

Witold Brodziński

USTRÓJ WEWNĘTRZNY CENTRALNEGO KOMITETU  
WYKONAWCZEGO W OKRESIE OBOWIĄZYWANIA  
KONSTYTUCJI ZSRR Z 1924 r.

Okres obowiązywania pierwszej konstytucji ZSRR (1924—1936) charakteryzował się wieloma ciekawymi i oryginalnymi rozwiązaniami prawnoustrojowymi. Przy podjęciu próby określenia zasad rządzących ustrojem wewnętrznym Rady Najwyższej ZSRR zabiegiem niezbędnym jest sięganie do tych instytucji, które były wynikiem działalności ówczesnego parlamentu radzieckiego — Centralnego Komitetu Wykonawczego.

W literaturze przedmiotu zwracano niejednokrotnie uwagę na konieczność uwzględnienia przy badaniu istniejących aktualnie instytucji prawnoustrojowych doświadczeń z okresu wcześniejszego<sup>1</sup>. Naszych rozważań nie możemy ograniczać li tylko do sytuacji obecnej, pozostawiając na uboczu te fazy ustrojowe, które wywarły (i nadal wywierają) wpływ na taką lub inną regulację badanej instytucji. Bezpośredni związek „genetyczny” pomiędzy funkcjonującymi obecnie instytucjami a wcześniejszymi etapami ich rozwoju uwzględnia także w aktach prawnych ustawodawca socjalistyczny. Jako przykład może posłużyć uchwała 7 października 1977 r. nowa (trzecia z kolei w historii ZSRR) ustawa zasadnicza, w której tekście ustrojodawca radziecki użył określeń mówiących o zachowaniu „ciągłości idei i zasad” poprzednio obowiązujących konstytucji<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zwrócił na to uwagę m. in. T. Szymczak podczas dyskusji nad referatem A. Gwiźdźa, *Struktura i zakres działania organów kierowniczych w europejskich parlamentach socjalistycznych*, zob. *Zagadnienia współczesnego prawa państwowego*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, s. 50.

<sup>2</sup> Por. wstęp do konstytucji ZSRR z dnia 7 października 1977 r., w którym znajdujemy stwierdzenie, iż „[...] naród radziecki [...] zachowując ciągłość idei i zasad pierwszej radzieckiej konstytucji z 1918 r., konstytucji z 1924 r. i konstytucji z 1936 r. utrwała podstawy ustroju [...]”, *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa 1977, s. 40.

Deklaracja o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz jednocześnie z nią uchwalona w dniu 30 grudnia 1922 r. umowa o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich zamykały pewien okres w historii rewolucyjnej Rosji. Zapoczątkowany obaleniem rządów burżuazyjnych w październiku 1917 r., przyniósł on wiele zmian o charakterze społeczno-ekonomicznym i państwowoprawnym. Określenie „zmiany” należy rozumieć w pewnym sensie umownie, ponieważ sugeruje ono ewolucję z nawiązaniem do niektórych elementów poprzedniego systemu politycznego. Natomiast już pierwsza konstytucja radziecka (RSFRR z 1918 r.) wprowadziła zasadę ustrojową, zgodnie z którą tylko rady „są takimi organami państwowymi, które dysponując pełnią władzy stanowią podstawę wszelkiej władzy państwowej, całego aparatu państwowego, a więc wszystkie inne organy są pochodnymi rad”<sup>3</sup>. Hasło partii bolszewickiej „cała władza w ręce rad” zakładało konieczność całkowitego zniszczenia dawnego aparatu władzy.

Zarówno umowa o utworzeniu ZSRR z 1922 r. jak i konstytucja ZSRR z 1924 r. wprowadziły zasadę, iż w hierarchii federalnych organów władzy naczelną rolę zajmuje Zjazd Rad Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Składał się on z przedstawicieli rad miast i osad w stosunku: 1 delegat na 25 tys. wyborców oraz przedstawicieli gubernialnych zjazdów rad w stosunku: 1 delegat na 125 tys. mieszkańców<sup>4</sup>. W okresie między zjazdami rad najwyższym organem władzy ZSRR był Centralny Komitet Wykonawczy. Postanowienia obu wspomnianych aktów (umowy i konstytucji) w przedmiocie określenia pozycji ustrojowej CKW są zbudowane w oparciu o zasadę, iż cała władza w Związku Radzieckim należy do rad. Skoro ustawa zasadnicza w charakterze najwyższego organu władzy ZSRR ustanowiła Zjazd Rad, a w okresie pomiędzy zjazdami CKW, oznaczało to przyznanie tym organom pełni władzy. W myśl postanowień konstytucji z 1924 r. CKW stanowił najwyższy organ władzy państwowej ZSRR, skupiający w swych rękach wszystkie (z wyjątkiem władzy sądowej) funkcje władcze.

Decydującą sprawą, rozstrzygającą o demokratyczności takiego systemu politycznego, jest pełna nadrzędność ciała ustawodawczego w stosunku do egzekutywy<sup>5</sup>. Przepisy konstytucji z 1924 r. wprowadziły za-

<sup>3</sup> Zob. S. Krawczuk, *Osnownyje principy pierwoj sowietskoj konstituciji*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1958, № 7, s. 12.

<sup>4</sup> W ten sposób przepisy konstytucji z 1924 r. wprowadziły nierówność prawa wyborczego w ZSRR. Miała ona przede wszystkim na celu polityczną neutralizację tych warstw chłopskich, które były nastawione wrogo do władzy radzieckiej.

<sup>5</sup> Powyższa kwestia była przedmiotem żywego zainteresowania ze strony W. Lenina. Wskazując na doświadczenia Komuny Paryskiej oraz rewolucji rosyjskich przywiązywał on duże znaczenie do politycznych form władzy państwowej po zwy-

sadę powoływania rządu — Rady Komisarzy Ludowych ZSRR — przez Centralny Komitet Wykonawczy, przed którym RKL odpowiada za całą swoją działalność.

Warunkiem właściwej realizacji wynikających z postanowień konstytucji zadań najwyższego organu władzy jest prawna regulacja struktury i zasad funkcjonowania parlamentu. Normy regulujące wewnętrzny porządek pracy parlamentu w większości państw ujmowane są w sformalizowanym akcie prawnym, zwanym regulaminem. Można powiedzieć, że dzieje się tak we wszystkich systemach politycznych, niezależnie od tego, czy zostały zbudowane w oparciu o zasadę jednolitości władzy, czy tzw. podziału władz. Uprawnienie zgromadzenia do nadania sobie regulaminu „wynika z charakteru parlamentu jako najwyższego organu władzy państwowej, realizującego suwerenne prawo narodu”<sup>6</sup>. W konsekwencji zaś uznanie parlamentu jako najwyższego organu władzy państwowej prowadzi zdaniem A. Burdy „do uznania jego praw autonomicznych [...] w zakresie swej organizacji wewnętrznej i ustalenia reguł dotyczących toku i trybu prac parlamentarnych, co jest jednym z warunków merytorycznej niezależności w wykonywaniu funkcji ustawodawczej”<sup>7</sup>.

Inaczej natomiast przedstawia się rozłożenie akcentów w uzasadnieniu jego roli i funkcji w państwach burżuazyjnych i socjalistycznych. Różnica ta uwarunkowana jest pozycją i zadaniami organów ustawodawczych we wspomnianych typach państw. Doktryna burżuazyjna (w klasycznym wydaniu) przedstawia parlament jako jedną z władz umiejscowioną formalnie na tym samym poziomie hierarchii organów państwa co najwyższe organy władzy wykonawczej i sądowniczej, przez co podkreśla się funkcję regulaminu jako jednej z gwarancji zwierzchniej pozycji najwyższego organu przedstawicielskiego w systemie organów państwowych. W państwach socjalistycznych nadrzędną pozycję ciał ustawodawczych określa konstytucyjna zasada jednolitości władzy. Jednakże silnie akcentowana w przepisach konstytucji zasada zwierzchnictwa parlamentu nad wszystkimi organami państwa powoduje konieczność tworzenia odpowiednich gwarancji formalnych — takich jak reguły organizacji i funkcjonowania naczelnego organu przedstawicielskiego. Reguły takie traktowane są nie tylko jako wyraz gwarancji

---

cięstwie proletariatu. Uważał, iż w warunkach dyktatury proletariatu organy władzy państwowej winny być zbudowane w oparciu o zasadę połączenia funkcji ustawodawstwa i wykonawstwa. Szerzej o tym zob. M. S. Kiriczenko, *Wysszyje organy gosudarstwiennoj vlasti RFSRR*, Moskwa 1968, s. 52 i n.

<sup>6</sup> Por. A. Burda, *Niektóre zagadnienia regulaminu sejmowego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 6, s. 1033.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

zwierzchniej pozycji parlamentu, ale także jako czynnik zabezpieczający optymalne warunki jego funkcjonowania.

Powyższych uwag, chociaż mają charakter uniwersalny, nie można odnieść schematycznie do każdego państwa, bez odpowiedniej analizy warunków, w jakich dokonała się rewolucja socjalistyczna. I tak, większość europejskich państw socjalistycznych, powstałych po II wojnie światowej, mogła w zakresie procedury parlamentarnej sięgać do tradycji ukształtowanej w okresie funkcjonowania systemu parlamentarno-gabinetowego. W zupełnie innych warunkach przebiegała organizacja władzy w dobie Rewolucji Październikowej i w chwili powstania ZSRR. Możliwość nawiązania do tradycji parlamentarnych z okresu przed rewolucją 1917 r. nie była brana pod uwagę, i to nie tylko z powodu braku ugruntowanych tradycji parlamentarnych w Rosji carskiej (trudno uznać I i II Dumę Państwową za parlamenty w porozumieniu praktyki państw europejskich)<sup>8</sup>. Hasłem nowej władzy była konieczność zniszczenia starego aparatu władzy. Jego miejsce zajęły organy dostosowane do warunków ustrojowych nowego państwa, których podstawę stanowił system rad delegatów robotniczych, chłopskich i żołnierskich.

Na szczególną uwagę zasługuje struktura parlamentu radzieckiego, będąca logicznym potwierdzeniem federalnego charakteru ustroju terytorialnego ZSRR. Należy pamiętać, że w momencie organizowania państwa radzieckiego zrealizowano w pełni zasadę równouprawnienia zamieszkujących go narodów. Nie ulega wątpliwości, że w rozwoju historycznym współczesnych państw nie powtórzyły się warunki zbliżone do tych, w których bolszewicy powoływali do życia pierwsze państwo robotników i chłopów. Jest to jedna z przyczyn sprawiających, że w miarę upływu lat nie słabnie zainteresowanie pierwszymi instytucjami państwa socjalistycznego, tymi formami, które miały wpływ na organizację wielu instytucji, szczególnie zaś radzieckiego parlamentu. Pod wpływem doświadczeń ustrojowych Rosji Radzieckiej (1918—1922) powstała konstrukcja dwuizbowego naczelnego organu przedstawicielskiego — Centralnego Komitetu Wykonawczego, który zabezpieczał w sposób możliwie efektywny równą pozycję obu izb (Rady Związku i Rady Narodowości).

Pierwsza konstytucja Związku Radzieckiego (zatwierdzona 31 stycznia 1924 r. przez II Zjazd Rad ZSRR) charakteryzowała się specyficzną i zarazem oryginalną wewnętrzną systematyką. Było to uzasadnione

<sup>8</sup> W literaturze przedmiotu spotykamy się ze stwierdzeniem, iż „[...] nie nazywamy rosyjskiej Dumy Państwowej (a tym bardziej Dumy łącznie z Radą Państwa) parlamentem, z rzadka co najwyżej używając umownie tej nazwy w odniesieniu do Dumy.” — por. L. B a z y ł o w, *Ostatnie lata Rosji carskiej. Rządy Stołypina*, Warszawa 1972, s. 83.

koniecznością uwzględnienia w postanowieniach ustawy zasadniczej złożonej struktury państwa oraz trybu w jakim powstawała federacja radziecka.

Biorąc pod uwagę okoliczność, iż państwo związkowe powstało w wyniku umowy zawartej pomiędzy czterema równoprawnymi, suwerennymi podmiotami (RFSRR, Ukraińską SRR, Białoruską SRR oraz Zakaukaską Federacyjną SRR), uchwalono dwa integralnie ze sobą powiązane akty. Mamy na myśli deklarację o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz umowę o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W trakcie obrad I Zjazdu Rad ZSRR większość delegatów zabierających głos w dyskusji podkreślała z naciskiem konieczność kontynuowania dalszych prac nad tekstami zarówno deklaracji jak i umowy w celu ustanowienia dodatkowych gwarancji samodzielności i równoprawności podmiotów przystępujących do federacji. Postanowiono uznać tekst deklaracji i umowy za podstawę do dalszej dyskusji i prac, których prowadzenie powierzono Centralnemu Komitetowi Wykonawczemu ZSRR<sup>9</sup>.

Ustawa zasadnicza ZSRR z 1924 r. składała się z dwóch rozdziałów. Deklaracja o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, z uwagi na charakter jej postanowień, wyjaśniających genezę powstania federacji, włączona została do konstytucji w postaci rozdziału pierwszego. Poprzedzał ją krótki wstęp nawiązujący do uchwał I Zjazdu Rad ZSRR z 30 grudnia 1922 r. Rozdział drugi tworzyły postanowienia umowy o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, z tym że układ wewnętrzny umowy uległ w trakcie prac nad konstytucją dość istotnym zmianom<sup>10</sup>. Taki układ ustawy zasadniczej (deklaracja i umowa) „w jakiś symboliczny sposób podkreśla genezę stosunków zadzierzgniętych przez suwerenne republiki radzieckie”<sup>11</sup>.

Generalne założenie organizacji naczelných ciał przedstawicielskich sprowadzało się do tego, że najwyższym organem ZSRR był Zjazd Rad, a w okresach między zjazdami Centralny Komitet Wykonawczy, skła-

<sup>9</sup> Obszernie uzasadniał konieczność takiego postępowania w odniesieniu do deklaracji i umowy w swym wystąpieniu M. Frunze; zob. przemówienie M. Frunzego na I Zjeździe Rad ZSRR zamieszczone w zbiorze źródeł: *Obrazowanie SSSR, sbornik dokumentow 1917—1924 g.*, Moskwa—Leningrad 1949, s. 329—330.

<sup>10</sup> Jak stwierdza W. Suchecki „[...] szereg sformułowań pominięto, tekst ustawy znacznie rozbudowano, a ponadto wprowadzone zostały zasadnicze poprawki merytoryczne. Systematyka konstytucji oparta jest w zasadzie na systemie organów władzy i administracji [...]” — por. W. Suchecki, *Geneza federalizmu radzieckiego*, Warszawa 1961, s. 274.

<sup>11</sup> Por. T. Szymczak, *Republika związkowa jako podmiot federacji radzieckiej*, [w:] *50 lat ZSRR. Referaty i materiały sesji naukowej zorganizowanej przez UŁ 5 grudnia 1972 r.*, Łódź 1973, s. 43.

dający się z Rady Związku i Rady Narodowości (art. 8 konstytucji). Wobec powyższego jednym z najistotniejszych problemów prawnoustrojowych ustawodawcy radzieckiego było określenie zasad struktury najwyższego ciała przedstawicielskiego, nie tylko sprawującego działalność ustawodawczą, ale umacniającego równouprawnienie wszystkich podmiotów federacji. Dwuizbowy organ przedstawicielski w porównaniu z dotychczasowymi instytucjami był czymś zupełnie nowym.

Pierwsza konstytucja radziecka — ustawa zasadnicza Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z dnia 10 lipca 1918 r. — nie powołała do życia osobnej izby reprezentującej interesy narodów wchodzących w skład tego państwa. Utworzono natomiast w nieco późniejszym okresie inny organ, który można traktować jako swego rodzaju „załazek przyszłej konstrukcji w postaci Rady Narodowości (organu doradczego), powołanej przy Komisariacie do spraw Narodowości, któremu z czasem nadano rangę organu reprezentacji interesów narodowościowych Rosyjskiej Federacji”<sup>12</sup>.

Koncepcja dwuizbowości w kształcie nadanym jej przez postanowienia konstytucji z 1924 r. była w pewnym sensie rezultatem ewolucji poglądów w partii bolszewickiej na temat gwarancji suwerennej równości podmiotów federacji. Z uwagi na zachowawczy z reguły charakter drugiej izby w państwach burżuazyjnych, dwuizbowy system radziecki wymagał oparcia go na nowych zasadach. W dyskusjach nad zagadnieniami dwuizbowości w systemie federacji radzieckiej wskazywano na sposób wyłaniania w krajach burżuazyjnych drugiej izby (np. Izby Lordów w Wielkiej Brytanii) powoływanej zazwyczaj na innych zasadach, niż izba ukształtowana (uformowana) w wyniku cztero- czy pięcioprzymiotnikowych wyborów powszechnych. Pewien wpływ na koncepcję dwuizbowości CKW ZSRR miały niewątpliwie doświadczenia Rady Narodowości powołanej w RFSRR przy Komisariacie do spraw Narodowości<sup>13</sup>. Zagadnienie struktury naczelnego organu władzy w federacji radzieckiej stało się jednakże przedmiotem szerszej dyskusji dopiero w momencie utworzenia ZSRR w 1922 r. Problem ten był traktowany z najwyższą uwagą przez czołowych przedstawicieli rosyjskiej partii komunistycznej<sup>14</sup>. W referacie wygłoszonym przez Stalina na XII

<sup>12</sup> Por. Szymczak, *op. cit.*, s. 47.

<sup>13</sup> Na temat Rady Narodowości Ludowego Komisariatu d. s. Narodowości zob. S. I. Ronin, *K historii Konstytucji SSSR 1924 g.*, Moskwa 1949, s. 63 i n.

<sup>14</sup> Pisze o tym obszernie W. Suchecki w pracy *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968 r. Zdaniem autora dyskusja dotyczyła następujących zagadnień: [...] 1) czy druga izba ma być reprezentacją wszystkich narodowości, 2) czy reprezentacja ta ma być równa, czy też zróżnicowana, 3) czy mają być reprezentowane jedynie państwa członkowskie (republiki związkowe), 4) czy republiki związkowe mają mieć taką samą liczbę przedstawicieli jak jednostki autonomiczne, a jeżeli nie, to jakie

Zjeździe RKP(b) znalazł się obszerny fragment zawierający wnioski i propozycje dotyczące struktury CKW ZSRR. Wystąpienie zawierało argumentację partii bolszewickiej co do potrzeby powołania w składzie CKW dwu izb. Podkreślano konieczność utworzenia organu (izby): „który wyrażałby specyficzne interesy narodowości, narodów i plemion zamieszkujących na terytorium ZSRR”<sup>15</sup>. Centralny Komitet Wykonawczy ZSRR miał składać się, w myśl propozycji Stalina, z dwóch równouprawnionych izb, z których jedna wybierana byłaby na związkowym zjeździe rad, niezależnie od składu narodowościowego Związku Radzieckiego, drugą natomiast wybierałyby kompetentne organy republik i obwodów na zasadach równości. Propozycja ta wzbudziła wiele wątpliwości. W praktyce obawiano się, że prowadziłyby to bez wątpienia do zatarcia różnic między republikami związkowymi, jako samodzielnymi podmiotami federacji, a jednostkami autonomicznymi nie wyposażonymi w prawa suwerenne. Projekt spotkał się także z negatywną oceną przedstawicieli republik związkowych; zwracano uwagę na fakt, iż druga izba powinna stanowić jedną z gwarancji instytucjonalnych suwerennej równości republik związkowych. Zgłaszano także postulaty, aby w skład Rady Narodowości weszli reprezentanci czterech republik związkowych, które były założycielami federacji w 1922 r. (wniosek taki wysunęli m. in. nacjonaliści ukraińscy)<sup>16</sup>. W wyniku przeprowadzonej w trakcie obrad XII Zjazdu RKP(b) szerokiej dyskusji nad strukturą naczelných organów federalnych skorygowano przedstawione przez Stalina tezy dotyczące momentów narodowych w budownictwie państwowym. W związku z powyższym w literaturze przedmiotu możemy spotkać stwierdzenie, iż „zwolennicy autonomizacji zmuszeni byli do uwzględnienia poprawek, zmierzających do dalszego zabezpieczenia praw republik związkowych oraz interesów narodów federacji radzieckiej”<sup>17</sup>. Odstąpiono od postulowanej jeszcze na XII Zjeździe RKP(b) zasady zrównania praw republik związkowych i obwodów autonomicznych w Radzie Narodowości. Wysłunięto natomiast propozycję, ażeby każda republika (związkowa i autonomiczna) reprezentowana była przez 5 przedstawicieli, zaś obwód przez jednego przedstawiciela. W konsekwencji zmierzano do utrzymania zasady, zgodnie z którą republiki związkowe i autonomiczne miały mieć jednakową liczbę przedstawicieli w Radzie Narodowości<sup>18</sup>.

należy przyjąć kryteria różnicowania liczby przedstawicieli w Radzie Narodowości.” (s. 281—282).

<sup>15</sup> J. Stalin, *Dzieła*, t. 5, Moskwa 1950, s. 258.

<sup>16</sup> Por. S. Erlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 161.

<sup>17</sup> Por. Suchecki, *Geneza...*, s. 279; zob. także na ten temat Ronin, *op. cit.*, s. 92; *Sowietskoje gosudarstwennoje prawo*, Moskwa 1948, s. 68.

<sup>18</sup> Por. Stalin, *Dzieła*, t. 5, s. 327.

Podczas posiedzenia KC RKP(b) w dniach 9—12 lipca 1923 r. (z udziałem działaczy republik narodowych i obwodów) podjęto rezolucję odnośnie do Rady Narodowości Centralnego Komitetu Wykonawczego Związku SRR. W sprawie jej składu ustalono, iż powinni do niej być powoływani przedstawiciele autonomicznych i niepodległych republik (po cztery lub więcej z każdej) oraz przedstawiciele obwodów narodowych (po jednym z każdego obwodu). Uznano za konieczne wprowadzenie przepisów ustanawiających niepołączalność funkcji członka obu izb. Analizując przyjęte w rezolucji sformułowanie, iż „pożądane jest ustanowienie takiego porządku, aby członkowie pierwszej izby na ogół nie byli członkami drugiej”, W. Suchecki dochodzi do wniosku, że pomniejszało ono znaczenie Rady Narodowości, ponieważ „z góry zakładało, iż ci sami delegaci będą uczestniczyć w obradach i głosowaniu w różnym charakterze”<sup>19</sup>. Przy założeniu zróżnicowania zadań obu izb — jako że Rada Związku miała reprezentować przede wszystkim interesy związku jako całości, zaś Rada Narodowości interesy poszczególnych narodowości — przyjęcie możliwości łączenia funkcji członka obu izb mogło doprowadzić do zatarcia w istotny sposób tego zróżnicowania. Konferencja zaleciła także wprowadzenie zasady równości praw obu izb. Do właściwości „drugiej” izby (tak jak i „pierwszej”) należeć miały zagadnienia przewidziane w pkt. 1 konstytucji ZSRR<sup>20</sup>.

W myśl postanowień konstytucji z 1924 r. Radę Narodowości powoływano z przedstawicieli związkowych i autonomicznych socjalistycznych republik rad, po 5 przedstawicieli z każdej z nich, i z przedstawicieli autonomicznych obwodów RFSRR, po jednym przedstawicielu z każdego (art. 15). Skład Rady Narodowości w całości zatwierdzony był przez Zjazd Rad Związku SRR. Jednakowa liczba przedstawicieli, zarówno z republik związkowych jak i autonomicznych, prowadziła w pewnym sensie do zatarcia różnic pomiędzy republikami związkowymi, jako suwerennymi podmiotami federacji, a jednostkami autonomicznymi, nie wyposażonymi w tego rodzaju prawa.

Ustalając w zasadzie jednakową dla wszystkich republik związkowych i autonomicznych liczbę przedstawicieli w Radzie Narodowości, nieco inaczej potraktowano Adżarię i Abchazję, które, będąc republikami autonomicznymi, delegowały tylko po jednym przedstawicielu, a nie po 5, tak jak republiki autonomiczne RFSRR<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Por. Suchecki, *Geneza...*, s. 280.

<sup>20</sup> Por. KPSS w *rezolucjach i rozwiązaniach zjazdów, konferencji i plenumów CK. Część 1, 1898—1925*, Moskwa 1953, s. 763.

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat Suchecki, *Geneza...*, s. 281. Konstytucja z 1924 r. nie przewidywała pierwotnie w Radzie Narodowości równej liczby przedstawicieli dla



Radę Związkową wybierał Zjazd Rad ZSRR spośród przedstawicieli republik związkowych, proporcjonalnie do liczby ludności każdej z republik. Ustawodawca ustalił ogólną, wynoszącą 414 członków<sup>22</sup>, liczbę delegatów zasiadających w tej izbie. Zadaniem tak ujętej struktury dwuizbowej parlamentu było „harmonizowanie i dopełnienie interesów ogólnych i lokalno-narodowych”<sup>23</sup>. Pozycję ustrojową dwuizbowego organu przedstawicielskiego pomniejszał niewątpliwie fakt, iż nie był on jedynym organem stanowiącym ustawy. Nie chodziło w tym wypadku o działalność poszczególnych izb (Rady Związku i Rady Narodowości) czy też Zjazdu Rad, którego działalność „polegała przede wszystkim na zatwierdzaniu najważniejszych aktów ustawodawczych CKW ZSRR”<sup>24</sup>. W procesie ustawodawczym brały udział także inne organy, jak np.: Prezydium CKW, które zgodnie z postanowieniami konstytucji miało prawo wydawania dekretów, uchwał i rozporządzeń oraz prawo zatwierdzania projektów dekretów i uchwał wnoszonych przez Radę Komisarzy Ludowych; poszczególne urzędy Związku SRR; centralne komisariaty wykonawcze republik związkowych i prezydium oraz inne organy władzy. Było to bez wątpienia logiczne uzupełnienie przyjętej w art. 29 zasady, że Prezydium CKW w okresie pomiędzy jego sesjami jest „najwyższym ustawodawczym, wykonawczym i administracyjnym organem władzy Związku SRR”.

Stosownie do postanowień art. 55 uchwały (położenie)<sup>25</sup> o CKW ZSRR z dnia 12 listopada 1923 r. „[...] sprawy przekazywane przez Radę Związku i Radę Narodowości, centralne komitety wykonawcze republik związkowych lub ich prezydium rozpatrywane są przez Prezydium CKW albo bezpośrednio, albo po wstępnym rozpatrzeniu przez Radę Komitetów wszystkich republik autonomicznych. Ustanowił ją dopiero III Zjazd Rad — zob. W. W. Kopejczukow, *Mechanizm gosudarstwa w sowieckiej federacji*, Moskwa 1973, s. 73.

<sup>22</sup> Częste zmiany tej liczby powodowały konieczność wprowadzania poprawek w tekście konstytucji. Z tej przyczyny III Zjazd Rad ZSRR przyjął (20 maja 1925 r.), że liczbę przedstawicieli ustaloną proporcjonalnie do liczby ludności zatwierdzać będzie Zjazd Rad („Izwestia” z 27 maja 1925 r. — cyt. za Sucheckim, *Geneza...*, s. 286). Interesujące dane liczbowe dotyczące składu narodowościowego CKW zamieszcza S. I. Jakubowska w pracy *Razwitijs SSSR kak sojuznogo gosudarstwa (1922—1936 g.)*, Moskwa 1972. I tak np. w składzie Rady Związku CKW trzeciej kadencji Rosjanie stanowili 56%, natomiast w Radzie Narodowości Rosjan było 13%. Podobnie, stwierdza autorka, układały się proporcje w CKW piątej kadencji (s. 55 i n.).

<sup>23</sup> Por. Erlich, *op. cit.*, s. 210. Autor słusznie podkreśla także fakt, że poprzez zachowanie w konstytucji z 1924 r. nadrzędnej roli Zjazdu Rad ZSRR nad CKW ZSRR wprowadzenie do jej postanowień zasady dwuizbowości CKW „nie przekreślało zasadniczej struktury władz najwyższych [...]” (s. 210).

<sup>24</sup> Por. Suchecki, *Geneza...*, s. 282.

<sup>25</sup> W literaturze przedmiotu wspomniany akt określa się czasem mianem ustawy — zob. Suchecki, *Geneza...*, s. 282.

sarży Ludowych ZSRR, lub też przekazuje się je w celu zaopiniowania zainteresowanym urzędom<sup>26</sup>. Prezydium mogło także wstrzymać uchwały zjazdów rad republik związkowych, przedstawiając je następnie do rozpatrzenia i zaopiniowania przez CKW ZSRR.

Funkcje ustawodawcze instytucji Prezydium CKW wykształciły się w drodze stopniowej ewolucji. Na przykład postanowienia konstytucji RFSRR z 1918 r. nakładały na Prezydium WCKW funkcje organizacyjno-techniczne, charakterystyczne zazwyczaj dla wewnętrznych organów ciał przedstawicielskich. Z biegiem czasu coraz większego znaczenia nabrała sfera działalności ukształtowana niemalże wyłącznie drogą praktyki konstytucyjnej — zastępowanie WCKW między zjazdami. W rok po uchwaleniu pierwszej konstytucji RFSRR Prezydium otrzymało prawo wydawania ustaw (w owym czasie Sownarkom — Rada Komisarzy Ludowych została wyposażona w prawo stanowienia dekretów z mocą ustawy<sup>27</sup>). W przedmiocie systemu organów państwowych konstytucja z 1924 r. utrwaliła pionową organizację i brak wyraźnego rozdziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi najwyższymi organami (co było cechą poprzedniej konstytucji z 1918 r.)<sup>28</sup>.

Określając stanowisko prawnoustrojowe Prezydium CKW posłużono się w konstytucji ZSRR z 1924 r. formułą, że w okresie pomiędzy sesjami CKW ZSRR jest ono najwyższym organem władzy. Formuła ta została zawarta w art. 29, zgodnie z którym w okresie pomiędzy sesjami CKW Prezydium jest „najwyższym ustawodawczym, wykonawczym i zarządzającym organem władzy Związku SRR”. Przepis ten stał się podstawą przyjętej w literaturze przedmiotu opinii o funkcjonalnej uniwersalności, będącej znamiem wszystkich ówczesnych organów radzieckich<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Por. *Položenie o Centralnom Ispolnitielnom Komitetie Sojuza SSR priinatio tritiej Siessiej Centralnogo Ispolnitielnogo Komiteta Sojuza SSR I sozywa*, zamieszczone w zbiorze dokumentów prawnych: *Obrazowanije i razwitije Sojuza Sowiet-skich Socjalistycznych Rjespublik. Sbornik dokumentow*, Moskwa 1973.

<sup>27</sup> Zdaniem niektórych autorów Sownarkom bardzo często korzystał z tych uprawnień, uchwalając dość dużą liczbę aktów prawnych, przy czym niejednokrotnie dekrety przedstawione do zatwierdzenia CKW publikowano jako wspólne akty obydwu organów — zob. D. L. Złatopolski, O. I. Czysziakow, *Obrazowanije Sojuza SSR*, Moskwa 1972, s. 93.

<sup>28</sup> Por. K. Działocho, *Ewolucja prawna organów prezydialnych w europejskich państwach socjalistycznych*, „Zeszyty Naukowe UWr.” 1974, Prawo 46, s. 13. W myśl postanowień konstytucji z 1918 r. organami ustawodawczymi były: Wszechzwiązkowy Zjazd Rad, WCKW i RKL. Uprawnienia tych organów podlegały w zakresie ustawodawstwa rozgraniczeniu tylko w sprawach o najbardziej zasadniczym znaczeniu — zob. Kiriczenko, *op. cit.*, s. 55.

<sup>29</sup> Działocho, *loc. cit.*; ponadto autor wskazuje na fakt, iż uregulowanie instytucji Prezydium CKW w konstytucji z 1924 r. w poważnym stopniu było następstwem okrzepnięcia tej instytucji w okresie wcześniejszym.

Prezydium było powołane przez CKW ZSRR w liczbie 21 członków (w późniejszym okresie liczbę tę zwiększono do 27 osób). W skład Prezydium wchodziły prezydium Rady Związku i Rady Narodowości w pełnym składzie. Obradami prezydium kierowali kolejno przewodniczący CKW (*ex officio* funkcje te piastowali przewodniczący CKW republik związkowych, co należy uznać za jedną z formalnych gwarancji równouprawnienia podmiotów federacji)<sup>30</sup>.

Podobnie jak w okresie wcześniejszym, także pod rządem konstytucji ZSRR z 1924 r. Prezydium zachowało funkcję wewnętrznego organu kierowniczego CKW<sup>31</sup>. Wpływ ten odnajdujemy we współczesnych konstytucjach. Dowodem może być trwająca w literaturze prawa państwowego od dłuższego czasu dyskusja na temat charakteru Prezydium Rady Najwyższej ZSRR. Podkreśla się przede wszystkim szczególny charakter tego organu, uwarunkowany w pewnym stopniu jego kompetencjami. W piśmiennictwie radzieckim spotykamy się z wypowiedziami o dwoistym charakterze Prezydium<sup>32</sup>. Przyjmując taki punkt widzenia niektórzy autorzy uważają, iż Prezydium występuje zarówno w charakterze naczelnego organu władzy, jak i w charakterze stale działającego organu Rady Najwyższej ZSRR<sup>33</sup>. Nie wdając się w szerszą polemikę z tego rodzaju wypowiedziami<sup>34</sup>, nie sposób nie zauważyć,

<sup>30</sup> W literaturze spotykamy pogląd, że przyjęcie takiego rozwiązania świadczyć ma o daleko idącej personalnej jedności CKW i jego Prezydium, charakterystycznej zresztą w ogóle dla radzieckich konstytucji — por. Działocho, *op. cit.*, s. 15.

<sup>31</sup> Por. J. Stembrowicz, *Prezydium Rady Najwyższej w systemie organów radzieckich*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 9, s. 291.

<sup>32</sup> Zob. np. pracę I. N. Kuzniecowa, *Kompetencyje wysszych organow vlasti i upravlenija SSSR*, Moskwa 1969. W tej pracy Kuzniecowa obszernie i wyczerpująco przedstawił poglądy radzieckiej nauki prawa państwowego na temat charakteru naczelnego organów typu prezydialnego w ZSRR. W literaturze radzieckiej polemikę z poglądami o dwoistej naturze prawnej Prezydium RN ZSRR podejmuje D. L. Złatopolski w recenzji monografii: *Kurs sowietskogo gosudarstwiennogo prawa*, t. 1—2, Moskwa 1961—1962 — zob. „Wiestnik Moskowskogo Uniwiersitieta” 1963, № 24, s. 53—54.

<sup>33</sup> Kuzniecowa, *op. cit.*, s. 183 i n.

<sup>34</sup> Szerszą polemikę z zaprezentowanym przez I. N. Kuzniecowa poglądem o dwoistym charakterze Prezydium Rady Najwyższej ZSRR podejmuje w literaturze polskiej T. Szymczak, *O badaniach nad naczelnymi organami władzy w ZSRR*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1972, t. 9, s. 244—252. Zdaniem T. Szymczaka „[...] bliższa analiza przepisów konstytucyjnych nie przedstawia wątpliwości co do samodzielnego charakteru organu typu prezydialnego [...]. Żadna z konstytucji nie daje powodów do twierdzenia, że organ typu prezydialnego nie jest samodzielnym organem państwowym. Uznanie go za «emanację» parlamentu nie przekreśla faktu, że organ ten ma «ściśle określone kompetencje, a decyzje podejmowane przezeń i wychodzące na zewnątrz, prawnie wiążą tych, do których są skierowane» — por. T. Szymczak, *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 265.

że upatrywanie w naczelnym organie typu prezydium organu zarówno samodzielnego, jak i stanowiącego część składową parlamentu, prowadzi niekiedy zwolenników poglądów o dwoistej naturze prawnej Prezydium Rady Najwyższej do zakwestionowania jego samodzielności<sup>35</sup>.

Mając na uwadze bardzo szeroko nakreślone w konstytucji funkcje Prezydium CKW za słuszną należy uznać opinię o zacieraniu się granic „między organami samodzielnymi a organami wewnętrznymi albo, inaczej mówiąc, powstawały organy mieszane, na pół samodzielne, na pół wewnętrzne, do których można zaliczyć Prezydium CKW [...]”<sup>36</sup>. Wiadomo bowiem, o czym uprzednio wspominaliśmy, że Prezydium z mocy konstytucji i innych przepisów prawnych podejmowało samodzielnie szereg decyzji odnoszących się do innych organów. Nie przeczy temu fakt, że działalność Prezydium pozostawała pod stałą kontrolą CKW ZSRR (którego sesje odbywały się trzy razy do roku) oraz zjazdów rad. W ramach tego podporządkowania składało ono CKW regularnie sprawozdania ze swej działalności, a pewne dekrety przedstawiało do zatwierdzenia.

Konstytucja — najwyższy akt prawny obowiązujący w państwie — winna oprócz struktury i sposobu funkcjonowania organów państwowych określić zakres ich uprawnień. Są to zagadnienia o dużej doniosłości dla funkcjonowania systemu politycznego, bowiem od precyzyjnego ich sformułowania w konstytucji zależy w określonym stopniu prawidłowe działanie tego systemu. Wyjątkowego znaczenia kwestia kompetencji organów władzy nabiera w warunkach państwa federalnego. Myślimy tutaj przede wszystkim o prawidłowym rozgraniczaniu uprawnień pomiędzy organami federacji a organami jej części składowych. Jeśli zaś mówimy o naczelnym organach federacji, najistotniejsze w państwie socjalistycznym jest pełne i precyzyjne określenie uprawnień najwyższych organów władzy.

Konstytucja ZSRR z 1924 r. precyzowała zadania najwyższych organów władzy federacji radzieckiej w rozdziale pierwszym. Ustawo-

<sup>35</sup> Szerzej na temat charakteru naczelnego organu typu prezydiarnego zob. J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 23 i n.; K. Działocha, *Naczelne organy prezydiarne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1967. Na marginesie naszych rozważań należy zwrócić uwagę, iż tradycyjne pojmowanie przez ustawodawcę radzieckiego roli i charakteru Prezydium Rady Najwyższej jako organu „powiązanego” z parlamentem sprawiło, że w najnowszej konstytucji ZSRR (z 1977 r.) Prezydium jeszcze bardziej zbliżyło się do najwyższego organu władzy. Nasze rozumowanie możemy wesprzeć użytym w konstytucji ZSRR sformułowaniem, określającym Prezydium, jako „stałe działające organ Rady Najwyższej ZSRR [...]” (art. 119).

<sup>36</sup> Stembrowicz, *Prezydium Rady Najwyższej...*, s. 292.

dawca nie przeprowadził wyraźnego rozgraniczenia kompetencji pomiędzy Zjazdem Rad a Centralnym Komitetem Wykonawczym ZSRR, ograniczając się tylko do sformułowania, w myśl którego zatwierdzenie i zmiana zasadniczych podstaw tej konstytucji należała wyłącznie do Zjazdu Rad. Ustawa zasadnicza statuowała w charakterze najwyższego organu władzy Zjazd Rad, zaś w okresach pomiędzy zjazdami Centralny Komitet Wykonawczy. Nieco inną konstrukcją w zakresie uprawnień naczelnych organów władzy przyjęła konstytucja Rosyjskiej Federacji z 1918 r. Do wyłącznych zadań Zjazdu Rad należało „ustalenie, dopełnienie i zmiana zasadniczych podstaw” konstytucji oraz ratyfikacja traktatów pokoju. W przedmiocie wykonywania tych kompetencji WCKW mógł zastąpić Zjazd Rad tylko w razie niemożności jego zebrania się. Obecność w ustawie zasadniczej tego rodzaju przepisu w jakimś stopniu odzwierciedla złożoność sytuacji politycznej, jaka zaistniała w Rosji Radzieckiej w 1918 r. (mamy tu na uwadze wojnę domową i obcą interwencję). Brak sformułowań tego rodzaju w konstytucji z 1924 r. był spowodowany rosnącą stabilizacją polityczną państwa radzieckiego.

Zgodnie z postanowieniami pierwszej ustawy zasadniczej ZSRR, Centralny Komitet Wykonawczy miał funkcjonować w charakterze naczelnego organu władzy w okresach pomiędzy zjazdami rad ZSRR. Określając charakter CKW ustawodawca odnosił do jego zadań funkcje ustawodawcze, zarządzające i kontrolne. Uniwersalność w zakresie wykonywanych przez naczelne organy federacji zadań była istotną i charakterystyczną cechą systemu działania organów państwowych ZSRR (lata 1924—1936). Należy jednak pamiętać o tym, że wyliczenie w konstytucji uprawnień Zjazdu Rad czy też CKW miało charakter tylko przykładowy i nie ograniczało w żadnym stopniu kompetencji wymienionych organów.

Najwyższa (w okresie pomiędzy zjazdami rad) władza CKW realizowana była przede wszystkim poprzez ustawodawstwo. Wykonywanie ustawodawstwa nabierało szczególnego znaczenia zwłaszcza w okresie po zakończeniu wojny domowej, kiedy to należało niemalże w każdej dziedzinie życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego ugruntować zasady rewolucyjnego ustawodawstwa. Obowiązująca w owym czasie konstytucja ZSRR nie wyjaśniała, czy akty prawne wydawane przez CKW podlegają obowiązkowi przedłożenia pod obrady Zjazdu Rad i jakie skutki prawne powoduje nieprzedstawienie tych aktów do zatwierdzenia. Ograniczono się do ogólnie sformułowanej zasady, w myśl której CKW było odpowiedzialne za całą swą działalność przed Zjazdem Rad. Można przyjąć, trudno bowiem znaleźć w konstytucji argumenty przeciwne, iż w pojęciu odpowiedzialności zawierał się także

obowiązek CKW do przedkładania uchwalonych aktów prawnych Zjazdowi Rad.

Wspomniana uprzednio uniwersalność charakteru naczelných organów ZSRR (1924—1936) dotyczyła przede wszystkim realizowania funkcji ustawodawczych. Oprócz Zjazdu Rad i CKW konstytucja z 1924 r. wyposażała w określone uprawnienia z zakresu ustawodawstwa Prezydium CKW oraz Radę Komisarzy Ludowych. Z tym jednym generalnym zastrzeżeniem, iż Prezydium CKW oraz RKL wykonując funkcje ustawodawcze nie mogły wносить zmian do aktów prawnych Zjazdu Rad i CKW. Ponadto ważniejsze postanowienia, zarówno Prezydium jak i Rady Komisarzy Ludowych, podlegały zatwierdzeniu ze strony CKW, które zostało także uprawnione do zawieszania i uchylania uchwał oraz rozporządzeń RKL.

Zasada równouprawnienia izb stwarzała konieczność ustanowienia systemu odpowiednich gwarancji instytucjonalnych zabezpieczających właściwe i zgodne z konstytucją realizowanie zasady równości izb w praktyce działalności zgromadzenia. W tych warunkach znaczenia nabierał tryb podejmowania ustaw, spełniający niejako rolę „probierza” przestrzegania równych praw podmiotów federacji.

W myśl postanowień konstytucji z 1924 r. projekty ustaw wpływające do rozpatrzenia przez CKW ZSRR nabierały mocy obowiązującej jedynie pod warunkiem przyjęcia ich przez obydwie izby (Radę Związku i Radę Narodowości). Szczegółowy tryb pracy ustawodawczej obu izb określa Uchwała o Centralnym Komitecie Wykonawczym z dnia 12 listopada 1923 r.<sup>37</sup> Natomiast wewnętrzny porządek prac sesji CKW ZSRR ustalał regulamin opracowywany przez Prezydium CKW, zatwierdzany przez CKW<sup>38</sup>. Jest to bardzo ciekawy przykład uregulowania za-

<sup>37</sup> Uchwała o Centralnym Komitecie Wykonawczym Związku SRR (zatwierdzona na III sesji CKW I kadencji) była aktem rozbudowanym pod względem treści. Zawierała ona następujące rozdziały: 1) Ogólne zasady; 2) O Radzie Związkowej Centralnego Komitetu Wykonawczego Związku SRR; 3) O Radzie Narodowości Centralnego Komitetu Wykonawczego Związku SRR; 4) O komisji porozumiewawczej Rady Związku i Rady Narodowości Centralnego Komitetu Wykonawczego Związku SRR; 5) O wspólnym posiedzeniu Rady Związku i Rady Narodowości Centralnego Komitetu Wykonawczego Związku SRR; 6) O powołaniu centralnych organów władzy Związku SRR; 7) O Prezydium Centralnego Komitetu Wykonawczego Związku SRR; 8) O przewodniczących Centralnego Komitetu Wykonawczego Związku SRR; 9) O członkach Centralnego Komitetu Wykonawczego Związku SRR; 10) O komisjach Centralnego Komitetu Wykonawczego Związku SRR.

<sup>38</sup> Zagadnienia procedury działalności organów przedstawicielskich są od dłuższego czasu przedmiotem żywego zainteresowania prawników radzieckich. Zob. m. in. E. I. Kozłowa, *Procedura działalności przedstawicielskich organów w SSSR*, „Sowieckoje Gosudarstwo i Prawo” 1971, № 1, s. 85—90; N. A. Michajlewa, *Rieglurowanie procedury działalności wierzchnich przedstawicielskich urządzeń*

gadnień obejmujących organizację wewnętrzną i zasady funkcjonowania najwyższego organu władzy.

Izby miały pełnić funkcje ustawodawcze tylko w czasie sesji CKW ZSRR. Uchwały podejmowane były zwykłą większością głosów. Uchwała CKW z 1923 r. wprowadzała możliwość przeprowadzenia głosowania imiennego. Odbywało się ono na pisemny wniosek nie mniej niż 30 członków Rady Związku lub 10 członków Rady Narodowości.

W okresie obowiązywania konstytucji z 1924 r. istniała już oryginalna organizacja pracy ciał przedstawicielskich, które obywatelom się bez komisji w naszym znaczeniu tworzyły inne formy np. określały grupę instytucji, które mogły „wysuwać” (zgłaszać) sprawy pod obrady Rad. Przedmiotem obrad Rady Związku i Rady Narodowości mogły być sprawy zgłaszane przez członków CKW, prezydium izb, Prezydium CKW oraz Radę Komisarzy Ludowych, a także poszczególne komisariaty związkowe i centralne komitety wykonawcze republik związkowych. Centralne komitety wykonawcze republik autonomicznych oraz obwodowe komitety wykonawcze mogły kierować zagadnienia tylko na plenum Rady Narodowości. Uchwały powzięte przez obydwie izby kierowano do Prezydium CKW, w celu opublikowania ich jako decyzji Centralnego Komitetu Wykonawczego ZSRR.

W parlamencie o złożonej strukturze (takiej jak Centralny Komitet Wykonawczy) nie można całkowicie wykluczyć rozbieżności występujących pomiędzy izbami. Z tej przyczyny zarówno w konstytucji z 1924 r., jak i w uchwale o CKW zawarte są postanowienia, celem których było stworzenie płaszczyzny porozumienia na wypadek różnicy stanowisk pomiędzy Radą Związku a Radą Narodowości. W przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy izbami odnośnie do stanowiących przedmiot ich obrad projektów ustaw wyłaniano zbudowaną na zasadzie parytetu komisję porozumiewawczą (uzgadniającą). Prawo wyznaczania przewodniczącego takiej komisji należało do Prezydium CKW, z tym jednak zastrzeżeniem, że jeżeli przewodniczącego wyznaczono spoza składu komisji porozumiewawczej, dysponował on wtedy tylko prawem głosu doradczego. W razie uzgodnienia stanowisk decyzja komisji po-

*dienij sotsyjalisticheskich stran, ibidem 1973, № 7, s. 35—41; A. Ch. Machnienko, Wierchownyje organy narodnogo predstavitelstwa sotsyjalisticheskich stran, Moskwa 1972, s. 23 i n.; S. A. Awiakian, Prawowyje regulirovanije dejatelnosti Wierchownoho Sowjeta SSSR, „Wiestnik Moskowskogo Uniwersiteta” 1976, № 2, s. 10—20. Poza szeregiem interesujących propozycji w zakresie uregulowania działalności Rady Najwyższej Związku Radzieckiego charakterystyczny jest postulat uchwalenia ustawy, która kompleksowo regulowałaby organizację wewnętrzną i zasady funkcjonowania parlamentu radzieckiego. Zagadnienie to nabiera szczególnej aktualności w związku z zapowiedzią uchwalenia w najbliższym czasie ustawy o Radzie Najwyższej ZSRR.*

rozumiewawczej przekazywana była pod obrady każdej z obu izb i nabrała mocy wiążącej w przypadku przyjęcia jej większością głosów zarówno przez Radę Związku, jak i Radę Narodowości.

W przypadku, gdyby w komisji nie uzgodniono wspólnego stanowiska, sprawę przekazywano pod obrady izb zebranych na wspólnym posiedzeniu. Uchwałę uważano za uzgodnioną, jeżeli opowiedziały się za nią większością głosów zarówno Rada Związku jak i Rada Narodowości. W wypadku braku wymaganej większości stanowiący przedmiot sporu projekt ustawy przekazywano na żądanie jednej z izb pod obrady kolejnego lub nadzwyczajnego Zjazdu Rad ZSRR.

Powolywanie organów wewnętrznych parlamentu stanowi jeden z podstawowych czynników warunkujących prawidłową realizację zadań stojących przed naczelnym organem przedstawicielskim. Praktyka tworzenia organów wewnętrznych podyktowana jest z jednej strony przygotowaniem posiedzeń parlamentu, z drugiej zaś zachowaniem ciągłości jego pracy. Organy wewnętrzne ujęte w zwarty system mogą stanowić jedną z instytucjonalnych gwarancji niezależności organu przedstawicielskiego od innych organów państwa.

W literaturze przedmiotu trwa wymiana zdań dotycząca klasyfikacji organów wewnętrznych parlamentu. Nie podejmując polemiki z przedstawicielami poszczególnych poglądów oprzemy się na określonym podziale organów parlamentu, możliwym do zastosowania w przypadku analizy działalności CKW.

Organy najwyższego ciała przedstawicielskiego można podzielić na dwie podstawowe grupy:

- 1) organy kierownicze parlamentu, wraz z ich organami pomocniczymi i wykonawczymi,
- 2) organy pomocnicze parlamentu.

Zarówno organy kierownicze, jak i organy pomocnicze podporządkowane są bezpośrednio zgromadzeniu. W przypadku parlamentu o złożonej strukturze (dwuizbowej czy też wieloizbowej) obok organów wewnętrznych całego zgromadzenia mogą występować podobne instytucje w poszczególnych izbach.

Funkcje kierowniczego organu CKW spełniało w latach 1924—1936 jego Prezydium. Spośród członków Prezydium Centralny Komitet Wykonawczy wybierał czterech (zgodnie z liczbą republik związkowych — przyjęcie tej zasady postulował W. Lenin) swych przewodniczących. Działali oni w ramach kompetencji określonych przez Prezydium CKW, podejmując w jego imieniu decyzje o wiążącym charakterze, z obowiązkiem informowania o nich Prezydium podczas najbliższego posie-



dzenia. Ponadto przewodniczyli posiedzeniom Prezydium oraz wspólnym obradom Rady Związku i Rady Narodowości.

Przewodniczący Centralnego Komitetu Wykonawczego ZSRR wypełniali nałożone przez przepisy obowiązki w terminach i kolejności ustalonej przez Prezydium CKW. Podczas nieobecności osoby sprawującej w danym okresie funkcję przewodniczącego CKW obowiązki jego przejmował jeden z pozostałych przewodniczących znajdujący się w tym czasie w Moskwie lub wyznaczany członek Prezydium. Charakter wykonywanych obowiązków oraz możliwość podejmowania decyzji wiążących adresatów pozwalają traktować przewodniczących jako organ wewnętrzny CKW o kierowniczym charakterze.

Elementem ustroju wewnętrznego parlamentu, stwarzającym możliwości realizowania przewidzianych dla ciała ustawodawczego w konstytucji zadań, były wyłaniane w charakterze organów pomocniczych komisje.

Konstytucja ZSRR z 1924 r. nie statuowała konieczności istnienia komisji w najwyższym organie władzy — CKW ZSRR. Brak w ustawie zasadniczej postanowień dotyczących komisji nie oznaczał zakazu ich powoływania<sup>39</sup>. Dlatego też uchwała o CKW z 1923 r. wyposażała Radę Związku i Radę Narodowości w prawo powoływania komisji tymczasowych w celu rozpatrywania określonych przez izby zagadnień<sup>40</sup>. Wprowadzono zastrzeżenie, iż w pracach komisji powoływanych przez Radę Narodowości w razie konieczności podjęcia decyzji dotyczących republik związkowych, republik autonomicznych, a także obwodów autonomicznych, powinien uczestniczyć przedstawiciel danej republiki lub obwodu. Pomimo wprowadzenia do konstytucji rozbudowanych prawnoustrojowych gwarancji równouprawnienia narodów zamieszkujących federację radziecką istniała konieczność dodatkowych zabezpieczeń i gwarancji równości republik i obwodów. Zacytowany wyżej przepis o uczestnictwie przedstawicieli republik i obwodów w obradach komisji uzupełniał system podejmowania decyzji i czynił bardziej realną zasadę równouprawnienia w działalności naczelnego organu władzy ZSRR.

<sup>39</sup> Zagadnienia komisji parlamentarnych poruszają w literaturze radzieckiej obszernie m. in. Machnienko, *op. cit.*, s. 85—130; tenże, *Postojannyje komissii Wierchownogo Sowjeta SSSR i Wierchownych Sowietow sojuznych riespublik*, Moskwa 1969; O. E. Kutafin, *Postojannyje komissii pałat Wierchownogo Sowjeta SSSR*, Moskwa 1971.

<sup>40</sup> W myśl art. 79 ustawy o Centralnym Komitecie Wykonawczym Związku SSR komisje powoływane *ad hoc* przez CKW nie posiadały własnego aparatu urzędniczego i były obsługiwane przez Prezydium CKW. Komisje o podobnym charakterze (zwolywane *ad hoc*) mogło także powoływać Prezydium CKW.

Wewnętrznym organem zgromadzenia, nie wymienianym ani przez konstytucję z 1924 r., ani przez ustawę o CKW, był utworzony w 1926 r. Sekretariat CKW ZSRR<sup>41</sup>. Zakres uprawnień Sekretariatu obejmował wstępne rozpatrywanie wnoszonych pod obrady Prezydium CKW projektów ustaw oraz innych zagadnień. Decyzja, na mocy której powołano ten organ, wyposażyla Sekretariat CKW w prawo rozstrzygania (w określonym zakresie) w imieniu Prezydium zagadnień nie posiadających zasadniczego znaczenia ani nie mających charakteru ustaw. W skład Sekretariatu wchodził: aktualny przewodniczący CKW, sekretarz CKW oraz jego zastępca, a także sekretarze prezydiów obu izb parlamentu.

Zwraca uwagę zarówno personalne jak i funkcjonalne powiązanie pomiędzy Sekretariatem a Prezydium CKW. Powołanie organu o tak nakreślonych zadaniach należy rozpatrywać w całokształcie sytuacji, która w zakresie funkcjonowania naczelných organów Związku SRR wytworzyła się na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych. Bezpośrednio miało to związek z widocznym osłabieniem aktywności, a tym samym także funkcji ustawodawczych CKW. Potwierdzały to w pewnym stopniu postanowienia uchwał VI Zjazdu Rad ZSRR, w których, mając na celu uaktywnienie prac parlamentu, ustanowiono dla CKW obowiązek zwoływania przynajmniej trzech sesji między kolejnymi zjazdami rad.

Rezultatem wydłużenia się okresu czasu między sesjami CKW był wzrost roli Prezydium, wynikiem czego było wzmoczenie działalności ustawodawczej i kontrolnej tego organu. W literaturze przedmiotu podaje się przykłady (dość liczne) podejmowania i rozstrzygania przez Prezydium zagadnień, przynależnych na mocy przepisów konstytucyjnych nie tylko Centralnemu Komitetowi Wykonawczemu, ale i Zjazdowi Rad ZSRR<sup>42</sup>. Próbuje się to uzasadnić nasileniem gospodarczo-organizatorskich i kulturalno-wychowawczych funkcji wielonarodowego państwa radzieckiego<sup>43</sup>. Wyjaśnienie takie mogłoby wystarczać, gdyby nie fakt, że przejmowanie przez Prezydium funkcji Centralnego Komitetu Wykonawczego, a tym bardziej Zjazdu Rad ZSRR, należy potraktować jako naruszenie zasad centralizmu demokratycznego, ustanowionych w konstytucji ZSRR z 1924 r.<sup>44</sup>

Struktura zgromadzenia wywiera zawsze wpływ na system jego organów wewnętrznych, zarówno tych o charakterze kierowniczym, jak i pomocniczych. Dwuizbowość parlamentu stworzyła potrzebę powoła-

<sup>41</sup> O sekretariacie CKW szerzej traktuje Ronin, *op. cit.*, s. 86, 95.

<sup>42</sup> Por. *Istoria sowskiego gosudarstwa i prawa*, t. 2, Moskwa 1968, s. 225.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Por. Jakubowska, *op. cit.*, s. 191.

nia w każdej izbie organów o tym samym charakterze, będących czynnikiem zabezpieczającym równość izb. Gwarancje tego rodzaju wprowadzała konstytucja ZSRR z 1924 r., ustanawiając dla Rady Związku i Rady Narodowości CKW prawo powoływania organów kierowniczych w postaci siedmioosobowych prezydiów. Do zadań, jakie stawiała konstytucja przed prezydiami, należało przygotowanie sesji danej izby oraz kierowanie jej pracami. Jak wspomniano uprzednio, prezydium w pełnym składzie wchodziły do Prezydium CKW; uwzględniając charakter i zakres kompetencji Prezydium, należy stwierdzić, że podnosiło to w jakiś sposób ich pozycję. Dużego znaczenia nabierał więc tryb wyłaniania tych organów. Odnosiło się to w szczególności do Prezydium Rady Narodowości. Zagadnienie sposobu wyłaniania Prezydium było przedmiotem dość obszernej dyskusji na posiedzeniach Rady Narodowości. Wysłunięto propozycję, pochodzącą od przedstawicieli Kirgiskiej ASRR, zbudowania Prezydium w oparciu o przedstawicielstwo wszystkich republik, nie tylko związkowych, ale i autonomicznych. Zwracano uwagę na niedopuszczalność przyjęcia zgłoszonej przez niektórych działaczy propozycji powoływania Prezydium spośród przedstawicieli najsilniejszych ekonomicznie republik. Ponieważ miało ono odgrywać ważną rolę w funkcjonowaniu Rady Narodowości; za pożądane uznano przyjęcie zasady reprezentacji poszczególnych republik i obwodów w składzie Prezydium. Z poglądami tymi polemizował M. Frunze, podnosząc fakt (pomijany zresztą przez zwolenników szerokiego przedstawicielstwa w kierowniczym organie Rady Narodowości) utworzenia Związku SRR przez cztery w pełni suwerenne republiki, wyposażone w równe prawa. W związku z powyższym zgłosił on propozycję, aby przy członkostwie Prezydium Rady Narodowości kierować się zasadą reprezentacji niezawisłych republik i narodów. Ostatecznie w wyniku dyskusji przyjęto postulat, aby skład Prezydium wyłaniać nie w oparciu o przedstawicielstwo poszczególnych republik, lecz imiennie. W swej działalności Prezydium Rady Narodowości szczególną uwagę zwracało na realizację leninowskiej polityki narodowej polegającej na umacnianiu radzieckiej państwowości w poszczególnych republikach oraz zmniejszaniu różnic ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, występujących pomiędzy poszczególnymi narodami Związku SRR. Znaczenie, jakie przywiązywano do tego organu, potwierdza fakt opracowania projektu ustawy o Prezydium Rady Narodowości. Zaproponowano wyposażenie Prezydium w prawo zgłaszania wszelkich wniosków względem projektów ustaw i uchwał z punktu widzenia zgodności tych aktów z interesami poszczególnych narodowości, wchodzących w skład Związku SRR. Ponadto w myśl projektu rozpatrywać ono miało i przedkładać projekty wszelkich decyzji dotyczących zagadnień narodowościowych pod ob-

rady Rady Narodowości, z własnej inicjatywy albo w imieniu innych instytucji. Szersze ramy dla działalności Prezydium stwarzały te postanowienia projektu, które ustanawiały dla Prezydium inicjatywę ustawodawczą oraz możliwość występowania z żądaniem zwołania nadzwyczajnej sesji CKW ZSRR. Projekt ten nie został przedstawiony do zatwierdzenia sesji CKW ZSRR<sup>45</sup>.

Oprócz prezydiów jako organów kierowniczych każda z izb według postanowień uchwały o CKW posiadała prawo powoływania komisji *ad hoc*, w celu rozpatrzenia poszczególnych zagadnień. Z tym zastrzeżeniem, że jeżeli w komisji Rady Narodowości rozważano zagadnienia dotyczące republik związkowych lub autonomicznych czy też obwodów autonomicznych, wtedy w skład komisji powinni wejść przedstawiciele odpowiedniej republiki lub obwodu. Powyższą regułę traktować można jako prawną gwarancję zabezpieczającą prawa poszczególnych narodowości reprezentowanych przez swych przedstawicieli w CKW.

Instytut Nauk o Państwie i Prawie  
Zakład Prawa Państwowego

*Витольд Бродзиньски*

#### ВНУТРЕННЯЯ СИСТЕМА ЦЕНТРАЛЬНОГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА В ПЕРИОД КОНСТИТУЦИИ СССР, ДЕЙСТВУЮЩЕЙ С 1924 ГОДА

Период действия первой конституции СССР (1924—1936) характерен многими интересными и оригинальными юридическими решениями и решениями, относящимися к государственному строю. Предпринимая попытку определения принципов, управляющих внутренней структурой Верховного Совета СССР, необходимо обратиться к тем учреждениям, которые были результатом тогдашнего советского парламента — Центрального Исполнительного Комитета.

Общее предположение организаций высших представительных органов, в период действия конституции СССР от 1924 года, сводилось к тому что высшим органом был Съезд Советов СССР, а в период между съездами — Центральный Исполнительный Комитет, состоявший из Совета Союза и Совета Национальностей (ст. 8 конституции). В связи с тем одной из самых существенных юридических, и относящихся к государственному строю, проблем для советского законодателя было определение принципов структуры верховного представительного органа. Двухпа-

<sup>45</sup> Istniały także projekty powołania dwóch prezydiów (w Radzie Związku i w Radzie Narodowości) wyposażonych w funkcje ustawodawcze. Odrzucając zgłoszone przez przedstawicieli Ukrainy projekty argumentowano, iż przyjęcie takiej koncepcji prowadziło do rozdzielenia najwyższej władzy pomiędzy dwa organy, co spowodowałoby utrudnienia w funkcjonowaniu najwyższych organów władzy, por. rezolucja czwartego posiedzenia KC RKP(b) z 9—12 lipca w zb. dok.: *Образование и развитие Союза...*, s. 286.

латный представительный орган в СССР, по сравнению с существующими до сих пор учреждениями, представлял собой весьма новое явление.

Первая советская конституция — Основные положения РФССР от 10 июля 1918 года — не создала отдельной палаты представляющей интересы национальностей, входящих в состав этого государства. Концепция двухпалатного органа, по постановлению конституции от 1924 года, была в некоторой степени результатом эволюции взглядов большевистской партии относительно гаранта суверенного равенства субъектов федерации.

Совет Союза избирался Съездом Советов СССР из числа представителей союзных республик пропорционально к числу населения каждой республики. В соответствии с постановлениями конституции от 1924 года Совет национальностей создавался из числа представителей союзных и автономных советских социалистических республик, т. е.: по пять представителей для каждой из них и по одному представителю для автономных областей РФССР (ст. 15 конституции). Принцип равноправия палат создавал необходимость установления системы соответствующих гарантов, носящих характер правового института, обеспечивающих надлежащую и согласную с конституцией реализацию принципа равноправия палат в практике законодательного собрания. В такой ситуации особое значение имел порядок создания законов, как-будто исполняющий роль „критерия“ соблюдения равноправия субъектов федерации.

Создание внутренних органов парламента является одним из основных факторов обуславливающих правильную реализацию задач, поставленными перед высшим представительным органом. Что касается парламента, носящего характер сложной структуры (двухпалатного или многопалатного), рядом с внутренними органами общего собрания встречаемся с такими учреждениями в отдельных палатах.

Функцию руководящего органа Центрального Исполнительного Комитета выполнял Президиум. Конституция СССР от 1924 года не устанавливала существования комиссий в верховном органе власти — Центральном Исполнительном Комитете СССР. Отсутствие постановлений, касающихся комиссий, в основных положениях нельзя, однако, считать запретом их создания, доказательством чего может служить конституционная практика в 1924—1936 годах. Внутренним органом парламента — которого не называла ни конституция от 1924 года, ни Закон от 1923 года относительно Центрального Исполнительного Комитета — был создан в 1926 году Секретариат Центрального Исполнительного Комитета СССР.