



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 4 (108) • 17 stycznia 2003 r. • © PIISM

nr egz. ~~PIISM/4~~

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dolęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wicelona Lach (sekretarz redakcji), Rafał Morawiec

Polityka obronna Federacji Rosyjskiej

Adam Eberhardt

Uwarunkowania. Federacja Rosyjska (FR) jako prawny sukcesor Związku Sowieckiego objęła stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ oraz zobowiązała się do przestrzegania zawartych przez ZSRS umów w dziedzinie rozbrojenia i kontroli zbrojeń. Władze rosyjskie odziedziczyły również cały potencjał nuklearny oraz zdecydowaną większość sił konwencjonalnych. Pod rosyjskim dowództwem znalazło się około 3 mln spośród 4,2 mln żołnierzy i pracowników cywilnych sowieckich sił zbrojnych. Przejęcie przez FR praw i obowiązków ZSRS w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa traktowano w Moskwie jako instrument służący maksymalizacji międzynarodowej pozycji państwa. Jednak głęboki kryzys społeczno-gospodarczy wymuszał demilitaryzację oraz restrukturyzację gospodarki zorientowanej na potrzeby tzw. kompleksu wojskowo-przemysłowego.

Rosja stanęła przed koniecznością wypracowania polityki obronnej, odpowiadającej zmiennej sytuacji międzynarodowej. Zakończenie zimnowojennej rywalizacji oznaczało zmniejszenie się ryzyka wciągnięcia Rosji w konflikt globalny, który mógł się wiązać z użyciem broni masowego rażenia. Głębokiej reorientacji wymagały stosunki z USA i NATO, postrzeganymi dotąd jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

Jednocześnie załamanie się układu bipolarnego i niezależnienie się byłych republik sowieckich doprowadziło do wybuchu konfliktów o charakterze lokalnym czy regionalnym – w Mołdowie, na Południowym Kaukazie oraz w Azji Środkowej. Niestabilność polityczna państw postsowieckich oraz konflikty etniczne i terytorialne między nimi stanowiły i nadal mogą stanowić zagrożenie dla Rosji i jej regionalnych interesów. Należy jednocześnie podkreślić, że FR pozostaje związana układem sojuszniczym z częścią tych republik, co również warunkuje założenia jej polityki obronnej¹.

Nowym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Rosji i wyzwaniem dla jej polityki obronnej są również konflikty o charakterze wewnętrznym. Głównym źródłem niestabilności w ostatniej dekadzie był separatyzm czeczeński. Podejmowane próby militarnego uregulowania sytuacji w Czeczenii stanowią dla władz FR poważny problem polityczny i społeczny, a także powodują znaczne obciążenie finansów państwa.

¹ Stronami Układu o bezpieczeństwie zbiorowym WNP, zawartego w Taszkencie 15 maja 1992 r., są obecnie: Rosja, Białoruś, Armenia, Kazachstan, Tadżykistan i Kirgistan.

Koncepcja. Podstawowym aktem prawnym określającym kompetencje rosyjskich organów władzy państwowej w dziedzinie obronności państwa jest Konstytucja FR z 12 grudnia 1993 r.² Przepisy ustawy zasadniczej przyznają najszerze uprawnienia w dziedzinie obronności państwa prezydentowi. Jest on zwierzchnikiem sił zbrojnych, zaś jego wyłączną prerogatywą jest mianowanie i odwoływanie wyższego dowództwa armii oraz zatwierdzanie doktryny wojennej. Prezydent wydaje dekrety o stanie wojennym i stanie wyjątkowym. Oba dekrety musi zatwierdzić Rada Federacji. Wyższa izba parlamentu podejmuje również decyzję o użyciu sił zbrojnych poza terytorium Rosji. Z kolei uprawnienia Dumy Państwowej w dziedzinie obronności ograniczają się wyłącznie do stanowienia prawa.

Podstawowe założenia rosyjskiej strategii obronnej sformułowano w Doktrynie wojennej FR³, podpisanej przez prezydenta Władimira Putina 21 kwietnia 2000 r. Wśród czynników zagrażających bezpieczeństwu Rosji wymieniono m.in. próby marginalizacji roli ONZ i OBWE przez inne państwa, a zwłaszcza podejmowanie przez nie akcji wojskowych bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa. Negatywnie odniesiono się do działań podważających porozumienia w dziedzinie ograniczenia i kontroli zbrojeń. W Doktrynie skrytykowano rozszerzanie sojuszy i bloków wojskowych „na szkodę bezpieczeństwa wojskowego FR”. Podkreślono również zagrożenie, jakie niesie ze sobą międzynarodowy terroryzm, separatyzm o podłożu etnicznym i religijnym oraz konflikty zbrojne u granic Rosji i jej sojuszników.

Katalog zagrożeń sformułowanych w Doktrynie wojennej jest czytelnym nawiązaniem do sytuacji międzynarodowej w momencie jej opracowywania – uwzględniono doświadczenia wynikające z operacji wojskowej NATO w Kosowie, rozszerzenia Sojuszu o Polskę, Republikę Czeską i Węgry, zapowiedzi wystąpienia Stanów Zjednoczonych z układu ABM, a także konsekwencje konfliktu w Czeczenii. Zmiany w sytuacji międzynarodowej po 11 września 2001 r., których wynikiem było m.in. zbliżenie rosyjsko-amerykańskie i zatwierdzenie nowej formuły współpracy Rosja–NATO (maj 2002 r.), niewątpliwie wymuszają na rosyjskich władzach konieczność redefinicji założeń polityki bezpieczeństwa.

Rosyjska doktryna wojenna, zgodnie z treścią dokumentu z 2000 r., ma charakter obronny. Zadaniem sił zbrojnych jest odparcie ewentualnej agresji przeciwko Rosji bądź państwu sojuszniczym. Siły Zbrojne FR mogą być również użyte w konfliktach wewnętrznych, w celu ochrony porządku konstytucyjnego oraz integralności terytorialnej państwa. W Doktrynie podkreślono, że FR prowadzi wspólną politykę obronną z Białorusią w ramach Państwa Związkowego oraz dąży do wzmocnienia integracji wojskowej, a w perspektywie utworzenia wspólnej przestrzeni obronnej z państwami WNP w ramach systemu bezpieczeństwa zbiorowego.

Pomimo zmniejszenia się prawdopodobieństwa wybuchu konfliktu globalnego, w doktrynie wojennej z 2000 r. (podobnie jak i w poprzednim dokumencie tego typu, jakim były Główne Założenia Doktryny Wojennej FR z 2 listopada 1993 r.) dużą rolę przywiązuje się do polityki odstraszenia nuklearnego. Rosja nie wyklucza możliwości użycia broni atomowej nie tylko w ramach działań odwetowych, ale również w odpowiedzi na „agresję z użyciem broni konwencjonalnej, w sytuacjach krytycznych dla bezpieczeństwa narodowego”. Jednocześnie FR jest gotowa do ograniczania potencjału jądrowego na mocy porozumień z USA i innymi państwami posiadającymi ten rodzaj broni.

Realizacja. Bezpośrednio po rozwiązaniu ZSRS władze Rosji przedsięwzięły kroki w celu utworzenia jednolitych sił zbrojnych na obszarze WNP, co miało stanowić instrument utrzymywania rosyjskiej dominacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Jednak gdy w pierwszej połowie 1992 r. poszczególne republiki zaczęły tworzyć własne, wyłączone spod wspólnego dowództwa armie, wymusiło to reakcję Rosji. Początek formowaniu

² Przepisy te są uszczegółowione w ustawie z 31 maja 1996 r. o obronie, która określa również strukturę sił zbrojnych, zasady i organizację obrony Rosji, prawa i obowiązki obywateli w tej dziedzinie.

³ Treść wszystkich aktów prawnych cytowanych w niniejszym tekście jest dostępna w internetowej bazie informacji prawniczej „Sistema”, <http://www.systema.ru>

samodzielnych rosyjskich sił zbrojnych dał dekret prezydenta z 7 maja 1992 r. Jeszcze wcześniej, 16 marca 1992 r., powołano Ministerstwo Obrony FR, które w miarę dezintegracji struktur wspólnotowych, przejmowało kolejne zadania w dziedzinie realizacji polityki obronnej.

Obecnie nie można mówić o istnieniu wspólnej polityki obronnej nie tylko WNP, lecz także państw związanych Układem o bezpieczeństwie zbiorowym. Projekty zakładające rozwój współpracy wojskowo-politycznej (stworzenie połączonego systemu obrony przeciwlotniczej, wspólna ochrona granic zewnętrznych, koordynacja w dziedzinie wojskowo-technicznej) na skutek sprzeczności interesów pozostały w większości niezrealizowane, a w najlepszym wypadku są wcielane w życie jedynie na poziomie dwustronnych umów międzynarodowych.

Kryzys gospodarczy wywołany transformacją ustrojową głęboko dotknął również rosyjską armię. Wydatki wojskowe sięgają obecnie 3,8 % PKB Rosji, podczas gdy pod koniec lat osiemdziesiątych sowiecki budżet wojskowy wynosił, według szacunkowych danych, około 20% ówczesnego PKB. Oszczędności wymusiły redukcję stanu sił zbrojnych, które liczą obecnie około 2 mln osób (1,15 mln żołnierzy i blisko 900 tys. personelu cywilnego). Ograniczono również wydatki na zakup sprzętu i technologii, co gwałtownie pogorszyło sytuację przemysłu zbrojeniowego. Niedostateczne finansowanie obrony, w powiązaniu z postępującym w latach dziewięćdziesiątych głębokim osłabieniem struktur państwa, negatywnie odbiło się na zdolności bojowej sił zbrojnych. Przez lata narastały problemy społeczne, rosło zadłużenie państwa wobec wojskowych i pracowników cywilnych armii. Najwyraźniejszym przejawem opisywanego kryzysu jest zakończona porażką sił federalnych pierwsza wojna czeczeńska (1994–1996). Również trwająca od połowy 1999 r. nowa ofensywa rosyjska w Czeczenii (zwana oficjalnie operacją antyterrorystyczną) nie doprowadziła do trwałej pacyfikacji tej republiki, mimo że w konflikcie na stałe zaangażowanych jest w sumie około 90 tys. żołnierzy tzw. struktur siłowych⁴. Jednocześnie, pomimo olbrzymich kosztów, postanowiono realizować projekt wyposażenia sił strategicznych w nowoczesne balistyczne pociski Topol-M, co wskazuje na brak konsekwencji w realizacji założeń polityki obronnej.

Od kilku lat ścierają się dwie koncepcje reorganizacji rosyjskich sił zbrojnych, za jedną z nich stoi szef Sztabu Generalnego gen. Anatolij Kwasznin, druga jest forsowana przez kierownictwo Ministerstwa Obrony. Kwasznin twierdzi, że dzisiejszej Rosji, zaangażowanej w konflikty lokalne, potrzebna jest sprawna armia konwencjonalna z dobrze wyposażonymi siłami szybkiego reagowania. Jego przeciwnicy podkreślają, że najtańszym i najpewniejszym sposobem zapewnienia Rosji bezpieczeństwa i pozycji mocarstwowej jest oparcie polityki obronnej o odstraszanie jądrowe. Istniejące kontrowersje utrudniają wypracowywanie i wcielenie w życie jednolitej koncepcji modernizacji sił zbrojnych, co Władimir Putin wielokrotnie zaliczał do głównych zadań swojej prezydentury.

⁴ Pojęcie struktur siłowych obejmuje w Rosji nie tylko jednostki podległe Ministerstwu Obrony, ale również m.in. podległe Ministerstwu Spraw Wewnętrznych wojska wewnętrzne, wojska pograniczne oraz oddziały podporządkowane Federalnej Służbie Bezpieczeństwa.

OGŁOSZENIA

*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
zaprasza na III cykl wykładów publicznych*

**Polska w Unii Europejskiej:
Jaka polityka zagraniczna?**

23 października 2002 – Jerzy Buzek

26 listopada 2002 – Józef Oleksy

17 grudnia 2002 – Waldemar Pawlak

23 stycznia 2003 – Hanna Suchocka

27 lutego 2003 – Jan Olszewski

27 marca 2003 – Jan Krzysztof Bielecki

24 kwietnia 2003 – Tadeusz Mazowiecki

22 maja 2003 – Włodzimierz Cimoszewicz

17 czerwca 2003 – Ryszard Stemplowski (PISM)

**Pałac Staszica, Nowy Świat 72
Sala Lustrzana, godz. 18¹⁵**

Telefoniczna rezerwacja miejsc siedzących – 556 8009 –
w ciągu dwóch dni poprzedzających dzień wykładu (10⁰⁰-16⁰⁰).

**Terminy wykładów mogą ulec zmianie
Informacje: www.pism.pl**