

Bezpieczeństwo wewnętrzne Federacji Rosyjskiej w rozwiązaniach legislacyjnych i organizacyjnych

W artykule omówiono prawne i organizacyjne uwarunkowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego Federacji Rosyjskiej. W oparciu o założenia polityki bezpieczeństwa zaprezentowano kompetencje poszczególnych organów państwa w sferze bezpieczeństwa i obronności. Przedstawiono obowiązujące rozwiązania legislacyjne i organizacyjne, dotyczące przeciwdziałaniu zagrożeniom bezpieczeństwa o charakterze militarnym i przeciwdziałania zagrożeniu terrorystycznemu. Scharakteryzowano także prawno-organizacyjne rozwiązania dotyczące systemu zarządzania kryzysowego oraz funkcjonowania policji jako instytucji zapewniającej odpowiedni poziom bezpieczeństwa publicznego.

Federacja Rosyjska jest państwem o złożonej, liczącej 89 równoprawnych podmiotów, strukturze terytorialnej¹. System władzy państwowej tworzą organy władzy federalnej oraz jej podmiotów², ale główną rolę odgrywają struktury wykonawcze. Dominującą pozycję ma prezydent Federacji, który odpowiada za prowadzenie ogólnej polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz kreowaniu współpracy w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw³. Posiada także prerogatywy wobec rządu, a jego pozycję wobec struktur władzy podmiotów Federacji sankcjonuje, wprowadzony na mocy dekretu nr 849 z 13 maja 2000 roku *O pełnomocnym przedstawicielu prezydenta Federacji Rosyjskiej w Okręgu Federalnym*, podział terytorialny państwa na 8 okręgów⁴.

¹ Strukturę administracyjną państwa tworzy 21 republik, 6 krajów związkowych, 49 obwodów, 2 miasta federalne (Moskwa i Sankt-Petersburg) 1 obwód autonomiczny (żydowski), 10 okręgów autonomicznych oraz obszary wydzielone poza granicami Federacji (Bajkonur – w Kazachstanie wydzielone części Sewastopola na Ukrainie oraz stacje polarne na Antarktydzie i w Arktyce).

² Artykuł 11 Konstytucji. W przedstawionym systemie organy ustawodawcze podmiotów Federacji pochodzą z wyborów bezpośrednich i powszechnych i pełnią funkcję organu przedstawicielskiego, uprawnionego do stanowienia prawa, jego egzekwowania i kontroli przestrzegania na podległym terytorium. Lokalne organy władzy wykonawczej realizują politykę wytyczoną im przez organy ustawodawcze oraz są odpowiedzialne za realizację zadań nakładanych przez ustawodawcze i wykonawcze władze zwierzchnie.

³ Organem władzy ustawodawczej jest Zgromadzenie Federalne, składające się z Rady Federacji oraz Dumy Państwowej. Rozwiązania konstytucyjne uznają Dumę za izbę o charakterze politycznym, z rozbudowanymi kompetencjami w sferze prawodawczej i kontrolnej oraz kreatywnej (akceptacja decyzji o mianowaniu wysokich urzędników państwowych). Działania Rady Federacji w praktyce sprowadzają się do roli „strażnika praw” Federacji.

⁴ Na jego mocy dodatkowo powołano 7 okręgów, a od 19 stycznia 2010 r. z Okręgu Południowego wydzielono dodatkowy Północnokaukaski Okręg Federalny. Rosja podzielona jest na 8 okręgów federalnych: Centralny, Południowy, Północno-Zachodni, Dalekowschodni, Syberyjski, Uralski, Nadwołżański oraz Północnokaukaski. Kierują nim mianowani przez szefa państwa gubernatorzy sprawujący między innymi nadzór nad strukturami kontroli fiskalnej oraz prokuratorami.

Tabela 1. Uprawnienia prezydenta wobec społeczeństwa i pozostałych struktur aparatu władzy

Rodzaj uprawnień	Zakres uprawnień szczegółowych
Uprawnienia ogólne	<ul style="list-style-type: none"> • Reprezentowanie Federacji Rosyjskiej • Kierowanie polityką zagraniczną • Pełnienie funkcji zwierzchnika sił zbrojnych • Zatwierdzanie doktryny bezpieczeństwa • Tworzenie struktury administracji Prezydenta Federacji • Przyjmowanie listów uwierzytelniających, • Powoływanie i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych
Uprawnienia w stosunku do parlamentu	<ul style="list-style-type: none"> • Zarządzanie referendum i wyborów do Dumy Państwowej • Przedkładanie projektów ustaw • Podpisywanie uchwalonych ustaw Federacji • Prawo weta • Prawo zwrócenie się do Zgromadzenia Federalnego z orędziem o stanie państwa i informacją o kierunkach polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa
Uprawnienia w stosunku do rządu federalnego	<ul style="list-style-type: none"> • Określanie kierunków polityki rządu • Możliwość wpływu na sposób realizacji polityki rządu oraz jego strukturę i obsadę personalną • Prawo do odwołania i powołania premiera (za zgodą Dumy) oraz członków rządu (na wniosek premiera) • Prawo do dymisji rządu w przypadku złożenia powtórnego wotum nieufności lub odmowy przez Dumę wyrażenia wotum zaufania
Uprawnienia w stosunku do sądów	<ul style="list-style-type: none"> • Przedstawianie Radzie Federacji kandydatów na sędziów sądów Konstytucyjnego, Najwyższego i NSA • Prawo wystąpienia o rozstrzygnięcie zgodności aktów prawnych z Konstytucją i dokonania jej wykładni

Źródło: opracowanie własne.

Do prerogatyw zastrzeżonych wyłącznie dla władz federalnych należy prawo do koordynowania polityki bezpieczeństwa państwa, obejmujące także kwestie nadzoru nad produkcją zbrojeniową i przemysłem obronnym, określenia zasad obrotu produkcją zbrojeniową, produkcją substancji trujących i odurzających oraz sposobu ich wykorzystania⁵. Z całokształtu działań w sferze bezpieczeństwa we wspólnej kompetencji władz federalnych i podmiotów pozostawiono tylko problematykę bezpieczeństwa publicznego oraz zarządzania kryzysowego.

⁵ Oprócz sfery bezpieczeństwa obszary wyłącznej kompetencji Federacji obejmują całokształt polityki zagranicznej, procedury uchwalania, zmiana i kontrole przestrzegania Konstytucji, regulacji ustroju federalnego, podziału terytorialnego Federacji, zakresu praw człowieka, wolności osobistych, mniejszości narodowych oraz obywatelstwa, a także dotyczących charakteru, struktury i funkcjonowania systemu politycznego władz federalnych. W jej kompetencji pozostają także kwestie zarządzania własnością państwową i stanowienia prawa w zakresie jednolitego rynku i jego funkcjonowania oraz budżetu. W kompetencji podmiotów Federacji pozostawiono zaś problematykę ochrony praw człowieka, wolności osobistych, mniejszości narodowych, szereg działań obejmujących politykę kulturową i społeczną, ochrony zdrowia i opieki socjalnej.

1. Bezpieczeństwo militarne i kierowanie obronnością państwa w rosyjskich rozwiązaniach prawnych i organizacyjnych

Rosyjską politykę bezpieczeństwa oraz wynikające z niej zadania dla systemu bezpieczeństwa określa *Strategia Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej* z 12 maja 2009 roku⁶ oraz uszczegóławiająca te założenia *Doktryna Wojenna* z 5 lutego 2010 roku⁷. Jednak w dokumentach tych uwzględniono całe spektrum zadań w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego Federacji, zwłaszcza określono w nich zadania państwa i jego instytucji⁸. Podkreślić jednak należy, że wprowadzane zmiany nie naruszają rozwiązań ustrojowych, lecz znacząco poszerzają zakres odpowiedzialności poszczególnych segmentów administracji państwa⁹. Bezpieczeń-

⁶ *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*, Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537. podtrzymała ona rozwiązania zawarte w Dekrecie Prezydenta z 05 lutego 2010 N 146 «О доктрине военной Федерации Rosyjskiej» Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. N 1082 с изменениями, в соответствии с Указом Президента РФ от 27 июня 2007 г. №817)

⁷ Указ Президента Российской Федерации „О Военной доктрине Российской Федерации” от 5 февраля 2010 г. N 146

⁸ Szczegółowe zadania poszczególnych rodzajów oraz sił zbrojnych wynikają z zapisów powyższych dokumentów, natomiast obowiązki organów władzy federalnej zostały określone w federalnej ustawie *O Obronie* z 24 kwietnia 1996 r. oraz jej kolejnych modyfikacjach. Zob. *Федеральный Закон Об Обороне* От 31 Мая 1996 Года N 61-Ф. Szczegółowe zapisy dotyczące zadań poszczególnych organów wprowadzono sukcesywnie na mocy dekretów prezydenckich z: 30czerwca 2003 (No 86- FZ), 11 listopada 2003 (No 141- FZ), 29 czerwca 2004 (No 58- FZ), 22 sierpnia 2004 (nr 122- FZ), 07 marca 2005 (No 15- FZ), 04.kwietnia 2005 (No 31- FZ), 26 grudnia2005 (No 185- FZ), 03 lipca 2006 (No 96- FZ), 06.lipca2006 (No 105- FZ), 04 grudnia 2006 (No 201- FZ), 19 czerwca 2007 (No 103- FZ) oraz 26.06.2007 (No 118- FZ).

⁹ Utrzymano przyjętą jeszcze w 1992 roku zasadę, że główną rolę w systemie bezpieczeństwa odgrywa prezydent Federacji. Rolę organu doradczego prezydenta wypełnia, powoływana na mocy na mocy art. 83 p. G Konstytucji, Rada Bezpieczeństwa Federacji. Zadaniem Rady jest wypracowywanie propozycji i rozwiązań dotyczących funkcjonowania systemu bezpieczeństwa Federacji, założeń strategicznych oraz określenie stanu bieżących zagrożeń oraz opiniowanie wniosków o wprowadzenie stanów nadzwyczajnych. Obraduje on pod przewodnictwem głowy państwa, a do grona tzw. Stałych Członków Rady należą: przewodniczący izb parlamentu, premier, wicepremier, ministrowie spraw zagranicznych, obrony, spraw wewnętrznych, szef administracji prezydenckiej, sekretarz Rady oraz szef Federalnej Służby Bezpieczeństwa oraz dyrektor Służby Wywiadu Zagranicznego. Ustawa nakłada obowiązek prowadzenia obrad rady przynajmniej raz w miesiącu, a jej decyzje są przyjmowane większością głosów jej stałych członków i wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez prezydenta. Obowiązkiem Rady jako organu doradczego prezydenta jest definiowanie interesów państwa oraz obywateli oraz określenie zagrożeń Federacji Rosyjskiej, określanie strategicznych działań, zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa Federacji, uwzględniając zalecenia prezydenta Federacji, przygotowywanie zaleceń dotyczących działań zewnętrznych w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa państwa i obywateli Federacji oraz planów operacyjnych systemu zarządzania kryzysowego i rozwiązań organizacyjnych, mających na celu poprawę koordynacji działań organów wykonawczych w procesie wykonywania decyzji podejmowanych w dziedzinie bezpieczeństwa i oceny ich efektywności. Jest ona także uprawniona do złożenia na ręce prezydenta wniosku dotyczącego wprowadzenia, przedłużenia lub rozwiązania stanu wyjątkowego. Tym samym podtrzymano stosunkowo niewielki zakres kompetencji przyznanych organom władzy ustawodawczej. Duma Państwowa posiada uprawnienia legislacyjne oraz określa wydatki federalne i zatwierdza budżet obronny Federacji. Natomiast rolą Rady Federacji jest aprobatą decyzji Dumy dotyczących planów finansowania sfery bezpieczeństwa oraz tworzonego przez izbę niższą prawa federalnego, dekretów prezydenta dotyczących angażowania sił zbrojnych lub innych formacji wojskowych do wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa i ich zadań pozaustawowych, o wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych oraz użyciu sił zbrojnych poza granicami Federacji. Zob. *Федеральный Закон Об Обороне*

stwo państwa pozostało nadal zadaniem, podporządkowanych prezydentowi Federacji¹⁰, sił zbrojnych i ma być zapewnione poprzez aktywne uczestnictwo w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz realizację funkcji odstraszania. Za praktyczną realizację polityki bezpieczeństwa, przy wykorzystaniu sił zbrojnych oraz innych formacji wojskowych i organów państwa, odpowiada rząd Federacji¹¹. Szczegółowe rozwiązania konstytucyjne nakładają na niego obowiązek konstruowania budżetu obronnego oraz opracowywania szczegółowych programów rozwojowych sfery bezpieczeństwa. Odpowiada on także za zarządzanie finansowe i materialne w siłach zbrojnych i innych struktur systemu bezpieczeństwa państwa, w tym straży granicznej, ochrony kolei, obrony cywilnej, służb wywiadu i bezpieczeństwa oraz innych formacji wojskowych. Jest instytucją decydującą o sposobie funkcjonowania i strukturze organizacyjnej kompleksu przemysłu obronnego. Jako organ prowadzący politykę bezpieczeństwa posiada prawo do wdrażania przepisów i regulacji prawnych w dziedzinie obronności, ustanawiania zadań i kierowania działaniami wszystkich organów administracji państwowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych i osób prywatnych. Nadzoruje także sposób przygotowania tych instytucji do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem utrzymania produkcji w czasie wojny, przeprowadzenia mobilizacji i tworzenia sił rezerwy. Większość z wymienionych zadań realizuje Ministerstwo Obrony we współpracy z innymi organami Federacji. Odpowiada ono za procesy modernizacyjne oraz zarządza funduszami przeznaczanymi na sferę bezpieczeństwa¹². Wprowadzona na mocy dekretu z 23 lipca 2004 roku reforma zmieniła sposób nadzoru nad siłami zbrojnymi. Kieruje nimi Minister Obrony za pośrednictwem Dowództwa Operacyjnego. Sztab Generalny jest organem planistycznym¹³. Rola lokalnych struktur władzy została natomiast ograniczona wyłącznie do realizacji zadań zleczanych przez rząd i ich prowadzenia w ścisłej współpracy z organami wojskowymi. Z tego powodu ustawodawstwo rosyjskie w większym stopniu skupia się na określeni zakresu obowiązków urzęd-

От 31 Мая 1996 Года N 61-Ф. Раздел II Статья 5 oraz Закон Российской Федерации «О безопасности», от 5 марта 1992 г. No. 2446-I Статья 16.

¹⁰ Ustawa nadała mu status „Najwyższego Zwierzchnika Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej”. Zob. Art. 4 par. 2, Rozdział II *Закон Российской Федерации «О безопасности», от 5 марта 1992 г. No. 2446-I*, oraz szereg uprawnień. Do jego kompetencji należy m.in. określanie kierunków polityki wojskowej i zatwierdzanie doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej oraz zarządzanie mobilizacji. Osobiście decyduje on o użyciu poszczególnych komponentów sił zbrojnych oraz akceptuje plany rozmieszczenia strategicznych sił jądrowych i środków ich zwalczania. Podejmuje decyzje o wykonywaniu zapisów o stanie wojennym i nadaje organizacjom status instytucji działających w interesie obrony narodowej i bezpieczeństwa państwa. Zatwierdza także wszelkie plany związane z funkcjonowaniem służb mundurowych, funkcjonowania administracji i gospodarce państwa na czas wojny oraz plany obrony terytorialnej i obrony cywilnej.

¹¹ *Ibidem* Статья 6. Odpowiada on także za stan sił zbrojnych i innych rodzajów formacji wojskowych.

¹² Ministerstwo Obrony odpowiada za: wdrażanie polityki, nadzorowanie projektów wojskowych i obrony, prowadzenie badań, produkcję, zakupy i utrzymanie sprzętu wojskowego i organizację zamówień państwa na uzbrojenie jądrowe oraz za monitoring stanu materiałów radioaktywnych. Określa także skalę finansowania nie tylko sił zbrojnych, ale także Straży Granicznej, służb ochrony kolei, obrony cywilnej, służb wywiadowczych i federalnych służb bezpieczeństwa oraz innych struktur obronnych. Zob. http://www.government.ru/institutions/ministries/docs.html?he_id=188.

¹³ Art. 1 p. 1-4 Dekretu N 1082 Prezydenta Federacji Rosyjskiej z 16 sierpnia 2004 *Положение о Министерстве обороны РФ*.

ników niższego szczebla i obywateli niż lokalnych struktur władzy¹⁴. Te są zobowiązane bowiem do wykonywania poleceń struktur nadrzędnych w postaci:

- utrzymania dostaw energii i innych zasobów, wykonania przez zakłady działające na ich terenie narzuconych zadań produkcyjno-remontowych sprzętu i dostaw materiałów na poziomie określonym przez władze wojskowe oraz realizacji innych świadczeń i usług na potrzeby Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej i innych wojsk oraz formacji wojskowych;
- przeprowadzenia mobilizacji i utworzenia sił rezerwy wg planów rządowych;
- wykonywania zadań zleconych na rzecz obrony cywilnej i terytorialnej, w tym realizacji planu relokalizacji zakładów oraz przekształcenia produkcji na cele zbrojeniowe.

Podstawę systemu obrony stanowią siły zbrojne, które są zobowiązane do powstrzymania agresji przeciwko Federacji Rosyjskiej, obrony integralności i bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej oraz wykonywania zadań zgodnie z federalną ustawą konstytucyjną oraz postanowień ustaw federalnych i traktatów międzynarodowych Federacji Rosyjskiej¹⁵.

¹⁴ Obywatel (oraz urzędnik niższego szczebla) zobowiązany jest do wykonywania powierzonych mu obowiązków w zakresie obrony, w tym podjęcia służby wojskowej, udzielania pomocy w tworzeniu wszelkich organizacji mających na celu wzmocnienie obrony państwa oraz uczestnictwa w działaniach obrony cywilnej i terytorialnej, organizowanie stowarzyszeń, których działania mają na celu wzmocnienie obrony oraz zapewnić właściwe przygotowanie mienia ruchomego i nieruchomości państwowych i prywatnych do celów obrony.

¹⁵ Obecnie rosyjska armia dzieli się na 6 Okręgów Wojskowych (Moskiewski, Leningradzki, Północnego Kaukazu, Uralu, Syberii i Dalekiego Wschodu). Sztab Generalny Rosji planuje połączenie tych 6 okręgów w cztery Dowództwa Strategiczne i pozostawienie strategicznych sił nuklearnych pod centralną kontrolą Naczelnego Dowództwa. W planach znajduje się połączenie okręgów Moskiewskiego i Leningradzkiego w Strategiczne Dowództwo Zachód, Uralskiego i części Syberyjskiego w Strategiczne Dowództwo Centrum. Dowództwo Wschód obejmować będzie pozostałą część Okręgu Syberyjskiego oraz Flotę Pacyfiku. Natomiast Strategiczne Dowództwo Południe składać się będzie z jednostek stacjonujących na Kaukazie Północnym oraz Floty Czarnomorskiej i Flotyli Morza Kaspijskiego. Siedzibami Dowództw Strategicznych będą St. Petersburg, Jekaterynburg, Rostów nad Donem i Chabarowsk Zgodnie z zapowiedziami prezydenta armia do 2015 roku zostanie także doposażona, a nowoczesne uzbrojenie ma stanowić od 15 do 30% całości potencjału technologicznego rosyjskiej armii. Zob. УКАЗ Президента РФ От 05.05.2009 N 50212 Мая 2009 Г Ора .ПРИКАЗ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ От 18 Августа 2008 Года №1 Г. Москва. Zmiany dyslokacyjne zapowiedziała natomiast Rada Bezpieczeństwa. Zob. serwis RIA Novosti 8 czerwca 2010.

Tabela 2. Zadania Sił Zbrojnych Rosji

Odstraszanie potencjalnego agresora	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymanie potencjału umożliwiającego wczesne wykrycie zagrożenia i podjęcie działań przygotowujących do użycia sił zbrojnych, w tym strategicznych sił nuklearnych na poziomie umożliwiającym zniszczenie przeciwnika. • Sukcesywne podnoszenie gotowości bojowej sił zbrojnych. • Wdrożenie strategii skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom państwa. • Organizacja obrony terytorialnej.
Zagwarantowanie gospodarczych i politycznych interesów Federacji Rosyjskiej	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom rosyjskim w obszarach konfliktów zbrojnych i destabilizacji politycznej. • Stworzenie warunków dla bezpieczeństwa działalności gospodarczej Federacji Rosyjskiej lub jej struktury gospodarczej. • Ochrona narodowych interesów Federacji Rosyjskiej na wodach terytorialnych, szelfu kontynentalnego i wyłącznej strefy ekonomicznej Federacji Rosyjskiej, a także w oceanach. • Wykonanie decyzji Prezydenta FR o przeprowadzeniu operacji przy użyciu Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej w regionach o żywotnym gospodarczych i politycznych interesów Rosji.
Realizacja operacji wojskowych w czasie pokoju	<ul style="list-style-type: none"> • Uczestnictwo w operacjach pod auspicjami organizacji międzynarodowych, w tym ONZ, WNP, lub w oparciu o prawo międzynarodowe. • Egzekwowanie międzynarodowych sankcji nałożonych na mocy decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ. • Walka z międzynarodowym terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem politycznym, w tym zapobieganie i powstrzymywanie aktów sabotażu i aktów terroryzmu. • Egzekwowanie przestrzegania porządku konstytucyjnego i prawa w podmiotach Federacji Rosyjskiej zgodnie z decyzjami najwyższych organów władzy państwowej. • Ochrona granicy państwowej Federacji Rosyjskiej, jej przestrzeni powietrznej i akwenów morskich. • Zapobieganie katastrofom ekologicznym i innych zagrożeń oraz usuwanie ich skutków.
Uczestnictwo w konfliktach zbrojnych	<p>W czasie pokoju oraz w sytuacjach kryzysowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utrzymanie strategicznego potencjału odstraszenia i realizacja zadań w celu utrzymania gotowości bojowej wojsk do pomyślnego rozwiązania sytuacji kryzysowej. • Przeprowadzenie operacji pokojowej samodzielnie lub w ramach kontyngentów, wielonarodowych. <p>W przypadku pogłębienia kryzysu lub sytuacji politycznej i wojskowo-strategicznej:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategiczne rozmieszczenie sił zbrojnych oraz utrzymanie ich w gotowości do działania do czasu zakończenia kryzysu. <p>W czasie wojny:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Odparcie ataku oraz przeprowadzenie kontruderzenia na przestrzeń powietrzną, morską i lądową przeciwnika przy założeniu, że potencjał wojskowy powinien umożliwić prowadzenie działań na dwóch frontach lub dwóch wojen o charakterze lokalnym.

Źródło: opracowanie własne na podst. УКАЗ Президента РФ От 05.05.2009 N 50212 Мая 2009 Года. Приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ От 18 Августа 2008 Года №1 Г. Москва.

Działania Sił Zbrojnych Federacji wspierane są przez Wojska Wewnętrzne MSW, które ustawowo są odpowiedzialne za zapewnienie porządku publicznego; ochronę kluczowych instalacji państwa, w tym elektrowni jądrowych; oraz uczestniczą w systemie obrony terytorialnej państwa. Dysponują one potencjałem bojowym umożliwiającym nie tylko zwalczanie poważnych przestępstw, ale także terroryzmu i innych nadzwyczajnych zagrożeń dla porządku publicznego¹⁶.

2. Walka z terroryzmem w rozwiązaniach prawnych i organizacyjnych

W ocenie władz federalnych najistotniejszymi zagrożeniami bezpieczeństwa wewnętrznego Rosji pozostają: terroryzm, katastrofy naturalne i techniczne oraz poziom różnorodnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Przeciwdziałanie zagrożeniu terrorystycznemu uznawane jest za jedno z najważniejszych zadań systemu bezpieczeństwa Federacji. Charakter podejścia do problematyki zwalczania terroryzmu wynika głównie z doświadczeń wyniesionych z konfliktu czeczeńskiego. W odpowiedzi na to zagrożenie władze rosyjskie wprowadziły rozwiązania prawne i organizacyjne, zezwalające na prowadzenie działań antyterrorystycznych o szerokim spektrum możliwości¹⁷. Ramy prawne określone zostały zarówno w dokumentach rangi ustawowej, jak i w kodeksie karnym oraz rozwiązaniach wprowadzanych przez ograny ustawodawcze organów Federacji. Uzupełniają je Dekrety Prezydenta dotyczące poszczególnych polityk państwa (doktryny obronnej¹⁸, polityki zagranicznej¹⁹, polityki morskiej²⁰, informatycznej itp.). Dokumentem regulującym zasady przeciwdziałania zagrożeniu terrorystycznemu jest ustawa federalna *O walce z terroryzmem*²¹. Podkreślono w niej obowiązek zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu i zapewnienie ochrony ludności oraz wprowadzono zasadę nieuchronności stosowania sankcji karnych wobec osób posługujących się terrorem. Uznano również, że w przedsięwzięciach antyterrorystycznych wykorzystywane będą wszelkie środki oddziaływania: od militarnych poprzez polityczne, prawne, gospodarcze i propagandowe. Za stosowne uznano także nieujawnianie technicznych środków walki i sposobu działań taktycznych²². Określono w niej także organizacyjne ramy działań antyterrorystycznych, instytucje i organy federalne, zaangażowane w walce z terroryzmem oraz wprowadzono zasadę piramidalnej struktury systemu

¹⁶ Struktura terytorialna Wojsk Wewnętrznych Federacji Rosyjskiej obejmuje okręgi Północno-Zachodni, Północny, Północny Kaukaz, Doński (Rostów nad Donem), Wołżański, Nowogrodzki (Niżny Nowograd), Uralski, Jekaterynburski, Syberyjski, Nowosybirski, Chabarowski i Wschodni.

¹⁷ Kompetentne studium dotyczące rosyjskiej polityki przeciwdziałania terroryzmowi do roku 2006 opracował K. Kraj. Zob. K. Kraj, *Rosja w walce z terroryzmem*, Kraków 2009.

¹⁸ Закон Российской Федерации «О безопасности...».

¹⁹ W *Koncepcji rosyjskiej polityki zagranicznej* z 12 lipca 2008 r. uznano, że „[...] Zgodnie z międzynarodowym i rosyjskim prawem Rosja będzie stosowała wszelkie niezbędne środki dla odparcia i zapobieżenia atakom terrorystycznym [...]”. Zob. <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>.

²⁰ Szerzej na ten temat P. Mickiewicz, *Terroryzm morski i piractwo. Analiza zjawiska i formy przeciwdziałania na przykładzie rozwiązań rosyjskich*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2, s.), s.43-52.

²¹ Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ (с изменениями от 7 августа 2000 г., 21 ноября 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 августа 2004 г.).

²² *Ibidem*, Глава I.

przeciwdziałania i zasadę jednoosobowego dowodzenia. Zgodnie z tymi zapisami kluczową rolę w systemie odgrywają: Federalna Służba Bezpieczeństwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Służba Wywiadu Zagranicznego i Ministerstwo Obrony²³, struktury terenowe służb i terenowe organy administracji państwa oraz wszelkie organizacje i osoby posiadające instrumentarium mogące zostać wykorzystane do działań antyterrorystycznych²⁴. Zawarte w niej rozwiązania prawne zostały zmodyfikowane i uszczegółowione w przyjętej w 2006 roku federalnej ustawie *O przeciwdziałaniu terroryzmu*²⁵. Uszczegółowiono w niej definicję terroryzmu, uznając że jest to *ideologia przemocy i praktycznego wpływania na decyzje rządu, samorządu lub organizacji międzynarodowych, przez zastraszanie ludności lub korzystania z innych form przemocy nielegalnych działań*, obejmująca: promowanie idei terroryzmu, rozpowszechnianie materiałów lub informacji, wezwania do podjęcia działań terrorystycznych lub uzasadnienia i podstawy do takich działań, podżeganie do podjęcia się przeprowadzenia aktu terroru oraz jego organizowanie, planowanie, szkolenie i finansowanie, tworzenie nielegalnych formacji zbrojnych, organizacji czy grupy przestępczej (i udział w jej strukturze) w celu przeprowadzenia aktu terroru oraz zatrudnienie, uzbrojenie, szkolenie i wykorzystanie terrorystów²⁶. System sankcji karnych określony został w kodeksie karnym, który zawiera wiele obostrzeń dotyczących pojęcia terroryzmu i działalności terrorystycznej. Za akt terroru uznaje on zarówno *sam napad [...] dokonany z użyciem lub z zagrożeniem jej zastosowania oraz pozostałe czynności mające na celu przygotowanie napadu*²⁷. Dokonano także ich kategoryzacji, a podstawowym kryterium definicyjnym uczyniono niejednokrotność jego dokonania, rozumianą jako dokonanie dwóch lub więcej przestępstw przewidzianych jednym artykułem lub częścią artykułu kodeksu karnego²⁸, fakt posiadania broni i jej wykorzystania. Zgodnie z rosyjskimi rozwiązaniami odpowiedzialność prawną za akt piractwa ponosi osoba poczytalna, która osiągnęła wiek 16 lat. Wprowadzono także szczegółowe zapisy dotyczące odpowiedzialności prawnej ujętych sprawców oraz zakresu jurysdykcji prawa rosyjskiego poza ścisłym terytorium Federacji (przestępstwa na morzu i obiektach należących do Federacji lub jej podmiotów gospodarczych)²⁹.

²³ *Ibidem* Глава III, Статья 6.

²⁴ *Ibidem* Глава III, Статья 7 i 8. Na podstawie ich zapisów można uznać, że wszystkie działająca na obszarze Federacji instytucje i organizacje oraz jej obywatele mają obowiązek wspierania przedsięwzięć antyterrorystycznych.

²⁵ Федеральный закон Российской Федерации *O противодействии терроризму* от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ. Z wyjątkiem art. 18-21 i 23 weszła ona w życie 6 marca 2006 r. Powyższe artykuły, regulujące kwestie odszkodowawcze i dodatkowych rozwiązań socjalnych dla osób uczestniczących w działaniach antyterrorystycznych, obowiązują od 1 stycznia 2007 roku.

²⁶ *Ibidem* Статья 3.

²⁷ Artykuł 30 *Kodeksu Karnego Federacji Rosyjskiej*.

²⁸ Rozwiązania zawarte w kodeksie karnym (art. 35) umożliwiają zaliczenie ugrupowań terrorystycznych do zorganizowanych grup przestępczych. Za taką uznaje *stałą grupę osób połączonych w celu dokonania jednego lub kilku przestępstw*. Charakteryzuje się ona stałą więzią między współuczestnikami, a także strukturą organizacyjną, może być utworzona w celu dokonania jednego lub większej liczby przestępstw. Terrorysty, jako członkowie grupy przestępczej, mogą także zostać objęci sankcjami karnymi za umyślne (na mocy art. 105) i nieumyślne (art. 24) spowodowanie śmierci jednej bądź kilku osób.

²⁹ Istotne zmiany, uszczegóławiające zapisy kodeksu wprowadzono w poprawkach Dumy, przyjętych w ustawie federalnej z 30 grudnia 2008 r. Zob. Федеральный закон Российской Федерации „*O внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму*” от 30 декабря 2008 г. N 321-ФЗ.

W ustawie *O przeciwdziałaniu terroryzmowi* określono także szczegółowe zasady użycia sił zbrojnych w operacjach antyterrorystycznych prowadzonych wewnątrz i na zewnątrz Federacji³⁰, zdefiniowano zakres zadań w ramach ochrony infrastruktury krytycznej oraz procedury ograniczania lub zawieszania niektórych praw obywatelskich i wolności osobistych w strefie działań antyterrorystycznych. Rozwiązana te uległy częściowej modyfikacji w roku 2009 na podstawie dekretu prezydenta z 10 maja 2009 roku, pod nazwą *Konceptje przeciwdziałania terroryzmowi*³¹. Określono w niej na nowo cele działań antyterrorystycznych Federacji Rosyjskiej, formy zwalczania zagrożeń oraz zasady konstruowania ram prawnych dotyczących zwalczania terroryzmu. Zgodnie z jej zapisami celem działań antyterrorystycznych Federacji jest:

- identyfikacja i likwidacja przyczyn oraz warunków sprzyjających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się terroryzmu;
- identyfikacja i ograniczenie możliwości działania oraz fizyczna likwidacji osób i organizacji mających na celu przygotowanie oraz popełnienie aktów terroryzmu i innych przestępstw o charakterze terrorystycznym;
- efektywne przeciwdziałanie oraz ściganie organizacji i osób prowadzących działalność terrorystyczną;
- zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom i zwalczanie terroryzmu, ochrona celów potencjalnych ataków terrorystycznych, w tym infrastruktury krytycznej; przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się ideologii terrorystycznych³².

Tabela 3. Zakres przedsięwzięć antyterrorystycznych podejmowanych przez organy Federacji

Typ przedsięwzięć antyterrorystycznych.		
Zapobieganie terroryzmowi	Walka z terroryzmem	Likwidacja skutków
Zakres działań		
<ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie systemu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się ideologii terroryzmu. • Bieżąca ocena rozwiązań prawnych i administracyjnych mogących wspierać zwalczania terroryzmu. • Wdrożenie regulacji prawnych, organizacyjnych i technicznych w celu zapewnienia ochrony antyterrorystycznej potencjalnym celom ataków terrorystycznych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identyfikacja osób i organizacji oskarżanych o działalność terrorystyczną. • Zwalczanie osób i organizacji terrorystycznych. • Poprawa organizacji i współdziałania operacyjnego sił antyterrorystycznych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimalizacja skutków ataków terrorystycznych w odniesieniu do strat ludzkich i materialnych. • Likwidacja powstałych skutków ataków terrorystycznych, w tym system odszkodowań dla osób fizycznych i podmiotów, których dotyczy akt terrorystyczny.

³⁰ *Ibidem* Статья 6-9.

³¹ *Концепция Противодействия Терроризму В Российской Федерации.*

³² *Ibidem*, Глава II, Статья 11.

Przewidywane środki		
<ul style="list-style-type: none"> • Polityczne (normalizacja sytuacji politycznej, ograniczenie skali napięć społeczno-politycznych). • Społeczno-gospodarcze (poprawa kondycji ekonomicznej regionów Federacji Rosyjskiej oraz wyrównywanie ich poziomu rozwoju, ograniczenie skali wykluczenia społecznego, zapewnienie ochrony socjalnej ludności). • Prawne (wdrożenie zasady nieuchronności kary za przestępstwa związane z działalnością terrorystyczną oraz regulacja procesów migracji). • Edukacyjne (promowanie społecznie istotnych wartości, stworzenie warunków do dialogu między religiami i grupami etnicznymi, wyjaśnienie istoty terroryzmu i jego zagrożenia dla społeczeństwa). • Organizacyjne i techniczne (opracowywanie i wdrażanie programów ochrony antyterrorystycznej, poprawa mechanizmów przeciwdziałania). 	<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie działań operacyjnych zaplanowanych i <i>ad hoc</i> w celu zapobieżenia aktom terrorystycznym. • Neutralizowanie terrorystów oraz ochrona obywateli, organizacji i innych instytucji. • Minimalizacja i (lub) usunięcia skutków terroryzmu. <p>Wybór konkretnych środków walki z terroryzmem zależy od poziomu zidentyfikowanych zagrożeń terrorystycznych i dokonywany jest na podstawie rozwiązań prawnych Federacji, systemu operacyjno-dochodzeniowego oraz planów przeciwdziałania obowiązujących na obszarze Federacji i jej podmiotów. Ważnym determinantem są także ograniczenia czasowe w sytuacji konieczności podjęcia działań mających na celu zapobieganie aktom terroru lub minimalizacji ich skutków.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie opieki medycznej oraz wsparcia psychologicznego. • Przywrócenie normalnego funkcjonowania systemu politycznego, gospodarczego i społecznego na obszarze poddanym atakowi terrorystycznemu • Wypłata odszkodowań za szkody moralne i materialne dla ofiar ataku terrorystycznego.

Źródło *Концепция Противодействия Терроризму В Российской Федерации*, Глава II, Статья 11-24.

Na mocy postanowień konstytucji oraz ustawy federalnej o rządzie Federacji Rosyjskiej³³ główną rolę w kierowaniu działaniami antyterrorystycznymi odgrywa rząd federalny. Podlegają mu organy federalne wymienione w ustawie *O walce z terroryzmem*, których zadaniem jest zwalczanie terroryzmu. Organem kierującym polityką antyterrorystyczną jest *Narodowy Komitet Zwalczania Terroryzmu* (NKA), powołany na mocy dekretu prezydenta Federacji *O środkach przeciwdziałania terroryzmowi*³⁴. Komitet funkcjonuje w ściśle określonym gremium. Tworzy je 20 osób, sprawujących kierownicze funkcje w strukturach centralnych aparatu władzy wykonawczej, w których gestii znajduje się zwalczanie terroryzmu. Wykaz tych stanowisk określony jest w załączniku do dekretu³⁵. Podstawowym zadaniem jest natomiast koordynacja działań podejmowanych przez terenowe struktury federalnych organów wykonawczych, organów wykonawczych podmiotów Federacji Rosyjskiej oraz samorządu terytorialnego w zakresie ograniczania możliwości działań terrorystycz-

³³ Art. 114 Konstytucji ustawa nakłada na rząd obowiązek *ochrony praworządności [...] i porządku publicznego*.

³⁴ Указ Президента Российской Федерации О Мерах По Противодействию Терроризмуот, 15 февраля 2006 года N 116.

³⁵ Состав Национального Антитеррористического Комитета По Должностям, УтвержденУказом Президента Российской Федерацииот 15 февраля 2006 г. N 116.

nych oraz likwidacji ich skutków³⁶. Zgodnie z postanowieniami dekretu do zadań Komitetu należą:

- przygotowywanie propozycji rozwiązań systemowych oraz prawnych w zakresie walki z terroryzmem;
- koordynacja działań antyterrorystycznych prowadzonych przez wymienione w dekrete federalne i samorządowe struktury aparatu wykonawczego oraz metod zwalczania terroryzmu;
- przygotowanie projektów rozwiązań ochrony socjalnej dla osób zaangażowanych w zwalczanie terroryzmu i oraz programów pomocowych dla ofiar aktów terrorystycznych;
- koordynowanie w imieniu Federacji działań podejmowanych w ramach międzynarodowego systemu zwalczania terroryzmu³⁷.

Komitetowi, za pośrednictwem Federalnego Sztabu Operacyjnego, podlegają regionalne sztaby operacyjne. Istotną rolę zarówno w Narodowym Komitecie, jak i strukturach podległych ogrywiają szefowie Federalnej Służby Bezpieczeństwa. Jej dyrektor jest Przewodniczącym NKA, a regionalne struktury FSB są zobowiązane do prowadzenia działań antyterrorystycznych, obejmujących wszelkie działania operacyjno-sledcze umożliwiające także zwalczanie terroryzmu o charakterze politycznym i ponadnarodowym. Zadaniem struktur podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych jest przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze wewnętrznym i kryminalnym lub z pobudek indywidualnych (egoistycznych)³⁸. Agencja Wywiadu Zagranicznego (SRV) odpowiada za zabezpieczenie antyterrorystyczne organów przedstawicielskich Federacji oraz przebywających za granicą jej obywateli oraz prowadzi działania antyterrorystyczne poza terytorium Federacji³⁹. Zadaniem Federalnej Służby Ochrony jest zapewnienie bezpieczeństwa obiektom infrastruktury ważnej dla funkcjonowania państwa. Natomiast zadaniem Federalnej Służby Granicznej jest przeciwdziałanie próbom przekraczania granicy państwowej przez terrorystów lub prze-

³⁶ *Ibidem* Статья 3. Natomiast struktura Komitetu, zakres kompetencji powołanych jego organów oraz ich funkcje określono w stosownych załącznikach (Состав Антитеррористической Комиссии В Субъекте Российской Федерации По Должностям, Состав Федерального Оперативного Штаба По Должностям, Состав Оперативного Штаба В Субъекте Российской Федерации По Должностям).

³⁷ W celu wykonania tych zadań Komitet ma prawo do podejmowania decyzji dotyczących organizacji, koordynacji, poprawy i oceny skuteczności działań federalnych organów władzy wykonawczej w celu zwalczania terroryzmu i monitorowanie sposobu ich realizacji, uzyskiwanie niezbędnych materiałów i informacji do federalnych organów władzy, władz lokalnych, stowarzyszeń oraz urzędników. Może także powołać specjalne grupy robocze do zbadania wybranych zagadnień związanych z terroryzmem. Zob. Положение О Национальном Антитеррористическом Комитете Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. N 116 Статья 4, 5.

³⁸ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ma rozbudowaną strukturę i kontroluje działania swoich odpowiedników na poziomie podmiotów Federacji. W jego strukturze funkcjonują, zorganizowane na wzór armii jednostki wojskowe. Szacuje się, że Milicja liczy około 500 000 funkcjonariuszy, a oddziały wojskowe MSW ponad 250 000 żołnierzy. W jego strukturze umiejscowione są jednostki OMON i SOBR.

³⁹ SVR składa się z trzech oddzielnych dyrekcji, wykonujących zadania związane z wywiadem agenturalnym (Dyrekcja S), naukowym (Dyrekcja T) oraz infiltracją służb wywiadu państw trzecich oraz ochroną obywateli Federacji za granicą państwa (Dyrekcja K). Każda z dyrekcji posiada swoje komórki w 11 wydziałach zagranicznych. Obsługę administracyjną zapewniają trzy biura, zajmujące się analizą i dystrybucją danych wywiadowczych, planowaniem działań oraz szkoleniami.

myt środków i materiałów umożliwiającą działalność terrorystyczną. Rozbudowany zakres zadań dotyczących przeciwdziałania zagrożeniu terrorystycznemu ma także Ministerstwo Obrony. Odpowiada ono za kompleksową obronę przed zmasowanymi atakami terrorystycznymi z wykorzystaniem uzbrojenia, broni masowego rażenia, materiałów wybuchowych itp., prowadzonych na terytorium lądowym, obszarach morskich i w przestrzeni powietrznej Federacji. Zasadnicze zadania, jakie powierzono temu ministerstwu w dziedzinie walki z międzynarodowym terroryzmem, sprowadzają się do:

- prowadzenia analiz dotyczących zagrożeń kreowanych przez międzynarodowy terroryzm, opracowywanie propozycji dotyczących przeciwdziałania tym zagrożeniom oraz sposobów rozwijania współpracy międzynarodowej z udziałem Federacji;
- uczestniczenia w procesie budowy efektywnego systemu wykrywania, zapobiegania i zwalczania aktów terrorystycznych na terytorium Federacji;
- stworzenia systemu przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu na terenie Federacji oraz koordynacji działań antyterrorystycznych, zwłaszcza w obiektach jądrowych;
- stworzenia systemu przeciwdziałania atakom terrorystycznym z użyciem broni masowego rażenia i eliminacji istniejących na terenie Federacji organizacji terrorystycznych i nielegalnych grup zbrojnych;
- stworzenia systemu przechwytywania dostaw i likwidacji kanałów nielegalnego handlu bronią, amunicją, materiałami rozszczepialnymi i toksycznymi;
- prowadzenia uzgodnionych z innymi organami federalnymi działań infiltrujących osoby i organizacje podejrzane o działalność terrorystyczną⁴⁰.

Tabela 4. Przedsięwzięcia antyterrorystyczne wykonywane przez poszczególne struktury sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej

Sztab Generalny Sił Zbrojnych	<ul style="list-style-type: none"> • Planowanie i organizowanie działań antyterrorystycznych w Siłach Zbrojnych oraz organizacja systemu szkolenia wojsk w tym zakresie. • Utrzymanie ścisłej wymiany informacji i kooperacji z pozostałymi centralnymi strukturami federalnego systemu działań antyterrorystycznych.
Dowódca Okręgu Wojskowego (Floty)	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymywanie wojsk (sił) w stałej gotowości do walki z terroryzmem. • Planowanie działań szczebla operacyjnego. • Utrzymanie ścisłej wymiany informacji i kooperacji z właściwymi strukturami federalnego systemu działań antyterrorystycznych.
Dowódcy jednostek wojskowych	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymywanie jednostek wojskowych w stałej gotowości do walki z terroryzmem. • Planowanie działań antyterrorystycznych szczebla taktycznego i garnizonów. • Współdziałanie z lokalnymi podmiotami zaangażowanymi w zwalczanie terroryzmu. • Prowadzenie działań w celu ochrony osób, społeczeństwa i państwa przed terroryzmem oraz zapobieganie, wykrywanie i niwelowanie skutków działań terrorystycznych na podległym obszarze. • Likwidacja przyczyn i warunków sprzyjających działalności terrorystycznej na podległym obszarze.

Źródło: Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ (с изменениями от 7 августа 2000 г., 21 ноября 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 августа 2004 г.).

⁴⁰ Утверждено Указом Президента Российской Федерации Положение о Министерстве обороны РФ от 16 августа 2004 г. N 1082 (с изменениями, в соответствии с Указом Президента РФ от 27 июня 2007 г. №817) Глава I, Статья 3.

3. Organizacja i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego

Federacja Rosyjska ma prawo do wprowadzenia na swoim terytorium dwóch stanów nadzwyczajnych: stanu wyjątkowego i stanu wojennego. Stan wyjątkowy na mocy art. 56 ust. 1 i 2 Konstytucji [...] może być wprowadzony w przypadku zaistnienia okoliczności i w trybie przewidzianym federalną ustawą konstytucyjną. Za takie okoliczności uznaje się natomiast konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i ochrony ustroju konstytucyjnego. Stan wyjątkowy może objąć swoim zasięgiem dowolną część lub całe terytorium Federacji, a ogłasza go prezydent. Wprowadzane na jego mocy postanowienia mogą ograniczać prawa i wolności obywatelskie, pod warunkiem określenia okresu ich zawieszenia. Jednakże nie dotyczy to zasadniczych praw i wolności obywatelskich⁴¹. Natomiast stan wojenny prezydent może wprowadzić w przypadku zaistnienia groźby lub faktycznej agresji przeciwko Federacji Rosyjskiej. W obydwu wypadkach prezydencki dekret podlega zatwierdzeniu przez Radę Federacji, a wprowadzenie obydwu stanów na obszarze Rosji wyklucza możliwość rozwiązania Dumy Państwowej.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące obydwu stanów nadzwyczajnych regulują federalne ustawy o stanie wojennym (z 30.01.2003 r.) i stanie nadzwyczajnym (30.05.2001 r.). Definiują one stan nadzwyczajny jako wprowadzany w określonym czasie⁴² reżim prawny działalności organów państwowych oraz przedsiębiorstw i organizacji dla zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa i ochrony ustroju konstytucyjnego Federacji. Jego celem jest normalizacja sytuacji, przywrócenie porządku prawnego, niwelacja poziomu zagrożenia obywateli oraz okazanie im niezbędnej pomocy. Działania te prowadzone są przy wykorzystaniu nadzwyczajnych środków. Stan nadzwyczajny może być on wprowadzany w przypadku:

- siłowej próby zmiany ustroju konstytucyjnego, zaistnienia masowych wystąpień ludności z użyciem przez ich uczestników przemocy, wystąpienia konfliktów narodowościowych;
- wystąpienia zagrożenia życia i bezpieczeństwa obywateli;
- wystąpienia zagrożenia dla normalnej działalności instytucji państwowych;
- wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy technicznej o wielkim zasięgu i zagrażającej życiu lub zdrowiu ludzkiemu, epidemii (także w odniesieniu do zwierząt).

Kierowniczą rolę w system zarządzania kryzysowego sprawuje *Ministerstwo Spraw Obrony Cywilnej, Sytuacji Kryzysowych i Likwidacji Skutków Klęsk Żywiołowych*, które realizuje politykę państwa dotyczącą obrony cywilnej, ochrony ludności i terytoriów, klęsk żywiołowych i katastrof technologicznych oraz bezpieczeństwa pożarowego. Odpowiada przede wszystkim za:

⁴¹ Konstytucja zabrania ograniczenia takich praw, jak: prawo do życia, godności jednostki, nienaruszalności życia prywatnego, zachowania tajemnicy osobistej i rodzinnej, ochrony czci i dobrego imienia, zachowania tajemnicy informacji dotyczących życia prywatnego, wolności sumienia i wyznania, prawa do mieszkania i ochrony praw i wolności. Podtrzymuje również zakazu tortur, stosowania przemocy, brutalnego lub poniżającego traktowania ludzi. Zob. artykuły 20, 21, 23, 24, 28, 40 i 46 Konstytucji.

⁴² Na obszarze całej Federacji nie może trwać dłużej niż 30 dni, a na jej części do 60 dni.

- prowadzenie polityki państwa dotyczącej obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego, a także ochrony przeciwpożarowej, w tym przygotowywanie i wdrażanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych;
- zapewnienie ochrony dóbr materialnych, kulturalnych i środowiska przed skutkami różnego rodzaju zdarzeń kryzysowych oraz likwidacja skutków sytuacji kryzysowej i jej następstw
- opracowywanie i wdrażanie rozwiązań systemowych określających rodzaj i sposób rozwijania oraz działania formacji ratunkowych poszczególnych gałęzi gospodarki, administracji oraz organów terenowych; kontrola ich działalności, a także zabezpieczenie rozwinięcia i koordynacja działań w sytuacjach nadzwyczajnych⁴³.

Koordinuje ono również działalność innych organów federalnych oraz nadzoruje działania humanitarne prowadzone w Rosji i poza jej granicami. Ministerstwo przewiduje środki bezpieczeństwa w takich sytuacjach, a także zbiera i analizuje informacje niezbędne do jej świadczenia funkcje opisane powyżej. prognozowanie możliwości wystąpienia i skali klęsk żywiołowych i awarii technicznych..

Rosyjski system reagowania na sytuacje kryzysowe obejmuje trzy podstawowe zadania, do których należy zaliczyć: reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych, likwidację skutków zdarzeń nadzwyczajnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa pożarowego oraz ochronę ludności. W myśl regulacji prawnych sytuacja nadzwyczajna powstaje z chwilą zaistnienia zdarzenia w postaci katastrofy naturalnej, klęski technicznej lub innej, które mogą spowodować (lub spowodowały) straty w ludziach, szkody dla zdrowia ludzkiego, zagrożenie środowiska naturalnego i znaczne straty finansowe lub przyczynić się do naruszenia warunków życia⁴⁴. Natomiast obrona cywilna to system środków zapewniających możliwości obrony i ochrony ludności przed zagrożeniami wynikającymi z prowadzenia operacji wojskowych lub ich konsekwencji oraz w sytuacjach nadzwyczajnych katastrof naturalnych i technicznych⁴⁵. Powyższe regulacje nakładają określone zadania poszczególnym elementom systemu administracyjnego państwa. Zgodnie z tymi rozwiązaniami w sytuacji nadzwyczajnej prezydent może podjąć decyzję o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego i – w określonej sytuacji – o ewentualnym użyciu Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej lub innych formacji wojskowych⁴⁶. Natomiast w odniesieniu do przedsięwzięć obrony cywilnej prezydent ma uprawnienia jedynie do zatwierdzania federalnych planów OC oraz Regulaminu

⁴³ Федеральный Закон О защите Населения И Территорий От Чрезвычайных Ситуаций Природного И Техногенного Характера (в ред. Федеральных законов от 28.10.2002 N 129-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ) р. 1-2 oraz Федеральный Закон Гражданской Обороне от 12 февраля 1998 года N 28-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 09.10.2002 N 123-ФЗ, от 19.06.2004 N 51-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ) р. 1-2.

⁴⁴ Федеральный Закон О защите Населения И Территорий От Чрезвычайных Ситуаций Природного И Техногенного Характера (в ред. Федеральных законов от 28.10.2002 N 129-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ) р. 1.

⁴⁵ Федеральный Закон Гражданской Обороне от 12 февраля 1998 года N 28-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 09.10.2002 N 123-ФЗ, от 19.06.2004 N 51-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ) р. 1.

⁴⁶ Decyzje te podejmuje na podstawie zapisów art. 56 i 88 konstytucji. Może także delegować do tych działań zarówno oddziały Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej, jak i innych formacji zbrojnych. Użycie sił zbrojnych możliwe jest jednak dopiero wówczas, gdy skala zdarzenia przekracza możliwości działań formacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Sił Obrony Cywilnej⁴⁷. Za funkcjonowanie wszystkich komponentów systemu zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych odpowiada rząd. Posiada on uprawnienia do wydawania szczegółowych zarządzenia dotyczących systemu reagowania oraz odpowiada za przygotowanie federalnych programów ochrony ludności i terytoriów w sytuacjach nadzwyczajnych; określa cele reagowania kryzysowego, szczegółowe procedury operacyjne, prawa i obowiązki federalnych władz wykonawczych oraz tworzy jednolity system zarządzania akcją, zapobiegania i likwidacji zagrożeń, zapewnia środki finansowe i materialne dla systemu zarządzania kryzysowego oraz określa procedury pomocy finansowej oraz definiuje procedury użycia wojsk Federacji Rosyjskiej w sytuacji zaistnienia klęski żywiołowej⁴⁸. Natomiast w ramach systemu obrony cywilnej jest zobowiązany do kierowania zarówno strukturą organizacyjną systemu, jak i działaniami podejmowanymi w ramach tych przedsięwzięć. Do szczegółowych jego zadań należy:

- opracowanie i wprowadzanie do systemu prawnego szczegółowych przepisów i rozwiązań w dziedzinie obrony cywilnej, w tym szczegółowych rozwiązań dotyczących podziału terytorialnego struktur reagowania kryzysowego oraz zakresu odpowiedzialności terytorialnej i przedmiotowej poszczególnych struktur systemu;
- opracowanie szczegółowych planów ewakuacji ludności, dóbr materialnych kulturowych (przy wykorzystaniu uprawnień do decydowania o kolejności ewakuacji);
- określenia wymogów, jakie muszą spełniać miejsca ewakuacji, oraz procedur magazynowania, utrzymywania i wykorzystywania zapasów na potrzeby OC⁴⁹.

⁴⁷ Zawiera on strukturę organizacyjną sił OC oraz skład delegowanych do tego systemu jednostek wojskowych i personelu cywilnego.

⁴⁸ Федеральный Закон О защите Населения И Территорий От Чрезвычайных Ситуаций Природного И Техногенного Характера (в ред. Федеральных законов от 28.10.2002 N 129-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ), p. 10.

⁴⁹ Федеральный Закон Гражданской Обороне от 12 февраля 1998 года N 28-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 09.10.2002 N 123-ФЗ, от 19.06.2004 N 51-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ), p. 7.

Tabela 5. Podział kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego pomiędzy lokalnymi strukturami administracji państwowej a władzami samorządowymi

Przedstawicielstwa władz Federacji Rosyjskiej	Lokalne struktury administracji
<ul style="list-style-type: none"> • Organizacja systemu szkoleń. • Podejmowanie decyzji o ewakuacji. • Stworzenie systemu ostrzegania i informowania ludzi o zagrożeniu lub wystąpieniu sytuacji kryzysowych. • Organizacja i prowadzenie działań ratowniczych i likwidujących skutki sytuacji kryzysowej oraz utrzymanie porządku publicznego. • Finansowanie działań związanych z likwidacją skutków i przeciwdziałanie możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej. • Tworzenie systemu finansowania i wyposażenia systemu zarządzania kryzysowego na podległym obszarze. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie szkoleń i utrzymanie w gotowości sił i środków niezbędnych do realizacji zadań wynikających z planów reagowania kryzysowego. • Organizacja systemu i prowadzenie działań ewakuacyjnych. • Prowadzenie akcji informacyjnej o zagrożeniu powstania sytuacji kryzysowej. • Stworzenie lokalnych struktur kierowania akcjami ratowniczymi, przygotowanych do samodzielnego działania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na szczeblu lokalnym. • Tworzenie lokalnych planów finansowania przedsięwzięć w ramach zarządzania kryzysowego. • Organizacja i prowadzenie akcji ratowniczych na szczeblu lokalnym oraz utrzymanie porządku publicznego w czasie prowadzenia działań.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Федеральный Закон О Защите Населения И Территорий От Чрезвычайных Ситуаций Природного И Техногенного Хараактера (в ред. Федеральных законов от 28.10.2002 N 129-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ) p. 9-11 oraz Федеральный Закон Гражданской Обороне от 12 февраля 1998 года N 28-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 09.10.2002 N 123-ФЗ, от 19.06.2004 N 51-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ) p.10-13.

Scentralizowany system zarządzania sytuacją kryzysową i systemem cywilnej powołuje, że federalne organy władzy wykonawczej są zobowiązane do opracowania szczegółowych planów oraz wdrażania środków organizacyjnych w celu ograniczenia możliwości ich zaistnienia. System przygotowywania zakłada przeszkolenie instytucji władzy organizacji pozarządowych oraz obywateli. Dotyczy ono kierowników i innych pracowników administracji publicznej, samorządów lokalnych i organizacji. Są oni szkoleni do działań w sytuacjach nadzwyczajnych w instytucjach szkolnictwa średniego i wyższego szkolnictwa zawodowego, w placówkach edukacyjnych dokształcania (kursy podyplomowe, ośrodki kariery, kolegia edukacyjne i inne licencjonowane instytucje) i bezpośrednio w miejscu pracy. Lokalne przedstawicielstwa władz federalnych są zobowiązane do wdrażania rozwiązań systemowych i przygotowania na ich podstawie szczegółowych planów działania. Szefowie tych struktur administracji państwowej odpowiadają za należyte wykonanie zadań, decydują o wielkości przydzielonych środków finansowych i materialnych oraz posiadają uprawnienia do prowadzenia szkoleń i certyfikacji. Ich zadaniem, z pomocą niższych struktur administracji, jest natychmiastowe podjęcie niezbędnych działań i wykorzystanie wszystkich środków do likwidacji skutków sytuacji kryzysowej, tworzenie i utrzymywanie lokalnych systemów ostrzegania w sytuacjach kryzysowych; organizowanie właściwego finansowania

oraz wyposażenia systemu ratowniczego i jego wykorzystywania. W sytuacji nadzwyczajnych przewiduje się wykorzystanie organizacji pozarządowych i obywateli⁵⁰.

4. Organizacja i funkcjonowanie Policji

Policja jest jedną ze służb funkcjonujących w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, której zadaniem jest ochrona życia, zdrowia fizycznego, praw i wolności obywateli, ochrony mienia oraz interesów państwa i społeczeństwa przed aktami przestępczymi. Wdrażane sukcesywnie w 2010 roku zmiany prawne i organizacyjne⁵¹ zasadniczo zmieniają jej nazwę (z nazwy Milicja), usytuowanie prawne, ale nie wpływają na charakter jej zadań. Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi podstawowe zadania tej instytucji porządku publicznego obejmują jedenaście obszarów działania, wśród których wyróżnić należy :

- zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych, handlu ludźmi oraz bronią;
- przeciwdziałanie przestępczości kryminalnej (w postaci wykrywania, identyfikacji i zwalczania oraz podejmowania działań zapobiegawczych) i wykroczeń administracyjnych;
- zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- ochrona organów państwa, w tym instytucji systemu sprawiedliwości i systemu bezpieczeństwa oraz organów regulacyjnych;
- nadzór nad działalnością detektywistyczną i ochrony oraz ochrona mienia i obiektów (na podstawie umów);
- wykonywanie innych zadań na wniosek organów władzy stowarzyszeń i obywateli⁵².

W podobny sposób uporządkowano zakres kompetencji Policji, uznając, iż określa je jedynie ustawa federalna, a sposób ich rozszerzenia wymaga przeprowadzenia jej nowelizacji⁵³. Szczegółowe zaś rozwiązania dotyczące działań określić mogą jedynie dokumenty wykonawcze sygnowane przez prezydenta i rząd federalny. Ustawowo określono także zakres możliwości stosowania środków przymusu i ograniczenia praw obywatelskich oraz formy kontroli jej działalności⁵⁴.

Policja jest instytucją podporządkowaną strukturalnie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych Federacji Rosyjskiej, ale nowy podział zadań i kompetencji nie spowoduje zasadni-

⁵⁰ Федеральный Закон О защите Населения И Территорий От Чрезвычайных Ситуаций Природного И Техногенного Характера от 21 декабря 1994 года N 68-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 28.10.2002 N 129-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ)р. 18-21.

⁵¹ Wprowadzane są one w oparciu o dekret prezydenta *O poprawie skuteczności działania MSW Rosji* oraz opracowaną na podstawie jego zapisów federalną ustawę o Policji (*Федеральный Закон о Полиции* (Проект) <http://www.mvd.ru/about/100036/10000629/>).

⁵² Były one do tej pory w określone w różnych aktach prawnych. Zostały utrzymane i jednoznacznie wymienione w najnowszym projekcie ustawy o policji. Zob. *Федеральный Закон о Полиции ...* Глава 1. Статья 2.

⁵³ *Ibidem*, Статья 2.

⁵⁴ *Ibidem*, Статья 4 i 10, 12. Kontrolę społeczną sprawować będą komisje nadzoru publicznego, tworzone w strukturach terytorialnych organów federalnych władzy wykonawczej odpowiadających za sprawy wewnętrzne.

czych zmian strukturalnych. W rosyjskiej policji pozostaną dotychczasowe pionki: Kryminalny i Bezpieczeństwa Publicznego oraz Departament Policji Podatkowej, której zadaniem jest zapobieganie przestępczości fiskalnej i finansowej. Zadaniem pionki kryminalnego jest przeciwdziałanie przestępczości, co wymaga prowadzenia wstępnego dochodzenia; poszukiwanie osób podejrzanych o dokonanie przestępstwa (lub unikają wykonania kar za przestępstwa) oraz osób zaginionych. Funkcjonuje on w ramach Głównej Dyrekcji ds. Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej MSW oraz jej 12 dyrekcji regionalnych⁵⁵. Są one odpowiedzialne za zwalczanie przestępczości zorganizowanej, korupcji oraz poważnych przestępstw kryminalnych (porwania, branie zakładników, nielegalny handel bronią). Natomiast struktury pionków Bezpieczeństwa Publicznego i Milicji (Policji) rozmieszczone są na wszystkich szczeblach od krajowego do miejskiego⁵⁶ i wykonują zadania z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa osobistego obywateli i bezpieczeństwa publicznego. Do ich zadań należy między innymi ochrona porządku publicznego, zapobieganie i zwalczanie drobnych przestępstw i wykroczeń, ujawnianie przestępstw, które wymagają wstępnego dochodzenia, ściganie przestępstw w formie dochodzenia, udzielanie pomocy obywatelom, urzędnikom, przedsiębiorcom, instytucjom oraz organizacjom i stowarzyszeniom publicznym. Część uprawnień kontrolnych, dotyczących struktur regionalnych, ustawowo scedowano na kierowników terytorialnych organów federalnych władzy wykonawczej odpowiadających za bezpieczeństwo wewnętrzne oraz na władze wykonawcze podmiotów Federacji⁵⁷. Zasadniczą zmianą jest natomiast, zapowiedziane w projekcie ustawy, rozszerzenie zakresu funkcji kontrolnych organów przedstawicielskich przez wprowadzenie obowiązku udzielania informacji o działaniach Policji na forum organów ustawodawczych podmiotów Federacji oraz organów przedstawicielskich niższych szczebli administracji samorządowej.

Podsumowanie

Rosyjskie rozwiązania organizacyjne i legislacyjne dotyczące systemu bezpieczeństwa stanowią kompleksową wizję przeciwdziałania współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom dla żywotnych i strategicznych interesów narodowych Federacji. Realizacja przez poszczególne struktury aparatu państwowego strategii bezpieczeństwa pozwala na zachowanie autonomii strategicznej, a w wymiarze zewnętrznym utrzymania roli jednego z najważniejszych uczestników globalnego systemu bezpieczeństwa. W wymiarze wewnętrznym przyjęte rozwiązania wzmacniają rolę aparatu administracyjnego i pozostających w jego dyspozycji sił

⁵⁵ Są to dyrekcje regionalne: Obwodu Moskiewskiego, Północna, Północno-Zachodnia, Centralna, Południowa, Północnego Kaukazu, Wołga, Syberii Wschodniej, Syberii Zachodniej, Uralu i regionu Wołga-Wiatka.

⁵⁶ W niektórych aglomeracjach miejskich utworzono lokalne struktury milicji, które posiadają uprawnienia Milicji MSW, czyli egzekwowanie prawa na ulicach, kontrola i prewencja na podległym obszarze oraz kontrola ruchu pojazdów mechanicznych.

⁵⁷ Natomiast zasadniczą zmianą mającą na celu zwalczanie korupcji jest zapisany w ustawie zakaz dofinansowania budżetów lokalnych struktur MSW przez władze samorządowe i podmiotów federacji. Ponadto wprowadzane zmiany przewidują, ograniczenie kadry urzędniczej o 20% oraz podjęcie szerokiej akcji zwalczania korupcji. Zob. Указ Президента РФ О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. N 1468.

i środków zwiększających poziom bezpieczeństwa struktur państwowych oraz obywateli. *Novum* stanowi natomiast polityka wzmacniania roli i wpływu społeczeństwa oraz instytucji kontrolnych na funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, co symbolizują przeobrażenia w strukturze Policji.

Internal security of Russian Federation in legislative and organisational solutions Summary

The article discusses legal and organisational determinants of the internal security system of the Russian Federation. Based on the assumptions of the security policy the competences of particular state bodies as regards the security and defences have been presented. The binding legislative and organisational solutions which concern the prevention of military threatening of security and the prevention of a terror threat have been presented. Also the legal and organisational solutions regarding the crisis management system and functioning of the police as an institution that provides an appropriate level of public security have been discussed.