

Adam Bartnicki

## Michaił Gorbaczow – prezydent upadającego państwa

**Keywords:** USSR, President, perestroika

### Summary

The final years of the Soviet Union were dominated by a desperate attempt to resolve the economic and social impasse. It was also a period of searching for new ways of legislation, which would enable the efficient and least burdensome for the power transition from the post – totalitarian system to the strictly limited system of quasi-democracy. Replacement of the totalitarian state solution by imitate democratic institutions was a way of maintaining power by the elite. Implemented change did not protect from the final collapse of the Soviet Union, but even accelerated it. The election of Gorbachev as the first executive *President* of the *Soviet Union* – which was made as a result of changes in the Soviet constitution – was an attempt to consolidate (and to legitimate) of power. *Nevertheless* this fact did not strengthen his position, *quite* the contrary, undermined it. Analogous changes took place in the constitutions of the others republics and were push up by local leaders because elections for the President of the Republic gave them a real and independent of the political center power.

Ostatnie lata istnienia ZSRR to rozpaczliwe próby wyjścia z impasu ekonomiczno-społecznego, ale także poszukiwania nowych dróg rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby sprawne i jak najmniej uciążliwe (z punktu widzenia rządzącej nomenklatury) przejście od systemu posttotalitarnego do systemu ściśle limitowanej quasi-demokracji. Pomysłem na utrzymanie władzy przez elity partyjne było swoiste fałszerstwo funkcji i struktur, polegające na przypisaniu starym instytucjom nowych, bardziej demokratycznych nazw. Przede wszystkim

dotyczyło to samego reżimu adaptującego do nowych warunków formy, narzędzia i funkcje władzy sekretarzy partii<sup>1</sup>. W kolektywistycznym, przywiązanym do władzy społeczeństwie, ciągłość reżimu miała decydować o funkcjonalnej stabilizacji całego systemu społecznego. Wszelkie przeobrażenia systemu miały się więc dokonać bez zmiany przywództwa politycznego. Niemniej istotne było uratowanie samego ZSRR, które rozpadało się w wyniku odśrodkowego separatyzmu narodów i republik. Również w tym wypadku zamierzano zmienić strukturę państwa tak, by zachować jego najbardziej nieracjonalny wymiar zawierający się w formule „unitarnego państwa związkowego”.

Niniejsza analiza jest próbą przybliżenia elementów reformy systemu władzy i struktury państwa przeprowadzonych w ZSRR w latach 1989/1990. Jej istotą jest próba znalezienia odpowiedzi na pytania:

W jaki sposób prawnie możliwe było jednoczesne funkcjonowanie dwóch prezydentów na tym samym obszarze państwowym?

W jaki sposób prawnie możliwe było jednoczesne funkcjonowanie dwóch państw (ZSRR i Rosja) na tym samym obszarze państwowym?

## Tło wydarzeń

10 marca 1985 r. zmarł Konstantin Czernienko. Starego, schorowanego sekretarza generalnego KC KPZR zastąpił stosunkowo młody, energiczny polityk, pragmatyk i idealista w jednej osobie<sup>2</sup> – Michaił Gorbaczow.

W pierwszych dniach kwietnia 1985 r. w Moskwie obradował Komitet Centralny, na którego posiedzeniu nowy sekretarz generalny przedstawił własny program polityczny. Po raz pierwszy sformułowano wówczas hasło „uskorzenie”, a następnie także „głasność” i „pierestrojka” (sformułowane w 1987 r. na styczniowym plenum KC). W styczniu 1988 r. na spotkaniu z kierownikami radzieckich mediów Gorbaczow wypowiedział złowróżbne słowa: „Pierestrojka to nasza ostatnia szansa. Jeśli się zatrzymamy, będzie to oznaczało naszą śmierć”<sup>3</sup>. Zaczęła się nowa epoka, która stała się jednym z najważniejszych wydarzeń XX w. Potężna machina radzieckiego imperium została wprawiona w ruch, którego nie można już było zatrzymać.

„Pierestrojka” Gorbaczowa przeszła przez trzy fazy. W latach 1985–1986 decydujący nacisk położono na przyspieszenie („uskorzenie”) wzrostu gospodarczego. Było to posunięcie nieodzowne, zważywszy na postępującą degradację gospodarki. Polityka przyspieszenia zakładała przesunięcie inwestycji ze zbro-

<sup>1</sup> Por.: В. Б. Пастухов, *Парадоксальные заметки о современном политическом режиме*, „Pro et Contra” 1996, nr 1, t. 1, s. 2 wydruku z: <http://pubs.carnegie.ru>, dostęp: 20.01.2001.

<sup>2</sup> A. Brown, *The Gorbachev Factor*, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 230.

<sup>3</sup> „Московские Новости” 9.01.1988.

jeń na odnowienie parku maszynowego w ZSRR. Warunkiem powodzenia było w tym wypadku osiągnięcie kompromisu z USA w sprawie rozbrojenia, a także znalezienie źródeł finansowania reformy. Pierwszą kwestię udało się załatwić pozytywnie, drugiej już nie. W 1986 r. spadły światowe ceny surowców energetycznych, co w znacznym stopniu ograniczyło możliwość pozyskiwania przez państwo środków finansowych. Załamywał się wzrost gospodarczy kraju. W 1985 r. Michaił Gorbaczow podjął trzy brzemiennie w skutki decyzje, które pogłębiły chaos ekonomiczny ZSRR. Ogłosił kampanię antyalkoholową, która uszczupliła dochody budżetu państwa o blisko 10 mld rubli, skokowo zwiększył inwestycje, które w orgii marnotrawstwa, niekompetencji i ogólnego zacofania ekonomicznego nie przyniosły oczekiwanych efektów, a wymagały wciąż nowych nakładów, wreszcie zmniejszył import towarów przemysłowych powszechnego użytku. To zaś wywołało panikę, skutkującą niekontrolowanym wzrostem inflacji. Pierwszy etap „przyspieszenia” zakończył się fiaskiem. Reformy płac doprowadziły do narastania presji inflacyjnej. Niepowodzeniem zakończyła się odziedziczona po Andropowie kampania podnoszenia dyscypliny pracy, a także zupełnie nowa kampania antyalkoholowa. W pierwszym wypadku szybko okazało się, że rygorystyczne przestrzeganie jakości grozi załamaniem się produkcji w ogóle, kampania antyalkoholowa doprowadziła zaś do dramatycznego ograniczenia wpływów budżetowych i do nie mniej dramatycznych niepokojów społecznych.

Druga faza reformy miała miejsce w latach 1987–1988. Jej centralnym punktem stało się uchwalenie ustawy *O przedsiębiorstwach państwowych*<sup>4</sup>. Nowe prawo wprowadzało do gospodarki radzieckiej elementy wolnego rynku. Przedsiębiorstwa państwowe miały sporządzać własne plany, stać się samowystarczalne, zaopatrywać się u konkurujących ze sobą dostawców, współzawodniczyć w walce o zamówienia państwowe itp. Nakazowe planowanie miało być ograniczone do realizowania zamówień państwowych, reszta gospodarki miała pracować na zaspokojenie popytu wewnętrznego. Wyniki okazały się fatalne. Przeznaczenie towarów na rynek nie miało sensu bez uwolnienia cen, ograniczeń budżetu i prerogatyw dyrekcji. Jedynym rezultatem reformy była utrata przez państwo kontroli nad funduszem płac<sup>5</sup>. Wzrastało także zadłużenie państwa, które na koniec 1989 r. wyniosło 44% PKB. ZSRR w szybkim tempie zmierzał w stronę ekonomicznej katastrofy.

---

<sup>4</sup> Г. С. Владиславович, *Трансформация политической системы Российской Федерации: Опыт и проблемы*, Москва 1996, s. 11.

<sup>5</sup> Ibidem.

## Przemiany ustrojowe

Wiosną 1988 r. powoli stawało się jasne, że wertykalny model zarządzania państwem i społeczeństwem przez sekretarza generalnego ulega załamaniu. Przybierający na sile kryzys gospodarczy odciskał negatywne piętno na popularności Gorbaczowa. Coraz bardziej zauważalne były rozdźwięki w łonie elit partyjnych. Niezadowolenie wzbudzała przede wszystkim polityka personalna genseka, który przeprowadził masowe czystki na szczytach władzy, pozbawiając partyjnych dygnitarzy tak naturalnej od czasów Breżniewa „stabilizacji”. Znacznym przeobrażeniem psychologicznym uległo też społeczeństwo. W poszczególnych republikach zaczęły aktywizować się siły narodowowyzwoleńcze. Zniknęła atmosfera strachu, a „głasność” stała się zaczątkiem niezależnej od państwa i partii aktywności politycznej i narodowej.

W połowie 1988 r. rozpoczęła się trzecia i ostatnia faza „pierestrojki”, mająca w założeniu przynieść ograniczone reformy polityczne. W czerwcu 1988 r. na XIX Zjeździe KPZR Gorbaczow obiecał przeprowadzenie powszechnych wyborów. Według jego zamierzenia w ZSRR miał powstać nowy, dwuizbowy organ ustawodawczy – Zjazd Deputowanych Ludowych. Sam projekt w gruncie rzeczy nie był nowatorski. Obecność i funkcjonowanie organów przedstawicielskich w ZSRR były zagwarantowane konstytucyjnie w ustawach z lat 1936 i 1977<sup>6</sup> (tzw. Rada Najwyższa ZSRR). Przynajmniej teoretycznie nowy radziecki parlament miał być więc formą kontynuacji przyjętych wcześniej wzorów. Projekt reform konstytucyjnych Gorbaczowa szedł jednak znacznie dalej, zakładał bowiem powołanie struktury szerszej i bardziej pluralistycznej. Zjazd Deputowanych Ludowych miał składać się z 2250 deputowanych wyposażonych w rozległe pełnomocnictwa<sup>7</sup>. Autorzy reformy nadawali tej instytucji charakter „najwyższego organu władzy” o nieograniczonych kompetencjach. Zjazd mógł podjąć każdą decyzję i rozpatrzyć dowolny problem. Deputowani ludowi otrzymali formalny tytuł deputowanych ZSRR, co w założeniu czyniło ich przedstawicielami całego narodu<sup>8</sup>. W okresie między Zjazdami organem władzy ustawodawczej była Rada Najwyższa, która wybierała ze swojego grona prezydium i przewodniczącego<sup>9</sup>.

Wybory parlamentarne odbyły się w marcu 1989 r. Nie miały one charakteru całkowicie wolnego: 1/3 składu, tj. 750 deputowanych, wchodziło w skład Zjazdu z nadania organizacji społecznych i partii komunistycznej. Ta ostatnia pozosta-

<sup>6</sup> Konstytucja ZSRR z 1977 r.: Rozdział 15: Rada Najwyższa ZSRR.

<sup>7</sup> С. Заславский, *Формирование многопартийности и реформа избирательной системы*, [w:] М. Макфол, С. Марков, А. Рябов (ред.), *Формирование партийно-политической системы в России*, Москва 1998, s. 21.

<sup>8</sup> W. Marciniak, *Rozgrabione imperium*, Kraków 2001, s. 130.

<sup>9</sup> Zmiany konstytucyjne umożliwiły ustawy: Закон СССР от 1 декабря 1988 г. *Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР* oraz *О выборах народных депутатов СССР*, „Ведомости Верховного Совета СССР” 1988, № 46, s. 727, 729.

wiła sobie stosunkowo niewielką pulę miejsc przydziałowych – 100. Pierwszy sekretarz długo wahał się, czy przystąpić do otwartej rywalizacji politycznej, a więc poddać się procedurze wyborów. W 1989 r. jego elekcja byłaby praktycznie pewna, jednakże udział Gorbaczowa w wyborach wymuszałby podjęcie podobnego kroku przez innych członków elity partyjnej. W tym wypadku zwycięstwo wyborcze nie było już takie pewne, dlatego też nie zdecydował się on na start w wyborach<sup>10</sup>.

Ukoronowanie reform konstytucyjnych 1988–1990 to powołanie do życia instytucji prezydenta ZSRR wybieranego przez Zjazd Deputowanych Ludowych<sup>11</sup>. Była to próba prawnego określenia kompetencji Sekretarza Generalnego w nowych warunkach politycznych.

Idea powołania urzędu prezydenta ZSRR nie była nowa. Już Stalin i Chruszczow rozważali przyjęcie tej funkcji, jednak ostatecznie wszelkie plany z tym związane zostały zaniechane. Wprowadzenie urzędu prezydenta nie odpowiadało logice partyjnego państwa i jego bolszewickiej tradycji wyboru wodza przez wąską klikę<sup>12</sup>. Gorbaczow nie miał wyboru. „Pierestrojka” naruszyła liczne tabu, w tym także możliwość podważania autorytetu I sekretarza. Podniosły się głosy pytające o legitymizację i formę przywództwa państwa. Igor Klamkin i Lilia Szewcowa pisali, że wprowadzenie do systemu politycznego urzędu prezydenta było nie tylko zupełnie nowatorskie, ale wręcz rewolucyjne. Odpowiadało jednak rosyjskiej naturze, dla której władza jest całkowicie ucieleśniona w jednej osobie<sup>13</sup>. Dlaczego Gorbaczow został prezydentem? Wydaje się, że w dużym stopniu zadecydowały o tym czynniki psychologiczne. Projektowany charakter władzy miał sytuować nową prezydenturę między modelem francuskim a amerykańskim. ZSRR miał stać się republiką prezydencką, co przynajmniej w sposób werbalny, miało podnosić prestiż władzy Gorbaczowa. I sekretarz zdawał sobie sprawę ze słabnącego poparcia społecznego i popularności swojej osoby, musiał także odczuwać rosnący dyskomfort z powodu dość wąskiej legitymizacji reżimu, zwłaszcza w kontaktach z przedstawicielami świata zachodniego. Nie zdecydował się wszakże na w pełni wolne wybory prezydenckie, pozostawiając elekcję powiązanym z reżimem deputowanym. Mimo wszystko pierwszy raz w historii Rosji władza była legitymizowana przynajmniej pozornie demokratycznym wyborem. Gorbaczow został prezydentem 15 marca 1990 r. Pomysł zamienienia funkcji I sekretarza partii na prezydenta ZSRR powstał prawdopodobnie już

<sup>10</sup> А. С. Черняев, *Шесть лет с Горбачевым. По дневниковым записям*, Москва 1993, s. 276.

<sup>11</sup> Закон СССР от 14.03.19906 s. 1360–1: *Об учреждении поста президента СССР и внесении изменений и дополнений в конституцию (основной закон) СССР*. Tekst: <http://bestpravo.ru/ussr/data01/tex11002.htm>, dostęp: 18.09.2008.

<sup>12</sup> В. Кувалдин, *Президентство в контексте российской трансформации*, [w:] Л. Шевцова (ред.), *Россия политическая*, Москва, Моск. Центр Карнеги 1998, s. 17.

<sup>13</sup> I. Klyamkin, L. Shevtsova, *This Omnipotent and Impotent Government: The Evolution of the Political System in Post-Communist Russia*, Moscow 1999, s. 11.

w sierpniu 1988 r. Jego szybka realizacja mogła przynieść Gorbaczowowi rzeczywisty sukces, faktycznie jednak faza przygotowań trwała półtora roku, co w warunkach gwałtownych perturbacji w ZSRR było całą epoką. W 1990 r. Gorbaczow stracił resztki wpływu na bieg wydarzeń, a z pomysłu prezydentury skwapliwie skorzystali regionalni liderzy, w tym Borys Jelcyn i Leonid Krawczuk.

W świetle ustawy z 14 marca 1990 r. prezydent był głową państwa (art. 127), wybieraną na pięcioletnią kadencję, przy czym mógł sprawować swój urząd tylko dwie kadencje (127.1). Kompetencje prezydenta określał art. 127.3 ustawy. Należało do nich m.in. mianowanie i odwoływanie, na wniosek i za zgodą Rady Najwyższej, Prezesa Rady Ministrów, poszczególnych ministrów oraz bieżące kierowanie pracami rządu. Prezydent był naczelnym dowódcą sił zbrojnych, najwyższym reprezentantem państwa za granicą. Miał prawo wskazywania Radzie Najwyższej kandydatów na najważniejsze urzędy państwowe. Przysługiwało mu prawo zawieszania decyzji Rady Ministrów oraz wykonywania aktów normatywnych organów administracji państwowej niższego szczebla oraz zmiany takich aktów, jeśli byłyby one sprzeczne z ustawodawstwem centralnym. Do jego wyłącznych kompetencji należało też wprowadzanie stanu wyjątkowego lub stanu wojennego. Jednocześnie z urzędem prezydenta utworzono nowe struktury władzy prezydenckiej w postaci Rady Prezydenckiej i Rady Bezpieczeństwa.

System prezydencki został nałożony na system polityczny ZSRR, a więc formy ustrojowe państwa nie uległy zmianie. Nie zmieniło się funkcjonowanie i zakres władzy reżimu. Przeobrażenia miały dotyczyć jedynie nazewnictwa poszczególnych ogniw systemu. I sekretarz stawał się prezydentem, rady kolektywów partyjnych – parlamentem, a w niedalekiej przyszłości ZSRR jakąś jeszcze nieokreśloną w nazwie, nową strukturą związkową. Prezydentura Gorbaczowa była jedynie formą legalizacji reżimu, a nie nowo kształtującym się systemem władzy okresu przejściowego. Jako nowy organ władzy państwowej pojawiła się zresztą bez rozgłosu, jakby niezauważona przez społeczeństwo. Na tle filarów systemu politycznego, takich jak KPZR, Rada Najwyższa, czy Zjazd Deputowanych Ludowych, urząd prezydenta wyglądał zresztą dość groteskowo. Szansę, jaką dawała prezydentura, dostrzegli jednak ci, przed którymi Gorbaczow chciał się bronić, przyjmując urząd – przywódcy republik żądających rozluźnienia związku z ZSRR. W czasie krótkiej prezydentury Gorbaczowa kilkakrotnie próbowano wzmocnić jej podstawy prawne przez uzupełnienia i zmiany w konstytucji Związku Radzieckiego. Przykładowo nowelizacja z 26 grudnia 1990 r. przewidywała, że prezydent stoi na czele organów władzy państwowej ZSRR, rząd ZSRR jest podległy prezydentowi oraz że prezydent formuje gabinet w porozumieniu z Radą Najwyższą ZSRR.

Prezydentura Gorbaczowa przetrwała niespełna dwa lata; wypełnione były one dramatem rozpadającego się państwa i władzy. Nie zdążyła się umocnić, okrzepnąć. W nowo kształtującym się państwie rosyjskim pojawiły się więc głosy negujące sens kontynuowania tej formy rządów. System prezydencki w ZSRR

był naturalnym produktem przeobrażeń komunistycznego autorytaryzmu. Prezydent wziął na siebie ciężar tworzenia nowej struktury systemu politycznego, zastępując w tym zakresie partię komunistyczną. Przeniesienie ideologiczno-kulturowych założeń roli KPZR na prezydenta, w społecznym odczuciu, umożliwiło funkcjonalną ciągłość państwa i władzy.

## Upadek ZSRR

Struktura ZSRR od samego początku tylko pozornie opierała się na zasadach federalizmu. Pierwsza konstytucja ZSRR ogłoszona 19 lipca 1918 r. nie precyzowała charakteru państwa. Było to podyktowane celowym działaniem bolszewików, którzy nie byli jeszcze pewni, w którą stronę ma w przyszłości ewoluować nowa Rosja Radziecka. Moskwa bardzo szybko zaczęła narzucać republikom własne rozwiązania prawno-ustrojowe. Poszczególne republiki stopniowo były też zmuszane do przyjmowania traktatów o współpracy z Moskwą. I tak Ukraina zawarła porozumienie o sojuszu obronnym i gospodarczym 28 grudnia 1920 r., Białoruś analogiczny układ 16 stycznia 1921 r., Buchara i Chorezm – ścisły sojusz z Rosją w 1920 r., Azerbejdżan – układ obronny i gospodarczy 30 listopada 1920 r., Armenia i Gruzja w 1921 r. W styczniu 1920 przeciwko dominacji Moskwy zaprotestowała Ukraina. Protest odrzucono. Ostateczny koniec suwerenności republik nastąpił w 1922 r. 30 grudnia 1922 r. na mocy porozumienia RFSRR i trzech republik: Białorusi, Ukrainy i Transkaukazji utworzony został Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Zasady utworzenia nowej federacji opartej na RFSRR ustaliła komisja, w której skład wchodził m.in. Stalin, Kujbyszew, Mołotow, reprezentujący federację, oraz Agmała-Ogła (Azerbejdżan), Miasnikow (Armenia), Czerwniakow (Białoruś), Petrowski (Ukraina), Mdiwani (Gruzja)<sup>14</sup>. W myśl projektu komisji federacja została utworzona przez formalne przyłączenie do RFSRR republik, które stały się republikami autonomicznymi. Organa władzy Rosji przejęły obowiązki władzy federalnej. Ostateczny kształt państwa związkowego określały kolejne konstytucje (z lat: 1924, 1936, 1977).

Ustawa Zasadnicza z 1977 r. potwierdziła charakter państwa związkowego (art. 70). Artykuł 73 Konstytucji określał kompetencje Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w osobie jego najwyższych organów władzy i administracji państwowej:

- 1) przyjmowanie w skład ZSRR nowych republik, zatwierdzanie tworzenia nowych republik autonomicznych i obwodów autonomicznych w składzie republik związkowych;

<sup>14</sup> A. Czajowski, *Polityczno-prawne zagadnienia federalizmu rosyjskiego*, [w:] W. Bokajło (red.), *Federalizm teorie i koncepcje*, Wrocław 1998, s.144; R. Malik, *Krucha jedność federacji*, „Rzeczpospolita”, 19.01.1995.

- 2) wytyczanie granicy państwowej ZSRR i zatwierdzenie zmian granic między republikami związkowymi;
- 3) ustalanie ogólnych zasad organizacji i działalności republikańskich i terenowych organów władzy państwowej;
- 4) zapewnienie jednolitości ustawodawstwa na całym terytorium ZSRR, ustanowienie podstaw ustawodawstwa ZSRR i republik związkowych;
- 5) prowadzenie jednolitej polityki społeczno-gospodarczej, kierowanie gospodarką kraju, określenie podstawowych kierunków postępu naukowo-technicznego i wspólnych przedsięwzięć w zakresie racjonalnego wykorzystania i ochrony zasobów natury, opracowanie i zatwierdzenie państwowych planów rozwoju gospodarczego i społecznego ZSRR oraz zatwierdzenie sprawozdań z ich realizacji;
- 6) opracowanie i zatwierdzanie jednolitego budżetu państwowego ZSRR, zatwierdzanie sprawozdań z jego realizacji, kierowanie jednolitym systemem kredytowo-pięniężnym, ustanawianie podatków i dochodów, które składają się na budżet państwowy ZSRR, ustalanie polityki w dziedzinie cen i wynagrodzenia za pracę;
- 7) kierowanie gałęziami gospodarki narodowej, zjednoczeniami i przedsiębiorstwami szczebla ogólnozwiązkowego, ogólne kierownictwo nad gałęziami szczebla związkowo-republikańskiego;
- 8) sprawy pokoju i wojny, obrona suwerenności, ochrona granic państwowych i terytorium ZSRR, organizacja obrony, kierowanie siłami zbrojnymi ZSRR;
- 9) zapewnienie bezpieczeństwa państwowego;
- 10) reprezentowanie ZSRR w stosunkach międzynarodowych, kontakty ZSRR z obcymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, ustanowienie ogólnego trybu i koordynowanie stosunków republik związkowych z państwami obcymi i organizacjami międzynarodowymi, handel zagraniczny i inne rodzaje działalności gospodarczej za granicą na zasadzie monopolu państwowego;
- 11) kontrola przestrzegania Konstytucji ZSRR i zapewnienie zgodności konstytucji republik związkowych z Konstytucją ZSRR;
- 12) rozwiązywanie innych problemów o znaczeniu ogólnozwiązkowym.

Rozdział 9 Konstytucji został poświęcony kompetencjom organów związkowych i autonomicznych republik ZSRR. Związkowa socjalistyczna republika radziecka zgodnie z art. 76 Konstytucji to suwerenne i socjalistyczne państwo radzieckie, „które połączyło się z innymi republikami radzieckimi w Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Poza sprawami wymienionymi w artykule 73 Konstytucji ZSRR republika związkowa sprawuje samodzielnie władzę państwową na swym terytorium. Republika związkowa ma własną konstytucję, zgodną z Konstytucją ZSRR i uwzględniającą właściwości



republiki”. Konstytucja z 1977 r. wymienia 15 republik związkowych. Artykuł 82 stwierdza: „Autonomiczna republika jest częścią składową republik związkowych. W sferze a nie w obrębie jurysdykcji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i republik związkowych autonomiczna republika będzie mieć do czynienia ze sprawami w obrębie swojej jurysdykcji. Autonomiczna republika będzie mieć swoją własną konstytucję odpowiadającą konstytucji ZSRR i republiki związkowej ze specjalnymi cechami autonomicznej republiki, które będą w niej wzięte pod uwagę”. W skład ZSRR wchodziły także okręgi i obwody autonomiczne „Obwód autonomiczny wchodzi w skład republiki związkowej lub kraju. Ustawę o obwodzie autonomicznym uchwała rada najwyższa republiki związkowej na wniosek rady deputowanych ludowych obwodu autonomicznego” (art. 86). „Okręg autonomiczny wchodzi w skład kraju i obwodu. Ustawę o okręgach autonomicznych uchwała rada najwyższa republiki związkowej” (art. 88). Zgodnie z konstytucją z 1977 r. ZSRR nie była więc federacją niezależnych podmiotów, a jedynie organizmem, w którym kilkunastu regionom przyznano pewien zakres autonomii. Utworzonym w ten sposób republikom nadawano konstytucje, a także wyposażano je w jednoizbowe parlamenty i rządy oraz w system konstytucyjno-prawny zgodny z ustawodawstwem związkowym (art. 74). Należy jednak pamiętać, że art. 72 Konstytucji gwarantował każdej republice związkowej prawo swobodnego wystąpienia z ZSRR. Zapis ten był rzecz jasna fikcją, jednak na przełomie lat 80./90. stał się narzędziem walki o suwerenność republik.

W drugiej połowie lat 80., w związku z nasilającymi się konfliktami etnicznymi wewnątrz ZSRR, na porządku dziennym stanęła kwestia zmian statusu republik autonomicznych i związkowych. Podstawowym elementem liberalizacji struktur ZSRR było przywrócenie językom narodowym statusu języków państwowych w republikach. Jako pierwsza stosowną ustawę przyjęła Estonia (7 grudnia 1988 r.). Również Estonia jako pierwsza przywróciła symbole narodowe (16 listopada 1988 r.). Szybko pojawiły się żądania przywrócenia wolności politycznych w republikach oraz żywiołowe deklaracje suwerenności (Estonia, Litwa, Łotwa<sup>15</sup> i Azerbejdżan). W tym okresie jednym z głównych utrudnień na drodze republik do suwerenności wydawał się być art. 11 Konstytucji ZSRR<sup>16</sup>. Na jego mocy Prezydium Rady Najwyższej ZSRR 26 listopada 1988 r. zakwestiono-

<sup>15</sup>Faktycznie zaaprobowane z pogwałceniem konstytucji przez radziecki parlament 27 listopada 1989. *Закон СССР от 27.11.1989 об экономической самостоятельности Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР*. Tekst dostępny: <http://www.bestpravo.ru/ussr/data01/tex11134.htm>, dostęp: 18.09.2008.

<sup>16</sup>„Własność państwowa jest dobrem całego narodu radzieckiego i podstawową formą własności socjalistycznej. Wyłączną własność państwa stanowi: ziemia i jej zasoby, wody, lasy. Do państwa należą podstawowe środki produkcji w przemyśle, budownictwie i rolnictwie, środki transportu i łączności, banki, mienie organizowanych przez państwo przedsiębiorstw handlowych, komunalnych i innych, podstawowe zasoby mieszkaniowe w miastach, a także inne mienie niezbędne do wypełnienia zadań państwa”.

wało Deklarację Suwerenności Estonii i zmiany w estońskiej konstytucji, szczególnie jej art. 4., który przekazywał we władanie Republiki obiekty pozostające w świetle konstytucji ZSRR „dobrem całego narodu radzieckiego”.

Prace nad uchyleniem art. 11 Konstytucji z 1977 r. rozpoczęto w grudniu 1989 r. 28 lutego 1990 r. uchwalono ustawę *Podstawy ustawodawstwa Związku SRR i republik związkowych o ziemi*<sup>17</sup>, a 6 marca 1990 r. *O własności w ZSRR*<sup>18</sup>. 14 marca zmieniono konstytucję, dostosowując jej przepisy do ww. ustaw, jednocześnie usuwając z niej art. 11.

W jaki sposób zmiana prawa w zakresie własności przyczyniła się do dezintegracji ZSRR? Zmiany ustawowe przyjęte przez deputowanych w lutym–marcu 1990 r. wychodziły daleko poza samą likwidację własności związkowej. Wszelkie zasoby i obiekty wymienione w art. 11 konstytucji z 1977 r. nadal były co prawda określane „własnością państwową”, ale państwo nie było już ich właścicielem. Pozostawały jedynie w operacyjnym zarządzaniu państwa w celu zabezpieczenia ich normalnego funkcjonowania. Artykuły 4, 19 ustawy *O własności*, art. 13 Konstytucji ZSRR z 14 marca 1990 r. usankcjonowały faktyczny podział obiektów danego kompleksu między tysiące organów władzy, administracji i zarządu oraz narodowo-państwowych, narodowo-terytorialnych i administracyjnych jednostek. Artykuł 20 ustawy *O własności...* i art. 3, art. 10 znowelizowanej konstytucji gwarantowały niepodzielne prawo własności do ziemi narodom zamieszkującym dane terytorium i ich władanie narodowo-administracyjnym instytucjom. Dokonano tym samym faktycznego podziału terytorium ZSRR, który nie posiadał tytułu prawnego ani do skrawka ziemi (terytorium)! W ten sposób wszystkie organy władzy związkowej (m.in. Kreml) znalazły się na terytorium RSFR. Państwo związkowe mogło je użytkować, ale traciło do nich tytuł własności. Podważało to art. 75 konstytucji z 1977 r., który mówił, że: „Terytorium Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich jest jednolite i obejmuje terytoria republik związkowych. Suwerenność ZSRR rozciąga się na całe jego terytorium”. 3 kwietnia 1990 r. Rada Najwyższa ZSRR przyjęła ustawę konstytucyjną w sprawie procedury secesji z ZSRR republik związkowych, zgodnie z którą podjęto decyzję o możliwości swobodnego ich wyjścia z woli narodów wyrażoną na drodze referendum (art. 2)<sup>19</sup>. Było to spowodowane wydarzeniami na Litwie. W dniach 10–12 marca 1990 r. Rada Najwyższa Litewskiej SRR ogłosiła deklarację o odnowieniu niepodległości oraz zawiesiła działanie konstytucji ZSRR na obszarze Litwy. Trzy dni później III Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR większością

<sup>17</sup> *Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 г.* Tekst dostępny: <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1262734>, dostęp: 10.09.2008.

<sup>18</sup> Закон СССР ОТ 06.03.1990 N 1305-1 *О собственности в СССР*. Tekst dostępny: <http://best-pravo.ru/ussr/data01/tex11006.htm>, dostęp: 10.09.2008.

<sup>19</sup> Закон СССР *О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР*. Tekst dostępny: <http://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1990.htm>, dostęp: 10.09.2008.

głosów (1643 „za” – 94 „przeciw”) uchylił litewską deklarację jako sprzeczną z art. 74 i 75 Konstytucji. Nie powstrzymało to jednak republik przed dalszą secesją. W ślad za Litwą podobne deklaracje ogłosiły Estonia (30 marca) i Łotwa (4 maja).

Decydujące znaczenie w dezintegracji ZSRR miała jednak *Deklaracja o Państwowej Suwerenności RSFSR* przyjęta przez I Zjazd Deputowanych Ludowych Federacji Rosyjskiej 12 czerwca 1990<sup>20</sup>. Dało to przykład innym republikom, które kolejno ogłaszały analogiczne deklaracje: Uzbecka SRR (20 lipca 1990), Mołdawska SRR (23 czerwca 1990), Ukraińska SRR (16 lipca 1990), Białoruska SRR (27 lipca 1990), Turkmeńska SRR (22 sierpnia 1990), Ormiańska SRR (23 sierpnia 1990) Tadyżcka SRR (24 sierpnia 1990), Kazachska SRR (25 października 1990), Gruzińska SRR (14 listopada 1990), Kirgiska SRR (15 grudnia 1990). Do połowy grudnia 1990 r. deputowani organów władzy państwowej wszystkich republik związkowych przyjęli deklaracje suwerenności (niezależności). Równoległe trwał proces „suwerenizacji” władz państwowych republik oparty na ustawie z 26 kwietnia 1990 r. *O rozgraniczeniu kompetencji między Związek Radziecki i podmioty związku* oraz *Deklaracji suwerenności RSFSR* z 12 czerwca 1990 r. W lipcu 1990 r. Rada Najwyższa RSFR ogłosiła nadrzędność (na obszarze republiki) ustawodawstwa RSFR nad ustawodawstwem związkowym.

17 marca 1991 r. z inicjatywy M. Gorbaczowa zostało przeprowadzone referendum dotyczące dalszego istnienia ZSRR. Pozytywny wynik sondażu był łatwy do przewidzenia. Mieszkańcy ZSRR w przytłaczającej większości wcale nie marzyli o pełnej suwerenności, jeśli już, to o jakiejś formie urealnienia i zreformowania Związku. Wynik referendum nie mógł być więc zaskoczeniem. Zdecydowana większość obywateli powiedziała „tak” dla dalszego istnienia państwa. Było to jednak zaufanie często bezrefleksyjne, wynikające z obawy przed wyimaginowanym zagrożeniem. Trzeba przy tym pamiętać, że partia w dalszym ciągu miała niemal pełny monopol na dostarczanie informacji, a co za tym idzie – swojej wersji rzeczywistości. W referendum udział wzięło 9 z 15 republik związkowych. Gruzja tegoż dnia przeprowadziła własne głosowanie w sprawie niepodległości, analogiczne referenda, ale w innych terminach, przygotowały też Armenia, Litwa, Łotwa, Mołdawia i Estonia. W pozostałych republikach zdecydowana większość obywateli opowiedziała się za zachowaniem ZSRR (najmniej zwolenników dalszego istnienia ZSRR było na Ukrainie i w Rosji – odpowiednio 70,2% i 71,3%). Michał Gorbaczow zwyciężył, przedwcześnie jednak uznał wyniki referendum za czynnik legitymizujący jego władzę i politykę. Tak naprawdę był to sukces iście pyrrusowy. Uwagze prezydenta ZSRR umknęło kilka znaczących kwestii:

---

<sup>20</sup> Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990, № 22-1, *О государственном суверенитете РСФСР*.  
Tekst dostępny: [http://gov.cap.ru/hierarhy\\_cap.asp?page=./196/22347/22348/24718/24722](http://gov.cap.ru/hierarhy_cap.asp?page=./196/22347/22348/24718/24722), dostęp: 15.09.2008.

po pierwsze, absencja w głosowaniu 6 republik, które postanowiły wziąć ostateczny rozbrat z ZSRR, po drugie, dążenie liderów kilku kolejnych podmiotów do oswobodzenia się spod dominacji Gorbaczowa (a to było możliwe jedynie w wypadku rozwiązania ZSRR) i wreszcie, co najważniejsze, fakt, że w przeprowadzonym równoległe w RSFSR (Rosji) referendum na temat powołania do życia urzędu prezydenta tej republiki „za” opowiedziało się aż 70% wyborców. Stanowiło to oczywistą przesłankę do wysunięcia wniosku, że jakiegokolwiek gwałtowne działania na rzecz zachowania ZSRR mogą natrafić w Rosji na zdecydowany opór.

Decydującym ciosem dla dalszego istnienia ZSRR było wybranie na prezydenta Rosji zacieklego przeciwnika Gorbaczowa – B. Jelcyna (12 czerwca 1991). Urząd prezydenta pojawił się w Rosji (RFSRR) w wyniku ustaleń IV Zjazdu Deputowanych Ludowych. 17 marca 1991 r. decyzją Zjazdu potwierdziła wola obywateli wyrażona w referendum, w którym 76,6% głosujących poparło ideę utworzenia urzędu. Prezydent Rosji miał w założeniu ustawodawcy wzmocnić władzę centralną w nowo tworzącym się państwie, miał także gwarantować utrzymanie integralności wielonarodowego państwa i skutecznie przeprowadzić reformy polityczno-ustrojowe. Uchwalając ustawę *O Prezydencie Federacji Rosyjskiej*<sup>21</sup>, ustawodawca mógł korzystać z doświadczeń, które przyniosła ustawa z 14 marca 1990 r. *O Ustanowieniu Stanowiska Prezydenta ZSRR i wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji ZSRR*. Niewątpliwie, korzystano tu również z rozwiązań konstytucyjnych państw o bogatych tradycjach demokratycznych. W maju 1991 r. IV Zjazd Deputowanych Ludowych uchwalił zmiany w konstytucji, które umożliwiały wybór prezydenta, określając równocześnie zakres jego kompetencji<sup>22</sup>.

Wybór Jelcyna na prezydenta Rosji wywołał niezwykle skomplikowaną sytuację polityczno-prawną. Oto formalnie na tym samym obszarze państwowym urzędowało dwóch prezydentów – Gorbaczow jako prezydent państwa związkowego ZSRR i Jelcyn – jako przywódca największej republiki owego państwa – RSFRR (Rosji). Sytuację dodatkowo komplikował fakt, że nie było jasnego rozgraniczenia kompetencji obu prezydentów, przy czym formalnym zwierzchnikiem sił zbrojnych ZSRR, jak również kreatorem polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa związkowego (ZSRR) pozostawał Gorbaczow (tak też go postrzegano na Zachodzie), z drugiej strony ZSRR nie był w stanie funkcjo-

<sup>21</sup> Закон РСФСР О Президенте РСФСР. А также: О выборах Президента РСФСР от 24 апреля 1991 г. О вступлении в должность Президента РСФСР от 27 июня 1991 г. Сборник законов Российской Федерации, Москва 2000.

<sup>22</sup> Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР, Глава 13-1. Президент РСФСР, Глава 15.1. Глава исполнительной власти (Президент) республики в составе РСФСР. Текст конституции ze zmianami: [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_894080.htm#sub\\_para\\_N\\_6510](http://www.constitution.garant.ru/DOC_894080.htm#sub_para_N_6510), dostęp: 12.09.2008.

nować bez oparcia (i finansowania) ze strony najsilniejszego członu państwa związkowego – Rosji. Sierpniowy pucz gen. Janajewa (18–21.08.1991) przyspieszył i tak nieuchronną destrukcję organów władzy ZSRR. Jej kompetencje stopniowo zaczęły przejmować władze Rosji. Zaraz po stłumieniu puczu doszło do dramatycznego spotkania Gorbaczowa z Jelcynem na forum nadzwyczajnej sesji Rady Najwyższej (23.08.). W jego rezultacie prezydent Rosji faktycznie pozbawił prezydenta ZSRR władzy i wpływu na bieżące decyzje polityczne. Gorbaczow nie do końca zdawał sobie sprawę z faktu, że sierpniowy pucz zmienił nie tylko państwo, ale też charakter jego władzy.

6 września 1991 r. dekretem Jelcyna wprowadzono zakaz działalności KPZR i KP RSFR na terenie Rosji oraz zapowiedziano likwidację ich struktur organizacyjnych. Szczególne znaczenie z punktu widzenia budowy nowego reżimu miały dekrety Jelcyna, w których podporządkowywał on sobie wszystkie organa władzy wykonawczej ZSRR na terenie Rosji, włączając w to również resorty siłowe i KGB (26.11.1991 r.). Jelcyn tworzył w ten sposób polityczno-prawne podstawy władzy prezydenckiej w Rosji. W pierwszych dniach września 1991 r. szef administracji B. Jelcyna – G. Burbulis, w swoim przemówieniu do Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR zapowiedział, że Rosja nie będzie respektowała i finansowała decyzji struktur Związku. Na początku września 1991 r. Rada Najwyższa ZSRR przyjęła trzy uchwały w sprawie uznania niepodległości republiki Litwy, Łotwy i Estonii. Regulacji tych dokonano z pogwałceniem art. 70, 71, 72, 74 i 76 konstytucji ZSRR z 1977 r. oraz rozporządzenia Rady Najwyższej ZSRR z 3 kwietnia 1990. ZSRR zmierzał do swego kresu.

Następnie 8 grudnia 1991 r. przywódcy Rosji, Ukrainy i Białorusi zgodną formułą, chociaż nie do końca legalną, zadecydowali o rozwiązaniu ZSRR. Kwestie formalnoprawne uczestnicy porozumienia obeszlili, powołując się na układ związkowy z 1922 r. Miało to swoją logikę. Związek Radziecki rozwiązywały te same państwa, które powołały go do życia. W tym samym dniu podpisano również pakt o inauguracji Wspólnoty Niepodległych Państw. Porozumienie to było w różny sposób postrzegane przez układających się liderów. Jelcyn liczył na odbudowanie Związku w nowej formule, ale pod przewodnictwem Rosji. Dla Ukrainy WNP była formą niekonfrontacyjnego rozstania się z potężnym sąsiadem. „Porozumienia białowieskie” stanowiły w swojej istocie zamach stanu obliczony na pozbycie się krępujących więzów władzy, struktur i aparatu państwa sowieckiego. Pozwoliły też na wybicie się na niepodległość państw byłego już ZSRR oraz polityczną swobodę ich liderów. W tym znaczeniu konsekwencje podpisanych porozumień okazały się sukcesem spiskowców.

## Wnioski

Formalnie Związek Radziecki zakończył swoje istnienie 24 grudnia 1991 r. wraz z dymisją Gorbaczowa z funkcji prezydenta ZSRR. W rzeczywistości proces rozpadu państwa i degrengolady władzy centralnej sprawiły, że epizod ten był nieuchronny co najmniej od kilkunastu miesięcy. Jednym z elementów warunkujących rozpad ZSRR były jednocześnie rządy dwóch prezydentów: Rosji – Borysa Jelcyna i ZSRR – Michaiła Gorbaczowa – na tym samym terytorium, to zaś było pochodną kryzysu państwa sowieckiego i jego przywództwa, które nie potrafiło w sposób legalny zapobiec secesji republik związkowych i faktycznej dwuwładzy. W tym wypadku ważniejsza od litery prawa była jednak praktyka polityczna, zmiany w ustawodawstwie dokonywano bowiem stosownie do ewoluujących potrzeb i okoliczności w reakcji na bieżące wydarzenia polityczne.

Próba umocnienia (i legitymizacji) władzy Gorbaczowa był wybór na prezydenta ZSRR, którego dokonano w wyniku zmian w radzieckiej konstytucji. Fakt ten nie tylko nie wzmocnił jednak jego pozycji, a wręcz ją osłabił. Analogiczne zmiany w konstytucjach republik zaczęli forsować lokalni liderzy, dla których wybór (nie zawsze demokratyczny) na prezydenta republiki dawał do ręki realną i coraz bardziej niezależną od politycznego centrum władzę oraz płynące z niej profity. Wybór Jelcyna na prezydenta RSFRR (12 czerwca 1991 r.), a co za tym idzie pojawienie się nowego, suwerennego podmiotu politycznego – Rosji, to faktyczny koniec ZSRR. Secesja Rosji była ostateczną klęską Gorbaczowa i idei utrzymania jedności Związku. Niepodległa Rosja mogła istnieć tylko po likwidacji ZSRR, Związek Radziecki nie mógł zaś funkcjonować bez oparcia w największej, najsilniejszej i najważniejszej republice związkowej.