

Goněk, Vladimír

## Počátky nové ekonomické politiky a bezprostřední souvislosti vzniku SSSR

In: Goněk, Vladimír. *Vznik SSSR a sovětská Ukrajina : příspěvek k pojetí počátků sovětské federace*. Vyd. 1. Brno: Univerzita J.E. Purkyně, 1988, pp. 95-112

Stable URL (handle): <https://hdl.handle.net/11222.digilib/122451>

Access Date: 16. 02. 2024

Version: 20220831

Terms of use: Digital Library of the Faculty of Arts, Masaryk University provides access to digitized documents strictly for personal use, unless otherwise specified.

## V. POČÁTKY NOVÉ EKONOMICKÉ POLITIKY A BEZPROSTŘEDNÍ SOUVISLOSTI VZNIKU SSSR

Uplatňování zcela nové hospodářské politiky, které vyvolal přechod sovětské společnosti k obnově a mírové výstavbě ekonomiky, si vynutilo postupnou krystalizaci rovněž zcela nového systému organizace a řízení národního hospodářství, v němž byla nově stavěna i řešena také otázka co a jak centralizovat. Tento přechod se musel odrazit ve struktuře vrcholných státních orgánů a posléze i ve struktuře sovětské federace. Nový systém, obsahující proti předchozímu i celou řadu dříve nemyslitelných prvků, pak centralizoval koncepce hospodářské politiky, plánovitě řízení, vymezování podmínek a hranic pro činnost výrobních jednotek. Zároveň praxe vyžadovala, aby chod výrobních jednotek nebyl stále narušován zvenčí zásahy administrativního charakteru; vystoupil tak princip decentralizace operativního řízení jak výroby tak i realizace produkce. Onen proces koncentrace a současně decentralizace však nebyl mechanický, znamenal současně stále detailnější diferenciaci a specifikaci funkcí a nové přerozdělování příslušných kompetencí. Proto se také ne-realizoval ihned v počátcích nové ekonomické politiky, nýbrž postupně během několika let. V jeho rámci bylo pak umožněno jednotlivým sovětským republikám a v první řadě Ukrajinské SSR fakticky uplatňovat a naplňovat svá práva v oblasti řízení národního hospodářství.

Fakt, že přechod k novému systému řízení měl delší trvání, že znamenal víceméně zvláštní období, nachází protějšek ve zvláštní etapě ve vývoji vztahů sovětských republik vůbec a zvláště v rovině orgánů řízení národního hospodářství, v podobě tzv. smluvní federace sovětských republik. Jako její základní protiklad v rovině hospodářských vazeb sovětských republik vystupuje, že byla výsledkem a stabilizací věcných vztahů, typických ještě pro etapu tzv. válečného komunismu, zvláště strohých vertikálních vazeb a rezortismu; zároveň však byla produktem potřeby přesnější právní stabilizace a reglementace vztahů, potřeby, kterou při-

nášelo období až po ukončení občanské války a v hospodářské rovině perspektivy a počátky nové ekonomické politiky. Tj. stabilizovalo se to, co samo požadovalo změnu. Proto se živelné vývojové tendence v ekonomických vazbách sovětských republik ještě v roce 1921 rozcházely s právní strukturou smluvní federace a tento rozpor se neustále prohluboval. Republikové i federální orgány řízení hospodářství se svým charakterem a obsahem činnosti měnily vlastně ve zcela jiné orgány, jinak se pak musely utvářet i jejich vzájemné vztahy. Na druhé straně neustále vystupovala již zmíněná potřeba uplatnění právně stabilizovaných vazeb, což ve sledované rovině znamenalo udržování při životě již překonaných vazeb. Tak se celý vnitřní rozpor smluvní federace nadále ještě prohluboval. Řadu věcných problémů v řízení národního hospodářství pak nebylo možno téměř vůbec řešit, mnohé problémy jen se zpožděním apod. Především smluvní federace nebyla schopna zabezpečit situaci, kdy národohospodářské plánování se stávalo ústředním článkem systému organizace a řízení národního hospodářství a kdy základní výrobní články měly fungovat na principu chozrasčotu.<sup>1</sup> Rozměr těchto změn však zůstával jen málo či jednostranně uvědomován.

Naopak častěji přežívaly představy o pouhých dílčích doplňcích dosavadního systému; ty byly do značné míry upevňovány přijímáním takových opatření jako usnesení Celoruského ústředního výkonného výboru sovětů z konce června 1921 o místních ekonomických poradách;<sup>2</sup> na první pohled se tak měly na nižších stupních vytvořit orgány s týmž posláním a téhož složení jako Rada práce a obrany, jakožto její místní články. Ve skutečnosti však tyto orgány znamenaly další výrazné narušení rezortního vertikalizmu a posílení úlohy místních sovětů. Zprostředkovaně tím došlo i k posílení úlohy vlád a ústředních výkonných výborů sovětů jednotlivých republik v řízení národního hospodářství. Jejich ekonomické rady — v USSR Ukrajinská ekonomická rada, která vystřídala 28. září 1921 Ukrajinskou radu pracovní armády — přestaly být v celosovětském systému výjimkou, měly mít svůj pravidelný protějšek v oblastních ekonomických poradách v jednotlivých oblastech RSFSR. Přitom bylo znovu jednoznačně potvrzeno, že místní články jednotlivých hospodářských lidových komisariátů mohou dostávat směrnice z centra pouze prostřednictvím oblastní ekonomické rady.<sup>3</sup> Obdobně vznikaly pravidelné protějšky

---

<sup>1</sup> Přitom představa, že podle základních principů smluvní federace je možno řešit vztahy sovětských republik i nadále, jen je třeba systém logicky dovést do důsledků, popř. doplnit, přežívala přinejmenším až do roku 1923, mj. i na XII. sjezdu KSR(b) a na IV. poradě ÚV KSR(b) s odpovědnými pracovníky národních republik oblastí. Sám Stalinův projekt autonomizace lze rovněž chápat jako jedno z dotažení smluvní federace do důsledků, jako zachycení její vnitřní vývojové tendence.

<sup>2</sup> Sovety narodnogo chozjajstva i planovyje organy v centre i na mestach 1917—1932. Sbornik dokumentov, Moskva 1957, 117—125.

<sup>3</sup> Tamtéž, 124.

republikových rad národního hospodářství v podobě prombjur při jednotlivých ekonomických poradách.<sup>4</sup>

Jako pouhé doplňkové administrativní opatření byl leckdy chápán i vznik kvalitativně zcela nových orgánů jako například Státní plánovací komise v únoru 1921,<sup>5</sup> Komise pro vnitřní obchod, obnova Státní banky v říjnu 1921,<sup>6</sup> dovršení a právní uzavření nacionalizace koncem října 1921,<sup>7</sup> podobně i některé trusty vznikly pouhým přejmenováním starého glavku či jiného orgánu, případně byl jejich charakter zaměňován se starými trusty z období válečného komunismu.

Již bylo zdůrazněno, že tzv. nová ekonomická politika nebyla ani ve svých základních rysech přijata najednou a tím spíše i její uplatnění bylo značně dlouhodobou záležitostí. Tak se vlastně až v roce 1922 zvláště výrazně projevoval důsledek působení zbožněpeněžních vztahů a principu chozrasčotu, s nimiž se staré struktury a formy řízení národního hospodářství dostávaly již do zcela nepřeklenutelného protikladu. A tak zejména odpovědní pracovníci nižších článků už nemohli mít pouhé omezené právo určité iniciativy; tentokrát již na základě vlastního rozboru museli pružně přijímat vlastní rozhodnutí a nést za ně zodpovědnost; setrávání na administrování a zvláště ve snahách být nadále pouhou převodní pákou vyššího článku vedlo k rozsáhlým ekonomickým ztrátám. Právě realizace chozrasčotu a souběžně potřeba zabránit s obnovou zbožněpeněžních vztahů živelnosti v národním hospodářství (hrozící i nárůstem a opětným převládáním kapitalistických vztahů) si vyžádaly principiální přestavbu celého systému organizace řízení národního hospodářství. Tuto situaci mnohokrát akcentoval i Lenin právě během první poloviny roku 1922 a sám podněcoval řadu činitelů v ústředních orgánech k intenzivnímu hledání nových přístupů, nového systému práce, nových vazeb aj. jak v řízení národního hospodářství tak v jeho obecné normativní regulaci.<sup>8</sup>

V systému, který byl adekvátní politice válečného komunismu, centrální články řízení národního hospodářství (konkrétně například glavky VSNCh) koncentrovaly v sobě zcela nedílně vlastní detailní řízení každého podniku v jednotlivých krocích. Spolu s uvedeným využitím administrativně direktivních metod řízení celý tento systém. jehož součástí bylo podřízení základních hospodářských rezortů sovětských republik příslušným orgánům RSFSR (z nichž nejvýznamnější byl VSNCh), zabezpečoval relativně

---

<sup>4</sup> Srv. např. usnesení prezidia VSNCh O oblastních orgánech VSNCh z 29. září 1921 a dále rezoluci porady zástupců prombjur z konce července 1922. Tamtéž, 128—130, 137—138.

<sup>5</sup> Rešenija partii i pravitel'stva po chozjajstvennym voprosam, I, Moskva 1967, 199 až 200.

<sup>6</sup> Tamtéž, 257.

<sup>7</sup> Tamtéž, 260.

<sup>8</sup> Zvláště významné jsou Leninovy dopisy Cjurupovi z ledna a února 1922 (Lenin, V. I.: PSS, 44, 364—370) a dopisy Kurskému, např. z 20. února (tamtéž, 396—400). Další Leninovy návrhy, glosy aj. viz: PSS, t. 44, 45 a 54.

plnou hospodářskou jednotu v celosovětském rámci. Ani VIII. celoruským sjezdem sovětů předpokládaná (srv. výše) dílčí úprava by tuto celosovětskou nadrepublikovou hospodářskou jednotu nenarušovala. Zato důsledný přechod k metodám ekonomické regulace národního hospodářství přivedl k naprosto novému charakteru řízení podniků; tak plánování a financování jednotlivých podniků přerostlo rámec jednotlivého rezortu, naopak otázka zajištění surovin i odběru produkce přešla na nižší až nejnižší články. Pole působnosti hospodářských lidových komisariátů se tak výrazně zúžilo, jejich základní úloha se změnila, v případě VSNCh a lidového komisariátu práce dokonce velmi výrazně poklesla.

Za této situace vyrůstala jednak potřeba zformování nových hospodářských orgánů a vymezení jejich místa ve vztazích sovětských republik, jednak potřeba vůbec nově ustavit vztahy sovětských republik v oblasti národního hospodářství, tj. vytvořit celkově úplně novou kvalitu hospodářské jednoty sovětských republik, kdy mj. místo formálních znaků (které v systému administrativně direktivního řízení vyhovovaly) musí nastoupit věcná dělba a obsahové vzájemné vymezení úkolů jednotlivých článků, mj. i republikových orgánů. Dosavadní podřízení hospodářských komisariátů (SNCh, dopravy, spojů, financí, práce) republik komisariátům RSFSR již nemohlo zajistit celosovětskou jednotu hospodářství.

Právě první významný zárodek nového systému představuje již zmíněné vytvoření Státní plánovací komise (Gosplanu) v únoru 1921.<sup>9</sup> Tato komise pracující zpočátku při Radě práce a obrany měla fakticky od svého zformování federální charakter, zatím však státoprávně nebyl podložen. V této etapě samozřejmě Gosplan nebyl vytvořen ve své zralé podobě. Mj. bylo nutno dořešit jeho postavení vůči ostatním sovětským republikám, rovněž ne ihned existovaly všechny objektivní předpoklady pro plné rozvinutí obsahu jeho činnosti. A také teprve postupně se docházelo k závěru, že Gosplan nelze jen připojit k dosavadní struktuře národohospodářských orgánů, že má naopak perspektivně centrální význam a že tedy naopak tuto strukturu bude nutno přestavět k obrazu Gosplanu. Proto již 8. června 1922 bylo přijato nové (byť opět nikoli definitivní) usnesení o Gosplanu spolu s usnesením o oblastních plánovacích komisích. Obě usnesení představují další koncentraci plánování, pozvednutí úlohy Gosplanu mezi hospodářskými orgány a rovněž již jednoznačněji činí z Gosplanu federální orgán, jemuž byl například Ukrgosplan de facto podřízen.<sup>10</sup>

Obdobně jako jednotný orgán sovětských republik vznikla s oživením

---

<sup>9</sup> Mj. se často uvádí výrok Kržižanovského, že obrat k naturální zemědělské dani s uvolněním místní směny časově spadá do vytvoření Gosplanu.

<sup>10</sup> Srv.: Venediktov, A. V.: Organizacija gosudarstvennoj promyšlennosti v SSSR, II, Leningrad 1961, 30, 32.

peněžních vztahů Státní banka RSFSR.<sup>11</sup> Její reálná úloha však opět narazila teprve postupně v dalších letech. Celkově otázka oživení financí, upevnění a regulace státem byla řešena v průběhu dalších téměř pěti let. Tento proces se také postupně odrážel v charakteru a tvorbě státního rozpočtu. Z původního víceméně materiálového rozpisu doplněného rozdělováním peněžních znaků se stával skutečný rozpočet založený na peněžních příjmech a výdajích státu.

Nová ekonomická politika dále vyžadovala decentralizaci rozpočtu, vyčlenění místních rozpočtů, tj. i rozpočtů sovětských republik; zatím však omezenost státních (i místních) příjmů přinášela obrovský deficit, který bylo možno vyrovnávat pouze pokračující emisí nekrytých peněžních znaků, tj. činností, která byla plně centralizována (z celostátních fondů takto získaných se pak kryly deficity místních rozpočtů). Otázka upevnění místních rozpočtů se nakonec protáhla na ještě delší období než upevnění měny a upevnění celostátního (celosovětského) rozpočtu.

Poprvé se federální výstavba sovětského rozpočtu mohla odrazit až v pokynech pro přípravu rozpočtu na finanční rok 1922/1923.<sup>12</sup> Ani v něm však zatím republiky neměly skutečně vlastní rozpočty s bilancí příjmů a výdajů — věc se omezovala jen na předání (na základě předchozích požadavků republik sladěných v Lidovém komisariátu financí RSFSR) stanovených prostředků k dispozici tzv. nesjednoceným komisariátům (tj. nezahrnutým pod svazovou smlouvu z prosince 1920). Nesjednocené komisariáty republik pak již samy rozdělovaly přidělené sumy podřízeným článkům; v rozpočtu na rok 1922/1923 tyto údaje činily přibližně 10 % celkové sumy. U sjednocených rezortů přetrvávala plná centralizace; příslušné lidové komisariáty RSFSR prováděly rozdělování rozpočtových částek nižším článkům po celém sovětském území. Dále je pro rozpočet na rok 1922/1923 příznačné, že nečinil žádný rozdíl mezi republikami svazovými a autonomními.<sup>13</sup> Objektivní ekonomická situace pak vyžadovala dobudování a upevnění republikových rozpočtů v další etapě nové ekonomické politiky.

Jako odraz přechodu k nové ekonomické politice v zájmu dalšího zpružnění vztahů hospodářských orgánů RSFSR a USSR vznikla pak v září 1921 funkce a úřad zplnomocněného zástupce USSR při vládě RSFSR pro otázky hospodářské výstavby. Zplnomocněnec (jinak člen Rady práce a obrany

---

<sup>11</sup> Rešenija partii i pravitel'stva po chozjajstvennym voprosam, I, 257; v Charkově byla zřízena její filiálka.

<sup>12</sup> Začínal stejně jako hospodářský rok 1. října.

<sup>13</sup> Djačenko, V. P.: Sovetskije finansy v pervoj faze razvitiija socialističeskogo gosudarstva, I, Moskva 1947, 302an; Venediktov, A. V.: Organizacija . . . , II, 215an; Horkina, L. P.: Dejaki pytannja orhanizacij vykorystannja finansovokredytnoji systemy dlja planomirnogo upravlinnja narodnym gospodarstvom v ukrajins'kij radjans'kij ekonomičnij literaturi 20-ch rokov, In: Istoriija narodnoho gospodarstva ta ekonomičnoji dumky Ukrajin's'koji RSR, 9, Kyjiv 1975, 115—116.

RSFSR, současně člen vlády USSR a člen Ukrajinské ekonomické rady) měl úlohu v podstatě protipólu Ukrajinské ekonomické rady přímo v Moskvě. Měl bezprostředně při projednávání jednotlivých otázek v hospodářských orgánech RSFSR prosazovat zájmy a potřeby USSR jak z vlastní iniciativy tak na základě jednotlivých příkazů a usnesení Celoukrajinského ústředního výkonného výboru sovětů, rady lidových komisařů USSR a Ukrajinské ekonomické rady, měl obecně řídit a koordinovat činnost všech osob vyslaných z USSR do Moskvy k účasti ve stálých komisích a poradních orgánech hospodářských orgánů RSFSR. V souvislosti s přechodem k nové ekonomické politice vystupuje jako nejvýznamnější jeho úkol podílet se na koordinaci v přípravě a tvorbě i na kontrole realizace jednotného celofederálního hospodářského plánu i jeho odvětvových článků.<sup>14</sup> Takto za situace, kdy bylo nutno urychleně přijímat a především urychleně realizovat zásadní rozhodnutí, vytvoření funkce zplnomocněnce umožnilo urychlit celý cyklus od projednání určitého usnesení k jeho uvedení do praxe a zvláště umožnilo ústředním hospodářským orgánům RSFSR přijímat kvalifikovanější a adekvátnější rozhodnutí a mj. předcházet případům, kdy tyto orgány přijímaly opatření na Ukrajině v plné míře nerealizovatelná.

Dalším, téměř od počátku výrazně kvalitativně novým článkem se staly trusty od podzimu 1921 (ve sféře působnosti VSNCh, lidových komisariátů zásobování a zemědělství a jim podobné články ve sféře lidových komisariátů dopravy a spojů) jakožto články, jimž byla poskytnuta operativní hospodářská samostatnost.<sup>15</sup> Důsledné uplatňování základních principů jejich činnosti si však opět vyžádalo celou sérii změn v průběhu celých dvacátých let.<sup>16</sup> Tak například přechod k chozrasčotu i ve vnitřní struktuře trustů se předpokládal až v dokumentech od roku 1923.<sup>17</sup>

Celkově byl přechod na chozrasčot podstatně snazší u podniků lehkého průmyslu; u podniků těžkého průmyslu, zvláště podniků vyrábějících pro armádu a odvětví palivového a metalurgického průmyslu byl přechod na chozrasčot částečný a dlouhodobější. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že to byl zvláště ukrajinský velkopřmysl, který zůstal relativně nejdéle na starých principech plně operativní podřízenosti pod orgány

---

<sup>14</sup> Sovetskoje sodružestvo narodov. Sbornik dokumentov i materialov 1917—1922, Moskva 1972, 236—238.

<sup>15</sup> Rešenija partii i pravitel'stva po chozjajstvennym voprosam, I, 244—250; Promyšlennost i rabočij klass Ukrajinskoj SSR v period vosstanovlenija narodnogo chozjajstva 1921—1925 gg. Sbornik dokumentov i materialov, Kijev 1964, dok. č. 26, 28; Venediktov, A. V.: Organizacija . . . , II, 14.

<sup>16</sup> Srv.: Venediktov, A. V.: Organizacija . . . , II, 19, 58—66.

<sup>17</sup> Tento úkol zvláště podtrhla rezoluce XII. sjezdu KSR(b) O průmyslu (XII s'jezd RKP(b). Stenografičeskij očet, Moskva 1968, 682) a znovu vzorový statut podnikových správ přijatých VSNCh 9. července 1923 (Venediktov, A. V.: Organizacija . . . , II, 77—78).

VSNCh. (Podniky základního státního významu totiž nebylo možno ponechat naráz napospas živelnosti trhu.)

Na Ukrajině proběhlo trustování koncem roku 1921 a v průběhu roku 1922. Nejvýznamnější trusty jako například Jugostal', UGKP (těžby uhlí), JuRT (těžby rud) či Sacharotrest byly přímo podřízeny VSNCh, dále ovšem řada trustů podřízených Ukrajinskému SNCh jako například JuMT (těžkého strojírenství) měla rovněž zásadní význam i pro další sovětské republiky. Mimoto se vytvořily zvláštní případy mezirepublikových trustů, sdružujících podniky ze dvou či více sovětských republik; nejvýznamnější z nich pro případ Ukrajiny jsou ETCR, který sdružoval elektrotechnické podniky Ukrajiny a Moskevské oblasti a Dněproles, který řídil těžbu a zpracování dřeva v povodí Dněpru.<sup>18</sup> Některé z trustů však skutečný kvalitativní přerod zaznamenaly až později.<sup>19</sup>

Výše již bylo naznačeno, že od počátku roku 1922 se zřetelně ukazovalo, že trusty se nedokážou vyrovnat s živelností trhu (mj. neměly zatím podmínky pro přijetí a uplatnění plánů realizace produkce, nákupu surovin ani finančních plánů). Rok 1922 je tak dále charakteristický počátkem systematické koncentrace sil pro ovládnutí trhu a pro zabezpečení vítězství socialistického sektoru.<sup>20</sup> Po nutně neúspěšných pokusech založených na nereálném předpokladu o možnosti řídit trh administrativní cestou (například Komise pro vnitřní obchod při Radě práce a obrany)<sup>21</sup> zásadnější význam mělo od února 1922 vytváření tzv. syndikátů, zpočátku jako dobrovolných obchodních sdružení státních trustů. Vznikly však i syndikáty sdružující povinně ve svých rukou realizaci veškeré produkce všech trustů určitého odvětví v celosovětském měřítku.<sup>22</sup>

Právě praktický rozvoj činnosti syndikátů a trustů výrazně urychlil uplatnění výše naznačené tendence zásadní přestavby struktury orgánů

---

<sup>18</sup> Běljy, P. F.: Sotrudničestvo Ukrajinskoj SSR s RSFSR i drugimi bratskimi republikami v vosstanovlenii narodnogo chozjajstva 1921—1925 gg., Kijev 1976, 33—34.

<sup>19</sup> Tak např. UGKP vznikl 6. dubna 1922 jen přejmenováním starého glavku CPKP, teprve v září 1923 se vytvořil Donugol', podobně Glavmetukr vznikl prostým sloučením glavků CPTI a Ukrmetallu a teprve v srpnu 1922 vznikly skutečné trusty JuMT a Jugostal' apod.

<sup>20</sup> Příznačné jsou mj. závěry XI. konference KSR(b) ještě z prosince 1921, požadující vzít pevně do rukou regulaci trhu a oběhu financí (KPSS v rezolucijach i rešenijach s'jezdov, konferencij i plenumov CK, II, Moskva 1970, 301) a dosáhnout vedoucí úlohy socialistického sektoru (tamtéž, 307); v návaznosti XI. sjezd KSR(b) vyhlásil konec etapy ústupků soukromému podnikání a nutnost přeskupení sil pro uvedený úkol (XI s'jezd RKP(b). Stenografičeskij očet, Moskva 1961, 525).

<sup>21</sup> Na Ukrajině analogicky vznikla Komise pro vnitřní obchod při Ukrajinské ekonomické radě 1. října 1922. Horkina, L. P.: Rozrobka problemy orhanizacij tovaroborotu v Ukrajinsk'ij RSR u vidbudovnyj period 1921—1925 rr., in: Istorija narodnogo hospodarstva ta ekonomičnoji dumky URSS, 12, Kyjiv 1978, 84.

<sup>22</sup> Charakter a struktura syndikátů se stabilizovaly opět teprve postupně, zvl. po vydání Vzorového statutu syndikátů v březnu 1925. Blíže k otázce syndikátů: Venediktov, A. V.: Organizacija..., II, 83an.



řízení národního hospodářství, proměny metod jejich práce i změny v jejich vzájemných vazbách a významu. Přímé vměšování do hospodářské činnosti trustů a syndikátů nebylo účelné a považovalo se za historicky přežilé; na druhé straně absolutní samostatnost tyto články dostat nemohly, zůstaly nadále jednoznačně součástí státního sektoru národního hospodářství a měly být prostředkem k rozšiřování tohoto státního sektoru a nástrojem postupného omezování a vytlačování soukromokapitalistického sektoru jak velkovýrobního tak malovýrobního. Dále samy syndikáty a velké trusty měly celosovětský význam a působnost, měly tudíž objektivně danou potřebu zabezpečení obecně stejných podmínek pro svou činnost po celém sovětském území. Vedle plánovité regulace a finanční regulace se tak objevuje — intenzivně od roku 1922 — potřeba obecné normativní regulace hospodářských procesů, zvláště pak potřeba zákonodárné regulace. (Tato potřeba se projevila i v souvislosti s poskytnutím určitého prostoru soukromému podnikání.) Vzhledem k tomu pak ve struktuře státních orgánů výrazně vzrůstal význam sjezdů sovětů, ústředního výkonného výboru sovětů a jeho prezidia pro řízení národního hospodářství, nadále si podržela zásadní význam rada lidových komisařů a Rada práce a obrany, výrazně neustále rostla úloha Gosplanu; na druhé straně jednotlivé lidové komisariáty ztrácely původní klíčové postavení a jejich úloha dále klesala, nakolik je mj. vytvoření trustů zbavilo celé řady úkolů; zároveň jim bylo umožněno soustředit se více na koncepční práci, zvláště na plánovité řízení, na akumulaci zdrojů pro obnovu zničených fondů, později i technickou rekonstrukci aj., to vše ovšem již za vedoucí úlohy Gosplanu.

Rozvinutí nové ekonomické politiky se významně podílelo i na změně charakteru dekretů sovětské moci. Ty v etapách revoluce a občanské války víceméně neměly a ani nemohly mít charakter zákonů v plném slova smyslu; byly to spíše příklady a vzory, k nimž je třeba se blížit; podle konkrétní místní situace bylo jejich působení a uplatnění v každé oblasti odlišné. Určité diference v normotvorbě jednotlivých sovětských republik tudíž za těchto okolností fakticky neměly hlubší dopad. Nová ekonomická politika však objektivně vyžadovala, aby dekrety sovětské moci nabyly jednoznačně charakteru zákonných norem; musely mít proto takový obsah a ráz, aby byly realizovatelné po celém sovětském území v plném rozsahu, dále musely povětšinou ztratit charakter přímých direktiv a nabýt spíše charakteru limitů, vymezujících pole pro hospodářskou iniciativu státních i soukromých podniků a umožňujících jednoznačné sankce za vybočení z tohoto pole. Rozvoj zbožněpeněžních vztahů předpokládal detailní právní regulaci ze strany státu a zvláště vytvoření právních garancí pro dodržování hospodářských smluv. Činnost podniků a v první řadě státních syndikátů a velkých trustů vyžadovala zvláště jednotu hospodářského práva, jednotu pracovního práva, finančního práva, jednotu odvětvových norem aj. pro celé sovětské území. Spolu s tím vyžadovala i jednotu

v uplatňování tohoto souboru norem i jednotu kontroly tohoto uplatňování.

Dále nová ekonomická politika nemohla znamenat nikterak decentralizaci řízení národního hospodářství vůbec, nýbrž v první řadě koncentraci a zpružnění tohoto řízení, tj. decentralizaci těch funkcí, které centrum nemohlo kvalifikovaně a účinně provádět (tj. především bezprostředně operativních funkcí) a zároveň upevnění úlohy centrálních orgánů v základní koncepční práci. Vystoupila tak potřeba zabezpečit rychlou, účinnou a přesnou realizaci takovýchto rozhodnutí ústředních orgánů a především zabránit místnímu převracení obecné hospodářské politiky.

Operativní samostatnost podniků fungujících na principu chozrasčotu sice byla významným předpokladem oživení ekonomiky, přitom však nemohla sama o sobě zajistit urychlenou obnovu národního hospodářství a perspektivu jeho socialistické rekonstrukce. Pro tento úkol i pro vůbec oživení těžkého průmyslu, který k přelomu roku 1922/1923 v podstatě nadále stál, byla nezbytná koncentrace existujících zdrojů i koncentrace tvorby nových zdrojů v celosovětském měřítku. Právě v tomto měřítku bylo nutno zajišťovat obnovu velkých výrobních kapacit i pozdější budování nových, teprve z těchto již do chodu uvedených kapacit bylo možno vytvářet chozrasčotní výrobní jednotky.

Rozvoj nové ekonomické politiky, neustále se měnící hospodářská situace v dynamice procesů obnovy vyzvedaly neustále nové otázky hospodářské výstavby, které vyžadovaly i jednotlivá urychlená opatření normativního charakteru a to jednotná v celosovětském rámci.

Požadavky předních hospodářských činitelů po takové změně celého systému řízení národního hospodářství, která by splňovala všechny tyto požadavky nové situace, se objevily ještě v roce 1921. Tak za Gosplan Kržižanovskij a Alexandrov požadovali předání řady otázek řízení národního hospodářství do výlučné kompetence ústředních orgánů RSFSR s celosovětskou působností jejich usnesení. Alexandrov dokonce mluvil o přežitcích ztracených suverénních práv, které stojí v protikladu k racionálně ekonomickému principu.<sup>23</sup> Posléze v říjnu 1922 se podařilo prosadit přijetí velmi kvalifikovaně připraveného Občanského zákoníku RSFSR; šlo o občanský zákoník v širším smyslu, zahrnoval v sobě i první socialistický hospodářský zákoník.<sup>24</sup> Tento zákoník byl přijat i zákonodárstvím USSR a dalších sovětských republik.<sup>25</sup> Podobně již předtím celá řada základních dekretů o nové ekonomické politice znamenala na Ukrajině re-

---

<sup>23</sup> Cituje: Kuricyn, V. M.: *Perechod k nepu i revoljucionnaja zakonnosť*, Moskva 1972, 153—154.

<sup>24</sup> K přijetí blíže viz: Kuricyn, V. M.: *Perechod k nepu . . .*, 69—70; *Istorija sovet-skogo gosudarstva i prava*, II, Moskva 1968, 462. Jeho kvalitu dokumentuje fakt, že platil až do roku 1964.

<sup>25</sup> Srv. např.: *Chronoličične zibrannja zakoniv, ukaziv Prezidiji Verchovnoji rady, postanov i rozporjadžeň urjadu Ukrajins'koji RSR*, I, Kyjiv 1963, 233.

cepci dekretů RSFSR; například usnesení rady lidových komisařů USSR o realizaci principů nové ekonomické politiky z 30. srpna 1921 je uvedeno příznačnou formulací „... na základě příkazu rady lidových komisařů RSFSR z 9. srpna 1921 se stanoví...“<sup>26</sup>

Obecná potřeba jednotného hospodářského zákonodárství se tedy prosazovala, avšak k přijetí i nejdůležitějších a nejakutnějších dokumentů docházelo v ostatních sovětských republikách s velkým zpožděním a celá procedura této recepce nebránila zkreslování původní linie hospodářské politiky a nezabezpečovala skutečně jednotná zákonná opatření na celém sovětském území, nakolik orgány sovětských republik mohly vnášet do přejímaných dokumentů podstatné změny nebo je i zcela odmítnout. Proto hospodářské orgány RSFSR jevíly snahy zamezit takovým případům prostým přímým vyhlášením a prosazováním platnosti svých dokumentů pro celé sovětské území; s tím ostře nesouhlasily ostatní sovětské republiky a prosazovaly naopak upevnění záruk své suverenity.

Celý systém smluvní federace se tak projevoval jako stále těžkopádnější, nemohl postíhovat veškerou složitost vzájemných vztahů jednotlivých článků jednotné ekonomiky, v průběhu roku 1922 dospěl do nesmiřitelného rozporu s potřebami pružného fungování ekonomiky; v podstatě vylučoval přesné a včasné zásahy z centra, ochromoval i vazby zdola nahoru a byl překážkou i pro samotný tok informací v obou směrech. Tak si hlediska potřeb vývoje systému řízení národního hospodářství vyžadovala vytvořit nový systém fungování sovětské federace, který by přitom zajistil i práva sovětských republik.

Avšak nejen důsledky změn v národohospodářské politice, ale i úkoly v dalších rovinách života sovětské společnosti ukazovaly — byť méně naléhavě — potřebu změn v národnostní výstavbě. Stále častěji se projevovala zvláště nezbytnost koordinace i u těch oblastí státní správy, k jejichž sjednocení podle svazové smlouvy nemělo dojít.

\* \* \*

K uvědomování si nedostatečnosti stávající podoby sovětské federace však docházelo jen postupně a v dílčích rovinách, zprvu vzešlo intenzivní

---

<sup>26</sup> Promyšlenost i rabočij klass..., dok. č. 20; obdobně usnesení Rady práce a obrany RSFSR z 12. srpna 1921 „Základní usnesení o opatřeních k obnově těžkého průmyslu, pozvednutí a rozvoji výroby“ bylo uplatněno pro USSR dekretem rady lidových komisařů USSR z 21. října 1921 (tamtéž, dok. č. 26); podobně opatření pro zajištění větší samostatnosti podnikům přecházejícím na chozrasčot zveřejnila rada lidových komisařů RSFSR 4. listopadu 1921, rada lidových komisařů USSR ho nostrifikuje již 15. listopadu 1921 (tamtéž, dok. č. 28); zato např. usnesení rady lidových komisařů USSR o elektrifikaci Ukrajiny bylo přijato až 1. dubna 1922, ač usnesení rady lidových komisařů RSFSR, jehož je recepcí, bylo přijato ještě 21. prosince 1921 (tamtéž, dok. č. 40).

povědomí potřeby zpružnit systém recepce federálních normativních aktů a potřeby zabezpečit suverenitu sovětských republik. Obojí přitom bylo prováděno představou, že systém jako celek je účelný, jen ho stačí doplnit či poopravit. Paradoxně tak souběžně stále více zesiloval tlak na striktní dodržování formálněprávních principů a mechanismů sovětské federace, v první řadě svazové smlouvy USSR a RSFSR z prosince 1920 (a analogických dokumentů ve vztahu k dalším republikám). V konečném důsledku formální principy byly nadřazovány objektivním potřebám vývoje sovětské společnosti.

Aby nedocházelo ke zpoždování v realizaci federálních výnosů, usnesla se 27. února 1922 vláda USSR alespoň pro sféry dopravy a spojů, že návrhy výnosů budou projednávány pouze malou radou lidových komisařů USSR a to ještě před jejich oficiálním přijetím v RSFSR a že tarifní směrnice se mají realizovat přímo bez schvalování.<sup>27</sup> Obdobnými kroky se však jen stupňovaly jiné nedostatky ve stávajícím mechanismu federace; mj. opakovaně docházelo k případům narušování suverenity USSR (zvláště ze strany lidového komisariátu zahraničních věcí).<sup>28</sup> M. Skrypnik proto na XI. sjezdu KSR(b) navázal na Zatonského upozornění z X. sjezdu, které vystupňoval tezi, že v činnosti sovětských úřadů se objevuje i tendence likvidovat sovětskou státnost Ukrajiny, Běloruska aj.<sup>29</sup>

A tak v návaznosti na usnesení únorového pléna ústředního výboru KS(b)U politbyro ústředního výboru KS(b)U doporučilo 11. března ústřednímu výboru KSR(b) ustanovit komisi složenou z členů obou ústředních výborů s úkolem konečného a detailního určení vzájemných vztahů USSR a RSFSR.<sup>30</sup> Politbyro ústředního výboru KSR(b) 11. května vytvořilo navrhovanou komisi pod vedením M. Frunze. Práce komise se zaměřila na konkretizaci vztahů USSR a RSFSR na základě zachování principů svazové smlouvy z prosince 1920.<sup>31</sup> Takovéto doplňování dosavadního systému o nové detaily směřovalo nutně do slepé uličky, mechanismus fungování federace by se stal ještě těžkopádnější, neřešen by zůstal jak problém narušení principu demokratického centralismu ve státní výstavbě tak i suverenity sovětských republik.

K vědomí nutnosti uspořádat vztahy sovětských republik na kvalitativně novém základě však bylo třeba teprve dospět. Pod vedením Frunzeho komise byly tedy vypracovány návrhy smluv o urovnání vztahů mezi jed-

---

<sup>27</sup> Usnesení přijato 27. února 1922; srv. *Kommunističeskaja partija — vdochnovitěl' i organizator ob'jedinitělnogo dviženija ukrajinskogo naroda za obrazovanije SSSR. Sbornik dokumentov i materialov*, Kijev 1972, 395—396.

<sup>28</sup> *Istorija nacional'no-gosudarstvennogo strojitělstva v SSSR*, I, Moskva 1972, 368.

<sup>29</sup> *Odinnadcatyj s'jezd RKP(b). Stenografičeskij otčet*, Moskva 1961, 73—75.

<sup>30</sup> *Kommunističeskaja partija — vdochnovitěl'...*, 397.

<sup>31</sup> O práci Frunzeho komise viz: Kuličenko, M. I.: *Komunistyčna partija Ukrajiny borofbi za utvorennja SŠSR*, Kyjiv 1962, 132an; část protokolu zasedání komise viz též: *Kommunističeskaja partija — vdochnovitěl'...*, 398—403.

notlivými orgány obou republik; 10. srpna projednalo výsledky práce komise politbyro ústředního výboru KSR(b) a usneslo se nařídít stranickou cestou všem orgánům obou republik, jejichž smlouvy byly vypracovány a schváleny Frunzeho komisí, aby se řídily těmito smlouvami ještě před jejich ratifikací.<sup>32</sup>

V průběhu činnosti Frunzeho komise se však postupně začala projevovat potřeba provést všestrannou analýzu vztahů všech sovětských republik navzájem a najít nové cesty pro přehodnocení a další precizaci jejich státního svazku vcelku. V srpnu 1922 byla tudíž vytvořena známá Kujbyševa-Stalinova komise, jejímž členem za Ukrajinu byl G. Petrovs'kyj.

Ne všichni straničtí a státní pracovníci na Ukrajině chápali problém úpravy vztahů sovětských republik ve veškeré jeho složitosti a protikladnosti. Většina, mj. Petrovs'kyj, Frunze, Skrypnyk, zastávala zpočátku názor, že je nutno uchovat starou smluvní formu s tím, že by se posílila kontrola státních orgánů ze strany ústředních stranických orgánů. Tito pracovníci si uvědomovali nedostatky smluvní federace, neměli však představu, jak by měla nová forma svazku sovětských republik vypadat; především viděli nutnost vytvořit protiváhu tendencím likvidace suverenity sovětských republik.

Zastánci likvidace suverenity sovětských republik a včlenění jejich území do RSFSR rozvíjeli činnost i na Ukrajině, a to už od dob občanské války. D. Manuil's'kyj, člen ústředního výboru KS(b)U, v dopisu Stalinovi počátkem září 1922 podporuje myšlenku včlenit Ukrajinu, Bělorusko a zakavkazské republiky do RSFSR jako autonomní republiky a tvrdí, že vytvoření suverénních národních republik na okrajích Ruska bylo pouze dočasným ústupkem apod. Ve svých obecných představách o národnostní otázce pak znovu vytahuje na světlo staré mnohokrát odsouzené názory Pjatakova z roku 1917 a Daškovského z roku 1920.<sup>33</sup>

V září 1922 předložil Stalin svůj známý plán autonomizace, tj. pohlcení sovětských republik v rámci RSFSR. Vedoucí stranické i státní orgány USSR se dlouho zdržovaly vyjádření k němu. Při projednávání plánu v komisi ústředního výboru KSR(b) 23. září Petrovs'kyj navrhl, aby byl plán předložen k projednání širokým stranickým masám, nikoli pouze ústředním orgánům, jak předpokládal Stalin. Až 3. října projednalo politbyro ústředního výboru KS(b)U; usneslo se důsledně trvat na zachování suverenity USSR ve svazku sovětských republik a doporučit formování vzájemných vztahů sovětských republik na základě výsledků činnosti Frunzeho komise s uplatněním potřebného faktického centralizovaného řízení příslušnými direktivami po stranické linii. Politbyro přitom vyzvedlo princip praktické účelnosti ve formování vztahů sovětských

---

<sup>32</sup> Kuličenko, M. I.: Komunistyčna partija Ukrajinu ..., 134.

<sup>33</sup> Tamtéž, 158; Cirko, V. A.: Kommunističeskaja partija — organizator bratskogo sotrudničestva narodov Ukrajinu i Rossii v 1917—1922 gg., Moskva 1967, 314.

republik a zdůraznilo, že netrvá na formálních znacích politické samostatnosti USSR.<sup>34</sup>

Stalinův plán však mezitím podrobil zdrcující kritice Lenin<sup>35</sup> a plénum ústředního výboru KSR(b) přijalo 6. října Leninův návrh vytvořit Svaz sovětských republik na základě jejich vzájemné rovnosti. Význam Leninova návrhu pochopila většina vedoucích státních i stranických pracovníků na Ukrajině a iniciativně se za něj postavila.

V polovině října 1922 Celoukrajinský ústřední výkonný výbor sovětů a plénum ústředního výboru KS(b)U přijaly opatření k detailnímu vypracování návrhů formy sovětské federace na základě usnesení ústředního výboru KSR(b); podtrhly přitom dobrovolnost svazku a reálnou rovnoprávnost republik se zabezpečením jejich zájmů ve svazových orgánech.<sup>36</sup> Názory většiny ukrajinských vedoucích činitelů na dosavadní vývoj svazku sovětských republik a na úkoly jeho přestavby odráží a zároveň dovádí do důsledků interview M. Frunze, zveřejněné 17. října. Jako hlavní problémy, které bude muset nová podoba svazku sovětských republik vyřešit, Frunze vytyčil nutnost maximální jednoty republik v oblasti zahraniční politiky, maximální zabezpečení jednoty hospodářské a finanční politiky, garance dostatečného prostoru pro hospodářskou iniciativu jednotlivých republik, princip plné rovnoprávnosti svazových republik ve svazových orgánech a zabezpečení rozvoje národních kultur. S náčrtem obecné struktury svazových orgánů a rozdělení kompetence mezi svazovými a republikovými orgány zároveň připustil, že vytvářený státní svazek nelze považovat za něco vymezené v konečné podobě. Znovu podtrhl dobrovolnost připravovaného svazku sovětských republik a nutnost, že každému členu Svazu musí být zajištěno právo svobodného vystoupení ze Svazu. Zároveň doporučil co nejpodrobněji projednat otázky svazku sovětských republik na schůzích dělníků a rolníků a v tisku, aby se tak projevil názory a vůle ukrajinských pracujících.<sup>37</sup>

Komise ústředního výboru KS(b)U na základě nashromážděného materiálu (včetně výsledků diskusí na schůzích pracujících) vypracovala návrhy Deklarace o vytvoření SSSR a usnesení O základech ústavy SSSR. Tyto dokumenty schválilo 11. prosince plénum ústředního výboru KS(b)U a současně považovalo za nutné zdůraznit, že není účelné směšování funkcí při vládě SSSR a vládě RSFSR.<sup>38</sup>

O dva dny později Frunze na VII. celoukrajinském sjezdu sovětů před-

---

<sup>34</sup> Istorija deržavy i prava Ukrajins'koji RSR, I, Kyjiv 1967, 358.

<sup>35</sup> Lenin. V. I.: PSS, 45, 211—214.

<sup>36</sup> Istorija deržavy i prava Ukrajins'koji RSR, I, 361; Kommunističeskaja partija — vdochnovitěl'..., 421.

<sup>37</sup> Kommunističeskaja partija — vdochnovitěl'..., 422—424.

<sup>38</sup> Vybraná usnesení místních sjezdů sovětů, místních stranických orgánů aj. viz: Kommunističeskaja partija — vdochnovitěl'..., 431—449; srv. též: Istorija deržavy i prava Ukrajins'koji RSR, I, 361.

nesl návrh Deklarace o vytvoření SSSR a usnesení O základech ústavy SSSR spolu s obsáhlou důvodovou zprávou, rozvádějící principy uvedené ve výše zmíněném interview.<sup>39</sup> Sjezd oba dokumenty přijal.<sup>40</sup> Tento akt je třeba označit za jeden z vrcholů iniciativy Ukrajiny v hledání nové formy svazku sovětských republik a to tím spíše, že oba dokumenty byly přijaty dříve než práci nad analogickými dokumenty dokončila komise ústředního výboru KSR(b).<sup>41</sup>

Podobně jako celoukrajinský sjezd sovětů se vyjádřily kladně k vytvoření Svazu SSR i sjezdy sovětů ostatních sovětských republik a koncem prosince se sešel I. sjezd sovětů Svazu, který projednal a přijal první verzi svazové ústavy ve formě Deklarace a Smlouvy o vytvoření SSSR. Dokumenty připravila komise ústředního výboru KSR(b), jejíž práce se účastnili zástupci všech sovětských republik. Při projednávání obou dokumentů na sjezdu projevil významnou iniciativu Frunze; navrhl přijmout text Deklarace i Smlouvy pouze v prozatímní verzi. Sjezdem zvolený Celosvazový ústřední výkonný výbor se pak měl zabývat dalším rozpracováním těchto dokumentů a současně se konkretizací dokumentů měly zabývat bezprostředně nejvyšší orgány svazových republik. Nová verze Deklarace a Smlouvy měla být syntézou výsledků práce příslušných komisí Celosvazového ústředního výkonného výboru i republikových orgánů a teprve v této podobě uváděna do života — vytvořením vlády a dalších ústředních orgánů Svazu — avšak i to pouze dočasně. Konečný text Deklarace a smlouvy doporučil Frunze ratifikovat až na příštím, II. sjezdu sovětů SSSR.<sup>42</sup> Přijetím tohoto návrhu se mělo zabránit uspěchanosti v řešení tak významné otázky a především se měla zaručit svazovým republikám další bezprostřední aktivní účast s možností prosazování svých oprávněných zájmů a potřeb při utváření konkrétní podoby svazového státu.

\* \* \*

Zformování SSSR jako jednotného svazového státu znamenalo rozhodující přelom ve vývoji sovětské federace a řadí se mezi základní státoprávní předpoklady pro úspěšné plnění nadcházejících úkolů výstavby základů socialismu.

Zásadní význam jak pro řízení národního hospodářství tak pro fungování celého systému sovětské federace mělo uplatnění již výše naznačené objektivní potřeby přerozdělení kompetencí a to podle obsahově věcného hlediska, nikoli podle formálního příznaku, zda určitá záležitost spadá pod sféru činnosti sjednoceného či nesjednoceného komisariátu. Tímto přeroz-

---

<sup>39</sup> *Kommunističeskaja partija — vdochnovitěl' . . .*, 456—464.

<sup>40</sup> *Istorija sovetskoj konstitucii (v dokumentach), 1917—1956*, Moskva 1957, 384—388.

<sup>41</sup> *Ukrajins'ka RSR — nevid'jemna skladova častyna Sojuzu RSR*, Kyjiv 1974, 96.

<sup>42</sup> *Kommunističeskaja partija — vdochnovitěl' . . .*, 506.

dělením byly likvidovány hlavní brzdící momenty z předchozího systému, kdy vše, co spadalo pod sféru činnosti nesjednocených komisariátů, stálo formálně mimo dosah federálních orgánů (včetně části národohospodářské oblasti; v ní přitom nejen úkoly například zemědělství, nýbrž i takových zásadních článků jako Rady práce a obrany a Gosplanu) a kdy naopak, co spadalo pod sféru činnosti sjednocených komisariátů, bylo jak v plné podřízenosti vrcholných orgánů federace tak i pod vlivem příslušné svazové republiky bez dostatečného vymezení kompetencí. V centru této přestavby spočívá vytvoření instituce federálního sjezdu sovětů, ústředního výkonného výboru a jeho prezidia. Souběžně byla vyčleněna sféra, pro niž vydávání normativních aktů spolu s jejich realizací a kontrolou spadalo do výlučné kompetence federálních orgánů, v jejichž skladbě byla přitom zajištěna náležitá reprezentace zájmů svazových republik. Nový pozitivní prvek dále představuje vyčlenění sféry, kde byla nezbytná rovněž regulace federálními akty, avšak nikoli do všech detailů — byla pak přijímána obecně regulativní opatření, řešení konkrétních detailů bylo přenecháno republikám. Ve struktuře výkonných orgánů se toto novum odráží formováním tzv. svazověrepublikových komisariátů.<sup>43</sup>

\* \* \*

Tradiční literatura umísťovala do roku 1922 jako jeden z klíčových kroků či bezprostřední předehru na cestě k ustavení SSSR vytvoření tzv. diplomatického svazku sovětských republik. Je proto namístě — i v návaznosti na předchozí kapitoly — zasadit souvislosti protokolu z 22. února 1922 o zastoupení sovětských republik na Janovské konferenci do širšího rámce jednotného zajišťování zahraniční politiky sovětských republik.

K momentu zahájení příprav na Janovskou konferenci byla jednota sovětské zahraniční politiky již zřejmým faktem, který se projevoval v bohaté řadě forem. Výrazným, těsně předcházejícím příkladem diplomatické jednoty sovětských republik je cesta M. Frunze v čele oficiální delegace USSR do Ankary na přelomu roku 1921/1922. Fakticky se však cesta realizovala jménem všech sovětských republik a takto ji chápala i turecká strana. Příprava a realizace cesty zahrnuje prakticky všechny dosud uplatňované prvky diplomatické jednoty, včetně například instruktáže G. Čičerinem.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Dalekosáhlost významu právě tohoto článku ukazují koneckonců i dnešní struktura vlád SSSR a svazových republik, v níž má rozhodující místo, přitom větší než kdykoli dříve.

<sup>44</sup> Dokumenty vnější politiky SSSR, III, Moskva 1959, dok. č. 242; tamtéž, IV. Moskva 1960, dok. č. 98, 187, 226, 309, 338, s. 782—783; tamtéž, V. Moskva 1961, dok. č. 1, s. 11; Udovyyčenko P. P.: Z istoriji zovnišhoji politiki URSR, Kyjiv 1957, 26, 44—45, 52—53, 58.



V rámci příprav Janovské konference zesílil diplomatický tlak imperialistických mocností na sovětské republiky, především ve směru rozbití jejich jednoty, imputování rozporů mezi nimi s perspektivou jejich celkového oslabení a případné likvidace sovětské moci vůbec. V nové konkrétní podobě se vytahoval i starý požadavek prosadit uznání petljurovské emigrantské „vlády“ za jediného představitele ukrajinského lidu.<sup>45</sup>

Skutečnost, že ze všech sovětských republik byla na Janovskou konferenci pozvána pouze RSFSR, musela vyvolat příslušná protiopatření, tj. především likvidovat nebezpečí, že by se delegace RSFSR mohla na Janovské konferenci střetnout s oficiálními delegacemi kontrarevolučních „vlád“ Ukrajiny, Gruzie, Azerbajdžánu, Arménie apod. Ještě 1. února 1922 pověřil tudíž Lidový komisiariát zahraničních věcí RSFSR zahraniční zástupitele přijmout opatření k likvidaci takového výkladu pozvání, které by umožnilo účast zástupců emigrantských „vlád“ a organizací.<sup>46</sup> 22. února se sešli zástupci všech sovětských republik a Dálnévýchodní republiky a podepsali známý protokol o pověření RSFSR zastupovat na Janovské konferenci uvedené republiky, hájit jejich zájmy a rovněž uzavřít a podepsat jejich jménem mezinárodní právní akty různého druhu, přímo nebo nepřímo spjaté s konferencí.<sup>47</sup>

Právě podpis tohoto dokumentu a slavnostní závazek RSFSR tvrdě hájit zájmy všech sovětských republik z 22. února 1922 bývají v literatuře často označovány za uzavření diplomatického svazku sovětských republik. Avšak složení delegace na Janovskou konferenci určil Celoruský ústřední výkonný výbor na svém zasedání již o měsíc dříve, 27. ledna, přičemž, přestože byla delegace (prozatím) jmenována formálně pouze za RSFSR, byli do ní začleněni současně i čelní politici představitelé ostatních sovětských republik a Dálnévýchodní republiky.<sup>48</sup> Je třeba rovněž vyzvednout, že protokol se uplatnil pouze při vyslání sovětské delegace na Janovskou konferenci a poté na Haagskou konferenci; nepřinášel tedy nějakou trvalou změnu ve způsobech realizace zahraničněpolitických funkcí sovětských republik.

V dalším průběhu roku 1922 (a rovněž v první polovině roku 1923) se jednota zahraniční politiky sovětských republik projevovala a rozvíjela v těch kvalitách a formách, které se postupně objevovaly od roku 1919 do

---

<sup>45</sup> Cyrko V. A.: Stvorennja dyplomatyčnogo sojuzu Ukrajiny z RRFSSR ta inšymy radjans'kymy republikamy, UIŽ, 1962, č. 6, 47.

<sup>46</sup> Rubinštejn, N. L.: Vněšňaja politika sovětskogo gosudarstva v 1921—1925 gg., Moskva 1953, 236.

<sup>47</sup> Dokumenty vněšněj politiky SSSR, V, dok. č. 66.

<sup>48</sup> Tamtéž, dok. č. 28. Za USSR byl členem delegace jmenován předseda rady lidových komisařů a lidový komisař zahraničních věcí USSR Ch. Rakovskij.

konce roku 1921.<sup>49</sup> Stejně tak na Moskevské konferenci o odzbrojení v prosinci 1922, jíž se účastnila formálně pouze RSFSR, i na Lausannské konferenci, která měla vyřešit mezinárodní postavení kemalistického Turecka, jíž se účastnila jednotná delegace Ruské SFSSR, Ukrajinské SSR a Gruzínské SSR,<sup>50</sup> tedy na dvou mezinárodních akcích základního významu, se diplomatická jednota sovětských republik projevila v rysech, které vystupovaly ještě v roce 1921. Nový, vyšší stupeň jednoty zahraniční politiky sovětských republik byl posléze ustaven až ve druhé polovině roku 1923.

Ze všech mezinárodních akcí, jichž se sovětské republiky v prvních letech po VŘSR účastnily, měla Janovská konference nepopíratelně zvlášť mimořádný význam; proto i příprava na konferenci a určení konkrétní podoby zastoupení sovětských republik v Janově se tak staly mimořádným politickým úkolem. Na druhé straně by již bylo sporné vyzvedat sovětskou účast v Janově za nejdůležitější sovětskou zahraničněpolitickou akci té doby (často je například význam Řižského míru kladen ještě výše). A spojení příprav účasti sovětských republik na mezinárodní akci — kdy podoba účasti je převážně dána aktuálními vnějšími okolnostmi — přímo s prohloubením a kvalitativní proměnou podoby sovětské federace, jak se promítá do tradičních pojetí tzv. diplomatického svazku sovětských republik, by bylo již nemístným logickým zkratem.

Je třeba opět vyzvednout, že podobné případy pověřování delegace jedné sovětské republiky (obvykle RSFSR) vystupovat při mezinárodních jednáních jménem dalších sovětských republik se objevovaly již dříve. Navíc sestavování jednotných delegací více sovětských republik praktikované již od roku 1920 znamená vlastně kvalitativně vyšší formu, přičemž tato forma zastoupení sovětských republik byla adekvátnější fakticky již vytvořené podobě federace sovětských republik i pozdější podobě sjednocení v SSSR, zvláště principu vzájemné rovnosti republik; a prvním byt neúspěšným pokusem byla ještě delegace na mírová jednání v Brestu-Litvském.

Vytvoření jednotné delegace sovětských republik pro Janovskou konferenci tak muselo vyplynout jako naprostá samozřejmost vzhledem ke stávající politice západních zemí vůči sovětským republikám i vzhledem k dosavadní praxi sovětské zahraniční politiky. Protokol z 22. února 1922 je takto logickým dílčím opatřením, plně zapadajícím do stávajícího systému realizace jednotné sovětské zahraniční politiky. Tj. tzv. diplomatická jednota sovětských republik (ev. diplomatický svazek) tehdy již byla rozvinutá a bylo zapotřebí jen její podržení pro konkrétní případ Janovské

---

<sup>49</sup> Dokumenty vnějšnéj politiki SSSR, V, dok. č. 305; tamtéž, VI, Moskva 1962, dok. č. 172, 178, 179, 180, 183, 184 aj.; URSS na mižnarodnij areni. Zbirnyk dokumentiv 1917—1923 rr., Kyjiv 1966, dok. č. 245, 290, 309; Dokumenty a materiály k dějinám československo-sovětských vztahů, I, Praha 1975, dok. č. 447 aj.

<sup>50</sup> Vedoucím delegace byl Čičerin, za USSR byl členem Rakovskij, za Gruzínskou SSR Mdivani, čtvrtým členem Vorovskij.

konference. Proto nemůže překvapit, že i když protokol z 22. února 1922 nemá přesně stanovenou časovou platnost a pravomoci delegace se vztahovaly i na záležitosti jen nepřímě spjaté s konferencí, byl protokol uplatněn (jak již bylo uvedeno) jen při vyslání sovětské delegace na Janovskou a poté na Haagskou konferenci. Právě s takovýmto jednoznačně omezeným pojetím protokolu i tehdy skutečně užívaného termínu diplomatický svazek se přitom setkáváme v dobových dokumentech politbyra ústředního výboru KSR(b), politbyra ústředního výboru KS(b)U, ústředních výkonných výborů RSFSR, USSR atd., v pověření M. Poloze podepsat protokol z 22. února za USSR apod.;<sup>51</sup> tj. skutečně se nepředpokládala trvalá platnost protokolu, nakoľik to z hlediska dosavadní praxe nebylo nutné.

Nevhodnost považovat protokol z 22. února 1922 za základní moment diplomatické jednoty sovětských republik plyne konečně i z převážně defenzivního charakteru protokolu; po pomnutí akutního nebezpečí by takto pojatá diplomatická jednota sovětských republik ztrácela opodstatnění a měla by se rozložit.

Proti tomu je třeba vyzvednout, že základ zahraničněpolitické jednoty sovětských republik byl dán nezbytností ofenzivní mírové politiky, potřebou prosadit mírovou koexistenci dvou sociálně ekonomických systémů jako nezbytné vnější podmínky pro úspěšné budování socialismu. A na této bázi se jednota sovětské zahraniční politiky utvářela již od vzniku sovětské moci a to jak po stránce obsahové, tak i po stránce institucionální (byť často ve skryté podobě).

---

<sup>51</sup> Srv. např. *Kommunističeskaja partija — vdohnovitěl'...*, dok. č. 352.