktów, doskonalenie systemu planowania wojskowego, utrzymanie gotowości bojowej i potencjału jądrowego, ochrona interesów narodowych FR i jej obywateli poza granicami kraju, zapewnienie technologicznej niezależności krajowego przemysłu obronnego, przygotowanie gospodarki narodowej na konieczność obrony od napaści zbrojnej i zaspokajaniu potrzeb w czasie wojny oraz patriotyczno-wojskowe wychowanie i przygotowanie do służby wojskowej (pkt. 40).

W odniesieniu do strategicznego priorytetu narodowego bezpieczeństwa państwowego i społecznego stwierdza się, że działania na tym polu służą wzmocnieniu roli państwa jako gwaranta bezpieczeństwa jednostki, prawa

własności, działalności organów porządku i innych (pkt. 41). Sformułowano 23 zadania, wśród nich: zapobieganie ingerencji w wewnętrzne sprawy FR, działalności szpiegowskiej i innej służb specjalnych powodującej szkodę interesom FR, podważającej porządek konstytucyjny, w tym inicjowanie kolorowych rewolucji, ochronę granicy państwowej, rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego i mechanizmów jego współpracy z organami władzy publicznej, prewencja działalności terrorystycznej i ekstremistycznej (pkt. 47).

W zakresie bezpieczeństwa informacyjnego zdiagnozowano aktywność obcych służb specjalnych w celach szpiegostwa, destabilizacji społeczeństwa i destruktywnego wpływu, szczególnie na młodzież (pkt. 51–53). Do obszaru tego odnosi się 16 zadań, w tym: zapewnienie dostępu do wiarygodnych informacji, prewencja destrukcyjnego wpływu na rosyjskie zasoby informacyjne, zapewnienie stabilności sieci energetycznych i rosyjskiego segmentu sieci Internet a także publikowanie w kraju i poza nim wiadomości o polityce wewnętrznej i zagranicznej FR (pkt. 57).

W zakresie bezpieczeństwa gospodarczego stwierdza się, że gospodarka światowa przeżywa głęboką recesję i charakteryzuje się niestabilnością. W związku z tym rośnie rola państw narodowych i regionalnych porozumień handlowych. Uwarunkowania gospodarcze i geograficzne sprzyjają modernizacji FR i rozwojowi jej potencjału przemysłowego. Zapewnienie tego rodzaju bezpieczeństwa winno dokonać się siłami własnymi, lecz z zachowaniem możliwości współpracy z innymi podmiotami (pkt. 58–65). Do obszaru tego przyporządkowano 35 zadań, wśród nich: zachowanie stabilności makroekonomicznej, w tym poziomu inflacji, waluty narodowej i równowagi budżetowej, zapewnienie wyższego tempa inwestycji kapitałowych, przełamanie krytycznej zależności gospodarki FR od importu technologii poprzez ich własny rozwój, ograniczenie roli dolara amerykańskiego w rozliczeniach międzynarodowych, zwiększenie kontroli nad inwestycjami zagranicznymi (pkt. 67).

Odnosnie do rozwoju naukowo-technicznego wskazano, że jest on jednym z kluczowych czynników podniesienia konkurencyjności i zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, zaś celem FR jest zapewnienie sobie technologicznej niezależności. Wśród 24 zadań zawarto m.in.: zwiększenie wydatków na rozwój nauki do poziomu państw-liderów w tym zakresie, stworzenie

systemu kompleksowego zarządzania działalnością naukową i badawczą, modernizację infrastruktury naukowej (pkt. 76).

W zakresie bezpieczeństwa ekologicznego i racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi wskazuje się, że terytorium FR i jej zasoby są wartością, która winna zapewnić życie przyszłych pokoleń. Celem jest racjonalne gospodarowanie i utrzymanie jakości środowiska (pkt. 82). Wymieniono 18 zadań, w tym: zapewnienie proekologicznego rozwoju gospodarczego, racjonalne i efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych, zmniejszenie emitowanych skażeń do atmosfery (pkt. 83).

Szczególną uwagę należy zwrócić na nowo sformułowany priorytet ochrony tradycyjnych rosyjskich wartości, kultury i pamięci historycznej. Konstatuje się w nim ogólnoswiatową groźbę utraty etycznych punktów odniesienia i trwałych zasad moralnych, absolutyzację wolności jednostki, amoralności i egoizmu. W przypadku FR jej tradycyjne wartości, do których zaliczono: życie, godność, prawa i wolności człowieka, patriotyzm, obywatelskość, służbę ojczyźnie, wysokie ideały etyczne, silną rodzinę, twórczą pracę, priorytet sfery duchowej nad materialną, humanizm, miłosierdzie, sprawiedliwość, kolektywizm, wzajemną pomoc i szacunek, pamięć historyczną i więź międzypokoleniową, jedność narodów Rosji, są przedmiotem ataków ze strony Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników, także poprzez międzynarodowe korporacje i organizacje pozarządowe (pkt. 87, 91). W związku z tym westernizacja grozi utratą suwerenności kulturowej FR (pkt. 88). Odnośnie do tego priorytetu sformułowano 14 zadań, w tym: wzmocnienie jedności obywatelskiej, tożsamości ogólnorosyjskiej, ochronę pamięci historycznej, wzmocnienie instytucji rodziny, rozwój systemu edukacji i wychowania w duchu patriotycznym, wsparcie organizacji religijnych głównych wyznań, ochronę i wsparcie języka rosyjskiego oraz ochronę społeczeństwa przed ekspansją obcych systemów wartości (pkt. 93).

Odnośnie do ostatniego strategicznego priorytetu narodowego, dotyczącego polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zauważa się, że w świecie narasta geopolityczna niestabilność, zaostrenie sprzeczności i konfliktów. Deklaruje się, iż FR prowadzi konsekwentną, niezależną i wielosektorową politykę, przy bezwarunkowym przestrzeganiu prawa międzynarodowego, w celu ochrony swoich interesów narodowych (pkt. 94–97). W obszarze tym wyróżniono 32 zadania, m.in.: wzmocnienie pokoju międzynarodowego,

doskonalenie mechanizmów bezpieczeństwa regionalnego i globalnego, pogłębienie współpracy w ramach zjednoczeń między państwowych, w tym w ramach Organizacji Szanghajskiej, BRICS, i bloku Rosja–Indie–Chiny, zwiększenie aktywności FR w operacjach pokojowych, ochronę praw i interesów obywateli FR za granicą, zabezpieczenie interesów FR w czasie podboju kosmosu, Arktyki i Antarktyki, wzmocnienie bratnich więzów pomiędzy narodem rosyjskim, białoruskim i ukraińskim (pkt. 101).

Piąta część dokumentu statuuje, że realizacja Strategii dokonuje się pod kierunkiem prezydenta FR, któremu sprawozdanie roczne w tym zakresie przedkłada sekretarz Rady Bezpieczeństwa FR. Do prezydenta FR należy także określanie wskaźników stanu bezpieczeństwa narodowego (pkt. 103–105).

Oceniając całościowo Strategię należy podkreślić silną artykulację potrzeby konsolidacji państwa i społeczeństwa, jego prymatu nad jednostką, popartą odwołaniami do tradycyjnych wartości. Strategia budowana jest w oparciu o przekonanie o niestabilności sytuacji międzynarodowej, wrogiej postawie państw obcych i podejmowaniu przez nie działań mających na celu destabilizację rosyjskiego społeczeństwa. W odpowiedzi na te zagrożenia planuje się zadania w zakresie wzmocnienia potencjału obronnego, rozwoju gospodarki opartej na własnych zasobach i nastawionej na popyt wewnętrzny, ponadto realizację polityki pamięci, odbudowy moralno-duchownych elementów tożsamości i patriotycznego wychowania. Konsolidacja społeczeństwa ma się dokonywać m.in. poprzez zwiększenie gotowości do mobilizacji oraz sił i środków obrony cywilnej, utworzenie strategicznych rezerw surowcowych niezbędnych dla zaspokojenia potrzeb w perspektywie długoterminowej.

Główne różnice w treści Strategii z 2015 i 2021 roku

Najnowsza Strategia jest stosunkowo obszerna – liczy 31 stron maszynopisu wobec 27 stron poprzedniczki, jednak posiada o jedną część mniej – nie ma w niej części 6 pt. „Główne wskaźniki stanu bezpieczeństwa narodowego”, którą stanowił zestaw 10 wskaźników służących pomiarowi osiągnięcia jej założeń Strategii z 2015 roku.

Podstawowym celem sformułowanym w Strategii z 2015 roku była fizyczna ochrona państwa oraz bezpieczeństwo jednostki, państwa i społeczeństwa. Jak zaznaczono, w 2021 roku zrezygnowano z tej konstrukcji na rzecz mniej precyzyjnej ochrony „interesów narodowych FR”. W poprzedniej Strategii interesy narodowe nie były numerowane, jednak łącznie było ich 6. Aktualne interesy wymienione w pkt. 1, 3–5. w poprzednim dokumencie w ogóle nie były uwzględnione, z kolei obecny dokument nie zawiera już takich interesów jak: rozwój instytucji demokracji, poprawa zdrowia ludności, zapewnienie stabilnego rozwoju demograficznego, podniesienie konkurencyjności gospodarki, zapewnienie FR miejsca wśród światowych potęg. Poprzedni dokument na czele priorytetów wymieniał: 1) obronę państwa, 2) bezpieczeństwo państwa i społeczeństwa oraz 3) podniesienie jakości życia obywateli. Podobnie jak aktualny dokument, Strategia z 2015 roku zawierała 9 strategicznych priorytetów narodowych (choć wówczas nienumerowanych i nieco inaczej pogrupowanych), nastąpiła jednak ich pewna modyfikacja. W rezultacie wyeliminowano z nich podniesienie poziomu życia obywateli, wzrost gospodarczy i ochronę zdrowia. Generalnie nastąpiło przesunięcie akcentu z obrony militarnej państwa na bezpieczeństwo i przetrwanie narodu, rozumiane w kategoriach fizycznych i tożsamościowych.

W aktualnie obowiązującej Strategii dużo mniej uwagi poświęcono kwestiom międzynarodowym. O ile dokument z 2015 roku spośród 6 interesów narodowych 2 wiązał ze sferą stosunków zewnętrznych, to obecnie spośród 8 interesów spraw międzynarodowych dotyczy, i tylko częściowo, jeden – ostatni. W dokumencie z 2015 roku wskazywano na rolę pełnowartościowego dialogu ze Stanami Zjednoczonymi oraz Unią Europejską, z którą miano utworzyć wspólną przestrzeń gospodarczą. Obecna Strategia nie odnosi się do tej kwestii, pomijając również zagadnienie stosunków z NATO. Oznacza to odejście od dotychczasowych deklaracji partnerstwa z tymi podmiotami, co potwierdza wprowadzenie kategorii „państw nieprzyjaznych”, choć bezpośrednio z nazwy niewymienionych. Tym samym w zakresie polityki zagranicznej dokument odchodzi od perspektywy wielowektorowości akceptacji multicentryczności. Co istotne, zminimalizowana została rola sojuszy międzynarodowych. Przykładowo, o ile w dokumencie z 2015 roku Wspólnota Niepodległych Państw traktowana była jako jeden z priorytetów polityki zagranicznej FR, to obecnie utraciła ten status, zaś Organizacja

Traktatu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (tzw. układ taszkiencki) w ogóle nie jest wzmiankowana.

O kierunku zmian w treści współczesnej strategii świadczy fakt, że pojęcie suwerenności używane jest w niej 18-krotnie wobec 8 razy w poprzednim dokumencie z 2015 roku. Pojęcie wartości jest użyte 27 razy wobec 14, historia – 29 razy wobec 11, tradycja 25 razy wobec 14, patriotyzm – 5 razy wobec 2, wartości duchowo-moralne – 24 razy wobec 16, a pamięć historyczna – 10 razy, podczas gdy poprzedni dokument w ogóle jego nie używał.

Uwagi krytyczne wobec Strategii

Od piątego w historii FR dokumentu planowania strategicznego najwyższej rangi należy oczekiwać wysokiego poziomu merytorycznego. Abstrahując od aksjologii dokumentu i celności dokonanej diagnozy zagrożeń, pod adresem Strategii można sformułować szereg uwag krytycznych o charakterze „warsztatowym”.

Analiza przedmiotowej Strategii prowadzi do wniosku, że – w odróżnieniu od poprzedniczek – nie zawiera ona części dotyczącej odpowiedzialności za jej realizację oraz kryteriów ewaluacji zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Bez tego Strategia jest „nieuzbrojona”, stanowi tylko swoisty zestaw postulatów. Jest to poważny błąd (który nie miał miejsca w Strategii z 2015 roku), obciążający autorów dokumentu i organy uczestniczące w jej przyjęciu (ponadto można twierdzić, że stoi w sprzeczności z dyspozycją art. 18 ust. 2 ustawy „O planowaniu strategicznym w FR”). W związku z tym dokument w obecnym kształcie winien być „zdegradowany” i określony mianem koncepcji lub doktryny bezpieczeństwa.

Zaznaczyć należy również pewną niekonsekwencję terminologiczną. Wbrew ustawie „O planowaniu strategicznym w FR”, Strategia nie wskazuje „celów i środków”, lecz „cele i zadania”, które nie odnoszą się do „polityki wewnętrznej i zagranicznej”, ale do „polityki państwowej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i rozwoju zrównoważonego FR w perspektywie długoterminowej”. Niektóre kategorie są błędnie zestawione, obok konkretnie wskazanych zagrożeń wymieniane są potencjalne ich źródła. Dotyczy to również narodowych priorytetów strategicznych: wskazywane są zarówno ich rodzaje, w tym bezpieczeństwo ekonomiczne, informacyjne,

jak i mniej precyzyjne „obszary”, takie jak: zachowanie (ocalenie) ludu rosyjskiego, rozwój potencjału ludzkiego czy postęp naukowo-techniczny. Nie jest jasne, jaką zależność autorzy Strategii dostrzegają pomiędzy zagrożeniami dla bezpieczeństwa a priorytetami rozwoju. Czy rozwój jest odpowiedzią na zagrożenia, czy też w trakcie rozwoju mogą się ujawnić zdiagnozowane zagrożenia?

Strategia odnosi się m.in. do zagrożeń dla bezpieczeństwa gospodarczego FR, podczas gdy kwestie te reguluje odrębny, przyjęty w 2017 roku, dokument – „Strategia bezpieczeństwa gospodarczego FR do roku 2030” (Указ № 208). Winien być uregulowany zakres przedmiotowy obu aktów, tym bardziej że drugi z nich nie ma oparcia w ustawach „O planowaniu strategicznym w FR” i „O bezpieczeństwie”.

Aktualna Strategia prezentuje dużo szersze rozumienie pojęcia bezpieczeństwa narodowego niż jej poprzedniczki i kładzie nacisk na odmienne niż wcześniej kwestie. Mimo że w Strategii doniosłe miejsce nadano kwestiom tożsamościowym, które w ocenie twórców dokumentu zyskały na znaczeniu, podobnej rangi nie zyskały inne istotne wymiary bezpieczeństwa, w tym demograficzne, migracyjne, czy finansowe. W porównaniu z poprzedniczką, obecna Strategia koncentruje się na konsolidacji wewnętrznej państwa, kumulowaniu własnego potencjału, traktując otoczenie międzynarodowe w kategoriach potencjalnego źródła destabilizacji, aczkolwiek nie precyzuje, jak mierzyć stopień osiągnięcia zadań strategicznych (np. odnośnie do patriotycznego wychowania), czy horyzontu czasowego jego osiągnięcia.

Strategia z 2021 roku we wstępnych ocenach rosyjskich badaczy

W ostatnich dwóch dekadach w doktrynie rosyjskiej wykształciło się nowe teoretyczne podejście do zagadnień bezpieczeństwa narodowego. Wskazać tu należy na próby sformułowania całościowej „teorii bezpieczeństwa narodowego” (Белков, 2004; Поздняков, 2013). Funkcjonująca do niedawna koncepcja bezpieczeństwa rozumianego jako „stan ochrony” spotykała się z krytyką środowisk naukowych jako pasywna, wybiórcza i nieodpowiadająca wyzwaniom współczesności. Wskazywano potrzebę kształtowania strategii zapewniającej rozwój jednostki, społeczeństwa, instytucji publicznych

poprzez jasne sformułowanie celów do osiągnięcia (Назаров, Афиногенов, 2020, s. 13).

W odniesieniu do sytuacji międzynarodowej po roku 2015 i kierunków nowelizacji Strategii rosyjska doktryna przedstawiała tezę o zaostrzeniu konfrontacji, nasileniu ryzyk i zagrożeń, stosowania sankcji w celu osiągnięcia „politycznych i gospodarczych ustępstw ze strony FR” (Иванов, Бухвальд, 2021, s. 8). Na te zagrożenia, w ocenie części badaczy, Strategia odpowiada właściwie, diagnozując nie tylko działalność „państw nieprzyjaznych” FR, ale i obiektywnie postępującą destabilizację stosunków międzynarodowych, na którą należy właściwie reagować (Белозёров, 2021, s. 25–31; Иванов, Бухвальд, 2021, s. 10). Za stosowne ocenia się odejście od paradygmatu sojuszy politycznych i skupienie uwagi na własnym potencjale (Фабричников, 2021). Wskazuje się również, że oprócz uwzględnienia aktualnych kwestii strategia mechanicznie powtarza treści z poprzednich dokumentów, co prowadzi do wrażenia o застою i braku zmian w zakresie społeczno-ekonomicznego rozwoju państwa (Механик, 2021, s. 62; Иванов, Бухвальд, 2021, s. 19). Pojawiły się również obawy, czy zawarte w Strategii zadania mogą być w ogóle zrealizowane. Dla przykładu, transformacja duchowa elit, nie mówiąc o rosyjskich masach, będzie procesem długotrwałym. Za uzasadnione można przyjąć stanowisko, że Strategia w pełni odzwierciedla polityczny kurs, który FR obrała po powrocie W. Putina na urząd głowy państwa w 2012 roku (Ильин, Морев, 2021, s. 27). Wyraża też specyfikę obecnych rządów w FR: odgórnie narzucane próby zadekretowania określonego porządku społecznego, pozorny konserwatyzm, militarystyka, wrogość i podejrzliwość nie tylko wobec świata zewnętrznego, lecz także własnych obywateli.

Zakończenie

W świetle powyższego badania odnotować należy istotne znaczenie i miejsce strategii bezpieczeństwa narodowego w systemie prawa FR. Jest ona aktem prawnym przyjmowanym w trybie dekretu prezydenta, o treści zgodnej ze stipulacjami ustaw: „O planowaniu strategicznym w FR” i „O bezpieczeństwie”. Aktualnie obowiązujący dokument z czerwca 2021 roku jest piątym tego typu w historii FR i różni się on merytorycznie od poprzednich.

Zaprezentowana ewolucja treści strategii bezpieczeństwa narodowego FR w latach 2015–2021 prowadzi do wniosku, że dokument ten wpisuje się w szerszy trend polityki odchodzenia od współpracy politycznej i prawnej z Zachodem, czego jaskrawymi dowodami była w ostatnim dziesięcioleciu aneksja Krymu i wspieranie separatyzmu we wschodnich obwodach Ukrainy, podważanie jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy reforma konstytucyjna w 2020 roku (Czachor, 2021). Obecna Strategia jest dokumentem sankcjonującym pozycję międzynarodową FR jako „oblężonej twierdzy”, która skupia się na kwestiach wzmocnienia wewnętrznego (w aspekcie polityczno-społecznym, ekonomicznym i militarnym), ograniczając jednocześnie współpracę międzynarodową. Z tego powodu wśród strategicznych priorytetów narodowych pojawiły się zagadnienia tożsamościowe, rozbudowano wątek konsolidacji społeczeństwa wokół organów władzy, a także kwestie bezpieczeństwa informacyjnego i suwerenności kulturowej.

Strategia nie jest wolna od błędów o charakterze „technicznym”, głównie brakuje jej części prakseologicznej, przypisania odpowiedzialności i wskaźników realizacji, a nadto precyzji terminologicznej. Przy ogólnej pozytywnej dotychczasowej reakcji rosyjskiej doktryny na Strategię, podnosi się jej pasywność, niedookreślenie pojęć oraz obiektywną trudność w realizacji tych zadań, które mają wzmocnić kondycję moralno-duchową społeczeństwa i jednocześnie odgrodzić je do wpływów zewnętrznych.

DR HAB. RAFAŁ CZACHOR, PROF. KAAFM

Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych
Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego
ul. G. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30–705 Kraków
rczachor@afm.edu.pl

Bibliografia

- Banasik, M. (2019). *Polityka Federacji Rosyjskiej i jej konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*. Warszawa: Difin.
- Banasik, M., Rogozińska, A. (red.) (2019). *Perspektywy zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego kreowanych przez Federację Rosyjską*. Warszawa: Difin.

- Czachor, R. (2020). „Suwerenna demokracja” – geneza, treść, krytyka współczesnej rosyjskiej myśli polityczno-prawnej. *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*, 42(3), 47–69.
- Czachor, R. (2021). Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej w 2020 r. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 3(61), 261–276.
- Czarkowska, E. (2015). Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej. W: A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więclawski (red.). *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego* (219–225). Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Dmochowski, T. (2013). Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej i jej ewolucja: ustawy federalne „O bezpieczeństwie” z lat 1992 i 2010. W: J. Marszałek-Kawa (red.). *Azjatyckie strategie bezpieczeństwa* (157–180). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kłaczyński, R. (2012). Kultura strategiczna Federacji Rosyjskiej. *Nowa Polityka Wschodnia*, 1(2), 21–38.
- Mickiewicz, P. (red.). (2021). *Rosyjska myśl strategiczna i potencjał militarny w XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Serafin, A. (2018). Koncepcja bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. W: R. Zięba (red.). *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku* (113–128). Warszawa: Poltext.
- Topolski, I. (2004). *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Włodkowska-Bagan, A. (2017). Kultura strategiczna Rosji. *Sprawy Międzynarodowe*, 3, 33–54.
- Белков, О.А. (2004). Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности. *Безопасность: информационный сборник*, 3, 91–94.
- Белозёров, В.К. (2021). Новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: от обретения смыслов к реализации. *Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки*, 2(843), 20–35.
- Ильин, В.А., Морев, М.В. (2021). Стратегия национальной безопасности – 2021: позитивные ощущения и противоречивые ожидания. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*, 14(4), 9–32.
- Иванов, О.Б., Бухвальд, Е.М. (2021). Национальная безопасность России: новые проблемы и новые приоритеты. *Экономическая теория, анализ и практика*, 4, 7–24.
- Назаров, В.П., Афиногенов, Д.А. (2020). Проблемы развития общей теории национальной безопасности в контексте корректировки Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. *Власть*, 1, 9–18.
- Караганов, С.А. (red.). (2000). *Стратегия для России. Повестка дня для Президента-2000*. Москва: Вагриус.
- Механик, А. (2021). Застой и идейная пустота власти. *Эксперт*, 22, 62–68.
- Поздняков, А.И. (2013). Сравнительный анализ основных методологических подходов к построению теории национальной безопасности. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*, 21(210), 46–53.

- Фабричников, И. (2021). Доктрина национального огораживания. Россия в глобальной политике. Pobrane z: <https://globalaffairs.ru/articles/doktrina-ogorazhivaniya/>.
- Закон № 2446-I от 5.03.1992 „О безопасности”. Pobrane z: <https://base.garant.ru/3959689/>.
- Указ Президента РФ № 1300 от 17.12.1997 „Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации”. Pobrane z: <https://base.garant.ru/3974153/>.
- Указ Президента РФ № 24 от 10.01.2000 „О Концепции национальной безопасности Российской Федерации”. Pobrane z: <https://base.garant.ru/12117978/>.
- Указ Президента РФ № 537 от 12.05.2009 „О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года”. Pobrane z: <https://base.garant.ru/57747723/>.
- Федеральный закон № 390-ФЗ от 28.12.2010 „О безопасности”. Pobrane z: <https://base.garant.ru/12181538/>.
- Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 „О стратегическом планировании в РФ”. Pobrane z: <https://base.garant.ru/70684666/>.
- Указ Президента РФ № 683 от 31.12.2015 „О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации”. Pobrane z: <https://base.garant.ru/71296054/>.
- Указ Президента РФ № 208 от 13.05.2017 г. „О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года”. Pobrane z: <https://base.garant.ru/71672608/>.
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019. Pobrane z: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44032>.
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021. Pobrane z: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46794>.
- Указ Президента РФ № 400 от 2.07.2021 „О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации”. Pobrane z: <https://base.garant.ru/401425792/>.