

RAPORT OSW

OSW



PUTIN PO RAZ CZWARTY

STAN I PERSPEKTYWY ROSJI (2018–2024)

Zespół OSW

RAPORT OSW

WARSZAWA
MARZEC 2018

PUTIN PO RAZ CZWARTY

STAN I PERSPEKTYWY ROSJI (2018–2024)

Zespół OSW



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

AUTORZY RAPORTU

Maria Domańska, Marek Menkiszak, Witold Rodkiewicz, Iwona Wiśniewska, Andrzej Wilk,
Katarzyna Chawryło, Szymon Kardaś, Jan Strzelecki, Piotr Żochowski

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Adam Eberhardt, Marek Menkiszak

REDAKCJA

Anna Łabuszewska

WSPÓŁPRACA

Halina Kowalczyk

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

WYKRESY I MAPY

Wojciech Mańkowski

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Pavel L Photo and Video/Shutterstock.com

SKŁAD

GroupMedia

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel.: + 48 /22/ 525 80 00

Fax: + 48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-21-0

Spis treści

TEZY /5

1. Stan obecny /5
2. Główne wyzwania /6
3. Perspektywy /7

WSTĘP /9

I. SYTUACJA POLITYCZNA I SPOŁECZNA /10

1. Stan obecny /10
2. Główne wyzwania /16
3. Perspektywy /19

II. GOSPODARKA /22

1. Stan obecny /22
2. Główne wyzwania /26
3. Perspektywy /29

III. POLITYKA ZAGRANICZNA /32

1. Stan obecny /32
2. Główne wyzwania /38
3. Perspektywy /39

IV. SIŁY ZBROJNE /44

1. Stan obecny /44
2. Główne wyzwania /49
3. Perspektywy /51

Aneks 1. Najważniejsze represyjne zmiany legislacyjne w Rosji w latach 2012–2017 /53

Aneks 2. Struktury bezpieczeństwa Rosji /57

Aneks 3. Przyrost produkcji gazu i ropy w Rosji w okresie 2000–2017 /63

Aneks 4. Dochody i wydatki budżetowe FR z podziałem na rozdziały /64

Aneks 5. Największe inwestycje infrastrukturalne w sektorze ropy i gazu
w okresie 2000–2017 /65

Aneks 6. Odpływ kapitału netto /66

Aneks 7. Rosyjskie Siły Zbrojne na zachodnim kierunku strategicznym /67

TEZY

1. Stan obecny

- Pod rządami Władimira Putina w Rosji został stworzony system autorytarny, w którym władza prezydenta, opierająca się na szerokich formalnych prerogatywach, dodatkowo jest wzmacniana przez nieformalne mechanizmy i sieci zależności przenikające formalne instytucje władzy i gospodarki. Rdzeniem tych sieci jest skupiona wokół prezydenta wąska grupa rządząca, której członkowie uważają się za właścicieli Rosji, uprawnionych do pasożytowania na niej. Sposobem utrzymywania systemu jest m.in. zacieśnianie mechanizmów kontroli nad państwem i społeczeństwem, represjonowanie oponentów i dyscyplinowanie własnego zaplecza politycznego. Ważnymi narzędziami legitymizacji są wielkomocarstwowa polityka i propaganda państwowa, odwołująca się do wzorców sowieckich.
- Rosyjska gospodarka jest w dużej mierze zależna od dochodów z eksportu nośników energii; zależność ta pod rządami Putina systematycznie rosła. Kolejnym kluczowym zjawiskiem była dominacja państwa w gospodarce. Efektywność funkcjonowania gospodarki obniża polityzacja decyzji gospodarczych i czerpanie przez członków elity rządzącej renty korupcyjnej. W stosunkach gospodarczych z zagranicą rośnie protekcjonizm.
- Do początku trzeciej kadencji Putina (2012) Rosja prowadziła politykę „miękkiego rewizjonizmu”, polegającą na kontestowaniu i osłabianiu postzimnowojennego liberalnego ładu międzynarodowego przy jednoczesnym korzystaniu z jego dobrodziejstw ekonomicznych. Jednak podczas trzeciej kadencji (2012–2018) rewizjonizm Moskwy stał się bardziej agresywny. Kreml użył siły militarnej oraz rozpętał wojnę cybernetyczno-informacyjną przeciwko Zachodowi i jego partnerom. Rosja zintensyfikowała także próby forsowania integracji gospodarczo-politycznej na obszarze postradzieckim oraz zacieśniała współpracę z państwami niezachodnimi, zwłaszcza z Chinami. Moskwa powróciła przy tym jako aktywny gracz na Bliski Wschód i zwiększyła swoją obecność w innych regionach, odbudowując w rosyjskim społeczeństwie swój mocarstwowy wizerunek.
- Zmiany, jakie Kreml wprowadził w rosyjskich siłach zbrojnych od początku rządów Putina, polegały najpierw na powstrzymaniu degradacji potencjału militarnego, a następnie realizacji pilotażowych projektów w zakresie reorganizacji (głównie odejścia od struktury odziedziczonej po ZSRR) oraz

przebrożenia armii. Towarzyszył temu znaczący wzrost aktywności szkoleniowej. Już po wojnie z Gruzją (2008) podniesiono wydatki na cele wojskowe do poziomu umożliwiającego szeroko zakrojoną profesjonalizację i modernizację techniczną Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej, której najistotniejszym rezultatem było zniwelowanie przewagi technologicznej Zachodu (obecnie przewagę nad Rosją mają tylko USA). Wojnie z Ukrainą (od 2014) towarzyszyła rozbudowa formacji o charakterze ofensywnym (szczególnie na zachodnim kierunku strategicznym), a wojna w Syrii (od 2015) przyspieszyła przeobrażanie armii w nowe generacje uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

2. Główne wyzwania

- W sferze politycznej głównym wyzwaniem pozostaje, stopniowo zaostrzająca się, rywalizacja wewnątrz elity władzy o kurczące się zasoby oraz wpływy, pozwalające na korzystanie z nich. Problemem jest dysfunkcjonalność zarządzania państwem, wynikająca m.in. z personalizacji władzy. Prowadzi to m.in. do trudności we właściwym i wczesnym rozpoznawaniu nastrojów społecznych, które pogarszają się głównie na tle pauperyzacji ludności, co stwarza ryzyko protestów społecznych.
- W sferze gospodarczej głównym wyzwaniem jest spadek wydolności modelu surowcowego gospodarki, który nie zapewnia już stabilnego wzrostu i powoduje powtarzające się kryzysy ekonomiczne. Pogarszają to – nie najlepsze dla Rosji – trendy na światowych i regionalnych rynkach energetycznych. Problemem może być też potencjalne zaostrzenie amerykańskich sankcji gospodarczych. Inne kluczowe wyzwania to negatywne konsekwencje postępującego starzenia się rosyjskiego społeczeństwa, w tym zbyt kosztowny system emerytalny oraz niedobór zagranicznych inwestycji, wynikający ze złego klimatu inwestycyjnego.
- W wyniku agresywnej polityki Rosji poziom jej konfrontacji z Zachodem, a zwłaszcza z USA, osiągnął niebezpieczne dla niej rozmiary i spowodował znaczące koszty. Największym wyzwaniem jest w związku z tym dla Rosji eskalacja konfliktu z USA. Ponadto problemem Moskwy jest niechęć niezachodnich partnerów do udzielania jej zdecydowanego wsparcia w konflikcie z Zachodem. Dotyczy to m.in. Chin, od których Rosja jest coraz bardziej uzależniona. Także tam, gdzie Rosja osiągnęła polityczno-militarny sukces, jak w Syrii, jest on oparty na kruchych podstawach. Wyzwaniem dla Rosji pozostaje też wojna niskiej intensywności z Ukrainą w Donbasie, gdzie Moskwa poniosła jak dotąd strategiczną porażkę.

- Dla Sił Zbrojnych FR głównym wyzwaniem pozostaje bariera technologiczna, od której przełamania zależne będzie wprowadzanie nowych kategorii uzbrojenia. W bliskiej perspektywie na realizację programów modernizacji technicznej armii rzutować będą także sankcje, utrudniające pozyskanie nowoczesnych technologii zbrojeniowych z Zachodu i wymuszające na Rosji ponoszenie kosztów rozwoju i wdrożenia własnych odpowiedników. Mimo tego Rosji udaje się jednak rozwijać pewne nowe projekty, zwłaszcza w sferze broni strategicznej.

3. Perspektywy

- Załamanie się obecnego systemu władzy w Rosji w perspektywie najbliższych sześciu lat wydaje się mało prawdopodobne, choć punktowo mogą się pojawiać przejawy jego destabilizacji, m.in. z powodu protestów społecznych, głównie na tle socjalnym, oraz konfliktów w elitach. Władze nie będą przeprowadzać żadnych reform systemowych, ale będą zmuszone do niewielkich formalnych korekt w związku z decyzją o przedłużeniu (najprawdopodobniej) lub sukcesji rządów Putina. Postępować też będzie proces „technokratyzacji” władzy w centrum i w regionach (przyjaciół Putina i silnych liderów zastępować będą na formalnych stanowiskach wykonawcy bez własnego zaplecza).
- Nie dojdzie do istotnych reform gospodarczych, a gospodarka Rosji pozostanie zależna od czynników zewnętrznych, przede wszystkim wahań koniunktury surowcowej. Mimo realizacji energetycznych projektów infrastrukturalnych eksport rosyjskich surowców znacząco nie wzrośnie; nie dojdzie też do zasadniczej dywersyfikacji jego kierunków. Władze będą zmuszone zmniejszyć koszty funkcjonowania obecnego systemu, m.in. poprzez dalszą redukcję wydatków socjalnych. Gospodarka będzie znajdować się w stagnacji (niskim wzroście).
- Spośród trzech możliwych scenariuszy rosyjskiej polityki zagranicznej podczas czwartej kadencji Putina: defensywno-transakcyjnego, konfrontacyjno-kryzysowego i inercyjno-oportunistycznego, najbardziej prawdopodobny jest jeden z dwóch ostatnich. Ich wybór przez Rosję będzie podyktowany z jednej strony jej oceną sytuacji (w tym poziomie kryzysu kluczowych państw i całej wspólnoty zachodniej), a z drugiej czynnikami zewnętrznymi (zwłaszcza postawą USA wobec Rosji). Model konfrontacyjno-kryzysowy polegać będzie na zaostrzeniu pośredniej (*proxy*) konfrontacji Rosji z Zachodem (zwłaszcza USA) poprzez np. wznowienie działań

wojennych na większą skalę na Ukrainie, intensyfikację działań destabilizacyjnych na Bałkanach czy nawet przeprowadzanie operacji „hybrydowych” przeciwko państwom bałtyckim. Natomiast scenariusz inercyjno-opportunisticzny polegać będzie na obronie przez Rosję dotychczasowych zdobyczy (geo)politycznych oraz próbach agresywnego wykorzystywania pojawiających się okazji („zmęczenia” Zachodu konfliktem i narastania jego kryzysu wewnętrznego) do zademonstrowania własnych możliwości militarnych, potencjału szkoderstwa interesom zachodnim oraz na tworzeniu problemów, przy rozwiązaniu których udział Rosji byłby niezbędny. Rosja w szczególności będzie próbowała wbijać klin pomiędzy USA i ich sojuszników, oferując tym ostatnim perspektywę normalizacji stosunków i powrotu do współpracy, zwłaszcza gospodarczej. Moskwa nadal zacieśniać będzie współpracę z Chinami, próbując korzystać ze wzrostu ich potęgi. Rosja być może zwiększy swoje wpływy na Białorusi i na Kaukazie Południowym, ustępując stopniowo w Azji Centralnej pola Chinom. Mimo fiaska na Ukrainie Moskwa nie zrezygnuje z prób jej podporządkowania.

- Rosyjskie siły zbrojne kontynuować będą, zasadniczo w zgodzie z przyjętym planem, modernizację techniczną i zmiany organizacyjne, podnoszące ich gotowość bojową i przygotowujące do hipotetycznego konfliktu zbrojnego z NATO. W sytuacji osiągnięcia wieloaspektowej (w zakresie wyszkolenia, liczebności i zaawansowania technologicznego) przewagi nad większością europejskich członków Sojuszu głównym punktem odniesienia i jedynym realnym przeciwnikiem pozostanie dla nich armia amerykańska. Należy jednak przyjąć, że mimo podejmowanych działań – szczególnie w zakresie rozwoju broni strategicznych – Rosji nie uda się zniwelować asymetrii w dziedzinie zaawansowanych systemów uzbrojenia.

WSTĘP

18 marca 2018 roku Władimir Putin został po raz czwarty wybrany na urząd prezydenta Federacji Rosyjskiej i na początku maja rozpocznie swoją kolejną kadencję, która, zgodnie z rosyjskim prawem, ma trwać do 2024 roku. W trakcie swoich, trwających od początku 2000 roku rządów, Putin i jego współpracownicy poważnie zmienili Rosję, jej system polityczno-gospodarczy i politykę zagraniczną.

Niniejszy Raport ma na celu, po pierwsze, podsumowanie rezultatów dotychczasowych rządów Putina w sferze polityki wewnętrznej, gospodarki i polityki zagranicznej oraz w powiązanych z nimi obszarach bezpieczeństwa i obronności. Po drugie, scharakteryzowanie głównych wyzwań, przed jakimi stoją władze Rosji na progu czwartej kadencji Putina. Po trzecie wreszcie, nakreślenie perspektyw polityki Kremla oraz prognoz rozwoju sytuacji w Rosji w wyżej wymienionych sferach.

Z tego względu Raport został podzielony na cztery główne rozdziały: pierwszy, poświęcony zagadnieniom wewnętrznej sytuacji politycznej i społecznej, drugi – polityce i sytuacji gospodarczej, trzeci – polityce zagranicznej oraz czwarty – Siłom Zbrojnym Federacji Rosyjskiej. Kwestie stanu i rozwoju sektora bezpieczeństwa wewnętrznego, powiązane ściśle z sytuacją wewnątrzpolityczną, z uwagi na specyfikę, zostały w większości omówione w odrębnym aneksie. W innych aneksach zawarte są też dodatkowe informacje i dane, pogłębiające wybrane wątki części zasadniczej Raportu.

Ambicją Raportu nie jest kompleksowe i pogłębione przedstawienie sytuacji i prognoz dotyczących Rosji, lecz przybliżenie, w skrótovej formie i w sposób możliwie przystępny dla szerszego Czytelnika, najważniejszych, zdaniem autorów, zjawisk, procesów i trendów.

I. SYTUACJA POLITYCZNA I SPOŁECZNA

1. Stan obecny

Trzecia kadencja prezydencka Władimira Putina (lata 2012–2018) upłynęła pod znakiem jednoznacznego zaostrzania kursu polityki wewnętrznej. Stopniowy demontaż systemu jelicynowskiego od 2000 roku i wprowadzanie do ułomnej demokracji rosyjskiej kolejnych elementów autorytaryzmu doprowadziły do wykrystalizowania się po 2012 roku dojrzałego systemu autorytarnego z silnym rysem imperialno-mocarstwowym. System ten jest w pełni zdominowany przez władzę wykonawczą w postaci ośrodka prezydenckiego (w ujęciu formalnym: prezydent i jego Administracja, w ujęciu nieformalnym: prezydent i jego zaufani doradcy posiadający różny zakres oficjalnych kompetencji). Częściowo układ taki ma umocowanie w konstytucji (szerokie kompetencje prezydenta), częściowo wykształcił się w wyniku politycznej walki o rozkład realnych sił w systemie. Formalny, konstytucyjny podział kompetencji między organami władzy stanowi fasadę dla realnych mechanizmów podejmowania decyzji i rządzenia państwem, mających charakter nieformalny, opartych na osobistych lub grupowych powiązaniach polityczno-biznesowych. Wybory mają charakter rytualnych plebiscytów, których celem jest wyrażanie poparcia dla władzy, a nie artykulacja potrzeb i interesów grup społecznych.

System ten można określić jako:

- **„czekistowski”** – z uwagi na skupienie kompetencji decyzyjnych w rękach polityków wywodzących się ze służb specjalnych (na czele z prezydentem – byłym funkcjonariuszem KGB), z ich specyficzną mentalnością i metodami działania, przenoszonymi na grunt polityki państwowej. Warunkuje to sposób myślenia elity o polityce wewnętrznej i zagranicznej w kategoriach operacji specjalnej, gdzie manipulacje, prowokacje i użycie siły to standardowe narzędzia realizacji celu. Służby specjalne, posiadające szerokie – formalne i nieformalne – uprawnienia represyjne i kontrolne, stanowią ponadto spoiwo systemu politycznego, podstawowy instrument prezydenckiej władzy i kontroli nad procesami politycznymi i społecznymi; pozostają tym samym gwarantem bezpieczeństwa elit politycznych rządzących Rosją.
- **quasi-patrymonialny** – z uwagi na pojmowanie przez elitę rządzącą państwa i jego zasobów jako faktycznej własności wąskiej grupy decydentów, w której centralną rolę odgrywa prezydent. Zapisane w konstytucji

wartości (łącznie z prawem własności) są kategorią umowną, a zakres i warunki korzystania z nich (np. czerpanie zysków z określonych dziedzin działalności gospodarczej) zależą od arbitralnej decyzji przywódcy i jego otoczenia i najczęściej stanowią zapłatę za lojalność bądź usługi.

- **patronalny** – z uwagi na dominację w nim sieci nieformalnych, hierarchicznych współzależności między „patronami” i „klientami” kosztem relacji prawno-instytucjonalnych. Stosunki podległości i podporządkowania, faktyczny zakres kompetencji organów państwa, a także status społeczny i majątkowy oraz zakres powinności i przywilejów przedstawicieli elity określane są nie tyle przez przepisy, ile przez relacje osobiste czy korporacyjne.
- **kleptokratyczny** – przeżarty przez systemową korupcję, obecną na każdym poziomie relacji społecznych, skutkującą znaczącymi (niemożliwymi do oszacowania) stratami dla budżetu państwa i utrwaleniem niskiego poziomu życia ogółu ludności. Przejawia się ona – w swoich najbardziej jaskrawych formach – w bezpośrednich i dokonywanych na dużą skalę defraudacjach majątku państwowego przez wybranych członków elity. Systemowy charakter korupcji bezpośrednio wynika z quasi-patrymonialnej wizji państwa, w której zatarły się granice między prywatnym a publicznym, władza zaś jest środkiem do powiększania osobistego bogactwa kosztem społeczeństwa. Zasoby państwowe, jak bogactwa naturalne czy środki budżetowe, traktowane są tym samym jako łup do podziału pomiędzy grupami wpływu w elicie rządzącej.

Konsekwentna budowa dojrzałego autorytaryzmu w latach 2012–2018 była skutkiem nie tylko naturalnej logiki rozwoju antydemokratycznego systemu, lecz również protestów społecznych przełomu lat 2011/2012, towarzyszących powrotowi Putina na fotel prezydencki. Zostały one przez niego zinterpretowane jako z jednej strony efekt groźnej dla stabilności reżimu atmosfery „liberalizacji”, jaka panowała w Rosji za prezydentury Dmitrija Miedwiediewa (od 2008 roku), z drugiej – jako przejaw ingerencji Zachodu w politykę rosyjską. Oba te czynniki określiły logikę polityki wewnętrznej Kremla w kolejnych latach.

Do jej głównych kierunków zaliczyć należy:

- **zacieśnianie kontroli nad wszelkimi przejawami aktywności społecznej**, w szczególności mediami (w tym Internetem), organizacjami

pozarządowymi (głównie dzięki ustawie o „agentach zagranicznych” z 2012 roku) i środowiskami opozycyjnymi poprzez: ich dyskredytację w oczach społeczeństwa, ograniczanie wolności słowa, zgromadzeń, stowarzyszania się, wreszcie represje – m.in. instrumentalne wykorzystywanie przepisów o walce z ekstremizmem czy terroryzmem do rozpraw z krytykami Kremla (szerzej zob. Aneks 1).

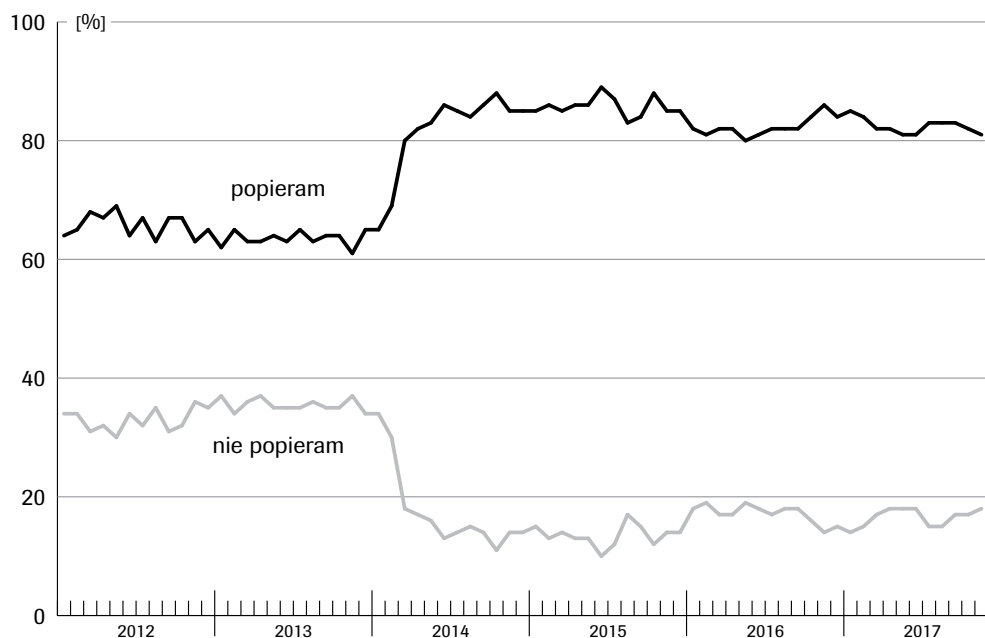
- **umacnianie struktur siłowych** i poszerzanie kompetencji służb specjalnych (szczególnie Federalnej Służby Bezpieczeństwa); ponadto utworzenie (2016) Gwardii Narodowej, mogącej potencjalnie służyć tłumieniu protestów społecznych (szerzej zob. Aneks 2). Jest to podporządkowane „kontrywiadowczej” logice zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym kraju: głównym zadaniem stawianym przed „siłowikami” jest odgrodzenie społeczeństwa i aparatu państwowego od wpływów zewnętrznych oraz poszukiwanie wrogów zewnętrznych i wewnętrznych dążących do destabilizacji systemu politycznego. W praktyce podejście to doprowadziło do uznania represyjności i indoktrynacji za jedyne skuteczne instrumenty kontroli społeczeństwa.
- **ugruntowywanie funkcji systemu wymiaru sprawiedliwości i więziennictwa nie tylko jako narzędzi zastraszania i kontroli** społeczeństwa oraz zwalczania przeciwników politycznych, lecz także dyscyplinowania członków elity rządzącej. W ostatnich latach rywalizacja polityczna i wyścig o aktywa przybrały bowiem formę tzw. walki z korupcją, w ramach której organy ścigania wykorzystują czynności śledcze do porachunków frakcyjnych M.in. poza głośnym wyrokiem w sprawie o korupcję przeciwko byłemu ministrowi gospodarki Aleksiejowi Ulukajewowi, w latach 2016–2017 sprawy karne wszczęto wobec w sumie 4% ogólnej liczby przedstawicieli elit regionalnych (szefów regionów, ich zastępców, premierów i wicepremierów rządów regionalnych oraz merów stolic regionów).

Kluczowym narzędziem legitymizacji rosyjskiego autorytaryzmu w oczach społeczeństwa jest **propaganda państwowa**, zawierająca elementy dezinformacji czy wręcz wojny psychologicznej. Opiera się ona na podsycaniu **nastrojów izolacjonistycznych i militaryzacji dyskursu publicznego** przez władze i media państwowe. Koncentruje się wokół trzech głównych tematów. Po pierwsze, wykorzystuje „godnościowy” dyskurs imperialno-wielkomocarstwowy i (analogicznie do czasów sowieckich) motyw zewnętrznego zagrożenia militarnego, przede wszystkim ze strony Stanów Zjednoczonych. Po drugie, prezentuje Putina jako silnego i bezalternatywnego przywódcę – jedyne

gwaranta integralności i bezpieczeństwa państwa. Po trzecie, upowszechnia neosowiecką politykę historyczną, opartą na uwypuklaniu tych postaci (m.in. Stalina) i wydarzeń z przeszłości, które legitymizują ideę władzy autorytarnej poprzez jej powiązanie z „wielkimi dokonaniem”. Propagandzie towarzyszy rozwój tzw. **wychowania patriotycznego** w programach nauczania, zogniskowanego wokół władzy i armii oraz mesjanistycznej wizji historii (Rosja jako wyzwolicielka zachodniego świata od faszyzmu) jako głównych osi tożsamości państwowej i narodowej. Jednym z jego istotnych elementów stała się rozbudowa formacji paramilitarnych, w tym skupiających dzieci w wieku szkolnym (m.in. tzw. Junarmia – Młoda Armia, tworzona od 2016 roku pod patronatem Ministerstwa Obrony).

Działania te – przynajmniej w sferze deklaratywnej – przynoszą efekty. W ciągu trzeciej kadencji prezydenckiej Władimira Putina sondaże opinii publicznej wykazywały bezprecedensowo **wysoki poziom poczucia dumy narodowej i satysfakcji z działań władz**. Apogeum poparcia rejestrowano po aneksji Krymu (marzec 2014), która wywołała społeczną euforię. Wykorzystując mechanizmy wzmacniania tożsamości narodowej poprzez odwołanie się do zewnętrznego wroga, **Kreml skierował społeczeństwo na ścieżkę rozwoju mobilizacyjnego**, co doprowadziło do zawieszenia tradycyjnych kryteriów oceny efektywności rządzących. W tym kontekście na uwagę zasługuje wzrost od 2014 roku zaufania społecznego do armii i służb specjalnych. Choć notowania prezydenta nieco spadły, co ma z jednej strony związek z odczuwalnym pogorszeniem sytuacji ekonomicznej ludności, z drugiej z poczuciem narastającego znużenia obecnym reżimem, poparcie dla niego wciąż utrzymuje się na poziomie powyżej 80%. Należy jednak pamiętać, że poparcie to ma w dużej mierze charakter deklaracyjny oraz wynika z braku alternatywy dla Putina; nie jest zatem tak mocne i powszechne, jak sugerują sondaże. Dominującą postawą w społeczeństwie są bowiem polityczna apatia i konformizm, stanowiące problem dla Kremla w przypadku konieczności mobilizacji aktywnego, a nie tylko biernego poparcia dla władz.

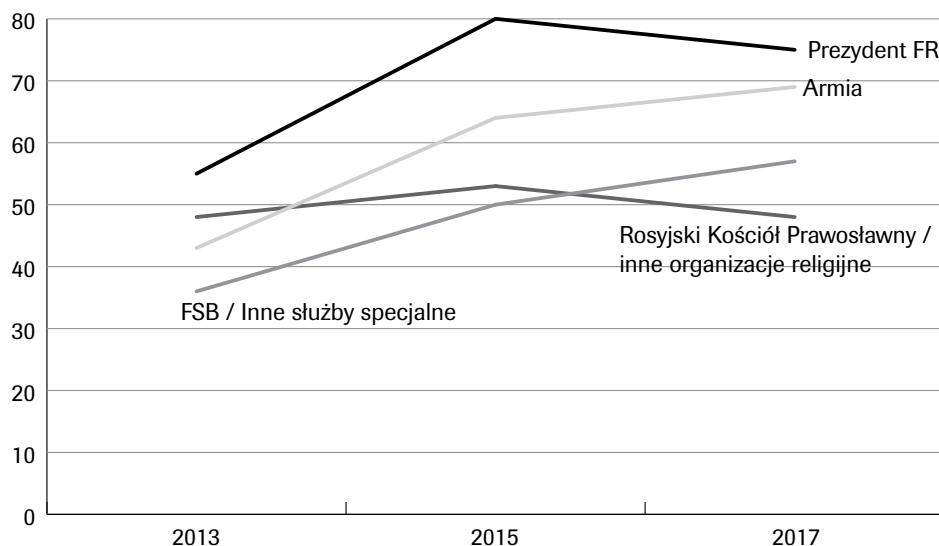
Wykres 1. Poparcie dla Putina (odpowieź na pytanie, czy popierasz działania prezydenta?)



* W 2018 roku Centrum Lewady było zmuszone zawiesić publikowanie sondaży dotyczących polityki wewnętrznej w związku z wyborami prezydenckimi, z uwagi na narzucony mu przez władze status „agenta zagranicznego”, który zakazuje angażowania się w działania powiązane ze sferą polityczną.

Źródło: Centrum Lewady, <https://www.levada.ru/indikator/odobrenie-organov-vlasti/>

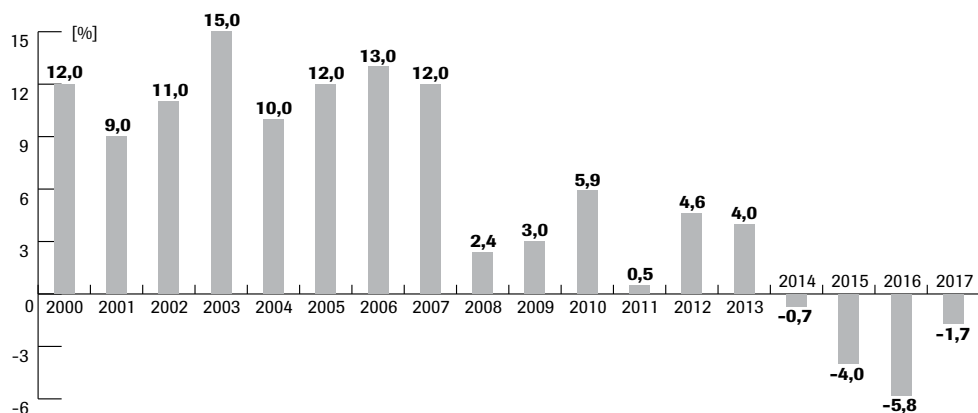
Wykres 2. Ranking zaufania społecznego do instytucji (najwyższe oceny; odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu poniższe instytucje zasługują na zaufanie?)



Źródło: Centrum Lewady, październik 2017, <https://www.levada.ru/2017/10/12/institutsionalnoe-doverie-3/>

Na uwagę zasługuje fakt, że wysoki poziom poparcia dla władzy w sondażach utrzymuje się niezależnie od **stale pogarszającej się w ostatnich latach sytuacji materialnej społeczeństwa**. Kryzys, a następnie stagnacja, z którymi rosyjska gospodarka zmagają się od 2014 roku (kwestie te zostały omówione szerzej w części II, Gospodarka), sprawiły, że w Rosji cztery lata z rzędu notowano spadek dochodów realnych społeczeństwa.

Wykres 3. Realne dochody społeczeństwa (zmiana %)



Źródło: Rosstat, www.gks.ru; 2018

Kryzys zmusił Rosjan do oszczędzania nawet na podstawowych wydatkach, co najbardziej uderzyło w najuboższych i skutkowało wzrostem liczby osób żyjących poniżej progu ubóstwa. Obecnie, według szacunków rządu, około 20 mln Rosjan ma dochody poniżej minimum socjalnego (dane te mogą być niepełne). Nie spowodowało to jednak znaczącego wzrostu niezadowolonych z władz, co w znacznej mierze jest pokłosiem rozpowszechnionego wśród Rosjan paternalistycznego stosunku do państwa, dużych zdolności adaptacyjnych nabytych podczas poprzednich kryzysów oraz słabych umiejętności współdziałania dla poprawy swojego położenia, a także jest efektem działania agresywnej propagandy władz.

Niemniej **w ostatnich latach odnotowano wzrost liczby protestów, co miało związek z kryzysem gospodarczym**. Działania bądź zaniechania władz prowadziły do podważenia elementarnego poczucia bezpieczeństwa bytowego ludności, generowały zatem wysoki poziom determinacji, a nawet desperacji protestujących. Były to najczęściej wielomiesięczne opóźnienia w wypłatach wynagrodzeń lub zwolnienia z pracy. W 2017 roku do najbardziej spektakularnych protestów doprowadziła natomiast decyzja o wprowadzeniu systemu wysokich opłat drogowych „Płaton” (skutkiem był ogólnorosyjski

strajk kierowców ciężarówek) oraz projekt władz Moskwy dotyczący przesiedlenia znacznej liczby mieszkańców stolicy w ramach tzw. renowacji sektora mieszkaniowego (protest mieszkańców „chruszczowek”).

Niezadowolenie społeczne o podłożu politycznym (żądania zmiany modelu władzy, hasła antyputinowskie) **ma znacznie mniejszą skalę** i ograniczone jest geograficznie głównie do dużych miast (przede wszystkim Moskwa i Petersburg), a społecznie – przede wszystkim do przedstawicieli klasy średniej. Potencjał ten został umiejętnie zagospodarowany przez opozycjonistę Aleksieja Nawalnego (obecnie głównego politycznego oponenta Kremla), zarówno w sferze wirtualnej, głównie w sieciach społecznościowych, jak i w sferze aktywności ulicznej. Zainteresowanie internautów skandalami korupcyjnymi w rosyjskiej elicie władzy, ujawnianymi przez jego Fundację Walki z Korupcją, a także zorganizowanie przez Nawalnego w 2017 roku kilku protestów antykorupcyjnych w kilkudziesięciu miastach Rosji (skupiały one ogółem do kilkudziesięciu tysięcy osób i zaktywizowały znaczną liczbę młodzieży, dotychczas biernej politycznie) udowodniły, że motywacja dla protestów społecznych może wykraczać poza sferę *stricte* socjalną.

2. Główne wyzwania

Lata 2018–2024 to ostatnia kadencja Putina dozwolona przez aktualnie obowiązującą konstytucję. Należy zakładać, że po jej upływie zamierza on zachować kluczowy, strategiczny wpływ na rosyjską politykę: bądź jako dożywotni prezydent, bądź postać symboliczna – „ojciec narodu”, skupiający w swoich rękach najważniejsze decyzje. Oba te warianty **będą wymagać zmian ustrojowych**: zniesienia ograniczenia liczby kadencji prezydenckich albo przygotowania „operacji następcy”, co najpewniej pociągnie za sobą formalne osłabienie urzędu prezydenta. Niezależnie od tego, który z tych wariantów zostanie wybrany, kluczowe znaczenie dla stabilności systemu będą miały dwie kwestie: mobilizacja i konsolidacja elit oraz utrzymanie niskiego poziomu potencjału protestacyjnego w społeczeństwie.

Do najważniejszych wyzwań należą:

Zaostrzenie się walki o wpływy i aktywa w elicie. W rosyjskiej elicie rządzącej narastają napięcia, wywołane zarówno kurczeniem się zasobów do podziału, jak i niepewnością co do obowiązujących nieformalnych reguł gry, określających granice dopuszczalnych zachowań przedstawicieli władzy. Rodzi to poczucie braku bezpieczeństwa osobistego i majątkowego. Rośnie

bowiem nieprzejrzystość i nieprzewidywalność decyzji Kremla, co widoczne jest m.in. w bezprecedensowym umocnieniu się szefa Rosniefti Igora Sieczina kosztem innych lojalnych wobec Kremla przedstawicieli elit. Zawęża się jednocześnie krąg głównych beneficjentów systemu, bogacących się na renicie korupcyjnej (wypadają z niego kolejni członkowie stanowiący największe obciążenie dla putinowskiego modelu, jak były szef kolei Władimir Jakunin, czy były szef służby celnej Andriej Bieljaninow). Jednocześnie poczucie bezpieczeństwa jest obniżane przez czynniki zewnętrzne: zachodnie (zwłaszcza amerykańskie) sankcje stopniowo ograniczają możliwości zabezpieczenia interesów elit poza granicami Rosji. Z jednej strony przyczynia się to do wzrostu zależności rosyjskich oligarchów od Kremla, z drugiej budzi ich rosnące niezadowolenie. Kreml ma w tej sytuacji ofertę rekompensaty – wsparcia finansowego – jedynie dla najbliższego kręgu elity putinowskiej (m.in. lukratywne zamówienia państwowe dla rodziny Rotenbergów), ale nie dla pozostałych. Szersza elita, w tym biznes spoza wąskiego kręgu, w dużo większym stopniu ponosi zatem koszty utrwalania obecnego systemu, walczy między sobą o korupcyjne dochody z budżetu, padając nierzadko ofiarą rozgrywek służb specjalnych. Stawki w tej grze podnosi kontekst wyborów prezydenckich, czemu towarzyszyć będzie przynajmniej częściowa rotacja na wysokich stanowiskach państwowych i rywalizacja o synekury.

W tym kontekście pod znakiem zapytania staje **efektywność Putina jako arbitra** w rywalizacji między grupami interesów, będąca dotąd gwarancją stabilności systemu. Obserwowane zaburzenie proporcjonalnego podziału korzyści finansowych, znaczny wzrost pozycji szefa Rosniefti Igora Sieczina kosztem bardziej liberalnie nastawionych frakcji w establishmencie, a także dość szeroki mandat, przyznany Federalnej Służbie Bezpieczeństwa w zakresie prowadzenia śledztw korupcyjnych przeciwko członkom elity świadczyć mogą o stopniowo malejącym zaangażowaniu Putina w utrzymywanie równowagi między frakcjami. Stanowi to potencjalne wyzwanie, jeśli chodzi o możliwe skutki dla pozycji prezydenta w układzie sił po wyborach.

Skutki personalizacji władzy. Od 2000 roku trwa w Rosji proces centralizacji władzy, polegający na budowie na szczeblu federalnym zhierarchizowanego „pionu” („вертикаль”) władzy z nadrzędną rolą ośrodka prezydenckiego, jak i stopniowym ograniczaniu kompetencji regionów wobec centrum federalnego. Równolegle zachodził proces deprecjonowania formalnego systemu instytucjonalnego na rzecz nieformalnych układów i gier frakcyjnych, nadmiernej biurokratyzacji modelu zarządzania, świadomego mnożenia nieprzejrzystych i niestabilnych przepisów, a także doboru kadr w oparciu o mechanizmy

korupcji i nepotyzmu. Skutkiem jest brak automatyzmu w zarządzaniu: prezydent osobiście rozwiązuje problemy powstałe na różnych szczeblach administracji (jego interwencje są też często jedynym „straszakiem” na skorumpowane i niekompetentne elity, co jest umiejętnie rozgrywane medialnie). Umacnia to jego wizerunek jako jedynego gwaranta porządku, niemniej świadczy też o tym, że Kreml nie sprawuje całkowitej kontroli nad różnymi segmentami systemu. Takie interwencje ograniczają się bowiem z konieczności do spraw szczególnej wagi lub o szczególnym rezonansie medialnym, a zatem nie zmniejszają ryzyka niekontrolowanego wzrostu niezadowolenia społecznego.

Brak rzetelnego rozpoznania nastrojów społecznych w kontekście niewydolności systemu zarządzania państwem. Udana mobilizacja politycznego potencjału protestacyjnego Rosjan przez opozycjonistę Aleksieja Nawalnego na gruncie hasła antykorupcyjnych stanowiła dla Kremla zaskoczenie i sygnał alarmowy. Mimo że skala protestów, a tym bardziej skala poparcia społecznego dla samego Nawalnego jest obiektywnie niewielka, to jednak jego charyzma i silny instynkt polityczny mogą w sprzyjających warunkach przełamać dotychczasowy paradygmat relacji autorytarnej władzy i biernego społeczeństwa. Choć Kreml wielokrotnie udowodnił swoją skuteczność w neutralizowaniu protestów społecznych czy to poprzez represję, czy wybiórcze zaspokajanie potrzeb materialnych i ideowych wybranych grup elektoratu (o czym świadczyło wyciszenie i kanalizacja potencjału protestacyjnego lat 2011-2012 za pomocą retoryki mobilizacyjnej i obronnej związanej z aneksją Krymu), realnym wyzwaniem jest ustrzeżenie się w przyszłości przed błędami w diagnozie sytuacji i „zarządzaniu kryzysowym”. Mogą one wynikać zarówno z braku wiarygodnych narzędzi socjologicznych, pozwalających mierzyć potencjał niezadowolenia ludności i prawdopodobieństwo jego przerodzenia się w aktywne formy protestu, jak i z nieadekwatnych reakcji władz, będących efektem bądź niekompetencji, bądź nieproporcjonalnego, a tym samym przeciwnie skutecznego zastosowania represji.

Wiąże się z tym **ryzyko wzrostu potencjału protestacyjnego na tle ekonomicznym** w związku z pogłębiającą się pauperyzacją tradycyjnego elektoratu putinowskiego (sektor budżetowy, emeryci, klasa robotnicza). Z uwagi na problemy gospodarcze wyczerpał się model relacji państwa ze społeczeństwem opierający się głównie na zapewnianiu obywatelom stabilnie rosnących dochodów, a także dość wysokiego poziomu zabezpieczeń socjalnych, w zamian za bezwarunkowe poparcie polityczne. Protesty o podłożu socjoekonomicznym wśród grup uznawanych za zaplecze społeczne władz są groźniejsze dla Kremla niż mobilizacja klasy średniej wokół hasła demokratyzacji czy liberalizacji

systemu. Tego rodzaju protesty udawało się dotychczas władzom utrzymywać w formie rozproszonych, niewielkich ognisk, jednak gdyby fala takich wystąpień załała całą Rosję (np. w wyniku dalszego pogarszania się sytuacji materialnej ludności w związku z niewydolnością modelu gospodarczego), Kremlowi może zabraknąć środków materialnych i operacyjnych na ich pacyfikację bądź neutralizację. Czynnikiem zaostrzającym nastroje niezadowolenia może się przy tym stać wzrost napięć na tle etnicznym, wywołany zwiększonym wpływem imigrantów z Azji Centralnej (z uwagi na deficyt siły roboczej w Rosji).

3. Perspektywy

Zarysowane wyżej wyzwania **nie wydają się na razie stwarzać poważniejszego ryzyka dla stabilności systemu**, jednak z pewnością będą one wpływały na politykę wewnętrzną w Rosji w latach 2018–2024. Jej dynamika będzie się kształtować w zależności od trzech głównych czynników:

1. planów co do przyszłej (po 2024 roku) pozycji Putina w systemie i towarzyszących temu zmian ustrojowych;
2. sytuacji w elitach władzy federalnej i regionalnej;
3. dynamiki nastrojów społecznych.

Za najbardziej prawdopodobny scenariusz należy uznać przeprowadzenie zmian ustrojowych pozwalających Putinowi pozostać na najwyższym urzędzie w państwie po roku 2024. Będzie temu towarzyszyło utrwalenie jego symbolicznego statusu przywódcy i jedyne go gwaranta porządku. Aktualnie wydaje się, że jedynie zły stan zdrowia mógłby skłonić Putina do forsowania scenariusza sukcesji. Musiałaby się ona jednak bezwzględnie opierać na żelaznych gwarancjach bezpieczeństwa finansowego i osobistego tak dla samego Putina, jak i jego bliskiego kręgu. Strategia Kremla w tym zakresie zacznie się najpewniej krystalizować najwcześniej w połowie kadencji (być może w okresie wyborów parlamentarnych w 2021 roku).

W perspektywie czwartej kadencji Putina **załamanie systemu nie wydaje się prawdopodobne** (zarówno w oczach elity, jak i społeczeństwa, obawiającego się chaosu „bezkrólewia”, korzyści z utrzymywania systemu są wciąż większe niż koszty), **choć mogą punktowo narastać przejawy jego stopniowej destabilizacji** w wyniku nieumiejętności radzenia sobie z zarysowanymi wyżej wyzwaniami. Aktualizacja potencjału destabilizacyjnego wynikającego z sytuacji w elicie i sytuacji społecznej będzie w znacznym stopniu zależała od kondycji ekonomicznej Rosji. Ta ostatnia określi zdolność Kremla do zaspokajania

apetytów finansowych establishmentu oraz do neutralizowania problemów społecznych ludności. Prognozy mówiące o długotrwałej stagnacji każą się jednak spodziewać kontynuacji aktualnych problemów ekonomicznych.

Władze nie zdecydują się na reformy systemowe pomimo wykorzystywania w kampanii wyborczej Putina hasła o modernizacji, technologiach cyfrowych i planowanym „skoku rozwojowym”. Wymagałoby to bowiem przemian politycznych, a putinowska elita będzie starała się blokować wszelkie zmiany, które mogłyby podważyć dotychczasowy autokratyczny styl zarządzania państwem i gospodarką, dzięki któremu ma ona dostęp do państwowych zasobów finansowych. **Priorytetem będzie zatem konserwacja systemu**, oznaczająca konieczność utrwalania obecnego, represyjnego kursu polityki wewnętrznej jako jego spoiwa. Będzie to polegało z jednej strony na dalszym „dyscyplinowaniu” elit w celu wymuszenia lojalności i akceptacji zmiany reguł gry (zawężenie kręgu beneficjentów), również przy pomocy organów ścigania, z drugiej – na zaostrzeniu kursu władz w sferze ideologicznej i praw obywatelskich (dążenie do dalszego „uszczelniania” systemu prawa w celu powszechnej penalizacji krytyki systemu w sferze publicznej).

W najbliższych latach **nie należy się spodziewać poważniejszych zagrożeń dla stabilności systemu ze strony społeczeństwa**, które będzie pozostawać raczej przedmiotem, a nie podmiotem polityki w państwie. Mimo możliwego stopniowego rozszerzania się w Rosji aktywnego sprzeciwu społecznego wobec *status quo* (oraz mimo obecności grup konsekwentnie domagających się alternatywy politycznej dla putinizmu) sprzeciw ten pozostanie nadal udziałem mniejszości. Jego aktywizacja na znaczną skalę może raczej nastąpić w reakcji na poważne błędy władz w zarządzaniu sferą socjalno-ekonomiczną lub bolesne dla ludności, warunkowane czynnikami budżetowymi, reformy socjalne (jak np. podwyższenie wieku emerytalnego), aniżeli stanowić samoczynny przejaw oddolnej mobilizacji w sprzeciwie wobec polityczno-gospodarczej istoty modelu putinowskiego. **Ryzyka związane z eskalacją niezadowolenia na tle socjalnym** w społeczeństwie pogłębiać będzie zaplanowana na najbliższe lata polityka państwa ograniczająca środki na pomoc społeczną, która ma mieć charakter celowy lub być przyznawana doraźnie (por. Część II. Gospodarka).

W percepcji Kremla **konserwacja modelu putinowskiego zależy jednak przede wszystkim od nastrojów w kluczowych grupach elity**, stanowiących oparcie dla Kremla, a nie od stopnia zamożności i perspektyw społeczeństwa. Członkowie elity, spodziewając się poważnych przetasowań kadrowych po wyborach oraz zmian ustrojowych, będą poszukiwać dla siebie

nowego miejsca w ewoluującym systemie, co **może doprowadzić do znaczącego wzrostu jego turbulencyjności**. Otwarte pozostaje pytanie o to, w jaki sposób będzie ewoluować pozycja samego Putina. Jeżeli nie zapewni on długofalowej równowagi wpływów między grupami interesów, jego pozycja arbitra może zostać zakwestionowana, a on sam może zostać uznany za większe zagrożenie dla bezpieczeństwa elity niż walka o władzę po jego odejściu.

Odpowiedzią na możliwą eskalację napięć w elicie może być **kontynuacja** rozpoczętej w ostatnich latach **wymiany kadr wysokiego szczebla**: ich odmładzanie i „technokratyzacja” (odpolitycznienie), co uwidoczniło się m.in. w nominacjach gubernatorskich w roku 2017. Przyjaciół Putina i silnych liderów nadal będą zastępować wykonawcy bez własnego zaplecza politycznego. Nowe pokolenie „menedżerów” skłonne będzie najpewniej zaakceptować nowe reguły gry (ograniczenie możliwości bogacenia się na skalę praktykowaną przez starsze pokolenie elity). Pozwoli to nie tylko na większą kontrolę Kremla nad elitą, ale również na – częściowe przynajmniej – usprawnienie aparatu administracji i jego odświeżenie wizerunkowe: charyzmatyczna legitymizacja lidera będzie tym samym uzupełniana przez legitymizację systemową, opartą na podnoszeniu sprawności biurokracji. Brak gruntownych reform systemowych spowoduje jednak utrwalanie się marazmu i kostnienia systemu, którego na dłuższą metę nie uda się zamaskować zmianami personalnymi. **Zabetonowanie sfery politycznej paradoksalnie grozi wzrostem nieprzewidywalności funkcjonowania systemu władzy**, który utracić może zdolność adaptacji do pojawiających się wyzwań.

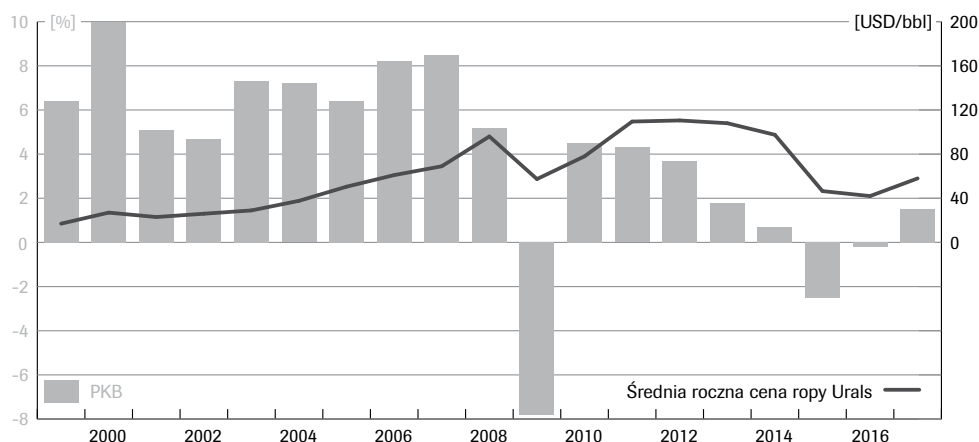
II. GOSPODARKA

1. Stan obecny

Surowcowy model gospodarki

Sukcesy gospodarcze Rosji w czasie rządów Władimira Putina, zwłaszcza w pierwszych dwóch kadencjach, ściśle związane były ze wzrostem cen surowców naturalnych, głównie ropy naftowej. Napływ petrodolarów i wolne moce wytwórcze rosyjskiej gospodarki, niezagospodarowane po upadku ZSRR, na początku jego rządów dały impuls dynamicznemu wzrostowi.

Wykres 4. Dynamika PKB Rosji na tle cen ropy naftowej



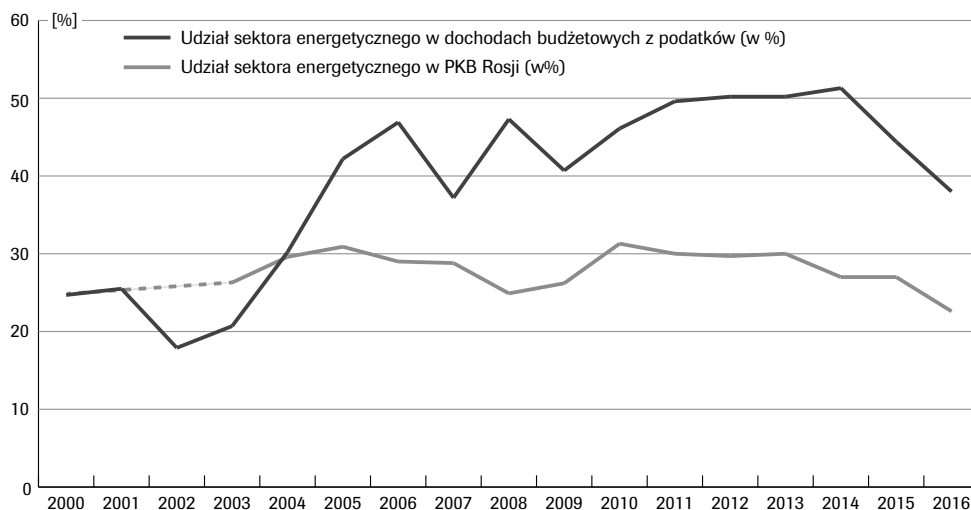
Źródło: Ministerstwo Finansów, www.minfin.ru, 2018; Rosstat, www.gks.ru

W ciągu ostatnich osiemnastu lat – poza okresami kryzysów – wzrastała zależność Rosji od sektora energetycznego. Strategiczne znaczenie gospodarcze i polityczne zyskały zwłaszcza branże naftowa i gazowa. Rosja cieszy się statusem kluczowego producenta ropy i gazu na świecie (zob. Aneks 3). W 2017 roku dochody budżetu z sektora energetycznego stanowiły 40% wszystkich wpływów budżetowych, wobec 18% w 1999 roku (co miało związek nie tylko z wysokimi cenami ropy naftowej, ale także wzrostem wolumenu eksportu). Natomiast udział ropy i gazu w rosyjskim eksporcie przekroczył 60% (wobec 45% w 1999 roku).

W okresie 2000–2017 dynamiczny napływ petrodolarów do Rosji przyczynił się do zwiększenia PKB o ponad 75%. W tym czasie wydatki budżetowe nominalnie odnotowały 12-krotny wzrost, co pozwoliło na zwiększenie nakładów

zwłaszcza na obronność (nominalnie z 5 mld USD do ponad 50 mld USD w cenach bieżących), umacniając pozycję Rosji na arenie międzynarodowej, oraz na politykę socjalną zapewniającą rosyjskim władzom poparcie społeczne (zob. Aneks 4). W tym czasie realne dochody społeczeństwa wzrosły o ok. 240%.

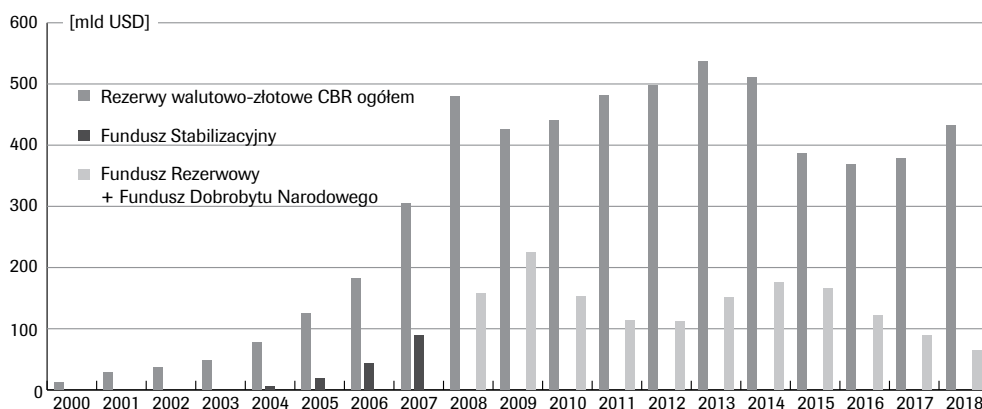
Wykres 5. Udział wpływów z eksportu surowców energetycznych w budżecie Rosji oraz udział sektora energetycznego w PKB Rosji (w %, w latach 2000–2016)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez: Ministerstwo Energetyki, www.minenergo.gov.ru, Rosstat, www.gks.ru

Napływające do Rosji petrodolary pozwoliły na **wzrost rezerw walutowo-złotowych banku centralnego, a od 2004 roku również rezerw rządowych** gromadzonych na specjalnych funduszach (początkowo Funduszu Stabilizacyjnym, a od 2008 roku Funduszu Rezerwowym i Funduszu Dobrobytu Narodowego). Ze zgromadzonych środków udało się spłacić zagraniczne zadłużenie państwowe – redukując je do poziomu ok. 5% PKB na koniec 2017 roku (choć łączne zadłużenie zagraniczne Rosji: państwowe i prywatne sięga 35% PKB), wobec 60% w 2000 roku, a w czasie kryzysów ekonomicznych w 2009 i 2015 roku środki te pozwoliły rosyjskim władzom ustabilizować finanse publiczne i uchroniły je przed koniecznością dotkliwych reform. W efekcie z końcem 2017 roku wyczerpał się Fundusz Rezerwowy, a łączne rezerwy rządu zredukowane zostały do 65 mld USD.

Wykres 6. Rosyjskie rezerwy finansowe



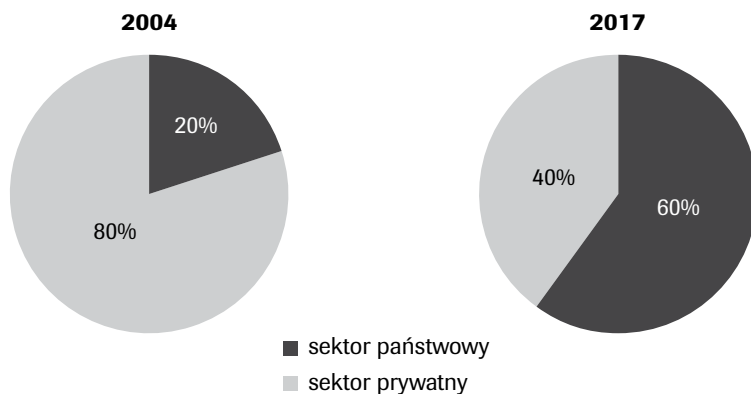
Źródło: Centralny Bank Rosji, www.cbr.ru, 2018; Ministerstwo Finansów, www.minfin.ru, 2018

Dominująca rola państwa w gospodarce

Władimir Putin już pod koniec swojej pierwszej kadencji prezydenckiej **zainicjował procesy umacniające rolę państwa w gospodarce i ograniczające funkcjonowanie mechanizmów rynkowych w Rosji.**

Przede wszystkim **postępowała renacjonalizacja i koncentracja aktywów wokół państwowych podmiotów** (obecnie udział państwa w gospodarce wynosi ok. 70% PKB). Procesy te widoczne były przede wszystkim w energetyce. Dominację państwa w sektorze gazowym umożliwiło przejście pakietu kontrolnego nad Gazpromem i przyznanie mu wyłącznego prawa do eksportu gazu systemem rurociągowym. Z kolei wpływy Kremla w sektorze naftowym odbudowano dzięki przejmowaniu aktywów podmiotów prywatnych przez państwowy koncern Rosneft'. Państwo umacniało swoją pozycję w gospodarce również dzięki tworzeniu korporacji państwowych, m.in. Rostechologii (sektor maszynowy, w tym branża zbrojeniowa), Rosatom (energetyka jądrowa) czy konsolidacji sektora bankowego (na początku 2018 roku udział państwa w sektorze przekroczył 80%). Kreml konsekwentnie wzmacniał także kontrolę nad prywatnym biznesem, m.in. podważając prawa własności (vide nacjonalizacja Jukosu czy Baszniefti).

Wykres 7. Udział firm państwowych w produkcji rosyjskiej ropy w 2004 i 2017 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez CDU TEK (www.cdu.ru) w latach 2000–2018

Rosyjski prezydent odgrywa kluczową rolę w procesach decyzyjnych dotyczących strategicznych sektorów gospodarki, a wyznaczeni przez niego prezesi państwowych spółek stali się ważnym ogniwem elity polityczno-biznesowej współczesnej Rosji. W efekcie stworzono system, w którym państwowe molochy w swojej działalności koncentrowały się nie tyle na zwiększaniu efektywności biznesowej, ile na realizowaniu celów Kremla, w tym zadań społecznych (utrzymywanie miejsc pracy), geopolitycznych (inwestując w projekty infrastrukturalne – zob. Aneks 5) czy partykularnych celów elity rządzącej bogacącej się na realizacji kosztownych inwestycji (w 2017 roku ok. 95% zamówień państwowych spółek na towary i usługi trafiło do dostawców bez przetargu).

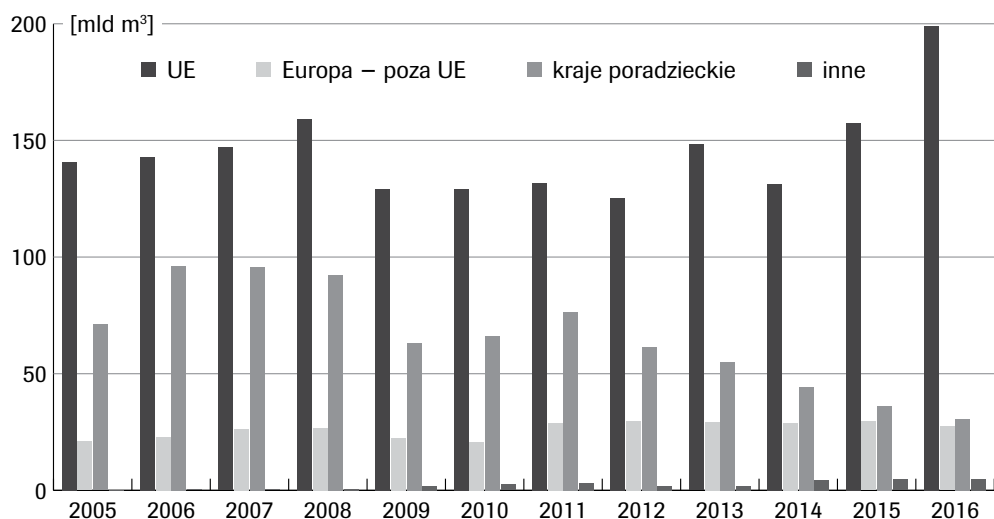
Obserwowany w czasie pierwszych dwóch kadencji prezydenta Putina **proces integracji Rosji ze światową gospodarką został odwrócony**. Rosyjska agresywna polityka zagraniczna i usztywnienie rosyjskiego stanowiska negocyjacyjnego dotyczącego zasad współpracy z Zachodem doprowadziły między innymi do wstrzymania rozmów z UE o nowym Porozumieniu o partnerstwie i współpracy czy zawieszenia procesu akcesyjnego do OECD. Mimo przystąpienia w 2012 roku do Światowej Organizacji Handlu Rosja nasilała ponadto politykę protekcjonistyczną, a od 2014 roku izolacja kraju pogłębiła się na skutek zachodnich sankcji, a także rosyjskich kontr sankcji i programu substytucji importu.

2. Główne wyzwania

Głównym wyzwaniem ekonomicznym dla rosyjskich władz pozostaje **wyczerpanie się dotychczasowego surowcowego modelu rozwoju gospodarki**, co warunkują głównie czynniki o charakterze zewnętrznym, na które rosyjskie władze mają ograniczony wpływ: fluktuacja cen i negatywne dla Rosji trendy na rynkach eksportowych. Skalę zależności od koniunktury na światowych rynkach surowcowych i kruchość podstaw rosyjskiego wzrostu ekonomicznego obnażyło załamanie cen ropy naftowej pod koniec 2008 roku (spadek poniżej 40 USD/bbl) i na przełomie 2014/2015 roku (spadek poniżej 30 USD/bbl), prowadząc do poważnych kryzysów gospodarczych. Wyczerpywanie się surowcowego modelu ekonomicznego widoczne było jednak już w 2013 roku, kiedy mimo wysokich cen ropy naftowej tempo wzrostu Rosji wyhamowało.

Wyzwaniem dla Moskwy pozostają ponadto **negatywne trendy na rynkach energetycznych**, w tym na strategicznym dla Rosji rynku europejskim. Szczególnie dotyczy to dynamicznie zmieniającej się sytuacji w sektorze gazowym. Rosja co prawda zdołała utrzymać relatywnie wysoki poziom udziału w europejskim rynku gazu (ok. 30%), jednak zachodzące w Europie zmiany (szczególnie w UE) uczyniły współzależność rosyjsko-europejską bardziej symetryczną. Po pierwsze, przyczyniły się do tego zmiany regulacyjne, w szczególności tzw. energetyczne pakiety liberalizacyjne i egzekwowanie unijnych reguł ochrony konkurencji (w szczególności w 2012 roku postępowania antymonopolowego przeciwko Gazpromowi). Po drugie, istotne znaczenie miały również próby dywersyfikacji źródeł dostaw podjęte przez państwa członkowskie UE, w szczególności rozbudowa infrastruktury umożliwiającej import LNG. Po trzecie, na niekorzyść Rosji modyfikowane są branżowe prognozy dotyczące wzrostu konsumpcji gazu w Europie. Rosyjską zależność od europejskiego rynku gazu wzmacnia to, że **Moskwie nie udało się dotąd znacząco zdywersyfikować kierunków eksportu**. Dodatkowo w wyniku rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie Gazprom stracił największy rynek zbytu (jeszcze w 2006 roku Ukraina importowała z Rosji 59 mld m³ gazu).

Wykres 8. Eksport rosyjskiego gazu według kierunków w latach 2005–2016 (w mld m³)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Gazprom, www.gazprom.ru

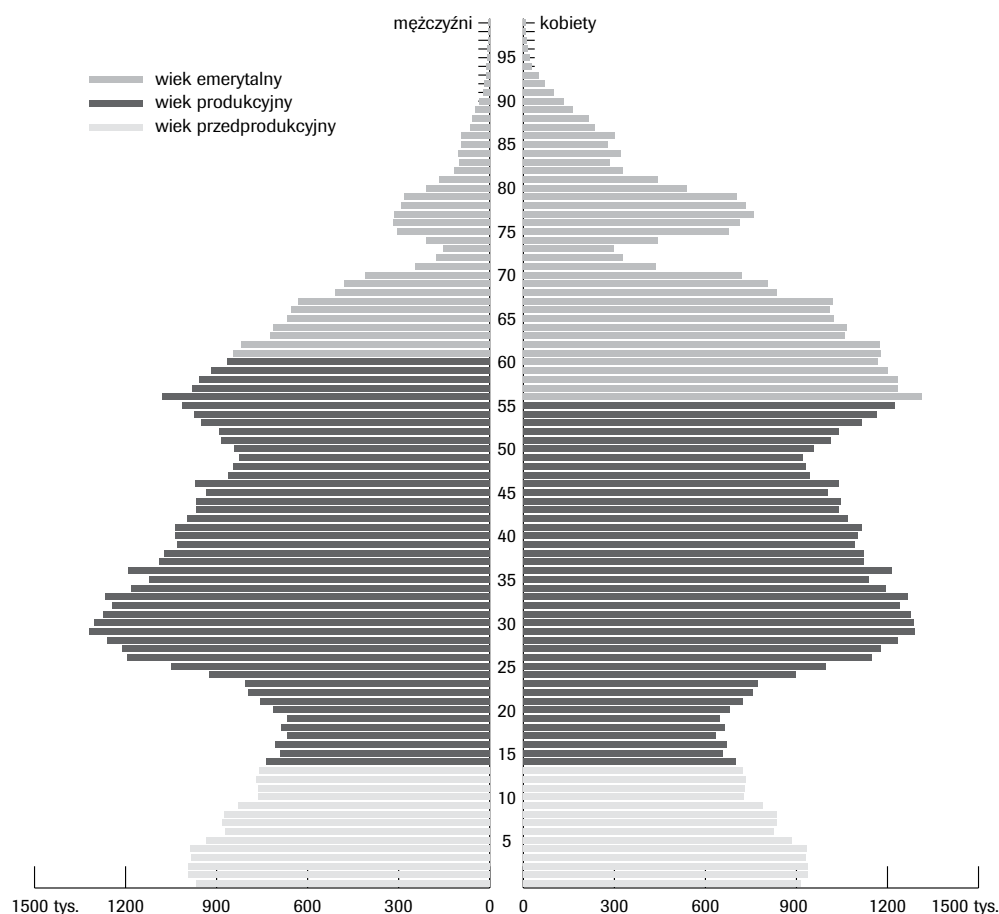
Niekorzystnie dla Rosji ewoluuje sytuacja na rynkach azjatyckich, które postrzega ona jako perspektywiczne. Choć Rosji udało się uzyskać w 2016 roku status głównego dostawcy ropy do Chin, to jednak wyzwaniem staje się rosnąca konkurencja wśród eksporterów, zmiany zachodzące w chińskiej polityce energetycznej (dążenie do zwiększenia udziału gazu w miksie energetycznym, kosztem ropy i węgla) oraz spowolnienie gospodarcze. Z kolei zaspokajanie przez państwa azjatyckie rosnącego zapotrzebowania na gaz już obecnie dokonuje się w oparciu o zdywersyfikowany portfel dostaw (Japonia sprowadza głównie LNG, Chiny zarówno LNG, jak i gaz importowany gazociągami, szczególnie z Azji Centralnej), co utrudniać będzie Moskwie rywalizację o nowe rynki zbytu dla rosyjskiego gazu.

Potencjalnym wyzwaniem dla Rosji pozostaje również **polityka sankcyjna Zachodu, zwłaszcza USA**. Moskwa zdołała co prawda przezwyciężyć skutki dotychczasowych sankcji i ustabilizować sektor finansowy, jednak potencjalne nowe restrykcje zapowiadane przez Waszyngton mogą stać się poważnym ciosem dla rosyjskiej gospodarki.

Rosyjskie władze będą musiały się również zmierzyć z problemami wewnętrznymi, przede wszystkim z procesem starzenia się społeczeństwa. Według Rosstatu w grudniu 2017 roku liczba osób aktywnych zawodowo szacowana była na 76,5 mln, tj. 52% ogólnej liczby ludności Federacji Rosyjskiej. Według aktualnych szacunków rynek pracy zmniejszy się o ok. 0,8–0,9 mln osób rocznie. Już obecnie przy niskim poziomie bezrobocia (5,2% w 2017 roku)

rynek funkcjonuje na granicy deficytu i brakuje kadr, które mogłyby zapewnić rozwój rosyjskiej gospodarki. Dodatkowo starzejące się społeczeństwo oznacza wzrost nakładów na emerytury i wsparcie socjalne oraz służbę zdrowia. W 2017 roku w Rosji żyło ok. 44 mln emerytów (ok. 30% obywateli), przy czym wiek emerytalny dla kobiet wynosi 55 lat, a dla mężczyzn 60 lat (przy oczekiwanej długości życia odpowiednio: 77 i 67 lat). Łączne wypłaty z Funduszu Emerytalnego wyniosły prawie 150 mld USD (tj. ponad 9% PKB Rosji), prawie 45% tych środków stanowiły transfery z budżetu federalnego. Sfinansowanie systemu emerytalnego stanowi poważne wyzwanie dla władz, wymagające już obecnie uciekania się do specjalnych rozwiązań, w tym dofinansowywania ze środków Funduszu Dobrobytu Narodowego (w 2017 roku przekazano na ten cel ok. 11 mld USD).

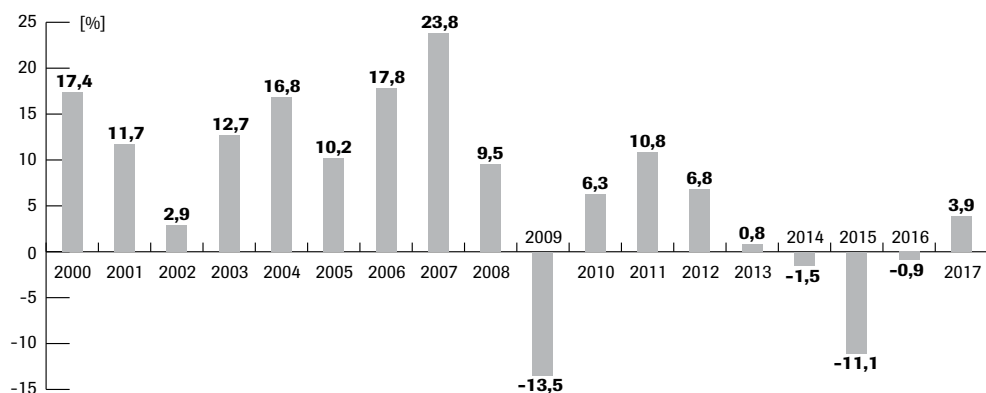
Wykres 9. Struktura ludności Rosji według wieku



Źródło: Rosstat, www.gks.ru; 2018

Kolejnym poważnym problemem stojącym przed rosyjskimi władzami jest **niedobór inwestycji**, który ma kluczowe znaczenie dla zdynamizowania rosyjskiego wzrostu i hamuje zwiększenie wydajności pracy, co częściowo rozwiązałoby problem niedoboru siły roboczej. Od 2013 roku inwestycje w Rosji utrzymują się na niskim poziomie, w latach 2014–2016 odnotowany został wręcz spadek ich wielkości. Niski poziom inwestycji w Rosji z jednej strony związany jest z ograniczonym dostępem do kapitału w związku z kryzysem, w jaki rosyjska gospodarka weszła w 2015 roku, i zachodnimi sankcjami. Z drugiej jednak strony wstrzeźliwość biznesu w inwestowaniu jest wynikiem słabego klimatu inwestycyjnego w Rosji i niskiej oceny perspektyw rozwoju rosyjskiej gospodarki. Niepewność praw własności, korupcja i dominacja państwa w gospodarce powodują, że biznes niechętnie angażuje się w projekty o długoterminowym okresie zwrotu. Ponadto zaburzone mechanizmy konkurencji powodują, że realizowane projekty inwestycyjne w Rosji są znacznie droższe i mało efektywne. W konsekwencji w ciągu ostatnich 18 lat, poza latami 2006–2007, Rosja odnotowywała odpływ kapitału netto (zob. Aneks 6). Napływające do Rosji w tym czasie inwestycje zagraniczne koncentrowały się natomiast w sektorze energetycznym, utrwalając zależność rosyjskiej gospodarki od sektora energetycznego.

Wykres 10. Wzrost inwestycji w kapitał podstawowy (zmiana %)



Źródło: Rosstat, www.gks.ru, 2018

3. Perspektywy

Nie należy się spodziewać, że w czwartej kadencji Putina Rosja uwolni się od zależności surowcowej i koniunktury na światowych rynkach. Doświadczenia ostatnich 18 lat pokazują bowiem, że elita rządząca jest niechętna głębokim i kompleksowym reformom polityczno-ekonomicznym, bez których niemożliwe jest stworzenie nowych stabilnych źródeł wzrostu. Na kształt polityki

ekonomicznej duży wpływ będą miały przede wszystkim interesy poszczególnych członków elity putinowskiej. Dotychczasowe działania pokazują, że elita ta będzie starała się blokować wszelkie zmiany, które mogłyby podważyć obecny autokratyczny styl zarządzania państwem i gospodarką, dzięki któremu ma ona dostęp do państwowych zasobów finansowych.

Jednocześnie mało prawdopodobne jest kolejne załamanie gospodarcze.

Wynika to z relatywnie korzystnych czynników zewnętrznych – większość prognoz przewiduje utrzymanie cen ropy naftowej w przedziale 50-70 USD/bbl. Ponadto rząd prowadzi restrykcyjną politykę budżetową. Budżet na lata 2018-2020 oparto na konserwatywnych szacunkach dotyczących średniej ceny ropy naftowej w wysokości 40 USD/bbl i jednocześnie zaplanowano redukcję wydatków budżetowych, w tym na politykę społeczną i obronność (nie wpłynie to jednak na stan gotowości bojowej rosyjskiej armii). Ewentualna nadwyżka dochodów przy wyższej cenie ropy naftowej będzie zasilać Fundusz Dobrobytu Narodowego, co zwiększać będzie pole manewru władzy, umożliwiając wzrost nakładów na wybrane przedsięwzięcia (w tym na doraźne interwencje w sferze socjalnej czy ograniczanie negatywnych konsekwencji ewentualnych nowych sankcji USA).

Najprawdopodobniej nie nastąpi zmiana niekorzystnych dla Rosji trendów na europejskim rynku energetycznym. W konsekwencji plany Moskwy znaczącego zwiększenia eksportu do Europy (szczególnie w sektorze gazowym) wydają się nierealistyczne. **Najprawdopodobniej jednak Rosji uda się zrealizować kluczowe projekty infrastrukturalne** przeznaczone dla eksportu gazu na rynek europejski, w szczególności gazociągi Nord Stream 2 (o ile projekt nie straci politycznego poparcia ze strony Niemiec lub nie zostanie objęty amerykańskimi sankcjami) i Turkish Stream. Pozwoli jej to na dalszą dywersyfikację szlaków dostaw.

Jednocześnie wbrew rosyjskim deklaracjom **rynek chiński nie stanie się alternatywą dla europejskiego w kontekście dostaw gazu.** Prawdopodobne uruchomienie budowanego gazociągu Siła Syberii i inauguracja dostaw do Chin (spodziewana na przełomie 2019/2020) będzie obejmowała nieznaczne ilości surowca; realizacja innych projektów azjatyckich wydaje się natomiast nierealistyczna. Rosja najprawdopodobniej zachowa jednak status ważnego dostawcy ropy naftowej do Chin.

Obciążenia państwa związane z koniecznością finansowania sektora emerytalnego i polityki społecznej najprawdopodobniej **zmuszą władze do podjęcia**

pewnych działań, których celem będzie zwiększenie efektywności obecnego systemu. Polityka społeczna pozostanie przy tym jednym z głównych priorytetów rosyjskiego budżetu i pochłaniać będzie najwięcej środków (ok. 30% wydatków). Wdrażane zmiany będą miały jednak zapewne charakter taktyczny i wybiórczy. W najbliższych latach należy się spodziewać m.in. kontynuacji obserwowanego już w ostatnich trzech latach procesu **reformy wsparcia socjalnego** (w tym np. dalszej likwidacji ulg, dofinansowania do wybranych towarów, np. leków, i tworzenia systemu adresowanego wsparcia najbardziej potrzebujących) i ograniczania wydatków na system emerytalny (m.in. najprawdopodobniej poprzez podniesienie wieku emerytalnego i reformy sposobu dystrybucji świadczeń socjalnych). W budżecie Rosji do 2020 roku zaplanowano zmniejszenie wydatków na politykę socjalną do ok. 4,4% PKB (wobec 5,5% PKB w 2017 roku). Nowe rozwiązania wdrażane będą raczej stopniowo, aby minimalizować niezadowolenie społeczne i nie wystawiać na zbyt dużą próbę cierpliwości rosyjskiego społeczeństwa. Przy wyższych cenach ropy (znacznie powyżej 40 USD/bbl) rząd uzyska jednak możliwości zwiększenia nakładów na wydatki socjalne.

Nie należy się spodziewać realnych zmian poprawiających klimat inwestycyjny w Rosji, w tym ograniczenia udziału państwa w gospodarce i wpływu urzędników na biznes czy zapewnienia gwarancji praw własności. Tym samym nie nastąpi dynamiczny wzrost prywatnych inwestycji w Rosji. Kreml zapewne będzie się starał utrzymać wsparcie dla wybranych dużych projektów infrastrukturalnych w kraju, ich liczba i skala finansowania będzie musiała jednak zostać dostosowana do kurczących się zasobów finansowych państwa.

Reasumując, najbardziej prawdopodobny scenariusz rozwoju sytuacji ekonomicznej w Rosji w czasie czwartej kadencji Władimira Putina to stagnacja gospodarcza: niewielki wzrost poniżej średniej światowej. Jednocześnie taki wariant wydaje się być w pełni akceptowalny przez obecną elitę putinowską. Pozwala on bowiem na utrzymanie władzy oraz względną stabilność społeczno-ekonomiczną.

III. POLITYKA ZAGRANICZNA

1. Stan obecny

Mniej więcej od 2004 roku Kreml prowadził **politykę „miękkiego rewizjonizmu”** polegającą na kontestowaniu i osłabianiu postzimnowojennego liberalnego ładu międzynarodowego przy jednoczesnym korzystaniu z jego dobrodziejstw ekonomicznych (dostęp do zachodnich rynków, kapitału i technologii). Zdając sobie sprawę z ekonomicznej słabości Rosji i ważności relacji ekonomicznych z Zachodem dla gospodarki rosyjskiej, Kreml umiejętnie dozował poziom napięcia z Zachodem, a zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi, unikając otwartej konfrontacji.

Strategiczne cele polityki zagranicznej Kremla pozostawały przy tym niezmiennie. Były nimi:

1. **osłabienie pozycji Stanów Zjednoczonych - ich „detronizacja” z roli „gwaranta” globalnego ładu liberalnego;**
2. **rewizja ładu bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim, oraz**
3. **stworzenie na obszarze postradzieckim zdominowanego przez Rosję ładu regionalnego m.in. poprzez budowę podporządkowanych Moskwie struktur integracyjnych.**

W okresie trzeciej kadencji prezydenckiej Władimira Putina (2012-2018) politykę zagraniczną Rosji cechowała, w porównaniu z okresem wcześniejszym, większa asertywność, czasami przechodząca w otwartą agresję, oraz zwiększona aktywność w tych regionach świata (Bliski Wschód, Azja Południowo-Wschodnia, Ameryka Łacińska), które wcześniej na liście priorytetów stały daleko za regionem euroatlantyckim, postradzieckim i wschodnioazjatyckim.

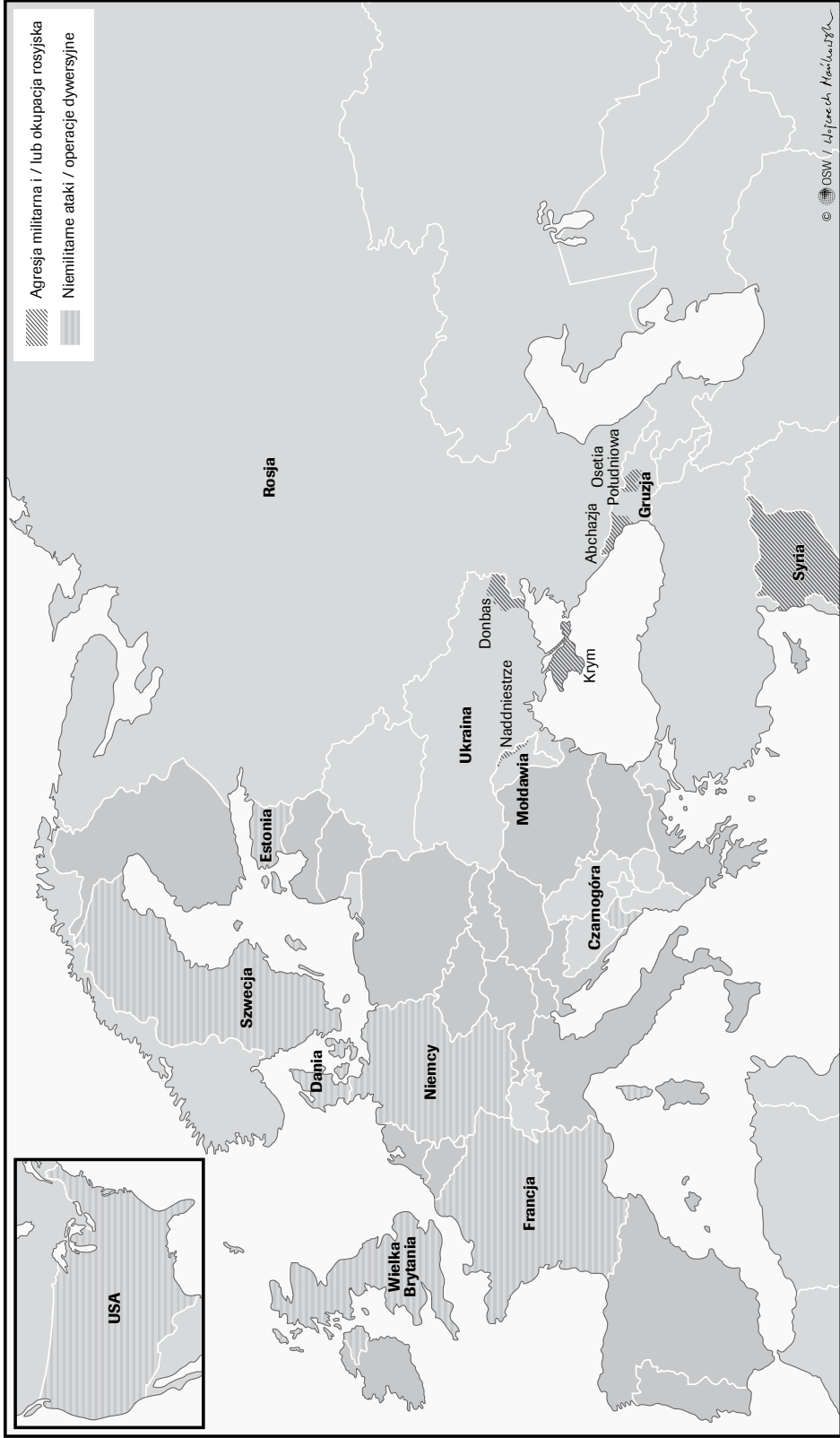
Ta zwiększona asertywność wynikała przede wszystkim z poczucia putinowskiej ekipy, że jej legitymizacja słabnie, a w konsekwencji jest ona bardziej wrażliwa na ewentualne próby zastosowania przez Waszyngton polityki „zmiany reżimu” wobec Rosji. Bardziej asertywna polityka miała po pierwsze, zaspokoić mocarstwowe aspiracje rosyjskiego społeczeństwa i elit, a także, poprzez doprowadzenie do zwiększenia napięć na linii Rosja-Zachód, skonsolidować społeczeństwo rosyjskie wokół władzy. Po drugie, przyspieszyć proces słabnięcia Zachodu, a zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, a tym samym - stymulować transformację liberalnego ładu międzynarodowego w globalny

koncert mocarstw, który w poczuciu kremlowskich elit lepiej zabezpieczałby Rosję przed zewnętrzną ingerencją.

Przejawami wyróżniającej trzecią kadencję Putina asertywności rosyjskiej polityki zagranicznej było przede wszystkim:

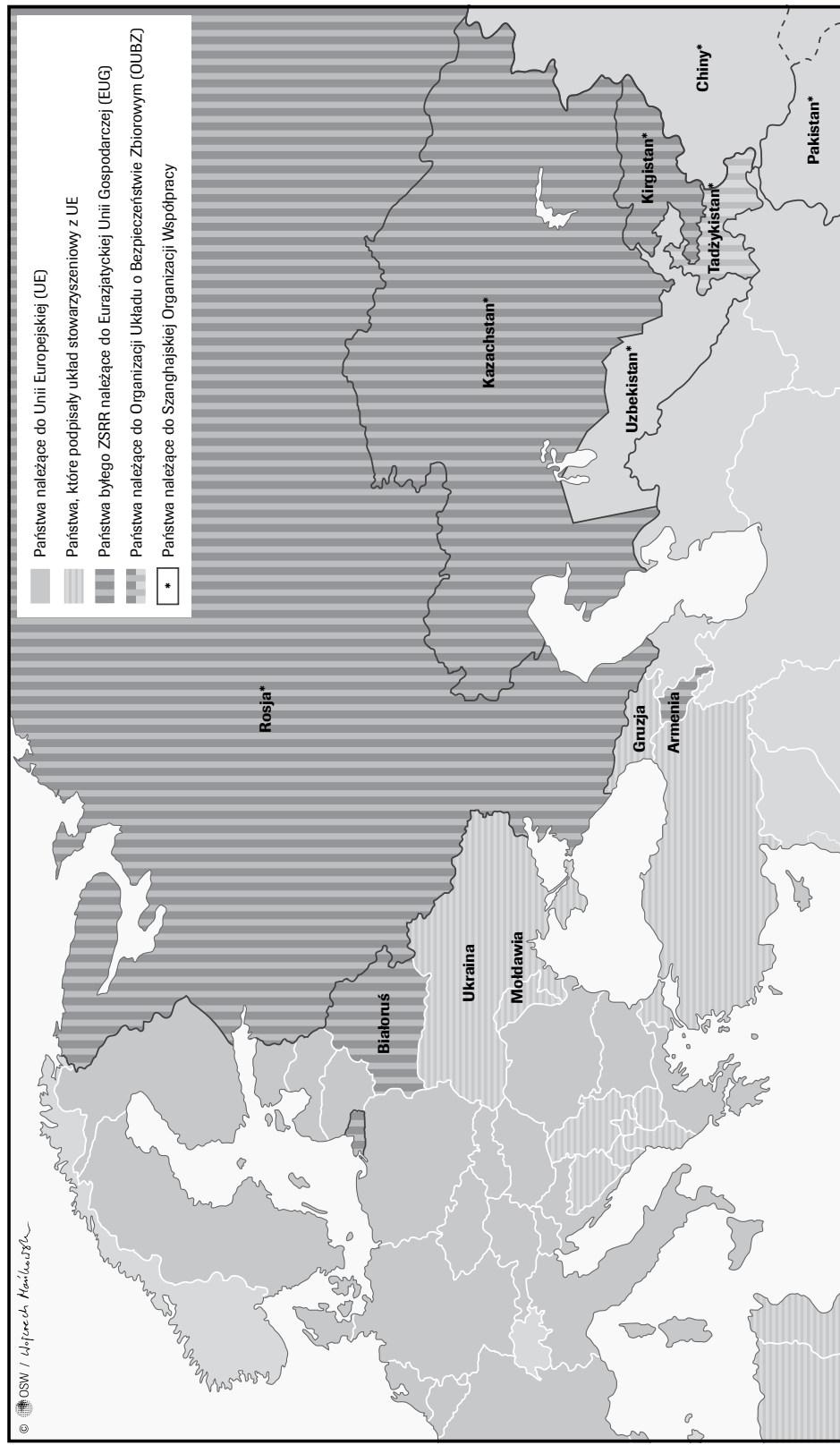
- **użycie siły militarnej** (agresja na Ukrainę i interwencja zbrojna w Syrii),
- **podboje terytorialne** (aneksja Krymu była pierwszą od lat czterdziestych XX wieku zdobyczą terytorialną Rosji dokonaną z użyciem siły);
- próby **wpływania na politykę wewnętrzną innych państw** przy użyciu, niekiedy nieregularnych, formacji zbrojnych (Ukraina), jak i narzędzi „wojny informacyjnej” (kampanie propagandowo-manipulacyjne w kontrolowanych przez Rosję mediach, trolling w mediach społecznościowych, ataki cybernetyczne), a także wsparcia finansowego czy medialnego anty-systemowych czy postrzeganych jako prorosyjskie sił politycznych. **Najbardziej spektakularnym przykładem rosyjskiej „wojny informacyjnej” była próba ingerencji w kampanię prezydencką w Stanach Zjednoczonych w 2016 roku.**

Mapa 1. Aktywne działania rosyjskie – wojskowe interwencje i operacje hybrydowe



Na obszarze postradzieckim **Kreml zainicjował próbę pogłębienia i rozszerzenia procesu integracji ekonomicznej, a także nadania jej wymiaru politycznego** poprzez przekształcenie powołanej w 2010 roku Unii Celnej w Unię Eurazjatycką. Podjął następnie intensywną kampanię ekonomicznej i politycznej presji w celu skłonienia Ukrainy do przyłączenia się do projektu. Ostatecznie Kremlowi udało się powołać 1 stycznia 2015 roku Eurazjatycką Unię Gospodarczą (EUG). Był to jednak sukces bardzo ograniczony. Z jednej strony nowa struktura oznaczała rzeczywiste i korzystne dla Moskwy pogłębienie integracji gospodarczej oraz wciągnięcie do tego procesu – poza członkami Unii Celnej (Kazachstanu i Białorusi) – także Armenii i Kirgistanu. Z drugiej strony, nie udało się Rosji wprowadzić do procesu eurazjatyckiej integracji gospodarczej elementów integracji politycznej, a działania mające skłonić Kijów do przystąpienia do EUG doprowadziły do wojny z Ukrainą i otwartego politycznego konfliktu z Zachodem. Mimo iż aneksja Krymu przyniosła Kremlowi korzyści w postaci zwiększenia wewnątrzpolitycznej legitymizacji oraz poprawy pozycji militarnej Rosji w basenie Morza Czarnego, to w wymiarze polityki zagranicznej była ona strategiczną porażką (zob. niżej).

Mapa 2. Rosja na obszarze postradzieckim – struktury integracyjne



Skonfliktowana z Zachodem Rosja zaktywizowała politykę globalną, usiłując wzmocnić swoją pozycję przetargową wobec Zachodu poprzez rozwijanie relacji gospodarczych, politycznych i wojskowych z niezachodnimi partnerami. Temu celowi służyły także ingerencje w regionalne konflikty, aby wykazać Zachodowi, że ich zakończenie nie będzie możliwe bez współpracy z Rosją, na jej warunkach. Szczególne starania Kreml czynił na rzecz **zacieśnienia relacji z Chinami**. W kontekście zaostrzającego się konfliktu z Zachodem Rosja zawarła (po trwających ponad dekadę targach) długoterminowy kontrakt na eksport gazu ziemnego do Chin i związaną z tym budowę gazociągu między obu krajami; zgodziła się na dostawy bardzo zaawansowanych technologicznie systemów uzbrojenia (systemy raketowe obrony powietrznej S-400, myśliwce wielozdaniowe Su-35); zintensyfikowała współpracę wojskową (m.in. wspólne ćwiczenia, w tym w strategicznie „wrażliwych” akwenach – Bałtyk, Morze Śródziemne, Morze Japońskie, Morze Południowochińskie). Jednocześnie Rosja rozpoczęła **grę z Japonią**, mającą na celu rozwinięcie z nią współpracy gospodarczej i strategiczne „odciągnięcie” jej od Stanów Zjednoczonych, wykorzystując do tego pragnienie Tokio odzyskania Wysp Kurylskich i japońskie obawy przed potęgą Chin. Rosja podjęła też wysiłki, aby rozwinąć współpracę gospodarczą i wojskowo-techniczną z krajami ASEAN.

Najbardziej spektakularny był jednak powrót Rosji w charakterze wielkiego mocarstwa na Bliski Wschód. Powrót ten był wynikiem skoordynowanego użycia instrumentów wojskowych i dyplomatycznych oraz dostaw broni i technologii nuklearnych. Kluczową rolę odegrało wprowadzenie rosyjskich wojsk (przede wszystkim sił lotniczych i specjalnych) do Syrii i udana (przynajmniej na razie) z punktu widzenia militarnego interwencja w wojnę domową w tym kraju. Interwencji tej towarzyszyła akcja dyplomatyczna, która dążyła z powodzeniem do podtrzymania kontaktów i rozwijania współpracy z możliwie jak największą liczbą państw w regionie – niezależnie od tego, którą ze stron w syryjskiej wojnie domowej popierały. W kontekście konfliktu syryjskiego Rosja podjęła z Iranem i Turcją próbę stworzenia regionalnego „koncertu mocarstw”. Ponadto stała się liczącym się partnerem dla takich regionalnie ważnych państw, jak Egipt, Izrael, Irak, a w kontekście koordynacji polityki eksportu ropy naftowej – Arabia Saudyjska. Rosja uzyskała także pozycję ważnego gracza w Libii.

Asertywna polityka doraźnie przyniosła Kremlowi istotne korzyści w polityce wewnętrznej. Dzięki aneksji Krymu, otwartemu konfliktowi z Zachodem, zademonstrowaniu zdolności do wytrzymania zachodniego nacisku oraz udanej akcji ratunkowej reżimu Baszara al-Asada w Syrii, **Kremlowi udało się**

stworzyć w społeczeństwie rosyjskim poczucie, że Rosja odzyskuje/odzyskała status wielkiego mocarstwa, co automatycznie powodowało wzmocnienie poparcia społecznego dla Putina.

2. Główne wyzwania

W czasie trzeciej kadencji prezydenckiej Putina załamała się – optymalna dla Rosji – strategia „miękkiego rewizjonizmu”. Poziom konfliktu ze Stanami Zjednoczonymi zbliżył się niebezpiecznie – z punktu widzenia Kremla – do poziomu, na którym istnieje ryzyko otwartej i bezpośredniej konfrontacji. Kreml zdaje sobie sprawę, że ze względu na dysproporcję potencjałów konfrontacji takiej nie może wygrać.

Dla Kremla rosnącym problemem są zachodnie, zwłaszcza amerykańskie sankcje (szczególnie ekonomiczne), będące konsekwencją rosyjskiej agresji na Ukrainę. Chociaż znośne w krótkoterminowej perspektywie, to w dłuższej stawiają one pod znakiem zapytania korzystny dla rosyjskich elit i w zasadzie obowiązujący do 2014 roku model relacji ekonomicznych Rosji z Zachodem. W modelu tym rosyjskie podmioty gospodarcze miały zasadniczo swobodny dostęp do rynków i zasobów liberalnej gospodarki zachodniej, podczas gdy dostęp zachodnich podmiotów gospodarczych na rynek rosyjski był ograniczany tak przez państwo, jak i przez nieformalne mechanizmy działające w gospodarce rosyjskiej. Ponadto rosyjska elita rządząca zdaje sobie sprawę, że utrzymanie reżimu sankcyjnego w dłuższej perspektywie będzie sprzyjać wzrostowi dysproporcji potencjałów pomiędzy Rosją a jej konkurentami i partnerami.

Rozpętany przez Rosję konflikt z Ukrainą w Donbasie jest poważnym problemem dla Kremla także z innego powodu. Z punktu widzenia rosyjskiego celu, jakim było włączenie Ukrainy do kontrolowanych przez Moskwę struktur integracyjnych, konflikt ten przyniósł bowiem efekty odwrotne od zamierzonych. Doprowadził do zwiększenia proeuropejskich i antyrosyjskich nastrojów w ukraińskim społeczeństwie, które czynią nierealnym wejście Ukrainy do takich struktur w dającej się przewidzieć perspektywie. Tym samym postawił pod znakiem zapytania realizację, kluczowego dla statusu Rosji jako wielkiego mocarstwa, projektu integracji eurazjatyckiej.

Ponadto okazało się, że niezachodni partnerzy Rosji, którzy deklarują swoje poparcie dla idei nowego policentrycznego ładu międzynarodowego, w sytuacji ostrego konfliktu Rosji z Zachodem gotowi są najwyżej do zajęcia stanowiska „życziwej neutralności”, ale nie do udziału w konflikcie po

stronie Rosji. Dotyczy to także najsilniejszego „strategicznego partnera” Moskwy, jakim są Chiny. Także współpraca gospodarcza z niezachodnimi partnerami nie może zastąpić gospodarcze rosyjskiej dostępu do zachodnich rynków, kapitałów i technologii. Jednocześnie rosnąca dysproporcja potencjałów pomiędzy Rosją i Chinami skazuje Moskwę na rolę „młodszy partnera”, co jako „mniejsze zło” w porównaniu z hegemonią amerykańską jest do zaakceptowania przez Kreml, ale ewidentnie wywołuje obawy wśród części rosyjskich elit. Co więcej, wzrost potencjału chińskiego wywołuje napięcia z Indiami, do niedawna „strategicznym partnerem” Rosji, z którym miała ona wcześniej bardzo dobre, pozbawione istotnych problemów relacje. Delhi bowiem zacieśnia współpracę (w tym wojskową) z Waszyngtonem, co wyklucza ten kraj jako partnera antyamerykańskiej polityki Moskwy.

Rosyjska pozycja na Bliskim Wschodzie także nie opiera się na trwałych fundamentach. Konflikt zbrojny w Syrii trwa, a co gorsza, grozi przekształceniem się w otwarte starcie pomiędzy regionalnymi aktorami. Szczególnie wysokie jest ryzyko konfliktu izraelsko-irańskiego z możliwym udziałem Stanów Zjednoczonych po stronie Izraela. Konflikt taki automatycznie marginalizowałby Rosję, tym samym pozbawiając ją pozycji „głównego rozgrywającego” w regionie, uzyskanej dzięki interwencji w Syrii.

3. Perspektywy

Możliwe są trzy scenariusze rosyjskiej polityki zagranicznej podczas czwartej kadencji prezydenckiej Władimira Putina: defensywno-transakcyjny, konfrontacyjno-kryzysowy i inercyjno-oportunistyczny.

Najmniej prawdopodobny jest scenariusz defensywno-transakcyjny. Polegałby on na próbie konwersji „geopolitycznego odwrotu” Rosji na ekonomiczne korzyści, tj. na „zamianie” ustępstw geopolitycznych (kluczowa kwestia warunków zakończenia wojny przeciwko Ukrainie) na normalizację relacji politycznych i ekonomicznych oraz uzyskanie pełnego uznania i akceptacji rosyjskiego reżimu przez stronę zachodnią. Taki scenariusz wydaje się prawdopodobny jedynie w sytuacji, kiedy Kreml dojdzie do wniosku, że w długofalowej perspektywie potencjał Zachodu będzie się wzmacniać/konsolidować i będzie coraz bardziej asertywnie używany przeciwko Rosji, której potencjał będzie ulegać stopniowej erozji. Dodatkowym czynnikiem skłaniającym Kreml do przyjęcia tego wariantu będzie przekonanie, że nie będzie w stanie utrzymać kontroli nad sytuacją wewnętrzną i że system „fasadowej demokracji” przestaje efektywnie funkcjonować.

Najbardziej prawdopodobne są dwa inne scenariusze: konfrontacyjno-kryzysowy i inercyjno-opportunisticzny. Ich wybór przez Rosję będzie podyktowany z jednej strony jej oceną sytuacji (w tym poziomu kryzysu w kluczowych państwach Zachodu i wewnątrz całej wspólnoty zachodniej), a z drugiej czynnikami zewnętrznymi (zwłaszcza postawą USA wobec Rosji).

Scenariusz konfrontacyjno-kryzysowy stanie się prawdopodobny, kiedy Kreml dojdzie do wniosku, że nie ma szans na nowy „reset” w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi, amerykańskie sankcje gospodarcze będą poszerzone i dotkliwie, a przyjęta przez administrację Trumpa polityka wzmacniania sił zbrojnych, w sytuacji stagnacji rosyjskiej gospodarki spowoduje dalsze zwiększenie amerykańskiej przewagi w sferze wojskowej.

Scenariusz ten jest możliwy zwłaszcza w dwóch wypadkach:

1. Raptownej, ale mającej charakter krótkotrwałego „okna możliwości” zmiany układu sił na korzyść Rosji na teatrze europejskim (np. w wyniku uwikłania Stanów Zjednoczonych w konflikt zbrojny na Dalekim Wschodzie).
2. Pojawienia się wyraźnej perspektywy gwałtownej zmiany układu sił na niekorzyść Rosji, na przykład w wyniku wprowadzenia drastycznych sankcji gospodarczych/finansowych przez Waszyngton.

W tej sytuacji Putin najprawdopodobniej zdecyduje się na zaostrzenie konfliktu ze Stanami Zjednoczonymi, a być może nawet doprowadzenie do ostrego kryzysu, zwłaszcza obejmującego element pośredniej (*proxy*) konfrontacji militarnej. Obok zaostrzania antyzachodniej, a zwłaszcza antyamerykańskiej retoryki scenariusz ten może obejmować przykładowo wznowienie militarnych działań na większą skalę przeciwko Ukrainie, intensyfikację destabilizacyjnych działań (dezinformacyjnych, cybernetycznych, hybrydowych) na Bałkanach, a w skrajnym przypadku nawet operacje „hybrydowe”, wsparte groźbą otwartej interwencji militarnej na obszarze NATO (państwa bałtyckie).

Celem tych działań byłoby wywarcie politycznego/wojskowego/psychologicznego nacisku na stronę przeciwną i zmuszenie jej do strategicznego przetargu, kodyfikującego zachodnie ustępstwa („nowa Jałta”). Ustępstwa takie powinny – według Moskwy – obejmować uznanie rosyjskiej strefy wpływów na obszarze WNP, faktyczną demilitaryzację Europy Środkowej, uznanie „absolutnej suwerenności” wewnętrznej Rosji, utrzymanie modelu „asymetrycznej” współpracy gospodarczej („zachodnie” prawa rosyjskich podmiotów na Zachodzie, „rosyjskie” prawa zachodnich podmiotów gospodarczych w Rosji).

Scenariusz inercyjno-oportunistyczny jest możliwy zwłaszcza w sytuacji, gdyby Kreml uznał, że sytuacja wewnętrzna w Rosji jest i będzie dość stabilna oraz istnieją szanse na pewną normalizację stosunków z Zachodem bez konieczności rosyjskich ustępstw.

Scenariusz ten polegałby na kontynuacji polityki prowadzonej po zakończeniu ostrej fazy wojny z Ukrainą (od lutego 2015 roku). Obliczony byłby na zmęczenie Zachodu i narastanie zjawisk kryzysu wewnętrznego wspólnoty zachodniej oraz agresywne wykorzystywanie przez Rosję pojawiających się okazji do zademonstrowania własnych możliwości militarnych, potencjału szkolenia interesom zachodnim i tworzenia problemów, przy rozwiązaniu których udział Moskwy byłby niezbędny. **Głównym celem takiej polityki byłoby ograniczenie konfliktu z Zachodem, a zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi, bez utraty pozyskanych w latach 2014–2016 „aktywów”.** Idealnie z punktu widzenia Kremla byłoby zmuszenie Zachodu do zaakceptowania rosyjskich „zdobyczy” i powrotu relacji – zwłaszcza w sferze ekonomicznej – do stanu sprzed 2014 roku.

Aby osiągnąć ten cel, Kreml będzie – paradoksalnie – posługiwał się metodą manipulowania „ograniczonym” konfliktem z Zachodem. W związku z tym będzie nadal podejmował działania mające osłabić polityczną i ekonomiczną pozycję Zachodu, a zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, na Bliskim Wschodzie, Bałkanach, w Azji Wschodniej i Ameryce Łacińskiej. Tak jak dotychczas będzie to polegało na wspieraniu państw i reżimów z różnych powodów skonfliktowanych z Waszyngtonem czy Brukselą. Wsparcie to może mieć formę akcji dyplomatycznych, dostaw broni, w wyjątkowych wypadkach udzielania kredytów, zawierania porozumień gospodarczych. Należy się też liczyć z akcjami mającymi charakter wojny informacyjnej, a obliczonymi na wywołanie/zaognienie konfliktów wewnętrznych czy międzypaństwowych, które odbijałyby się rykoszetem na zachodnich interesach.

W scenariuszu inercyjno-oportunistycznym Kreml kontynuowałaby dotychczasową strategię wobec Ukrainy w celu zmuszenia jej do realizacji porozumień mińskich w rosyjskiej interpretacji, co prowadzić ma do stworzenia prawnokonstytucyjnych narzędzi pozwalających Rosji blokować integrację Ukrainy z Zachodem (poprzez wpływ „autonomicznego” Donbasu na politykę wewnętrzną i zagraniczną Ukrainy). W szczególności Kreml próbowałaby wykorzystać rosnące zmęczenie Zachodu konfliktem ukraińsko-rosyjskim i rozczarowanie brakiem reform na Ukrainie, aby przekonać Zachód do wywarcia presji na Kijów. Ze względu na znaczenie Ukrainy dla Kremla,

tak z punktu widzenia jego ambicji reintegracji przestrzeni postradzieckiej, jak i polityki wewnętrznej (przekonanie elit i społeczeństwa, że większość Ukrainy stanowi część narodowego terytorium rosyjskiego), kwestia Ukrainy jest tą, w której Kreml nie będzie gotów na istotne ustępstwa (tzn. zgodę na likwidację powołanych przez siebie separatystycznych parapaństw w Donbasie i poddanie tych terytoriów realnej kontroli państwa ukraińskiego).

Ważnym elementem rosyjskiej strategii w obydwu scenariuszach (konfrontacyjno-kryzysowym i inercyjno-oportunistycznym) będą działania obliczone na „rozbitcie” politycznej synchronizacji polityki państw zachodnich wobec Rosji oraz generalnie na stworzenie i powiększenie napięć pomiędzy Waszyngtonem a jego europejskimi sojusznikami. Polegać to będzie na poszukiwaniu wycinkowej normalizacji (resetu) z poszczególnymi państwami, zwłaszcza z wykorzystaniem perspektyw współpracy ekonomicznej. Dotyczy to państw UE, a także Japonii, którą Rosja będzie starała się „zneutralizować”, grając perspektywą uregulowania sporu terytorialnego i obawami Tokio przed asertywnością polityki Pekinu.

Jednocześnie Rosja będzie próbowała zintensyfikować relacje polityczne, ekonomiczne i wojskowe z partnerami niezachodnimi. **Przed wszystkim Kreml będzie nadal dążyć**, mimo wszystkich dostrzeganych negatywnych konsekwencji, **do pogłębienia i zacieśnienia relacji z Chinami.** Strategiczne „przytulenie się” do Pekinu ma służyć jako forma zabezpieczenia na wypadek otwartego konfliktu ze Stanami Zjednoczonymi i zapewnić Rosji maksimum korzyści z przewidywanego dalszego wzrostu potęgi Chin.

Mimo fiaska rosyjskiej polityki wobec Ukrainy Kreml nie zrezygnuje z kursu na reintegrację obszaru postradzieckiego pod swoją egidą i blokowania integracji państw tego obszaru ze strukturami zachodnimi. **Rosja będzie dalej dążyła zarówno do pogłębienia integracji ekonomicznej w ramach EUG, jak i rozszerzenia tej organizacji o nowych członków** (np. naciskając na przyłączenie Azerbejdżanu i/lub Tadżykistanu). Wykorzystując gospodarcze uzależnienie członków EUG oraz obawy ich elit przed wewnętrzną destabilizacją Moskwa będzie próbowała skłonić te państwa do koordynacji polityki zagranicznej i dalszej integracji wojskowej w ramach Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ). W sferze propagandowej instrumentami działań będą m.in.: kompromitowanie Zachodu i jego struktur (w tym UE i NATO), promocja rosyjskich „idei konserwatywnych”, organizowanie i wspieranie prorosyjskich ruchów politycznych, propagowanie zgodnej z rosyjską wizji polityki historycznej (w tym zwłaszcza eksploatowanie pamięci

o tzw. wielkiej wojnie ojczyźnianej 1941–1945). **Wobec malejącej aktywności Zachodu na obszarze WNP rosyjska strategia prawdopodobnie okaże się skuteczna (np. postępujące podporządkowanie Białorusi i państw Kaukazu Południowego).** Natomiast w Azji Centralnej **Rosja nie będzie w stanie przeciwstawić się rosnącym wpływom Chin.**

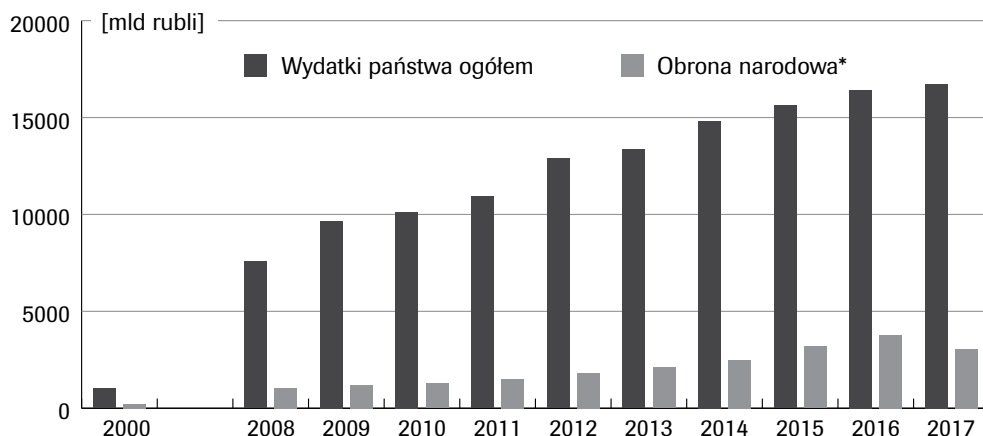
W czasie kolejnej kadencji Władimira Putina należy oczekiwać **zacieśnienia rosyjskiej kontroli nad Białorusią.** Rosja już obecnie efektywnie kontroluje białoruską armię i ma prawdopodobnie duże wpływy w służbach bezpieczeństwa Białorusi. Powiązania infrastrukturalne i zależność gospodarcza będą dalej wykorzystywane do stopniowego **wymuszania na Mińsku kolejnych ustępstw politycznych** (jak np. wprowadzenie wspólnego systemu wizowego).

IV. SIŁY ZBROJNE

1. Stan obecny

Założenia polityki wojskowej Federacji Rosyjskiej, szczególnie w zakresie zmian strukturalno-organizacyjnych i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych FR, **są realizowane konsekwentnie od początku rządów Władimira Putina** (od 2000 roku). Wzrost potencjału militarnego odbywa się w sprzyjających warunkach finansowych – niezależnie od okresowych fluktuacji gospodarczych – nieprzerwanie od początku obecnego tysiąclecia.

Wykres 11. Wydatki budżetu na obronę narodową (w mld rubli)



* Są to wydatki zapisane w rozdziale budżetu zatytułowanym „Obrona narodowa”, nie obejmują one jednak wszystkich wydatków Rosji na Siły Zbrojne

Źródło: Ministerstwo Finansów, www.minfin.ru

W trakcie trzeciej kadencji prezydenckiej Władimira Putina wzrost potencjału militarnego Rosji osiągnął pozycję priorytetu polityki państwa, nie tylko w wymiarze bezpieczeństwa, lecz także ekonomicznym i społecznym. Realizowane programy zbrojeń (tzw. Państwowe Programy Uzbrojenia, ros. GPW), począwszy od przyjętego w 2011 roku GPW-2020 (program na lata 2011–2020) i w ramach rozpoczętego na początku roku 2018 GPW-2027 (na lata 2018–2027), traktowane są jako koło zamachowe rozwoju gospodarczego (poprzez wypracowanie lub pozyskanie z zewnątrz i wdrożenie nowoczesnych technologii – także w sektorze cywilnym – oraz stworzenie nowej, wysoko wykwalifikowanej kadry inżynierskiej i robotniczej). Ograniczenia wzrostu wydatków Rosji na cele wojskowe (obserwowane po 2014 roku) mają charakter głównie deklaracyjny, nie wpływając na spowolnienie procesu modernizacji Sił Zbrojnych FR ani na zmianę kierunku przekształceń, jakim armia rosyjska podlega.

Podczas trzeciej kadencji Putina kamieniami milowymi w procesie modernizacji sił zbrojnych była wojna na Ukrainie (od 2014 roku) i w Syrii (z bezpośrednim zaangażowaniem rosyjskim od 2015 roku). Ta pierwsza posłużyła jako uzasadnienie rozbudowy formacji o charakterze ofensywnym (szczególnie na zachodnim kierunku strategicznym), ta druga – do przyspieszenia przeobrażenia w nową generację uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

W ocenie obecnego stanu zdolności militarnych Rosji, budowanych dotychczas pod rządami Putina, na szczególną uwagę zasługują następujące przekształcenia w sferze organizacyjnej:

- **skupienie wszystkich kwestii związanych z szeroko pojętą obroną terytorium Federacji Rosyjskiej** (w tym operacji na obszarze państw graniczących z Rosją i zamieszkałych przez ludność rosyjskojęzyczną) w gestii Sił Zbrojnych FR. Operacyjnie podporządkowano im pozostałe formacje militarne, w pierwszym rzędzie Gwardię Narodową (b. Wojska Wewnętrzne MSW, których kompetencje poszerzone zostały m.in. o realizację zadań o charakterze okupacyjnym), Wojska Pograniczne FSB oraz Wojska MCzS (МЧС, Ministerstwa ds. Sytuacji Nadzwyczajnych). Ich suwerenność operacyjna ogranicza się *de facto* do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego na terytorium Federacji Rosyjskiej. W przypadku konfliktu zbrojnego z przeciwnikiem zewnętrznym formacje ww. wojsk podporządkowane są bezpośrednio lokalnym dowództwom Sił Zbrojnych FR na kierunkach strategicznych;
- **określenie pięciu głównych kierunków strategicznych** (zachodni, południowy, centralny, wschodni i północny/arktyczny) **i utworzenie na nich połączonych dowództw strategicznych** w oparciu o dotychczasowe dowództwa okręgów wojskowych (z wyjątkiem północnego, nie mającego wcześniejszej podstawy w postaci okręgu wojskowego i opartego na Flocie Północnej), przy jednoczesnej redukcji liczby i zmianie charakteru tych ostatnich na struktury administracyjno-logistyczne;
- powierzenie dowództwom na kierunkach strategicznych pełnego operacyjnego zwierzchnictwa nad podporządkowanymi im jednostkami (kosztem kompetencji wspomnianych wyżej formacji wojskowych podległych innym resortom, a także dowództw rodzajów sił zbrojnych i samodzielnych rodzajów wojsk Sił Zbrojnych FR, z wyjątkiem komponentu jądrowego i strategicznych elementów obrony powietrzno-kosmicznej), a w konsekwencji **utworzenie skutecznych zgrupowań sił połączonych szczebla operacyjnego i strategicznego;**

- **wskazanie jako dwóch głównych kierunków strategicznych zachodniego** (z uwzględnieniem podporządkowania działaniom na tym kierunku sił i środków podległych dowództwom strategicznym południowemu i północnemu) **oraz wschodniego**. Nadanie kierunkowi centralnemu, w rozumieniu sił i środków na obszarze Centralnego Okręgu Wojskowego, przede wszystkim charakteru drugiego rzutu strategicznego dla zachodniego i wschodniego kierunków strategicznych;
- **położenie nacisku** (począwszy od 2015 roku) **na rozbudowę potencjału ofensywnego** (formowanie nowych ogólnowojskowych związków taktycznych oraz jednostek wsparcia i zabezpieczenia) w europejskiej części Rosji, ukierunkowanego w pierwszej kolejności do działania na zachodnim kierunku strategicznym;
- **uzyskanie zdolności do szybkiej mobilizacji i przerzutu dużych zgrupowań wojsk pomiędzy kierunkami strategicznymi (teatrami działań wojennych)** z wykorzystaniem w pierwszym rzędzie transportu kolejowego i powietrznego, a także zdolności do przeprowadzenia zmasowanego, precyzyjnego uderzenia raketowo-powietrznego oraz - w wymiarze taktycznym - zdolności do prowadzenia nieprzerwanych działań w nocy i w trudnych warunkach atmosferycznych (ze szczególnym uwzględnieniem warunków zimowych).

W konsekwencji podejmowanych działań potencjał militarny Rosji należy uznać za optymalny wobec deklarowanych potrzeb operacyjnych.

Realna liczebność Sił Zbrojnych FR w czasie pokoju nie przekracza łącznie 900 tys. żołnierzy. Pozwala to przyjąć, że obserwowane zwiększanie liczby ogólnowojskowych związków taktycznych, szczególnie dywizji na zachodnim kierunku strategicznym (szerzej zob. Aneks 6), w dającej się przewidzieć perspektywie będzie się odbywało w ramach ustalonego pułapu liczebności (1 mln żołnierzy). Z organizowanych w ostatnich latach przedsięwzięć szkoleniowych wynika, że jedynie nieliczne jednostki utrzymywane są w etacie czasu „W” lub zbliżonym, natomiast większość pozostaje jako struktury o niepełnych stanach, które w razie konieczności będą uzupełniane do etatu czasu „W” w oparciu o przeszkolone rezerwy, przy czym kadrowy trzon tych jednostek stanowią żołnierze zawodowi i kontraktowi.

Trzon tego potencjału stanowią liczące etatowo 1 mln żołnierzy Siły Zbrojne FR (dodatkowo 0,5 mln wynosi liczebność pozostałych formacji militarnych), a łączną liczbę przeszkolonych rezerw armii rosyjskiej należy oceniać na 6 mln.

Zmiany liczebności Sił Zbrojnych FR (w tysiącach)

	Styczeń 2011	Styczeń 2018
Liczebność etatowa ogółem	1000	1013,6
z czego: oficerowie zawodowi i kontraktowi	320	225
z czego: podoficerowie i szeregowi zawodowi i kontraktowi	230	405*
z czego: podoficerowie i szeregowi poborowi	300	240
z czego: słuchacze uczelni wojskowych	40	55

* W okresie od grudnia 2017 do lutego 2018 roku ujawniano rozbieżne dane dotyczące łącznej liczby żołnierzy kontraktowych w Siłach Zbrojnych FR, od 0,5 mln do 384 tys., przy czym ta druga liczba jest identyczna z wykazywaną na koniec 2016 roku. Założenie etatowe na rok 2017 wynosiło 405 tys.

Źródło: Opracowanie własne

Pod koniec trzeciej kadencji Putina armia rosyjska dysponowała także stosunkowo silnym **lotnictwem taktycznym**, składającym się z 32 eskadr lotnictwa myśliwskiego (w tym 4 z nowymi samolotami wielozadaniowymi Su-30 i Su-35), 24 eskadr lotnictwa bombowego i szturmowego (w tym 5 z Su-34), 8 eskadr rozpoznania taktycznego oraz 12 baz i brygad śmigłowców. Większość wyposażenia stanowiły maszyny nowe bądź gruntownie zmodernizowane. Łącznie w ciągu dekady rosyjskie lotnictwo taktyczne otrzymało około 540 nowych lub zmodernizowanych samolotów bojowych, a także 430 nowych śmigłowców (w tym ponad 200 bojowych Mi-28 i Ka-52).

Zmianie uległy charakter i struktura **Wojsk Powietrznodesantowych** – obecnie są to *de facto* formacje zmechanizowane o zwiększonych zdolnościach do szybkiego przerzutu, dysponujące siłą rażenia porównywalną z klasycznymi zmechanizowanymi związkami taktycznymi (zwłaszcza po włączeniu w skład dywizji i brygad desantowo-szturmowych kompanii czołgów, a docelowo batalionów czołgów). Początkowo (od 2012 roku) wyłącznie na zachodnim kierunku strategicznym formowano tzw. brygady rozpoznawcze (formowanie pierwszej takiej jednostki we Wschodnim Okręgu Wojskowym rozpoczęto w 2018 roku), łączące w sobie różne elementy rozpoznania, w tym radioelektronicznego.

Za najważniejsze elementy Sił Zbrojnych FR, decydujące o ich zdolnościach odstraszania i obrony najważniejszych rejonów i obiektów państwa, a w wymiarze politycznym o względnej równowadze potencjałów ze Stanami Zjednoczonymi, należy uznać przebrożone w ciągu dekady w nowe generacje uzbrojenia

strategiczne siły jądrowe oraz system obrony powietrzno-kosmicznej.

W odróżnieniu od konwencjonalnych wojsk operacyjnych komponenty te w niewielkim stopniu objęte były zmianami strukturalnymi, a o zwiększeniu ich potencjału zadecydowały dostawy nowego uzbrojenia, głównie wielogłowicowych międzykontynentalnych rakiet balistycznych bazowania lądowego Jars (w liczbie 110 rakiet stanowią one obecnie trzecią część lądowego jądrowego arsenału Rosji, w poprzedniej dekadzie wprowadzono ponadto do służby 78 rakiet Topol-M, łącznie Strategiczne Wojska Raketowe FR pod koniec 2017 roku miały na wyposażeniu 322 rakiety z 1174 głowicami jądrowymi), bazowania morskiego Buława (obecnie rozmieszczone na 4 atomowych okrętach podwodnych, w tym 3 nowych typu Boriej; w budowie znajdują się 4 kolejne jednostki ulepszonej wersji Boriej-M) oraz systemów raketowych obrony powietrzno-kosmicznej S-400 (w ciągu dekady armia rosyjska otrzymała łącznie 368 wyrzutni S-400, co pozwoliło na przebrojenie 23 pułków).

Rosyjski **przemysł zbrojeniowy** utrzymuje się w światowej czołówce. Sprzyjają temu:

- znaczące wydatki Rosji na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego (około 35 mld USD w 2017 roku);
- wpływy z eksportu uzbrojenia (blisko 15 mld USD w 2017 roku);
- państwowe inwestycje w rozwój i modernizację zakładów;
- ulgi podatkowe i kredytowe sprzyjające przekształceniom i konsolidacji przedsiębiorstw.

Zwraca uwagę, że **Rosja zrezygnowała z utrzymywania przedsiębiorstw nierentownych** (w tym zasłużonych dla rozwoju wojskowości sowieckiej gigantów jak Iżmasz, zredukowany i przejęty przez nominalnie prywatny koncern Kałasznikow), doprowadzając do redukcji liczby zakładów i wyodrębnienia czołowych grup producentów określonych kategorii uzbrojenia bądź podzespołów, z których zdecydowana większość dysponuje zamówieniami ze strony Sił Zbrojnych FR lub kontrahentów zagranicznych co najmniej do 2020 roku. **Pozwoliło to na inwestycje w linie technologiczne nowej generacji** (główny dostawca samolotów bojowych Suchoj, główny dostawca czołgów UrałMaszZawod) lub wręcz budowę od podstaw nowych fabryk (główny dostawca systemów raketowych obrony powietrznej Ałmaz-Antiej). Nie bez znaczenia dla kondycji przemysłu zbrojeniowego pozostaje **traktowanie programu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych FR w kategoriach wielkiego programu socjalnego**, pozwalającego na utrzymanie i rozwój głównej gałęzi przemysłu oraz utrzymanie wysokiego poziomu poparcia dla władz wśród

elity rosyjskiej klasy robotniczej (zwłaszcza po niepopularnych decyzjach o likwidacji części zakładów na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku).

2. Główne wyzwania

Głównym wyzwaniem w perspektywie kolejnej kadencji prezydenckiej Władimira Putina pozostaje dalsza modernizacja techniczna Sił Zbrojnych FR. O ile realizację Państwowego Programu Uzbrojenia na lata 2011–2020 należy uznać za niezagrażoną (wyjątek stanowi uzbrojenie dla Marynarki Wojennej oraz broń nowej generacji, o czym dalej), a w wielu przypadkach znacząco przekroczoną (np. w zakresie planów przezbierania brygad raketowych w systemy Iskander), o tyle realizacja nowego programu (GPW-2027) napotkała poważne problemy już na starcie. Należy przyjąć, że dwuletnie opóźnienie w jego przyjęciu (pierwotnie Program miał zacząć obowiązywać od 2016 roku) **nie jest spowodowane niedoborem środków finansowych, lecz problemami natury technicznej.**

Wynikają one z jednej strony z zerwania więzi kooperacyjnych z Ukrainą i coraz poważniejszych ograniczeń w pozyskiwaniu nowoczesnych technologii z Zachodu. O ile w ciągu trzech lat (począwszy od 2015 roku) polityki substytucji importu **rosyjski przemysł zbrojeniowy uzyskał samowystarczalność w zakresie komponentów i podzespołów sprowadzanych wcześniej z Ukrainy** (dotyczyło to w pierwszym rządzie silników do śmigłowców i siłowni do dużych okrętów nawodnych), **przywrócenie współpracy wojskowo-technicznej z wysoko rozwiniętymi państwami NATO** w dającej się przewidzieć perspektywie **należy uznać za bardzo mało prawdopodobne.**

Z drugiej strony wyzwania wiążą się z **problemami z przełamaniami bariery technologicznej w projektowaniu broni nowej generacji** (jeszcze dekadę temu przykładami takich problemów były nieudane testy rakiet Iskander i Buława). Przełamanie bariery technologicznej nie jest przy tym jedynie problemem Rosji, lecz każdego państwa próbującego pozyskać nowe generacje uzbrojenia (*vide* amerykańskie problemy z raketami przechwytyjącymi globalnego systemu obrony przeciwraketowej). W przypadku Rosji dotyczy to w pierwszym rządzie nowych kategorii i generacji broni o charakterze strategicznym. Na wyszczególnienie zasługują planowane do wprowadzenia do służby w ramach GPW-2027 pociski hipersoniczne (wielokrotnie przekraczające prędkość dźwięku) Awangard i Kindżał, rakietka manewrująca z napędem jądrowym, podwodne drony-pociski, lasery bojowe i ciężkie międzykontynentalne rakiety balistyczne Sarmat. Poza ostatnią z wymienionych są to zupełnie nowe

kategorii uzbrojenia (mimo że próby bojowego zastosowania lasera prowadzone były już w okresie zimnej wojny) i jako takie obciążone wystąpieniem w trakcie prób różnorodnych błędów natury technologicznej, odsuwających w czasie ich faktyczne skierowanie do służby. Z uzbrojenia konwencjonalnego głównymi przykładami problemów w przełamywaniu bariery technologicznej było w ostatnich latach zbudowanie w pełni sprawnego napędu hybrydowego do konwencjonalnych okrętów podwodnych (prototypowy okręt typu Łada znajduje się w tzw. eksploatacji doświadczalnej od 2010 roku; budowę dwóch kolejnych jednostek wstrzymano) i docelowego silnika (tzw. drugiego etapu) dla samolotu bojowego V generacji Su-57 (próby z prototypem tego silnika rozpoczęto jesienią 2017 roku, blisko 8 lat po oblocie prototypu samolotu). Z drugiej strony przykładem skutecznego, terminowego wdrożenia nowych technologii są nowe systemy rakietowe obrony powietrznej S-500, których produkcja rozpoczęła się w 2018 roku. Osobną kwestię stanowi doprowadzenie nowych generacji uzbrojenia do progu ekonomicznej opłacalności ich zakupu, jak miało to miejsce w przypadku czołgu T-14 na platformie Armata.

Wyzwaniem dla Rosji pozostaje częściowa asymetria jej potencjału militarnego w porównaniu z USA. W rozwoju technologii wojskowych Rosja nadrobiła większość zapóźnień względem czołowych państw Europy Zachodniej i Japonii, w przypadku wielu kategorii uzbrojenia (pociski rakietowe, systemy obrony powietrznej i walki radioelektronicznej, atomowe okręty podwodne, nowej generacji czołg i samolot bojowy) zdecydowanie je wyprzedzając, nadal jednak pozostaje w tyle za Stanami Zjednoczonymi zarówno pod względem zakresu prowadzonych prac i wysokości nakładów, jak i postępów ich wdrażania do arsenału sił zbrojnych. Względna równowaga pomiędzy rosyjskim i amerykańskim przemysłami zbrojeniowymi istnieje wyłącznie w obszarze zbrojeń strategicznych, zwłaszcza arsenału jądrowego i środków przenoszenia (międzykontynentalnych rakiet balistycznych bazowania lądowego i morskiego, atomowych okrętów podwodnych – nosicieli broni jądrowej), jednak już w zakresie powietrznego komponentu jądrowej triady (bombowce strategiczne) oraz strategicznej obrony przeciwrakietowej przewagę mają Amerykanie. Względnej przewagi rosyjskiej należy upatrywać w rozwoju systemów walki radioelektronicznej oraz systemów obrony powietrznej i przeciwrakietowej na szczeblu taktycznym i operacyjnym, a także broni pancernej (w 2017 roku trwało w Rosji wdrażanie do produkcji seryjnej pierwszego na świecie czołgu nowej generacji T-14 na platformie Armata).

3. Perspektywy

Z uwagi na **długotrwałość procesów modernizacyjnych**, co dotyczy nie tylko Sił Zbrojnych FR (jest to zjawisko typowe dla wszystkich armii wysoko-technologicznych), w perspektywie kolejnej kadencji prezydenckiej Władimira Putina **zmianę obecnego stanu należy uznać za bardzo mało prawdopodobną**. Kierunki przekształceń w armii rosyjskiej nakreślone w pierwszej dekadzie XXI wieku są trwałe i uzależnione wyłącznie od gospodarczych i społecznych zdolności Rosji do ich realizacji. Obserwowane i zapowiadane do realizacji przedsięwzięcia organizacyjne i modernizacyjne mają na celu jedynie utrzymanie wzrostu zdolności ofensywnych przy równoczesnym utrwaleniu osiągniętego stanu. Należy przyjąć, że **zasadniczą zmianę obserwowanej polityki wojskowej FR** (a tym samym kierunku i tempa rozwoju Sił Zbrojnych FR) **mogłoby przynieść dopiero długotrwałe, wieloletnie załamanie gospodarcze**.

W perspektywie czwartej kadencji prezydenckiej Władimira Putina, w ramach GPW-2027 należy spodziewać się pierwszych związków taktycznych w całości przebrojonych w nowe typy uzbrojenia i sprzętu wojskowego. M.in. w ramach GPW-2027 należy spodziewać się przebrojenia pierwszych eskadr lotnictwa w samoloty bojowe nowej generacji Su-57, batalionów wojsk lądowych w czołgi T-14 i dywizjonów obrony powietrzno-kosmicznej w systemy S-500.

W perspektywie kolejnej kadencji prezydenckiej Putina planowane organizacyjne zwiększenie potencjału ofensywnego Sił Zbrojnych FR nie powinno napotkać poważniejszych problemów. Przebrojenie w nowe generacyjnie typy uzbrojenia i sprzętu wojskowego będzie uzależnione nie tylko od kwestii technologicznych, lecz także rozwoju sytuacji ekonomicznej w Rosji. O ile do 2020 roku (w ramach GPW-2020) założone nakłady na zbrojenia najprawdopodobniej uda się utrzymać dzięki znaczącemu obniżeniu wartości rubla w stosunku do głównych walut zachodnich w połowie obecnej dekady (przy równoczesnej rezygnacji – w dużej mierze wymuszonej sankcjami – z pozyskania nowych technologii i komponentów z Zachodu), o tyle przy utrzymaniu się negatywnych tendencji rozwoju gospodarczego Rosja będzie zmuszona do coraz większej militaryzacji budżetu (tendencja do ukrywania rzeczywistych wydatków na cele wojskowe obserwowana jest od 2015 roku, towarzyszą jej zmiany w ustawodawstwie prowadzące do utajnienia kwot wydawanych na zbrojenia) bądź ograniczenia zamówień, przy czym to ostatnie jest zdecydowanie mniej prawdopodobne. Należy przyjąć, że istotą GPW-2027 będzie kontynuowanie procesu przebrojenia w oparciu o już istniejące

technologie i konstrukcje, z naciskiem na seryjną produkcję testowanego obecnie uzbrojenia i sprzętu wojskowego nowej generacji, kwestią otwartą pozostają natomiast wydatki na zupełnie nowe rodzaje broni, a także najbardziej kapitałochłonne typy uzbrojenia (np. nowy lotniskowiec).

Należy przyjąć, że w perspektywie kolejnej dekady w Rosji będą kontynuowane prace rozwojowe na rzecz maksymalnego zwiększenia możliwości istniejących kategorii uzbrojenia, zwłaszcza w zakresie ich unifikacji (oparcia wielu typów uzbrojenia i sprzętu wojskowego na wspólnych komponentach) i automatyzacji (uniezależnienia od czynnika ludzkiego) zgodnie z ogólnymi trendami światowymi. Jednym z nowych elementów, którego rozwoju należy się spodziewać, jest robotyzacja Sił Zbrojnych FR. O ile już w połowie obecnej dekady Rosja opanowała technologie i rozpoczęła wprowadzanie do służby różnych kategorii środków bezzałogowych (szczególnie w zakresie rozpoznania powietrznego i prac inżynieryjno-saperskich), o tyle w perspektywie kolejnej dekady należy się spodziewać wdrożenia robotów bojowych, w pierwszej kolejności drona przystosowanego do prowadzenia działań na lądzie, w kolejnej zaś – bojowego drona (BSL) i podwodnego drona-pocisku. Wdrożenie tych technologii będzie uzależnione nie od przełamania bariery technologicznej, a mentalnej i co za tym idzie – wyasygnowania środków finansowych na seryjną produkcję.

Charakter i kształt Sił Zbrojnych FR osiągnięty w ramach przekształceń strukturalno-organizacyjnych na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku należy uznać za docelowy, niepodlegający zasadniczym zmianom nie tylko w perspektywie czwartej kadencji prezydenckiej Władimira Putina, lecz z dużym prawdopodobieństwem także w ciągu całej kolejnej dekady. Obserwowane i zapowiadane do realizacji przedsięwzięcia organizacyjne i modernizacyjne mają na celu jedynie utrzymanie wzrostu zdolności ofensywnych przy równoczesnym utrwaleniu osiągniętego stanu. **Ogólnym celem rozwoju Sił Zbrojnych FR pozostaje przy tym przygotowanie się do ewentualnej konfrontacji militarnej z USA i ich sojusznikami z NATO.**

ANEKS 1. NAJWAŻNIEJSZE REPRESYJNE ZMIANY LEGISLACYJNE W ROSJI W LATACH 2012–2017

W trakcie trzeciej kadencji prezydenckiej Władimira Putina przyjęto szereg ustaw, mających na celu uzupełnienie i „uszczelnienie” dotychczasowego dorobku prawnego w zakresie zacieśniania kontroli organów państwa nad aktywnością osób fizycznych i prawnych (przede wszystkim organizacji pozarządowych i mediów), a także poszerzania katalogu instrumentów represjonowania za wszelkie formy krytyki pod adresem władz. Choć nie są one stosowane na masową skalę, a część z nich jest bardzo trudna do konsekwentnego egzekwowania, to jednak stanowią one co najmniej wygodny „straszak”, prewencyjny „efekt mrozący” – mający zniechęcać obywateli do aktywności w określonych sferach. Szczególną uwagę poświęcano zacieśnianiu kontroli nad Internetem, w świetle jego rosnącej przydatności dla oddolnej mobilizacji potencjału protestacyjnego (dzięki komunikatorom i sieciom społecznościowym).

1. Ustawy wymierzone w niezależne od władz organizacje pozarządowe

- **o „agentach zagranicznych”** z lipca 2012 roku. Nałożyła ona na rosyjskie organizacje non profit finansowane z zagranicy i zajmujące się jednocześnie „działalnością polityczną” obowiązek przyjmowania statusu „agenta zagranicznego”. Pomijając dyskredytujący epitet „agenta”, definicja działalności politycznej została określona bardzo szeroko i jednocześnie nieprecyzyjnie. W praktyce status „agenta” skutkuje obciążeniem pracochłonnymi i kosztownymi procedurami sprawozdawczo-finansowymi i kontrolnymi, ogranicza też możliwości współpracy z organami władzy i częścią środowisk biznesowych;
- **o „organizacjach niepożądanych”** z maja 2015 roku, dotycząca zagranicznych i międzynarodowych NGO działających w Rosji. Umożliwia ona uznanie ich działalności za „niepożądaną”, jeśli stanowi ona zagrożenie dla podstaw ustroju konstytucyjnego lub obronności i bezpieczeństwa państwa. Wszelka działalność „niepożądanych” podmiotów w Rosji (również *stricte* informacyjna) jest zakazana, a osoby biorące udział w ich działalności podlegają sankcji administracyjnej lub karnej.

2. Ustawy ograniczające dostęp do informacji – wymierzone w niezależne media, w tym internetowe

- z października 2014 roku o **ograniczeniu** (od 2017 roku) dopuszczalnego udziału **kapitału zagranicznego w rosyjskich mediach do 20%**. Ustawa ta miała na celu likwidację lub przejęcie politycznej kontroli nad popularnymi mediami krytycznymi wobec polityki Kremla;
- nowelizacja prawa medialnego w listopadzie 2017 roku, **włączająca** działające na terenie Rosji **media zagraniczne** (definiowane bardzo szeroko) do kategorii podmiotów objętych działaniem **ustawy o „agentach zagranicznych”** z 2012 roku. Ta sama ustawa wprowadziła możliwość blokowania bez wyroku sądu stron internetowych „organizacji niepożądanych”;
- z lipca 2017 roku, **zakazująca** używania przez internautów w Rosji **serwisów anonimizujących**, sieci VPN, serwerów proxy i sieci TOR – narzędzi służących do obchodzenia blokad treści lub ukrywania tożsamości, a także umożliwiająca rządowej agencji kontroli mediów Roskomnadzor blokowanie dostępu do informacji i usług anonimizujących.

3. Ustawy ograniczające wolność słowa

- z lipca 2012 roku, dająca Roskomnadzorowi **prawo do blokowania bez sankcji sądu stron internetowych**, na których pojawiają się szkodliwe treści (np. pornografia dziecięca, propaganda narkotyków czy samobójstw). Powstała również „czarna lista” zakazanych stron. W przypadku prowokacji (np. umieszczenia szkodliwych treści w komentarzach internautów) daje to pretekst do zamykania niewygodnych dla władz stron internetowych. Często też nie jest uwzględniany kontekst, w jakim dane treści się pojawiają. W lutym 2014 roku weszła w życie ustawa dająca Roskomnadzorowi prawo – na wniosek Prokuratury Generalnej, bez sankcji sądu – wnoszenia na „czarną listę” i blokowania stron internetowych zawierających „wezwania do działalności ekstremistycznej i masowych zamieszek” (definicje te są w praktyce bardzo szerokie i umożliwiają blokowanie treści wyłącznie ze względu na ich krytyczny wobec władz charakter);
- z czerwca 2013 roku, **zakazująca propagandy homoseksualizmu wśród nieletnich oraz zastrzegająca kary za obrazę uczuć religijnych**. Wpisywała się w nurt piętnowania przez państwową propagandę przejawów

„zachodniej” dekadencji i demoralizacji oraz lansowania „tradycyjnych” rosyjskich wartości;

- z maja 2014 roku, **utrudniająca publikowanie treści w Internecie**, m.in. poprzez nałożenie na popularnych blogerów ograniczeń typowych dla mediów (nakazała m.in. blogerom czytany przez ponad 3 tysiące osób dziennie obowiązek rejestracji, ujawnienia danych osobowych i nałożyła odpowiedzialność za rozpowszechnianie nieprawdziwych i ekstremistycznych informacji).

Ponadto w sposób pośredni wolność słowa ograniczają ustawy:

- z grudnia 2014 roku o **„lokalizacji danych osobowych”**, nakładająca na osoby prawne obowiązek przechowywania danych osobowych obywateli FR wyłącznie na terytorium Rosji. Ułatwia to dostęp służb specjalnych do danych osobowych, poważnie ogranicza też możliwości używania serwerów zagranicznych na potrzeby niezależnej od władz działalności;
- tzw. **ustawa Jarowej** (od nazwiska jednej z autorów, deputowanej Iriny Jarowej) z lipca 2016 roku, nowelizująca przepisy o zwalczaniu terroryzmu. Spośród jej przepisów najwięcej kontrowersji wywołał nakaz przechowywania – przez operatorów łączności i właścicieli zasobów internetowych oraz komunikatorów – przesyłanych w Internecie treści tekstowych oraz audiowizualnych, a także nagrań rozmów telefonicznych i SMS-ów przez okres 6 miesięcy (ta część ustawy ma wejść w życie w lipcu 2018) oraz udostępniania ich służbom specjalnym bez nakazu sądu. Inną kontrowersyjną kwestią jest obowiązek udostępniania kluczy szyfrujących do komunikatorów internetowych na żądanie FSB;
- z lipca 2017 roku, **znosząca anonimowość użytkowników** komunikatorów internetowych (korzystanie z komunikatora od stycznia 2018 roku ma być możliwe wyłącznie po wprowadzeniu numeru abonenckiego).

4. Ustawy ograniczające wolność zgromadzeń

- nowelizacja ustawy o zgromadzeniach publicznych i kodeksu wykroczeń administracyjnych z czerwca 2012 roku, wprowadzająca **wysokie kary grzywny dla organizatorów** nielegalnych **protestów** i legalnych protestów prowadzących do szkód materialnych lub uszczerbku na zdrowiu, a także zakaz organizowania protestów przez osoby dwukrotnie karane

administracyjnie. W przypadku zorganizowania prowokacji ułatwia represje wobec organizatorów protestów lub ogranicza same protesty;

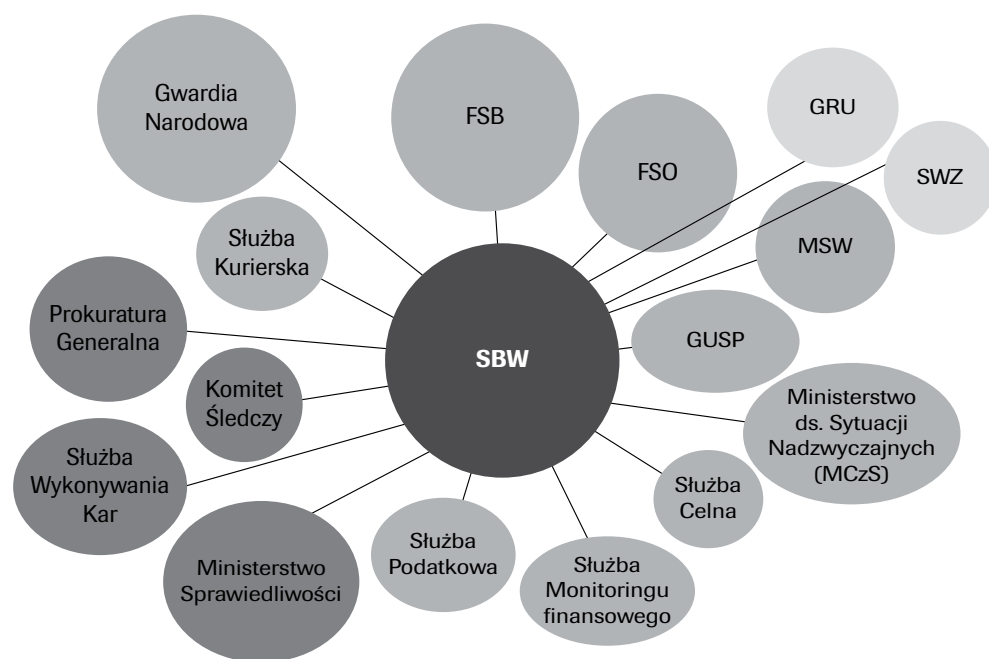
- z lipca 2017 roku, **znosząca możliwość organizacji spontanicznych zgromadzeń** (bez konieczności wcześniejszego ich zgłaszania organom władzy wykonawczej) w formie spotkań deputowanych różnych szczebli z wyborcami (wcześniej forma taka ułatwiała obchodzenie restrykcyjnych przepisów o zgromadzeniach, pozwalających władzom utrudniać organizację demonstracji).

ANEKS 2. STRUKTURY BEZPIECZEŃSTWA ROSJI

W rosyjskich regulacjach prawnych występują nieprecyzyjne pojęcia, takie jak „siły bezpieczeństwa narodowego” czy „federalne organy władzy wykonawczej właściwe w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa”, a politolodzy i komentatorzy prasowi posługują się ogólnym terminem „resorty siłowe” (ros. силовики). Brak precyzyjnego zdefiniowania pojęcia „służby specjalnej” utrudnia opracowanie jednoznacznego katalogu tego typu instytucji.

Mimo że – niezmiennie od 2000 roku – kompetencje decyzyjne skupione są w rękach polityków wywodzących się ze służb specjalnych, to jednak same resorty siłowe są narzędziem polityki Kremla, a nie samodzielnym graczem w polityce wewnętrznej i zagranicznej.

System Bezpieczeństwa Wewnętrznego Rosji (SBW)



***GUSP** – Główny Zarząd Programów Specjalnych Prezydenta FR, odpowiedzialny za przygotowania mobilizacyjne i zarządzanie kryzysowe w czasie wojny i sytuacji nadzwyczajnych

Szacunkowa liczebność niektórych organów bezpieczeństwa wewnętrznego

Nazwa organu	Liczebność
Federalna Służba Bezpieczeństwa (łącznie z Federalną Służbą Graniczną)	Co najmniej 350 000
MSW	894 871
Federalna Służba Wojsk Gwardii Narodowej	340 000
Federalna Służba Ochrony	10-25 tys. osób
Służba Wywiadu Zagranicznego	Ponad 13 000
GRU (wywiad wojskowy)	Około 12 000

Źródło: Opracowanie własne

W okresie kolejnych kadencji prezydenckich Putina doszło do skonstruowania modelu sektora bezpieczeństwa, opierającego się na scentralizowanym i zhierarchizowanym sposobie zarządzania przez prezydencki ośrodek władzy. Zmiany objęły ponadto doskonalenie funkcji informacyjnej służb oraz technik operacyjnych, metod wywiadu i kontrwywiadu ekonomicznego, przemysłowego itp. oraz mechanizmów koordynacyjnych, w tym zwłaszcza:

- poprawę metod zdobywania informacji, doskonalenie systemów komunikacji i monitoringu łączności elektronicznej przy zastosowaniu technologii informatycznych, aktywnego ingerowania w przestrzeń wirtualną traktowaną jako pole konfliktu z przeciwnikiem;
- wzmocnienie pionów analityczno-informacyjnych i upowszechnienie technik i metodologii analizy sytuacyjnej i in.;
- usprawnienie współdziałania pomiędzy instytucjami ochrony porządku publicznego i służbami specjalnymi oraz ich skoordynowanego udziału na strategicznych kierunkach (zwalczanie terroryzmu, ochrona kontrwywiadowcza, przestępczość zorganizowana, ekstremizm polityczny) i w priorytetowych projektach Kremla związanych z operacjami wojskowymi poza granicami kraju.

W warstwie organizacyjno-strukturalnej reforma ewidentnie opierała się na starych koncepcjach, odwołujących się do wzorca KGB. W efekcie sektor zaconserwował wiele cech starego systemu, takich jak:

- utrzymanie charakteru służby zorganizowanej na wzór wojskowy,
- upolitycznienie (działanie z inspiracji Kremla i udział w jego projektach politycznych),
- dyspozycyjność wobec decydentów stawiana wyżej niż przepisy prawa,
- brak kontroli zewnętrznej (kontrola prezydencka zapewnia sektorowi „parasol ochronny” i bezkarność – statystyka przestępczości funkcjonariuszy bezpieczeństwa jest chroniona tajemnicą państwową),
- 5-letni okres planowania, co skutkuje okresowym – na potrzeby sprawozdawczości – nasilaniem się działań represyjnych, mających uzasadnić tezę o wzroście zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, a tym samym o konieczności utrzymania wysokich nakładów budżetowych na resorty siłowe,
- budżetowe i pozabudżetowe sposoby pozyskiwania środków finansowych („komercjalizacja” służb pozyskujących dochody z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przez powołane przez siebie podmioty).

W 2016 roku doszło do pierwszej od 2003 roku poważnej reorganizacji bloku siłowego. Na bazie wchodzących dotychczas w skład MSW Wojsk Wewnętrznych powołano do życia Federalną Służbę Wojsk Gwardii Narodowej (FSGN), rozwiązano Federalną Służbę Kontroli Narkotykowej (FSKN) i Federalną Służbę Migracyjną (FSM), degradując je do poziomu zarządów resortu spraw wewnętrznych. Powołanie FSGN w znaczący sposób osłabiło potencjał MSW poprzez przejęcie oddziałów specjalnych policji oraz licencjonowania i nadzoru nad agencjami ochrony w całym kraju. Dotychczasowe zmiany organizacyjne doprowadziły do zmiany utrzymywanego przez Kreml przez ponad dekadę, balansu między instytucjami bezpieczeństwa.

Obecny system instytucji bezpieczeństwa państwa został sprowadzony do triady najsilniejszych podmiotów, jakimi są FSB, FSO, FSGN. W triadzie tej Federalna Służba Bezpieczeństwa ze względu na posiadane kompetencje (m.in. kontroli kontrwywiadowczej nad innymi strukturami siłowymi włącznie z Siłami Zbrojnymi FR), zajmuje nadal dominującą pozycję. Towarzyszy temu, akceptowany przez Kreml, wzrost aktywności FSB, która w ostatnim czasie podejmuje szereg działań operacyjnych przeciwko funkcjonariuszom MSW, Komitetu Śledczego, Federalnej Służby Celnej, jak też przedstawicielom administracji centralnej i lokalnej w ramach tzw. walki z korupcją. Działania te świadczą, że FSB zaczyna odgrywać główną rolę nadzorczą w systemie bezpieczeństwa państwa i dąży do wzmocnienia swoich struktur. Gwardia Narodowa będąca kontynuacją tradycji Wojsk Wewnętrznych MSW i oddziałów specjalnych policji ma zapobiegać ewentualnym protestom społecznym i ochraniać kluczowe dla państwa instytucje. Federalna Służba Ochrony pozostaje służbą

bezpośrednio odpowiedzialną za bezpieczeństwo elity władzy oraz poprzez sieć regionalnych centrów sytuacyjnych za dostarczanie kanałami łączności niejawniej bieżącej informacji na temat sytuacji w kraju.

Główne instytucje systemu bezpieczeństwa wewnętrznego FR

Federalna Służba Bezpieczeństwa (FSB). Jest służbą o największym obszarze kompetencyjnym, obejmującym całościową kontrolę systemu politycznego, ekonomicznego i społecznego Federacji Rosyjskiej. Działa na podstawie ustawy o Federalnej Służbie Bezpieczeństwa. Szerokim zadaniom FSB odpowiada struktura organizacyjna służby. Na mocy zarządzenia o Federalnej Służbie Bezpieczeństwa i jej strukturach, zatwierdzonego prezydenckim dekretem nr 960 z 11 sierpnia 2003 roku, stała się federalnym organem władzy wykonawczej, który zgodnie ze swoimi kompetencjami realizuje państwowe kierowanie w sferze bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej oraz „obrony i ochrony granicy państwowej Federacji Rosyjskiej, wód terytorialnych, wód wewnętrznych, wyłącznej strefy morskich interesów ekonomicznych Federacji Rosyjskiej, szelfu kontynentalnego oraz znajdujących się tam bogactw naturalnych”; ochrony bezpieczeństwa informacyjnego państwa; koordynuje działalność kontrwywiadowczą wszystkich uprawnionych do niej federalnych organów władzy wykonawczej. Od 2008 roku FSB kieruje Aleksandr Bortnikow.

Służba Wywiadu Zagranicznego (SWZ). Federalny organ władzy wykonawczej. Działa na podstawie ustawy o wywiadzie zagranicznym nr 5-FZ z 10 stycznia 1996 roku. Utworzona w grudniu 1991 roku na bazie Centralnej Służby Wywiadu ZSRR, wyodrębnionej kilka miesięcy wcześniej z KGB ZSRR. Prowadzi legalny i nielegalny wywiad polityczny, ekonomiczny i techniczny. W stworzonej przez Jewgienija Primakowa doktrynie wywiadowczej położono nacisk na ekonomizację operacji wywiadowczych. Pod względem organizacyjnym dzieli się na zarządy operacyjne, analityczne oraz pion wsparcia. Działa głównie za granicą, prowadzi także wywiad z terytorium kraju. Siłowe zabezpieczenie operacji prowadzi specnaz SWZ „Zasłon” (pierwsze informacje na ten temat pojawiły się w 1998 roku). Od października 2016 roku szefem SWZ jest Siergiej Naryszkin.

Główny Zarząd (Wywiadowczy) Sztabu Generalnego (GRU). Organ wywiadu zagranicznego. Pod względem organizacyjnym podlega szefowi Sztabu Generalnego i jest zadaniowany przez szefa Sztabu Generalnego i ministra obrony. Prowadzi legalny i nielegalny wywiad polityczny, naukowy i techniczny. Do jego zadań należy m.in. pozyskiwanie informacji istotnych z punktu widzenia

potencjału obronnego i bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, prowadzenie wywiadu kosmicznego i radioelektronicznego, rozpoznawanie międzynarodowego obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją, w tym bronią jądrową i środkami jej przenoszenia. W wyniku przeprowadzonej w latach 2010–2011 reformy dawne jednostki specjalnego przeznaczenia (specnaz) GRU weszły w skład okręgów wojskowych, flot i wojsk powietrznodesantowych. Od stycznia 2016 szefem GRU jest generał-pułkownik Igor Korobow.

Federalna Służba Ochrony (FSO) – federalny organ władzy wykonawczej powołany do ochrony władz i obiektów państwowych. Działa na podstawie ustawy o ochronie państwowej. Realizuje funkcje tworzenia państwowej polityki, w tym regulacji normatywnych, w sferze ochrony obiektowej i fizycznej funkcjonariuszy państwa, a także prezydenckiej, rządowej i innych rodzajów łączności specjalnej i informacji udostępnianej federalnym oraz regionalnym organom władzy państwowej. Regionalne centra łączności specjalnej podlegają autonomicznej Służbie Łączności Specjalnej przy Federalnej Służbie Ochrony. Służba uczestniczy także w realizacji polityki bezpieczeństwa informacyjnego Federacji Rosyjskiej.

Szczególny status zajmuje także wchodząca w skład FSO Służba Bezpieczeństwa Prezydenta (SBP). Od maja 2016 dyrektorem FSO jest Dmitrij Koczniw.

Federalna Służba Wojsk Gwardii Narodowej (FSGN) – federalny organ władzy wykonawczej utworzony 5 kwietnia 2016 roku. Utworzenie FSGN, w której skład, oprócz wojsk wewnętrznych MSW, weszły wszystkie jednostki specjalne (w tym policyjne oddziały szybkiego reagowania), podlegające dotąd ministrowi spraw wewnętrznych, oznacza utworzenie silnej, zmilitaryzowanej formacji sił wewnętrznych podległej jedynie głowie państwa i mogącej prowadzić samodzielne działania na obszarze Rosji bez koordynacji z innymi służbami. W zakres kompetencji FSGN wchodzi: ochrona bezpieczeństwa publicznego, udział w zadaniach związanych z wykonywaniem zadań na rzecz obronności kraju, kontrola nad obrotem bronią, nadzór nad działalnością prywatnych agencji ochrony, zapewnienie odpłatnej ochrony wybranym organom administracji państwowej (m.in. gubernatorom).

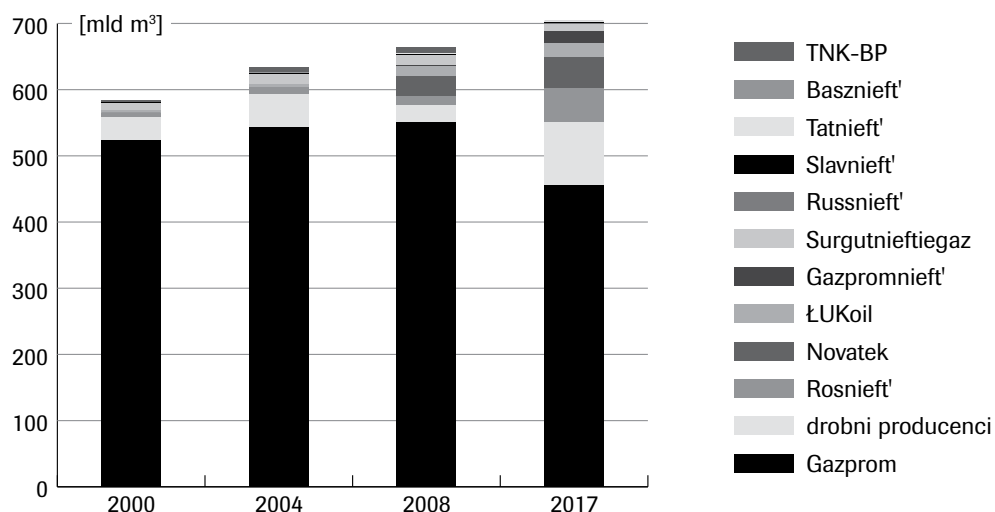
Istotną zmianą, jaka nastąpiła w rosyjskim sektorze bezpieczeństwa, jest jego zaangażowanie w realizację zadań związanych ze zwiększeniem zdolności militarnych Rosji. Od początku 2013 roku Siły Zbrojne FR, realizujące nieprzerwanie kolejne zadania szkoleniowe obejmujące naprzemiennie obszar całego kraju znajdują się w stanie permanentnej gotowości bojowej. Aktywności sił

zbrojnych towarzyszyło angażowanie instytucji siłowych, wspomagających działania różnych rodzajów wojsk (Gwardia Narodowa, Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych). Zwiększono też zakres ćwiczeń związanych z mobilizacją administracji cywilnej i weryfikacją zdolności jej funkcjonowania w czasie wojny bądź warunkach stanu wyjątkowego. Znalazło to odzwierciedlenie w opublikowanej 29 grudnia 2014 roku nowej redakcji Doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej: zapowiedziano w niej opracowanie „nowych, nietradycyjnych metod łączących środki wojskowe i niewojskowe w czterowymiarowej przestrzeni walki”. Położenie akcentu na tzw. środki niewojskowe świadczy o usankcjonowaniu doktrynalnym pozycji tzw. cywilnych służb specjalnych i innych resortów siłowych jako podmiotów funkcjonujących w logice kompleksu działań militarnych, a często odgrywających w nich główną rolę. W tekście doktryny wprowadzono również korekty potencjalnych zagrożeń wewnętrznych, których eliminacja jest bezpośrednio związana z realizacją ustaw kompetencyjnych resortów siłowych. Do zagrożeń wewnętrznych zaliczono: działalność zorientowaną na obalenie ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej siłą, destabilizację sytuacji wewnątrzpolitycznej i społecznej w kraju, dezorganizację funkcjonowania organów władzy państwowej, ważnych obiektów państwowych i wojskowych oraz infrastruktury informacyjnej; działalność organizacji terrorystycznych i poszczególnych osób, ukierunkowaną na naruszenie suwerenności i integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej.

Od początku szefem formacji jest generał Wiktor Zołotow (były szef Służby Bezpieczeństwa Prezydenta).

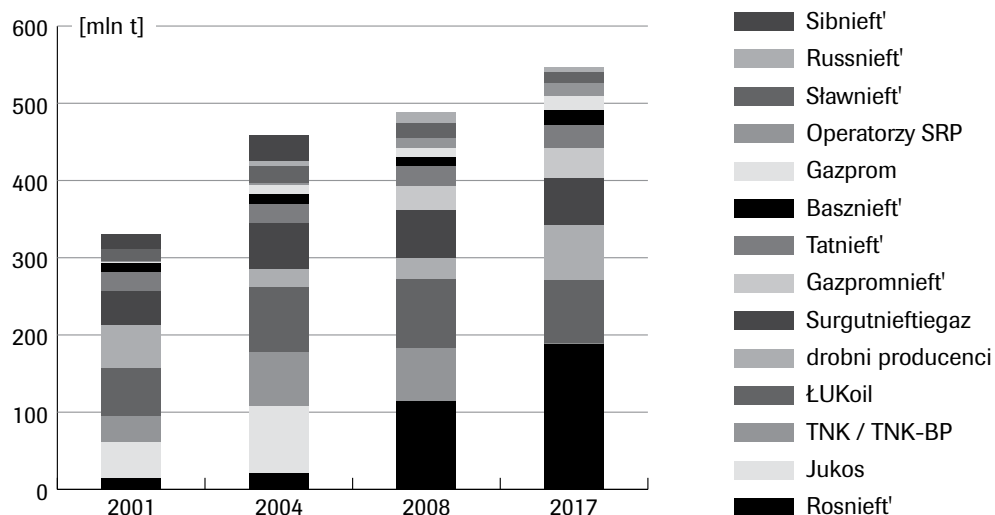
ANEKS 3. PRZYROST PRODUKCJI GAZU I ROPY W ROSJI W OKRESIE 2000–2017

Wykres. Przyrost produkcji gazu w Rosji w latach 2000–2017



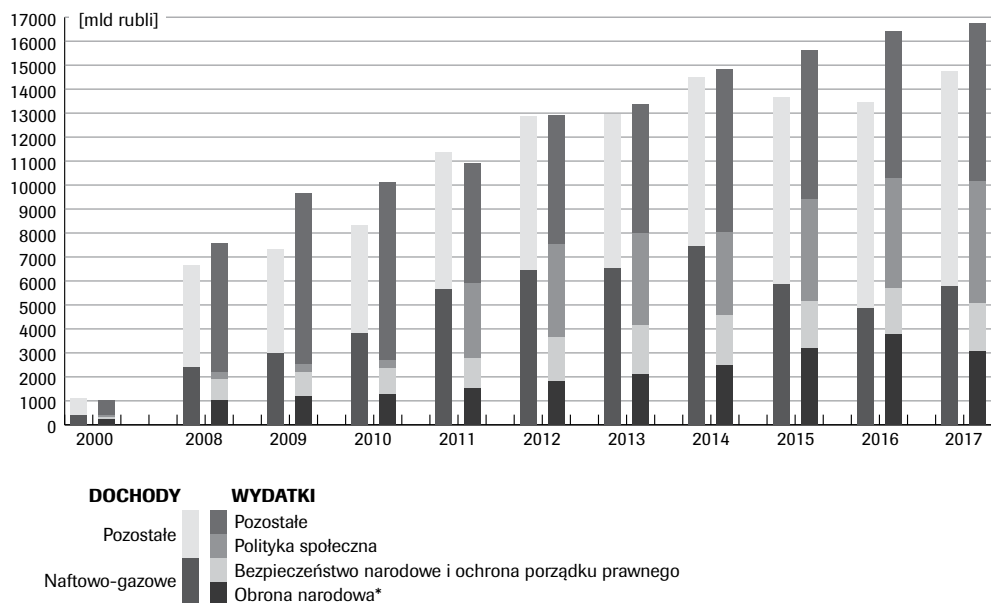
Źródło: Interfax za CDU TEK, www.cdu.ru

Wykres. Przyrost produkcji ropy naftowej w Rosji w latach 2000–2017



Źródło: Opracowanie własne

ANEKS 4. DOCHODY I WYDATKI BUDŻETOWE FR Z PODZIAŁEM NA ROZDZIAŁY



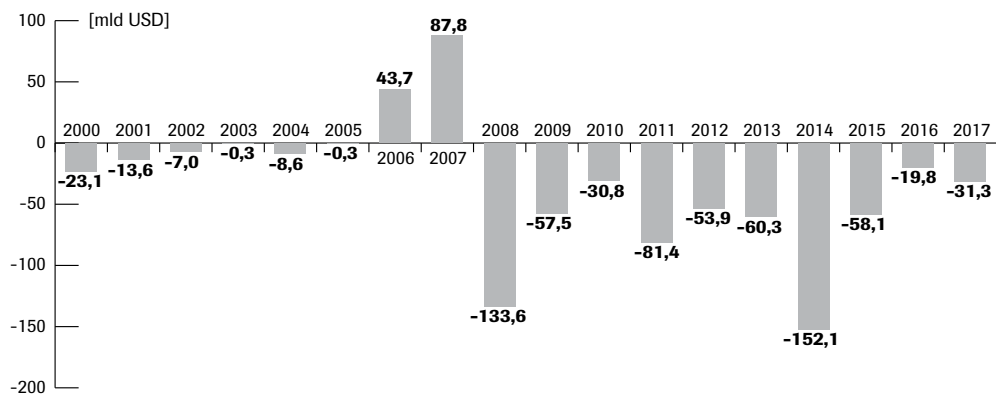
* Są to jedynie wydatki zapisane w rozdziale budżetu zatytułowanym „Obrona narodowa”, nie obejmują one jednak wszystkich wydatków Rosji na Siły Zbrojne

Źródło: Ministerstwo Finansów, www.minfin.ru

ANEKS 5. NAJWIĘKSZE INWESTYCJE INFRASTRUKTURALNE W SEKTORZE ROPY I GAZU W OKRESIE 2000-2017

Projekty zrealizowane				
Nazwa projektu	Data uruchomienia	Przepustowość/ moc produkcyjna	koszt realizacji	poziom wykorzystania w 2017 roku
gazociąg Blue Stream	30 grudnia 2002	16 mld m ³	3,2 mld USD	14,5 mld m ³
gazociąg Sachalin - Chabarowsk - Władywostok	wrzesień 2011	30 mld m ³	15,6 mld USD	6 mld m ³
gazociąg Nord Stream	I nitka - 8 listopada 2011 roku; II nitka 8 października 2012 roku	55 mld m ³ (2 nitki, 27,5 mld m ³ każda)	7,4 mld euro	51 mld m ³
zakład skraplania gazu Sachalin-2	18 lutego 2009	9,6 mln ton	20 mld USD	9,6 mln ton
zakład skraplania gazu Jamał-LNG	8 grudnia 2017 roku	5,5 mln ton (docelowo od 2019 roku 16,5 mln ton)	27 mld USD	1 mln ton w okresie 8 grudnia 2017 - 1 marca 2018
ropociąg WSTO (I i II)	WSTO I odcinek Tajszet - Skoworodino w grudniu 2009 roku oraz Skoworodino - Daqing - 1 stycznia 2010; WSTO II Skoworodino - Koźmino - 25 grudnia 2012 roku	WSTO I odcinek Tajszet - Skoworodino 30 mln ton (rozszerzony: w 2014 roku do 58 mln ton, a w grudniu 2017 roku do 70 mln ton), odcinek Skoworodino - Daqing 15 mln ton (w 2017 rozszerzony do 30 mln ton) WSTO II - 30 mln ton	23,2 mld USD	I odcinek - 50 mln ton (w tym Skoworodino - Daqing 18 mln ton) II odcinek - 30 mln ton
ropociąg BTS-2	23 marca 2012	Początkowo 30 mln ton ; w kwietniu 2017 roku rozszerzono do 36 mln ton (w 2012 roku planowano rozszerzyć do 50 mln ton w 2013 roku)	5 mld USD	32,7 mln ton
W trakcie budowy				
gazociąg Siła Syberii	planowane w 2019 roku	42 mld m ³	Szacowany na ok. 25 mld euro	Do marca 2018 ukończono ok. 60%
gazociąg Turkish Stream	planowane w 2019 roku	31,5 mld m ³	7 mld euro	do marca 2018 ok. 50%
zakład przetwórstwa gazu w Chabarowsku	planowane w 2022-2023	42 mld m ³	Ok. 21 mld USD	Budowa na wstępnym etapie

ANEKS 6. ODPIYW KAPITAŁU NETTO



Źródło: Centralny Bank Rosji, www.cbr.ru

ANEKS 7. ROSYJSKIE SIŁY ZBROJNE NA ZACHODNIM KIERUNKU STRATEGICZNYM

Na zasadniczym z rosyjskiego punktu widzenia zachodnim kierunkiem strategicznym Siły Zbrojne FR osiągnęły poziom względnej równowagi z lokalnym potencjałem NATO, a także możliwość wypracowania przewagi operacyjnej na wybranej części europejskiego teatru działań wojennych. Sytuacja taka stała się możliwa dzięki trwającej od 2015 roku intensywnej rozbudowie zgrupowania na zachodnim kierunku strategicznym. We wszystkich rodzajach wojsk i służb wzrost potencjału uzyskiwano głównie poprzez zakrojoną na szeroką skalę modernizację techniczną, jednak w przypadku Wojsk Lądowych i częściowo Wojsk Powietrznodesantowych najistotniejszą rolę odegrało formowanie nowych i rozbudowa istniejących jednostek. Zwraca uwagę, że na Zachodni Okręg Wojskowy przypada większość nowo sformowanych w ostatnich latach związków taktycznych, a związki formowane w innych okręgach wojskowych dyslokowane są także na zachodnim kierunku strategicznym (w obwodzie rostowskim w ramach Południowego Okręgu Wojskowego) bądź tuż za Uralem w ramach drugiego rzutu strategicznego dla kierunku zachodniego (w ramach Centralnego Okręgu Wojskowego). Żadnego nowego związku taktycznego nie sformowano natomiast na Dalekim Wschodzie Rosji.

Siły Zbrojne FR na zachodnim kierunku strategicznym (z uwzględnieniem delegowanych elementów spoza Zachodniego Okręgu Wojskowego, w tym potencjalnych jednostek drugiego rzutu z Centralnego Okręgu Wojskowego) dysponują 6 dywizjami oraz 30 brygadami ogólnowojskowymi, a także znaczącą liczbą jednostek wsparcia i zabezpieczenia działań, wśród których za szczególnie istotne z punktu widzenia zdolności ofensywnych armii rosyjskiej należy uznać 17 brygad artylerii i raketowych (większość z tych ostatnich została już przebrojona w systemy Iskander, przebrojenie pozostałych powinno zakończyć się w 2018 roku). Zwraca także uwagę duże nasycenie armii rosyjskiej jednostkami inżynieryjno-saperskimi (dysponującymi zwiększonymi zdolnościami w zakresie budowy i organizacji przepraw), transportowymi i walki radioelektronicznej (do najbardziej nasyconych środkami walki radioelektronicznej rejonów świata należy zaliczyć obwód kaliningradzki i zachodnie obwody Białorusi). Większość jednostek została przebrojona, m.in. w nowe bądź gruntownie zmodernizowane czołgi T-72B3 (dostosowane do standardu T-90), bojowe wozy opancerzone BMP-3 i BTR-82A. W 2015 roku rozpoczęto wprowadzanie do jednostek wyposażenia osobistego tzw. żołnierza przyszłości Ratnik, a do testów wojskowych przekazano pierwsze partie nowej generacji wozów bojowych na platformie Armata

(czołg T-14), Kurganiec-25 (bojowy wóz piechoty) i Bumierang (kołowy transporter opancerzony).

Dodatkowo w europejskiej części Rosji 6 eskadrami lotnictwa taktycznego dysponowała Marynarka Wojenna FR. Ponadto Marynarka Wojenna FR dysponowała na wodach europejskich 21 nowymi fregatami, korwetami i okrętami podwodnymi wyposażonymi w przystosowane do atakowania celów naziemnych rakiety Kalibr (w budowie znajduje się kilkanaście następnych wyposażonych w tego typu uzbrojenie okrętów). W zestawieniu z potencjałem wschodniej flanki NATO (uwzględniając wsparcie zaaprobowane przez Sojusz podczas szczytu w Warszawie w lipcu 2016 roku) siły te należy uznać za wystarczające do podjęcia skutecznych działań zaczepnych.

Zmiany w liczebności rozwiniętych ogólnowojskowych związków operacyjnych, związków taktycznych i oddziałów Wojsk Lądowych Federacji Rosyjskiej na zachodnim kierunku strategicznym (Zachodni Okręg Wojskowy i 8. Armia Południowego Okręgu Wojskowego na kierunku ukraińskim) w latach 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
armie	2	2	2	3	4
korpusy	-	-	-	2	3
dywizje	2	2	2	3	5
brygady/pułki	6/7	6/7	7/7	9/13	7/21

Źródło: Opracowanie własne