

Halina Opolska

Ewolucja najwyższych instytucji przedstawicielskich ZSRR

Rocznik Lubelski 20, 21-43

1977

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

HALINA OPOLSKA

EWOLUCJA NAJWYŻSZYCH INSTYTUCJI PRZEDSTAWICIELSKICH ZSRR

Problematyka ewolucji najwyższych instytucji przedstawicielskich ZSRR jest bardzo rozległa i stanowi istotną część doświadczeń historycznych, które stały się wzorem dla innych krajów socjalistycznych. Dokonując wyboru zagadnień, w naszych rozważaniach zajmujemy się charakterystyką podstawowych prawidłowości ewolucji najwyższych organów przedstawicielskich przede wszystkim w świetle teoretycznego modelu narysowanego przez Lenina, w oparciu o kolejne konstytucje radzieckie i w konfrontacji ze zjawiskami występującymi w praktyce.

Poszukując genezy konstrukcji radzieckiego systemu przedstawicielskiego, należy wziąć pod uwagę teoretyczny dorobek Lenina wypracowany w oparciu o doświadczenia rewolucji 1905 i 1917 r., a także doświadczenia dyktatury jakobińskiej, Komuny Paryskiej oraz dorobek Marksa i Engelsa, do których twórca państwa radzieckiego wielokrotnie nawiązywał.

Leninowska negacja burżuazyjnego parlamentaryzmu logicznie związana była z kryzysem tego systemu, który rozpoczął się w warunkach państwowo-monopolistycznego imperializmu. W konsekwencji coraz bardziej upadała rola parlamentu, a rzeczywista władza koncentrowała się w rękach organów wykonawczych. Mając na uwadze te okoliczności, Lenin oceniał powstanie i rozwój instytucji przedstawicielskich jako historycznie progresywny proces i krytykował „sprzedajny i przegniły parlamentaryzm społeczeństwa burżuazyjnego”¹, widząc wyjście z kryzysu w przeobrażeniu instytucji przedstawicielskich w „instytucje pracujące”, skupiające zarówno funkcje ustawodawcze, jak i wykonawcze wcielone w republike rad.

Opierając się na poglądach Marksa, twórca państwa radzieckiego twierdził, że burżuazyjny parlament nie odgrywa w życiu państwa istotnej roli. Parlamentey te stają się przede wszystkim miejscem bezpłodnej dyskusji, natomiast „prawdziwą robotę państwową” robi się za kulisami, a wykonują ją departamenty, kancelarie, sztaby. W parlamentach jedynie papele się specjalnie po to, by nabierać „pospólstwo”. Tym samym rząd działa według swego uznania, bez potrzeby liczenia się z wolą parlamentu. Lenin, podobnie jak Marks i Engels, dążył do połączenia w instytucjach przedstawicielskich funkcji ustawodawczych i wykonawczych po to, by organy wybieralne posiadały faktyczną władzę oraz by ich działalność miała charakter konstruktywny. Krytykował on parlament burżuazyjny także

¹ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 25, Warszawa 1951, s. 456.

za to, że wysuwa demagogiczne obietnice, nie pokrywane się w czynach, aby tylko łudzić masy. Przedmiotem jego krytyki była również uprzywilejowana pozycja parlamentarzystów. W oparciu o rozważania Marksa uważał, że brak instytucji odwołalności delegata jest tłumieniem rewolucyjnej woli ludu i uzurpowaniem sobie jego praw. Zabezpieczenie przed wyobcowaniem się członków instytucji przedstawicielskich spod kontroli mas widział on między innymi w bardzo częstej zmianie ich składu osobowego. Nade wszystko krytykował jednak absolutyzowanie parlamentarnej drogi do władzy².

Wśród przedstawicieli współczesnej burżuazyjnej historiografii znaleźć można stanowisko, jakoby Lenin do października 1917 r. był zwolennikiem państwa burżuazyjno-parlamentarnego. Sam twórca państwa radzieckiego w pracy *O zadaniach III Międzynarodówki* pisał: „[...] ja już 4 kwietnia 1917 r., w pierwszym okresie swego przyjazdu do Piotrogradu, wystawiłem «tezy» uzasadniające potrzebę republiki radzieckiej, a nie burżuazyjno-parlamentarnej. Powtarzałem to kilkakrotnie przy Kiereńskim, w druku i na zebraniach. Partia bolszewicka oficjalnie podała o tym w decyzjach swojej konferencji 29 kwietnia 1917 r. Nie wiedzieć o tym — znaczy nie chcieć wiedzieć prawdy o rewolucji socjalistycznej w Rosji. Nie chcieć zrozumieć, że republika burżuazyjno-parlamentarna ze zwołaniem ustawodawczym jest krokiem do przodu przeciwko takiej samej republice bez Zgromadzenia Ustawodawczego, a Republika Radziecka stanowi dwa kroki do przodu w porównaniu z nią — znaczy zamykać oczy na różnicę między burżuazją a proletariatem”³.

Najbardziej jednak bezpośredni wpływ na model radzieckiego przedstawicielstwa wywarły doświadczenia rewolucyjnych walk rosyjskiego proletariatu, w wyniku których w roku 1905, a następnie w 1917 powstały Rady Delegatów Ludu Pracującego⁴.

Sytuacja zaistniała po zwycięstwie rewolucji lutowej zmusiła partię bolszewicką do zdecydowanego przeciwstawienia idei rad lansowanemu przez partie opozycyjne hasłu Zgromadzenia Ustawodawczego. Jasno i wyraźnie sprecyzowane stanowisko bolszewików w tej kwestii znalazło swój wyraz w *Tezach kwietniowych*: „Nie republika parlamentarna — powrót do niej od Rad Delegatów Robotniczych byłby krokiem wstecz — lecz republika Rad Delegatów Robotniczych, Parobczańskich i Chłopskich w całym kraju od dołu do góry”⁵. Ten zdecydowany wywód *Tez kwietnio-*

² Odmienne stanowisko zajmowali teoretycy zachodniej socjaldemokracji, jak K. Kautsky, O. Bauer. Utrzymywali oni, że jedyną dopuszczalną drogą dojścia do władzy jest werdykt większości wyborców.

³ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 39, Warszawa, s. 94. W tym okresie liderzy II Międzynarodówki w ślad za mienszewikami uzasadniali wyższość republiki parlamentarnej. „W niczym krach ideowych wodzów II Międzynarodówki, takich jak Hilferding i Kautsky nie wyraził się tak jasno — podkreślał Lenin — jak w ich pełnej niezdolności do zrozumienia znaczenia radzieckiej lub proletariackiej demokracji, jej stosunku do Komuny Paryskiej, jej historycznego miejsca, jej konieczności jako formy dyktatury proletariatu”.

⁴ Do pierwszych należały Rady Delegatów Robotniczych w Ługańsku (luty 1905 r.) i Rada Pełnomocników w Iwanowo-Wozniesieńsku (maj 1905 r.). Por. H. Z a n d, *Spór o władzę po Rewolucji Październikowej w Rosji (Rady i Konstytuanta)*, Warszawa 1967, s. 13. Interesujące rozważania na temat powstawania Rad znajdują się w artykule A. I. L e p i o s z k i n a, *Sowiety włast trudiaszczichsja*, „Jurdiczeskaja litieratura”, 1966.

⁵ W. I. L e n i n, *Dzieła*, t. 24, Warszawa 1952, s. 5.

wych, wielokrotnie powtarzany w innych pracach Lenina, wskazywał na rady jako najbardziej właściwą formę organizacji politycznej społeczeństwa.

Pełna ocena rad znajduje się w pracy *Czy bolszewicy utrzymają władzę państwową?*⁶

Nakreślony przez Lenina charakter i zakres funkcjonowania rad napotykał w praktyce na wiele trudności. Jedną z najistotniejszych była przewaga wpływów mienszewicko-eserowskich w radach w okresie dwuwładzy⁷. Partie te oraz pokrewne im ugrupowania opozycyjne nie uznawały rad za organy władzy, lecz traktowały je jako tymczasowe organizacje pomocnicze, ułatwiające wyrażanie opinii mas i wywieranie przez nie nacisku na rząd, jako organizacje mające istnieć tylko do czasu zwołania Konstytuanty. Z tego też między innymi powodu partie te przeciwstawiły się hasłu bolszewików: „Cała władza w ręce Rad”. Upowszechnianiu ich poglądów sprzyjał społeczno-gospodarczy charakter ówczesnej Rosji.

Gigantyczna praca, jakiej dokonali partia bolszewicka i rząd radziecki w tym procesie, przebiegała w warunkach ostrej walki z przeciwnikami władzy radzieckiej. Nie bez znaczenia był także fakt, iż leninowskie uściślenia formuły dyktatury proletariatu wyrosły na gruncie doświadczeń kraju zacofanego ekonomicznie, politycznie i kulturalnie. Rosję carską cechowało istnienie wyraźnych pozostałości feudalnych, absolutystyczne metody rządzenia i słabo rozwinięta klasa robotnicza (proletariat w momencie powstawania państwa radzieckiego stanowił zaledwie 15% ogółu społeczeństwa). W przededniu Rewolucji Październikowej około 75% społeczeństwa nie umiało czytać i pisać, przy czym ich liczba na wsi była 2—3 razy większa niż w mieście. Rząd carski w pewnym stopniu starał się zapobiec tej sytuacji poprzez powolną likwidację analfabetyzmu. W świetle oficjalnych danych przy ówczesnym tempie walki z analfabetyzmem do całkowitego jego zlikwidowania potrzeba było jednak rządowi około 300 lat.

To dziedzictwo przeszłości rzutowało na przyczyny powodujące trudności w realizacji nakreślonego modelu dyktatury proletariatu na gruncie Rosji Radzieckiej. W praktyce okazało się, że kierowanie państwem proletariackim wymaga przede wszystkim wiedzy.

W sposób elastyczny i realistyczny ocenił sytuację istniejącą w Rosji Lenin, zwłaszcza jeśli chodzi o wyciąganie właściwych wniosków wynikających z konfrontacji aktualnego stanu w budownictwie państwa socjalistycznego z założeniami teoretycznymi, postulującymi systematyczne wciąganie ludzi pracy do rządu państwem. Przykładem tego może być ewolucja tezy wstępnej, zakładającej, że socjalistyczny aparat państwowy ze względu na swą prostotę będzie dostępny nawet dla kucharki. W wyniku analizy realiów rosyjskich doszedł on do stwierdzenia, że nie można wykluczyć pojawienia się utalentowanej politycznie kucharki, przewyższającej zdolnościami zawodowego administratora, tym niemniej zadania rządu państwem, ze względu na swą złożoność, wymagają wiedzy, ogóln-

⁶ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 26, s. 86—87.

⁷ Np. na I Ogólnorosyjskim Zjeździe Rad (3 VII 1917 r.) wśród 790 delegatów uczestniczących w obradach bolszewicy stanowili zaledwie 13% (103). Por. W. I. Lenin, *Rewolucja proletariacka a renegat Kautsky*, *Dzieła*, t. 28, s. 58.

nego poziomu kulturalnego i wiadomości fachowych⁸. Jedyne wyjście z tej sytuacji widział on w wychowywaniu mas w nowym duchu, w upowszechnianiu oświaty, kultury i nauki, w walce ze spuścizną pozostawioną przez system carski. Był zdania, że trudno mówić o realnym wciąganiu mas do rządzenia, gdyż „[...] analfabeta stoi poza polityką, trzeba go najpierw nauczyć abecadła. Bez tego nie może być polityki, bez tego są tylko pogłoski, plotki, bajki, przesady, ale nie polityka”⁹.

Z drugiej strony zdecydowanie przeciwstawiał się tendencjom głoszonym przez większość działaczy II Międzynarodówki, którzy w braku odpowiedniej kultury szerokich mas widzieli nieprzewycięzoną przeszkodę na drodze do rewolucji proletariackiej i realizacji nakreślonych celów w dziedzinie budownictwa socjalizmu. Tylko zwycięstwo proletariatu i jego dyktatura stwarzają warunki, niezbędny klimat socjalny dla rozwoju wszystkich materialnych i duchowych wartości kultury dostępnych dla mas pracujących. Lenin, nie przeceniając sytuacji, zdecydowanie doceniał możliwości tkwiące w społeczeństwie z punktu widzenia współdziałania mas w zarządzaniu krajem. W jego ujęciu przyspieszenie procesu demokratyzacji jest nierozzerwalnie związane z postulatem, by „[...] świadomi robotnicy i żołnierze uczyli się rządzić państwem”¹⁰.

Ten stan z kolei ma swoje uwarunkowanie w ogólnym poziomie kulturalnym ludności. Wpływa on na sposób przejścia do socjalizmu i na możliwość oparcia życia państwowego na zasadach demokratycznych¹¹. Od poziomu kultury — zdaniem Lenina — uzależniony jest także stan praworządności w państwie i skuteczność walki z biurokracyzmem, powstającym wskutek braku kultury¹². Lenin podkreślał potrzebę podnoszenia kultury politycznej, wymagającej ukształtowania się nowych cnót obywatelskich, których nie posiadało społeczeństwo Rosji carskiej. Szło mu w szczególności o poczucie godności osobistej, gotowości obrony, prawa do współzarządzania i krytyki w sprawach publicznych, jako najlepszej metody podejmowania rozstrzygnięć w życiu społecznym. Dlatego też za najważniejszy czynnik przyspieszający rzeczywisty udział społeczeństwa w zarządzaniu państwem socjalistycznym uważał on zakrojone na długi okres wychowanie ludzi w nowym duchu. Pisał wówczas na ten temat: „Bez długotrwałego wychowywania ludzi w nowym duchu nic tu nie zrobimy. To jest właśnie ta dziedzina, w której przemocą rewolucyjnej, dyktatury używa się po to, by jej nadużywać — i przed tym nadużywaniem chciałbym was ostrzec”¹³.

W tych warunkach przed nową władzą stało niezmiernie trudne i skomplikowane zadanie gruntownej przebudowy istniejącego aparatu państwowego. Konieczność zburzenia burżuazyjnej maszyny państwowej Lenin określał jako „najważniejszą marksistowską prawdę”. W tym okresie wzbogacił on marksowską naukę o aparacie państwowym, przeprowadzając rozróżnienie między aparatem przymusu a aparatem kontrolno-zarządzającym. „Tego aparatu — pisał — nie trzeba burzyć. Trzeba go wyr-

⁸ Szerzej na ten temat patrz A. Burda, *Lenin o sposobach doskonalenia aparatu państwa socjalistycznego*, Warszawa 1971, s. 94.

⁹ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 33, s. 65.

¹⁰ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 26, s. 96—97.

¹¹ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 29, s. 381.

¹² Tamże, s. 167.

¹³ W. I. Lenin, *VIII Zjazd RKP(b) 18—23 marca 1919 r.*, tamże, s. 150.

wać spod władzy kapitalistów, trzeba od niego odciąć, odsiec, odrąbać kapitalistów z ich powiązaniem, trzeba podporządkować ten aparat proletariackim radom, uczynić go szerszym, bardziej wszechobejmującym, bardziej masowym”.

Decydująca próba sił między zwolennikami Rządu Tymczasowego i partii bolszewickiej nastąpiła na II Zjeździe Rad. Zmiana stosunku podstawowych klas społeczeństwa wobec programu i działalności partii bolszewickiej pozwoliła przejąć inicjatywę II Zjazdowi Rad, organowi reprezentującemu interesy najszerzych mas ludowych Rosji. Założone przez bolszewików przejęcie przez Zjazd w sposób niepodzielny władzy było wyrazem i konsekwencją linii ideologicznej tej partii, walczącej o przekazanie całej władzy w ręce Rad Delegatów Robotniczych, Chłopskich i Żołnierskich jako jedynych organów wyrażających interesy uciskanego ludu i skupiających w swym składzie przedstawicieli najszerzych kręgów klas wyzyskiwanych. Stało się to faktem dokonanym w chwili otwarcia Zjazdu przez Lenina, który stwierdził: „[...] Opierając się na woli ogromnej większości robotników, żołnierzy i chłopów, opierając się na dokonanym w Piotrogradzie zwycięskim powstaniu robotników i garnizonów, Zjazd ujmuje władzę w swe ręce”¹⁴.

Krótką odezwą *Do robotników, żołnierzy i chłopów*, napisaną zwięzłym językiem, podobnie jak i przyjęta w czasie drugiego posiedzenia uchwała *O pełnej władzy Rad*, zawierała w skrócie podstawowe zasady nowego ustroju. Jej najważniejsze postanowienia sprowadzały się do przekazania całej władzy w ręce Rad i natychmiastowego rozwiązania istniejących organów burżuazyjnego Rządu Tymczasowego oraz Centralnego Komitetu Wykonawczego (CIK) powołanego przez I Zjazd Rad. W ten sposób Zjazd Rad, jako najwyższy organ przedstawicielski, i system Rad Delegatów w terenie stały się jedynymi organami sprawującymi pełnię władzy w kraju i w pierwszym rzędzie zabezpieczającymi realizację idei rewolucji socjalistycznej.

Obok odezwy *Do robotników, żołnierzy i chłopów* do najbardziej znanych uchwał II Zjazdu Rad należały m. in.: *Dekret o pokoju*, *Dekret o ziemi* oraz postanowienie *O powołaniu robotniczo-chłopskiego rządu*¹⁵.

Do wcielenia w życie nakreślonych przez rewolucję socjalistyczną zadań powołano pierwszy rząd robotniczo-chłopski: Radę Komisarzy Ludowych na czele z W. I. Leninem¹⁶. Członkowie Rady byli powoływani i odwoływani, a także kontrolowani przez Zjazd Rad oraz Centralny Komitet Wykonawczy, z którym, jako reprezentantem najwyższego organu przedstawicielskiego składającego się z delegatów na Zjazd¹⁷, rząd musiał utrzymywać stały kontakt.

¹⁴ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 26, s. 237.

¹⁵ Por. *Sjezdzy sowietow w postanowleniach i rezolucjach*, Moskwa 1939, s. 19 i n.

¹⁶ Por. *Istorijsa Sowietskoj Konstitucji (w dokumentach), 1917—1956*, Moskwa 1957, s. 43; *Dzieje wojny domowej w ZSRR*, t. II, s. 301. Rada Komisarzy Ludowych składała się początkowo wyłącznie z bolszewików, z tym że Komitet Centralny partii bolszewików 8 listopada, na kilka godzin przed utworzeniem nowego rządu i przedstawieniem jego listy członków II Ogólnorosyjskiemu Zjazdowi Rad, wezwał na swe posiedzenie trzech wybitnych lewicowych eserowców (Kamkowa, Spiro i Karelina), proponując im udział w rządzie. Jednakże tej propozycji nie przyjęli.

¹⁷ W skład 101-osobowego CIK-u weszło 62 (61,4%) bolszewików, 29 (28,7%) lewych eserów, 6 (5,9%) zjednoczonych socjalistów-demokratów-internacjonalistów,

W grudniu 1917 r., oprócz poszczególnych komisariatów branżowych, dekretem OCKW powołana została przy rządzie Najwyższa Rada Gospodarki Narodowej (WSNCH) jako organ koordynujący działalność poszczególnych resortów w sprawach związanych z kierowaniem gospodarką narodową.

Korzystny dla bolszewików rozwój sytuacji nie odzwierciedlał jednak w pełni stosunku mas do problemu władzy, który zarysował się z całą ostrością po przejściu władzy przez Rady i powołaniu Rady Komisarzy Ludowych. Aczkolwiek większość poparła władzę rad na czele ze Zjazdem Rad, to jednak część proletariatu, pozostająca w tym okresie pod wpływami partii drobnomieszczańskich, znaczna liczba chłopów i żołnierzy żywiły jeszcze pewne złudzenie co do Konstytuanty¹⁸.

Rozwiązanie Konstytuanty oznaczało ostateczną likwidację burżuazyjnego aparatu państwowego i było w pełni aktem sankcjonującym władzę Rad na czele ze Zjazdem Rad. Dzieje Konstytuanty potwierdziły słowa Lenina, że: „Wyższego, lepszego typu rządów niż Rady Delegatów robotniczych, parobczańskich, chłopskich, żołnierskich ludzkość nie stworzyła i dotychczas takiego nie znamy”¹⁹.

Rozstrzygnięcie problemu Zgromadzenia Ustawodawczego zbiegło się w czasie z procesem zjednoczenia Zjazdów Rad i przekazaniem pełni władzy Zjednoczonemu Ogólnorosyjskiemu Zjazdowi Rad jako najwyższemu organowi władzy radzieckiej. W dniu 10 stycznia 1918 r. rozpoczął swe obrady III Zjazd Rad Delegatów Robotniczych i Żołnierskich, a trzy dni później — III Zjazd Rad Delegatów Chłopskich, który już w pierwszym dniu swoich obrad przyjął jednogłośnie uchwałę o połączeniu się ze Zjazdem Rad Delegatów Robotniczych i Żołnierskich. Wydarzenia te stanowiły zakończenie procesu zjednoczenia obu Zjazdów, który rozpoczął się jeszcze w listopadzie 1917 r. Połączenie to w dużym stopniu przyczyniło się do umocnienia sojuszu klasy robotniczej z pracującym chłopstwem oraz do ugruntowania się wpływów partii bolszewickiej na wsi. Do połączenia Zjazdów w znacznej mierze przyczyniła się lewica eserowska, stanowiąca w tym czasie podstawową siłę polityczną w kierownictwie Rad Chłopskich²⁰. Układ sił politycznych Zjazdu przesądzał o jego rezultatach na korzyść władzy radzieckiej²¹.

III Zjazd Rad Delegatów Robotniczych, Żołnierskich i Chłopskich w oparciu o wytyczne programowe Zjazdu i obowiązujące akty prawne zatwierdził dotychczasowe decyzje podjęte przez OCKW i RKL (m. in. o rozwiązaniu Konstytuanty), a następnie, powierzając im dalsze sprawowanie funkcji, udzielił pełnego poparcia.

Podstawowym aktem przyjętym przez III Zjazd Rad było zaakceptowanie odrzuconej uprzednio na Zgromadzeniu Ustawodawczym Deklaracji

3 (2,95%) ukraińskich socjalistów i 1 (ok. 1%) eser-maksymalista. Por. *Dzieje wojny domowej w ZSRR*, Warszawa 1952, s. 302.

¹⁸ Szczegółowa analiza tych problemów znajduje się w pracy: H. Z a n d, *Z dziejów Konstytuanty w Rosji* [w:] *Studia z najnowszych dziejów powszechnych*, Warszawa 1963.

¹⁹ Por. W. I. L e n i n, *Dzieła*, t. 24, s. 32.

²⁰ Na III Zjeździe Rad Lenin określił sojusz bolszewików z lewicą eserowską, oparty na trwałej postawie, jako jeden z najbardziej doniosłych następstw. W. I. L e n i n, *Dzieła*, t. 26, s. 466.

²¹ Por. E. G o r o d e c k i, *Roźdzenie sowieckiego gosudarstwa*, Moskwa 1965, s. 479.

Praw Ludu Pracującego i Wyzyskiwanego²². Po raz pierwszy w historii zostały w niej prawnie ustanowione podstawowe cele radzieckiego państwa. Deklaracja jasno formułowała, że władza państwowa będzie wykonywana w interesie ludzi pracy w celu likwidacji wszelkiego wyzysku człowieka przez człowieka i rewolucyjnego przeobrażenia społeczeństwa kapitalistycznego w socjalistyczne. Fundamentalne zasady ustrojowe, które legły u podstaw dalszego funkcjonowania organów państwowych, sprowadzały się do następujących zadań: Rady Delegatów tworzą system organów władzy państwowej w centrum i w terenie; Republika Rosyjska jest federacją wolnych narodowości wchodzących w jej skład; Zjazd potwierdza i gwarantuje kontynuację reform gospodarczych — zniesienie prywatnej własności ziemi, kontrolę robotniczą nad przemysłem, a przede wszystkim przejęcie na własność państwa fabryk, hut, banków i innych obiektów; Zjazd zatwierdza dekret o Kontroli Państwowej oraz o Najwyższej Radzie Gospodarki Narodowej; Zjazd powołuje socjalistyczną Armię Czerwoną; zatwierdza politykę zagraniczną RKL.

W specjalnej rezolucji *O ustanowieniu federacji Republiki Rosyjskiej* zawarte zostały zasady określające strukturę najwyższych organów w RFSRR i ich wzajemny stosunek do terenowych organów władzy.

Ugruntowując praktykę, Zjazd potwierdził zasadę, że najwyższym organem władzy radzieckiej jest Ogólnorosyjski Zjazd Rad Delegatów Robotniczych, Żołnierskich, Chłopskich i Kozackich zwoływany nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, a w okresach między jego sesjami — OCKW zwoływany przez Zjazd Rad i przed nim odpowiedzialny.

Naczelnym organem wykonawczym i zarządzającym była Rada Komisarzy Ludowych powoływana przez Zjazd i przed nim ponosząca odpowiedzialność, a w okresach między jego sesjami czynności te należały do OCKW.

Zjazd Rad powoływano na zasadzie reprezentacji w oparciu o kryteria ustanowione zgodnie z nowym układem sił klasowych. W miastach delegatów wybierano według proporcji: jeden delegat na 25 tys. wyborców, na wsiach natomiast: jeden delegat na 125 tys. mieszkańców.

Osiągnięte przez III Zjazd Rad zwycięstwo idei dyktatury proletariatu zapoczątkowało istotne przegrupowania układu sił klasowych w organizacjach terenowych, które po Zjeździe zaczęły masowo przechodzić na stronę władzy radzieckiej. Ogromną rolę w tym względzie, jak podkreślono, należy przypisać faktowi poparcia przez lewicę eserowską władzy rad, co pozwoliło wpłynąć na radykalizujące się chłopstwo, które uprzednio w większości popierało prawicę. W ten sposób uchwały Zjazdu dały wyraz idei, że dyktatura proletariatu objęła swym zasięgiem podstawowe przemiany zachodzące na wsi w procesie utrwalania sojuszu klasy robotniczej z pracującym chłopstwem.

Znaczenie III Zjazdu Rad polegało przede wszystkim na tym, iż zagwarantował on prawnie zdobycze władzy radzieckiej osiągnięte w ciągu pierwszych miesięcy jej istnienia, a nadto wytyczył dalsze cele stojące przed państwem radzieckim i określił metody ich realizacji.

Ostatecznie w okresie od Rewolucji Październikowej do uchwalenia

²² Deklaracja praw trudiaszczegosia i eksploatirujemogo naroda [w:] *Obrazowanie i razwitiye sojuza Sowietskich Socjalistycznych Respublik (zbornik dokumentow)*, Moskwa 1973, s. 70—72.

Konstytucji RFSRR z dnia 10 lipca 1918 r. został ustanowiony system organów państwowych opartych o nowe zasady, stanowiące podstawę organizacyjno-prawną kształtowania się ustroju socjalistycznego. Nowy system organów władzy zbudowany został na zasadzie centralizmu demokratycznego²³. W ciągu pierwszego roku rewolucji odbyło się pięć Ogólnorosyjskich Zjazdów Rad, na posiedzeniach których rozpatrywano najważniejsze problemy wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa, oceniano sprawozdania z działalności rządu, uchwalano szereg istotnych aktów. W okresie, kiedy Zjazd nie obradował, czynności te wykonywał OCKW, będący jego emanacją, wybierany spośród delegatów na Zjazd i przed nim odpowiedzialny²⁴. Od początku tworzenia się władzy radzieckiej OCKW był organem ściśle związanym z szerokimi masami pracującymi, co znajdowało wyraz tak w składzie, jak i w treści oraz metodach jego działania.

Ogólnorosyjski Centralny Komitet Wykonawczy działał w ścisłym kontakcie z Radą Komisarzy Ludowych. W realizowaniu klasowych podstaw proletariackiego państwa duże znaczenie miały akty wydawane wspólnie przez oba te organy.

W omawianym okresie nie przeprowadzono rozgraniczenia kompetencji ustawodawczych między poszczególnymi organami. W związku z tym władzę ustawodawczą posiadał nie tylko Ogólnorosyjski Zjazd Rad i OCKW, lecz także RKL. Zakres tych kompetencji był różny w zależności od problemów wymagających rozwiązania. W pierwszych miesiącach władzy radzieckiej szczególnie aktywnie z prawa ustanawiania aktów normatywnych korzystała RKL. Dla przykładu — od końca października 1917 r. do chwili uchwalenia Konstytucji RFSRR z dnia 10 lipca 1918 r. wydała ona 600 dekretów, uchwał, rozporządzeń i innych aktów²⁵. Wydaje się, iż w okresie stabilizacji socjalistycznego porządku prawnego ściśle rozgraniczenie w uprawnieniach ustawodawczych utrudniałoby niezbędną operatywność w funkcjonowaniu aparatu państwowego. Lenin, oceniając znaczenie ustawodawstwa radzieckiego na tym etapie, podkreślał, iż celem jego było między innymi pobudzenie mas pracujących do praktycznej działalności i aktywnej pracy w tworzeniu nowego ustroju.

Zjazd Rad, zajmując dominującą pozycję wśród pozostałych organów, mógł ponadto w każdej chwili pociągnąć do odpowiedzialności organy aparatu państwowego i dokonać odpowiednich zmian, w zależności od potrzeb: organizacyjnych, kadrowych, bądź wprowadzić niezbędne korekty do ich działalności. Z tego wynika, iż wszystkie organy państwowe zostały podporządkowane Zjazdowi Rad, który mógł zbierać się w trybie zwyczajnym lub nadzwyczajnym. Lenin niejednokrotnie w swoich wystąpieniach i artykułach eksponował rolę władzy Rad, stanowiących podstawę socjalistycznego państwa. „Tylko dzięki Radom, które przeszły przez złożone doświadczenia 1905 i luty 1917 r., udało się w Rosji to, co nie udało się

²³ Szerzej na temat zasady centralizmu demokratycznego por. W. A. Własow, *Sowietskij gosudarstwiennyj apparat*, Moskwa 1959, s. 257—275.

²⁴ Odnośnie form i metod pracy OCKW por. *Stanowlenije sowietskogo gosudarstwa i prawa (1917—1920 gg.)*, cz. I, Moskwa 1968; W. M. Kleandrowa, *Organizacja i formy diejatelności WCIK (1917—1924 gg.)*, Moskwa 1968.

²⁵ Por. *Istorija sowietskogo gosudarstwa i prawa*, t. 1, Moskwa 1968, s. 132.

žadanej z europejskich rewolucji” — utworzyć państwo nowego typu oparte na sojuszu klasy robotniczej i biednego chłopstwa, w którym lud pracujący uzyskał możliwość wywierania bezpośredniego i pośredniego wpływu na podejmowanie decyzji państwowych.

Polityczną podstawą funkcjonowania organów władzy była polityka partii bolszewickiej, cementująca jednolitość mechanizmu całego aparatu państwowego. W trakcie realizacji założeń dyktatury proletariatu wykształcił się w państwie radzieckim system jednopartyjny²⁶. Początkowo bolszewicy, wychodząc z konieczności rozszerzenia i umocnienia zadań sojuszu robotniczo-chłopskiego, uważali za możliwe, a nawet celowe utworzenie rządu z udziałem przedstawicieli partii drobnoburżuazyjnych pod warunkiem, że partie te uznają zdobycze Rewolucji Październikowej. Jednakże jawnie wroga postawa zaprezentowana przez mienszewików i prawych eserów w stosunku do władzy radzieckiej już w pierwszych dniach rewolucji wykluczała wszelką możliwość utworzenia rządu koalicyjnego, natomiast lewi eserzy sami odrzucili propozycję bolszewików co do ich udziału w rządzie.

W oparciu o głęboką analizę naukową i doświadczenia pierwszego okresu budownictwa radzieckiego Lenin wypracował nowe zasady kierowania państwem. Przy realizowaniu władzy państwowej w interesie ludzi pracy wymagał on, by kierowano się w praktyce: naukowym podejściem, kolektywnością, konkretnością, osobistą odpowiedzialnością, walką z mitręgą i biurokracją, zdyscyplinowaniem oraz ciągłością i wytrwałością w realizowaniu marksistowskich zasad.

Ustanowiony w praktyce system organów przedstawicielskich reprezentujących dążenia mas ludowych miał zapewnić, zgodnie z intencją Lenina, jak najściślejszą więź aparatu państwowego z masami pracującymi.

Podstawowe zasady ustroju państwowego znalazły swoje usankcjonowanie w pierwszej konstytucji państwa socjalistycznego z 10 lipca 1918 roku²⁷.

Po raz pierwszy w historii została sformułowana w tym najważniejszym akcie prawnym marksistowsko-leninowska idea ludowładztwa. Artykuł 10 określał republikę rosyjską „jako wolne socjalistyczne społeczeństwo wszystkich pracujących Rosji”, w którym „pełnia władzy w granicach Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Sowieckiej należy do całej ludności pracującej kraju, zjednoczonej w radach miejskich i wiejskich”.

Natomiast art. 12 Konstytucji stanowił, że „władza zwierzchnia w socjalistycznej republice rosyjskiej należy do Wszechrosyjskiego Zjazdu Rad, a w okresie międzyzjazdowym — do Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego”. Zestawiając treść art. 10 i 12 można ściślejsze sprecyzować istotę władzy w Rosji Radzieckiej. Najwyższym organem władzy był Ogólnorosyjski Zjazd Rad, a w okresach między zjazdami — Ogólnorosyjski Centralny Komitet Wykonawczy. Funkcje zwierzchnie wła-

²⁶ Formalnie system ten ukształtował się w Rosji Radzieckiej w latach 1921—1923, po rozwiązaniu się wszystkich innych partii, poza bolszewikami. Faktycznie jednak system jednopartyjny powstał w drugiej połowie 1918 r. wraz z przejściem większości chłopstwa na rzecz bolszewików; uzyskania przez bolszewików trwałej przewagi w radach delegatów oraz skupienia w rękach partii bolszewickiej całością decyzji państwowo-politycznych oraz władzy wykonawczej.

²⁷ Por. A. I. Lepioszkin, *Pierwaja Konstytucija socjalistycznego gosudarstwa*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo”, 1968, nr 7.

dzy państwowej wykonywane były zatem przez organy reprezentujące najszerze kręgi społeczeństwa.

Zgodnie z art. 25 Konstytucji delegaci na Zjazd wybierani byli na gubernianych i miejskich zjazdach rad delegatów w liczbie 1 delegat na 25 tys. wyborców w skupiskach proletariackich i 1 delegat na 125 tys. spośród mieszkańców wsi.

Zjazd ten nie był i nie mógł być organem funkcjonującym permanentnie, stąd też w okresach międzyzjazdowych najwyższą władzę w państwie sprawował Ogólnorosyjski Centralny Komitet Wykonawczy, wybierany przez Zjazd Rad i całkowicie przed nim odpowiedzialny (art. 28, 29 i 30).

Konstytucja stanowiła, iż Ogólnorosyjski Zjazd Rad winien być zwoływany nie rzadziej niż dwa razy do roku na sesje zwyczajne (art. 26). W razie potrzeby istniała możliwość zwoływania Nadzwyczajnego Zjazdu Rad z inicjatywy OCKW bądź na wniosek co najmniej 1/3 liczby Rad Delegatów (art. 27). Liczba delegatów Ogólnorosyjskiego Zjazdu Rad była nieograniczona²⁸.

Do kompetencji najwyższego organu władzy należały wszystkie sprawy natury ogólnopaństwowej. Artykuł 49 wyliczał cały szereg uprawnień przysługujących Zjazdowi Rad RFSRR, jak: zatwierdzanie, zmiana i uzupełnienie Konstytucji, ogólne kierownictwo polityką wewnętrzną i zewnętrzną, ustalenie i zmiana granic; oddanie części terytorium RFSRR; ustalanie granic i kompetencji obwodów wchodzących w skład RFSRR, a także rozstrzyganie kwestii spornych między nimi; przyjmowanie w skład RFSRR nowych dzielnic, zatwierdzanie wyjścia z Federacji poszczególnych jej części; ogólny podział administracyjny terytorium RFSRR i zatwierdzanie zjednoczeń obwodowych, zaprowadzenie i zmiana systemu miar, wag i pieniędzy; stosunki z państwami obcymi, wypowiedanie wojny i zawieranie pokoju; zaciąganie pożyczek, zawieranie umów celnych, handlowych i finansowych; ustalanie zasad i ogólnego planu narodowego; zatwierdzanie budżetu; uchwalanie podatków i powinności ogólnopaństwowych; określanie zasad organizacji sił zbrojnych; ogólnopaństwowe ustawodawstwo, organizacja sądownictwa i procedura; mianowanie i usuwanie zarówno poszczególnych członków, jak i całej RKL, a także zatwierdzanie jej przewodniczącego; wydawanie ogólnych postanowień co do otrzymywania i utraty obywatelstwa; prawo amnestii ogólnej i częściowej.

Ponadto Wszechrosyjski Zjazd Rad mógł rozstrzygać wszystkie sprawy, poza wymienionymi w Konstytucji, które uznał za podlegające jego kompetencji (art. 50). Przepisy tego artykułu są wyrazem skupienia w ręku najwyższego organu przedstawicielskiego pełni władzy państwowej.

Natomiast do wyłącznej kompetencji Zjazdu należało ustanawianie, uzupełnianie i zmiana podstawowych zasad Konstytucji Radzieckiej oraz „ratyfikacja traktatów pokojowych”. Poza tym rozstrzyganie kwestii wymienionych w punktach od „c” do „h” art. 49 Konstytucji przysługi-

²⁸ Przeciętnie Wszechrosyjski Zjazd Rad liczył około 1500 członków. Tak np. według wyborów przeprowadzonych w 1918 r. na IV Wszechrosyjski Zjazd Rad przybyło 1517 delegatów. W tej liczbie Rosyjska Federacyjna Republika Radziecka reprezentowało 1032 delegatów. Ukrainę — 312, Białoruś — 55. Federację Zakaukaską — 63. Republikę Uzbecką — 6, Turkmeńską — 9, ponadto 40 mandatów przewidziano dla oddziałów Armii Czerwonej. Por. *Sjezdy Sowietów w dokumentach (1917—1936 gg.)*, t. I, Moskwa 1959.

wało Ogólnorosyjskiemu Centralnemu Komitetowi Wykonawczemu jedynie w razie niemożności zwołania Ogólnorosyjskiego Zjazdu Rad²⁹.

W ten sposób Wszechrosyjski Zjazd Rad zajmował pozycję nadrzędną wśród pozostałych organów państwowych, będąc równocześnie najbardziej demokratycznym wyrazicielem woli pracujących, opartym na szerokiej podstawie społecznej.

System naczelných organów władzy państwowej RFSRR ukształtował się w oparciu o realizowaną w praktyce zasadę jednolitości władzy państwowej³⁰.

Wypada zauważyć, iż okres od II do VI Ogólnorosyjskiego Zjazdu Rad był bardzo trudny i skomplikowany. Trudności te wynikały między innymi z braku doświadczenia w pracy organów państwowych, a przejawiały się one w poszukiwaniu nowych form i metod kierowania państwem. Jednakże mimo trudności, którym towarzyszyły niejednokrotnie sabotaż ze strony urzędników i intrygi niektórych przywódców partii, Ogólnorosyjskie Zjazdy Rad zwoływane były regularnie, debatując nad istotnymi sprawami kraju.

Był to także okres burzliwej pracy ustawodawczej, w którym spójnie przeplatały się kompetencje Zjazdów Rad, Centralnego Komitetu Wykonawczego i Rady Komisarzy Ludowych, stąd też w wielu przypadkach trudno było przeprowadzić ściśle rozgraniczenie w zakresie kompetencji tych organów, szczególnie na płaszczyźnie ustawodawczej.

Konstytucja RFSRR z 10 lipca 1918 r. wyrażała, zgodnie z leninowskim duchem, rzeczywisty stosunek sił w walce klasowej na ówczesnym etapie. Najdobitniej dał temu wyraz Lenin, pisząc: „Konstytucja radziecka nie była pisana według jakiegoś «planu», nie układano jej w gabinetach, nie narzucano jej masom pracującym za pośrednictwem prawników burżuazyjnych. Nie, Konstytucja ta wyrastała z przebiegu rozwoju walki klasowej, w miarę dojrzewania przeciwieństw klasowych”. Powstała ona w okresie wyjątkowo ciężkim, w warunkach wojny domowej i obcej interwencji, w procesie niesłychanie ostrej walki klasowej proletariatu przeciwko klasom wyzyskującym. Lenin, oceniając pierwszą Konstytucję socjalistyczną, pisał: „zawiera ona to, co życie już przyniosło, i że praktyczne stosowanie jej w życiu będzie ją poprawiało i uzupełniało. Najważniejsze w Konstytucji jest to, że władza Radziecka ostatecznie odgradza się od burżuazji, odsuwając ją od udziału w budownictwie państwowym”. Uchwalenie pierwszej Konstytucji oznaczało ogromny krok naprzód w umocnieniu dyktatury proletariatu, jak też w propagandzie idei władzy

²⁹ Były to następujące kategorie spraw: c) ustalenie i zmiana granic, jak również oddanie części terytorium RFSRR, d) ustalenie granic i kompetencji obwodów radzieckich wchodzących w skład RFSRR, a także rozstrzygnięcie kwestii spornych między nimi, e) przyjmowanie w skład RFSRR nowych części Republiki Radzieckiej, a także wyrażanie zgody na ewentualne ich wystąpienie z federacji radzieckiej, f) podział administracyjny terytorium RFSRR i zatwierdzanie jednostek obwodowych, g) stanowienie i zmiana obowiązującego w RFSRR systemu pieniężnego, miar i wag, h) stosunki z państwami obcymi, wypowiedzanie wojny i zawieranie pokoju.

³⁰ O zasadzie jednolitości władzy państwowej traktuje praca M. G. Kiriczhenki, *Wysszije organy gosudarstwiennoj vlasti RFSRR*, Moskwa 1968, s. 54—59. W literaturze polskiej interesujące rozważania na ten temat zawarte są w pracach K. Działochy, *Ewolucja prawna organów prezydyalnych w państwach socjalistycznych*, Warszawa 1974, s. 5—9; W. Zamkowski, *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Warszawa—Wrocław 1961.

radzieckiej na całym świecie. Konstytucja radziecka, jak pisał Lenin, „[...] nie jest wymysłem komisji, nie jest tworem prawników, nie jest skopioną z innych konstytucji. Nie było na świecie takich konstytucji, jak nasza. Zapisane jest w niej doświadczenie walki i organizacji mas proletariackich przeciwko wyzyskiwaczom zarówno wewnątrz kraju, jak i na całym świecie”³¹.

Pierwsza Konstytucja Rosyjskiej Federacyjnej Republiki Radzieckiej, oparta na zasadach internacjonalizmu i pełnego równouprawnienia narodów, posłużyła za wzór dla konstytucji innych republik radzieckich; przyjmując zasadę federalizmu i autonomii, okazała się ważnym czynnikiem dla dalszego rozwoju polityki narodowościowej w Rosji, przede wszystkim stała się podstawą do podpisania umowy o utworzeniu ZSRR w 1922 r.³²

Pierwsza w historii konstytucja państwa socjalistycznego stanowiła równocześnie podsumowanie dotychczasowych przemian i osiągnięć proletariatu oraz wytyczała program budowy nowego ustroju.

Rozwiązania ustrojowe usankcjonowane w Konstytucji zostały rozwinięte i dopełnione w dalszych aktach prawnych. Wiązały się one z wpływem, jaki wywierał na sytuację w Rosji Radzieckiej okres obcej interwencji i wojny domowej³³.

Mimo częściowych zmian w strukturze organów państwowych Zjazd Rad w dalszym ciągu badały i podejmowały decyzje w zasadniczych sprawach związanych z prowadzeniem wojen, sytuacją międzynarodową i gospodarką kraju.

Po zakończeniu wojny domowej i pokonaniu obcej interwencji państwo radzieckie wkroczyło na tory pokojowej budowy ustroju socjalistycznego. Naczelne organy władzy państwowej kierowane przez partię lenińską poświęcały dużo uwagi takim problemom, jak: umocnienie pozycji organów władzy, uzdrowienie gospodarki narodowej oraz zwiększenie wymogów w zakresie przestrzegania zasad praworządności. Przejście do pokojowego budownictwa państwa radzieckiego postawiło równocześnie przed władzą rozwiązanie ogromnie trudnej kwestii narodowościowej³⁴. Poważną rolę w procesie uregulowania tego problemu odegrała partia komunistyczna, wspomagana autorytetem Lenina, który wywarł istotny wpływ na przyjęcie wielu rozwiązań stanowiących podstawę federacji³⁵.

³¹ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 28, s. 140—141.

³² A. I. Lepioszkin, *Pierwaja Konstitucija socjalistycznego gosudarstwa*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo”, 1968, nr 7, s. 17; *Istorija nacjonalno-gosudarstwiennogo stroitelstwa*, op. cit., s. 152—155. Na temat znaczenia Konstytucji RFSRR z 1918 r. w literaturze polskiej por. F. Czernow, *Socjalistyczne państwo radzieckie*, Warszawa 1952, s. 39—41.

³³ Por. *Istorija sowietskogo gosudarstwa i prawa*, t. 1, s. 370 i n.

³⁴ *Obrazowanije Rossijskoj Fiederacii (1917—1918 gg.)*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo”, 1957, z. 10; W. Suchecki, *Geneza federalizmu radzieckiego*, Warszawa 1961; S. I. Jakubowska, *Razwitiije SSSR kak sojuznogo gosudarstwa 1922—1936 gg.*, Moskwa 1972.

³⁵ Wypada nadmienić, iż w okresie poprzedzającym podpisanie Umowy o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich występowały tendencje centralizacyjne, reprezentowane głównie przez J. W. Stalina, S. Ordżonikidze, D. Manuilskiego i A. Mjasnikowa, zmierzające do utworzenia związku państwa o zawężonej autonomii poszczególnych narodowości. Ostatecznie po wielu dyskusjach w łonie aparatu partyjnego i państwowego podjęto decyzję w oparciu o stanowisko lenińskie, by utworzyć państwo federalne — oparte na sojuszu suwerennych republik związkowych. Szerzej na temat stanowiska reprezentowanego przez Lenina

Utworzenie nowej formy państwa radzieckiego w postaci federacji suwerennych republik dyktowało potrzebę dokonania odpowiedniego przedredagowania norm rangi konstytucyjnej.

Ostateczny tekst projektu Konstytucji ZSRR przygotowała komisja konstytucyjna KC RKP(b) i rozszerzona komisja CKW ZSRR utworzona decyzją Prezydium CKW ZSRR 27 kwietnia 1923 r., której przewodniczącym był M. I. Kalinin, a w jej skład wchodziłi przedstawiciele republik związkowych³⁶.

Zatwierdzenie przez II Zjazd Rad ZSRR (26 stycznia — 22 lutego 1924 r.) Konstytucji ZSRR nastąpiło w kilka dni po śmierci W. I. Lenina, 31 stycznia 1924 r. W obradach Zjazdu uczestniczyło 1540 delegatów z głosem decydującym i 584 z głosem doradczym³⁷. Pierwsze posiedzenie poświęcono pamięci Lenina³⁸.

W związku z rozwojem modelu ustrojowego państwa radzieckiego, a w szczególności formy federacji, kolejna Konstytucja wniosła szereg istotnych zmian do struktury naczelných organów władzy państwowej, polegających między innymi na utworzeniu zamiast OCKW — CKW, składającego się z dwóch izb, oraz na powołaniu ogólnozwiązkowych organów władzy państwowej.

Konstytucja z 1924 r. ustanowiła następujący system naczelných organów władzy państwowej ZSRR:

- a) Ogólnozwiązkowy Zjazd Rad;
- b) Centralny Komitet Wykonawczy ZSRR;
- c) Prezydium Centralnego Komitetu Wykonawczego ZSRR.

Rozdział III Konstytucji traktował o Zjeździe Rad ZSRR jako najwyższym organie władzy Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (art. 8).

Ogólnozwiązkowy Zjazd Rad ZSRR składał się z przedstawicieli rad miejskich i rad osiedli miejskich w stosunku — 1 delegat na 25 tys. wyborców, oraz z przedstawicieli mieszkańców guberni w stosunku — 1 delegat na 125 tys. mieszkańców. Delegaci na Ogólnozwiązkowy Zjazd Rad wybierani byli na gubernialnych zjazdach rad (później obłastnych, krajowych), a w republikach, gdzie nie było takich jednostek administracyjno-

w tej kwestii pisał A. I. Lepioszkin, *Sowietskoje gosudarstwiennoje prawo*, Moskwa 1971, s. 325—328; B. Ł. Manelis, *Rozwitijsze W. I. Leninym wzaliadow marksizma na fiedieraciju*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo”, 1962 z. 4; W. Suchecki, *Geneza federalizmu*, *op. cit.*, s. 138—139.

³⁶ Por. S. J. Jakubowska, *Stroitielstwo sojuznogo sowietskogo socjalistycznego gosudarstwa 1922—1925 gg.*, Moskwa 1960, s. 218. Komisja liczyła w sumie 25 członków, w tym 14 przedstawicieli z RFSRR, 5 z BSRR i 3 z ZFSRR. Przy czym w skład delegacji RFSRR wchodziło 5 przedstawicieli autonomicznych republik narodowościowych.

³⁷ W tym członkowie partii komunistycznej stanowili 90%, bezpartyjni — 10%, według składu socjalnego — 49% robotników, 28% chłopów i 25% inteligencji. Por. *Sjezdy Sowietow w dokumientach*, *op. cit.*

³⁸ W związku ze śmiercią przywódcy państwa radzieckiego Zjazd uchwalił: „ogłoszenie 21 stycznia — dzień śmierci Lenina — dniem żałoby; wzniesienie pomników Lenina w Moskwie, Charkowie, Tbilisi, Mińsku, Leningradzie i Taszkencie, wydanie dzieł Lenina w językach narodów ZSRR; utworzenie przy KC ZSRR specjalnego organu im. Lenina, udzielającego pomocy dzieciom pozostającym bez opieki, w szczególności ofiarom wojny i głodu; wzniesienie na ścianie kremłowskiej przy Placu Czerwonym mauzoleum z ciałem Lenina; zmianę nazwy Piotrogradu na Leningrad”.

-terytorialnych, wybory delegatów przeprowadzało się bezpośrednio na zjazdach rad danej republiki. W zależności od liczby mieszkańców wsi ustalano odpowiednią liczbę delegatów na Ogólnozwiązkowy Zjazd Rad (art. 9 i 10). Wynika z tego, iż Konstytucja ZSRR z 1924 r., podobnie jak Konstytucja RFSRR z roku 1918, zachowała nierówne normy przedstawicielstwa na Zjazdach Rad ZSRR oraz wielostopniowe wybory delegatów.

Pełnomocnictwa delegatów posiadały moc tylko w okresie pracy Zjazdu, a dla uczestnictwa w każdym następnym Zjeździe przeprowadzano nowe wybory. Konstytucja stanowiła, iż Ogólnozwiązkowy Zjazd Rad winien być zwoływany przez CKW ZSRR raz do roku. Równocześnie na mocy decyzji CKW ZSRR, jeśli zażąda tego jedna z izb bądź nie mniej niż dwie republiki związkowe, mogły być zwoływane nadzwyczajne Zjazdy Rad (art. 11). Centralny Komitet Wykonawczy ZSRR mógł odroczyć zwołanie kolejnego zwyczajnego Zjazdu Rad tylko z powodu nadzwyczajnych okoliczności (art. 12).

Ogólnozwiązkowe Zjazdy Rad wydawały ustawy i nakreślały podstawowe kierunki w pracy ustawodawczej. Ustanawiały także ogólne zasady działalności wszystkich organów państwowych ZSRR, kontrolowały pracę CKW ZSRR i podporządkowanych mu organów.

Konstytucja z 1924 r. nie rozgraniczała natomiast szczegółowo kompetencji między Zjazdem Rad a CKW ZSRR, z tym tylko wyjątkiem, że wszystkie sprawy związane z uchwaleniem i zmianą Konstytucji ZSRR należały wyłącznie do kompetencji Ogólnozwiązkowego Zjazdu ZSRR (art. 2). Poza tym kompetencje tych dwóch organów były właściwie materialnie identyczne.

Jak wynika z analizy przepisów Konstytucji ZSRR z 1924 r., naczelne organy przedstawicielskie, podobnie jak w świetle Konstytucji RFSRR z 1918 r., charakteryzowały się nadrzędną pozycją. Wyrazem tej nadrzędności była między innymi zasada, że wszystkie organy wykonawcze i zarządzające miały podlegać kontroli organów władzy państwowej³⁹.

Konstytucja ZSRR ustanawiała system naczelných organów władzy państwowej Związku SRR odpowiednio do złożonego systemu organów władzy państwowej republik związkowych.

Celem Konstytucji ZSRR z 1924 r., wychodzącej z założeń sformułowanych przez pierwszą Konstytucję RFSRR z 1918 r., było nade wszystko prawne utrwalenie nowo powstałego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w oparciu o uprzednio opracowane formy.

Po utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w każdej republice związkowej zachowały się w charakterze naczelných organów władzy państwowej: Zjazdy Rad, Centralne Komitety Wykonawcze oraz rządy Rady Komisarzy Ludowych.

Analogicznie przedstawiał się system naczelných organów władzy w autonomicznych republikach radzieckich⁴⁰.

³⁹ W praktyce znaleźć można przykłady, z których wynika, że nie zawsze zasada nadrzędności naczelných organów przedstawicielskich była realizowana w sposób zupełnie adekwatny do zawartych w Konstytucji ustaleń, np. kontrola rządu przez Ogólnozwiązkowe Zjazdy miała charakter w wielu przypadkach czysto formalny. Por. W. Su checki, *Niektóre zagadnienia ewolucji państwa radzieckiego*, „Państwo i Prawo”, 1962, nr 2, s. 201.

⁴⁰ Por. *Stroitelstwo Sowietского gosudarstva. Sbornik Statiej*. Moskwa 1972, s. 52 i 53.

W ten sposób Konstytucja ZSRR z 1924 r. usankcjonowała utworzenie zupełnie nowej, nie znanej dotychczas w historii federacji równoprawnych, suwerennych socjalistycznych republik radzieckich połączonych w jedno państwo związkowe — Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich.

W okresie obowiązywania Konstytucji z 1924 r. w państwie radzieckim zaszły gruntowne zmiany w zakresie rekonstrukcji gospodarki narodowej, a także w strukturze klasowej społeczeństwa. Decydujące przeobrażenia związane były z likwidacją najliczniejszej klasy eksploatacyjnej — kułactwa. Proletariat stał się nową klasą, odgrywającą wiodącą rolę w społeczeństwie radzieckim. Na gruncie socjalistycznych stosunków własnościowych przekształceniu uległa treść i forma sojuszu robotniczo-chłopskiego. Likwidacja antagonizmów klasowych zapoczątkowała kolejną fazę państwa radzieckiego opartą na przyjaznej współpracy klasy robotniczej z chłopstwem kołchozowym i inteligencją. Przebudowa bazy ekonomicznej otworzyła szerokie możliwości dla rozwoju kultury socjalistycznej.

Ważną część składową całościowego planu budownictwa socjalistycznego w tym okresie stanowi leninowska nauka o rewolucji kulturalnej. Analizując specyfikę demokracji radzieckiej i jej przeciwieństwo w stosunku do demokracji burżuazyjnej, Lenin niejednokrotnie — jak wspomniano — podkreślał, iż rozwój radzieckiego ustroju politycznego i społecznego jest bezpośrednio uzależniony od podniesienia na coraz wyższy poziom kultury społeczeństwa. „Aparat radziecki — pisał — w słowach dostępny jest wszystkim pracującym, w rzeczywistości [...] nie wszystkim jest dostępny, jak wszyscy o tym wiemy. I zupełnie nie dlatego, by przeszkadzały temu ustawy, jak to było za burżuazji; nasze ustawy na odwrót, pomagają temu. Lecz same ustawy to tutaj za mało. Konieczna jest wielka praca kształceniowa, organizacyjna, kulturalna — czego nie można zrobić szybko ustawą, to wymaga wspólnej długiej pracy”.

Problemy tworzenia nowej kultury niejednokrotnie znajdowały się w centrum uwagi partii. Leninowskie zasady o partyjnym kierowaniu budownictwem kulturalnym sformułowane zostały na posiedzeniu Biura Politycznego KC RKP(b) 11 października 1920 r. Najistotniejsze z nich brzmią następująco: tworzenie kultury proletariackiej jest nierozzerwalnie związane z budownictwem komunizmu i kierowniczą rolą partii; interesy proletariatu zgodne są z interesami partii i władzy radzieckiej; partia w oparciu o zasady marksizmu-leninizmu określa rolę kultury, zabezpiecza rozwój bazy materialnej, przygotowuje nowe kadry i przyciąga starych specjalistów, podejmując zadanie wykształcenia i organizacji mas. W procesie tworzenia nowego społeczeństwa partia komunistyczna opierała się przede wszystkim na klasie robotniczej, wysuwając na kierownicze stanowiska ludzi najzdolniejszych i zaangażowanych po stronie władzy radzieckiej.

Na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych w życiu państwa radzieckiego dokonały się zasadnicze zmiany na arenie społeczno-politycznej i ekonomicznej. W wyniku przeprowadzonych do 1936 r. reform gospodarczych sytuacja ekonomiczna kraju uległa znacznej poprawie. W rezultacie industrializacji osiągnięto w dość szybkim tempie imponujące wyniki. Tak np. w 1929 r. produkcja środków produkcji dziesięciokrotnie

przekroczyła poziom z roku poprzedzającego wybuch I wojny światowej⁴¹. Przeprowadzona w latach 1930—1934 kolektywizacja ugruntowała ekonomiczne podstawy socjalizmu.

Kierowanie procesami ekonomicznymi wymagało wzmocnienia dyscypliny i odpowiedzialności przy realizowaniu skomplikowanych zadań gospodarczych, co z kolei odbijało się na zasadach decentralizacji w funkcjonowaniu organów przedstawicielskich i całego aparatu państwowego. Względy te natomiast sprzyjały umacnianiu się tendencji centralizacyjnych w kierownictwie państwowym i politycznym. Tezę tę można uzasadnić na przykładzie działalności najwyższego organu przedstawicielskiego — Zjazdu Rad ZSRR.

Od 1926 r. Zjazdy Rad zwoływane były coraz rzadziej⁴², sesje trwały przeciętnie od siedmiu do dziewięciu dni. Podobnie przedstawiała się sytuacja Centralnego Komitetu Wykonawczego ZSRR⁴³. Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego w swojej polityce kierowała się przede wszystkim potrzebami materialnego rozwoju społeczeństwa, co znajdowało wyraz w funkcjonowaniu całego aparatu państwowego, zbudowanego na zasadzie centralizmu demokratycznego⁴⁴. Wielkim osiągnięciem Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, organów władzy i administracji państwowej w omawianym okresie było ugruntowanie nowych, socjalistycznych form gospodarowania.

W latach 1927—1931 wzrosła rola Prezydium Centralnego Komitetu Wykonawczego ZSRR⁴⁵. Zakres rozpatrywanych przez nie spraw w tym okresie przedstawiał się następująco: sprawy dotyczące gospodarki narodowej obejmowały około 40%, organizacji administracji i kultury — 10%, obronne — 2,7%, polityki zagranicznej — 1,3%⁴⁶. Ponadto Prezydium kierowało instytucjami nie podlegającymi organom administracji, jak np. Instytutami: Marksa-Engelsa-Lenina, Narodów Wschodu, Języków Wschodu, Komunistycznym Uniwersytetem Ludu Pracującego Wschodu, Teatrem Wielkim, Muzeum Rewolucji. Organ ten prowadził także biuro przyjmowania skarg i wniosków od obywateli w sprawach administracyjnych i karnych.

Dla zrozumienia przyczyn towarzyszących procesowi pogłębiania się centralizacji w aparacie państwowym, zwłaszcza w latach 1924—1936, niezbędne wydaje się prześledzenie tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych warunków historycznych na gruncie konkretnej sytuacji, w jakiej znajdowało się państwo radzieckie. Osiągnięcia budownictwa socjalistycznego — jak podkreślano — realizowane były w obliczu ostrej walki klasowej i polityczno-ideowej.

⁴¹ Por. *Socjalistyczeskoe narodnoje choziajstwo SSSR w 1933—1940 gg.*, Moskwa 1963, s. 55—57.

⁴² V Zjazd Rad ZSRR odbył się w 1929 r., VI Zjazd w 1931 r., a VII dopiero w 1935 r.

⁴³ Por. *Sjezdy Sowietow w dokumentach 1917—1936*, t. 3, Moskwa 1960, s. 13.

⁴⁴ Na temat realizacji zasady centralizmu w praktyce funkcjonowania aparatu radzieckiego por. *Osnowy sowietskogo gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1970, s. 149 i 150.

⁴⁵ Por. *Istorija sowietskogo gosudarstwa i prawa*, t. 2, s. 225. W literaturze polskiej por. J. Stembrowicz, *Prezydium Rady Najwyższej ZSRR w systemie organów radzieckich*, „Państwo i Prawo”, 1966, nr 9, s. 290 i 291.

⁴⁶ Por. K. G. Fiedorow, *Sojuznyje organy własni (1922—1962 gg.)*, op. cit., s. 68; W. Suchecki, *Niektóre zagadnienia ewolucji państwa radzieckiego*, op. cit., s. 193—209; A. Sylwestrzak, *Ewolucja aparatu państwowego w ZSRR* (rozprawa habilitacyjna), s. 272.

Twórca państwa radzieckiego niejednokrotnie przypominał, iż z kolektywnym kierownictwem bardzo ściśle łączy się także naukowe podejście do problemów kierowania państwem⁴⁷. Umożliwia ono podjęcie najbardziej prawidłowej z punktu widzenia interesów społecznych decyzji, przy uwzględnieniu w szczególności — zdaniem Włodzimierza I. Lenina — dwóch warunków: odpowiedniego doboru kadr oraz kontroli wykonania powierzonych zadań.

Na podstawie doświadczeń historycznych można wykazać nieadekwatność uproszczonego twierdzenia, iż zdobycie władzy przez klasę robotniczą i przejęcie na własność środków produkcji są równoznaczne z ukształtowaniem demokracji socjalistycznej. Proces kształtowania tej demokracji, a w nim funkcjonowanie naczelnych organów przedstawicielskich zależą od wielu czynników obiektywnych i subiektywnych, ekonomiczno-politycznych, socjalnych i kulturowych.

Wśród tych czynników szczególną rolę odgrywa autorytet partii, która stanowi siłę kierowniczą w procesie rozwoju demokracji socjalistycznej, od jej oddziaływania i inicjatywy zależy w dużym stopniu rozwój aktywności mas oraz doskonalenie form ustrojowych w kierunku coraz szerszego włączenia ludzi pracy do rządzenia państwem.

Nowy etap w ewolucji przedstawicielstwa radzieckiego otworzyła Konstytucja ZSRR uchwalona na VIII Nadzwyczajnym Zjeździe Rad ZSRR 5 grudnia 1936 r.⁴⁸ Konstytucja ta nie tylko podsumowała dotychczasowe osiągnięcia w budowie ustroju socjalistycznego, lecz także wniosła szereg istotnych zmian do funkcjonowania i struktury całego aparatu państwowego, a w szczególności do systemu organów przedstawicielskich.

Realizacja zasady suwerenności ludu znajduje swój wyraz w systemie wyborczym. Demokratyzacja nowej Konstytucji ZSRR polegała m.in. na zniesieniu instytucji „lizeńców” i wprowadzeniu powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych wyborów.

W świetle Konstytucji ZSRR z 1936 r. Rada Najwyższa ZSRR jest najwyższym przedstawicielskim organem w państwie radzieckim⁴⁹. Jako zwierzchni organ władzy państwowej posiada ona specyficzną strukturę, wynikającą przede wszystkim ze związkowego charakteru państwa radzieckiego.

Zgodnie z art. 33 Konstytucji Rada Najwyższa ZSRR składa się z Rady Związku i Rady Narodowości. Izba pierwsza reprezentuje interesy wszystkich obywateli radzieckich niezależnie od ich narodowości. W izbie drugiej natomiast reprezentowane są specyficzne interesy narodów i narodowości Związku SRR. W skład tej izby, oprócz przedstawicieli republik związkowych, wchodzi także reprezentanci republik autonomicznych, obwodów autonomicznych i okręgów narodowościowych.

Cechą charakterystyczną w strukturze i działalności Rady Najwyższej ZSRR jest pełne równouprawnienie obu izb. Konstytucja ZSRR z 1936 r.

⁴⁷ Por. *Osnovy sowietskogo gosudarstwa i prawa, op. cit.*, s. 151.

⁴⁸ Por. *Istorija Sowietsoj Konstitucji (w dokumentach) 1917—1956, op. cit.*

⁴⁹ Na temat przedstawicielskiego charakteru Rady Najwyższej ZSRR por. A. I. Dienisow, *Wysszije organy gosudarstwiennoj władsti i organy gosudarstwiennogo uprawlenija SSSR*, Moskwa 1941; D. A. Kierimow, *Zakonodatielnaja diejatielnost sowietskogo gosudarstwa*, Moskwa 1955; M. G. Kiriczenko, *Wierchownyj Sowiet wysszij organ gosudarstwiennoj władsti SSSR*, Moskwa 1950; B. P. Krawcow, *Wierchownyj Sowiet SSSR*, Moskwa 1954; *Sowietsoje konstitucjonnoje prawo*, Leningrad 1975, s. 332—361.

tylko temu organowi powierza powoływanie pozostałych naczelných organów państwowych, które są jej podporządkowane i ponoszą przed nią odpowiedzialność. Odstępuje także od uprzednio przyjętej zasady, iż kompetencje naczelnego organu przedstawicielskiego mogły być niemal w całości wykonywane przez inny wybierany przezeń naczelný organ przedstawicielski. Zostało również przeprowadzone rozgraniczenie aktów prawnych wydawanych przez Radę Najwyższą ZSRR od aktów jej Prezydium oraz RKL, przyjmując zasadę nadrzędności ustaw, które mogły być wydawane tylko przez Radę Najwyższą ZSRR.

Z uprawnień ustawodawczych i kontrolnych Rady Najwyższej ZSRR, a także z faktu powoływania naczelných organów państwowych, jak też z całokształtu jej kierowniczej pozycji wyływa generalny wniosek, iż Konstytucja ZSRR z 1936 r. usytuowała Radę Najwyższą ZSRR jako nadrzędną w całym systemie organów państwowych⁵⁰.

Zauważalne zmiany w pracy naczelných organów przedstawicielskich następowały od 1955 r., w szczególności w usprawnieniu pracy komisji stałych, funkcji kontrolnych oraz w praktycznej realizacji przez Radę Najwyższą przysługującego jej prawa wyłączności ustawodawczej⁵¹.

Działalność najwyższego organu przedstawicielskiego, przypadająca na okres powojenny, była, jak się wydaje, w poważnym stopniu związana z czynnikami natury subiektywnej. Nie bez wpływu na ten stan pozostawały również takie czynniki, jak: trudna sytuacja kraju zniszczonego wojną, a także zaostrzenie się sytuacji międzynarodowej, związane z tzw. zimną wojną.

Ożywienie działalności radzieckich organów przedstawicielskich a przede wszystkim Rady Najwyższej, przypada na rok 1953, kiedy krytyka dotychczasowej praktyki otworzyła nowy etap ewolucji w funkcjonowaniu aparatu państwowego.

Następne lata charakteryzowały się aktywizacją organów przedstawicielskich. Zwłaszcza po śmierci J. W. Stalina zarysowała się silna tendencja w kierunku stosowania zasady kolegialności w działaniu poszczególných organów. Ożywiono system organów przedstawicielskich, odstępując od praktyki przewagi organów wykonawczo-zarządzających.

Proces dalszych przemian w życiu politycznym i społecznym ZSRR nastąpił po XX Zjeździe KPZR. Decyzje i uchwały tego Zjazdu nawiązywały do leninowskich wzorców kierownictwa partyjnego i państwowego. W centrum uwagi kierownictwa partyjnego znalazły się wówczas kluczowe problemy polityczne i ekonomiczne. Uchwała XX Zjazdu Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego nawiązuje do jednoczesnej walki z biurokratyzacją aparatu państwowego. „Wszelkie zadania budownictwa komunistycznego wymagają dalszego wzmożenia aktywności twórczej i inicjatywy ludzi pracy, jeszcze szerszego udziału mas w kierowaniu [...]”⁵². W latach 1956—1962 przeprowadzono szereg istotnych reform społeczno-

⁵⁰ Ciekawe rozważania na temat praktyki funkcjonowania naczelných organów przedstawicielskich w okresie obowiązywania Konstytucji ZSRR z 1936 r. w literaturze polskiej prezentuje W. Suchecki, por. *Niektóre zagadnienia ewolucji państwa radzieckiego*, op. cit.

⁵¹ Por. A. Machnienko, *Przemiany w działalności Rady Najwyższej ZSRR i Rad Najwyższych republik związkowych*, „Państwo i Prawo”, 1961, nr 6, s. 921.

⁵² XX Zjazd KPZR, Warszawa 1956, s. 598.

-politycznych i gospodarczych, dających podstawy do prawidłowego funkcjonowania naczelných i terenowych organów przedstawicielskich; m. in. ograniczono nadmierny centralizm⁵³. Dużo uwagi Zjazd poświęcił kluczowej zasadzie poszanowania praworządności i potrzebom jej urzeczywistniania.

Po XX Zjeździe KPZR nastąpiła aktywizacja organów przedstawicielskich, szczególnie w dziedzinie normotwórczej i kontrolnej. W znacznym stopniu wzrosła aktywność ustawodawcza Rady Najwyższej ZSRR i rad najwyższych republik związkowych. Na przykład w okresie dziesięciu lat (1946—1955) Rada Najwyższa ZSRR uchwaliła tylko 25 ustaw (nie wliczając ustaw zatwierdzających dekrety z mocą ustawy). Natomiast w ciągu czterech lat od XX Zjazdu KPZR (1956—1959) uchwaliła ona 35 ustaw, m. in. w formie ustaw zaczęto uchwalać roczne plany gospodarcze, które poprzednio uchwalane były przez rząd.

Do usprawnienia działalności najwyższych organów przedstawicielskich w dużym stopniu przyczyniło się ożywienie pracy komisji stałych⁵⁴. Do 1956 r. w radach najwyższych większości republik związkowych funkcjonowały tylko trzy komisje stałe: mandatowa, ustawodawcza i budżetowa, a tylko w niektórych działała także komisja spraw zagranicznych. Ogólna liczba komisji w radach najwyższych wzrosła z 52 w 1955 r. do 203 w 1971 r. Zwiększeniu liczby komisji stałych towarzyszył wzrost ilościowy ich członków⁵⁵.

Niewątpliwie utworzenie komisji obejmujących zakresem swego działania szereg problemów z różnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego przyczyniło się w sposób istotny do wzrostu aktywności ustawodawczej i kontrolnej działalności rad najwyższych.

Znaczny wzrost aktywności Rady Najwyższej ZSRR, a także rad najwyższych republik związkowych, datujący się od 1959 r., znalazł swoje odbicie, poza usprawnieniem pracy komisji stałych, w regularniejszym zwoływaniu sesji naczelných organów przedstawicielskich oraz we wzmożeniu ich działalności legislacyjnej zarówno pod względem ilości wydawanych ustaw, jak też coraz szerszego zakresu zagadnień społecznych, ekonomicznych i kulturalnych⁵⁶. Usprawniono również działalność kontrolną nad rządem. Coraz więcej uwagi w pracach Rady Najwyższej ZSRR zaczęły zajmować problemy międzynarodowe.

Po XX Zjeździe KPZR częściej starano się stosować w praktyce sprawdzoną formę więzi organów przedstawicielskich z masami pracującymi, szczególnie w postaci ogólnonarodowych dyskusji poprzedzających przygotowanie projektów ustaw. W wyniku realizacji uchwał XX Zjazdu

⁵³ Por. W. Suchecki, *Niektóre zagadnienia ewolucji państwa radzieckiego*, op. cit., s. 193—200.

⁵⁴ Interesujące dane na temat komisji działających w najwyższym organie przedstawicielskim znajdują się w artykule A. Machnienki i W. Skrzydły, *Komisje najwyższego organu przedstawicielskiego w państwie socjalistycznym*, „Annales UMCS”, sec. I, 1962, s. 201—236; T. Szymczak, *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 223 i 224.

⁵⁵ Por. A. Machnienko, *Rozwinię i sowerszenstwowanię kontrolnoj diejatielnosti Komisji Wierchownych Sowietow*, „Sowieckoje Gosudarstwo i Prawo”, 1965, z. 7, s. 26.

⁵⁶ Por. A. Machnienko, *Przemiany w działalności Rady Najwyższej ZSRR*, op. cit., s. 921—922.

KPZR Rada Najwyższa na trzeciej sesji piątej kadencji, 30 października 1959 r., uchwaliła ustawę o trybie odwoływania deputowanych do Rady Najwyższej ZSRR. Ustawa ta wprowadziła bardzo prosty i przystępny tryb odwoływania przedstawicieli ludu. Zgodnie z art. 1 ustawy deputowany może być odwołany, jeśli: „[...] zawiódł zaufanie wyborców lub popełnił czyny niegodne wysokiego miana deputowanego”⁵⁷.

Ustawa o trybie odwoływania deputowanych do Rady Najwyższej ZSRR stanowi poważny krok naprzód w umacnianiu demokracji socjalistycznej. Wprawdzie przypadki odwoływania deputowanych są w praktyce rzadkie, jednakże sama możliwość zrealizowania tego prawa stanowi skuteczny środek w rękach mas pracujących, zabezpieczający wykonanie ich woli.

Kolejnym przełomowym etapem w działalności naczelných organów przedstawicielskich był XXII Zjazd KPZR (1961 r.), który m.in. określił rolę i zadania deputowanych do organów przedstawicielskich. Zgodnie z programem KPZR: „Każdy deputowany do rady winien brać czynny udział w działalności państwowej i wykonywać określoną pracę. Zwiększa się rola stałych komisji rad. Stałe komisje rad najwyższych powinny systematycznie kontrolować działalność ministerstw, resortów, rad gospodarki narodowej oraz aktywnie przyczyniać się do realizacji uchwał podjętych przez odpowiedzialną radę najwyższą. W celu usprawnienia pracy organów ustawodawczych i wzmoczenia kontroli nad organami wykonawczymi należy zwalniać deputowanych od obowiązków służbowych dla umożliwienia stałej pracy w komisjach”⁵⁸.

Zjazd ten sporo uwagi poświęcił problemom usprawnienia aparatu państwowego, podkreślił m.in., iż powinien on być „nieskomplikowany, wykwalifikowany, niekosztowny i operatywny, bez żadnych objawów biurokracji, rutyniarstwa i mitręgi”⁵⁹. Zrealizowanie tych postulatów w dużej mierze zależy od sprawnie działających organów przedstawicielskich.

Problemy te były przedmiotem obrad XXIII Zjazdu KPZR, którego uchwały przypominały o konieczności rozwijania demokracji socjalistycznej drogą zacieśnienia więzi z masami pracującymi. Sekretarz KC KPZR, Leonid Breżniew, w referacie wygłoszonym podczas obrad XXIII Zjazdu KPZR stwierdził m.in.: „[...] cała działalność organów radzieckich oraz szeroki twórczy udział obywateli w rządzeniu krajem powinny się opierać o jak najściślejsze przestrzeganie praworządności socjalistycznej. Ustawy radzieckie, wcielające potwierdzone przez życie normy socjalistycznego systemu prawnego, stanowią wyraz woli wszystkich ludzi pracy. Nacelowane są one troską o naród i chronią niezawodnie nasz ustrój społeczny, prawa i interesy obywateli radzieckich”. Sekretarz Generalny KC KPZR, mając na uwadze pogłębienie pracy Rady Najwyższej ZSRR w dziedzinie rozwoju ustawodawstwa radzieckiego i kontroli nad wykonywaniem ustaw, sugerował, by najistotniejsze projekty ustaw i innych aktów prawnych przedstawiać pod ogólnonarodową dyskusję oraz przedkła-

⁵⁷ Interesującą analizę problemów związanych z odwołaniem deputowanego, w oparciu o przepisy ustawy z 30 października 1959 r., w literaturze polskiej przeprowadza A. Gwiżdż, *O trybie odwoływania deputowanych do Rady Najwyższej ZSRR*, „Państwo i Prawo”, 1960, nr 2, s. 254—266.

⁵⁸ Por. XXII Zjazd KPZR, Warszawa 1961, s. 605.

⁵⁹ Tamże, s. 608.

dać do rozpatrzenia na sesjach szerszy wachlarz zagadnień państwowych, społeczno-gospodarczych i kulturalnych. Stwierdził następnie, iż: „Działalność deputowanych do Rady Najwyższej ZSRR oraz deputowanych do Rad Najwyższych republik związkowych powinna być bardziej aktywna. Temu prawdopodobnie mogłoby sprzyjać powołanie nowych stałych komisji przy Radzie Najwyższej ZSRR”⁶⁰.

Analiza zagadnień związanych z organizacją i działalnością rad najwyższych dowodzi, iż w ZSRR osiągnięto poważne rezultaty w dalszym rozwoju demokracji poprzez wzrost autorytetu najwyższych organów przedstawicielskich oraz towarzyszący temu rozwojowi proces doskonalenia form i metod pracy organów państwowych, gwarantujących świadome zaangażowanie ludu pracującego, będącego demiurgiem systemu przedstawicielskiego.

Ostatnie wybory do Rady Najwyższej ZSRR odbyły się 16 czerwca 1974 r. Objęły one 1517 okręgów wyborczych, w tym 767 okręgów — w wyborach do Rady Związku i 750 okręgów — w wyborach do Rady Narodowości. Wzięło w nich udział 161 689 612 wyborców, tj. 99,98% ogólnej liczby wyborców włączonych do spisu, w tym na kandydatów deputowanych do Rady Związku głosowało 161 355 959 wyborców (stanowi to 99,79%). Przeciw kandydatom głosowały 332 664 osoby, na podstawie art. 88 *Ordytacji wyborczej* do Rady Najwyższej ZSRR 84 kartki wyborcze unieważniono. We wszystkich okręgach wyborczych do Rady Związku i do Rady Narodowości kandydujący otrzymali absolutną większość głosów.

Wśród deputowanych 1096 osób (tj. 72,2%) to członkowie i kandydaci KPZR, a 421 (tj. 27,8%) to bezpartyjni.

Rezultaty wyborów do Rady Najwyższej ZSRR świadczą o dalszym umacnianiu ideowej i socjalno-politycznej jedności społeczeństwa radzieckiego.

Począwszy od trudnego okresu walki konspiracyjnej pod przewodnictwem Lenina, po dzień dzisiejszy partia komunistyczna kieruje organizacją i działalnością wszystkich organów państwowych w ZSRR, a w szczególności najwyższych organów przedstawicielskich.

Jej przewodnia rola w państwie została usankcjonowana w art. 126 Konstytucji ZSRR, określającym partię komunistyczną jako przodujący oddział pracujących w ich walce o umocnienie i rozwój ustroju socjalistycznego, reprezentujący „kierownicze jądro wszystkich organizacji pracujących, tak społecznych, jak i państwowych”⁶¹.

Poszczególne etapy ewolucji naczelnych organów przedstawicielskich są nade wszystko wyrazem polityki partii komunistycznej. Kierownicza rola tej partii stanowi decydujący polityczny warunek realizacji demokracji socjalistycznej. Znajduje to wyraz nie tylko w aktach politycznych, ale także w aktach wydawanych przez organy państwowe. Pod jej bezpośrednim kierownictwem opracowywane były wszystkie konstytucje radzieckie.

⁶⁰ Por. XXIII Zjazd KPZR, Warszawa, s. 115.

⁶¹ Na temat roli KPZR w życiu ZSRR por. D. A. Czugajew, *Komunistyczeskaja partia — organizator Sojuza Sowietskich Socjalistycznych Republik*, Moskwa 1972; A. T. Dienisow, *Socjalistyczeskaja rewolucija i polityczeskaja organizacija obszczestwa*, Moskwa 1971, s. 206; J. N. U m a n s k i j, *Sowietskoje gosudarstwiennoe prawo*, Moskwa 1970, s. 111—116.

„Obecnie nie tylko z teorii, lecz także z wieloletniej praktyki wiemy — jak stwierdził Sekretarz Generalny KC KPZR Leonid Breżniew na XXV Zjeździe — że podobnie jak prawdziwa demokracja niemożliwa jest bez socjalizmu, tak i socjalizm niemożliwy jest bez stałego rozwijania demokracji. Doskonalenie naszej demokracji socjalistycznej rozumiemy przede wszystkim jako nieustanne zapewnianie coraz szerszego udziału ludzi pracy w kierowaniu wszystkimi sprawami społeczeństwa, jako dalsze rozwijanie demokratycznych podstaw naszej państwowości”⁶². Zatem prawidłowa realizacja zasady ludowładztwa jest niewątpliwie w dużej mierze wykładnikiem właściwego stosunku między partią a ludem, a w szczególności między kierownictwem KPZR a naczelnymi organami przedstawicielskimi, reprezentującymi wolę ludu na określonym etapie rozwoju państwowości socjalistycznej.

ЭВОЛЮЦИЯ ВЫСШИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СССР

Резюме

Обширная проблематика эволюции представительных органов в СССР является существенной частью исторического опыта, ставшего образцом для других социалистических стран. Выбирая круг вопросов, ставших предметом настоящей статьи, мы исходили прежде всего из характеристики основных закономерностей эволюции высших представительных органов СССР в свете теоретической модели, начерченной Лениным, на основе очередных Советских конституций и в сопоставлении с явлениями, наблюдаемыми на практике.

В заключении статьи констатируется, что отдельные этапы эволюции верховных представительных органов были прежде всего выражением политики Коммунистической партии. С самого начала революционной борьбы и до настоящего времени Коммунистическая партия Советского Союза руководит организацией и деятельностью всех государственных органов, в том числе и высших представительных. Руководящая роль КПСС является решающим политическим условием осуществления социалистической демократии, что находит свое выражение не только в политических актах, но и в актах, издаваемых государственными органами. КПСС руководила разработкой и составлением всех советских конституций. Констатируется, что правильное осуществление принципа народовластия несомненно является показателем надлежащих отношений между партией и народом, особенно между руководством КПСС и верховными представительными органами, выражающими на определенном этапе социалистической государственности волю народа.

⁶² Por. L. Breżniew, *Referat sprawozdawczy KC KPZR na XXV Zjazd*, Warszawa 1976, s. 127.

L'ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES SUPRÊMES
DE L'URSS

R é s u m é

La problématique de l'évolution des institutions représentatives suprêmes de l'URSS est très étendue et constitue une part importante des expériences historiques qui sont devenues un modèle pour les autres pays socialistes. A opérer un choix des problèmes considérés, dans les considérations ci-dessus il s'agit principalement de caractériser les principales régularités de l'évolution des organismes représentatifs suprêmes, surtout à la lumière du modèle théorique esquissé par Lénine et à base des constitutions soviétiques successives, confrontées aux phénomènes se produisant en pratique.

En conclusion des considérations détaillées on constate que les étapes de l'évolution des organismes représentatifs suprêmes étaient surtout une expression de la politique du parti communiste. Depuis la période difficile du combat des conspirateurs dirigés par Lénine, jusqu'à l'heure actuelle le parti communiste dirige l'organisation et l'activité de tous les organismes d'Etat en URSS et des organismes représentatifs suprêmes en particulier. L'exercice d'un rôle dominant par le Parti constitue une décisive condition politique de la réalisation de la démocratie socialiste. Cela trouve son expression non seulement dans les actes politiques mais aussi dans les actes publiés par les organismes de l'Etat. Toutes les constitutions soviétiques ont été élaborées sous la direction du Parti. On a constaté qu'une réalisation conforme du principe de la démocratie constitue, dans une grande mesure, un indice des rapports convenables entre le parti et le peuple, en particulier entre la direction du PCUS et les organismes représentatifs suprêmes, représentant la volonté du peuple à telle étape du développement de l'Etat socialiste.