



Kazimierz Kraj

dr hab., Dolnośląska Szkoła Wyższa

Federalna Służba Bezpieczeństwa w walce z terroryzmem w Rosji

Wprowadzenie

Rosję można określić jako państwo frontowe w walce z terroryzmem. Jej współczesne, kilkudziesięcioletnie już doświadczenia w tej dziedzinie zasługują więc na uwagę. Celem artykułu jest zapoznanie Czytelników z podstawowymi informacjami na temat rosyjskiego systemu zwalczania terroryzmu. Terroryzm, ekstremizm niosą za sobą niestabilność polityczną, społeczną i ekonomiczną. Mogą prowadzić do konfliktów, po których zakończeniu konieczna będzie stabilizacja i odbudowa zniszczonego regionu. Nieskuteczne działania polityczne oraz specjalne doprowadziły w Rosji do dwóch wojen czeczeńskich i destabilizacji sytuacji w republikach sąsiednich (Dagestan, Inguszetia). Wieloletni konflikt zbrojny zmusił władze państwowe do zaangażowania ogromnych sił i środków do odbudowy Czeczenii i stabilizacji politycznej Północnego Kaukazu. Mimo upływu kilkunastu lat sytuacja polityczna i społeczna w tym regionie nie jest ustabilizowana. Pojawiają nowe ogniska konfliktów, dochodzi do aktów terroru, przeprowadzane są operacje kontrterrorystyczne. Badanie tego wieloetnicznego, wielokonfesyjnego regionu, w różnych aspektach, jest ważne dla poznania mechanizmów, które pozwolą na stabilizację obszarów pokonfliktowych.

Najważniejszym organem władz wykonawczych Federacji Rosyjskiej zajmującym się zwalczaniem terroryzmu jest Federalna Służba Bezpieczeństwa (FSB), która organizuje i nadzoruje pracę Narodowego Komitetu Antyterrorystycznego i jego odpowiedników w podmiotach FR. Jej wyspecjalizowane jednostki, takie jak Centrum Specjalnego Przeznaczenia, prowadzą bezpośrednie działania kinetyczne przeciwko organizacjom terrorystycznym. FSB prowadzi operacje kontrwywiadowcze i wywiadowcze, jest wspierana w tym zakresie przez Służbę Wywiadu Zagranicznego oraz Główny Zarząd Sztabu Generalnego (dawne GRU), zarówno w działalności wywiadowczej, jak i bojowej. Operacje kontrterrorystyczne FSB zabezpieczane są przez

Federalną Służbę Wojsk Gwardii Narodowej (FSWGN) oraz wyspecjalizowane komórki MSW (w tym policję). W niniejszym artykule skupimy się na roli, zadaniach i kompetencjach FSB.

Uprawnienia FSB w zakresie zwalczania terroryzmu

Federalna Służba Bezpieczeństwa jest spadkobiercą Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego ZSRR¹. Jej działalność i zadania reguluje ustawa federalna *O federalnej służbie bezpieczeństwa*².

Federalna Służba Bezpieczeństwa – wspólny scentralizowany system organów federalnej służby bezpieczeństwa, urzeczywistniająca realizację, w granicach swoich kompetencji, zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Kierownictwo nad działalnością Federalnej Służby Bezpieczeństwa sprawuje Prezydent Federacji Rosyjskiej. Zarządzanie Federalną Służbą Bezpieczeństwa sprawuje szef federalnego organu władzy wykonawczej w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa poprzez wymieniony federalny organ władzy wykonawczej i jego organa terytorialne. Szef [...] wyznaczony jest na stanowisko i zwalniany z niego przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej³.

Ustawa formalizuje prawne podstawy działalności organów bezpieczeństwa prowadzonej na następujących zasadniczych kierunkach: kontrwywiad, walka z terroryzmem, walka z przestępczością, działalność wywiadowcza, ochrona granic oraz zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego.

Walka z terroryzmem jest realizowana w pionie Służby Ochrony Porządku Konstytucyjnego i Walki z Terroryzmem⁴ oraz Centrum Specjalnego Przeznaczenia (CSP) FSB. Struktura departamentu obejmuje sześć komórek organizacyjnych. Są nimi: Centrum Specjalnego Przeznaczenia, Zarząd Współpracy z Regionami, Zarząd Organizacyjno-Operacyjny, Zarząd Operacyjno-Śledczy, Zarząd do Walki z Terroryzmem i Politycznym Ekstremizmem oraz Zarząd Operacyjno-Koordynacyjny ds. Północnego Kaukazu. CSP jest najbardziej istotnym elementem składowym – zajmuje się bezpośrednią walką z przejawami terroryzmu (porwania, sytuacje zakładnicze, ładunki wybuchowe).

Zakres i sposoby walki z terroryzmem zostały szczegółowo scharakteryzowane w art. 9.1 ustawy *O federalnej służbie bezpieczeństwa*.

¹ O radzieckich i współczesnych rosyjskich służbach specjalnych zob. m.in. A. Knight, *Szpiedzy bez maski, spadkobiercy KGB*, tłum. T. Krzyżanowski, Prószyński i S-ka, Warszawa 2001; A. Grajewski, *Tarcza i miecz, rosyjskie służby specjalne 1991–1998*, Biblioteka „Więzi”, Warszawa 1998; M. Minkina, *FSB. Gwardia Kremła*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2016; K. Kraj, *Rosyjska wspólnota organów bezpieczeństwa*, Krakowska Fundacja Badań Wschodnich, Kraków–Wrocław 2017.

² Федеральный закон *O Федеральной службе безопасности* от 3.04.1995 г., № 40-ФЗ, ze zm.

³ Tłumaczenie tekstu ustawy *O federalnej służbie bezpieczeństwa* podają za: M. Berliński, R. Zulczyk, *Federalna Służba Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2016, s. 149.

⁴ Wcześniej był to Zarząd do Walki z Terroryzmem, który po sprawie Budionnwska został przemianowany na Centrum Antyterrorystyczne.

Walka z terroryzmem – działalność prowadzona przez organa federalnej służby bezpieczeństwa i (lub) ich pododdziały (zwane dalej w niniejszym artykule – organa do walki z terroryzmem), a także osoby funkcyjne wymienionych organów i pododdziałów w zakresie ustalania, zapobiegania, przycinania, wykrycia i rozpracowania zamachów terrorystycznych poprzez prowadzenie przedsięwzięć operacyjno-bojowych i innych.

Federalna Służba Bezpieczeństwa w myśl dekretu nr 116 z 15 lutego 2006 r. w sprawie środków zwalczania terroryzmu jest centralną agencją prowadzącą działania i operacje przeciwko terrorystom⁵. Spoczywa na niej główny ciężar praktycznej walki z terroryzmem w Federacji Rosyjskiej. Do jej zadań należą: zapobieganie zamachowi terrorystycznemu, ustalenie osób biorących udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu zamachu terrorystycznego oraz zdobywanie informacji o wydarzeniach lub działaniach tworzących zagrożenie terrorystyczne. Zwalczanie terroryzmu prowadzone jest przez działania jawne i niejawne, operacyjno-bojowe oraz inne, których zastosowanie wynika z uwarunkowań danej sytuacji.

W walce z terroryzmem dopuszczalne są działania związane z ograniczaniem praw obywatelskich w zakresie nienaruszalności ogniska domowego, tajemnicy korespondencji, rozmów telefonicznych, przesyłek pocztowych, telegraficznych oraz innych – jednakże tylko w trybie przewidzianym dla uzyskania orzeczenia sądowego o dopuszczalności przedsięwzięć kontrwywiadowczych ograniczających prawa obywatelskie w wyżej wymienionym zakresie. Decyzja sądu podejmowana jest na wniosek szefa (lub zastępcy szefa) organu do walki z terroryzmem. Wykaz organów do walki z terroryzmem, których szefowie (zastępcy) są upoważnieni do występowania o zgodę na przeprowadzenie działań ograniczających swobody obywatelskie, ustalana jest aktami prawnymi federalnego organu władzy wykonawczej w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa. Postanowienia sądowe pozwalające na ograniczenie swobód obywatelskich oraz materiały źródłowe, na których podstawie została podjęta ta decyzja, przechowywane są w organie (organach) do walki z terroryzmem.

W art. 9.1 rozwiązano również prawne kwestie działań ograniczających swobody obywatelskie w sytuacjach nie cierpiących zwłoki. Ustawodawca miał tu na myśli sytuację, kiedy zwłoka może doprowadzić do przeprowadzenia zamachu terrorystycznego, spowodować zagrożenia dla zdrowia i życia obywateli. Art. 9.1 reguluje też działania w sytuacji, kiedy powzięto informację, że w pomieszczeniu mieszkalnym dokonywany jest lub został dokonany zamach terrorystyczny, lub trwa pościg za osobą podejrzaną o udział w zamachu terrorystycznym. W takim wypadku funkcjonariusze mają prawo niezwłocznego wejścia do pomieszczeń mieszkalnych, zablokowania lub ograniczenia usług łączności dla osób prawnych i fizycznych. Jednakże w ciągu 24 godzin od chwili tego ograniczenia praw obywateli organa do walki z terroryzmem zobowiązane są powiadomić prokuratora o tym fakcie. Rezultaty działań podejmowanych w walce z terroryzmem mogą zostać wykorzystane w procesie karnym w trybie

⁵ K. Kraj, *Rosyjski system antyterrorystyczny*, Krakowska Fundacja Badań Wschodnich, Kraków 2017, s. 88.

⁶ Praktyczną walkę z terroryzmem pojmuję jako działania operacyjno-rozpoznawcze, kontrwywiadowcze i wywiadowcze oraz operacje kontrterrorystyczne, czyli bojowe działania Centrum Specjalnego Przeznaczenia FSB.

regulowanym ustawodawstwem karnoprosocowym. Przekazywanie materiałów do prokuratury, w celu umożliwienia sprawowania nad działalnością organów do walki z terroryzmem nadzoru prokuratorskiego w zakresie przestrzegania prawa, odbywa się zgodnie z art. 9 ustawy.

Dodać należy, że artykuł 9.1 reguluje udział pododdziałów specjalnego przeznaczenia, które na podstawie decyzji Prezydenta FR mogą być wykorzystane przeciwko terrorystom i ich bazom poza granicami Rosji, jeżeli celem jest usunięcie zagrożeń dla bezpieczeństwa Federacji⁷.

Funkcjonowanie FSB regulowane jest też wieloma innymi aktami prawnymi (np. ustawy *O bezpieczeństwie*, *O granicy*, *O tajemnicy państwowej*, *O działalności ekstremistycznej*, *O przeciwdziałaniu terroryzmowi*, *O działalności operacyjno-śledczej*) Aktami niższego rzędu regulującymi pracę FSB są dekrety prezydenta FR, jego rozporządzenia i polecenia. Dekret prezydenta FR nr 960 z 11 sierpnia 2003 r. nadał FSB statut⁸. Uzupełnieniem statutu jest Regulamin FSB nadany rozkazem jej dyrektora. Obydwa dokumenty uszczegółwiają kompetencje ustawowe Federalnej Służby Bezpieczeństwa⁹.

Centrum Specjalnego Przeznaczenia FSB

Po upadku ZSRR rozwiązaniu uległ Komitet Bezpieczeństwa Państwowego (KGB). Spowodowało to zmiany w podporządkowaniu oddziałów specjalnych KGB Alfa i Wypieł. Grupa Alfa w okresie od sierpnia do grudnia 1991 r. funkcjonowała w strukturach Zarządu Ochrony (Służby Bezpieczeństwa) Aparatu (Kancelarii) Prezydenta ZSRR. Następnie do 1995 r. znajdowała się w składzie Głównego Zarządu Ochrony. W 1996 r. została przeniesiona do Federalnej Służby Bezpieczeństwa, gdzie do 1997 r. była elementem struktury Centrum Antyterrorystycznego FSB. Następnie została komórką organizacyjną Departamentu Ochrony Porządku Konstytucyjnego i Walki z Terroryzmem FSB. Od dwudziestu lat (od 1998 r.) funkcjonuje jako Zarząd „A”, będąc częścią Centrum Specjalnego Przeznaczenia FSB, które jest jednostką organizacyjną Służby Ochrony Porządku Konstytucyjnego i Walki z Terroryzmem FSB¹⁰.

Grupa Wypieł¹¹ miała bardziej skomplikowane losy. Początkowo po rozpadzie ZSRR została podporządkowana Międzyrepublikańskiej Służbie Bezpieczeństwa. Po powstaniu w styczniu 1992 r. Ministerstwa Bezpieczeństwa FR została samodzielnym

⁷ M. Berliński, R. Zulczyk, *op. cit.*, s. 157.

⁸ Указ № 960 от 11.08.2003 г., ze zm. Dekret nosi tytuł *Zagadnienia Federalnej Służby Bezpieczeństwa*. Dokumentem tym prezydent Rosji nadał FSB statut. Rosyjskiego słowa *положение* nie należy tłumaczyć jako „rozporządzenie”, a tak właśnie przetłumaczyli je M. Berliński, R. Zulczyk, *op. cit.*, s. 177. Analiza treści dokumentu wskazuje, że jest to statut FSB.

⁹ Więcej o FSB zob. K. Kraj, *Rosyjska wspólnota organów bezpieczeństwa*, *op. cit.*, s. 85–109.

¹⁰ *Спецназ России Энциклопедия*, сост. В. Степаков, Москва 2007, s. 15; A. Север, *ФСБ*, Москва 2010, s. 219; K. Kraj, *Od grupy Alfa do Centrum Specjalnego przeznaczenia Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Policyjne siły specjalne w Polsce*, red. K. Jałoszyński, W. Zubrzycki, A. Babiński, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2015, s. 195–204.

¹¹ W czasach ZSRR oddział był przeznaczony do dywersji na strategicznych obiektach przeciwnika (bazy raketowe, magazyny broni jądrowej, likwidacja dowództw i przywódców politycznych).

zarządem w ramach tego resortu. Jej nowymi zadaniami była ochrona strategicznych oraz niebezpiecznych pod względem ekologicznym obiektów przed aktami terronu i dywersji, walka z terroryzmem, biznesem narkotykowym oraz uzbrojonymi grupami przestępczymi. Październik 1993 r. przyniósł starcie prezydenta Borysa Jelcyna i Rady Najwyższej kierowanej przez Rusłana Chasbułatowa. Alfa i Wypieł otrzymały rozkaz szturm na siedzibę parlamentu (tzw. Biały Dom). Obydwa oddziały odmówiły. Po rozmowach z obrońcami parlamentu, wspólnie z 119. Pułkiem Spadochronowym utworzyły korytarz, którym budynek opuścili jego obrońcy oraz deputowani. Przywódcy opozycji zostali zatrzymani i dostarczeni do więzienia Lefortowo. Po rozwiązaniu Ministerstwa Bezpieczeństwa FR w grudniu 1993 r. Wypieł został podporządkowany Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i przemianowany na grupę specjalnego przeznaczenia Wega. Z 700 żołnierzy Wypieła większość przeszła do Głównego Zarządu Ochrony, Służby Wywiadu Zagranicznego, kontrwywiadu i Ministerstwa ds. Sytuacji Nadzwyczajnych. Ponad 200 napisało wnioski o zwolnienie ze służby. Pozostałych 117 podjęło służbę w oddziale Wega¹². Wypieł odrodził się w ramach FSB, po włączeniu do niej wydzielonej z MSW grupy Wega. Początkowo wchodził w skład Zarządu Operacji Specjalnych FSB, a następnie, po utworzeniu CSP FSB, Wypieł stał się jednym z jego zarządów – Zarząd „W”¹³.

Jednostki specjalne (osnaz, specnaz) FSB to nie tylko powyższe zarządy CSP FSB, ale również Służba Specjalnego Przeznaczenia, dyslokowana na Kaukazie, Zarząd „S” oraz regionalne pododdziały specjalne. Należą do nich Regionalne Służby Specjalnego Przeznaczenia w Petersburgu¹⁴, Chabarowsku i Kubaniu. Kolejnymi są Regionalne Oddziały Specjalnego Przeznaczenia w obwodach Murmańskim, Swierdłowskim oraz Nowosybirskim. Najmniejszymi komórkami organizacyjnymi specnazu FSB są Oddziały Towarzystające Przeprowadzaniu Przedsięwzięć Specjalnych (Operacyjnych)¹⁵. Jednostki te dyslokowane są w pozostałych podmiotach Federacji Rosyjskiej, operacyjnie podlegają szefowi CSP. Oprócz Zarządów „A” i „W” w strukturze CSP funkcjonuje wspomniany Zarząd „S”, którego podstawowym zadaniem jest zwalczanie przestępczej działalności oddziałów zbrojnych, handlu narkotykami i bronią oraz zatrzymywanie liderów organizacji przestępczych. Dyslokowana na Kaukazie Służba Specjalnego Przeznaczenia zajmuje się bieżącym zwalczaniem aktów terronu. Oczywiście nie tylko jej funkcjonariusze uczestniczą w tych działaniach. Rotacyjnie w delegacji na Kaukazie przebywają „operatorzy” pozostałych zarządów Centrum. Według autorskich szacunkowych ustaleń Centrum Specjalnego Przeznaczenia FSB od 1998 r. przeprowadziło ponad 3000 operacji specjalnych różnego typu.

¹² A. Север, *op. cit.*, s. 219–220; Спецназ России ..., *op. cit.*, s. 93–96.

¹³ A. Север, *op. cit.*, s. 219–220; Спецназ России ..., *op. cit.*, s. 97.

¹⁴ W Petersburgu służba kontynuuje tradycje nieetatowego oddziału antyterrorystycznego „Baltika” z czasów ZSRR. Obecnie nazywa się „Grad”, zob. К. Пүтеев, „Град” – работы специалистам по антитеррору хватит надолго, „ФСБ за и против”, 2013, № 4 (26), s. 8–13.

¹⁵ A. Север, *op. cit.*, s. 221–222.

FSB a Narodowy Komitet Antyterrorystyczny

Działający od 12 lat Narodowy Komitet Antyterrorystyczny (NKA) jest platformą współdziałania przedstawicieli władz ustawodawczych i wykonawczych – w tym szefów rosyjskich służb specjalnych. Przewodniczącym NKA jest dyrektor FSB.

Kluczowym aktem prawnym regulującym walkę z terroryzmem w Federacji Rosyjskiej jest ustawa *O przeciwdziałaniu terroryzmu*¹⁶, która weszła w życie 6 marca 2006 r. W artykule 5 ust. 3 pkt 4 zapisano, że „[...] na szczeblu federalnym tworzony jest kolegialny organ koordynujący i organizujący działalność federalnych organów władzy wykonawczej, organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej i organów samorządowych dla przeciwdziałania terroryzmu”¹⁷. Przed przyjęciem ustawy, 15 lutego 2006 r. dekretem prezydenta Federacji Rosyjskiej nr 116 *O środkach przeciwdziałania terroryzmu*¹⁸ powołany został Narodowy Komitet Antyterrorystyczny. Jego przewodniczącym jest dyrektor Federalnej Służby Bezpieczeństwa¹⁹. Na szczeblach podmiotów Federacji Rosyjskiej zostały powołane Komisje Antyterrorystyczne²⁰. Na ich czele stoją najwyżsi przedstawiciele wykonawczych władz państwowych podmiotu (prezydenci, głowy republik, gubernatorzy). W celach planistycznych związanych z wykorzystaniem sił i środków organów federalnych i organów w podmiotach Federacji do zwalczania terroryzmu powołano Federalny Sztab Operacyjny oraz jego odpowiedniki w podmiotach FR²¹. W podmiotach Federacji szefami sztabów operacyjnych przeważnie są kierownicy miejscowych zarządów FSB, chyba że inaczej postanowi przewodniczący NKA²². Na czele Federalnego Sztabu Operacyjnego stoi osoba wyznaczona przez przewodniczącego²³ Komitetu. Narodowy Komitet Antyterrorystyczny jest obsługiwany przez własny aparat²⁴ urzędniczy, będący częścią składową FSB. Jego odpowiednikami w podmiotach administracyjnych państwa rosyjskiego są aparaty²⁵ regionalnych sztabów operacyjnych. Zadaniem aparatów jest organizacyjne i materiałowo-techniczne zabezpieczenie działalności NKA, jego sztabu i sztabów operacyjnych podmiotów FR²⁶.

Funkcjonowanie NKA reguluje obecnie drugi w jego historii statut. W dokumencie zostały określone najważniejsze zadania Komitetu. Są nimi: 1) monitoring

¹⁶ Федеральный закон *О противодействии терроризму* от 06.03.2006 г., № 35-ФЗ, ze zm.

¹⁷ *Ibidem*, art. 5 ust. 3 pkt 4, tłum. K. Kraj. Szczegółowe omówienie tekstu ustawy zob. N. Duraj, *Rosja a terroryzm. Rozwiązania prawno-organizacyjne*, Wydawnictwo Piktora, Łódź 2016, s. 44–63; K. Kraj, *Narodowy Komitet Antyterrorystyczny instrumentem politycznego i militarnego zwalczania terroryzmu w Rosji*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2009, nr 3–4, s. 50–52.

¹⁸ *О мерах по противодействию терроризму*, Указ Президента Российской Федерации от 15.02.2006 г., № 116, ze zm.

¹⁹ *Ibidem*, pkt 2.

²⁰ N. Duraj, *op. cit.*, s. 32.

²¹ Указ *О мерах по противодействию терроризму*, *op. cit.*, pkt 4 a i б.

²² Przykładem jest Moskwa, gdzie szefem sztabu operacyjnego jest emerytowany wysoki funkcjonariusz FSB, obecnie zajmujący się w merostwie problematyką korupcji. Zob. Указ *О мерах по противодействию терроризму*, *op. cit.*, pkt 6 б.

²³ *Ibidem*, pkt 6 а.

²⁴ *Ibidem*, pkt 11 а.

²⁵ *Ibidem*, pkt 11 б.

²⁶ *Ibidem*, pkt 11.

stanu ogólnopaństwowego systemu przeciwdziałania terroryzmowi, przygotowywanie propozycji dla prezydenta związanych z państwową polityką w tej sferze; 2) doskonalenie regulacji prawnych w tej dziedzinie, organizacja i koordynacja działalności federalnych organów władzy wykonawczej, władzy wykonawczej podmiotów Federacji, organów samorządowych i komisji oraz regionalnych sztabów operacyjnych oraz sztabów operacyjnych powołanych w nadmorskich rejonach państwa; 3) informacyjne wsparcie działań antyterrorystycznych²⁷. NKA analizuje przyczyny i warunki powstawania i rozprzestrzeniania się terroryzmu, monitoruje zagrożenia oraz aktywność terrorystyczną w Federacji Rosyjskiej, jednocześnie przygotowując środki przeciwdziałania temu zagrożeniu; ocenia efektywność środków podejmowanych w sferze przeciwdziałania terroryzmowi przez federalne, centralne i regionalne organy władzy państwowej. Współdziała w tym zakresie z władzami samorządowymi.

NKA organizuje współpracę stowarzyszeń, organizacji religijnych i społecznych, a także indywidualnych obywateli z organami władzy oraz angażuje ich do uczestnictwa w przeciwdziałaniu terroryzmowi²⁸. Ponadto zajmuje się informowaniem społeczeństwa za pośrednictwem środków masowego przekazu o przestępstwach mających charakter terrorystyczny lub ostrzega o zagrożeniu nimi²⁹. Ma prawo żądać materiałów i informacji od federalnych organów władzy wykonawczej, organów władzy podmiotów Federacji, jednostek samorządowych, organizacji społecznych, innych organizacji oraz osób zajmujących oficjalne stanowiska. Komitet zbiera się co jeden lub dwa miesiące. Mogą odbywać się również spotkania nadzwyczajne. Obecność członków Komitetu jest obowiązkowa³⁰. Decyzje Komitetu leżące w jego kompetencjach są obowiązujące do wykonania przez organy władzy państwowej, organa samorządowe, organizacje, osoby sprawujące kierownicze stanowiska i przez zwykłych obywateli³¹. Członkostwo w NKA przypisane jest do określonych stanowisk³², łącznie w skład Komitetu wchodzi 23 osoby: czterech członków jest przedstawicielami służb specjalnych (dwóch z FSB, jeden ze Służby Wywiadu Zagranicznego, jeden z Federalnej Służby Ochrony), kolejnych dwóch to szefowie struktur siłowych: minister spraw wewnętrznych (zastępca przewodniczącego Komitetu) oraz dyrektor Federalnej Służby Gwardii Narodowej. Członkami Komitetu są m.in. wszyscy ministrowie pionu prezydenckiego rządu oraz kilku innych (ochrony zdrowia, przemysłu i handlu, energetyki), wicepremier, szef Sztabu Generalnego, przedstawiciel Rady Bezpieczeństwa FR³³.

²⁷ Положение о Национальном антитеррористическом комитете Указ Президента РФ от 26.12.2015 г. № 664, pkt 4 а–в.

²⁸ *Ibidem*, pkt 5 а, б.

²⁹ *Ibidem*, pkt. 5 в.

³⁰ *Ibidem*, pkt. 6–9.

³¹ *Ibidem*, pkt 15.

³² Zob. Указ Президента РФ от 2.09.2012 г. № 1258, ze zm.

³³ *Ibidem*.

Ustawa O przeciwdziałaniu terroryzmowi

W czasie obowiązywania pierwszej rosyjskiej ustawy *O walce z terroryzmem* (z 1998 r.) nie zrealizowano zadania stworzenia efektywnego systemu przeciwdziałania terroryzmowi. Zamachy w Moskwie, Biełanie, Wołgodońsku oraz wielu innych miejscach na terytorium Rosji pokazały konieczność oceny sytuacji i skuteczności stosowanej taktyki w zwalczaniu terroryzmu.

W Ministerstwie Sprawiedliwości prace nad nową ustawą trwały już dwa lata, gdy terroryści zajęli szkołę w Biełanie. Ten krwawy akt terrorystyczny przesądził o konieczności stworzenia skutecznego systemu przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Polecenia w tej dziedzinie zostały sformułowane w dekreście prezydenta *O nieodzownych środkach dla podniesienia efektywności walki z terroryzmem*³⁴ z dnia 13 września 2004 r. Władimir Putin polecił rządowi razem z Ministerstwem Obrony, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Ministerstwem ds. Sytuacji Nadzwyczajnych, Ministerstwem Sprawiedliwości, FSB oraz Federalną Służbą ds. Kontroli Obrotu Narkotykami³⁵ w ciągu dwóch tygodni opracować i przedstawić propozycje stworzenia nowego systemu współdziałania sił i środków dla uregulowania sytuacji na Północnym Kaukazie. Polecił również przedstawienie propozycji systemu zapobiegania oraz likwidacji sytuacji kryzysowych na terytorium Federacji Rosyjskiej. W ciągu miesiąca rząd FR, Ministerstwo Obrony, Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych oraz FSB miały przedstawić propozycje stworzenia efektywnego systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych i opracować środki dla uprzedzania i zapobiegania przejawom terroryzmu w dowolnej formie (wzięcie zakładników, użycie lub zagrożenie użyciem ładunków wybuchowych – w tym jądrowych, radioaktywnych, chemicznych, biologicznych, toksycznych itd.)³⁶. Rząd, FSB oraz MSW miały przygotować zestaw przedsięwzięć w celach uprzedzania i likwidacji terroryzmu w obiektach transportu, energetyki oraz łączności, miejscach masowego pobytu ludzi, w obiektach szkolnych i służby zdrowia oraz stworzyć listę obiektów o podwyższonym stopniu zagrożenia we wszystkich podmiotach Federacji Rosyjskiej. MSZ, FSB, Służba Wywiadu Zagranicznego oraz MSW miały podjąć działania mające na celu niedopuszczenie do wjazdu do Rosji osób mogących wziąć udział w akcjach terrorystycznych (m.in. wzmocnić nadzór na wydawaniem wiz przez przedstawicielstwa Rosji zagranicą oraz uporządkować kwestię wjazdu obywateli państw, z którym Rosja zawarła umowy o ruchu bezwizowym)³⁷.

W ramach realizacji dyspozycji zawartych w dekreście przygotowano projekt ustawy *O przeciwdziałaniu terroryzmowi*, który wniesiony został do rozpatrzenia przez Dumę Państwową. Po pierwszym czytaniu w grudniu 2004 r. przy Komitecie³⁸ Dumy Państwowej ds. Bezpieczeństwa powołano grupę roboczą, której zadaniem

³⁴ *О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом*, Указ Президента РФ от 13.09.2004 г. № 1167.

³⁵ W 2016 r. w ramach reform resortów siłowych została wcielona do MSW.

³⁶ Zapisy dekretu dotyczyły również kwestii awarii technicznych i innych katastrof oraz polecały opracowanie stosownych planów reagowania kryzysowego.

³⁷ Указ *О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом*, *op. cit.*

³⁸ Odpowiednik komisji w polskim parlamencie.

było przygotowanie projektu ustawy pod obrady Dumy, w drugim czytaniu Urząd Legislacyjny Dumy wraz z FSB zgłosiły do projektu uwagi, w których przedstawiały konkretne sposoby budowy nowego systemu przeciwdziałania terroryzmowi w Rosji. Prezydent Putin zgodził się z tymi propozycjami i w celu ich wprowadzenia do projektu ustawy skierował je do Dumy Państwowej³⁹. Nie przyspieszyło to prac grupy roboczej i dopiero dekret prezydenta nr 116 z 15 lutego 2006 r. *O środkach przeciwdziałania terroryzmowi*⁴⁰ doprowadził do szybkich i konstruktywnych prac nad ustawą. Duma Państwowa oraz Rada Federacji uchwaliły na przełomie lutego i marca 2006 r. drugą ustawę *O противодействии терроризму*⁴¹ (*O przeciwdziałaniu terroryzmowi*). Ustawa liczy 27 artykułów (bez podziału na rozdziały⁴²), weszła w życie z dniem 6 marca 2006 r. Jej artykuły: 18, 19, 21 i 23 weszły w życie 1 stycznia 2007 r.

W art. 1 ustawodawca wyszczególnił podstawowe regulacje prawne służące przeciwdziałaniu terroryzmowi. Są to Konstytucja FR, powszechnie uznawane zasady oraz normy prawa międzynarodowego, umowy międzynarodowe, ustawa *O przeciwdziałaniu terroryzmowi*, inne ustawy federalne oraz akty prawne prezydenta i rządu FR oraz przyjęte w zgodzie z ww. akty prawne innych organów władzy państwowej. Art. 2 wymienia 13 podstawowych zasad przeciwdziałania terroryzmowi. Są to: 1. gwarancja i ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela; 2. praworządność (legalność); 3. priorytet ochrony praw oraz prawnych interesów jednostek narażonych na zagrożenie terrorystyczne; 4. nieuchronność kary za prowadzenie działalności terrorystycznej; 5. systemowe i kompleksowe wykorzystanie politycznych, informacyjno-propagandowych, socjalno-ekonomicznych, prawnych, specjalnych i innych środków przeciwdziałania terroryzmowi; 6. współpraca państwa z organizacjami społecznymi, religijnymi, międzynarodowymi i innymi oraz obywatelami FR dla przeciwdziałania terroryzmowi; 7. priorytet środków przeciwdziałania terroryzmowi; 8. jednoosobowe kierownictwo zaangażowanymi do przeprowadzenia operacji kontrterrorystycznej siłami i środkami; 9. łączenie jawnych i niejawnych metod przeciwdziałania terroryzmowi; 10. tajność informacji o środkach specjalnych i metodach technicznych, taktyce realizacji przedsięwzięć w walce z terroryzmem, a także składzie ich uczestników; 11. niedopuszczalność politycznych ustępstw wobec terrorystów; 12. minimalizacja i (lub) likwidacja następstw przejawów terroryzmu; 13. proporcjonalność środków przeciwdziałania terroryzmowi w zależności od stopnia niebezpieczeństwa.

Art. 3 (*Podstawowe pojęcia*) jest poświęcony zdefiniowaniu pojęć takich jak: terroryzm, działalność terrorystyczna, akt terrorystyczny, przeciwdziałanie terroryzmowi i antyterrorystyczna ochrona obiektu (terenu).

Terroryzm to ideologia przemocy i praktyka wpływania na decyzje organów władzy państwowej, organów samorządowych lub organizacji międzynarodowych, co jest

³⁹ Поручение Президента Российской Федерации № Пр-50 от 17.01.2005 г.

⁴⁰ Указ О мерах по противодействию терроризму, *op. cit.*

⁴¹ Федеральный закон О противодействии терроризму от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ. О ustawie w wersji pierwotnej zob. *Терроризм правовые аспекты противодействия, нормативные и международные правовые акты с комментариями. Научные статьи*, руководитель авторского коллектива И.Л. Трунов, Москва 2007, s. 21–215.

⁴² Przygotowany projekt liczył 11 rozdziałów, 46 artykułów i miał wysoki poziom szczegółowości.

związane z zastraszaniem ludności i (lub) innymi formami pozaprawnych działań z użyciem przemocy⁴³.

W 2014 r. ramach nowelizacji ustawy⁴⁴ preredagowano definicję aktu terrorystycznego.

Akt terrorystyczny to dokonanie eksplozji, podpalenia lub innych czynności zastraszających ludność i stwarzających niebezpieczeństwo zglądzenia człowieka, znaczącego materialnego uszczerbku lub innych ciężkich następstw w celu destabilizacji funkcjonowania organów władzy lub organizacji międzynarodowych albo wpływu na podejmowanie przez nie decyzji, a także groźenie spełnieniem wymienionych działań w tym celu⁴⁵.

Art. 5 ustawy przedstawia kompetencje prezydenta i rządu FR w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi.

Prezydent Rosji określa podstawowe kierunki polityki państwowej w tej sferze. Ustala kompetencje tych federalnych organów państwowej władzy wykonawczej, których działalnością kieruje⁴⁶. Podejmuje decyzje, w określonym porządku prawnym, o wykorzystaniu jednostek Sił Zbrojnych FR za granicą i pododdziałów specjalnego przeznaczenia do celów walki z działalnością terrorystyczną, która jest prowadzona przeciwko Rosji, jej obywatelom lub osobom nieposiadającym rosyjskiego obywatelstwa stałe żyjącym w Federacji Rosyjskiej⁴⁷.

Rada Ministrów określa kompetencje tych federalnych organów państwowej

⁴³ Федеральный закон *О противодействии терроризму*, *op. cit.*, art. 3 [tłum. K. Kraj]; por. N. Duraj, *op. cit.*, s. 46.

⁴⁴ Федеральный закон *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации* от 05.05.2014 г. № 130-ФЗ, ze zm.

⁴⁵ Федеральный закон *О противодействии терроризму*, *op. cit.*, art. 3 pkt. 3, tłum. za: N. Duraj, *op. cit.*, s. 46. Nie została wypracowana wspólna, międzynarodowa definicja terroryzmu, co utrudnia jego zwalczanie i współpracę między państwami w tym zakresie. Jest to m.in. związane z ewolucją samego zjawiska, zmianami form działalności poszczególnych organizacji oraz powstawaniem jego nowych rodzajów, jak np. ekoterroryzm, bioterroryzm, cyberterroryzm czy terroryzm globalny. Ponieważ niniejszy artykuł nie jest opracowaniem porównawczym, przedstawię tu jedynie dwie definicje terroryzmu – autorstwa FBI (którą możemy traktować jako odpowiednik FSB) i CIA. Wg FBI: „Terroryzm to bezprawne użycie siły lub przemocy wobec osób lub mienia, celem zastraszenia lub wywarcia przymusu na rząd, ludność cywilną albo części wyżej wymienionych, co zmierza do promocji celów politycznych lub społecznych”. Dla CIA: „Terroryzm to groźba użycia przemocy albo jej użycie dla celów politycznych przez jednostki lub grupy, niezależnie czy działają one na rzecz, czy też w opozycji do ustanowionej władzy państwowej, w sytuacji gdy powyższe działania mają przerazić bądź zastraszyć więcej osób niż tylko bezpośrednie ofiary”, szerzej zob. S. Wojciechowski, *Terroryzm. Analiza pojęcia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 54–60.

⁴⁶ Prezydent bezpośrednio kieruje organami bezpieczeństwa państwowego (FSB, Federalna Służba Ochrony, Służba Wywiadu Zagranicznego, Główny Zarząd Programów Specjalnych Prezydenta FR, Federalna Służba Wojsk Gwardii Narodowej) oraz niektórymi ministerstwami (MSZ, MSW, MO.) Spis podlega zmianom i jest ustalany dekretem prezydenta FR.

⁴⁷ Zapis ten był nowelizowany w 2006 r. ustawą Федеральный закон Российской Федерации *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации* в связи с принятием федерального закона *О ратификации конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма* и федерального закона *О противодействии терроризму* от 27.07.2006 г., № 153-ФЗ, ze zm.

władzy wykonawczej, nad którymi sprawuje kierownictwo. Organizuje prace nad przygotowaniem i realizacją środków mających na celu uprzedzenie działań terrorystycznych i minimalizację lub likwidację ich następstw. Zajmuje się zapewnieniem federalnym organom władzy wykonawczej, organom władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej i organom samorządowym niezbędnych sił, środków i zasobów⁴⁸. Ponadto określa obowiązujące wymagania dotyczące ochrony antyterrorystycznej obiektów (obszarów) i kontroluje ich realizację, ustala porządek opracowania i formę „paszportu” (certyfikatu) bezpieczeństwa tych obiektów i obszarów (z wyjątkiem obiektów infrastruktury transportowej, środków transportu i obiektów kompleksu paliwowo-energetycznego⁴⁹).

Kolejne doświadczenia w praktycznej realizacji zapisów ustawy doprowadziły do wprowadzenia do niej art. 5.1, zatytułowanego *Pełnomocnictwa organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej w sferze przeciwdziałania terroryzmowi*. Zgodnie z jego zapisem kierownik⁵⁰ organu wykonawczego władzy państwowej podmiotu Federacji Rosyjskiej organizuje realizację państwowej polityki w sferze przeciwdziałania terroryzmowi na terenie podmiotu, którym kieruje. Koordynuje działalność organów władzy państwowej podmiotu w zakresie profilaktyki, a także minimalizacji i likwidacji następstw terroryzmu. Organizuje pracę sformowanego na podstawie art. 5 pkt 4 ustawy organu kolegiального do celów przeciwdziałania terroryzmowi. Z kolei organy wykonawcze władz państwowych podmiotu FR organizują opracowanie państwowych programów podmiotu Federacji w zakresie zapobiegania terroryzmowi. Monitorują procesy społeczno-polityczne i społeczno-ekonomiczne i na tej podstawie podejmują działania w celu usunięcia przesłanek dla powstawania konfliktów. Uczestniczą w rehabilitacji osób poszkodowanych w rezultacie aktu terrorystycznego, osób uczestniczących w walce z terroryzmem, a także w naprawianiu szkód wyrządzonych osobom prawnym i fizycznym w rezultacie aktu terrorystycznego. Organizują szkolenie obywateli w zakresie zagrożenia aktem terrorystycznym oraz minimalizacji i likwidacji następstw tego typu działań⁵¹.

Udział Sił Zbrojnych FR w walce z terroryzmem regulują art. od 6 do 10 omawianej ustawy. Zgodnie z art. 6 Siły Zbrojne mogą zostać użyte w celu: 1. przerwania lotu statków powietrznych wykorzystywanych do przeprowadzenia aktu terrorystycznego lub porwanego przez terrorystów, 2. przerwania aktu terrorystycznego na wodach

⁴⁸ K. Laskowska, *Aktualny stan antyterrorystycznego ustawodawstwa w Federacji Rosyjskiej. Próba analizy i oceny*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2, s. 119. Autorka w swoim artykule niezbyt precyzyjnie określa kompetencje prezydenta i rządu FR (kwestie tłumaczenia) oraz fakt, że prezydent ma własne (prezydenckie) resorty i służby, którymi zgodnie z ustawą federalną i konstytucją bezpośrednio kieruje, zob. О Правительстве Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 31.12.1997 г., № 3-ФКЗ, ze zm., art. 32.

⁴⁹ Федеральный закон Российской Федерации О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антитеррористической защищенности объектов от 23.07.2013 г., № 208-ФЗ.

⁵⁰ Gubernator lub prezydent republiki.

⁵¹ Art. 5.1 został wprowadzony ustawą Федеральный закон Российской Федерации О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации от 05.05.2014 г., № 130-ФЗ. Szerzej zob. K. Kraj, *Ustawodawstwo antyterrorystyczne Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, red. W. Zubrzycki, K. Jąkoszyński, A. Babiński, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2016, s. 212–213.

i morzach wewnętrznych FR, na morskich obiektach produkcyjnych rozmieszczonych w szelfie kontynentalnym Rosji oraz w celu zabezpieczenia narodowego transportu morskiego, 3. uczestnictwa w przeprowadzeniu operacji kontrterrorystycznej zgodnie z regulacjami omawianej ustawy, 4. przerwania międzynarodowej działalności terrorystycznej za granicami Rosji⁵². Art. 7 i 8 regulują sposób postępowania przy przerywaniu aktów terrorystycznych w przestrzeni powietrznej oraz na wodach terytorialnych, morzach wewnętrznych i szelfie kontynentalnym FR oraz metody zapewnienia bezpieczeństwa transportowi morskiemu⁵³. Art. 9 reguluje uczestnictwo Sił Zbrojnych FR w prowadzeniu operacji kontrterrorystycznej. Pododdziały i jednostki wojskowe kierowane są do operacji przeciwko terrorystom na mocy decyzji dowodzącego operacją. Zgrupowania wojskowe uczestniczą w niej na mocy decyzji prezydenta Rosji. W trakcie operacji używają sprzętu bojowego, broni i środków specjalnych w zgodzie z odpowiednim ustawodawstwem. Art. 10 w swoich dziesięciu⁵⁴ punktach szczegółowo reguluje udział Sił Zbrojnych FR w wypełnianiu zadań przerwania międzynarodowej działalności terrorystycznej poza granicami Rosji. Decyzję o skierowaniu oddziałów Sił Zbrojnych do akcji przeciwko bazom oraz terrorystom poza granicami kraju podejmuje prezydent FR. Natomiast decyzję o wykorzystaniu formacji Sił Zbrojnych poza granicami Rosji do realizacji zadań przeciwdziałania międzynarodowej działalności terrorystycznej podejmuje prezydent na podstawie odpowiedniego postanowienia Rady Federacji parlamentu rosyjskiego. Decyzję o powrocie sił zbrojnych z operacji zagranicznych podejmuje samodzielnie prezydent – informuje jedynie o swojej decyzji Radę Federacji.

W dziesięć lat po przyjęciu drugiej w historii Rosji ustawy antyterrorystycznej deputowana do Dumy Państwowej FR z ramienia partii Jedna Rosja Irina Jarowa, wraz z kolegami partyjnymi Nadieżdą Gierasimowną i Aleksiejem Puszkowem wniosła projekt zaostrzający kary za działalność terrorystyczną i ekstremistyczną. Propozycje obejmowały: 1. rozszerzenie pełnomocnictw organów porządku prawnego; 2. nowe wymagania wobec operatorów łączności i projektów internetowych; 3. nowe wymagania wobec przewoźników-ekspedytorów oraz operatorów łączności pocztowej; 4. wzmocnienie regulacji w zakresie działalności misyjno-religijnej. Projekt został przyjęty, większość nowych zapisów weszła w życie 20 lipca 2016 r.⁵⁵

Badanie ewolucji rosyjskich regulacji prawnych oraz zmian organizacji systemu zwalczania terroryzmu stanowi poważne wyzwanie. Wynika to ze specyfiki rosyjskiego systemu prawnego i jego tradycji, organizacji maszyny państwowej i roli odgrywanej przez poszczególne ogniwa władz państwowych – zarówno ustawodawczych, jak i wykonawczych, przede wszystkim prezydenta Federacji⁵⁶. Rosja tworzyła swój system w ogniu walki z terroryzmem i działalnością ekstremistyczną i separatystyczną. Szczegółowa analiza rosyjskich osiągnięć i porażek w zakresie budowania

⁵² Art. 6 ustawy *О противодействии терроризму*, *op. cit.*, zob. N. Duraj, *op. cit.*, s. 48.

⁵³ Tekst artykułów zob. N. Duraj, *op. cit.*, s. 48–50.

⁵⁴ Pkt 5 stracił ważność 29 lipca 2006 r., na mocy ustawy *Федеральный закон Российской Федерации О внесении изменений...*, № 153-ФЗ от 27.07.2006 г., ze zm.

⁵⁵ Szerzej zob. K. Kraj, *Rosyjski system...*, *op. cit.*, s. 78–81.

⁵⁶ Próbę porównania rosyjskiego i litewskiego systemu zwalczania terroryzmu podjęła A. Zięba, *Systemy antyterrorystyczne Federacji Rosyjskiej i Republiki Litewskiej*, „*Studia Politologiczne*” 2017, vol. 43: *Służby specjalne w państwach proradzieckich*, s. 266–294.

systemu antyterrorystycznego jest niezbędna – budując system antyterrorystyczny w Polsce, powinniśmy korzystać z doświadczeń innych państw, aby unikać popełnianych przez nie błędów, jak chociażby w zakresie jednoosobowego kierowania operacją kontrterrorystyczną.

Od Budionnowska do Biesłanu – ataki terrorystyczne w Rosji

Budionnowsk 1995

Atak został przeprowadzony przez Szamila Basajewa na rozkaz Dżochara Dudajewa i Aślana Maschadowa. Pierwsza wojna czeczeńska dobiegała powoli końca, padły miejscowości Bamut i Szatoj, Dudajew nakazał swoim oddziałom przejście do walki partyzanckiej. Jednocześnie dokonano uderzenia na miasto Budionnowsk w Kraju Stawropolskim, w celu zyskania na czasie i wymuszeniu na Rosji negocjacji pokojowych. 14 czerwca 1995 r. grupa Basajewa, udając konwój armii rosyjskiej, wjechała do miasta, gdzie połączyła się z innymi Czeczeńcami, którzy przeniknęli do niego po cywilnemu. W uderzeniu na miasto wzięło udział 84 ludzi⁵⁷. Pierwszym celem był posterunek milicji, w którym zginęło 29 milicjantów. Ludzie Basajewa zabili również ośmiu żołnierzy i kilkudziesięciu uciekających cywilów oraz podpalili kilkanaście budynków. Schwytych mieszkańców miasta zagnali do miejscowego szpitala, gdzie zabarykadowali się z ok. półtora tysiącem zakładników. W szpitalu dokonali egzekucji pięciu chorych rosyjskich wojskowych lotników. Rosyjskie władze zostały zaskoczone. Prezydent Borys Jelcyn, nie bacząc na rozwój sytuacji, wyjechał na szczyt G7 do Halifax w Kanadzie. Basajew podczas konferencji prasowej zażądał wycofania wojsk rosyjskich z Czeczenii w zamian za uwolnienie zakładników. Dwukrotny szturm oddziału Alfa nie powiódł się. Podczas akcji zginęło kilkunastu zakładników oraz trzech antyterrorystów, a kilkunastu z nich zostało rannych. Od ognia rosyjskich snajperów zginęło kilkunastu Czeczeńów. Według informacji podawanych w mediach zakładnicy w momencie szturmowania zostali użyty jako żywe tarcze. Po negocjacjach prowadzonych przez premiera Wiktora Czernomyrdina, który wyraził zgodę na rozejm i rozmowy pokojowe w zamian za wypuszczenie zakładników, Basajew ze 150 zakładnikami opuścił Budionnowsk i autokarami wyruszył do Czeczenii. Niewątpliwie zajście w Budionnowsku było jednym największych (pod względem liczby terrorystów i zakładników) aktów terrorystycznych w XX w.

Moskwa 1999

W wyniku wysadzenia domów mieszkalnych w Moskwie 9 i 13 września 1999 r. zginęło łącznie 210 osób⁵⁸. Nie ulega wątpliwości, że celem zamachu było zastraszenie

⁵⁷ М.П. Требин (*Терроризм в XXI веке*, Минск 2003, s. 331) twierdzi, że oddział Basajewa liczył 162 ludzi.

⁵⁸ Wcześniej, 4 września 1999 r., wysadzono budynek na osiedlu wojskowym w Bujnaksku w Dagestanie. Zginęły 64 osoby. Trzy dni po drugim wybuchu w Moskwie doszło do wysadzenia domów Wołgo- dońsku (obwód rostowski). Zginęło 19 osób, 74 zostały ranne.

całej Rosji. Zamachowcy uznali, że działania Rosji w Dagestanie po wtargnięciu terrorystów na jego terytorium⁵⁹ zostaną powstrzymane przez spiralę strachu. 10 sierpnia prezydent Jelcyn zdymisjonował szefa rządu Siergieja Stiepaszyna i powierzył jego obowiązki szerszej nieznanemu szefowi Federalnej Służby Bezpieczeństwa i jednocześnie sekretarzowi prezydenckiej Rady Bezpieczeństwa Władimirowi Putinowi. Jelcyn dał Putinowi pełnomocnictwa do kierowania wojskową operacją w Dagestanie oraz do koordynacji działalności wszystkich struktur siłowych Rosji. Wtedy to padły pamiętne słowa pełniącego obowiązki premiera: „terrorystów będziemy *мочить в со-птупе*”. Wybuchy w Moskwie można wskazać jako bezpośrednią przyczynę rozpoczęcia drugiej wojny czeczeńskiej. Basajew i Chattab, oskarżeni przez władze o przeprowadzenie zamachów w Moskwie, zaprzeczyli – oskarżając jednocześnie o podłożenie tych bomb władze rosyjskie. Do tych oskarżeń przyłączyli się przeciwnicy Jelcyna i Putina, generał Aleksander Lebiedź oraz Jurij Łużkow, mer Moskwy. Ponieważ do tej pory nie schwytano sprawców, trwają spekulacje na temat tego, kto stoi za zamachami. Oliwy do ognia dołała wydana w 2002 r. książka Aleksandra Litwinienki i Jurija Felsztyńskiego *ФСБ взрывает Россию, Федеральная служба безопасности – организатор террористических актов, похищений и убийств*⁶⁰. Autorzy podjęli próbę (moim zdaniem niezbyt udaną) udowodnienia, że sprawcą zamachów była Federalna Służba Bezpieczeństwa. Prowokacja ta miała doprowadzić do wybuchu drugiej wojny czeczeńskiej i w konsekwencji do wyboru na prezydenta Rosji czekisty – Władimira Władimirowicza Putina.

Moskwa 2002 (Dubrowka)

Atak na moskiewski teatr na Dubrowce (ok. pięciu kilometrów od Kremla) podczas musicalu *Nord-Ost* był niezwykle tragiczny w skutkach. Czterdziestu terrorystów pod dowództwem Mowsara Barajewa wzięło ponad 750 zakładników – widzów musicalu. Podstawowym żądaniem Czezeńców było zakończenie wojny i wycofanie wojsk federalnych z ich republiki. W rozmowach z terrorystami uczestniczyli rosyjscy politycy i dziennikarze (m.in. niezależna dziennikarka Anna Politkowska), organizacja Lekarze bez Granic podjęła się pośredniczenia w rozmowach między terrorystami a rosyjskimi władzami. Sytuacja zaostrzyła się po ucieczce z budynku dwóch dziewcząt. W piątek 25 października 2002 r. terroryści zagrozili, że od następnego dnia rozpoczną rozstrzelanie zakładników. Według rosyjskich źródeł ok. 3.00 nad ranem 26 października w budynku słychać było wystrzały i wybuchy. Prawdopodobnie około godziny 5.30 – po dokonaniu ataku gazowego poprzez system wentylacyjny budynku – oddziały specjalne Alfa i Wypieł ruszyły do szturmowania budynku centrum teatralnego. Według dowódców grup szturmujących budynek, terroryści byli przygotowani profesjonalnie. Każdy z nich wykonywał konkretne zadanie. Drogi możliwego ataku były zaminowane.

⁵⁹ W dniu 2 sierpnia 1999 r. oddział kilkuset Czezeńców Chattaba zajął dwie wioski w Dagestanie u zbiegu granic Gruzji, Czeczenii i Dagestanu. W pięć dni później ok. 1200-osobowy oddział dowodzony przez Basajewa i Chattaba wkroczył do południowego Dagestanu w rejonie miasta Botlich. Okopani w rejonie Botlichu terroryści ogłosili niepodległość Dagestanu i powstanie republiki islamskiej. Atak na Dagestan należy odczytywać jako próbę zrewoltowania całego Kaukazu, tak samo jak późniejsze o 6 lat uderzenie na Nalczyk w Republice Kabardyjsko-Bałkarskiej.

⁶⁰ Wyd. polskie: A. Litwinienko, J. Felsztynski, *Wysadzić Rosję. Kulisy intryg FSB*, tłum. M. Szymański, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2007.

W opinii antyterrorystów ładunki wybuchowe w budynku były rozmieszczone tak, by po detonacji umożliwić terrorystom ucieczkę przygotowanymi drogami ewakuacji. Strzały słyszane z budynku oddawali terroryści, gdyż atakujący żołnierze posługiwali się bronią z tłumikami⁶¹. Dla zmylenia oddziałów specjalnych terroryści rozsadzili pomiędzy widzami aktorów grających w musicalu, ubranych w wojskowe mundury. W akcji odbijania zakładników zlikwidowani zostali wszyscy terroryści, życie straciło też 129 zakładników⁶².

Biesłan 2004

Niespełna dwa lata po akcji na Dubrowce Rosja stanęła przed kolejnym ciężkim kryzysem. Atak na szkołę w Biesłanie 1 września 2004 r. był to czwartym zajęciem szkoły w historii współczesnego terroryzmu (po zamachach w Ma'alot w Izraelu w maju 1974 r., w Bovensmilde w Holandii w 1977 r. oraz w mieście Sarapuń w ZSRR w 1981 r.). Tym razem zakładników było około 1200 – 12 razy więcej niż w Ma'alot. Żądania terrorystów były podobne do tych z Dubrowki: wycofanie wojsk rosyjskich z Czeczenii oraz uwolnienie osób aresztowanych po rajdzie bojowników na Inguszetię w czerwcu 2004 r. Zakładnicy, wśród których większość stanowiły dzieci, zostali stłoczeni w sali gimnastycznej. Sal została zaminowana, tak jak cały budynek szkoły. Terroryści wiedzieli, że przeciwko nim może zostać użyty gaz, więc na początku akcji powybijali szyby w oknach. Rosyjskie władze oświadczyły, że będą negocjować z terrorystami i nie przeprowadzą szturm. Wśród negocjatorów znajdowali się m.in. Leonid Roszał oraz były prezydent Inguszetii gen. Rusłan Ałuszew. Trzeciego września doszło do tragedii. Około godziny 13.00 czasu moskiewskiego ratownicy rosyjskiego ministerstwa sytuacji nadzwyczajnych⁶³ weszli do budynku, by zabrać 21 ciał zabitych osób. Zaczęła się strzelanina, poprzedzona wybuchami. Terroryści otworzyli ogień z ręcznych granatów RPG-7 i RPG-26 oraz karabinów Kałasznikowa. W odpowiedzi rosyjskie oddziały specjalne przystąpiły do szturm, mającego na celu ratowanie zakładników. W akcji zginęło 11 antyterrorystów oddziałów Alfa i Wypieł, 42 zostało rannych lub kontuzjowanych. Na przebieg akcji miał wpływ chaos wywoływany przez uzbrojonych mężczyzn⁶⁴ gromadzących się wokół szkoły i ustawionych wokół niej pierścieni ochronnych. Efektem wydarzeń była śmierć 331 osób, w tym 186 dzieci⁶⁵. Dramatu,

⁶¹ Н. Козлова, *Солдаты последней надежды*, „Российская газета”, 12.11.2002 r., www.fsb.ru/fsb/smi/interview/single.htm%21id%3D10342708%40fsbSmi.html [dostęp: 19.12.2018]. W celu obezwładnienia terrorystów po raz pierwszy w historii kontrterroryzmu użyto fentanylu, środka stosowanego w tzw. taktyce czerwonej (pomoc medyczna na polu walki).

⁶² Jeśli przyjąć, że zakładników było 750, to straty wśród nich wynosiły 17,2%. Według wiedzy autora w operacjach antyterrorystycznych brane pod uwagę i dopuszczalne są straty wśród zakładników rzędu 50%. W 1974 r. podczas akcji odbijania uczniów szkoły w Ma'alot straty wyniosły 23,59% – spośród 89 zakładników zginęło 21 osób, a rannych zostało 65. (Warto zaznaczyć, że terrorystów było jedynie trzech). Zgodnie z procentowymi wskaźnikami, akcja rosyjskich komandosów była więc sukcesem.

⁶³ Ich przyjazd został uzgodniony przez jednego z negocjatorów, Michaiła Gucerijewa, szefa Rusnieft.

⁶⁴ Mieszkańcy Biesłanu na dzień 1 września 2004 r. według informacji organów spraw wewnętrznych mieli zarejestrowane powyżej 1600 sztuk broni gwintowanej i gładkolufowej. Wspomnieć należy, że Biesłan liczy ok. 33 tys. mieszkańców.

⁶⁵ Dodatkowo ucierpiały jeszcze 1343 osoby, z których wiele było rannych.

który rozegrał się w szkole Bieślania, nie da się uznać za czyn niezbędny w wojnie o uzyskanie suwerenności. Ten atak pokazał, że dla terrorystów nie ma obecnie żadnych świętości.

Podsumowanie

Zwalczanie terroryzmu obejmuje nie tylko działania o charakterze wywiadowczym, kontrwywiadowczym czy operacje kinetyczne CSP FSB. To cały kompleks przedsięwzięć organów państwowych. W końcowych wnioskach opieramy się na oficjalnych informacjach NKA oraz Federalnej Służby Statystyki Państwowej (FSSP)⁶⁶. Dane te nie pokrywają się – różnice wynikają ze sposobu klasyfikowania zajścia: jako akt terrorystyczny lub przestępstwo o charakterze terrorystycznym. Według informacji Igora Kułagina, zastępcy szefa Aparatu NKA, w 2017 r. zapobiegnięto 25 aktom terrorystycznym, zlikwidowano 90 terrorystów (w tym co najmniej 12 dowódców) oraz zatrzymano 1066 bojowników. Zanotowano 68 przestępstw o charakterze terrorystycznym. Według danych FSSP w 2000 r. odnotowano 135 aktów terrorystycznych. Najwyższe natężenie zamachów przypadło na 2003 r. – było ich 561. W następnych latach ich liczba wyraźnie spadała: w 2006 r. – 112, w 2010 r. – 31 i w 2015 r. najniższy wynik – 8. Rok później aktów terrorystycznych było 25.

Na podstawie danych statystycznych można jednoznacznie stwierdzić, że po stworzeniu nowego systemu antyterrorystycznego (w tym NKA, z centralną pozycją FSB) liczba aktów terrorystycznych w Rosji wielokrotnie spadła⁶⁷. Dokładna interpretacja danych nie jest możliwa bez znajomości metodologii stosowanych przez przedstawiających statystyki. Precyzyjne określenie skuteczności FSB w zwalczaniu terroryzmu wymaga obszernych i wielopłaszczyznowych badań – utrudnionych za względu na brak dostępu do danych niejawnych. Wyraźne jest wręcz skokowe obniżenie się liczby zamachów terrorystycznych po głębokiej restrukturyzacji rosyjskiego systemu⁶⁸ zwalczania terroryzmu w 2006 r. Niniejszy artykuł pokazuje, jak skomplikowanym organizacyjnie i prawnie przedsięwzięciem jest zbudowanie sprawnie działającego systemu antyterrorystycznego⁶⁹ (w tym podsystemu kontrterrorystycznego).

⁶⁶ Źródłem informacji na temat terroryzmu są też dane statystyczne Prokuratury Generalnej i MSW, zob. N. Duraj, *op. cit.*, s. 119–163. O statystykach policyjnych i ich „czytaniu” zob. J. Swół, *Bezpieczeństwo w Polsce w statystykach z 2011 roku. Krytycznie o raporcie nt. bezpieczeństwa w Polsce*, „e-Terroryzm.pl” 2012, nr 12, s. 26–34, www.e-terroryzm.pl [dostęp: 19.12.2018].

⁶⁷ Rosyjskie dane statystyczne są ogólnie potwierdzane, m.in. przez statystyki Centre of Excellence Defence Against Terrorism, zob. cykl *Ataki terrorystyczne na świecie*, oprac. K. Kraj, np. „e-Terroryzm.pl” 2013, nr 2–5, www.e-terroryzm.pl [dostęp: 19.12.2018].

⁶⁸ Zob. K. Kraj, *Rosyjski system...*, *op. cit.*, zał. 1: Schemat powstającego systemu zwalczania terroryzmu w Rosji (dekret nr 116 z 15 lutego 2006 r.), s. 166; zał. 2: Rosyjski system zwalczania terroryzmu (do lutego 2006 r.), s. 167.

⁶⁹ Rosyjski system sprawdził się podczas Zimowych Igrzysk Olimpijskich w Soczi w 2014 r. i Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej w 2018 r.

Federalna Służba Bezpieczeństwa w walce z terroryzmem w Rosji Streszczenie

W artykule przedstawiono najważniejsze zagadnienia i problemy dotyczące organizacji działalności antyterrorystycznej Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. W szczególności uwzględniono kompetencje FSB, strukturę Centrum Specjalnego Przeznaczenia FSB i rolę FSB w działalności Narodowego Komitetu Antyterrorystycznego. W syntetyczny sposób scharakteryzowano akty prawne regulujące walkę z terroryzmem w Rosji, w tym kluczową ustawę *O przeciwdziałaniu terroryzmowi* z 2006 r. Krótko opisano najważniejsze zamachy terrorystyczne w Rosji w ostatnich latach. W podsumowaniu przywołano dane statystyczne. Tekst zamykają autorskie wnioski na temat budowania sprawnego systemu antyterrorystycznego.

Słowa kluczowe: Federalna Służba Bezpieczeństwa, terroryzm, kontrterroryzm, ustawa *O przeciwdziałaniu terroryzmowi*, Centrum Specjalnego Przeznaczenia FSB

The Federal Security Service of the Russian Federation against terrorism in Russia Abstract

This article presents the most important questions and issues concerning the anti-terrorist activity of The Federal Security Service of the Russian Federation. It discusses the following concepts: the competence of FSB, the structure of the FSB Special Purpose Centre and the role of FSB in the activity of the National Anti-Terrorism Committee. Legal acts regulating the struggle against terrorism in Russia have been briefly characterised here, including the key act, the Law on Counteraction of Terrorism, of 2006. Major terrorist attacks that happened in recent years in Russia have been described, too. In the summary statistics have been presented. The article is concluded with ideas on creating efficient anti-terrorist system.

Key words: Federal Security Service, terrorism, counterterrorism, the Law on Counteraction of Terrorism, the FSB Special Purpose Centre

Федеральная служба безопасности в борьбе с терроризмом в России Резюме

В статье представлены основные вопросы и проблемы связанные с организацией антитеррористической деятельности Федеральной службы безопасности Российской Федерации. В частности, рассмотрены компетенции ФСБ, структура Центра специального назначения ФСБ и роль ФСБ в деятельности Национального антитеррористического комитета. Дана синтетическая характеристика правовых актов, регулирующих борьбу с терроризмом в России, в том числе закона «О противодействии терроризму» от 2006 г. Кратко изложены самые резонансные теракты в России за последние годы. В выводах приведены статистические данные, касающиеся терактов, а также представлены предложения автора на тему создания эффективной антитеррористической системы.

Ключевые слова: Федеральная служба безопасности, терроризм, контртерроризм, закон «О противодействии терроризму», Центр специального назначения ФСБ

