

Michał Daniłowski

Najwyższa Izba Kontroli w Warszawie
e-mail: michal-danilowski@o2.pl

ORCID 0000-0002-0453-5200

DOI: 10.15290/mhi.2019.18.02.05

Ewolucja systemu kontroli państwowej w Rosji Radzieckiej i Związku Radzieckim w latach 1917–1953

ABSTRAKT

Zagadnienie kontroli odgrywało istotną rolę w ideologii komunistycznej. Koncepcję kontroli robotniczej komunistów próbowali wcielić w życie jeszcze przed Rewolucją Październikową. W historii kontroli państwowej w Związku Radzieckim kluczową rolę odegrały czasy stalinowskie. Lenin, chociaż będący twórcą i głównym ideologiem nowo powstałego państwa, ze względu na swoją chorobę i śmierć niedługo po zakończeniu wojny domowej w Rosji, nie miał możliwości wprowadzenia w życie sporej części głoszonych przez siebie postulatów. Stosunkowo długi, bo niemal 30-letni okres rządów Stalina (lata 1924–1953) oraz zakres władzy, jaką udało mu się uzyskać, umożliwiły mu realizację leninowskich idei wedle własnej wizji. Wypracowane w latach 1917–1953 wzorce kontroli państwowej były w dużej mierze powielane w następnych latach istnienia Związku Radzieckiego. Ze względu na ekspansję komunizmu po II wojnie światowej były również przejmowane przez inne kraje socjalistyczne. Celem tej publikacji jest ukazanie charakterystycznych cech dla poszczególnych etapów ewolucji systemu kontroli państwowej w Rosji Radzieckiej i Związku Radzieckim w latach 1917–1953 oraz wskazanie czynników, które determinowały te zmiany.

ABSTRACT

The evolution of the state control system in Soviet Russia and the Soviet Union in 1917–1953

The issue of control played an important role in communist ideology. The concept of workers' control was tried by the communists before the October Revolution. Stalinist times played a key role in the history of state control in the Soviet Union. Lenin, although the creator and main ideologist of the newly created state, due to his illness and death shortly after the end of the civil war in Russia, had no opportunity to implement a large part of his postulates. The relatively long, almost 30-year period of Stalin's rule (1924–1953), and the scope of power he managed to obtain enabled him to implement Leninist ideas according to his own vision. The patterns of state control developed in 1917–1953 were largely reproduced in the following years of the Soviet Union's existence. Due to the expansion of communism after World War II, they were also taken over by other socialist countries. The purpose of this publication is to show the characteristic features of the various stages of the evolution of the state control system in Soviet Russia and the Soviet Union in 1917–1953, and to indicate the factors that determined these changes.

Słowa kluczowe: kontrola państwowa, Związek Radziecki, komunizm, stalinizm

Key words: state control, Soviet Union, communism, stalinism

Zagadnienie kontroli w ideologii komunistycznej przed Rewolucją październikową

Temat szeroko pojętej kontroli interesował już pierwszych teoretyków komunizmu, począwszy od Marksa. W tomie trzecim swego najbardziej monumentalnego dzieła „Kapitał: krytyka ekonomii politycznej”, odniósł się do kwestii kontroli omawiając pojęcie wolności¹. Stworzony przez niego metaforyczny obraz „królestwa wolności” oraz „królestwa konieczności” był ściśle związany ze sferą produkcji materialnej. Zgodnie z tym poglądem, uspołeczniony człowiek oraz zrzeszeni producenci mieli poddawać wspólnej kontroli swoją wymianę materii z przyrodą. Marks postrzegał więc kontrolę w kategoriach ekonomicznych i społecznych, nie przywiązywał do niej jednak wielkiej wagi. Zgodnie z zawartą w Manifeście Komunistycznym tezą², najbliższym celem komunistów

¹ K. Marks, *Kapitał: krytyka ekonomii politycznej*, t. 3, [w:] Karol Marks, Fryderyk Engels. *Dzieła*, t. 25, cz. 2, Warszawa 1984, s. 560-561.

² K. Marks, F. Engels, *Manifest Partii Komunistycznej*, Warszawa 2018, s. 20.

było zdobycie władzy politycznej przez proletariatus. Cel ten był nierozzerwalnie związany z kwestią ukształtowania proletariatus w klasę oraz obaleniem burżuazji. Jak słusznie zauważono³, w zachodniej Europie socjaliści zmagali się z kapitalistami indywidualnymi lub zorganizowanymi w trusty bądź monopole, podczas gdy w Rosji rewolucjoniści walczyli z państwem i jego aparatem. Siłą rzeczy, pierwsi teoretycy komunizmu, przygotowujący podwaliny pod rewolucję w zachodniej części Europy, skupiali się na zagadnieniach istotnych w ich geopolitycznym położeniu. Szeroko rozumiana kwestia kontroli pozostawała więc tematem pobocznym.

Lenin musiał realizować wizję robotniczej rewolucji w zupełnie innej rzeczywistości niż zachodnioeuropejscy komuniści. W ówczesnej Rosji, opartej na rolnictwie, robotnicy nie mieli możliwości ukształtowania się w społecznie dominującą klasę. Burżuazja nie stanowiła też dla ewentualnej rewolucji takiego zagrożenia, jak w rozwiniętych przemysłowo krajach zachodniej Europy. Lenin, propagandowo podkreślając konieczność kształtowania klasy robotniczej i walki z burżuazją, postanowił jednak skupić się na zdobyciu władzy politycznej przez proletariatus, a w rzeczywistości przez jego samozwańczą awangardę – bolszewików. Podkreślał on, że rewolucja ma polegać nie na tym, by nowa klasa rozkazywała, rządziła za pomocą starej maszyny państwowej, lecz na tym, by tę maszynę zburzyła i rządziła za pomocą nowej maszyny⁴. Z tego względu rosyjscy komuniści na dalszym planie stawiali kwestie stosunków społecznych i ekonomicznych, wysuwając na pierwszy plan postulaty polityczne i ustrojowe. Zarzucał on swym oponentom omijanie kwestii stosunku rewolucji proletariackiej do państwa, podczas gdy dla niego była to sprawa priorytetowa. Lenin uważał, że robotnicy zdobywszy władzę polityczną zdruzgocą dawny aparat biurokratyczny i zastąpią go nowym, złożonym z robotników. Jednym ze wskazywanych przez niego środków, mających zapobiec przekształceniu nowego aparatu władzy w biurokrację, miało być natychmiastowe przejście do tego, by wszyscy pełnili czynności kontroli i nadzoru, by wszyscy na pewien czas stawali się biurokratami i wskutek tego nikt nie mógł się stać biurokratą⁵.

Kwestia kontroli zajmowała więc istotne miejsce w działalności Lenina. Stwierdził on nawet, że zagadnienie kontroli powinno znaleźć się w programie każdego naprawdę rewolucyjnego rządu, który chciałby uratować Rosję od wojny i głodu. Uważał, że wystarczyłoby powołać samą ludność do nadzoru nad kapitalistami, a kontrola w Rosji byłaby urzeczywistniona⁶. Lenin postulował, co było jak najbardziej zgodne z doktryną marksistowską, obowiązkowy udział w kontroli robotników⁷. Abstrakcyjne rozważania Marksa dotyczące kontroli

³ R. Wraga, *Ustrój sowiecki: marksizm a stalinizm, komunizm a sowietyzacja*, Rzym 1945, s. 17-18.

⁴ W.I. Lenin, *Państwo a rewolucja*, Warszawa 1953, s. 131.

⁵ Ibidem, s. 126.

⁶ W.I. Lenin, *Groźąca katastrofa i jak z nią walczyć*, Warszawa 1952, s. 12.

⁷ Idem, *Grozi rozprężenie*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 24, Warszawa 1952, s. 415.

dostosował do rosyjskiej, rewolucyjnej rzeczywistości. Koncepcję kontroli robotniczej, będącej *de facto* kontrolą społeczną środków produkcji realizowaną przez robotników, próbowano wdrożyć jeszcze przed objęciem władzy przez bolszewików. Na skutek pogłębiającego się po rewolucji lutowej kryzysu gospodarczego i politycznego, przy braku silnej administracji centralnej i niedoborach aprowizacyjnych, robotnicy w niektórych zakładach przemysłowych przejmowali nad nimi władzę i wprowadzali w nich kontrolę robotniczą. Posiadanie większości przez inne ugrupowania socjalistyczne (eserowców i mieńszewików), niepopierające metod stosowanych przez bolszewików, w podstawowych pod względem znaczenia radach robotniczych, uniemożliwiło powszechne wprowadzenie kontroli robotniczej⁸.

Lenin chciał więc oprzeć kontrolę na tzw. czynniku społecznym. Nie mający doświadczenia i fachowej wiedzy, ale zapewniający realizację celu, jakim było całkowite regulowanie produkcji⁹, czyli faktyczne wprowadzenie gospodarki planowej. Ostatecznie realizacja tego celu nie powiodła się za życia Lenina, gdyż na skutek zapaści gospodarczej zmuszony był do wprowadzenia tzw. NEP-u, czyli Nowej Ekonomicznej Polityki, przywracającej częściowo gospodarkę rynkową. Dopiero Stalin, realizując program powszechnej kolektywizacji rolnictwa i forsownej industrializacji, spełnił ten jeden z podstawowych postulatów komunizmu. Zmiany te nie pozostały bez wpływu na system kontroli państwowej. Oparcie kontroli państwowej wyłącznie na tzw. czynniku społecznym było oczywiście założeniem utopijnym, m.in. ze względu na zależność między skutecznością kontroli a profesjonalizmem kadry wykonującej czynności kontrolne. Ten związek przyczynowo-skutkowy bolszewicy dostrzegli niezwykle szybko po przejściu władzy. Chociaż nigdy nie zrezygnowali z kontroli społecznej, nadając jej, przynajmniej propagandowo, istotną rangę, szybko przystąpili do tworzenia profesjonalnych organów kontroli. Przejęcie władzy w państwie wiązało się z koniecznością powołania zinstytucjonalizowanego, podległego partii systemu kontroli państwowej. Kontrolę tą mieli sprawować oczywiście robotnicy, ale w ramach nowego aparatu władzy.

System kontroli w pierwszych latach Rosji Radzieckiej

Pierwszym aktem prawnym regulującym kwestię kontroli w Rosji Radzieckiej był uchwalony już 14 listopada 1917 r. dekret Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego (dalej: WCKW) – prawo o kontroli robotniczej. Na mocy tego aktu organy kontroli dysponowały stosunkowo szerokimi

⁸ H. Zand, *Taktyka bolszewików w okresie pokojowego rozwoju rewolucji 27 luty – 4 lipiec 1917*, Łódź 1962, s. 176-184.

⁹ W.I. Lenin, *O ekonomicznych środkach walki z rozprężeniem*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 24, Warszawa 1952, s. 544.

uprawnieniami, mogły kontrolować nie tylko dokumenty związane ze sprawozdawczością, ale również korespondencję służbową przedsiębiorstwa. Kontrolowana jednostka, nawet jeśli nie została jeszcze znacjonalizowana, nie mogła zasłonić się tajemnicą handlową¹⁰. Komitety i rady sprawujące kontrolę w poszczególnych zakładach pracy podlegały radom obejmującym swym zasięgiem poszczególne gubernie bądź największe miasta lub rejonny przemysłowe. Struktura ta nie była więc jednolita. Jej spójność miała zapewniać Wszechrosyjska Rada Kontroli Robotniczej. Znaczenie kontroli robotniczej w walce o nacjonalizację przemysłu było propagandowo podkreślane chociażby w tzw. krótkim kursie, będącym stalinowską wykładnią historii partii bolszewickiej¹¹. Pomimo kładzenia tak dużego propagandowego nacisku na ten rodzaj kontroli, zaledwie w trzy tygodnie po wydaniu dekretu regulującego kwestię kontroli robotniczej, na mocy dekretów Rady Komisarzy Ludowych (dalej:RKL) Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z dnia 5 grudnia 1917 r. „O utworzeniu Kolegium Kontroli Państwowej” oraz „O prawach Komisarza Ludowego Kontroli Państwowej w Radzie Komisarzy Ludowych” powołano pierwszy zinstytucjonalizowany radziecki organ kontroli państwowej. Terenowymi organami kontroli zostały kolegia ewidencyjno-kontrolne tworzone w poszczególnych guberniach i rejonach. Ludowy Komisarjat Kontroli Państwowej nie był jedynym organem kontrolnym w tym czasie. Podobną funkcję pełniły organy kontroli resortowej, spośród których najdonioślejszym znaczeniem cieszyła się inspekcja działająca przy Najwyższej Radzie Gospodarki Ludowej (dalej:NRGL). W ten sposób pod koniec 1919 r. uformowały się trzy pionierzy kontroli: Ludowy Komisarjat Kontroli wraz z podległymi mu organami, kontrola resortowa sprawowana przez poszczególne ludowe komisariaty i organy centralne (np. NRGL) oraz robotnicza inspekcja kontrolna¹². Był to więc system rozbudowany, ale niespójny. Stalin dosyć szybko, bo już w styczniu 1919 roku zwrócił uwagę na ułomności radzieckiego systemu kontroli¹³. Jako, że wtedy głównym polem jego zainteresowania, podobnie jak i większości towarzyszy partyjnych, była sytuacja na froncie wojennym, skupił się na reformie systemu kontroli na odcinku wojskowym, postulując wprowadzenie komisji kontrolno-rewizyjnej przy Radzie Obrony. Zwracał on uwagę na to, że samo pociąganie do odpowiedzialności, chociaż absolutnie konieczne i zupełnie celowe, jest niewystarczające. Zgodnie z jego koncepcją komisja kontrolno-rewizyjna miałyby gromadzić doświadczenia (używając bardziej współczesnej terminologii: wzorce działania) i przekazywać je młodym

¹⁰ A.E. Łuniew *Kontrola Państwowa w ZSRR*, tłum. T. Raabe i Sz. Zylberberg, Warszawa 1952, s. 25.

¹¹ *Historia Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików): krótki kurs*, Warszawa 1955, s. 224.

¹² A. Sylwestrzak, *Kontrola państwowa w europejskich krajach socjalistycznych*, Warszawa 1986, s. 76.

¹³ J.W. Stalin, F.E. Dzierżyński, *Sprawozdanie Komisji KC Partii i Rady Obrony dla towarzysza Lenina o przyczynach upadku Permu w grudniu 1918 roku*, [w:] Stalin. *Dzieła*, t. 4, Warszawa 1953, s. 233-234.

pracownikom. Pełniłaby więc de facto także funkcję szkoleniową. Pomysł ten nie wszedł jednak do realizacji, chociaż konieczność reformy systemu kontroli państwowej dostrzegali inni radzieccy przywódcy, z Leninem na czele. Skupiał się on głównie na kwestii ustalania zakresu odpowiedzialności poszczególnych osób w kontrolowanych jednostkach, walce z nieefektywnością w pracy oraz wykrywaniem nadużyć¹⁴. Lenin kładł bardzo duży nacisk na swoiste „uspołecznienie kontroli”, nawet tej zinstytucjonalizowanej, domagając się wprowadzenia w drodze ustawy systematycznego udziału świadków spośród ludności proletariackiej¹⁵. Stalin, będący od 30 kwietnia 1919 r. Ludowym Komisarzem Kontroli Państwowej w pełni poparł Lenina, chociaż z jego ówczesnych, jak i późniejszych wypowiedzi można wnioskować, że był raczej zwolennikiem profesjonalizacji kontroli państwowej. Trzeba jednak zaznaczyć, że sam Stalin podchodził też wybiórczo do kwestii kontroli, np. odmawiając Leninowi przeprowadzenia kontroli, która mogłaby uderzyć w Zinowjewa (kierującego partią bolszewicką w Piotrogradzie), tym samym tolerując korupcję, pod warunkiem, że dotyczyła jego sojuszników¹⁶.

Utworzenie Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej

Lenin, przygotowując założenia ustawy, powołującej nowy organ kontroli państwowej, konsekwentnie stał na stanowisku jego jak największego uspołecznienia. Chciał zaangażowania jak największych mas pracujących w kontrolę, w szczególności kobiet, przy czym przewidywał również udział osób bezpartyjnych (wynikało to z konieczności wysyłania mężczyzn, w tym przede wszystkim członków i sympatyków partii bolszewickiej, na front wojenny). W roli świadków przy czynnościach kontrolnych przewidywał udział nawet niepiśmiennych robotników i chłopów¹⁷. Zgodnie ze wskazówkami Lenina doszło do połączenia kontroli państwowej i społecznej w jeden organ. Na mocy „Ustawy o Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej”, zatwierdzonej 7 lutego 1920 r. przez WCKW utworzono jednolity organ kontroli państwowej – Inspekcję Robotniczo-Chłopską (dalej: IRCh), która była dosyć często poddawana reformom. Pozostawiono jednak strukturę zbliżoną do rozwiązań przyjętych w 1917 r. Na szczeblu centralnym działał Ludowy Komisariat Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej, w którym istniały centralne inspekcje, takie jak żywnościowa czy oświaty i propagandy.

¹⁴ W.I. Lenin, *Szkielet przepisów dotyczących zarządzania instytucjami radzieckimi*, [w:] idem, *O usprawnieniu aparatu państwowego oraz o walce z biurokratyzmem i mitręgą w urzędowaniu. Listy i notatki 1917–1922*, Warszawa 1950, s. 14–16.

¹⁵ Idem, *Notatka dla J.W. Stalina w sprawie reorganizacji kontroli państwowej*, [w:] idem, *O usprawnieniu aparatu państwowego...*, s. 21.

¹⁶ O. Figes, *Tragedia narodu. Rewolucja rosyjska 1891–1924*, Wrocław 2009, s. 703–704.

¹⁷ W.I. Lenin, *List do J.W. Stalina w sprawie opracowania ustawy o Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej*, [w:] idem, *O usprawnieniu aparatu państwowego...*, s. 29.

W terenie tworzono gubernialne i powiatowe (lub rejonowe) inspekcje o ograniczonym terytorialnie zasięgu działania oraz dwie inspekcje eksterytorialne: wojenno-morską oraz komunikacji. Stalin, stojąc na czele IRCh, nadal podkreślał braki kadrowe z jakimi zmagają się radziecka administracja. Z racji na to, że w szeregach partii bolszewickiej, co rozumiało, dominowali robotnicy i chłopcy, administrację publiczną oparto w dużej mierze na kadrach z czasów carskiej Rosji. Stalin wykorzystywał to propagandowo, twierdząc, że biurokracyzm został złamany, ale biurokraci pozostali¹⁸. Kontynuował więc on nakreśloną już wcześniej przez Lenina wizję walki z biurokracją. Stalin jako dwa podstawowe zadania IRCh wskazał pomoc organizacyjną innym pracownikom aparatu państwowego oraz przygotowywanie przyszłych kadr administracji publicznej. Krytykował on, jak to sam ujmował „policyjne metody” stosowane w kontroli państwowej w czasach carskich. Wskazywał, że najważniejszą rzeczą nie jest łapanie przestępców, lecz przede wszystkim poznawanie rewidowanych instytucji, wnikliwe zapoznawanie się z nimi, poznawanie ich wad i zalet oraz doskonalenie tychże instytucji¹⁹. Koncepcja ta, zgodna z wcześniej głoszonymi przez Stalina poglądami, nadawała IRCh bardziej charakter instytucji audytowej niż kontrolnej. Stalin, przynajmniej w sferze deklaratywnej, w kwestii kontroli państwowej kładł nacisk na inne aspekty niż Lenin dotychczas. Ten ostatni jednak również zaczął dostrzegać w IRCh instrument mogący służyć naprawie radzieckiej administracji. Zaczął nawet krytykować Ludowego Komisarza IRCh, że podległa mu instytucja co prawda wykrywa nieprawidłowości w kontrolowanych jednostkach, ale nie przedstawia rozwiązań jakie należy przyjąć w celu poprawy sytuacji²⁰. Stalin, przyjmując oczywiście uwagi Lenina, nie ukrywał jednocześnie słabości swojej inspekcji (niedobory kadrowe, brak funduszy, konflikty personalne)²¹. Powołanie IRCh doprowadziło do pewnego uporządkowania wcześniej nazbyt rozbudowanego systemu kontroli państwowej. Narastały jednak spory kompetencyjne między IRCh i terenowymi organami władzy radzieckiej z jednej strony, a prokuraturą z drugiej. W rozwiązanie tej kwestii osobiście włączył się Lenin. Stwierdził on, że IRCh ocenia decyzje władz lokalnych nie tylko z punktu widzenia praworządności, ale też celowości. Prokurator natomiast odpowiada za to, aby żadna decyzja władz terenowych nie była sprzeczna z ustawą²². Rozwiązanie było pozornie korzystne dla kontroli państwowej, ponieważ zgodnie z nim, prokuratura w przeciwieństwie do IRCh mogła kierować się jedynie kryterium

¹⁸ J.W. Stalin, *Przemówienie na otwarcie pierwszej ogólnorosyjskiej narady odpowiedzialnych pracowników Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej*, [w:] idem, *Dziela*, t. 4, Warszawa 1953, s. 375.

¹⁹ Ibidem, s. 377.

²⁰ W.I. Lenin, *W sprawie zadań RKL, ich pojmowania i wykonania*, [w:] idem, *O usprawnieniu aparatu państwowego*, s. 49-53.

²¹ Ibidem, s. 54.

²² W.I. Lenin, *O „podwójnym” podporządkowaniu i o praworządności*, [w:] idem, *Dziela*, t. 33, Warszawa 1957, s. 375.

legalności. Ze względu na przyznanie prokuratorze prawa zakładania protestu, w praktyce powstawało wiele konfliktów kompetencyjnych. Jeszcze na początku lat pięćdziesiątych w radzieckiej doktrynie pojawiały się opinie, że praktyka nie ustaliła dotychczas ścisłego rozgraniczenia funkcji pomiędzy nadzorem prokuratorским a kontrolą wykonania²³.

Kontrola partyjno-rządowa

Potrzeba reformy radzieckiego systemu kontroli państwowej była niekwestionowana. Na początku 1923 r. Lenin ogłosił na łamach „Prawdy”²⁴ koncepcję połączenia IRCh z Centralną Komisją Kontrolną (dalej:CKK), będącą organem kontroli partyjnej, powołanym na mocy Rezolucji w sprawie komisji kontroli²⁵, podjętej na X Zjeździe Rosyjskiej Komunistycznej Partii (bolszewików) (dalej: RKP(b)) w marcu 1921 r. Podporządkowane jej były odpowiednie komisje na szczeblu obwodowym i gubernialnym. Zjazd odbył się w momencie, w którym widmo obalenia władzy radzieckiej przez zagraniczną interwencję, bądź przeciwników nowego reżimu wewnątrz kraju, zostało odsunięte. Lenin postanowił więc wykorzystać sytuację i umocnić swoją władzę w RKP(b). To właśnie na X Zjeździe ogłoszono zakaz frakcyjności tj. tworzenia jakichkolwiek grup wyrażających odmienne zdanie od kierownictwa partii. Egzekwowaniem tego zakazu miała się zająć właśnie kontrola partyjna, której nadrzędnym celem było „umocnienie jedności i autorytetu partii”. Pod koniec życia Lenin bardzo krytycznie wyrażał się na temat IRCh. Twierdził, że nie ma gorzej zorganizowanej instytucji, a nadzorujący ją Komisariat nie posiada cienia autorytetu²⁶. Kwestię reformy kontroli państwowej Lenin łączył z potrzebą podniesienia standardów całej administracji publicznej. Co ciekawe, namawiał do korzystania z doświadczeń państw burżuazyjnych, chociaż sam zakładał stosowanie metod kontroli takich, jak przeprowadzanie prowokacji, co byłoby nie do przyjęcia w demokratycznych krajach kapitalistycznych²⁷. Samo powołanie kontroli partyjno-rządowej było na tyle niezwykłym rozwiązaniem, że nawet wśród europejskich państw socjalistycznych zostało później wykorzystywane jedynie w Bułgarii i NRD, z czego tylko w Niemczech Wschodnich stało się rozwiązaniem długoterminowym²⁸. Połączenie IRCh z CKK w swym założeniu miało zapewnić większą elastycz-

²³ A.E. Łuniew, op. cit., s. 19.

²⁴ W.I. Lenin, *Jak powinniśmy zreorganizować Inspekcję Robotniczo-Chłopską*, [w:] idem, *Dziela*, t. 33, Warszawa 1957, s. 498-504.

²⁵ *Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego w rezolucjach i uchwałach zjazdów, konferencji i posiedzeń plenarnych KC*, cz. 1: 1898-1924, Warszawa 1956, s. 608-610.

²⁶ W.I. Lenin, *Lepiej mniej, ale lepiej*, [w:] idem, *Dziela*, t. 33, Warszawa 1957, s. 509.

²⁷ Ibidem, s. 511.

²⁸ A. Sylwestrzak, *Kontrola w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1985, s. 11-13.

ność tym instytucjom²⁹. W rzeczywistości zespolenie to spowodowało wzrost znaczenia CKK kosztem skompromitowanej zdaniem Lenina IRCh. Głównymi zadaniami stojącymi przed zreformowaną kontrolą państwową miały być walka z biurokracją oraz wsparcie industrializacji kraju³⁰. Pomimo tego, że XII Zjazd RKP(b) w kwietniu 1923 r. był pierwszym, w którym ze względu na stan zdrowia nie mógł osobiście uczestniczyć Lenin, wszystkie jego tezy dotyczące reformy systemu kontroli państwowej zostały uwzględnione w Rezolucji w sprawie zadań IRCh i CKK³¹. Zadania postawione tym połączonym organom kontroli można zsumować w trzy bloki tematyczne: walka z biurokracją i doskonalenie administracji publicznej; kontrola, ocena i pociąganie do odpowiedzialności kierowników oraz szeregowych pracowników aparatu państwowego; działalność propagandowa i wykonywanie specjalnych zadań wyznaczanych przez władze partyjne bądź państwowe. Powołanie nowej formy kontroli nie oznaczało całkowitego połączenia kontroli państwowej (rządowej) z kontrolą partyjną. Zespolenie tych organów odbyło się na podstawie uchwał podjętych przez Centralny Komitet Wykonawczy (dalej: CKW) ZSRR i RKL ZSRR. Największa integracja została dokonana w zakresie kadrowym. Charakterystycznym było nadanie wiodącej roli pracownikom CKK. To oni obejmowali kierownictwo w niższych jednostkach kontroli, CKK wyznaczało również komisarza IRCh³². Nawet po śmierci Lenina radzieckie władze podkreślały znaczenie udziału szerokich mas robotników i chłopów w kontroli państwowej³³. Nacisk kontroli został natomiast przeniesiony na zwalczanie „naruszeń demokracji wewnątrzpartyjnej”³⁴, tj. walki Stalina z opozycją trockistowską. Tradycyjne hasła związane z kontrolą państwową takie, jak „walka z biurokracją” zeszyły na dalszy plan.

Realizacja stalinowskiej wizji systemu kontroli państwowej

W miarę utrwalania władzy przez Stalina widać było jego dążenie do zmiany systemu kontroli państwowej. Zapowiedzią przyszłej reformy było powołanie w 1930 r. Komisji Wykonania przy RKL ZSRR. W jej skład wchodził m.in. Ludowy Komisarz IRCh. Jej głównymi zadaniami były kontrola wykonania oraz walka o dyscyplinę³⁵. Powołanie tego organu zbiegło się w czasie z zakończeniem przez Stalina NEP-u i rozpoczęciem kolektywizacji i forsownej

²⁹ W.I. Lenin, *Lepiej mniej...*, s. 515.

³⁰ Ibidem, s. 520-521.

³¹ *Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego w rezolucjach...*, s. 828-833.

³² A. Sylwestrzak, *Kontrola państwowa...*, s. 149.

³³ *Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego w rezolucjach i uchwałach zjazdów, konferencji i posiedzeń plenarnych KC, cz. 2: 1924-1930*, Warszawa 1957, s. 239-240.

³⁴ Ibidem, s. 474-475.

³⁵ A.E. Łuniew, op. cit., s. 47.

industrializacji ZSRR. Niezbędny stał się organ, który będzie kontrolował wykonanie planów gospodarczych i zapewniał utrzymanie dyscypliny w administracji publicznej w czasie realizacji olbrzymich inwestycji przemysłowych oraz związanych z tworzeniem kołchozów. Główne założenia reformy systemu kontroli państwowej Stalin przedstawił w Referacie³⁶ sprawozdawczym na XVII Zjeździe Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików) (dalej: WKP(b)) w styczniu 1934 r. Zjazd ten bywa nazywany „zjazdem zwycięzców”. Określenie to nawiązuje do zakończenia przez Stalina rozprawy z opozycją wewnątrz partii. Moment ten jest szczególny w historii ZSRR również dlatego, że zjazd odbył się po zakończeniu tzw. pierwszej pięciolatki z lat 1928–1932, czyli planu gospodarczego, który miał za zadanie znieść własność prywatną i rozpocząć intensywną industrializację Związku Radzieckiego połączoną z kolektywizacją wsi. Stalin w swoim referacie podkreślał, że jednym z podstawowych problemów ZSRR jest brak kontroli wykonania i w związku z tym wskazywał na konieczność reorganizacji CKK i IRCh. Przez kontrolę wykonania rozumiał kontrolę nad tym, jak wykonuje się uchwały „centrum”, tj. centralnych władz partii, faktycznie dyktowane przez Stalina. W jego ocenie dotychczasowa IRCh ze względu na swoją organizację nie mogła sprostać wymogom związanym ze sprawowaniem kontroli wykonania. Twierdził, że nie można kontynuować błędnego założenia o dokonywaniu inspekcji wszystkich i wszystkiego ze względu na to, że gospodarka radziecka od czasów utworzenia IRCh znacząco się rozrosła, w szczególności na skutek realizacji pierwszej pięciolatki. Stalin przyrównał kontrolę wykonania do reflektora, który pomaga w każdej chwili oświetlić stan pracy aparatu i wyciągnąć na światło dzienne biurokratów. Stali się oni ponownie wrogiem numer jeden kontroli państwowej. Stalin, nie bez racji, zauważył, że nie ma już niebezpieczeństwa rozłamu w partii, tym samym należało dotychczasową CKK oddzielić od kontroli rządowej i zastąpić Komisją Kontroli Partyjnej przy KC WKP(b), mającą nowe zadania i kompetencje. Zgodnie z wytycznymi Stalina już 11 lutego 1934 r. została opublikowana uchwała CKW ZSRR i RKL ZSRR o rozwiązaniu IRCh oraz przekształceniu Komisji Wykonania na Komisję Kontroli Radzieckiej (dalej: KKR) przy RKL, która stała się odtąd samodzielnym organem kontroli państwowej, niezależnym od kontroli partyjnej. W Konstytucji ZSRR z 1936 r. (tzw. konstytucja stalinowska) znalazły się regulacje dotyczące kontroli państwowej, miały one jednak charakter lakoniczny. W art. 78, wśród związkowo-republikańskich Komisarjatów Ludowych, wymieniono Ludowy Komisarjat Kontroli Państwowej (dalej: LKKP). Był to jedyny fragment stalinowskiej ustawy zasadniczej traktujący o kontroli państwowej, określał on jednak jej kluczowe aspekty organizacyjne. Usankcjonowano więc istniejący od 1934 r. model kontroli rządowej. Dokonano zmiany ustrojowej pozycji naczelnego organu

³⁶ J.W. Stalin, *Zagadnienia...*, s. 576-578.

kontroli, który przestał być ciałem działającym przy RKL, a został włączony do rządu jako pełnoprawny Komisariat Ludowy. Zgodnie z zawartą w konstytucji dyspozycją 6 września 1940 r. utworzono LKKP (przemianowany w 1946 r. na Ministerstwo Kontroli Państwowej (dalej: MKP), drogą reorganizacji KKR i Głównej Komisji Wojskowej. Określenie formy organizacyjnej LKKP jako komisariatu związkowo-republikańskiego oznaczało, że będzie działać za pośrednictwem jednoimiennych Komisariatów Ludowych republik związkowych. Może wydawać się zastanawiające, dlaczego Stalin, będący niegdyś Ludowym Komisarzem Kontroli Państwowej oraz stojący na czele IRCh, podkreślający w wielu swoich dziełach znaczenie kontroli państwowej, tak mało miejsca poświęcił temu zagadnieniu w konstytucji swojego autorstwa. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na ustrojową pozycję LKKP, które było być może jednym z ważniejszych, ale mimo wszystko jednym z wielu Komisariatów Ludowych. Stalin, w Referacie o projekcie Konstytucji ZSRR wygłoszonym na Nadzwyczajnym VIII Wszechzwiązkowym Zjeździe Rad wskazywał, że część poprawek składanych do projektu Konstytucji ZSRR zmierza do „wciśnięcia” do Konstytucji jak najwięcej tematyki, która powinna być regulowana ustawowo³⁷. Przyjmując takie założenie, niecelowe byłoby regulowanie na poziomie konstytucyjnym pracy jednego z wielu rządowych resortów.

Wnioski

W historii kontroli państwowej w ZSRR można wyróżnić trzy czynniki determinujące odpowiednio jej formę organizacyjną, zadania oraz metody. Czynnikiem mającym decydujący wpływ na formę organizacyjną były powiązane ze sobą zasady: jedności władzy oraz centralizmu demokratycznego. Pierwsza z nich, znana już od czasów monarchii absolutnych, polegała na jedności władzy wykonawczej i ustawodawczej. Chociaż w ustroju komunistycznym wyodrębniano tzw. pion organów państwowych, nie były one od siebie niezależne. Z jednej strony istniała władza ustawodawcza, nazywana organami władzy państwowej. Drugą grupę tworzyły organy administracji państwowej. System uzupełniały również ujmowane rozdzielnie sądy oraz prokuratura. W PRL, po reformie z 1957 r. wyodrębniono również pion organów kontroli państwowej, należy to jednak traktować jako ewenement w krajach o ustroju komunistycznym. Jakkolwiek by nie dokonać podziału na poszczególne pion organów państwowych należy podkreślić, że było to kwestią drugorzędą i nie mogło zagrozić jedności władzy w państwie socjalistycznym. Wynikało to z urzeczywistnienia drugiej z ww. zasad, tj. centralizmu demokratycznego.

³⁷ J.W. Stalin, *O projekcie konstytucji ZSRR: referat na nadzwyczajnym VIII wszechzwiązkowym zjeździe Rad 25 listopada 1936 r.*, Warszawa 1949, s. 21.

Polega ona na tym, że tworzy się hierarchiczną strukturę organizacyjną państwa z centralnym ośrodkiem kierowania³⁸. Taka formuła sprawowania władzy nie pozostawała oczywiście bez wpływu na system kontroli państwowej. W europejskich krajach socjalistycznych ze względu na pozycję ustrojową naczelnego organu kontroli wyróżniano zasadniczo trzy rodzaje kontroli państwowej: rządową, partyjno-rządową oraz usytuowaną przy naczelnym organach przedstawicielskich. Oprócz tego istniały systemy, takie jak jugosłowiański, niedające się przypisać do żadnego z powyższych kryteriów, miały one jednak charakter rozwiązań wyjątkowych, niestosowanych szerzej w innych krajach bloku komunistycznego. Najpowszechniejszą z ww. form kontroli była kontrola rządowa, realizowana bezpośrednio przez wyspecjalizowany resort, bądź instytucję działającą przy Radzie Ministrów (lub jej odpowiedniku). Powszechność tego rozwiązania nie jest przypadkowa. W doktrynie radzieckiej przyjmowano, że kontrola państwowa stanowi część składową aparatu wykonawczo-kierowniczego ZSRR³⁹. Dochodziło w ten sposób do sytuacji, w której naczelny organ kontroli miał za zadanie kontrolować administrację państwową, jednocześnie będąc samemu jej częścią i dodatkowo podlegając Przewodniczącemu Rady Ministrów ZSRR. Nie kłóciło się to jednak z zasadą jedności władzy, zakładającą niepodzielność władzy państwowej i wzajemną zależność poszczególnych jej pionów. Było to również zgodne z zasadą centralizmu demokratycznego, gdyż tworzono jeden, centralny organ kontroli państwowej działający przy pomocy odpowiednich ministerstw poszczególnych republik związkowych, hierarchicznie podporządkowany najwyższym władzom państwowym. Zorganizowanie naczelnego organu kontroli w formie ministerstwa dawało również podstawę do przyznania mu uprawnień władczych, charakterystycznych dla organów wykonawczych. Po wtóre, kierując się przytoczoną wyżej stalinowską tezą, że najważniejszym zadaniem kontroli państwowej jest kontrola wykonania uchwał „centrum”, logicznym jest, iż najlepiej, aby kontrolował to organ będący częścią tego „centrum”, a najważniejsze z gospodarczego punktu widzenia uchwały, czyli plany pięcioletnie, będące głównym przedmiotem zainteresowania ze strony organów kontroli państwowej, były tworzone w rządzie. Dzięki takiemu rozwiązaniu partia komunistyczna, stanowiąca rzeczywisty ośrodek decyzyjny, mogła w razie konieczności dystansować się od administracji państwowej (najczęściej przez przypisywanie odpowiedzialności za niepowodzenia, zwłaszcza gospodarcze, tzw. biurokratom). Komunistyczne koncepcje kontroli państwowej, w okresie po rewolucji październikowej, w większości koncentrowały się wokół rozwijania kontroli rządowej. Wyjątek stanowił stworzony przez Lenina pod koniec jego życia autorski pogląd o kontroli partyjno-rządowej. Należy jednak przyjąć, że był on wynikiem problemów

³⁸ *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 45.

³⁹ A.E. Łuniew, op. cit., s. 15.

organizacyjnych związanych z IRCh oraz walką o umocnienie władzy w partii komunistycznej. Stalin, rozprawiwszy się z opozycją, mógł powrócić do rozwiązania, które biorąc pod uwagę stworzony w ZSRR ustrój wydawało się najbardziej optymalne. Nie był on oczywiście twórcą koncepcji kontroli rządowej ani nawet jej prekursorem w partii bolszewickiej, ale z pewnością można uznać go za zwolennika tego rozwiązania, a zorganizowanie naczelnego organu kontroli państwowej w formie ministerstwa jako jedną z charakterystycznych cech systemu kontroli państwowej w okresie stalinizmu.

Drugim czynnikiem, mającym olbrzymi wpływ na kształt systemu kontroli państwowej w ZSRR było wprowadzenie gospodarki centralnie sterowanej⁴⁰. W początkowym okresie istnienia Rosji Radzieckiej, w warunkach tzw. komunizmu wojennego, Lenin starał się wprowadzić postulaty gospodarcze głoszone od początku istnienia ruchu komunistycznego. Znacjonalizowano banki, transport kolejowy i wodny, rozpoczęto nacjonalizację przemysłu, począwszy od największych zakładów oraz tych mających strategicznie znaczenie w wojennej rzeczywistości ówczesnej Rosji. W 1921 r. Lenin, na skutek pogłębiającej się zapaści gospodarczej państwa, zmuszony był do zmiany swojego podejścia do gospodarki i ogłosił NEP. Zgodnie z tą doktryną przywrócono wolny rynek w gospodarce drobnotowarowej, w zakresie zarówno artykułów rolniczych, jak i przemysłowych. W ograniczonym zakresie zezwolono również kapitałowi zagranicznemu na wejście na rosyjski rynek. Stalin początkowo był zwolennikiem NEP-u. Było to dla niego jednak stadium przejściowe. Na lata 1928–1932 przewidział realizację tzw. pierwszej pięciolatki. Związane z nią były forsowna industrializacja, szczególnie w zakresie przemysłu ciężkiego i maszynowego oraz kolektywizacja wsi. Realizacja zakrojonych na tak wielką skalę inwestycji uwydatniła problemy trapiące CKK-IRCh, które nie były w stanie zapewnić odpowiedniej kontroli wykonania pierwszej pięciolatki. Dlatego jeszcze w czasie jej trwania, powołano Komisję Wykonania przy RKL ZSRR. Pełniła ona rolę organu koordynującego działania kontrolne. Na podstawie tych doświadczeń utworzono już jednolity naczelną organ kontroli KKR przy RKL ZSRR, zreorganizowany następnie w LKKP. Głównym zadaniem postawionym przez Stalina przed kontrolą państwową była kontrola wykonania. Podkreślał on, że nie może się ona odbywać tylko zza biurka i nie tylko na podstawie formalnych sprawozdań, ale przede wszystkim na miejscu pracy według faktycznych rezultatów wykonania⁴¹. Należy jednak zauważyć, że plan gospodarczy był obowiązującym prawem. Radziecka kontrola wykonania obejmowała więc też kontrolę zgodności z normami wynikającymi z przepisów prawa, zarówno wynikających bezpośrednio z „pięciolatki” jak też z aktów prawnych z nią powiązanych. Można więc stwierdzić,

⁴⁰ Szerzej: J. Skodlarski, *Historia gospodarcza*, Warszawa 2012, s. 317-328.

⁴¹ J.W. Stalin, *O brakach w pracy partyjnej i o środkach likwidacji trockistowskich i innych dwulicowców: referat i słowo końcowe wygłoszone na plenum KC WKP(b) 3-5 marca 1937 r.*, Warszawa 1952, s. 37.

że kontrola wykonania w czasach stalinowskich miała tak szeroki zakres pojęciowy, że poza nią pozostaje jedynie, uznawana przez Stalina za niewystarczającą, typowa kontrola finansowa, oparta na badaniu przestrzegania zasad rachunkowości i poprawnej sprawozdawczości finansowej. Za twórcę radzieckiej koncepcji kontroli wykonania należy uznać Lenina, lecz dopiero w czasach rządów Stalina, po rozpoczęciu tzw. pierwszej pięciolatki, mogła ona przyjąć swój finalny kształt. Wprowadzenie gospodarki centralnie sterowanej determinowało też zakres działań kontroli państwowej, która ze względu na skalę i złożoność zagadnień związanych z gospodarką planową, musiała skupić się na kontroli poszczególnych zakładów pracy i organów administracji państwowej związanych bezpośrednio z realizacją „pięciolatek”.

Trzecim czynnikiem, o niebagatelnym znaczeniu dla kierunku rozwoju radzieckiego systemu kontroli państwowej, była koncepcja walki z biurokracją. Hasło to było wielokrotnie powtarzane zarówno przez Lenina, jak i Stalina. Można uznać za ironię to, że swoimi działaniami doprowadzili oni do rozrostu biurokracji do skali nieznannej w Rosji przedrewolucyjnej. Niektórzy badacze, nazywając ZSRR krajem tysiąca i jednego ministerstw⁴², szacują, że biurokracja państwowa zwiększyła się od 1914 r. do 1940 r. nawet siedmiokrotnie⁴³. Rozrost ten był związany między innymi ze stopniową likwidacją własności prywatnej, nacjonalizacją zakładów przemysłowych, banków i innych przedsiębiorstw oraz wywłaszczeniem rolników poprzez stworzenie gospodarstw państwowych (tzw. sowchozów) i spółdzielczych (tzw. kołchozów). Wśród europejskich komunistów pojawiła się nawet koncepcja, że nowa klasa biurokratyczna czerpała swą władzę właśnie z własności kolektywnej, którą administrowała w imieniu państwa i społeczeństwa⁴⁴. Zgodnie z tą teorią partia (nazywana też biurokracją polityczną) stanowi trzon tej nowej klasy biurokratycznej, kierując aparatem złożonym z pozostałych urzędników⁴⁵. Nieodzownym narzędziem, niezbędnym do kierowania tym aparatem, była kontrola państwowa. Partia i administracja państwowa nawzajem się przenikały, gdyż członkowie partii zajmowali stanowiska, najczęściej kierownicze, w aparacie państwowym. Potrzebny był, w szczególności w pierwszych latach istnienia Rosji Radzieckiej i ZSRR, organ, który pozwalałby władzom partyjnym kontrolować pozostałych członków partii. Taką instytucją była właśnie CKK. W pewnym momencie, *de facto* przejęła ona kontrolę państwową w ZSRR. Była to jednak sytuacja przejściowa i po zlikwidowaniu opozycji wewnątrzpartyjnej Stalin przywrócił rozdział między kontrolą partyjną, a państwową. Na rolę biurokracji w ZSRR zwracał uwagę również przebywający na wygnaniu Trocki. Twierdził on, że w żadnym innym reżimie, poza radzieckim,

⁴² R. Wraga, *op. cit.*, s. 71.

⁴³ *Ibidem*, s. 85.

⁴⁴ M. Djilas, *Nowa klasa*, Warszawa 1957, s. 8.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 7.

biurokracja nie osiągnęła takiego stopnia niezależności wobec klasy panującej⁴⁶. Za głównego organizatora biurokracji radzieckiej należy uznać Stalina. Pomimo tego, że jej powstanie, było nieuniknioną konsekwencją realizacji gospodarczego programu Lenina z czasów przedrewolucyjnych i tzw. komunizmu wojennego, nie zdążył on ukształtować aparatu państwowego, który w chwili jego śmierci w dużej mierze składał się jeszcze z urzędników carskich. To właśnie Stalin, już jako sekretarz generalny partii bolszewickiej, zaczął kształtować biurokrację partyjną, a następnie przez niespełna trzydzieści lat tworzył aparat biurokratyczny państwa jako nowy przywódca ZSRR. Hasło walki z biurokracją spośród bolszewików pierwszy wysunął Lenin, nim jeszcze komuniści zdołali objąć władzę w Rosji. Było ono ochoczo wykorzystywane również przez Stalina. Zasadnicza różnica polegała na tym, że Lenin chciał walczyć najpierw z carską administracją publiczną, a później z pozostałościami tej administracji w radzieckim aparacie państwowym. Stalin natomiast prowadził walkę z biurokracją państwową, którą sam stworzył. Walka ta wymagała odpowiednich narzędzi. Niezależnie od tego, czy przeciwnikiem była odziedziczony po carskiej Rosji aparat państwowy wraz z administracją nacjonalizowanych przedsiębiorstw, czy też ukształtowana w pełni biurokracja radziecka, niezbędne były władcze instrumenty, którymi można byłoby oddziaływać na maszynę biurokratyczną. Organom kontroli państwowej, począwszy od przejścia władzy przez bolszewików, nadano uprawnienia umożliwiające bezpośrednie ingerowanie w pracę kontrolowanych jednostek oraz w ich politykę kadrową. Stało się to charakterystyczną cechą radzieckiej kontroli państwowej, niezależnie od jej formy organizacyjnej. Funkcjonariusze MKP mieli prawo do wydawania obowiązujących zarządzeń i nakładania kar⁴⁷. Stalin, pomimo dystansowania się od stosowania „policyjnych metod” w kontroli państwowej, nie ograniczył władczych uprawnień organów kontroli.

Należy zwrócić uwagę również na jeszcze jedną charakterystyczną cechę radzieckiego systemu kontroli państwowej różniącą podejście Stalina od koncepcji przedstawianych przez Lenina. Tą cechą jest profesjonalizacja kontroli państwowej. Wynikała ona zarówno z wprowadzenia gospodarki centralnie sterowanej, jak i stalinowskiej wizji walki z biurokratyzacją. Lenin, nawiązując do marksistowskiej idei kontroli robotniczej, kładł duży nacisk na uspołecznienie kontroli państwowej. Zależało mu na jak najszerszym wciągnięciu mas robotniczych i chłopskich do udziału w kontrolach. On też był twórcą koncepcji połączenia kontroli państwowej z kontrolą partyjną, mającą ze swej natury charakter nieprofesjonalny. Stalin nie negował oczywiście poczynań Lenina i nie zlikwidował kontroli społecznej. W celach propagandowych podkreślał rolę kontroli

⁴⁶ L.D. Trocki, *Zdradzona rewolucja: czym jest ZSRR i dokąd zmierza?*, tłum. A. Achmatowicz, Pruszków 1991, s. 185-186.

⁴⁷ A.E. Łuniew, op. cit., s. 57

„oddolnej”, realizowanej przez podwładnych przez wykazywanie błędów kierowników i wskazywanie dróg ich naprawienia⁴⁸. Dostrzegał jednak konieczność profesjonalizacji kontroli państwowej. Zdawał on sobie sprawę, że kontrolę zarówno nad odziedziczoną z czasów carskich administracją publiczną, jak i stworzoną przez niego samego biurokracją radziecką, mogą zapewnić jedynie odpowiednio wykwalifikowani i opłacani kontrolerzy. W przeciwieństwie do Lenina, który przewidywał udział w czynnościach kontrolnych nawet niepiśmiennych robotników i chłopów, Stalin wyraźnie oddzielił kontrolę państwową, sprawowaną przez zawodowych urzędników, od kontroli społecznej (w tym partyjnej). Zabieg ten był niezbędny zarówno w celu zapewnienia odpowiednich kadr do kontroli złożonych zagadnień związanych z realizacją planów gospodarczych, jak i utrzymania w ryzach rozrośniętego aparatu biurokratycznego.

Bibliografia

Djilas M., *Nowa klasa*, Warszawa 1957.

Figes O., *Tragedia narodu. Rewolucja rosyjska 1891–1924*, Wrocław 2009.

Historia Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików): krótki kurs, Warszawa 1955.

Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego w rezolucjach i uchwałach zjazdów, konferencji i posiedzeń plenarnych KC, cz. 1: 1898–1924, Warszawa 1956.

Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego w rezolucjach i uchwałach zjazdów, konferencji i posiedzeń plenarnych KC, cz. 2: 1924–1930, Warszawa 1957.

Lenin W.I., *Grozi rozprzężenie*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 24, Warszawa 1952.

Lenin W.I., *Grożąca katastrofa i jak z nią walczyć*, Warszawa 1952.

Lenin W.I., *Jak powinniśmy zreorganizować Inspekcję Robotniczo-Chłopską*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 33, Warszawa 1957.

Lenin W.I., *Lepiej mniej, ale lepiej*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 33, Warszawa 1957.

Lenin W.I., *List do J.W. Stalina w sprawie opracowania ustawy o Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej*, [w:] idem, *O usprawnieniu aparatu państwowego oraz o walce z biurokratyzmem i mitręgą w urzędowaniu. Listy i notatki 1917–1922*, Warszawa 1950.

Lenin W.I., *Notatka dla J.W. Stalina w sprawie reorganizacji kontroli państwowej*, [w:] idem, *O usprawnieniu aparatu państwowego oraz o walce z biurokratyzmem i mitręgą w urzędowaniu. Listy i notatki 1917–1922*, Warszawa 1950.

Lenin W.I., *O ekonomicznych środkach walki z rozprzężeniem*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 24, Warszawa 1952.

Lenin W.I., *O „podwójnym” podporządkowaniu i o praworządności*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 33, Warszawa 1957.

⁴⁸ J.W. Stalin, *O brakach w pracy partyjnej...*, s. 37

- Lenin W.I., *Państwo a rewolucja*, Warszawa 1953.
- Lenin W.I., *Szkic przepisów dotyczących zarządzania instytucjami radzieckimi*, [w:] idem, *O usprawnieniu aparatu państwowego oraz o walce z biurokratyzmem i mitręgą w urzędowaniu. Listy i notatki 1917–1922*, Warszawa 1950.
- Lenin W.I., *W sprawie zadań RKI, ich pojmowania i wykonania*, [w:] idem, *O usprawnieniu aparatu państwowego oraz o walce z biurokratyzmem i mitręgą w urzędowaniu. Listy i notatki 1917–1922*, Warszawa 1950.
- Łuniew A.E. *Kontrola Państwowa w ZSRR*, tłum. T. Raabe i Sz. Zylberberg, Warszawa 1952.
- Marks K., *Kapitał: krytyka ekonomii politycznej*, t. 3 [w:] Karol Marks, Fryderyk Engels. *Dzieła*, t. 25, cz. 2, Warszawa 1984.
- Marks K., Engels F., *Manifest Partii Komunistycznej*, Warszawa 2018.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998.
- Skodlarski J., *Historia gospodarcza*, Warszawa 2012.
- Stalin J.W., *O brakach w pracy partyjnej i o środkach likwidacji trockistowskich i innych dwulicowców: referat i słowo końcowe wygłoszone na plenum KC WKP(b) 3-5 marca 1937 r.*, Warszawa 1952.
- Stalin J.W., *O projekcie konstytucji ZSRR: referat na nadzwyczajnym VIII wszechzwiązkowym zjeździe Rad 25 listopada 1936 r.*, Warszawa 1949.
- Stalin J.W., *Przemówienie na otwarciu pierwszej ogólnorosyjskiej narady odpowiedzialnych pracowników Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej*, [w:] Stalin, *Dzieła*, t. 4, Warszawa 1953.
- Stalin J.W., *Zagadnienia Leninizmu*, Moskwa 1953.
- Stalin J.W., Dzierżyński F.E., *Sprawozdanie Komisji KC Partii i Rady Obrony dla towarzysza Lenina o przyczynach upadku Permu w grudniu 1918 roku*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 4, Warszawa 1953.
- Sylwestrzak A., *Kontrola w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1985.
- Sylwestrzak A., *Kontrola państwowa w europejskich krajach socjalistycznych*, Warszawa 1986.
- Trocki L.D., *Zdradzona rewolucja: czym jest ZSRR i dokąd zmierza?*, Pruszków 1991.
- Wraga R., *Ustrój sowiecki: marksizm a stalinizm, komunizm a sowietyzacja*, Rzym 1945.
- Zand H., *Taktyka bolszewików w okresie pokojowego rozwoju rewolucji 27 luty – 4 lipiec 1917*, Łódź 1962.

STRESZCZENIE

Omówienie zagadnienia kontroli państwowej w Rosji Radzieckiej i Związku Radzieckim w latach 1917–1953 wymaga na wstępie ukazania stosunku pierwszych teoretyków komunizmu do zagadnienia kontroli. W niniejszej publikacji ukazano różnice w podejściu do tego tematu między Marksem a Leninem oraz przyczyny tego stanu rzeczy. W następnej kolejności wskazano, jak kształtował się system kontroli państwowej w pierwszych latach po rewolucji październikowej. Przełomowym

momentem w historii radzieckiej kontroli państwowej było powołanie Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej. W publikacji przedstawiono, z jakimi problemami musiała się ona zmagać oraz co zadecydowało o przekształceniu jej w kontrolę partyjno-rządową. Opisano również reformy systemu kontroli państwowej podjęte przez Stalina, wskazując jednocześnie ich przyczyny. Celem tej publikacji było ukazanie charakterystycznych cech dla poszczególnych etapów ewolucji systemu kontroli państwowej w Rosji Radzieckiej i Związku Radzieckim w latach 1917–1953 oraz wskazanie czynników, które determinowały te zmiany. Aby osiągnąć założony cel wykorzystano przede wszystkim liczne prace Lenina i Stalina dotyczące zagadnienia kontroli państwowej, w mniejszym stopniu wykorzystując dzieła Marksa, dla którego nie był to kwestia priorytetowa. Posiłowano się również dorobkiem doktryny polskiej i radzieckiej w tym temacie, jak też publikacjami współczesnych Stalinowi krytyków stworzonego przez niego systemu. Wynikiem dokonanej analizy było wyodrębnienie trzech czynników determinujących formę organizacyjną, zadania oraz metody stosowane przez radziecką kontrolę państwową w latach 1917–1953. Były nimi odpowiednio: powiązane ze sobą zasady jedności władzy oraz centralizmu demokratycznego, wprowadzenie gospodarki centralnie sterowanej, radziecka koncepcja walki z biurokracją. Powyższe czynniki determinowały zorganizowanie kontroli państwowej w formie ministerstwa, wykształcenie się koncepcji kontroli wykonania, położenie nacisku na kontrole związane bezpośrednio z realizacją planów gospodarczych oraz przyznaniu kontroli państwowej szerokich uprawnień władczych względem jednostek kontrolowanych. Czynniki te wpłynęły również na stopniową profesjonalizację kontroli państwowej w ZSRR, przy zachowaniu jednak, przynajmniej w aspekcie propagandowym, istotnej roli kontroli społecznej.

SUMMARY

The evolution of the state control system in Soviet Russia and the Soviet Union in 1917–1953

Any discussion of the issue of state control in Soviet Russia and the Soviet Union in 1917–1953 requires at the outset to show the relationship of the first theorists of communism to the issue of control. This publication shows the differences in approach to this topic between Marx and Lenin, and the reasons for this. Next, it is pointed out how the state control system developed in the first years after the October Revolution. The first differences in the approach to this topic between Lenin and Stalin are also shown. The turning point in the history of Soviet state control was the establishment of the Workers 'and Peasants' Inspection. The publication presents the problems it had to deal with and what transformed it into party-government control. Stalin's reforms of the state control system are also described, indicating their reasons. The purpose of this publication is to show the characteristic features of the various stages of the evolution of the state control system in Soviet Russia and the Soviet Union in 1917–1953, and to indicate the factors that determined these

changes. To achieve the assumed goal, first of all, numerous works of Lenin and Stalin on the issue of state control were used, to a lesser extent using the works of Marx, for which this was not a priority issue. The achievements of Polish and Soviet doctrines on this subject were also used, as well as the publications of contemporary critics on the system Stalin created. The result of the analysis was to identify three factors determining the form of organization, tasks and methods used by Soviet state control in 1917–1953. They were respectively: the interrelated principles of unity of power and democratic centralism, the introduction of a centrally controlled economy, and the Soviet concept of combating bureaucracy. The above factors determined the organization of state control in the form of a ministry, the development of the concept of performance control, the emphasis on controls directly related to the implementation of economic plans, and the granting of state control of extensive powers of authority over controlled entities. These factors also influenced the gradual professionalization of state control in the USSR, while maintaining, at least in the propaganda aspect, the important role of social control.

