

Jacek Zieliński

Próby odnowienia radzieckiego państwa federacyjnego

Attempts of the soviet federal state revival

Streszczenie:

Próby utrzymania ZSRR nie tylko zakończyły się niepowodzeniem, ale przyspieszyły proces. Zdecydował o tym imperialny model budowy i funkcjonowania państwa radzieckiego. Wraz z rozpoczęciem procesów znanych jako *pierestrojka* nawet ściśle kierownictwo było świadome, że partia traci inicjatywę w kierowaniu społeczeństwem. Powstało pytanie: kontynuacja polityki czy powrót do dotychczasowych metod. Opoowiedziano się za kontynuacją przy zachowaniu elementów systemotwórczych dla państwa radzieckiego. Rozwiązaniem miało być zawarcie nowego układu związkowego. W okresie od 1990 do rozpadu ZSRR w 1991 r. opublikowano pięć projektów. Zmiany dotyczyły m.in. katalogu podmiotów układu i mechanizmów realizacji ich interesów oraz ekonomicznych podstaw funkcjonowania nowego związku oraz podmiotów. Przy istniejącej różnorodności narodów, narodowości i ludów, na obszarze całego kraju uruchomiono ruchy odśrodkowe. Osłabiły one strukturę narodowo-państwową i stworzyły nowe konflikty. Wzajemne oczekiwania doprowadziły do delegitimyzacji władzy związkowej, roli partii i jedności państwa, a więc tego, co było elementem scalającym obszary imperium znajdujące się pod wpływami kultury zachodniej, prawosławnej i muzułmańskiej.

Summary:

The attempts of maintaining the USSR not only resulted in failure, but even accelerated the process of its collapse. That was determined by the imperial structure and functioning system of the Soviet state. Along with the initiation of perestroika even the strict executives were conscious that the party had been losing the initiative to lead the nation. The question arose: to continue the policy or to return to the current methods? The continuation was opted for with the maintenance of system-forming elements characteristic for the Soviet state. The conclusion of a new union treaty was to be a solution. Between 1990 and 1991, the year of the dissolution, five drafts had been published. The changes were to concern, among others, the catalogue of the treaty entities and mechanisms of implementation of their interests, as well as economic functioning of the new union and entities. With existing variety of nations, nationalities and peoples, decentralizing actions were initiated all over the country. They weakened the national and state structure and created new conflicts. Mutual expectations led to the delegitimization of union authority, the party's role and state unity, and consequently the element consolidating the territories of the empire being under the influence of the Western, Orthodox and Muslim cultures.

Słowa kluczowe: Związek Radziecki, *pieriestrojka*, odbudowa państwa, kryzys

Key words: Soviet Union, *pieriestrojka*, state-building, crisis

Analiza próby odnowienia federacji radzieckiej w drugiej połowie XX w., zakończonej rozpadem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), jest złożonym zagadnieniem. Rozpatrywać ją należy z uwzględnieniem zarówno marksistowsko-leninowskiego paradygmatu postrzegania państwa, które towarzyszyło budowie i istnieniu państwa radzieckiego, jak też wprowadzanych do niego zmian za czasów kolejnych przywódców i konsekwencji realnie podejmowanych działań, które nie zawsze pozostawały w zgodzie z deklarowanymi wartościami i celami. Rozpad ZSRR – w tym układzie – stał się wynikiem negatywnego zbiegu stanów, które były na tyle wzajemnie uwikłane oraz uzależnione, że każdy z nich zyskiwał status systemotwórczy. Naruszenie któregośkolwiek elementu prowadziło do nieprzewidywalnych w skutkach zdarzeń. Analiza zagadnienia wymaga zatem pamiętania o tych wielorakich uwikłaniach mających charakter zarówno kwestii ideowych, władczych, kulturowych, narodowych, a przede wszystkim ekonomicznych.

Gospodarka ZSRR zbudowana została o ściśle scentralizowany system z terytorialno-gałęziową specjalizacją¹. Pierwszym jej przykładem był Narodowy Plan Elektryfikacji Rosji (*Gosudarstwiennyj plan elektrifikacii Rossii – GOELRO*) z lat 20-tych XX w. Potem przyszła przymusowa industrializacja i czas wojny. Kraj podzielono na trzynaście stref ekonomicznych. System ten na początku lat 60-tych XX w. rozbudowano do dziesiętnastu stref uwzględniając głównie czynnik polityczny, ale także lokalizację terytorialną i specjalizację gałęziową. Działania te przyczyniły się to do zintegrowania kraju oraz rozwoju obszarów położonych głównie w republikach azjatyckich. Doprowadziły do zmian socjalnych, demograficznych, narodowościowych i kulturowych. Wywarły wpływ na poczucie odrębności narodowej i religijnej. Kraj z dominującymi stosunkami feudalnymi uprzemysławiano jednak w sposób ekstensywny, a nie intensywny. Wymagało to stałego dopływu siły roboczej i nowych terenów do zagospodarowania. Planowanie nie uwzględniało rzeczywistych warunków regionalnych, specyfiki kulturowej gospodarowania i trybu życia ludności miejscowej. Dominował interes ogólnozwiązkowy nad republikańskim. Służyło to integracji obszarów ZSRR drogą wzajemnego uzależnienia. Na porządku dziennym stała migracja mechaniczna wykwalifikowanej kadry, ale i siły roboczej z obszarów rosyjskojęzycznych, głównie Rosji, Ukrainy i Białorusi. Problemem nie była jednak sama migracja jako taka, ale jej skala i trwałość, wynikająca z nieadekwatności przyjętego modelu rozwojowego do gospodarczej i demograficznej sytuacji regionów. Następowaly zmiany kulturowe, które przy realizowanej polityce narodowościowej pro-

¹ R. Jones, *The Soviet Concept of Limited Sovereignty from Lenin to Gorbachev: the Brezhnev Doctrine*, Basingstocke 1990.

wadziły do konfliktów i sporów. Kraj się integrował, ale nie w wyniku naturalnych, oddolnych procesów ekonomicznych, lecz w następstwie narzuconych imperialnie oraz motywowanych ideowo i politycznie decyzji władz związkowych. Ich celem było uniemożliwienie podmiotom samodzielnego istnienia bez współpracy z innymi, przede wszystkim z Rosją, jako podstawowym ogniwem ustroju terytorialnego federacji radzieckiej. Głównym instrumentem uzależnienia uczyniono surowce i energię. Na początku XXI w. Rosja dostarczała sąsiednim republikom 81 % energii i surowców. W takim samym stopniu uzależnienie dotyczyło relacji pomiędzy republikami (bez Rosji) – ponad 80%. Równocześnie rodzima baza materiałowa w połączeniu z odgórnie przydzieloną specjalizacją międzyrepublikańską i elementami kulturotwórczymi, decydowała o różnych szansach rozwojowych regionów. Niezadowolenie wynikało nie tyle z uzależnienia, co z systemu rozliczeń z centralną redystrybucją dóbr i administracyjnych mechanizmów zarządzania. Brak było powiązania posiadanej bazy materiałowej i wykonywanej pracy (jej efektów) z szeroko rozumianymi korzyściami społecznymi. U jednych przejawiało się to w dążeniu do większego udziału w wytworzonych przez siebie środkach, u innych w rekompensowaniu (w ramach redystrybucji) strat wynikających z narzuconej specjalizacji. Po latach odżyła wysunięta przez Nikitę Chruszczowa, idea autonomii gospodarczej, w znaczeniu samodzielnego decydowania o kierunkach i zasadach rozwoju gospodarki, która znalazła odzwierciedlenie w przyjmowanych w latach dziewięćdziesiątych deklaracjach suwerenności. Pomijam w tym momencie, na ile te rozwiązania te, podobnie jak i przejście na rozrachunek gospodarczy, były korzystne dla poszczególnych republik na przełomie lat 80-tych i 90 tych XX w. Nie bez znaczenia był też czynnik władczy. Na większości obszarów ZSRR dominowała klanowo-rodowa struktura władzy. Zaakceptowanie przez nią w pierwszych latach stanowienia władzy radzieckiej kierownictwa partii komunistycznej było działaniem taktycznym. Dawało dodatkową, obok tradycyjnej – rodowo-klanowej, legitymizację dla władzy miejscowych przywódców. Uzyskała ona dostęp do wykorzystania związkowych sił przymusu w realizacji partykularnych interesów². Trwałość tak zbudowanej integracji wymagała stałych nakładów, którym ZSRR w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. nie mógł sprostać.

Pierwsze lata pieriestrojki i próby uefektywnienia federacji radzieckiej

W takim stanie państwa radzieckiego, na kwietniowym Plenum KC KPZR z 23 kwietnia 1985 r. Michaił Gorbaczow zostaje Sekretarzem Generalnym Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (KC KPZR ZSRR). Wbrew potocznym sądom nie mówi o *pieriestrojce*, ale o przyspieszonym rozwoju społeczno-gospodarczym kraju.

² A. Usjagin, *Politiczeskoje upravlienije i jego tierritorialnyje aspekty. Rossijskij opyt*, Niżnij Nowgorod 2005, s.98 i nast.

Prezentowana przez niego analiza rzeczywistości zawiera co prawda świadomość małej efektywności systemu radzieckiego, ale proponowane rozwiązania nie różnią się radykalnie od dotychczasowej pragmatyki. Sam system zbudowany jest prawidłowo. Nie mówi o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu partii, chociaż świadomość ich istnienia występuje. Potwierdza to poszukiwanie nowego kanału komunikacji między władzą a społeczeństwem. W konsekwencji uruchomione zostają działania znane jako polityka *glasnosti* (otwartości, jawności). Była ona w pełni kontrolowana i sterowana. Na gruncie nauki oznaczała na przykład, iż badać można było wszystko, ale pozostawał problem z opublikowaniem wyników. Jednak nawet ta sterowana *glasnost* doprowadziła do ujawnienia wielu nieprawidłowości powstałych w dotychczasowej historii państwa i zmusiła do otwartego powiedzenia o błędach popełnionych przez tą siłę polityczną, która do tej pory stała na czele wszystkich przemian – KPZR, chociaż czyniono to w wymiarze nieprawidłowości występujących w terenowych, regionalnych i republikańskich strukturach. Już pod koniec 1987 r. z okazji 70 rocznicy Rewolucji Październikowej Michaił Gorbaczow wskazywał na znaczenie kwestii narodowej mówiąc o konieczności odwołania się do ostatnich prac Włodzimierza Lenina³. Nie wskazał ich konkretnie, ale wśród nich jest m.in. materiał „W związku z zagadnieniem narodowości czyli o autonomizacji”, w której Włodzimierz Lenin proponuje nadać republikom związkowym pełną suwerenność⁴. Skostnienie systemu było jednak na tyle duże, że nawet te wsparte autorytetem Włodzimierza Lenina sugestie, podzieliły kierownictwo partyjne na zwolenników nowego kierunku polityki partii i jego przeciwników. Konfrontacja obu nurtów miała nastąpić w czasie obrad XIX Wszechzwiązkowej Konferencji Partyjnej KPZR (28 czerwiec – 1 lipca 1988 r.). *Glasnost* oraz nawet te enigmatyczne sformułowania o znaczeniu kwestii narodowej były zbieżne z dążeniami republik bałtyckich, które najkrócej przebywały w składzie ZSRR, i w których przez cały czas okresu radzieckiego istniała opozycja⁵. Tam też powstała idea frontów ludowych. Nie był to jednak ruch oddolny, chociaż szybko zainteresowały się pomysłem ugrupowania opozycyjne. W rzeczywistości była to inicjatywa średniego pokolenia aparatu partyjnego i Komsomołu przedstawiona jako forma społecznej akceptacji polityki partii. Jako pierwszy o konieczności wyrażenia wsparcia działań kierownictwa partii powiedział ówczesny premier Estońskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (Estońska SSR) Edgar Saavisar

³ „Prawda” nr 308 z 3 XI 1987 r.

⁴ W. Lenin, *W związku z zagadnieniem narodowości czyli o autonomizacji*, w: W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 45, s. 355.

⁵ Szerzej: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004, s. 68 i nast.

w programie telewizyjnym „Pomyślmy jeszcze raz”⁶. Ich utworzenie przypomina znaną walkę Włodzimierza Lenina o zaakceptowanie jego tez kwietniowych (z 1917 r.), kiedy wiedząc o znikomych szansach przyjęcia ich przez kierownictwo partii, zaproponował, aby z uwagi na doniosłość spraw, zdecydowało szersze grono. Nawoływanie do tworzenia ruchu społecznego nie stanowiło zagrożenia dla działaczy partyjnych. Po pierwsze miał on wspierać władzę KPZR (pierwszą akcją frontów było pożegnanie delegatów na XIX Konferencję), a więc nie miały charakteru antypartyjnego i antysystemowego. Po drugie – umożliwiały średniemu pokoleniu działaczy partyjnych i komсомolskich awans organizacyjny bez naruszania struktur władzy. Po trzecie, zakładając niepowodzenie przedsięwzięcia, nie pociągało za sobą (na tym etapie) znaczących strat w karierze politycznej. Zainteresowanie ugrupowań opozycyjnych wynikało natomiast zarówno z uzyskania forum dla propagowania własnych treści, jak i nadania części z nich formuły oficjalnych wniosków.

W czasie Konferencji zagadnieniom przyszłości federacji praktycznie nie poświęcono większej uwagi⁷, chociaż w Tezach KC KPZR, znalazło się stwierdzenie, że w ramach przebudowy systemu politycznego należy przyjąć środki niezbędne dla rozwoju federacji, w tym przekazać w teren wiele funkcji administracyjnych⁸. Ruch reformatorski, bo tak należy ocenić zwolenników Michaiła Gorbaczowa w kierownictwie partyjnym, nie wyszedł co prawda z Konferencji jako zwycięzca, ale też nie jako przegrany. Kolejny raz postanowiono odwołać się do doświadczeń Włodzimierza Lenina wysuwając ideę reaktywowania zjazdu deputowanych ludowych. Na pierwszym Zjeździe Deputowanych ZSRR powołano Komisję Konstytucyjną dla wypracowania nowego tekstu ustawy zasadniczej. W istocie, jak wynika z późniejszych wydarzeń, chodziło o znowelizowanie obecnej.

Wkrótce też, 17 sierpnia 1989 r. na łamach „Prawdy” opublikowano projekt dokumentu „Platforma KPZR: Polityka narodowościowa partii we współczesnych warunkach”, którą następnie uchwalono na wrześniowym (1989 r.) Plenum KC KPZR⁹. Jednym z głównych celów opisanej w niej polityki uczyniono „harmonizację stosunków między narodami na nowej podstawie”, która zlikwidowałaby wszystkie nieprawidłowości tworząc możliwości swobodnego rozwoju narodowego, jak również zwiększyłaby internacjonalistyczną jedność społeczeństwa socjalistycznego, umacniając wielonarodowe państwo radzieckie. Zdaniem autorów wymagało to: 1) przekształcenia ra-

⁶ I. Rozenfeld, *Narodnyj Front Estonii: mify i realnost*, „Obszestwiennyje Nauki”, nr 3/1989, s.63.

⁷ W tym czasie miały już miejsce m.in. wystąpienia w Autonomicznym Okręgu Górskiego Karabachu

⁸ „Prawda”, nr 148 z 27 V 1988 r.

⁹ *Platforma KPSS: Nacionalnaja politika partii w sowremiennych ustowijach*, „Prawda”, nr 267 z 24 IX 1989 r.

dzieckiej federacji i nadanie jej realnej politycznej i ekonomicznej treści, 2) rozszerzenie praw i możliwości dla wszystkich form i przejawów narodowej autonomii. Tak zamierzone cele miały być osiągnięte na drodze „organicznego połączenia samodzielności republik związkowych i republik autonomicznych z ich odpowiedzialnością za ogólnozwiązkowe interesy państwowe¹⁰. Zgodnie z przyjętym kanonem nawiązano do Włodzimierza Lenina mówiąc o konieczności przywrócenia narodowego samookreślenia w jego pierwotnym znaczeniu. Podejmując próbę analizy powyższego trzeba pamiętać o roli jaką odgrywały słowa-terminy w leksyce systemu socjalistycznego, których treść nie zawsze jest zbieżna z ich obecnym powszechnym rozumieniem. W przedstawionych fragmentach zawiera się w czytelny sposób deklaracja dokonania podziału odpowiedzialności (nie władzy), w ramach którego władza pozostaje w rękach kierownictwa KPZR, a decentralizacji podlegać mają funkcje wykonawczo-administracyjne które zostaną przekazane republikom. Widać w tym także przygotowanie do umacniania Związku, przeciwdziałania siłom odśrodkowym i obrony zajmowanych pozycji z wykorzystaniem zarządzania sprzecznościami i konfliktami. Mówiąc inaczej dążenie do wzmocnienia pozycji władz związkowych poprzez osłabienie władz republik związkowych. Wymaga to jednak kilku wyjaśnień. Pierwsze dotyczy leninowskiego rozumienia prawa do narodowego samookreślenia. Rzecz w tym, że Włodzimierz Lenin nigdy nie używał takiego sformułowania¹¹. Mówił jedynie o prawie narodów do samookreślenia jako środka walki w dochodzeniu do samookreślenia ludzi. Szybko jednak wycofał się ze słowa samookreślenie:

W miejsce słowa samookreślenie, które niejednokrotnie stwarzało powód do fałszywych interpretacji, stawiam zupełnie ściśle pojęcie: prawo do swobodnego oderwania się¹².

W ramach tego akcent padał jednak nie na prawo do oderwania się, ale *versus* – „chcemy swobodnego zjednoczenia i dlatego mamy obowiązek przyznania swobody oderwania się (bez swobody oderwania się zjednoczenie nie może się zwać swobodnym”¹³. Samookreślenie (prawo do oderwania się) było więc prawem przyznanym narodowi uciskanemu do wyzwolenia się spod ucisku

¹⁰ Referat Sekretarza Generalnego KC KPZR Michaila Gorbaczowa *O przebiegu realizacji uchwał XXVII Zjazdu KPZR i zadaniach w pogłębieniu przebudowy*, w: *XIX Wszechzwiązkowa ...*, s. 71-75.

¹¹ Zob.: indeks prac W. Lenina, w: *Sprawocznij tom PSS W. I. Lenina*, t.1, Moskwa 1969, s. 409, 410, 415, 416, 486. Są tam jedynie takie hasła jak: *razrieszenije nacjonalnogo woprosa i samoopriedielenije nacji, o prawie nacii na samoopriedielenije, tri tipa po odnoszeniju k samoopriedieleniju nacii*.

¹² W. Lenin, *W sprawie rewizji programu partii, napisane 6-8 (19-21) X 1917 r.*, w: W. Lenin, *Dzieła...*, op.cit., t. 34, s. 242. Podobnie tenże: *Materiały do odczytu „Imperializm a prawo narodów do samookreślenia”*, w: W. Lenin, *Dzieła...*, t. 413.

¹³ W. Lenin, *W sprawie rewizji...*, s. 357.

ciemieńczy: „nie interesy narodów, lecz interesy braterstwa, solidarności robotników różnych krajów”¹⁴. W tym układzie każda walka klasy robotniczej stawała się przykładem realizacji prawa do samookreślenia, a każde zwycięstwo i/lub opowiedzenie się po stronie władzy radzieckiej – samookreśleniem¹⁵. Federacja, o której pisał Włodzimierz Lenin dopiero w ostatnich pracach, była środkiem, a nie celem:

Bardzo często federacja w warunkach prawdziwie demokratycznego ustroju, a tym bardziej w warunkach radzieckiej organizacji ustroju państwowego, jest tylko przejściowym krokiem do prawdziwie demokratycznego centralizmu¹⁶.

Drugie wyjaśnienie. Niewątpliwym *novum* było uznanie stagnacji ewolucji form ustroju narodowo-państwowego z konstatacją konieczności dokonania przemian w federacji. Mówiąc jednak o środkach zrealizowania tego opowiedziano się za usprawnieniem istniejących aktów prawnych:

Taką deklarację [mowa o nowej Deklaracji ZSRR i nowym układzie związkowym – JZ] można by rozpatrywać jako organiczną część Konstytucji ZSRR. Co się tyczy układu, to sama konstytucja radzieckiego państwa federacyjnego jest dokumentem o charakterze układu.

Simplifikując zagadnienie: ogólny kształt federacji i ustroju politycznego opisany w Konstytucji ma charakter nienaruszalny, a zmiany mają dotyczyć kompetencji i funkcjonowania organów republik złożonych tzn. mających w swoim składzie inne twory o różnym stopniu autonomii (także formalnie tworzonych przez więcej niż jedną narodowość typu Kabardyno-Balkaria, Czeczeno-Inguszetia). Dobitnie wyraził to Michaił Gorbaczow na wrześniowym (1989 r.) Plenum KC KPZR: „Opowiadamy się za równoprawnością narodów i ludów, ludzi wszystkich narodowości, gdzie by oni nie żyli i nie pracowali”¹⁷. Następuje odejście od haseł internacjonalistycznych na rzecz wizji narodowo-centrycznej jako podstawy usprawniania federacji. Przy istniejącej różnorodności narodów, narodowości i ludów, o różnym statusie w ramach

¹⁴ W. Lenin, *Materiały do odczytu „imperializm a prawo narodów...”, s. 413. Podobnie Józef Stalin, który na III Zjeździe Rad wskazywał na konieczność interpretacji samookreślenia „jako prawa samookreślenia nie burżuazji, ale mas pracujących danego narodu. Zasada samookreślenia powinna być środkiem walki o socjalizm”. J. Stalin, *Referat w kwestii narodowej, 15 stycznia (sprawozdanie prasowe)*, w: J. Stalin, *Dzieła*, t. 4, Warszawa 1951, s. 43-44.*

¹⁵ S. Aliksiejew, *Sowietskij federalizm, „Obszczestwiennye Nauki i Sowriemienność”, nr 2/1992, s. 117.*

¹⁶ W. Lenin, *Pierwotny wariant artykułu „Najbliższe zadania władzy radzieckiej”, w: W. Lenin, *Dzieła...*, t. 36, s.142.*

¹⁷ „Prawda” 22 IX 1989 r.

*matrioszki*¹⁸, była to prosta droga do uruchomienia odśrodkowych ruchów osłabiających strukturę narodo-państwową, powstawania nowych konfliktów, dzięki którym władza związkowa będzie utrzymywała dominację. Zasada samookreślenia (oderwania się) nabrała uniwersalnego charakteru obejmując także narody pozbawione autonomii lub samorządu. Równocześnie – w warstwie słownej – ruchy narodowe w państwach bałtyckich podlegające do tej pory krytyce, przedstawiane były jako sukces przebudowy:

wyzwolone zostały potężne siły... czemu sprzyjało rozszerzenie praw republik, ogłoszenie przez nich suwerenności ...wstąpiliśmy w fazę przekształceń Związku w federację suwerennych państw¹⁹.

Nie nastąpiła jednak zmiana w podejściu do reformowania istoty federacji. Uznano, że niezbędna jest nowa nadbudowa na historycznie powstałej ekonomicznej podstawie. Należało zatem zmienić strukturę państwa nie naruszając ekonomicznych podstaw władzy, tj. pełnego uzależnienia republik od centrum. Nadal podstawą prawną miała być radziecka konstytucja, która zawiera wypracowany mechanizm realizacji tego celu²⁰.

Działania władz ZSRR w coraz mniejszym stopniu posiadały walor władczy. Procesy zainicjowane w republikach w ramach ruchów wsparcia przebudowy zaczęły żyć samodzielnie. Świadomość utraty przez partię inicjatywy w kreowaniu procesów społecznych była właściwa nawet dla ścisłego kierownictwa partyjnego. Coraz częstsze były dyskusje nad zasadnością prowadzonej polityki w kontekście dylematu kontynuacja czy powrót do sprawdzonych metod. Opowiedziano się za kontynuowaniem zainicjowanych działań i stosowanych metod, w tym punktowego zaogniania sytuacji i podejmowania prób ich rozwiązania przy pomocy przeciwstawiania interesów jednych drugim. W czasie spotkania z delegacją Łotewskiej SRR (kwiecień 1990 r.), najbardziej zachowawczej spośród republik bałtyckich²¹, Michaił Gorbaczow zaproponował przyznanie jej specjalnego statusu pozwalającego budować stosunki z ZSRR na zasadzie konfederacji²². Uchwalono wiele aktów regulujących status polityczny narodów zamieszkałych w ZSRR, które niebawem okazały się „miną z opóźnionym zapłonem” na drodze do odnowienia federacji radzieckiej. Wśród nich była m.in. ustawa o trybie rozwiązywania kwestii związanych z wyjściem re-

¹⁸ Republika związkowa, w skład której może wchodzić republika autonomiczna, obwód autonomiczny.

¹⁹ Z wywiadu Michaiła Gorbaczowa dla periodyku „Time”, „Prawda”, nr 148, 28 V 1990 r.

²⁰ *Priehytwanie M. Gorbaczowa w Litowskiej SSR. Naszi obszczije problemy wmiestie i rieszat*, „Prawda” nr 13, 13 I 1990 r.

²¹ Łotysze w swojej republice stanowili około połowę mieszkańców. Zlokalizowane tam były także znaczne siły Armii Czerwonej. Ograniczało to ruchy opozycyjne w wysuwanych dążeniach. Szerzej: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja*

²² *Kakoj put izbieriet Łatwijsa*, „Izwestija”, 21 IV 1990 r.

publiki związkowej ze składu ZSRR²³. Jej postanowienia były dalece niesprawne i wielu republikom nie dawały szansy na oddzielenie się od ZSRR. Zabrakło też przepisów wykonawczych. Mimo to należy ją uznać za doniosłą. Sprawiała, że zalegalizowane zostały dotychczas uznawane za antykonstytucyjne dążenia separatystyczne republik. Decyzja w tej sprawie należeć miała do woli obywateli republiki wyrażonej w drodze referendum, które rozpisać mogła republikańska rada najwyższa m.in. z własnej inicjatywy. Faktem pozostaje, że prowadzone wówczas debaty będące kontynuacją dyskusji zainicjowanej na XIX Wszechzwiązkowej Konferencji Partyjnej nie dawały podstaw do jednoznacznego przewidzenia, czy trwające procesy będą kontynuowane, czy nastąpi powrót do przedgorbaczewowskich praktyk²⁴. Tym bardziej, że w listopadzie wzmocniły się dążenia do zdecydowanego przeciwdziałania destabilizacji państwa. Przedstawiciele resortu spraw wewnętrznych i obrony narodowej oraz KGB deklarowali gotowość wykorzystania posiadanych sił i środków²⁵. Zwolniono dotychczasowego Ministra Spraw Wewnętrznych Wadima Bakatina²⁶ (oskarżając go o współpracę z frontami państw bałtyckich) i na jego miejsce powołano zwolennika nurtu zachowawczego Borysa Pugo. Równocześnie na IV Zjeździe Deputowanych Ludowych (grudzień 1990 r.) delegaci z Międzyregionalnej Grupy Deputowanych Ludowych zgłosili wniosek odwołania Prezydenta ZSRR i rządu oraz powołaniem rządu zaufania narodowego. Stowarzyszenie „Sojuz”²⁷ w odpowiedzi zaproponowało wprowadzenie rządów

²³ *Zakon SSSR O porjadkie rieszenija woprosow swjazannyh s vychodom sojuznoj riespubliki iz SSSR* ot 3 aprielia 1990 g., „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow i Wierchownoho Sowietu SSSR”, nr 15/1990, st. 252. Ponadto uchwalono: ustawę „O rozdziale kompetencji między Związkiem SRR i podmiotami federacji radzieckiej (z 26 IV 1990 r.), *Zakon SSSR O razgraniczenii połnomoczij mieźdu Sojuzom SSR i subiektami sowietsoj fedieracii* ot 26 aprielia 1990 g., „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow i Wierchownoho Sowietu SSSR”, nr 19/1990, st. 329; ustawę „O swobodnym rozwoju narodowym obywateli ZSRR zamieszkujących poza granicami swoich jednostek narodo-wo-państwowych lub nie posiadających ich na terytorium ZSRR (z 29 IV 1990 r.), *Zakon SSSR O swobodnom nacionalnom razwitii graźdan SSSR proźiwajuszczich za priedielami swoich nacionalno-gosudarstwieniennyh obrazowanij ili nie imiejuszczich ich na tierritorii SSSR* ot 26 aprielia 1990 g., „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow i Wierchownoho Sowietu SSSR”, nr 10/1990, st. 331.o

²⁴ Wydarzenia w Rydze i Wilnie z 1990 r.

²⁵ Z wystąpienia telewizyjnego Przewodniczącego KGB ZSRR W.Kriuczkowa, *Nawodit porjadok wmiestie*, „Prawda” nr 347 z 13 XII 1990 r.

²⁶ Ukaz Priezidenta SSSR *Ob oswoboźdienii Towariszcza Bakatina W.W. ot objazanostiej Ministra wnutriennyh dieł SSSR* ot 1 diekabreja 1990 g., „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow i Wierchownoho Sowietu SSSR”, nr 10/1990, st. 331

²⁷ Ugrupowanie zrzeszające konserwatywnych deputowanych. Powstało 14 lutego 1990 r. jednocząc prawie co czwartego deputowanego IV Zjazdu Deputowanych Ludowych (grudzień 1990), tj.459 osób. Dla porównania Międzyregionalna Grupa

prezydenckich, odbudowanie więzów gospodarczych z republikami i zawarcie nowego układu związkowego. Z kierownictwa partyjnego odszedł Edward Szewardnadze i Aleksander Jakowlew. Kluczowym pytaniem tego okresu stało się nie tyle czy kontynuować proces rozpoczęty w 1985 r., ile czy władza ma jakiegokolwiek szanse na rozpoczęcie nowego procesu – obrony jedności i integralności państwa. Postanowiono przejąć od frontów ludowych ideę przywracania (tworzenia) federacji radzieckiej.

Pierwszy projekt nowego układu związkowego

Dnia 13 września 1990 r. szef służby prasowej przy Prezydencie ZSRR poinformował, że na sesji Rady Narodowości ZSRR prezydent M. Gorbaczow zgłosił propozycję stworzenia Związku Suwerennych Państw z motywacją konieczności nadania planowego charakteru oddolnym procesom²⁸. Na wspólnym posiedzeniu Rady Prezydenckiej i Rady Federacji (30-31 VIII 1990 r.) utworzono Komitet ds. wypracowania nowego układu związkowego²⁹. Nadal jednak panowało przekonanie, że można tego dokonać bez naruszania podstaw istniejącego Związku i przy zachowaniu pozycji dotychczasowych ugrupowań władczych. Stało się to w chwili, gdy nie tylko deklaratywnie, ale i praktycznie realizowane były odmienne typy stosunków. Pierwszy charakterystyczny był dla państw bałtyckich i Gruzji, które odmówiły udziału w wypracowywaniu postanowień nowego układu związkowego. Argumentowały to względami natury formalno-prawnej tj. bezprawnym ich włączeniem w skład ZSRR w wyniku decyzji podjętych przez niedemokratycznie wybrane parlamenty³⁰. Podobne stanowisko, ze względów taktycznych, zajęła Mołdowa i Azerbejdżan³¹. Odrzucały one możliwość utworzenia związku suwerennych państw przez podmioty ZSRR wychodząc z założenia, że nowa wspólnota może być oparta wyłącznie na delegowaniu praw. Brak realnej kontroli nad zlokalizowanym w nich majątkiem oraz wpływu na własną obronność uniemożliwia mówienie o suwe-

Deputowanych Ludowych liczyła w tym samym okresie 330 członków, tj. ok.40% deputowanych, „Sowietskaja Estonija” nr 294 z 21 XII 1990 r.

²⁸ „Sowietskaja Rossija” nr 137 z 14 VI 1990 r.

²⁹ „Prawda” nr 269 z 26 IX 1990 r.

³⁰ Państwa bałtyckie wspólne stanowisko w tej sprawie zawarły m.in. w posłaniu Rad Najwyższych Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej i Republiki Estońskiej do IV Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR, *Obraszczeniye Wierchownych Sowietow Łatwijskoj Riespubliki, Litowskoj Riespubliki i Estońskoj Riespubliki k IV Sjezdu Narodnych Dieputatow SSSR*, „Echo Litwy”, nr 248 z 24 XII 1990 r.

³¹ W pierwszym wypadku chodziło o presję na ZSRR, aby ten wycofał się z uznania samodzielności Republiki Gągauskiej i Republiki Naddniestrzańskiej, które to działanie przyjmowane było jako naruszenie integralności terytorialnej republiki związkowej. „Sowietskaja Mołdowa”, nr 286 z 13 XII 1990 r. Także: wypowiedzi delegatów na IV Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR, [w:] *Czetywiortyj Sjezd...*, op.cit.; „Izwiestija” nr 356 z 22 XII 1990 r.

renności. Opowiadano się za ułożeniem wzajemnych stosunków w oparciu o umowy międzypaństwowe. Państwa te promowały trzyetapowy plan: 1) uznanie niepodległości (suwerenności) republik i przyznanie im przez Związek podmiotowości międzynarodowo-prawnej, 2) rokowania prowadzące do określenia spraw delegowanych przez państwa (republiki) władzy związkowej zakończone podpisaniem dokumentów kompetencyjnych, 3) wdrożenie postanowień układu w życie³². Drugi typ stosunków właściwy był dla pozostałych republik, które nie czekając na zaproszenie władz postanowiły zawrzeć swoją wizję suwerenności w przyjmowanych przez parlamenty republikańskie deklaracjach³³.

Komitet rozpatrywał: siedem projektów zgłoszonych przez władze republikańskie (Białoruś, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmeni, Kazachstan, Uzbekistan, Azerbejdżan), cztery deklaracje suwerenności przedstawione jako stanowiska wobec projektu układu związkowego (Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Armenia³⁴), cztery projekty organizacji społecznych i instytutów naukowych i dwanaście zgłoszonych przez Międzyregionalną Grupę Deputowanych Ludowych³⁵. We wszystkich zasugerowano posiadanie przez Związek określonych stałych kompetencji. Ich katalog powinien być ograniczony decyzjami władz republikańskich. Odniesiono do niego 1) ustalenie zasad ustrojowo-prawnych nowej wspólnoty, 2) uchwalenie jej konstytucji, 3) sprawy obronności, integralności terytorialnej (ale nie wytyczenia granic), 4) realizację (ale nie wypracowywanie) kierunków polityki zagranicznej i handlu zagranicznego. Różnił je natomiast stosunek do miejsca narodu w odnowionym związku³⁶.

³² A.Rüutel, „Sowietskaja Estonija”, nr 292 z 19 XII 1990 r.

³³ W chwili zgłoszenia przez M. Gorbaczowa idei powołania związku suwerennych państw, nie wykluczyły uczestniczenia w tym procesie, aczkolwiek przystąpienie do niego uzależniły od umocnienia podstaw prawnych własnej suwerenności. Zgodnie potwierdziły, że żadna z republik nie może samodzielnie uporać się z narastającym kryzysem. „Prawda” nr 347 z 13 XII 1990 r.,

³⁴ Państwa te prezentowały własne stanowisko w oparciu o przyjęte deklaracje suwerenności. *Priloženije k postanowlenii Siekrietariata CK KPSS ot 5 XI 1990 goda Ob informacii dla partijnych kollektiwow O koncepcii nowogo sojuznogo dogowora*, CChSD F.89, p.11,d.123.

³⁵ R. Niszanow, Odpowiedzi na pytania korespondenta dziennika „Prawdy”, *Iskat puti zblizenija*, „Prawda”, nr 249 z 6 IX 1990 r.

³⁶ Niektóre z propozycji wzbogacone były dodatkowo pragmatycznymi przesłankami wynikającymi z ich położenia. Taki charakter miało podejście Republiki Marij-el i Czukotki, wskazujących na konieczność uwzględnienia przy rozpatrywaniu podmiotów odnowionego Związku, wielkości zaangażowania republik w tworzenie gospodarki narodowej ZSRR (w Czukotce 95 % gospodarki podlegało bezpośrednio władzy związkowej, a w Marij-el – 72 %. Z wystąpień na IV Zjeździe Deputowanych Ludowych, „Izwiestija” nr 355 z 21 XIII 1990; nr 354 z 22 XII 1990 r. Inny przykład to Republika Baszkiria, która powstała jako samodzielna republika, a w czasach stalinowskich znalazła

Zwolennicy etosu narodu, którzy nie wywarli większego wpływu na późniejsze debaty o kształcie odnowionego Związku, opowiadali się za podpisaniem układu przez wspólnoty narodowe, niezależnie od ich obecnego statusu prawnego. Stronami układu miałyby być ponad dwieście podmiotów. Wskazywano, że lud republiki składa się z przedstawicieli narodowości zamieszkującej (zamieszkujących) w niej i oni tworzą suwerenną republikę. Głosiciele opcji państwowej promowali uznanie za strony układu jednostek mających, na dzień dyskusji, status podmiotów narodowo-administracyjnych związku³⁷.

Prowadzone rozmowy doprowadziły do opublikowania przez Komitet, 24 listopada 1990 r. projektu układu „O Związku Suwerennych Republik” (z czasem okazał się on być pierwszym z pięciu opublikowanych projektów). Koncepcja zaprezentowana przez Związek daleka była od oczekiwań republik. Zarówno tych ze statusem republik związkowych, jak i autonomicznych, tych które proklamowały niepodległość lub wstąpienie na drogę jej uzyskiwania, jak też tych, które proklamując suwerenność postanowiły ubiegać się o status samodzielnych w ramach nowej wspólnoty. Przyczyniła się do powstania międzyrepublikańskich waśni i pretensji. Szerokie zarysowanie zakresu suwerenności i prawa narodów do decydowania o własnym losie, będące po części wynikiem celowego działania, a po części dziełem przypadku, efektem wymknięcia się spod kontroli polityki *glasnosti*, sprawiły, że do dyskusji nad treściami nowego układu związkowego, włączyły się republiki autonomiczne i inne jednostki podziału narodowo-terytorialnego kraju. Jednostki, które, na gruncie konstytucji, nie były podmiotami tworzącymi ZSRR. Ich zaangażowanie wynikało z wielu przesłanek, zarówno natury historycznej, gospodarczej, jak i ambicjonalnej przywódców. Rozeszły się interesy republik związkowych i autonomicznych. Przestały być sprzymierzeńcami w walce z imperialną władzą ZSRR i stanęły wobec siebie w opozycji. Tylko nazwa nowej wspólnoty – Związek Suwerennych Republik Radzieckich pozostawała zbieżna z oczekiwaniami republik. Pomimo zapewnień Przewodniczącego Rady Narodowości Rady Najwyższej ZSRR Rafika Niszanova, że projekt powstał z uwzględnieniem tre-

się w składzie RFSRR. Podpisanie nowego układu postrzegala ona jako zadośćuczynienie za błędy przeszłości i szansę na odzyskanie pierwotnego statusu.

³⁷ Wybiegając w przyszłość, próbą połączenia obu podejść (etnicznego i państwowego) była przedstawiona przez Andrieja Sacharowa Konstytucja Stanów Zjednoczonych Europy i Azji. Przyznawała ona prawo do samookreślenia zarówno republikom, jak i narodom, które mają już swoją organizację terytorialną. One też, w drodze porozumienia, miały proklamować powstanie nowej wspólnoty – dobrowolnego zjednoczenia Suwerennych Republik Europy i Azji. Decyzję w tej sprawie podjęłyby państwa na zjeździe założycielskim lub zjeździe deputowanych ludowych związku. A. Sacharow, *Projekt Konstytucji Sojuza Sowietskich Riespublik Jewropy i Azji*, w: *Triewoga i nadzieźda*, Moskwa 1990, s.269. Też: *Konstitucionnyje idei Andrieja Sacharowa*, Moskwa 1990.

ści przyjętych przez republiki deklaracji suwerenności, nie przewidywał stworzenia związku suwerennych państw, a jedynie odnowienie istniejącej federacji³⁸. Planowane reformy sprowadzały się do redystrybucji funkcji administracyjno-wykonawczych, które w większym zakresie niż dotychczas zamierzano przekazać w ręce republik³⁹.

Związek w przedstawiony projekcie opowiedział się za tzw. ograniczoną suwerennością republik. Jego koncepcja sprowadzała się do trwałego wyzbycia się przez republiki części posiadanych praw na rzecz Związku. Prawa te miał uzyskać w imię realizacji wspólnego dobra, ale ich niezbywalny charakter nadawał mu cechy samodzielnego, niezależnego podmiotu stosunków międzynarodowych. Ten tok myślenia potwierdził R. Niszanow na IV Zjeździe Deputowanych Ludowych mówiąc: „[...] nowy związek też wystąpi jako suwerenne, federacyjne państwo, integrujące suwerenność republik i nadające jej nową związkową jakość”⁴⁰.

Projekt związkowy zawierał też konkretne rozwiązania, które w dniu dzisiejszym nazwalibyśmy niesprawnościami, ale których wprowadzenie było wynikiem zarówno celowego, jak i przypadkowego działania. Odrębnym zagadnieniem pozostaje odpowiedź na pytanie, co było rzeczywistą przesłanką ich zapisania: odbudowa dominującej pozycji władz związkowych, czy suwerenizacja republik. W projekcie przewidziano, że ZSRR będzie stroną umowy a państwa (republiki), które nie podpiszą nowego układu, będą związane postanowieniami układu z 1922 roku. Na jednym obszarze istniałyby zatem trzy twory i władze związkowe miały występować w potrójnej roli – pierwszy twór to ZSRR tożsamy obecnej władzy związkowej jako strona umowy, drugi – nowy Związek Suwerennych (Socjalistycznych) Republik powstały w wyniku zawarcia nowego układu w modelu „9+1” i trzeci – uszczuplony ZSRR powstały na mocy układu z 1922 r. Istota zaproponowanego zabiegu widoczna jest, gdy zwrócimy uwagę na promowany model budowy państwa. Utrzymano zasadę *matrioszki*, a więc sytuację, kiedy jedna republika (autonomiczna) znajduje się na terytorium drugiej (związkowej). Uczestnik układu, a takim była suwerenna republika, stawała się podmiotem Związku Suwerennych Republik bezpośrednio lub – pośrednio – w ramach innej republiki (cz. I pkt. 1). Każdy z narodów uzyskał potwierdzenie prawa samodzielnego zdecydowania o własnym losie, a więc i – proklamowania niepodległości, przejęcia praw do własności ziemi, jej bogactw i innych zasobów

³⁸ „Prawda” nr 228 z 16 VIII 1990 r.; nr 348 z 14 XII 1990 r. Potwierdził to A. Łukianow na posiedzeniu Rady Najwyższej ZSRR w dniu 23 V 1991 r., stwierdzając: „odnawiamy istniejący Związek”, a nie tworzymy go od nowa”, „Izwestija” nr 122, 23 V 1991 r.

³⁹ Platforma KPZR: *Polityka narodowościowa partii we współczesnych warunkach*. „Prawda”, nr 145, 25 V 1988 r.

⁴⁰ *Czetyriortyj Sjezd Narodnych Dieputatow SSSR*, „Biulleten”, nr 6, 19 XII 1990 r.,

naturalnych, a także zlokalizowanego na danym obszarze majątku państwowego (art.7). Zasadę równości praw narodów podbudowano przepisem, że pośrednie (republika autonomiczna w granicach republiki związkowej) wejście w skład ZSRR nie uszczupla ich praw, ani nie zwalnia z obowiązków wynikających z *Układu*. Podważono tym samym istnienie republik, na których terytorium znajdowały się republiki o innym statusie. Niejasne stawało się, czy – jako przykład – ziemia Republiki Tatarstan stanowi jej wyłączną własność, czy też Federacji Rosyjskiej, na obszarze której znajduje się Republika Tatarstanu. Przyjęcie pierwszego wariantu tworzyłoby sytuację, że Federacja Rosyjska przystępuje do *Układu* jako twór znacznie okrojony terytorialnie i własnościowo, z ograniczonym prawem do samookreślenia⁴¹. Przyjęcie drugiego wariantu – do odebrania prawa samookreślenia się narodom zamieszkującym na obszarze innej republiki. Tym bardziej, że kwestia współzależności republik sprowadzono do dość wyraźnego przepisu: republiki samodzielnie określają swój ustrój państwowy, podział administracyjno-terytorialny systemu organów władzy i zarządzania. Skrajnym przypadkiem mogła być likwidacja suwerenności jednej republiki przez drugą.

Nierówność stron dotyczyła nie tylko republik, ale i ich relacji z władzą związkową. Do wyłącznych (i nieodwrotnych) kompetencji Związku odniesiono uchwalenie konstytucji, politykę zagraniczną oraz obronność. Decyzje Związku w tych sprawach obarczone były wymogiem obligatoryjnej realizacji przez republiki, które nie miały zagwarantowanej materialnej równości głosów w prawodawczych instytucjach związkowych. Władza najwyższa złożona została w ręce dwuizbowej Rady Najwyższej. Jedną z izb, Rada Federacji była pomyślana jako reprezentant interesów podmiotów tworzących Związek i powstawała w drodze delegowania przedstawicieli wybranych przez republikańskie organy przedstawicielskie. Druga izba – Rada Związku miała pochodzić z wyborów w okręgach wyborczych z równą ilością głosów. W jednym i drugim przypadku, równość była pozorna. W rzeczywistości zaproponowane rozwiązania utrzymywały istniejącą dotychczas nadreprezentację Rosji, która np. w Radzie Federacji miałaby 16 głosów (republika związkowa – Rosja plus 10 republik autonomicznych).

Prócz wyłącznych kompetencji w projekcie dokumentu znalazła się kategoria wspólnych pełnomocnictw. Ich istnienie w przeszłości doprowadziło do całkowitego ograniczenia samodzielności republik. Umieszczenie ich w art. 5 poświęconym pełnomocnictwom związku zdawało się sugerować podobne zamiary. Projekt nie zawierał mechanizmu ich realizacji. Ograniczono się do stwierdzenia, że udział republik w realizacji pełnomocnictw Związku odbywa się drogą wspólnego formowania organów związkowych, tworzenia innych

⁴¹ Zwrócił na to uwagę m.in. R.Chasbulatow, pierwszy zastępca Przewodniczącego Rady Narodowości Rady Najwyższej ZSRR w wywiadzie dla „Izwestij”, *Nie rwat Rossiju suwierienitietami*, „Izwestija”, nr 62, 13 III 1991 r.

mechanizmów i procedur wypracowania zgodności interesów i działań. Przyjęcie zasady, że proces decyzyjny wymaga zgody wszystkich, mogło doprowadzić do stałego paraliżu ich działalności i poszukiwania innych mechanizmów gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie państwa (np. rządzenie dekretami prezydenta).

Ograniczona suwerenność republik znajdowała także wyraz w sprawach własnościowych. Republiki zostawały właścicielami ziemi, jej bogactw i zasobów mineralnych, a także zlokalizowanego na ich terenie majątku państwowego, z wyłączeniem części niezbędnej dla realizacji pełnomocnictw federacji jako całości. Na poziomie układu nie określono jej wielkości, a więc ostatnie słowo należało do władz federacji.

Nie wszyscy jednak, w tym przedstawiciele najwyższych władz związkowych, byli gotowi podjąć rozmowy przy nawet tak zarysowanej suwerenności. Nadal słychać było głosy płynące głównie z zachowawczych gremiów Związku, że zreformowanie Związku nie wymaga zawarcia nowego układu związkowego. Układ z 1922 r. doprowadził do powołania państwa, którego istnienia nikt nie neguje. Jeżeli celem reformy ma być zmieniienie mechanizmów jego funkcjonowania, wystarczy znowelizować obowiązującą ustawę zasadniczą i zrezygnować z renegocjowania układu. Proponowana opcja o tyle zabezpieczała interesy dotychczasowej władzy, że nie przewidywała udziału w procesie decyzyjnym sił politycznych nowych republik (państw)⁴². Pomijała też konieczność odniesienia się do suwerenności republik, która została potwierdzona w układzie z 1922 r. Niechętnie do nowego układu odnosiła się także część świata nauki. Jako przykład wskazać można L. Bajatienkową, która prowadząc rozważania nad rozwojem stosunków narodowościowych doszła do wniosku, że zapisanie w konstytucji ZSRR prawo republiki związkowej do wyjścia ze składu ZSRR, negatywnie wpływało na kierownictwo partii i państwa. Za niezbędne uznała zrezygnowanie z tego przepisu i opowiedziała się za ustawą o ustroju państwa, a nie federacji⁴³. Związek, jej zdaniem, powinien zostać podzielony na: regiony, obwody, kraje (np. Kraj Nadbałtycki, Obwód Tatarski). Wydzielone obszary mogłyby podlegać dalszemu podziałowi na rady wiejskie, z obowiązującym językiem miejscowym. Wszystko to powinno zostać zapisane w statucie jednostek administracyjno-terytorialnych. Powstała wspólnota mogłaby nazywać się Rosyjską Związkową Socjalistyczną Republiką Radziecką.

Ewolucja postanowień projektów układów związkowych

Prowadzone dyskusje, oraz niechęć republik wobec stanowiska zajmowanego przez centrum związkowe, prowadziło do publikacji kolejnych projek-

⁴² „Prawda” 244, z 10 XII 1990 r.

⁴³ L. Bajatienkowa, *Mieżnacionalnyje odnoszenija w perspektiwie (subiektywnyj wzglad jurista)*, Moskwa 1989, s. 33.

tów. Już w marcu 1991 r. ukazał się drugi projekt układu „O Związku Suwerennych Republik”. Kolejny, trzeci projekt opublikowano w czerwcu tego samego roku pod nazwą układ „O Związku Suwerennych Państw”⁴⁴. Treść czwartego (układ „O Związku Suwerennych Państw”) ustalono 23 lipca 1991 r. i opublikowano w sierpniu 1991 r.⁴⁵. Piąty, ostatni projekt układu „O Związku Suwerennych Państw”) zamieszczono w prasie w listopadzie 1991 r.⁴⁶ Stało się to w momencie, kiedy legitymizacja władzy ZSRR do reformowania kraju była wyczerpana, a wszystkie republiki utraciły zainteresowanie w traktowaniu jej za stronę negocjacji. Sama liczba projektów wskazuje na znaczące rozbieżności między stronami, jak i niechęć do przyjęcia nowych rozwiązań, podejmowania ustępstw.

Porównanie rozwiązań poszczególnych kwestii zawartych w kolejnych projektach jest stosunkowo trudne z uwagi na często występujące rozbieżności w ramach jednego dokumentu⁴⁷. Ich istnienie pokazuje ograniczoność potencjału reformatorskiego centrum związkowego i przywiązanie do funkcjonowania w warunkach niedookreśloności lub jawnej sprzeczności w ramach podjętych decyzji, która to umożliwiła późniejsze, arbitralne i partykularne motywowane ich interpretowanie. Można natomiast dokonać próby zarysowania ewolucji regulacji spraw będących przedmiotem istniejących rozbieżności w ramach wypracowywania treści układu związkowego. Zaliczyć do nich można:

- 1) ustalenie podmiotów układu,
- 2) wypracowanie mechanizmów i procedur realizacji wspólnych interesów,
- 3) przyjęcie zasad kreacji wspólnych organów władzy,
- 4) określenie ekonomicznych podstaw funkcjonowania nowego związku i ekonomicznych podstaw suwerenności republik,
- 5) uregulowanie miejsca układu związkowego w systemie prawnym nowego Związku, kwestii związanych z jego wejściem w życie.

Analiza ewolucji wymaga jednego dookreślenia. Pierwsze cztery projekty przewidywały istnienie Związku jako strony układu, a zatem republiki umawiają się wzajemnie ze sobą i ze Związkiem. W ostatnim, piątym projekcie, Związek jest wynikiem umowy między republikami.

⁴⁴ Projekt. *Dogovor o Sojuzje Suwieriennych Gosudarstw*, „Izwestija”, nr 152, 27 VI 1991.

⁴⁵ Projekt. *Dogovor o Sojuzje Suwieriennych Gosudarstw. Soğlasowano 23 ijulja 1991 goda*, „Izwestija”, nr 194, 15 VIII 1991.

⁴⁶ Projekt. *Dogovor o Sojuzje Suwieriennych Gosudarstw*, „Izwestija”, nr 280, 25 XI 1991. W tym samym dniu na posiedzeniu nowego organu ZSRR – Radzie Państwa – wniesiono do niego poprawki i uzupełnienia, które opublikowano 26 listopada 1991 r., *Kakije poprawki wniesieny w Dogovor o SSG na Gossowietie 25 nojabrja*, „Izwestija”, nr 281, 26 XI 1991.

⁴⁷ Zwraca na to uwagę też m.in. A.Salmin, *Sojuz poslje Sojuza. Problemy w bywyszem SSSR*, „Polis”, nr 1-2, 1992, s.40.

A. Podmioty układu związkowego

Określenie podmiotów nowego układu związkowego należało do najbardziej kontrowersyjnych spraw. Nie znalazła ona też w żadnym z projektów rozwiązania, które zadawałaby strony. Każdy z projektów zawiera bliżej nieokreślone sformułowanie „suwerenne państwa – uczestnicy Układu”. Zaproponowana w pierwszym projekcie formuła kreacji Związku dopuszczająca zarówno bezpośrednie jak i pośrednie (republika będąca w składzie innej republiki) członkostwo, zachowała się do czwartego projektu włącznie. Podobnie deklaracja, że sposób wejścia w skład Związku nie ma skutków prawnych dla posiadania praw i obowiązków wynikających z układu. W kolejnych projektach pojawia się natomiast nowa terminologia i nowe rozwiązania idące jednak w kierunku obniżenia statusu w ramach Związku podmiotów wchodzących w skład (znajdujących się terytorium) innych podmiotów. W konsekwencji zmiany nazwy nowego związku, w drugim projekcie podmioty układu zdefiniowano co prawda jako „suwerenne państwa”, ale uczyniono to w preambule, a więc części, która nie ma przymiotu bezpośredniego stosowania. W części „Podstawowe zasady” znalazło się stwierdzenie, że „suwerennym państwem jest każda republika” i uznano za podstawę układu proklamowane przez republiki deklarację suwerenności państwowej. Stosunki między podmiotami wchodzącymi w związek bezpośrednio i podmiotami, które czynią to w ramach innych, miały wynikać nie z układu, ale z zawartych między zainteresowanymi stronami umów i porozumień. We wszystkich projektach układu znalazły się jedynie zasady konstytucyjne dla tych stosunków, do których zaliczono: 1) równość, 2) poszanowanie suwerenności, 3) nieingerencję w wewnętrzne sprawy. Równocześnie, i tutaj widać występujące dylematy prowadzące do wewnętrznej sprzeczności – każda z republik miała przyznaną pełnię władzy i samodzielność w określaniu własnego ustroju narodowo-państwowego i administracyjno-terytorialnego oraz decydowania o statusie jednostek, które znajdują się na jej terytorium. Mówiąc inaczej – w wielu przypadkach, w sytuacji występowania systemu *matrioszki*, niezwykle trudno byłoby osiągnąć porozumienie łączące w sobie skorzystanie przez jeden podmiot z prawa do określania własnego statusu z prawem drugiego do określania ustroju narodowo-państwowego i administracyjno-terytorialnego. Jako przykład – Tatarstan będąc stroną układu wchodząca pośrednio w skład Związku, miał korzystać z prawa zdecydowania o swoim statusie, ale Rosja (w jej składzie była/jest Tatarstan), korzystała z prawa określenia własnego ustroju narodowo-państwowego i administracyjno-terytorialnego, który mógł nie przewidywać jednostek o takim statusie, jaki wybrał dla siebie Tatarstan. Powstaje konflikt a zatem i prawnie nieopisane pole do działania dla władz ogólnozwiązkowych w jego rozwiązaniu. Ułomność ta została zlikwidowana w trzecim projekcie, ale stało się to kosztem równości podmiotów. Zapisano w nim, że stosunki między podmiotami wchodzącymi w skład Związku bezpośrednio i znajdującymi się na jego

terenem podmiotami wchodzącymi pośrednio, są regulowane zawartymi między nimi umowami/porozumieniami i konstytucją państw, w skład których wchodzi. Zwraca przy tym uwagę równoległe stosowanie pojęcia „państwo” i „republika”, przy czym to pierwsze zawsze występowało w kontekście podmiotu wchodzącego w skład Związku, co było konsekwencją uznania prawa Rosji do zawarcia układu federacyjnego z jednostkami znajdującymi się na jej terytorium. W czwartym projekcie, pod naciskiem struktur znajdujących się na obszarze Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, zmieniono podejście. Państwa wchodzące drogą pośrednią zostały rozdzielone na wchodzące pośrednio w ramach RFSRR i inne. Status tych pierwszych miał być ograniczony wyłącznie układem i konstytucją Związku (art.1). Pozycja pozostałych nadal zależna była od konstytucji republiki, w ramach której wstępowały one do Związku. Można to odczytywać, jako dążenie do wzmocnienia pozycji władz ogólnozwiązkowych drogą osłabienia najsilniejszego podmiotu, jakim była Rosja. Z koncepcji budowy nowego Związku jako *matrioszki* zrezygnowano (pod wpływem stanowiska Rosji) dopiero w piątym projekcie, uznając, że podmiotami układu są wyłącznie państwa bezpośrednio tworzące Związek. Wpływ interesów rosyjskich widać także w ustaleniu współzależności między kategorią *państwo, republika, autonomia* w kontekście kreacji organów władzy: „inne państwa – uczestnicy układu posiadające w składzie republiki oraz autonomiczne jednostki, dodatkowo delegują do Rady Republiki po jednym deputowanym z każdej republiki i każdej jednostki autonomicznej”⁴⁸.

Odrębnym zagadnieniem był udział w nowym układzie dotychczasowego ZSRR. Poza aspektem politycznym, rozpatrywano go w wymiarze prawnym. Chodziło o zapewnienie ciągłości istnienia państwa i uregulowanie stosunków z republikami, które nie zechcą podpisać nowego układu. Na ten aspekt zwracali uwagę w pierwszej kolejności przedstawiciele władzy związkowej. Podpisanie układu przez Prezydenta ZSRR traktowali jako niezbędny warunek dla połączenia w okresie przejściowym istniejącej przestrzeni prawnej ZSRR z nową, powstałą po podpisaniu układu⁴⁹. Konstytucjonaliści akcentowali jeszcze jedno zagadnienie. Według A. Pawłowa, I zastępcy Kierownika Wydziału KC KPZR d/s inicjatyw ustawodawczych i spraw prawnych, nie można było wyeliminować ZSRR z podpisania układu, gdyż konstytucja stanowiła o 16 republikach, w tym jednej ogólnozwiązkowej. ZSRR miał zatem, jako suwerenne państwo, takie samo prawo jak republiki do wybrania swojej delegacji, podpisania

⁴⁸ W części I, ust.1 zapisano co prawda, że każda republika jest suwerennym państwem, ale w dalszej części konsekwentnie posługiwano się terminem „państwo” dla określenia podmiotu układu.

⁴⁹ Z wypowiedzi na IV Zjeździe Deputowanych Ludowych ZSRR. *Czetyriortyj Sjezd narodnych...*, „Izwestija”, nr 354, 21 XII 1990. Też: A. Łukianow na posiedzeniu Rady Najwyższej ZSRR w dniu 23 maja 1991, „Izwestija”, nr 122, 23 V 1991.

układu i jego ratyfikowania przez Radę Najwyższą ZSRR.⁵⁰ Podjęła ona nawet 22 maja 1991 r. specjalną uchwałę „O projekcie układu związkowego”, w której uznała za celowe uczestnictwo w podpisaniu układu przedstawiciele delegowanych przez najwyższy organ władzy ZSRR⁵¹. W opozycji do tego stanowiska znajdowały się podejścia traktujące koncepcję szesnastu republik jako wyraz prawnej kazuistyki. Wskazywano na jej sprzeczność z art. 70-73 Konstytucji ZSRR, w których to artykułach jest mowa o związku republik. Nie negowano jednak formuły „9+1” uznając ją za odzwierciedlenie istniejącego *status quo*. Nowa wspólnota nie będzie powstawała w *vacuum* i prawnym przedstawicielem ZSRR będą istniejące organy władzy. W tym nurcie ukształtowała się decyzja IV Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR o udziale w wypracowywaniu postanowień układu komitetu złożonego z przedstawicieli trzech organów: Prezydenta ZSRR, Rady Najwyższej ZSRR i Rady Narodowości ZSRR⁵².

B. Mechanizmy wypracowywania realizacji wspólnych interesów

Głównym problemem w ramach wypracowania mechanizmów i procedur realizacji wspólnych interesów w nowym Związku, był nie tyle podział kompetencji między władzę związkową i republikańską, ile system wpływu republik na decyzje centralnie podejmowane (głównie te obligatoryjne) oraz kontroli ich podejmowania i wdrażania. Dyskusje nad kompetencjami przekazanymi Związkowi występowały jako pochodne tych debat oraz propozycji unormowania podstaw suwerenności republik. W drugim projekcie znalazło się, wspomniane już sprowadzenie zagadnienia do wspólnego formowania organów związkowych oraz tworzenia innych bliżej nieokreślonych, mechanizmów wypracowywania celów i działań. Rozpatrywaniem podstawowych kwestii polityki wewnętrznej i zagranicznej, także uzgadnianiem działań republik i koordynowaniem ich stosunków ze Związkiem, miała zajmować się Rada Federacji pracująca pod przewodnictwem prezydenta związku (art.15)⁵³. Pomyślana była jako reprezentacja interesów podmiotów. W jej składzie zasiadać miał także wiceprezydent oraz głowy państw-podmiotów Związku. Nie sprecyzowano jednak kompetencji tego organu. Ponadto interesy republik miały być zapewnione

⁵⁰ / Wypowiedź A. Pawłowa na sesji Rady Najwyższej w dniu 23 maja 1991 roku, „Izwestija”, nr 122 z 23 V 1991 r.

⁵¹ „Izwestija”, nr 122, 23 V 1991.

⁵² W. Danilenko, *Na puti k nowomu Sojuzu*, „Izwestija”, nr 151, 26 VI 1991.

⁵³ Wybranego przez obywateli w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, w tajnym głosowaniu, na 5 lat, z możliwością powtórzenia kadencji. Prezydentem miał zostać kandydat, który otrzymał ponad połowę głosów wyborców uczestniczących w głosowaniu w Związku, oraz większości republik (art.13). Było to tym samym ujęcie preferujące Rosję. Podobnie w marcowym projekcie (art.14) i sierpniowym (art.14).

poprzez decydujący głos szefów rządów państw członkowskich w Radzie Ministrów Związku⁵⁴.

W trzecim i czwartym projekcie główny akcent przeniesiono z zagadnień instytucjonalnego koordynowania i określania działań, które nadal sprowadzało się do formuły kreacji organów (przy braku w tych projektach Rady Federacji i jej odpowiednika) na procedury prawne i zawarcie ich w porozumieniach, ustawodawstwie związkowym i republikańskim. Rozwiązanie to miało mieć zastosowanie tylko w odniesieniu do spraw wspólnych. Sfery przekazane związkowi miał on regulować samodzielnie. Dla rozwiązania powstających sporów przewidziano stosowanie bliżej nieokreślonych procedur porozumiewawczych, a w sytuacji braku porozumienia, postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym Związku.

Całkiem inne podejście znalazło się w piątym projekcie, w którym, w odróżnieniu od poprzednich, ZSRR nie występował jako strona, a powstanie centrum związkowego miało być wynikiem zawarcia układu. Powtarzaną od pierwszego projektu kategorię „wspólnych kompetencji” zastąpiono „sferą wspólnych działań”, a zatem – nie wspólne działanie Związku i republik, ale sfery, którymi wszyscy są zainteresowani. Przewidziano utworzenie wspólnej politycznej i ekonomicznej przestrzeni z zasadami uprzywilejowania dla państw je tworzących⁵⁵. W tym celu planowano podpisanie multilateralnych umów, które stanowiłyby by podstawę delegacji kompetencji centrum związkowemu. Nowych treści nabrało znane z poprzednich projektów sformułowanie o sposobie udziału państw członkowskich w realizacji kompetencji Związku⁵⁶. Najważniejsze kwestie polityki zagranicznej i wewnętrznej dotyczące wszystkich miano uzgadniać na forum Rady Państwa Związku (*Gosudarstwiennymj Sowiet Sojuza*)⁵⁷. Szefowie rządów podmiotów Związku uzyskali w związkowej Radzie Ministrów status członków (dotychczas korzystali z prawa głosu) na równi z przewodniczącym Międzyrepublikańskiego Komitetu Ekonomicz-

⁵⁴Identyczna regulacja znalazła się w trzecim projekcie z czerwca 1991 roku (art.16) i czwartym z sierpnia (art.16).

⁵⁵ W tym celu planowano podpisać multilateralne umowy: o wspólnocie ekonomicznej, o wspólnej obronie i bezpieczeństwie zbiorowym, o koordynacji polityki zagranicznej, o koordynacji ogólnych programów naukowo-technicznych, o obronie praw człowieka i mniejszości narodowych, o koordynacji programów ekonomicznych, o współpracy w dziedzinie oświaty, kultury, o walce z przestępczością oraz umowy w sferze energetyki, transportu, łączności i wykorzystania kosmosu (art.6).

⁵⁶ Mowa o sformułowaniu „państwa tworzące Związek, uczestniczą w realizacji kompetencji organów związkowych poprzez ich wspólne formowanie, a także poprzez specjalne procedury wypracowywania decyzji i ich realizacji”.

⁵⁷ W jej skład wchodziłyby głowy państw członkowskich na czele z prezydentem Związku Suwerennych Państw.

nego (I zastępca premiera) i szefami urzędów przewidzianych w porozumieniach.

C. Kreacja organów władzy odnowionego Związku

W drugim projekcie układu za podstawę kreacji organów władzy przyjęto zasadę reprezentacji republik. Przewidziano istnienie dwuizbowego parlamentu – Rady Najwyższej Związku. Izba wyższa – Rada Republik składać się miała z równej liczby deputowanych wybranych w republikach bezpośrednio tworzących Związek⁵⁸. Każdej jednostce narodowo-terytorialnej zagwarantowano reprezentację. Izba druga (niższa) – Rada Związku, miała być reprezentacją wszystkich mieszkańców Związku i pochodzić z wyborów w okręgach wyborczych o jednakowej liczbie wyborców (art.12). Powstawały zatem dwa autonomiczne systemy władzy o identycznym źródle legitymacji: ogólnozwiązkowy i republikański. Decyzje Związku w sprawach wyłącznych kompetencji były nadrzędne na całym terytorium kraju i podlegały obligatoryjnemu wykonaniu. Decyzje ze sfery wspólnej też, o ile żadna z republik nie zgłosiła sprzeciwu (art. 10). Nie jasne było natomiast, czy jego zgłoszenie anuluje decyzje, czy tylko wstrzymuje jej wykonanie wobec republiki, która ja oprotestowała. Podobnie jak nie określono mechanizmów koordynowania prac obu systemów. Do zadań Sądu Konstytucyjnego odniesiono rozpatrywanie sporów powstałych na gruncie zgodności związkowych aktów ustawodawczych i decyzji związkowych organów zarządzania z Układem i konstytucją Związku oraz spory kompetencyjne między Związkiem i republikami.

W trzecim projekcie rozszerzono zasadę generalną funkcjonowania organów państwa o prawo do swobodnego wyrażenia woli przez narody (art. 12). Organy związkowe utraciły autonomię. Utrzymano dwuizbowość parlamentu. Zrezygnowano z hierarchizowania izb. Zmieniono zasady elekcji. Rada Republik miała powstawać w drodze delegowania przedstawicieli przez republikańskie organy władzy najwyższej. Każdej republice (oraz jednostce narodowo-terytorialnej) przyznano identyczną ilość mandatów, jaką posiadały w istniejącej Radzie Narodowości, z tym, że w czasie głosowania republika wchodząca bezpośrednio w skład Związku dysponowała wyłącznie jednym głosem. Pozbawiono więc prawa udziału w procesie decyzyjnym podmioty wchodzące pośrednio do Związku. Zasady kreacji Rady Związku nie uległy zmianie. Rozdzielono właściwość przedmiotową izb. Do wspólnych działań odniesiono zmiany w konstytucji ZSP, przyjmowanie nowych członków, określanie zasad polityki zagranicznej i wewnętrznej, budżet związkowy, sprawy wojny i pokoju

⁵⁸ Alternatywna redakcja tego artykuł zawiera co prawda sformułowanie „republiki-członkowie układu”, jednak wobec braku porozumienia w kwestii podmiotów układu, do chwili podpisania układu, była to wyłącznie kwestia terminologii nie niosąca za sobą żadnych konsekwencji prawnych.

oraz zmianę granic. Radzie Republik przypisano decydowanie o organizacji oraz trybie działania organów związkowych, rozpatrywanie spraw związanych ze stosunkami międzyrepublikańskimi, ratyfikowanie umów międzynarodowych, wybór sędziów Sądu Konstytucyjnego Związku, wyrażanie zgody na nominowanie członków Rady Ministrów Związku. Rada Związku stała się właściwa dla decydowania w przedmiocie zabezpieczenia praw i wolności obywatelskich oraz wszystkich pozostałych nieodniesionych do kompetencji zarówno połączonych izb, jak i Rady Republik ale jej decyzje wymagały zatwierdzenia przez Radę Republik. Sprzeciw mógł zostać przełamany przez powtórne jej podjęcie większością 2/3 składu (art.13). Republiki uzyskały prawo wstrzymywania (a nie oprostowania) obowiązywania na swoim terenie ustaw związkowych, które uznają za sprzeczne z układem związkowym, konstytucją Związku oraz ustawami republikańskimi przyjętymi w zgodzie z posiadaną właściwością (pominięto sprawę obowiązywania ustaw związkowych dotyczących wspólnej materii). Wzmocnieniu uległa pozycja republiki związkowej. Nie zmieniły się kompetencje Sądu Konstytucyjnego ZPS.

Czwarty projekt nie wniósł zasadniczo zmian do zasad funkcjonowania organów władzy. Powtórzono prawo przedstawicielstwa republik (i pozostałych jednostek narodowo-terytorialnych) w Radzie Republik w wymiarze nie mniejszym niż posiadają obecnie w Radzie Narodowości. Rada Związku stała się reprezentantem interesów wszystkich republik-uczestników Układu. Związek otrzymał prawo wstrzymania obowiązywania ustawy republiki, jeżeli naruszała ona Układ, przepisy konstytucji lub ustaw związkowych przyjętych w granicach kompetencji (art.11).

Istnienie dwuizbowego parlamentu przewidywał także piąty projekt układu. Radę Republik miały tworzyć dwudziestosobowe reprezentacje państw-członków Związku desygnowane przez republikańskie (państwowe) parlamenty. Uwzględniając złożoną strukturę podmiotów Związku, Federacja Rosyjska miała korzystać z 52 mandatów, a pozostałe republiki – po jednym dodatkowym mandacie na każdą jednostkę strukturalną. W głosowaniu każda podmiot Związku posiadał jeden głos. Nie uległy zmianie zasady powoływania Rady Związku. Przewidziano posiedzenia połączonych izb. Do ich zadań odniesiono wysłuchania prezydenta Związku w kwestiach polityki wewnętrznej i zagranicznej, decydowanie o sprawach budżetu Związku oraz sprawy wojny i pokoju. Rada Republik posiadała pełnomocnictwo do decydowania m.in. o organizacji i trybie pracy organów związkowych, stosunkach między republikami. Pominięto istnienie Sądu Konstytucyjnego stwierdzając, że Sąd Najwyższy Związku realizuje funkcje sądu konstytucyjnego (i sądu międzyrepublikańskiego) w sprawach obrony praw człowieka i wolności obywatelskich. On też miał rozpatrywać sprawy cywilne i karne o charakterze międzyrepublikańskim i być najwyższą instancją sądową w sprawach prowadzonych przed sądami wojskowymi (art.17).

D. Ekonomiczne podstawy suwerenności republik i Związku

Zarówno projekt marcowy (art.7), czerwcowy (art.8), jak i sierpniowy (art.8) przewidywał utworzenie jednolitego rynku ogólnozwiązkowego, obronę różnorodnych form własności, republikańskie prawo własności ziemi i bogactw naturalnych. Wzorem poprzednich projektów występowała też kategoria „własność związkowa” oraz prawo republik do udziału w związkowym (mowa o ZSRR) funduszu złota, diamentów i waluty. W drugim projekcie (z marca 1991 r.) skonkretyzowano, że chodzi o te formy własności, które są przewidziane przez ustawodawstwo związkowe. Do własności republik zaliczono ułamkową część majątku ZSRR, która na podstawie układu nie została przekazana Związkowi jako podstawa ekonomiczna jego funkcjonowania. Nie uległo zmianie – *de facto* – położenie ekonomiczne republik. Majątek przekazany Związkowi stawał się jego własnością. Utrzymano dwa rozwiązania. Po pierwsze – krytykowane przez republiki – istnienie (na ich terenie) jednostek podporządkowanych centrum i przekazujących do niego środki finansowe. Po drugie, jednym z celów istnienia własności Związku było, jak zapisano w projekcie, wyrównywanie różnic poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego poszczególnych republik. Republiki silniejsze ekonomicznie i sprawniejsze w gospodarowaniu pozbawione zostały mechanizmów ochrony własnych interesów. Prowadzenia polityki finansowej, kredytowej i pieniężnej Związku, opartej na wspólnej walucie odniesiono do tzw. wspólnych kompetencji Związku i republik”. Nie rozwiązano zagadnień związanych z majątkiem republik wchodzących w skład innej republiki.

W trzecim projekcie dopuszczono prawnie istnienie wszystkich form własności (nie tylko tych, które były przewidziane w ustawodawstwie związkowym). Nie ma już mowy o własności związkowej, a jedynie o własności państwowej określanej jako „wspólna”, której istnienie ma służyć interesom przyspieszonego rozwoju zapóźnionych regionów. Nie przewidziano posiadania przez republiki własnego systemu podatkowego.

Sytuacji nie zmienił czwarty projekt. Na uwagę zasługuje jednak jedna sprawa. Własność zasobów surowców naturalnych zlokalizowanych na terytorium republiki zaliczona został do kategorii dobra narodowego (występowało w projekcie trzecim) i podporządkowana regulacjom prawodawstwa związkowego, stając się tym samym własnością państwową. Niejasne pozostawało jej wykorzystanie. Z jednej strony miały to być dobra niezbędne dla realizacji przez związkowe organy władzy i zarządzania nałożonych na nie zadań. Z drugiej strony, miały służyć przyspieszonemu rozwojowi zapóźnionych rozwojowo regionów, a więc mieć charakter tymczasowy.

W ostatnim, piątym projekcie, zrezygnowano ze szczegółowego określania podstaw ekonomicznych funkcjonowania Związku, ograniczając się do stwierdzenia, że państwa tworzące Związek przekazują do dyspozycji organów

Związku majątek niezbędny dla realizacji jego pełnomocnictw. Majątek ten stanowić miał wspólną własność państw tworzących Związek.

Dyskusja nad kwestiami gospodarczymi stanowiła *de facto* odrębne i samodzielne zagadnienie, które zamierzano rozwiązać niezależnie od podpisania układu związkowego podpisując porozumienie ekonomiczne⁵⁹. Dwie sprawy dzieliły jednak negocjatorów. Pierwszą było sprecyzowanie celu, któremu porozumienie ekonomiczne miało służyć. Republiki optujące za nową wspólnotą traktowały je jako dokument mający agregować zasady współpracy gospodarczej zawarte w umowach bilateralnych i konstytuować je jako zasady długofalowej współpracy w ramach odnowionego związku. Podejście to było zgodne ze stanowiskiem prezentowanym przez władzę związkową i zawartym w rozporządzeniu Prezydenta ZSRR (z 2 sierpnia 1990 r.), w którym określono harmonogram działań. Przewidywał on w pierwszej kolejności zreformowanie gospodarki zgodnie z zasadami rynkowymi, aby następnie przejść do reformowania federalnego ustroju państwa. Część republik optowała jednak za rozwiązaniem pośrednim, które przewidywało utrzymanie dotychczasowych więzi gospodarczych między republikami, przy równoczesnym wypracowywaniu układu związkowego⁶⁰. W tym ujęciu porozumienie ekonomiczne miało mieć charakter doraźny (porozumienie ekonomiczne na 1991 r.) lub przejściowy. Nowego wyrazu nabrały dyskusje na temat porozumienia ekonomicznego na wrześniowym (1991) Nadzwyczajnym Zjeździe Deputowanych Ludowych, a więc po puczu sierpniowym. Powszechną stała się świadomość rozpadu struktur ZSRR. Wszystkie republiki opowiedziały się za koniecznością ustalenia zasad współpracy gospodarczej, które przynajmniej w okresie przejściowym pozwoliłyby utrzymać dotychczasową przestrzeń ekonomiczną⁶¹. Znamienne, że stanowisko takie zajęła także Estonia i Gruzja⁶². Doradca rektora Uniwersytetu w Tartu M. Bronsztejn, wyraził pogląd, że zawarcie porozumie-

⁵⁹ Występowały także odmienne poglądy. Zastępca Premiera Mołdowy, Minister Gospodarki Narodowej, K. Tampiza, w wywiadzie dla dziennika „Prawda” za błędne uznał przyjmowanie aktów gospodarczych bez uchwalenia układu związkowego jako podstawy transformowania politycznie i gospodarczo unitarnych struktur. Za nierealne z uwagi na zróżnicowanie regionalne uznał tworzenie zintegrowanego wspólnego rynku: „Obecnie możemy mówić w najlepszym wypadku o występowaniu w początkowym okresie wzajemnych wpływów 15 republikańskich mechanizmów rynkowych”. K. Tampiza, *Stroit dielo s fundamenta*, „Prawda” nr 295, 22 X 1990.

⁶⁰ Z wystąpień w czasie obrad IV Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR, *Czetywiortij Sjezd narodnych...*, „Izwestija” nr 354, 21 XII 1990.

⁶¹ Z wystąpień na Nadzwyczajnym Zjeździe Deputowanych Ludowych ZSRR, *Wnieoczeriednij Sjezd narodnych dieputatow SSSR. Stienograficzeskij otcziot*, „Izwestija” nr 210, 3 IX 1991, nr 211, 4 IX 1991.

⁶² *Wnieoczeriednij Sjezd narodnych...* „Izwestija” nr 211, 4 IX 1991.

nia tworzącego *sui generis* wspólny rynek, które przewidywałyoby zarówno pełne członkostwo, jak i stowarzyszenie, „stworzy możliwość podpisania jego w formule „15+6”. Republiki bałtyckie są zainteresowane zarówno stabilizacją rubla oraz rynkową przestrzenią, bo 97 % ich obrotu, to wymiana z innymi republikami”⁶³.

E. Miejsce układu związkowego w systemie prawnym Związku, jego wejście w życie i relacja z układem z 1922 r.

Zarówno drugi (art.8), trzeci (art.10) jak i czwarty (art.10) projekt ustanawiał nadrzędność układu nad konstytucją, która miała zostać opracowana na jego podstawie. Projekty przewidywały zatwierdzenie Układu przez najwyższe organy władzy państwowej republik⁶⁴. Wszystkie przewidywały istnienie okresu przejściowego, w którym funkcjonowałyby dwa związki: powstały na mocy układu z 1922 r. i nowy. Dla republik, które podpisałyby nowy Układ utraciłby moc wiążącą postanowienia układu z 1922 r. Dla pozostałych – miał być nadal obowiązującym. W drugim projekcie układu zapisano to w ogólnie, stwierdzając, że „stosunki Związku i republik, które nie podpisały niniejszego Układu, podlegają uregulowaniu w oparciu o obowiązujące ustawodawstwo ZSRR, wzajemne zobowiązania i porozumienia” (art.23). W trzecim i czwartym projekcie istnienie dwóch Związków zostało to wyraziście sprecyzowane: „stosunki Związku Suwerennych Republik Radzieckich i republik wchodzących w skład Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, które nie podpisały niniejszego Układu, podlegają uregulowaniu w oparciu o obowiązujące ustawodawstwo ZSRR, wzajemne zobowiązania i porozumienia (art.23; w obu projektach). Ustalono także, że do sformowania nowych organów władzy, zarządzania i sądownictwa, zachowują pełnomocnictwa dotychczasowe.(art.26; w obu projektach).

W ostatnim, piątym projekcie (z listopada 1991 r.), nie ma mowy o Konstytucji Związku. Jej miejsce zajmuje sam Układ: „Konstytucyjnymi ustawami Związku Suwerennych Państw jest niniejszy Układ i Deklaracja Praw i Wolności Człowieka”(art. 10). Pominięto przejściowe istnienie systemu prawnego dotychczasowego Związku. Uznano, że „stosunki Związku Suwerennych Państw i państw wchodzących w skład ZSRR, które nie podpisały niniejszego Układu, podlegają uregulowaniu w oparciu o wzajemne zobowiązania i porozumienia”(art.26). Ciągłość organów władzy zastąpiono ciągłością państwa: „Związek Suwerennych Państw posiada wszystkie prawa i wypełnia wszystkie zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych i porozumień ZSRR”

⁶³ M.Bronsztejn, Ibidem.

⁶⁴ Drugi projekt zakładał, że konstytucja będzie przyjęta przez specjalny Zjazd Przedstawicieli – Państw Uczestników Związku.

Rozpad ZSRR i powstanie Wspólnoty Niepodległych Państw

Pucz sierpniowy (1991 r.) zmienił nie tylko zachowanie władzy ZSRR, ale i postawy republik, które uchwaliły bądź potwierdziły swoją niepodległość. Dnia 1 września 1991 r. w czasie Nadzwyczajnego Zjazdu Deputowanych Ludowych prezydent Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew, odczytał „Oświadczenie 11 republik”.⁶⁵ Stwierdzono w nim, że wraz z puczem zerwany został proces formowania nowych stosunków związkowych pomiędzy suwerennymi państwami. Przewyciężenie puczu stworzyło „historyczną szansę przyspieszenia radykalnych przekształceń w kraju”. W tej sytuacji, „legalnie wybrane najwyższe kierownictwo w państwie w osobie Prezydenta ZSRR i prezydentów oraz przewodniczących rad najwyższych republik”, nie chcąc doprowadzić do rozpadu struktur władzy, postanowiło utworzyć na okres przejściowy (tj. do przyjęcia nowej konstytucji) i nowe struktury władzy międzyrepublikańskiej. W szczególności osiągnięto porozumienie w kwestii niezbędności:

- a) opracowania i podpisania układu o związku suwerennych państw, w którym każda republika będzie mogła samodzielnie określić formy własnego udziału w Związku,
- b) zawarcia związku gospodarczego w celu zachowania jednolitej przestrzeni ekonomicznej. Stronami takiego porozumienia mogły by być wszystkie republiki niezależnie od zadeklarowanego statusu,
- c) organizacji, na okres przejściowy, organów władzy, w tym: Rady Przedstawicieli Deputowanych Ludowych jako organu ustawodawczego mającego wypracowaną nową konstytucję⁶⁶, Rady Państwa, jako organu wypracowującego *consensus* działań w polityce wewnętrznej i zagranicznej⁶⁷ oraz Międzyrepublikański Komitet Ekonomiczny dla koordynowania zarządzania gospodarką narodową⁶⁸. Ponadto postanowiono: 1) podpisać porozumienie w sferze bezpieczeństwa i obronności (pkt.4), który potwierdził by międzynarodowe zobowiązania ZSRR (pkt.5), 2) przyjąć porozumienie gwarantujące prawa i wolności obywatelskie (pkt.6), 3) zwrócić się do Zjazdu Deputowanych Ludowych o poparcie dążenia republik do przyjęcia ich w skład pełnoprawnych członków ONZ. Oświadczenie podpisane zostało przez Prezydenta ZSRR a także najwyższe kierownictwo RFSRR, Ukraińskiej SRR, Białoruskiej SRR, Republiki Uzbekistan,

⁶⁵ / *Zajawlenije Priezidenta SSSR i wysszich rukowoditielej sojuznych riespublik ot 1 sientjabrja 1991 goda*, „Izwestija” nr 209, 2 IX 1991.

⁶⁶ Rada miała składać się z 20 osobowych delegacji deputowanych ludowych od każdej republiki związkowej wskazanej w Konstytucji ZSRR oraz od ZSRR

⁶⁷ W skład Rady wchodzić mieli Prezydent ZSRR i szefowie poszczególnych republik związkowych

⁶⁸ Jego skład, wzorem poprzednich organów, miałby być zgodny z zasadą paritetu republik.

Kazachskiej SRR, Republiki Azerbejdżanu, Republiki Kirgistanu, Republiki Tadżykistanu, Republiki Armenii i Turkmeńskiej SRR.

Tym samym dyskusja dotyczyła już nie reformowania istniejących organów władzy, ale stworzenia międzyrepublikańskiego lub między państwowego organu mającego kierować procesem przechodzenia „od imperium do wspólnoty suwerennych państw”.⁶⁹ Zgodność panowała także w określeniu zasad, jakimi organ ten powinien kierować się w swojej działalności: równość wszystkich podmiotów, nieingerencja w sprawy wewnętrzne republik oraz uznanie integralności terytorialnej i nienaruszalności granic. Opowiedziano się za pozabawieniem go zarówno kompetencji władczych jak i wspólnych. Sferę jego działalności powinny być te dziedziny, w których republiki widzą wspólny interes: ekonomika, obronność, ekologia, gwarancje praw człowieka. Rozbieżności dotyczyły natomiast pozycji nowego organu, jego pełnomocnictw i struktury wewnętrznej, kreacji korpusu oraz trybu przejęcia władzy. Najbardziej skrajną koncepcję przedstawił w toku dyskusji N. Trawkin z Demokratycznej Partii Rosji uznając za konieczne rozwiązanie Rady Najwyższej oraz Zjazdu Deputowanych Ludowych ze względu na brak zaufania do tych ciał ze strony wyborców. Za jedyny zdolny do działania organ uznał Radę Federacji, która powinna przekształcić się w Radę Państwa (*Gossowiet*). Zarówno Zjazd, jak i Rada Najwyższa, powinny przekazać jemu swoje kompetencje. Powstały z tego przekształcenia nowy organ wypracowałby układ (do 1 października). Republiki, które jeszcze nie przeprowadziły referendum w kwestii swojej przyszłości uzyskałyby prawo późniejszego jego podpisania i dołączenia do Związku. W konsekwencji należałoby też wypracować projekt ordynacji wyborczej do związkowego ciała ustawodawczego oraz na urząd prezydenta ZSRR (do 1 listopada) tak, aby w marcu-kwietniu mogły odbyć się wybory. Za niebezpieczne uznał powołanie Rady Przedstawicieli, w której mogłyby skupić się siły antyreformatorskie⁷⁰.

Za koniecznością rozwiązania Rady Najwyższej i Zjazdu Deputowanych Ludowych opowiedział się także J. Asanbajew, Przewodniczący Rady Najwyższej Kazachstanu. Jego zdaniem podstawą tworzenia nowego organu przedstawicielskiego powinno być uznanie zasad koalicyjności i parytetu republik, tak jak mówi o tym punkt trzeci „Oświadczenia”. W tworzeniu nowego organu uczestniczyłyby republiki, które zawarły porozumienie ekonomiczne. Wraz z rozwiązaniem Rady Najwyższej powołano by parlament okresu przejściowe-

⁶⁹ Cytat z wystąpienia W. Adzadze (Gruzja) na Nadzwyczajnym Zjeździe Deputowanych Ludowych ZSRR, *Wnieoczeriednij Sjezd narodnych...*, „Izwestija” nr 211, 4 IX 1991 r. O konieczności stworzenia organu z takimi zadaniami na Zjeździe mówił także m.in.: J. Szczerbak (Ukraina), A. Orłow, Przewodniczący Izby Kontrolnej ZSRR, N. Trawkin (RFSRR), J. Asanbajew (Kazachstan). Ibidem.

⁷⁰ Z wystąpienia N. Trawkina na Nadzwyczajnym Zjeździe Deputowanych Ludowych ZSRR, w: *Wnieoczeriednij Sjezd narodnych...*, „Izwestija”, nr 210, 3 IX 1991.

go. Jego status zatwierdziłby Zjazd Deputowanych Ludowych, który następnie uległby samorozwiązaniu.⁷¹

Prezydent Turkmenii, S. Nijazow zaproponował, aby na bazie Rady Narodowości utworzyć Radę Republik z równą ilością przedstawicieli z każdej republiki. Stanowiłaby ona izbę wyższą Rady Najwyższej. Rada Związku została zachowana, ale z nowym składem osobowym⁷². Koncepcja ta uzyskała także poparcie m.in. Stanisława Szuszkiewicza, Pierwszego zastępcy Przewodniczącego Rady Najwyższej Białoruskiej SRR⁷³.

Cały czas nierozwiązana pozostawała kwestia udziału autonomii w procesie decyzyjnym organów okresu przejściowego. Struktury dotychczasowej władzy już na wrześniowym (1991 r.) Nadzwyczajnym Zjeździe Deputowanych podkreślały konieczność udzielenia gwarancji autonomiom, o których nie było mowy w „Oświadczeniu 11-tu”⁷⁴. Część z autonomii dokonała jednak zmiany posiadanego statusu prawnego proklamując suwerenność. Ich udział w dyskusji zakończył się wraz z podpisaniem „Oświadczenia 26”. Prócz nich, w ramach RFSRR pozostało jeszcze 11 autonomii, w tym 10 okręgów autonomicznych i jeden obwód. Pięć spośród nich przyjęło deklaracje suwerenności, ale nie uzyskało akceptacji ze strony Rady Najwyższej RFSRR. Domagały się one przedstawicielstwa w nowym organie⁷⁵.

W tej sytuacji Rosja⁷⁶, we współpracy z Ukrainą i Białorusią 8 grudnia 1991 r. podjęła próbę stworzenia nowego ładu na przestrzeni radzieckiej podpisując (w przyspieszonym trybie⁷⁷) w Wiskulach (Białoruś) *Porozumienie*

⁷¹ Z wystąpienia J. Asanbajewa na Nadzwyczajnym Zjeździe Deputowanych Ludowych ZSRR. Ibidem.

⁷² Z wystąpienia S.Nijazowa na Nadzwyczajnym Zjeździe Deputowanych Ludowych ZSRR, w: *Wnieoczerednyj Sjezd narodnych...; „Izwestija”*, nr 211, 4 IX 1991.

⁷³ Z wystąpienia S. Szuszkiewicza na Nadzwyczajnym Zjeździe Deputowanych Ludowych ZSRR, w: *Wnieoczerednyj Sjezd narodnych...; „Izwestija”*, nr 210, 3 IX 1991r.

⁷⁴ Mówił o tym na Nadzwyczajnym Zjeździe Deputowanych Ludowych ZSRR m.in. M. Minasbekjan, zastępca Przewodniczącego Komitetu Państwowego ZSRR d/s Narodowości, oraz D. Kugultinow, Członek Rady Najwyższej ZSRR, *Wnieoczerednyj Sjezd narodnych...; „Izwestija”* nr 210, 3 IX 1991 i nr 211, 4 IX 1991.

⁷⁵ Jednostki te utworzyły w sierpniu 1991 r. (Anadyr) Asocjacje Jednostek Autonomicznych przyjmując statut i zawierając porozumienie ekonomiczne, „Izwestija” nr 211, 4 IX 1991.

⁷⁶ Z relacji uczestników spotkania w Wiskulach, m.in. W. Kiebicza, głównym inicjatorem spotkania był Siergiej Szachraj podówczas Państwowy Doradca Prawny Rosji, P.Kriemniw, *Raspad SSSR i prawopriemstwo gosudarstwo*, Moskwa 2012, s. 44.

⁷⁷ Na 9 XII 1991 r. M. Gorbaczow zwołał w Moskwie spotkanie szefów RFSRR, Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu dla przeanalizowania sytuacji jaka powstała po uchwaleniu przez parlament Ukrainy (5 XII 1991 r.) decyzji o wyjściu z układu

o powołaniu *Wspólnoty Niepodległych Państw* 8 grudnia 1991 r.⁷⁸ znane jako Porozumienie Białowieskie. Pod dokumentem podpisy złożyli: w imieniu Republiki Białoruś – Stanisław Szuszkiewicz Przewodniczący Rady Najwyższej i premier Wiaczesław Kiebicz, w imieniu Ukrainy – Prezydent Leonid Kuczma i premier Witold Fokin, oraz w imieniu Federacji Rosyjskiej – prezydent Borys Jelcyn i premier Giennadij Burbulis. W preambule sygnatariusze Porozumienia, występując jako założyciele ZSRR, zawarli stwierdzenie o jego likwidacji. Na uwagę zasługuje umiejscowienie tej konstatacji. Preambuła nie stanowi części stosowanej bezpośrednio. Jej celem polega na zarysowaniu pewnego tła, które towarzyszyło twórcom przyjęcia danego dokumentu, określa system wartości, który ma budować tożsamość danej organizacji. Stwierdzenie o likwidacji ZSRR nabiera w tym układzie charakteru oczekiwań. Czyni porozumienie deklaracją zamiarów i próbą poznania stanowiska pozostałych republik. Sami zresztą sygnatariusze stanowią, że porozumienie jest otwarte dla wszystkich państw byłych republik ZSRR. Nie wspominają natomiast o swoim wyjściu z ZSRR, ani też nie odnoszą się do pragmatyki przeszłości, poza lakonicznym stwierdzeniem o historycznej wspólnotie narodów i zawartych między republikami umowami bilateralnymi wskazując tym samym raczej na element tożsamości. Równocześnie w art. 1 powołują do życia instytucję o nazwie Wspólnota Niepodległych Państw, na terenie której nie obowiązują przepisy ZSRR i przerwana zostaje działalność jego organów oraz instytucji. Nie określają jej charakteru prawnego. Mamy zatem do czynienia z równoczesnym istnieniem dwóch struktur: ZSRR jako podmiotu prawa międzynarodowego i bliżej nieokreślonej trójpodmiotowej Wspólnoty Niepodległych Państw.

Zgodnie z oczekiwaniami sygnatariuszy dokument stał się przedmiotem dyskusji w pozostałych republikach. Był podstawą do rozmów prowadzonych w Aszchabadzie (12 grudnia 1991 r.) przez Kazachstan, Kirgistan, Uzbekistan, Turkmenistan i Tadżykistan w celu powołania alternatywnego, homogenicznego kulturowo i terytorialnie ugrupowania występującego wówczas pod nazwą Konfederacja Państw Centralnej Azji. Poczucie niezbędności utrzymania wzajemnych więzów i współdziałania w niektórych sprawach była właściwa wszystkim nowym niepodległościom. Łączono się z uwzględnieniem charakterystyk cywilizacyjnych, kulturowych, terytorialnych, doświadczeń przeszłości, ale i pragmatyki legitymizacji władzy. Na ostatecznym stanowisku państw azjatyckich wobec WNP zaważyło zdanie Kazachstanu, który z uwagi na rozbudowane więzy gospodarcze, militarne i demograficzne z Rosją był szczególnie

z 1922 r. o utworzeniu ZSRR. Zaproszeni chcieli przyjechać na spotkanie z prezentacją faktów dokonanych. Zaproszenie do udziału otrzymał także N. Nazarabajew, prezydent Kazachstanu, ale odmówił skorzystania z niego, „*Niezawisimijaja Gazieta*”, 6 V 1992.

⁷⁸ *Soglaszenije o sozdanii Sodruzhestwa Niezawisimych Gosudarstw 8 diekabria 1991 goda*, Jedinij rejestr prawowych aktow SNG, <http://www.cis.minsk.by>

zainteresowany w dalszym utrzymaniu z nią kontaktów, a więc i członkostwem w WNP. Nursułtan Nazarbajew zaproponował odbycie kolejnego spotkania w tej sprawie. Ostatecznie republiki azjatyckie zaakceptowały opcję Kazachstanu, aby przystąpić do WNP ale pod warunkiem, że będą mieć status państw założycielskich, a nie państw przystępujących do czegoś, co już istnieje⁷⁹.

Dnia 21 grudnia 1991 r. w stolicy Kazachstanu, Ałma-Acie, doszło do spotkania przywódców Azerbejdżanu, Armenii, Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu, Mołdowy, Rosji, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy i Uzbekistanu, a więc prawie wszystkich państw, byłych republik radzieckich, poza tymi, które od początku wybrały własną drogę. Gruzja zajmowała niezdecydowane stanowisko⁸⁰. Zebrani podpisali wówczas *Protokół do porozumienia o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw podpisanego 8 grudnia 1991 r. przez Republikę Białoruską, Federację Rosyjską, Ukrainę*⁸¹ sporządzony 21 grudnia 1991 r. w Ałma-Acie oraz załączoną do niego tzw. Deklarację Ałmaacką⁸². Porozumienie Białowieskie (z 8 grudnia 1991 r.) i Protokół (do niego z 21 grudnia 1991 r.) stanowią podstawy prawne powołania WNP. Nie wskazano w nich terminu wejścia w życie, stąd – zgodnie z prawem międzynarodowym – nabierały mocy z chwilą podpisania. W Protokole potwierdzono zasady zawarte w porozumieniu z 8 grudnia 1991 i utworzono Wspólnotę Niepodległych państw składającą się 11 byłych republik radzieckich. Podkreślono przy tym (w Deklaracji), że współdziałanie będzie urzeczywistniane na zasadzie równouprawnienia przez instytucje koordynujące skompletowane na zasadzie parytetowej. Odniesiono się do formy prawnej WNP stwierdzając, że nie jest to ani państwo, ani formacja ponadpaństwowa⁸³. W Protokole, republiki założycielskie ZSRR (z wyłączeniem Gruzji) uznały, że wraz z utworzeniem WNP przestaje istnieć Związek Radziecki. Protokół wymagał ratyfikowania. Uczyniły to wszystkie strony z wyłączeniem Ukrainy, która uznała, że wiążące było ratyfikowanie porozumienia z 8 grudnia 1991 r.⁸⁴.

W tym kontekście wydarzeń powstają dwa pytania: jakie znaczenie międzynarodowo-prawne miało Porozumienie z Białowieży i – kiedy nastąpił

⁷⁹ N. Nazarbajew, *My stroim nowoje gosudarstwo*, Moskwa 2000, s. 205.

⁸⁰ Do WNP przystąpiła ostatecznie w 1993 r.

⁸¹ „Diplomaticzeskij Wiestnik”, nr 1/1992, s. 6.

⁸² Ibidem, s. 7.

⁸³ Określenie istoty WNP nastęrcza wielu trudności. Nie ma ona bowiem swoich odpowiedników w świecie. Powstała na miejscu rozwiązanego państwa o nadzwyczaj dużej sile wewnętrznego zintegrowania. Posiada przy tym cechy właściwe dla zwykłych ugrupowań integracyjnych, ale też nie określa, że wszyscy muszą osiągnąć zamierzony cel i uczestniczyć w jego realizacji.

⁸⁴ Najdłużej proces ratyfikacyjny trwał w Azerbejdżanie (do 24 września 1993 r.) i Mołdowie (do 8 kwietnia 1994 r.).

kres istnienia ZSRR jako podmiotu prawa międzynarodowego. Odpowiedź na pierwsze pytanie została już częściowo udzielona. Było deklaracją polityczną sensu *stricto* obarczoną niesprawnościami natury prawnej. Po pierwsze – o rozwiązaniu multilateralnej umowy międzynarodowej (zakładając, że układ z 1922 r. taką był), zdecydować mogą tylko wszystkie podmioty-strony układu. Strony występując pojedynczo mogły jedynie powziąć decyzję o wystąpieniu z układu z tym zastrzeżeniem, że zgodnie z prawem międzynarodowym, w tym z postanowieniami konwencji wiedeńskiej z 1969 r. „O prawie traktatów” (z 23 maja 1969 r., *Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT*)⁸⁵ decyzja nabierała mocy prawnej po upływie 12 miesięcy od poinformowania o tym fakcie pozostałych sygnatariuszy. Po drugie – Porozumienie zostało podpisane w trzech egzemplarzach (w języku rosyjskim), ale nie były one identyczne⁸⁶. Po trzecie – Porozumienie podpisała osoba niedysponująca do tego upoważnieniem. Mowa o Stanisławie Szuszkiewiczu, który w tym czasie piastował urząd Przewodniczącego Rady Najwyższej, a zatem jego działanie wymagało uprzedniej delegacji tego organu. Po czwarte – nie wiadomo jaki charakter prawny posiadało Porozumienie z 8 grudnia 1991 r. Mówiąc inaczej: czy był to dokument o charakterze między republikańskim (żaden z podmiotów nie dysponował w świetle prawa międzynarodowego przymiotami niepodległości), czy dokument o charakterze międzynarodowym, czy też miał charakter quasi międzynarodowy zawarty przez jedno niepodległe państwo (Ukraina) i dwa podmioty ZSRR⁸⁷. Faktem pozostaje, że najbliższa w ramach procesu osiągnięcia niepodległości była Ukraina⁸⁸. Rosja natomiast pozostawała podmiotem wchodzącym w skład ZSRR, chociaż w procesie zarówno zawarcia Porozumienia, jak i jego ratyfikowania, zastosowała procedurę właściwą dla

⁸⁵ DzU 1990, 74, 439.

⁸⁶ Dokument strony rosyjskiej jest przechowywany w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej. Białoruś, która miała być depozytariuszem Porozumienia posiada jedynie w Departamencie Prawnym Komitetu Wykonawczego WNP kopię swojego egzemplarza. Oba dokumenty różnią się od siebie i od oficjalnie opublikowanego dokumentu na stronach WNP. Ponadto, egzemplarz strony uzbeckiej pozbawiono całego akapitu w artykule 12 Układu: „Każda z umawiających się Wysokich Stron zachowuje prawo wstrzymania obowiązywania wobec siebie całości układu lub poszczególnych jego artykułów, informując o tym pozostałych sygnatariuszy z jednorocznym wyprzedzeniem”. P. Kriemniew, *Raspad SSSR...*, s. 41.

⁸⁷ Z. Stankiewicz, *Istorija kruszenija SSSR: polityko-prawowyje aspekty*, Moskwa 2000, s. 306 i nast.

⁸⁸ Dnia 1 XII 1991 r. odbyło się na Ukrainie referendum, w którym postanowiono wystąpić z układu o utworzeniu ZSRR unieważniając tym samym wcześniejszą decyzję podjętą w referendum ogólnozwiązkowym.

umów międzynarodowych⁸⁹: podpisanie przez prezydenta i ratyfikowanie przez Radę Najwyższą RFSRR⁹⁰. Równocześnie, w tym samym dniu, kierując się deklaracją o suwerenności państwowej, Rada przyjęła uchwałę denonsującą układ z 1922 r.⁹¹. Istota sprawy w tym, że deklaracja została uchwalona nie przez Radę Najwyższą, lecz przez Zjazd Deputowanych Ludowych, a zatem tylko on mógł zmienić jej treść, w której była mowa o suwerenności RFSRR, ale – w ramach ZSRR czyli RFSRR pozostawała podmiotem ZSRR i nie była niepodległym państwem⁹². W tej sytuacji wydaje się, że kluczowe znaczenie miały aspekty polityczne przedsięwzięcia, zarówno skierowane do wewnątrz ZSRR, jak i do środowiska międzynarodowego. Już w preambule Porozumienia zadeklarowano, odstępując od retoryki socjalistycznej, chęć korzystania z dominujących na świecie wartości i mechanizmów takich jak państwo prawa, ułożenie stosunków międzypaństwowych w oparciu o wzajemne uznanie i poszanowanie suwerenności, przestrzegania równoprawności, rezygnacji z ingerencji w sprawy wewnętrzne, koncyliacyjnego regulowania sporów. Podkreślono przywiązanie do zasad zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych, Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i norm prawa międzynarodowego. Dążenia te powtórzono w rozwiniętej formie w pierwszych pięciu artykułach Porozumienia określających zasady współpracy w ramach WNP. Każdemu przyznano niezbywalne prawo odstąpienia od Porozumienia zarówno w całości jak i w części jego postanowień. Państwom trzecim zapewniono wywiązanie się z umów bilateralnych, w tym zawartych przez ZSRR, chociaż w tekście używa się sformułowania „były ZSRR”. Szczególny akcent położono na kwestie militarne. Zobowiązano się, że członkowie WNP utrzymają pod zjednoczonym dowództwem dotychczasową, związkową przesterżen wojskowo-strategiczną, w tym kontrolę nad bronią jądrową (przewi-

⁸⁹ Zgodnie z brzmieniem Konstytucji RSFSR po nowelizacji z 24 V 1991 r., „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow RSFSR i Wierchownogo Sowjeta RSFSR”, nr 45/1991, st. 1497.

⁹⁰ Postanowlenije Wierchownogo Sowjeta RSFSR *O ratifikacii Soglaszenija o sozdanii Sodruzestwa Niezawisimych Gosudarstw* ot 12 diekabria 1991 g., „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow RSFSR i Wierchownogo Sowjeta RSFSR” nr 51/1991, st. 1798.

⁹¹ Postanowlenije Wierchownogo Sowjeta RSFSR *O denonsijacii Dogowora ob obrazowanii SSSR* ot 12 diekabrja 1991 g., Ibidem, st. 1799.

⁹² Dnia 15 III 1996 r. Duma Państwowa Federacji Rosyjskiej podjęła uchwałę „O umocnieniu integracji narodów, które się zjednoczyły w ZSRR i o unieważnieniu uchwały Rady Najwyższej RSFSR z 12 grudnia 1991 r. O denonsjacji układu o utworzeniu ZSRR”, w której, w odniesieniu do tej ostatniej uznano, iż utraciła moc prawną. Postanowlenije *Ob ugłublienii intiegracii narodow objediniwszichsja w Sojuz SSR i otmienije postanowlenija Wierchownogo Sowjeta RSFSR ot 12 diekabrja 1991 g. O denonsijacii Dogowora ob obrazowanii SSSR* ot 15 marta 1996 g., „Wiedomosti Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii”, 9/1996, st. 333.

dziano zawarcie odrębnego porozumienia regulującego tryb kontroli) a także wspólnie zapewnią materialne i społeczne warunki życia dla wojskowych oraz ich rodzin. Opowiedziano się za wspieraniem dążeń państw do ograniczania zbrojeń, wydatków na nie przewidzianych, likwidacją broni masowego rażenia i uzyskiwaniem statusu państw neutralnych. Zarysowano też inne obszary, które miały być przedmiotem działalności wspólnotowych organów koordynacyjnych. Zaliczono do nich współpracę w zakresie: 1) działalności zagranicznej (ale nie ustalanie priorytetów polityki zagranicznej), 2) formowania i rozwoju wspólnej przestrzeni ekonomicznej, ogólnoeuropejskiego i ogólnoazjatyckiego rynku, a także polityki celnej, 3) rozwoju systemu łączności i transportu, 4) ochrony środowiska, międzynarodowego systemu bezpieczeństwa ekologicznego, w tym likwidacji skutków awarii elektrowni w Czarnobylu (przewidziano odrębne porozumienie regulujące szczegóły współpracy w tym zakresie), 5) polityki migracyjnej, 6) walki z zorganizowaną przestępczością. Wskazanie tych obszarów nie było dziełem przypadku. Potwierdzają to późniejsze wydarzenia. Zastosowany manewr zawiera w sobie znaną z okresu rządów M. Gorbaczowa taktykę podwójnej gry. Kiedy zaangażował się on w próbę u efektywnienia socjalistycznej gospodarki radzieckiej, był w pełni świadomy, że bez uruchomienia nowych sił społecznych oraz pozyskania pomocy z Zachodu nie będzie to możliwe. Podobnie jak i tego, że jakiegokolwiek zbyt radykalne działania naruszające dotychczasowy stan rzeczy spotkają się z oporem administracji partyjno-państwowej. Zdecydował się na podwójną retorykę mówiąc jednym tchem, że jest komunistą, jak i to, że jest za rozrachunkiem gospodarczym, przestrzeganiem praw człowieka, pluralizmem⁹³. Każda z tych części miała swojego odbiorcę. Deklaracja bycia komunistą uspokajała aparat partyjno-państwowy, pozostała część przeznaczona była dla tych, którzy mieli stworzyć nowe zaplecze władzy. Podobnie w przypadku treści Porozumienia. Rozpad ZSRR radykalnie zmieniał dotychczasowy układ w stosunkach międzynarodowych. Z jednej strony budziło to zadowolenie. Pojawił się ponętny i niezagospodarowany obszar do umiejscowienia interesów politycznych, gospodarczych i militarnych. Z drugiej strony – niepokój wynikający z potencjalnego zagrożenia niekontrolowanym rozgrabieniem i/lub wykorzystaniem arsenału zbrojeniowego, w tym jądrowego ZSRR, rozrzuconego na obszarze nieprzewidywalnych w działaniach państw. Powołanie WNP przez dwa najsilniejsze podmioty tam zlokalizowane, informacja o utworzeniu mechanizmu kontroli nad dotychczas jednolitą armią oraz przemysłem zbrojeniowym, deklaracja wspólnego dowództwa, jak też stworzenie systemu opieki socjalnej nad wojskowymi i ich rodzinami, było sygnałem dla Świata, że nie jest to obszar niczyi, w znaczeniu – przeznaczony do zagospodarowania, i że sprawy budzące największy niepokój są pod kon-

⁹³ M. Gorbaczow, *Przebudowa i nowe myślenie dla naszego kraju i dla całego świata*, Warszawa 1988.

trółą nowych gospodarzy. Warto przy tym zauważyć, że w żadnym dokumencie nie mówi się o Rosji jako spadkobierczyni (*prawopriemnica*) ZSRR, a tylko o kontynuatorce (*prodożitielnica*)⁹⁴. Wskazanie zaś dążenia do poszanowania suwerenności, nieingerencji w sprawy wewnętrzne, prawa do własnej polityki zagranicznej, własnego wojska, tworzenia wspólnej przestrzeni ekonomicznej, celnej, transportowej w oparciu o mechanizmy koordynacji oraz nieprzymuszonej woli udziału w tych procesach, było sygnałem dla dotychczasowych republik radzieckich, że WNP nie stanowi próby przywrócenia scentralizowanej i narzucanej siłą polityki integracyjnej realizowanej za czasów ZSRR. Marginalizuje się lub niezauważa się często, że głównym podmiotem organizującym WNP nie uczyniono najsilniejszego państwa – Rosji utożsamianej z imperialną polityką ZSRR, ale – Białoruś. Na jej terytorium podpisano konstytucyjne porozumienie, a ją uczyniono ich depozytariuszem, jej stolica stała się siedzibą najwyższych władz wspólnotowych.

Odpowiedź na drugie pytanie tzn. kiedy nastąpił koniec istnienia ZSRR jako podmiotu prawa międzynarodowego również wymaga odwołania się do międzynarodowo-prawnego znaczenia aktów mających miejsce począwszy od 8 grudnia 1991 r. W literaturze spotyka się cztery podstawowe podejścia. Pierwsze wskazuje na 8 grudnia, a więc dzień podpisania Porozumienia przez Rosję, Ukrainę i Białoruś⁹⁵. Drugie akcentuje okres między 8 a 21 grudnia, tj. sprowadza zagadnienie do podpisania Porozumienia i Protokołu Ałmaackiego. Trzecie – za dzień końca podmiotowości międzynarodowo-prawnej ZSRR uznaje datę 12 grudnia, a więc dzień, kiedy ostatni sygnatariusz Porozumień z Białowieży dokonał jego ratyfikowania (Białoruś i Ukraina uczyniła to 10 grudnia, a Rosja – 12 grudnia). Ostatnie, czwarte podejście, końca ZSRR upatruje w przyjęciu przez Radę Republiki Rady Najwyższej ZSRR deklaracji o przerwaniu istnienia ZSRR⁹⁶. W ramach tych czterech podejść wypada się skłonić ku dacie 21 grudnia 1991 r. Wówczas to wszyscy sygnatariusze układu z 1922 r. podjęli decyzję o jego wypowiedzeniu⁹⁷. Podpisane wówczas dokumenty nie zawierały informacji o dacie ich wejścia w życie, nastąpiło to w chwili złożenia podpisów przez strony. Od tego dnia przestał istnieć ZSRR, a wchodzące dotychczas w jego skład republiki stały się niepodległymi pań-

⁹⁴ Zwraca na to uwagę m.in. E. Piwiwar, *Posstowietzkoje prostranstwo. Alternatiwy integracji*, Moskwa 2008, s. 36.

⁹⁵ Np. S. Awakjan, *Konstitucija Rossii: priroda, ewolucija, sowriemiennost*, Moskwa 2000, s. 114.

⁹⁶ W. Kuzniecowa, B. Tuzmuchamedowa, *Mieżdunarodnoje prawo. Uczebnik*, Moskwa 2007, s. 920.

⁹⁷ Nie dotyczy to Litwy, Łotwy i Estonii, które w składzie ZSRR znalazły się formalno-prawnie nie w wyniku przyłączenia do układu z 1922 r., ale przyłączenia do ZSRR decyzją jego parlamentu i podporządkowania przepisom Konstytucji z 1936 r.

stwami. Tym samym Wspólnota Niepodległych Państw do 21 grudnia była ugrupowaniem o charakterze międzyrepublikańskim, a po 21 grudnia stała się zjednoczeniem międzynarodowo-prawnym.

Zakończenie

Próby utrzymania ZSRR nie tylko zakończyły się niepowodzeniem, ale przyspieszyły ten proces. Zdecydował o tym głównie imperialny model budowy funkcjonowania państwa radzieckiego, wraz ze wszystkimi jego niedoskonałościami. Nazbyt daleko idącym wydaje się obarczanie jednej osoby odpowiedzialnością za ten stan, jak też przypisywanie jej sukcesu. ZSRR docelowo nigdy nie miał być państwem federalnym. Włodzimierz Lenin cały czas postrzegał je jako państwo unitarne, do którego przyłączać się miały dobrowolnie kolejne narody. Niepowodzenia pierwszych lat po zwycięstwie rewolucji październikowej skłoniły go do zmiany taktyki działania i opowiedzenia się po stronie federacji. Miała ona być jednak odmienna od tych, które są nam znane. Federacja radziecka nie była celem, ale środkiem przygotowania narodów do utworzenia jednolitego państwa. Idea ta została następnie rozbudowana przez J. Stalina na wzór i podobieństwo systemu edukacji, w której klasami był status republiki w ramach Związku⁹⁸. Stworzeniu państwa unitarnego podporządkowana była pragmatyka funkcjonowania jego władz z jednolitą oraz wszechogarniającą strukturą partii komunistycznej. Rozbieżność deklaracji i działań była cały czas odczuwana i narastało niezadowolenie społeczne. Przymusowa integracja, wzajemne uzależnianie poszczególnych regionów prowadziły do różnych sporów. Ich istnienie było warunkiem *sine qua non* dla ich rozwiązywania, który to proces odgrywał ważną rolę w systemie sprawowania władzy radzieckiej. W istocie rozwiązywanie nie obejmowało likwidacji podstaw ich istnienia, ale zamrażanie eskalacji. Prowadziło do powstawania kolejnych ukrytych sporów, które w chwili prób u efektywnienia systemu drogą wytworzenia nowych kanałów komunikacyjnych między władzą i społeczeństwem zadziałały jak mina z opóźnionym zapłonem. W tej sytuacji, jakkolwiek próba zadośćuczynienia jednemu narodowi skazana była od samego początku na niepowodzenie. Uruchamiała cały ciąg wzajemnych oczekiwań, których realizacja równoznaczna była z delegitymizacją władzy związkowej, roli partii i jedności

⁹⁸ Spór W.Lenina z J.Stalinem z 1922 r. w sprawie podstaw zjednoczenia republik radzieckich. Kryteria przekształcenia republiki autonomicznej w republikę związkową zostały przedstawione przez J.Stalina w referacie o projekcie konstytucji wygłoszonym na Nadzwyczajnym VIII Zjeździe Rad w dniu 25 XI 1936 r. Zaliczył do nich peryferyjne położenie, ilość mieszkańców przekraczająca milion osób oraz rozwój bazy przemysłowej. W ramach całości struktury szczególna rola przypadła Rosji, która była traktowana jako kluczowe ogniwo ustroju terytorialnego. Szerzej: A.Usjagin, *Politiczeskoje upravlenie...*, s. 100 i nast.

państwa, a więc tego, co było elementem scalającym obszary imperium znajdujące się pod wpływami kultury zachodniej, prawosławnej i muzułmańskiej.

Równocześnie wytworzone w ramach ZSRR więzy gospodarcze sprawiły, że proklamowana suwerenność i niepodległość republik nie miała podstaw ekonomicznych. Specjalizacja gałęziowa sprawiła, że żadne z państw wyłonionych z ZSRR nie mogło samodzielnie funkcjonować. O ile działania o charakterze prawno-organizacyjnym były proste do przeprowadzenia, o tyle większego wysiłku i uwagi wymagało zreformowanie wzajemnych stosunków dla znalezienia swojego miejsca w światowej przestrzeni geopolitycznej i gospodarczej, zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Uzewnętrzniła się świadomość konieczności zachowania wspólnej przestrzeni ekonomicznej i wytworzenia mechanizmów adaptacyjnych dla nowych uwarunkowań. W tym też kierunku zaczęto działać. Tym warunkowane było ich dążenie, aby wychodząc z ZSRR stworzyć równocześnie nową formę wspólnego istnienia w okresie przejściowym. Wspólnota Niepodległych Państw nie była pomyślana jako struktura integrująca, ale jako system humanitarnego rozjeścia się państw, które do tej pory stanowiły jednolity organizm gospodarczy; jako mechanizm kontrolowanego transformowania i podziału spuścizny po ZSRR i zapewnienia gwarancji bezpieczeństwa nowym państwowościom. Stąd też występująca we wszystkich dokumentach daleko idąca swoboda zaangażowania się państw w poszczególne sfery jej działalności, stąd mnogość statusu członkowskiego. Każde z państw miało samodzielnie zdecydować, w jakich sferach potrzebuje pomocy i współpracy na dotychczasowych warunkach, a w których może samodzielnie zabezpieczyć swoje interesy.