ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA IURIDICA 43, 1989

Krzysztof Skotnicki

OKRĘG NARODOWOŚCIOWY JAKO FORMA ROZWIĄZANIA PROBLEMU MAŁYCH NARODOWOŚCI W ZWIĄZKU RADZIECKIM*

WSTĘP

Wielonarodowa carska Rosja była na początku XX w. jednym z największych państw na świecie. Zamieszkujące ją narody i narodowości znajdowały się jednak na różnym stopniu rozwoju politycznego, gospodarczego i kulturalnego[1]. Niektóre spośród nich osiągnęły już wówczas fazę rozwoju kapitalistycznego, inne były na etapie feudalnym, zaś wiele (zwłaszcza tych najmniejszych, żyjących na Dalekiej Północy, Syberii i na Dalekim Wschodzie) pozostawało jeszcze na etapie patriarchalno-rodowym, posługując się wyłącznie językiem mówionym i nie posiadając własnego alfabetu. Z tego też względu w literaturze przedmiotu dokonywane jest słuszne, moim zdaniem, wyodrębnienie trzech podstawowych grup narodów i narodowości żyjących w tym państwie; jako kryterium rozróżniające brany jest pod uwagę ogół cech poszczególnych narodów i narodowości, w tym przede wszystkim ich historyczne tradycje. Pier-

* Tekst powstał na podstawie opracowania zrealizowanego w ramach CPBP 11.4. „Ideologiczne i polityczno-prawne aspekty współistnienia państw o różnych ustrojach".

[1] Według jedynego spisu ludności przeprowadzonego w carskiej Rosji w 1897 r., imperium to zamieszkiwało 86 narodów i narodowości, posługujących się 146 językami i narzeczami. Dane te nie były jednak pełne, podobnie jak późniejsze badania statystyczne opracowane na podstawie spisów ludności przeprowadzonych bezpośrednio po Rewolucji Październikowej. Według najnowszego opracowania, sporządzonego na podstawie *Ogólnozwiązkowego spisu ludności* z dnia 17 I 1979 r., Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich zamieszkują 92 narody i narodowości wymienione z nazwy oraz szereg narodowości, które nie zostały wyszczególnione z nazwy, a obejmujące grupę 136 tys. osób. Por. W. I. Kozłow, *Nacyonal'nosti SSSR (etnograficzeskij obzor)*, Moskwa 1975, s. 9; *Nasielenije SSSR po dannym Wsiesojuznoj perepisy nasielenija 1979 goda*, Moskwa 1980, s. 23—24.

wszą grupę stanowią narody, które posiadając już wcześniej swoją państwowość, utraciły ją następnie w wyniku ekspansji Rosji. Drugą tworzą narody nie mające nigdy w przeszłości swojej państwowości, których jednakże stopień rozwoju ekonomicznego, politycznego i kulturalnego umożliwiał zbudowanie samodzielnych państw, do czego nie dopuściły władze carskiej Rosji. Wreszcie trzecia grupa obejmuje wszystkie pozostałe narody i narodowości, nie posiadające żadnych warunków do utworzenia własnej państwowości[2].

Bardzo złożony skład narodowy w carskiej Rosji w najmniejszym nawet stopniu nie wpłynął jednak na formę jej ustroju państwowego, wręcz przeciwnie — cała polityka wewnętrzna w państwie zmierzała do rusyfikacji narodów i narodowości zamieszkujących jego terytorium. Państwo to było unitarne, podzielone na 80 jednostek administracyjnych: guberni i obwodów, przy wytyczaniu których w ogóle nie uwzględniano czynnika narodowego.

Po rewolucji lutowej w 1917 r. pomimo znacznego zaktywizowania ruchów narodowych w Rosji, problemowi narodowemu w dalszym ciągu Rząd Tymczasowy nie poświęcał specjalnej uwagi, a partie burżuazyjne nie miały w tej sprawie jasno określonego programu.

Rozwiązanie kwestii narodowej stało się jednym z najważniejszych zagadnień, jakie przyszło rozwiązać młodej władzy radzieckiej. Rewolucja Październikowa spowodowała bowiem upadek starego państwa i rozbicie jego dotychczasowej jedności. W wielu wypadkach trudno jest nawet określić powiązania występujące pomiędzy poszczególnymi terytoriami a politycznym centrum Rosji Radzieckiej. Nie bez znaczenia był również fakt rozbieżności poglądów w kierownictwie partii bolszewickiej, na sposób rozwiązania tego problemu (federacja czy autonomizacja). W konsekwencji proces formowania Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich był długotrwały, a o ostatecznej formie ustroju państwowego zadecydowały nie tylko teoretyczne koncepcje przywódców Rewolucji, ale również stan faktyczny: stopień rozwoju politycznego, gospodarczego i kulturalnego poszczególnych narodów i narodowości oraz warunki wojny domowej i obcej interwencji[3].

W pracy tej pragnę przedstawić poszukiwania sposobu rozwiązania problemu bardzo małych narodowości w Związku Socjalistycznych Repu-

[2] Por. O. I. Czistjakow, *Stanowlienije rossijskoj fiederacyi (1917—1922)*, Moskwa 1966, s. 72—73.

[3] Problematyka ta, a głównie warunki w jakich doszło do podpisania 30 XII 1922 r. umowy o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich jest szeroko zanalizowana w literaturze przedmiotu. Spośród publikacji polskich autorów przede wszystkim wymienić należy prace: W. Suchecki, *Geneza federalizmu radzieckiego*, Warszawa 1961; T. Szymczak, *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936—1976)*, Wrocław 1978.

blik Radzieckich. Ukażę przekształcenia, które doprowadziły do powstania okręgów narodowościowych, jak i spróbuję scharakteryzować ich pozycję ustrojowo-prawną. Zagadnienie to nie było jak dotąd przedmiotem szerszego zainteresowania polskiej, jak i obcej nauki prawa państwowego, co nie wydaje się być słuszne. Zastosowano bowiem bardzo interesujące rozwiązania ustrojowo-prawne.

W artykule świadomie nie omawiam obecnej pozycji ustrojowo-prawnej okręgów autonomicznych (zmiana nazwy nastąpiła z chwilą uchwalenia *Konstytucji ZSRR* w 1977 r.). Jej przedstawienie spowodowałoby bowiem znaczne przekroczenie ram przyjętych dla tego typu opracowań.

WPROWADZENIE SAMORZĄDU DLA MAŁYCH NARODOWOŚCI

Zwycięstwo Rewolucji Październikowej pozwoliło rozwiniętym narodom byłej carskiej Rosji na utworzenie republik związkowych, republik autonomicznych, obwodów autonomicznych oraz istniejących wyjątkowo krótko komun pracy. Przyjęcie tak złożonej (ze względów narodowościowych) form ustroju państwowego nie oznaczało jednak całkowitego rozwiązania problemu narodowego w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Dla szeregu małych narodowości, żyjących głównie na obrzeżach Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej — w tym przede wszystkim na Dalekiej Północy, Syberii i na Dalekim Wschodzie, nie było bowiem możliwym utworzenie żadnej ze wskazanych form autonomii[4]. Decydowała o tym zarówno ich bardzo mała liczebność, jak i przede wszystkim poziom rozwoju społecznego. Przykładowo, zamieszkujący Wschodnią Syberię, należący do ludów mandżurskich, Ewenkowie liczyli w latach 1926—1927 (kiedy przeprowadzono spis ludności) zaledwie około 20 tysięcy osób[5]. A przecież w porównaniu do Czukczów, Jukagirów, Eskimosów, Dołganów, Nanajców czy też Nieńców (Koriaków), stanowili oni jedną z większych narodowości. Wszystkie znajdowały się przy tym na najniższym poziomie rozwoju społecznego. Jak podkreśla L. A. Grigorian, „życie ich pod wieloma względami miało charakter ustroju pierwotnej wspólnoty rodowej. O umiejętności czytania i pisania nie mogło być oczywiście mowy, ponieważ większość tych narodowości nie miała własnego pisma. [...] Dla cara i posiadających władzę ludzie ci byli tubylcami i innowiercami. Pogardzano nimi, prześladowano z byle powodu, także za to, że wyznawali nierosyjską wiarę prawosławną, lecz inne religie. Prześladowania za przekonania religijne były zjawiskiem nor-

[4] Na temat form autonomii w Związku Radzieckim por. *Teoria państwa socjalistycznego*, Warszawa 1976, s. 245—259.

[5] Por. A. Anisimow, *Wierzenia ludów Północy (Wybór pism)*, Warszawa 1971, s. 7.

malnym, oficjalnie popieranym przez rząd, który roztaczał opiekę nad państwową cerkwią prawosławną"[6].

Sytuację małych narodowości w carskiej Rosji regulowała ustawa z 1822 r. o zarządzaniu obcymi, obowiązująca aż do Rewolucji Październikowej. Akt ten w najmniejszym nawet stopniu nie przyczynił się jednak do rozwoju tych narodowości. Zachowując istniejący układ stosunków społecznych prowadził tylko do zwiększenia dysproporcji między tymi narodowościami, a pozostałymi narodami zamieszkującymi imperium[7].

Rewolucja Październikowa oraz późniejsze wydarzenia w państwie nie mogły nie znaleźć odbicia również wśród narodowości Dalekiej Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu. Jednak głębokie przywiązanie do tradycji oraz mająca oparcie w wieloletnich doświadczeniach nieufność do wszystkiego, co wywodzi się z politycznego centrum Rosji sprawiały, że wszelkie przeobrażenia rewolucyjne następowały na zamieszkanych przez nie terenach dużo wolniej i znacznie później, niż na innych obszarach kraju. Stopień rozwoju wielu narodowości sprawiał bowiem, że jak słusznie podkreśla Z. Łukawski: „niektóre z nich nie mogły od razu skorzystać ze zdobyczy rewolucji rosyjskiej, co więcej, bez pomocy z zewnątrz nie były one w stanie podnieść się na wyższy poziom rozwoju. Nie mogło tu wystrzegać jedynie proklamowanie zasad radzieckiej polityki narodowościowej, potrzebne były odpowiednie posunięcia, które by przekonały ludy syberyjskie o dobrej woli władzy radzieckiej"[8].

W celu właściwej realizacji polityki narodowościowej na tych obszarach, w tym przede wszystkim pomocy dla zacofanych narodów i narodowości w ich rozwoju i włączeniu w proces socjalistycznego budownictwa, władza radziecka utworzyła szereg specjalnych organów. Były nimi m. in.: Wydział do spraw Narodowości przy Syberyjskim Komitecie Wojskowo-Rewolucyjnym oraz utworzony w marcu 1922 r. Wydział Polarny przy Komisariacie Ludowym RFSRR do spraw Narodowości. Szczególną rolę odegrały jednak: Komitet do spraw Pomocy Ludom Północnych Kresów — powołany na mocy uchwały Prezydium Ogólnorosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego RFSRR (dalej — Prezydium Ogólnorosyjskiego CKW RFSRR) z 20 VI 1924 r.[9] oraz Dalekowschodni Komi-

[6] Por. L. A. Grigorian, *60 lat radzieckiej państwowości*, Warszawa 1978, s. 156. Przedstawienie warunków życia, tradycji i przede wszystkim wierzeń wielu z tych narodowości zawierają niesłychanie interesujące prace: Anisimowa, *op. cit.*, s. 7—65 oraz *Mifologija narodow Jakutii (sbornik naucznych trudow)*, Jakutsk 1980, red. W. T. Pietrow, Z. K. Liebiediewa, L. D. Nestorowa.

[7] Por. *Kurs sowietskogo gosudarstwiennogo prawa*, red. B. V. Szczetinin i A. N. Gorszeniew, Moskwa 1971, s. 303 .

[8] Por. Z. Łukawski, *Historia Syberii*, Wrocław 1981, s. 331—332.

[9] W dniu 2 II 1925 r. Prezydium Ogólnorosyjskiego CKW RFSRR zatwierdziło statut tego Komitetu, określając jego strukturę, kompetencje i funkcje. Por. M. A.

tet Północy — ustanowiony na mocy uchwały Prezydium Dalekowschodniego Komitetu Rewolucyjnego z 12 V 1925 roku[10].

Pracę tych organów utrudniał fakt, iż wielkie zacofanie „nie pozwalało tym ludom przyjąć form zarządu charakterystycznych dla narodów rozwiniętych Związku Radzieckiego. Radziecki system rządów był jeszcze dla nich niezrozumiały, gdyż za bardzo odbiegał od dotychczasowych form ich współżycia społecznego. Zbyt raptowna likwidacja dawnych instytucji i zaprowadzenie systemu radzieckiego zamiast przekonać ludy do władzy radzieckiej, oddaliłyby je od niej. Trzeba było zatem stosować formy przejściowe, uwzględniając poziom rozwoju tych ludów i warunki ich życia"[11].

Dlatego też bezpośrednio po Rewolucji Październikowej tworzono wśród tych małych narodowości rady rodowe na bazie istniejących instytucji społecznych. Następnie, na ich podstawie w 1922 r. rozpoczęto organizowanie w północnych rejonach państwa tubylcze rejony i tubylcze rejonowe komitety wykonawcze. Należy jednak podkreślić, że nie było to zjawisko powszechne, gdyż wśród większości ludów decydującą rolę nadal odgrywali dotychczasowi naczelnicy plemienni bądź rodowi.

Decydujące znaczenie dla procesu przemian w warunkach i sposobie życia małych narodowości odegrała przyjęta przez Ogólnorosyjski CKW i Radę Komisarzy Ludowych RFSRR (dalej — RKL RFSRR) w dniu 25 X 1926 r. tymczasowa ustawa o zarządzie tubylczych narodowości i plemion północnych kresów RFSRR *(Wriemiennoje położenije ob uprawlenij tuziemnych narodnostiej i pliemien sewiernych okrain RSFSR)*[12]. Akt ten był wzorowany na tymczasowej ustawie z 1924 r. o zarządzie tubylczych plemion Dalekiego Wschodu.

W nauce polskiej występuje różna, nie zawsze moim zdaniem pra-

---

Siergiejew, *Niekapitalisticzeskij put' razwitija małych narodow Siewiera*, „Trudy Instituta Etnografii im. N. N. Mikłucho-Makłaja" 1955, nowaja sierija, t. 27, s. 224. Należy jednocześnie wyjaśnić, że w literaturze przedmiotu Komitet ten nazywany jest w skrócie Komitetem Północy. Błędną jest natomiast informacja Z. Łukawskiego, iż organ ten został utworzony na mocy uchwały Ogólnozwiązkowego CKW. Por. Łukawski, *op. cit.*, s. 332.

[10] Organ ten działał przez dziesięć lat (tzn. do 1935 r.), przyczyniając się znacznie do utworzenia na tym obszarze szeregu okręgów i rejonów narodowościowych. Por. A. A. Prichod'ko, *Diejatelnost' Dalniewostocznogo Komitieta Siewiera po obiespieczeniju fakticzeskogo rawienstwa małych narodnostiej Dalniego Wostoka*, [w:] *Woprosy nacjonalnych otnoszenij i intiernacyonalnogo wospitanija w usłowijach razwitogo socyalizma*, Tomsk 1978, s. 135.

[11] Por. Łukawski, *op. cit.*, s. 334.

[12] SU RSFSR 1926, nr 73, poz. 575. W polskiej literaturze przedmiotu spotkać można błędne, moim zdaniem (przez swą dowolność) tłumaczenie tytułu tej ustawy jako: *Zasady tymczasowe w sprawie organizacji władzy państwowej wśród ludów i plemion północnych kresów RFSRR*. Por. Łukawski, *op. cit.*, s. 334.

widłowa, interpretacja tymczasowej ustawy z 1926 r. Wydaje się, że przyczyna takiej sytuacji tkwi w trudności w miarę ścisłego przekładu rosyjskiego wyrazu „uprawlienije", użytego zarówno w tytule samej ustawy, jak i powtarzanego następnie w jej treści. Może być on tłumaczony jako „zarząd", „administracja", „kierownictwo", „rządzenie" bądź „zarządzanie"[13]. Uważam, że dla oddania sensu tego aktu, najwłaściwszymi będą terminy „zarząd" i „zarządzanie". Istota tej regulacji prawnej polega bowiem na aktywizacji miejscowej ludności i jej szerokiego włączenia w rozwiązywanie lokalnych problemów, a więc w zorganizowaniu samorządu i jego organów wykonawczych, chociaż formalnie pojęcia takie nie zostały w niej użyte. Dlatego polemiczne wydaje się stwierdzenie Z. Łukawskiego, iż tymczasowa ustawa wprowadziła na tych ziemiach organy administracji państwowej[14]; zupełnie nie można również zgodzić się z poglądem S. Ehrlicha, iż akt ten stanowił prawną podstawę dla tworzenia w Związku Radzieckim okręgów narodowościowych[15].

Tymczasowa ustawa w art. 1 stanowiła: „W celu obrony praw i interesów pracujących tubylców północnych kresów, a także włączenia ich w sprawę zarządzania, najpełniejszej i prawidłowej realizacji przez nich ustaw radzieckiego rządu, aby podnieść na wyższy poziom ich gospodarkę i kulturalne warunki życia, organizuje się organy tubylczego zarządzania spośród narodowości i plemion północnych kresów RFSRR wiodących wędrowny, koczowniczy i półkoczowniczy tryb życia i zajmujących się przede wszystkim myślistwem, rybołówstwem i hodowlą reniferów, a także wiodących osiadły tryb życia i zajmujących się połowami morskimi, o ile jednakże te narodowości i plemiona nie zostały wydzielone w osobne republiki i obwody"[16].

W treści cytowanego artykułu szczególną uwagę należy w moim przekonaniu zwrócić na wyraźne wyodrębnienie ludności wiodącej osiadły i koczowniczy tryb życia. Rozróżnienie to nie było bowiem przypadkowe i odpowiadało tempu tworzenia wskazanych organów wśród obu grup ludności. W praktyce proces ten przebiegał znacznie łatwiej i szybciej wśród ludności osiadłej i zakończył się właściwie już w latach 1927—1928. Dopiero wówczas przystąpiono do tworzenia analogicznych organów wśród narodowości i plemion koczowniczych[17].

Na mocy tymczasowej ustawy organami tubylczego zarządzania dla

[13] Por. *Słownik rosyjsko-polski*, red. I. H. Dworecki, Warszawa 1950, s. 776.

[14] Por. Łukawski, *op. cit.*, s. 334.

[15] Por. S. Ehrlich, *Państwo radzieckie*, Warszawa 1950, s. 59; tenże, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 178.

[16] Nieco inny tekst tego artykułu zawarty jest w pracy: *Kurs sowietskogo...*, s. 304—305. Wydaje się, że zmiana ta spowodowana jest chęcią przybliżenia pierwotnego tekstu do współczesnego języka rosyjskiego.

[17] Por. Łukawski, *op. cit.*, s. 335.

narodowości i plemion północnych kresów Rosyjskiej Federacji były: zebrania rodowe, rady rodowe, rejonowe zjazdy tubylców i rejonowe tubylcze komitety wykonawcze.

Najwyższym organem tubylczego zarządzania, decydującym we wszystkich sprawach rodu, było zebranie rodowe. Prawo uczestniczenia w nim posiadali wszyscy członkowie rodu, niezależnie od płci, jeżeli osiągnęli 18 lat i posiadali prawo wyborcze (art. 5). Zebranie wybierało organ wykonawczy — radę rodu, składającą się z przewodniczącego, jego zastępcy i sekretarza (art. 14 i 15).

Zamieszkiwanie sąsiadujących ze sobą terytoriów przez pokrewne lub należące do wspólnego plemienia rody, pozwalało na wyodrębnienie oddzielnych jednostek administracyjnych — tubylczych rejonów (art. 17). W rejonach tych były tworzone organy wyższego stopnia: rejonowe zjazdy tubylców oraz wybierane przez nie rejonowe tubylcze komitety wykonawcze (art. 17, 19 i 27).

Uchwalenie tymczasowej ustawy w 1926 r. dało początek tworzeniu całej sieci organów tubylczego zarządzania. Rozwiązując wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym (przede wszystkim gospodarcze i kulturalno-oświatowe), tworzyły one liczne sekcje i komisje, których liczba oraz zakres uprawnień uzależniony był od konkretnych warunków w poszczególnych regionach państwa[18]. Rady rodów oraz tubylcze komitety wykonawcze realizując swoje zadania wydawały zarządzenia; na mocy tymczasowej ustawy niewykonanie postanowień tych aktów było zagrożone karą pieniężną albo obowiązkowych robót publicznych, odpowiednio do 3 i 5 rubli, albo do 3 i 5 tygodni pracy (art. 40 i 43).

Organom tubylczego zarządzania bardzo szybko przyznano także pełnienie funkcji organów wymiaru sprawiedliwości. Nastąpiło to na mocy uchwały Prezydium Ogólnozwiązkowego CKW ZSRR z 1 VI 1927 r. o nałożeniu na tubylcze organy zarządzania północnych kresów funkcji sądowych[19], a także wydanej na jej podstawie uchwały Ogólnorosyjskiego CKW i Rady Komisarzy Ludowych RFSRR z 14 X 1927 r. o wykonywaniu funkcji sądowych przez tubylcze organy zarządzania narodowości i plemion północnych kresów RFSRR[20]. O przyjęciu takiego rozwiązania zadecydowało szereg czynników. Przede wszystkim funkcjo-

[18] Przykładowo, jak podaje P r i c h o d' k o (*op. cit.*, s. 137), na Dalekim Wschodzie rady rodowe na Kamczatce utworzyli w 1927 r. Czukcze, Eskimosi, Koriacy i Jukagirzy, a w 1928 r. Ewenkowie. Łącznie na tych ziemiach powstało 28 rejonowych komitetów wykonawczych i ponad 200 rad rodowych. W pracy tej podane są również przykłady tworzonych przez te organy komisji, jak chociażby: kulturalno-oświatowa, sanitarna i administracyjno-gospodarcza, funkcjonujące przy Górno-Burieinskim Ewenkijskim Rejonowym Komitecie Wykonawczym. Por. tamże, s. 139.

[19] SZiR ZSRR 1927, nr 32, poz. 330.

[20] SU RFSRR 1927, nr 111, poz. 746.

nujące w Związku Radzieckim sądy ludowe znajdowały się o setki, a nawet tysiące kilometrów od miejsca zamieszkania tych małych narodowości. Jednoczenie w składzie tych sądów zasiadali wówczas w zasadzie wyłącznie Rosjanie, zaś samo postępowanie sądowe toczyło się w języku rosyjskim. Nie ma więc nic dziwnego w tym, że zwykłe sądy ludowe były obce i niezrozumiałe dla ludów Północy. W konsekwencji mogło to nawet prowadzić do sytuacji, w której wszelkie sporne sprawy wśród ludności byłyby rozstrzygane bezpośrednio na miejscu, na podstawie istniejących zwyczajów, z pominięciem prawa i organów państwowych. Ustanowione rozwiązanie zapobiegło temu, a jednocześnie wzmocniło, w oczach małych narodowości, znaczenie powstałych organów tubylczego zarządzania.

Uchwalenie tymczasowej ustawy oraz wydanie późniejszych aktów prawnych niewątpliwie zapoczątkowało trwający do dzisiaj proces istotnych przeobrażeń w sposobie i warunkach życia małych narodowości Północy. Wielce istotne, a może nawet najważniejsze znaczenie miało przyznanie wówczas miejscowej ludności szeregu praw — w tym również prawa wyborczego dla kobiet i młodzieży[21]. Jednakże, jak podkreśla Z. Łukawski „Działalność rad wśród autochtonów syberyjskich Północy napotykała początkowo duże trudności. Ludność nie bardzo się orientowała w zadaniach tych instytucji, nierzadko też odnosiła się do nich z niedowierzaniem, a nawet wrogością. Władzę rad traktowano jako wynalazek Rosjan, do którego należy podchodzić ostrożnie. Przejawy niechęci do wszystkiego, co rosyjskie, miały swe uzasadnienie historyczne. Dotychczas bowiem autochton stykał się z urzędnikiem carskim, kupcem, policją, a więc ludźmi, których należało się jedynie bać i nie wierzyć im. Trzeba było całych lat, by ludy syberyjskie zrozumiały istotę systemu radzieckiego i uznały go za władzę w pełni odpowiadającą ich interesom"[22].

Doświadczenia wielu lat, które upłynęły od chwili uchwalenia tymczasowej ustawy z 1926 r., w połączeniu z wynikami badań wielu dyscyplin naukowych sprawiają, że w radzieckej literaturze prawniczej pojawia się szereg uwag krytycznych pod adresem tego aktu. Wskazuje się mianowicie, że jego twórcy zbyt dosłownie wzorowali się na ustawie o koczujących radach Kraju Turuchańskiego oraz tymczasowej ustawie o zarządzie tubylczymi plemionami Dalekiego Wschodu z 1924 r. Nie uwzględniono bowiem faktycznych warunków życia narodowości Północy. Podkreśla się, że błędne było już samo budowanie organów tubylczego zarządzania na bazie rodów, gdyż ludy te przeszły już tę fazę swego rozwoju. Stosunki rodowe zostały zastąpione przez stosunki sąsiedzkie. Stąd też wyodrębnienie wielu rodów miało sztuczny, często wyłącznie

[21] Por. P r i c h o d'k o, *op. cit.*, s. 136.
[22] Por. Ł u k a w s k i, *op. cit.*, s. 335.

administracyjny charakter, a zostało przy tym dokonane jeszcze przez starą władzę rosyjską[23].

UTWORZENIE OKRĘGÓW NARODOWOŚCIOWYCH

Istnienie rodowych zebrań i rodowych rad oraz rejonowych tubylczych rad i rejonowych tubylczych komitetów wykonawczych zapoczątkowało niewątpliwie, co już podkreślałem wcześniej, proces likwidowania olbrzymich różnic w sposobie i warunkach życia małych narodowości Dalekiej Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu w porównaniu do pozostałej ludności Federacji Rosyjskiej i w ogóle mieszkańców pozostałych obszarów Związku Radzieckiego. Nie rozwiązało to jednak natychmiast istniejącego problemu, gdyż proces taki jest niezwykle długotrwały, nie ma bowiem możliwości przejścia od razu do innej, wyższej formacji społecznej, bez okresu przejściowego.

Jednocześnie dla organizacji całego państwa nie było korzystne, że w poszczególnych jego częściach występowały duże rozbieżności w ich strukturze wewnętrznej. Dlatego też koniecznym i bardzo pilnym zadaniem stało się znalezienie stosownej formy budownictwa narodowościowego, pozwalającej na połączenie pojedynczych grup tej samej narodowości, a zarazem odpowiadającej stopniowi jej rozwoju. Realizacja przyjętej przez partię komunistyczną i przywódców państwowych polityki narodowościowej wskazywała bowiem, że powinna to być autonomia. Doświadczenia kilkuletniego już, w wielu przypadkach, okresu istnienia obwodów autonomicznych czy tym bardziej republik autonomicznych wskazywały jednak, że nie może to być jedna z tych dwóch form autonomii, że należy sięgnąć po inną. Narodowości Dalekiej Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu były bowiem zbyt małe liczebnie, zbyt niski był również stopień ich rozwoju politycznego, ekonomicznego i kulturalnego. Dlatego uznano, że właściwą formą autonomii dla tych małych narodowości będzie okręg narodowościowy.

W radzieckiej literaturze prawa państwowego wskazywanych jest wiele obiektywnych warunków niezbędnych dla utworzenia okręgów narodowościowych. Były nimi: 1) wyrażenie woli podstawowej narodowości lub wielu małych narodowości zbliżonych do siebie warunkami życia, stopniem rozwoju ekonomicznego, politycznego i kulturalnego oraz tradycją historyczną, 2) jednolitość narodowościowa terytorium, na którym tworzony był okręg narodowościowy, oznaczająca wymóg zamieszkiwania w nim w zwartych grupach większości danej narodowości żyjącej w Związku Radzieckim, 3) jednolitość ekonomiczna tego terytorium, 4) czynnik geograficzny — zamieszkiwanie narodowości na danym tery-

[23] Por. S i e r g i e j e w, *op. cit.*, s. 233—234.

torium, 5) uwzględnienie woli podstawowej narodowości bądź wielu narodowości utworzenia okręgu narodowościowego przez organy państwowe Rosyjskiej Federacyjnej SRR, 6) celowość utworzenia danego okręgu narodowościowego w składzie RFSRR, jego znaczenie dla gospodarki republiki oraz perspektywy dalszego rozwoju[24].

Jak łatwo zauważyć, wśród wymienionych warunków można wydzielić dwie grupy. Pierwsza spośród nich obejmuje te, które są związane z miejscem zamieszkania, warunkami życia i przede wszystkim wolą narodowości utworzenia okręgu narodowościowego. Drugą tworzą z kolei warunki występujące po stronie państwa. Łączne wymienianie w radzieckiej literaturze przedmiotu obu tych grup sugeruje równoważne ich znaczenie dla powstania okręgów narodowościowych. Teza taka nie wydaje się być jednak słuszna. Niski stopień rozwoju narodowości Dalekiej Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu, w tym przede wszystkim ich świadomości sprawił, że okręgi narodowościowe tworzono z inicjatywy zewnętrznej, odgórnie, a dopiero następnie starano się o uzyskanie dla nich poparcia ze strony miejscowej ludności. Nadmierne akcentowanie przez naukę radziecką samookreślenia się przez małe narodowości spowodowane jest, moim zdaniem, zbyt mechanicznym przypisywaniem tym narodowościom procesów zachodzących wśród bardziej rozwiniętych narodów, które dokonały po Rewolucji Październikowej świadomego wyboru wyższych form autonomii, tworząc obwody autonomiczne i republiki autonomiczne.

Pierwszy okręg narodowościowy — Komi-Permiacki został utworzony już 26 II 1926 roku[25]. Wydaje się jednak, że o wiele większe znaczenie dla bardziej powszechnego ustanawiania okręgów narodowościowych miały doświadczenia związane z ukształtowaniem oraz późniejszymi przekształceniami autonomii dla Mordwinów. Początkowo zamieszkiwali oni w wielu istniejących (a ustanowionych jeszcze w carskiej Rosji) guberniach. Jednocześnie, z uwagi przede wszystkim na niski stopień rozwoju gospodarczego ich ziem, nie mogło nastąpić wyodrębnienie obwodu autonomicznego, a tym bardziej republiki autonomicznej[26]. Dlatego też, kiedy w 1928 r. nastąpiło na Powołżu wyodrębnienie Obwodu Środkowowołżańskiego, Prezydium Ogólnorosyjskiego CKW zatwierdziło 16 marca tegoż roku jego podział na dziesięć okręgów, wśród których znajdował

[24] Por. N. F. Eriemienko, *Problemy prawowogo położenija awtonomnych nacyonalno-gosudarstwiennych obrazowanij w RSFSR, awtoriefierat dissiertacyi na poiskanie uczenoj stiepieni kandidata juridiczeskich nauk*, Swierdłowsk 1973, s. 14—15.

[25] Por. *Bolszaja Sowietskaja Encykłopiedija*, t. XXII, Moskwa 1953, s. 150.

[26] Por. *Istorija nacyonalno-gosudarstwiennogo stroitielstwa w SSSR*, red. D. A. Czugajew, t. I; *Nacyonalno-gosudarstwiennoje stroitielstwo w SSSR w pieriechodnyj pieriod ot kapitalizma k socyalizmu (1917—1936)*, Moskwa 1972, s. 430.

się m. in. Mordwiński Okręg Narodowościowy[27]. Jego istnienie było jednak niezwykle krótkie, bowiem już 10 I 1930 r. w związku z przekształceniem Obwodu Środkowowołżańskiego w Kraj, Mordwiński Okręg Narodowościowy został podniesiony do rangi obwodu autonomicznego, zaś 10 XII 1934 r. został ostatecznie przekształcony w Mordwińską ASRR i w tej formie autonomii pozostaje do dzisiaj. Przedstawione zmiany związane były z szybkim tempem jego rozwoju ekonomicznego, wynikającym w znacznej mierze z powiększenia jego terytorium o część ziem zamieszkałych przez Mordwinów, lecz znajdujących się wcześniej w Czuwaskiej ASRR i Okręgu Arzamarskim Kraju Niżegorodskiego[28]. Przekształcenia te wyraźnie wskazywały jednocześnie, że okręg narodowościowy może być dla narodu czy narodowości jedynie przejściową formą autonomii, dostosowaną wyłącznie do aktualnego poziomu ich rozwoju politycznego, gospodarczego i kulturalnego; świadczyło to o elastyczności autonomii.

Opierając się na wskazanych doświadczeniach, w dniu 15 VII 1929 r. okręg narodowościowy został utworzony dla Nieńców zamieszkujących w Obwodzie Archangielskim[29]. Jak podaje M. A. Siergiejew Prezydium Ogólnorosyjskiego CKW zleciło jednocześnie Komisji Administracyjnej Ogólnorosyjskiego CKW oraz Komitetowi Północy rozpatrzenie zagadnienia „wydzielenia małych narodowości Północy w samodzielne narodowościowe zjednoczenia administracyjno-terytorialne"[30]. Opierając się na wynikach ich prac oraz danych pochodzących ze spisu ludności przeprowadzonego na tych terytoriach w latach 1926—1928, Prezydium Ogólnorosyjskiego CKW wydało 10 XII 1930 r. uchwałę o organizacji narodowościowych zjednoczeń w rejonach rozmieszczenia małych narodowości Północy[31], zatwierdzoną następnie 21 I 1931 r. przez Prezydium CKW ZSRR. Na jej mocy utworzono kolejnych osiem okręgów narodowościowych: Ostiako-Wogulski, Jamalsko-Nieniecki, Tajmyrski Dołgano-Nieniecki, Ewenkijski, Koriacki, Czukocki, Witimo-Olekminski Ewenkijski oraz Ochotsko-Ewenkijski[32]. Dwa ostatnie zostały wkrótce zniesione. Spowodowane to było w znacznej mierze szeregiem zmian w administracyjnej budowie tych terytoriów, związanych z przesuwaniem ich granic w wy-

[27] SU RSFSR 1928, nr 54, poz. 407.

[28] Tamże, s. 430.

[29] Por. *Bolszaja Sowietskaja...*, t. XXIX, Moskwa 1954, s. 416.

[30] Por. Siergiejew, *op. cit.*, s. 315.

[31] SU RSFSR 1931, nr 8, poz. 98.

[32] Na mocy tego aktu zostało równocześnie utworzonych osiem rejonów narodowościowych nie wchodzących w skład okręgów. W późniejszym okresie (do końca 1932 r.) na tych terenach utworzono szereg kolejnych takich rejonów; ostatecznie jednak wszystkie zostały zjednoczone z okręgami narodowościowymi i weszły w ich skład. Por. *Kurs sowietskogo...*, s. 306.

niku łączenia obszarów zamieszkałych przez ludność tej samej narodowości (dotyczy przede wszystkim Ewenków), czy też wyznaczaniem nowych centrów administracyjnych.

Pozytywne doświadczenia funkcjonowania okręgów narodowościowych dały podstawę do tworzenia następnych. W dniu 26 IX 1937 r. powstały dwa takie okręgi: Agiński Buriacko Mongolski (którego nazwę zmieniono w 1958 r, na Agiński-Buriacki) oraz Ust'-Ordyński Buriacki. Były to jednak ostatnie okręgi narodowościowe, które utworzono w Związku Radzieckim, jako że po dzień dzisiejszy żadna z narodowości zamieszkujących to państwo nie przyjęła dla siebie tej formy autonomii. Łącznie powstało w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich trzynaście okręgów narodowościowych, jednak w wyniku późniejszych przekształceń, ostatecznie pozostało ich tylko dziesięć: Agiński Buriacki, Chanty-Mansyjski, Czukocki, Ewenkijski, Jamalsko-Nieniecki, Komi-Permiacki, Koriacki, Nieniecki, Tajmyrski Dołgano-Nieniecki i Ust'-Ordyński Buriacki. Wszystkie okręgi narodowościowe wchodzą w skład kraju bądź obwodu (wcześniej także w skład republiki autonomicznej), same zaś podzielone są ze względów administracyjno-gospodarczych na rejony.

Podstawowe dane dotyczące położenia tych okręgów, daty ich utworzenia, głównych zamieszkujących je narodów i narodowości oraz powierzchni obrazuje zestawienie 1.

Uwagę zwraca fakt, że wszystkie okręgi narodowościowe zostały utworzone wyłącznie w Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republice Radzieckiej, przy czym tylko dwa spośród nich (Komi-Permiacki i Nieniecki) znajdują się w jej części europejskiej, pozostałe zaś porozrzucane są po całym obszarze jej części azjatyckiej. Jednocześnie były one, i pozostają nadal, bardzo mocno zróżnicowane tak pod względem liczby ludności, jak i zajmowanego terytorium. Przykładowo największy spośród nich — Tajmyrski Dołgano-Nieniecki zajmuje obszar większy od najmniejszego — Agińskiego Buriackiego o ponad czterdzieści pięć razy[33].

POCZĄTKOWA ORGANIZACJA ORGANÓW PAŃSTWOWYCH W OKRĘGACH NARODOWOŚCIOWYCH

Utworzenie w 1930 r. wielu okręgów narodowościowych zrodziło konieczność dostosowania do nowej sytuacji systemu organów państwowych. Dotychczasowe postanowienia tymczasowej ustawy z 1926 r. oraz innych aktów prawnych należało zastąpić nową regulacją, odpowiadającą zaistniałym zmianom nie tylko w sferze organizacyjnej, ale przede wszystkim w warunkach życia ludności zamieszkującej okręgi. Nie było to jednak

[33] Dla porównania powierzchnia Polski wynosi 312,5 tys. km², odpowiada zatem mniej więcej terytorium Koriackiego Okręgu Narodowościowego (301,5 tys. km²).

Zestawienie 1

nazwa okręgu autonomicznego	nazwa kraju lub obwodu w skład którego wchodzi okręg narodowościowy	data utworzenia	główne narody i narodowości zamieszkujące okręg narodowościowy	powierzchnia (w tys. km²)
Agiński Buriacko-Mongolski	Obwód Czytyjski	26 IX 1937 r.	Buriaci, Ewenkowie, Rosjanie	19,0
Chanty-Mansyjski	Obwód Tiumeński	10 XII 1930 r.	Chantowie, Mansowie, Rosjanie, Koriacy	523,1
Czukocki	Obwód Magadański	„	Czukcze, Eskimosi, Eweni, Jukagirzy, Koriacy, Rosjanie	737,7
Ewenkijski	Kraj Krasnojarski	„	Ewenkowie, Rosjanie	767,6
Jamalsko-Nieniecki	Obwód Tiumeński	„	Nieńcy, Rosjanie, Chantowie, Koriacy	750,3
Komi-Permiacki	Obwód Permski	26 II 1925 r.	Komi-Permiacy, Rosjanie	32,9
Koriacki	Obwód Kamczacki	10 XII 1930 r.	Koriacy, Rosjanie Itelmeni, Czukcze	301,5
Nieniecki	Obwód Archangielski	15 VII 1929 r.	Nieńcy, Rosjanie, Komi	176,7
Tajmyrski Dołgano-Nieniecki	Kraj Krasnojarski	10 XII 1930 r.	Nieńcy, Rosanie	862,1
Ust'-Ordyński Buriacki	Obwód Irkucki	26 IX 1937 r.	Buriaci, Rosjanie	22,4

zadanie łatwe, w dalszym ciągu należało bowiem brać pod uwagę tryb życia tej ludności — koczowniczy i półkoczowniczy. Z tego też względu wydano wówczas kilka oddzielnych aktów prawnych odnoszących się do organów państwowych okręgów narodowościowych.

Podstawowe znaczenie posiadała zatwierdzona 20 IV 1932 r. przez Ogólnorosyjski CKW i Radę Komisarzy Ludowych RFSRR ustawa o okręgowych zjazdach rad i okręgowych komitetach wykonawczych okręgów narodowościowych północnych kresów RFSRR (dalej — ustawa o okręgowych zjazdach rad)[34]. Działalność organów terenowych w okręgach narodowościowych: rejonowych zjazdach rad i ich komitetach wykonawczych oraz rad wiejskich oparta była na przepisach prawnych wspólnych dla wszystkich organów tego stopnia na obszarze całej Federacji Rosyjskiej. Wyjątek stanowiły jedynie rady koczujące, tworzone dla ludności wiodącej koczowniczy i półkoczowniczy tryb życia, które funkcjonowały na podstawie uchwały Ogólnorosyjskiego CKW i Rady Komisarzy Ludowych RFSRR z 20 VIII 1933 r. o radach koczujących w narodowościowych okręgach i rejonach północnych kresów RFSRR[35]. Tryb życia ludności zamieszkującej okręgi narodowościowe nadal wywierał również wpływ na tworzone na ich terytoriach organy wymiaru sprawiedliwości. Ogólnorosyjskie CKW i Rada Komisarzy Ludowych RFSRR podjęły dwie uchwały: pierwszą — z 10 III 1933 r. o organach wymiaru sprawiedliwości w narodowościowych okręgach i rejonach północnych kresów RFSRR[36] oraz drugą, z 16 X 1933 r., o koczujących sądach społecznych w narodowościowych okręgach i rejonach północnych kresów RFSRR[37].

Zgodnie z pkt. 3 ustawy o okręgowych zjazdach rad, najwyższym organem władzy na terytorium okręgu narodowościowego był zjazd rad, a w okresie między zjazdami — wybierany przez zjazd okręgowy komitet wykonawczy. Zjazdy rad mogły być zwyczajne bądź nadzwyczajne. Pierwsze z nich zwoływane były przez okręgowe komitety wykonawcze w okresach wskazanych przez organy wyższego stopnia. Zjazdy nadzwyczajne zwoływał także komitet wykonawczy, czyniąc to na wniosek zjazdów rad wyższego stopnia i ich komitetów wykonwaczych, z własnej inicjatywy, bądź na żądanie rad i komitetów wykonawczych reprezentujących nie mniej niż jedną trzecią ogółu ludności okręgu (pkt 12 ustawy). Prawo wyboru delegatów na zjazd rad okręgu narodowościowego przysługiwało rejonowym zjazdom rad — według normy 1 delegat na 400 mieszkańców oraz radom miejskim, sowchozom, fabrykom i zakładom

[34] SU RSFSR 1932, nr 39, poz. 176.
[35] SU RSFSR 1933, nr 49, poz. 209.
[36] SU RSFSR 1933, nr 21, poz. 70.
[37] SU RSFSR 1933, nr 54, poz. 241.

przemysłowym w miastach — według normy 1 delegat na 80 wyborców. Ustawa nakładała przy tym na rejonowe zjazdy rad obowiązek zabezpieczenia przy wyborze delegatów na okręgowy zjazd rad przedstawicielstwa wszystkich małych narodowości zamieszkujących terytorium rejonu, niezależnie od ich liczebności (pkt 10).

Omawiany akt prawny zakreślał jednocześnie bardzo szeroki krąg praw zjazdu rad okręgu narodowościowego (pkt 4 i 11), obejmujący przede wszystkim zagadnienia gospodarcze. Wśród jego uprawnień należy wymienić takie kwestie, jak: samodzielne rozpatrywanie i zatwierdzanie planu rozwoju gospodarczego i kulturalnego oraz budżetu okręgu narodowościowego[38], rozpatrywanie sprawozdań o ich wykonaniu, ustalanie (w zgodności z obowiązującym ustawodawstwem) miejscowych podatków, prowadzenie socjalistycznej przebudowy gospodarki wiejskiej i przemysłu okręgu (w tym zwłaszcza popieranie kolektywizacji i pomoc w tworzeniu sowchozów) czy też wysłuchiwanie sprawozdań o działalności państwowych, spółdzielczych i innych społecznych instytucji, przedsiębiorstw i organizacji znajdujących się na terytorium okręgu narodowościowego. Spośród innych zadań na uwagę zwraca akcentowanie realizacji polityki władzy radzieckiej dotyczącej kwestii narodowej oraz przygotowanie kadr dla przemysłu, rolnictwa czy też aparatu państwowego. Osobna grupa uprawnień związana była z działalnością komitetu wykonawczego okręgu narodowościowego, obejmująca jego wybór oraz rozpatrywanie sprawozdań z pracy. Zjazd rad okręgu narodowościowego mógł ponadto podejmować kwestie związane ze wzajemnym stosunkiem okręgu z krajem (obwodem), bądź nawet całą republiką; po rozpatrzeniu takich zagadnień o znaczeniu ponadlokalnym (ponadokręgowym), mógł wnosić swoje propozycje w tych sprawach do organów wyższego stopnia. Do tej grupy uprawnień należy zaliczyć także bardzo ważne prawo wyboru przez okręgowy zjazd rad delegatów na zjazdy rad wyższego stopnia, w tym także na Ogólnorosyjski Zjazd Rad. Wprawdzie liczba kandydatów przypadających na okręg miała być ustalona przez Ogólnorosyjski CKW, to wskazana norma gwarantowała jednak okręgom narodowościowym reprezentację na zjeździe przynajmniej jednego przedstawiciela[39].

Wszelkie decyzje zapadające podczas zjazdu rad okręgu narodowościowego podejmowane były (podobnie jak na zjazdach rad innych stopni) w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów (pkt 15). Zgodnie z pkt 16 ustawy przyjęte uchwały mogły być jednak uchylone, zmienione bądź zawieszone przez zjazdy rad wyższego stopnia i ich komitety wykonawcze

[38] Plan i budżet okręgu narodowościowego stawały się następnie samoistnymi częściami składowymi planu rozwoju gospodarczego i kulturalnego oraz budżetu kraju (obwodu), w skład którego wchodził okręg narodowościowy.

[39] Por. Siergiejew, *op. cit.*, s. 318; *Kurs sowietskogo...*, s. 306.

oraz przez Prezydium Ogólnorosyjskiego CKW; w wyjątkowych wypadkach mogły tego dokonać także prezydia centralnych komitetów wykonawczych republik autonomicznych oraz prezydia krajowych (obwodowych) komitetów wykonawczych, co musiało być jednak następnie zatwierdzone na najbliższym posiedzeniu centralnego komitetu wykonawczego republiki autonomicznej, bądź komitetu wykonawczego kraju (obwodu).

W systemie organów okręgu narodowościowego najważniejszą rolę obok zjazdu rad odgrywał wybierany przez niego komitet wykonawczy. Składał się on nie więcej niż z 25 członków i kandydatów, przy czym liczba tych drugich nie mogła przekraczać 1/3 liczby członków komitetu (pkt 17). Pozycja kandydatów w komitecie różniła się od sytuacji członków tym, że posiadali jedynie głos doradczy, a nie decydujący (pkt 54). W pozostałych prawach i obowiązkach byli natomiast zrównani, co obejmowało m. in. także immunitet procesowy na terenie danego okręgu narodowościowego (pkt 51).

Komitet wykonawczy wybierał ze swego grona prezydium składające się nie więcej niż z 9 członków i kandydatów, spośród których wybierany był z kolei przewodniczący i sekretarz. Prezydium korzystało w okresach pomiędzy posiedzeniami komitetu wykonawczego ze wszystkich należących do niego praw (pkt 18). Przy komitetach wykonawczych tworzone były także wydziały: 1) rolno-przemysłowy, 2) aprowizacji, 3) finansów, 4) gospodarki terenowej, budownictwa mieszkaniowego oraz dróg, transportu i łączności, 5) budownictwa socjalno-kulturalnego (oświata, ochrona zdrowia, ubezpieczenia społeczne). Początkowo jako odrębny wydział funkcjonowała także okręgowa inspekcja robotniczo-chłopska. Oprócz wydziałów przy komitetach wykonawczych istniały również: zarząd milicji robotniczo-chłopskiej oraz inspektorzy pracy do spraw wojennych. Z kolei przy prezydiach komitetów wykonawczych tworzono: wydział organizacyjny, komisję planowania oraz komitet do spraw poprawy warunków pracy i życia kobiet (pkt 42). Podkreślić należy, że wszelkie odstępstwa od przedstawionej struktury komitetów wykonawczych okręgów narodowościowych mogły być dokonywane wyłącznie na mocy uchwały Prezydium Ogólnorosyjskiego CKW (pkt 43).

Jak już podkreślałem wcześniej, na początku lat trzydziestych, znaczna liczba ludności zamieszkującej okręgi narodowościowe prowadziła nadal koczujący bądź półkoczujący tryb życia. W tych warunkach na mocy uchwały Ogólnorosyjskiego CKW i Rady Komisarzy Ludowych z 20 VIII 1933 r. zaczęto tworzyć rady koczujące, będące najwyższymi organami władzy radzieckiej na połączonym terytorium (pkt 1). Granice takiego terytorium wyznaczały okręgowe komitety wykonawcze na wniosek rejonowych komitetów wykonawczych, zawiadamiając o tym następnie właś-

ciwy centralny komitet wykonawczy republiki autonomicznej bądź komitet wykonawczy krajowej albo obwodowej rady (pkt 24)[40]. Przyjęto równocześnie zasadę, że rada koczująca może być utworzona, jeżeli na takim obszarze zamieszkuje minimum 200 osób, stwarzając jednakże możliwość odstępstwa od tego warunku (pkt 25). Norma przedstawicielstwa wynosiła 1 deputowany na 30 osób; biorąc jednak pod uwagę istniejące warunki dopuszczono, aby centralny komitet wykonawczy republiki autonomicznej, bądź krajowy (obwodowy) komitet wykonawczy mogły dokonywać w tym względzie zmian, przy czym należało przesłać odpowiednią informację do Prezydium Ogólnorosyjskiego CKW. Kadencja rad koczujących była bardzo krótka i wynosiła jeden rok, przy czym podczas wyboru ich członków dokonywano równocześnie wyboru kandydatów na członków rad koczujących. Ich liczba odpowiadała jednej trzeciej liczby członków samej rady koczującej (pkt 27).

Z uwagi na stałe zmiany miejsca pobytu przez ludność koczującą, ustawa nałożyła na rady koczujące obowiązek posiadania dwóch czasowych miejsc pobytu na letnie i zimowe postoje. Generalnie rady te były jednak zobowiązane do stałego przebywania z podstawową grupą koczującej ludności (pkt 42). Aby było to realne, rady posiadały z mocy prawa własne środki transportu: renifery, psy, narty, zaprzęgi itp. oraz własne pomieszczenia, jak domy czy namioty (pkt 43). Kontakty rad z pozostałą ludnością koczującą odbywały się poprzez ustanowionych stałych pełnomocników.

Organami wykonawczymi rad koczujących były trzyosobowe prezydia (tworzone w sytuacjach, gdy w radzie zasiadało więcej niż siedmiu członków), przewodniczący i pełnomocnicy. Prezydia korzystały w okresach pomiędzy posiedzeniami rad ze wszelkich praw przysługujących radom koczującym, natomiast przewodniczącym przysługiwał jedynie taki zakres praw, jaki został im przekazany przez same rady (pkt 34 — 39).

Rady koczujące posiadały osobowość prawną, a w swojej działalności podlegały rejonowym komitetom wykonawczym. Zakres ich kompetencji był bardzo szeroki i obejmował wiele sfer życia politycznego, gospodarczego i kulturalnego. Przeprowadzały wybory do rad i na zjazdy rad, zabezpieczały porządek społeczny, sporządzały preliminarze dochodów i wydatków, organizowały budowę szkół, punktów lecznictwa, punktów weterynaryjnych, domów kultury, prowadziły walkę z analfabetyzmem itd.

Przedstawione akty prawne: ustawa z 20 IV 1932 r. o okręgowych zjazdach rad i okręgowych komitetach wykonawczych okręgów narodo-

[40] Rozwiązanie to nie dotyczyło Jakuckiej ASRR, na obszarze której działania rad koczujących określały rejonowe komitety wykonawcze, informując o tym równocześnie CKW Jakuckiej ASRR.

wościowych północnych kresów RFSRR oraz uchwała z 20 VIII 1933 r. o radach koczujących w narodowościowych okręgach i rejonach północnych kresów RFSRR dokonały zatem przede wszystkim bardzo istotnej zmiany w charakterze samych rad. Z organów zarządzania stały się one organami władzy państwowej. Ustanowiono przy tym ich hierarchię: radzie okręgowej zostały podporządkowane rady rejonowe, tym zaś z kolei rady wiejskie i rady koczujące, które powstały z przekształcenia istniejących dotychczas rad rodowych. Rady stały się gospodarzem na swoim terytorium, nie tylko kierując podległymi im instytucjami, ale i nadzorując działalność niepodporządkowanych im przedsiębiorstw i organizacji znajdujących się na ich terytorium. Rady pracowały, co jest w pełni zrozumiałe, w językach swoich narodowości.

Jak już podkreślałem wcześniej, w 1933 r. pod wpływem zachodzących przemian w warunkach życia oraz zasadach organizacji małych narodowości (zmieniony system rad), podjęto dwie uchwały: z 10 III 1933 r. o organach wymiaru sprawiedliwości w narodowościowych okręgach i rejonach północnych kresów RFSRR oraz z 16 X 1933 r. o koczujących sądach społecznych w narodowościowych okręgach i rejonach północnych kresów RFSRR[41]. Na mocy tych aktów nastąpiła zmiana w systemie organów sądownictwa w okręgach narodowościowych.

Sądy okręgowe i rejonowe w narodowościowych okręgach i rejonach funkcjonowały od tej pory na prawach stałych sesji sądu krajowego (obwodowego), przy czym sądy okręgowe mogły przyjąć do swojego rozpatrzenia każdą sprawę należącą do właściwości sądów ludowych. Zarówno sędziów okręgowych, jak i rejonowych wybierały właściwe okręgowe komitety wykonawcze. Natomiast przewodniczący sądu okręgowego wchodził z urzędu w charakterze członka w skład sądu krajowego (obwodowego).

Sądy koczujące tworzone były przy radach koczujących. W ich skład wchodzili: przewodniczący, zastępcy przewodniczącego oraz od 3 do 5 członków. Wszyscy sędziowie pochodzili z wyboru dokonywanego przez samą radę, jednak byli oni następnie zatwierdzani przez rejonowy komitet wykonawczy. Kadencja sędziów sądów koczujących wynosiła jeden rok, podobnie jak kadencja samych rad koczujących. Do zadań tych sądów należało rozpatrywanie wszystkich drobniejszych spraw miejscowej ludności. Należy jednak pamiętać, że sądy te, podobnie jak rady koczujące, przemieszczały się z podstawową grupą ludności. Dlatego też w celu właściwego wypełniania przez nie ich funkcji należało brać pod uwagę wszelkie ogólne zebrania obywateli, jarmarki czy też większe przyjazdy ludności do osad handlowych. Analogicznie do rad koczujących, sądy

[41] Por. poprzednie rozważania.

koczujące posiadały własne środki transportu jak: renifery, psy, zaprzęgi itp. Za sprawą działalności sądów koczujących wśród miejscowej ludności zwiększało się poszanowanie dla prawa, zaś sama instytucja sądów, przez to że znajdowały się one na miejscu, składały się z miejscowej ludności oraz obradowały w języku narodowości — na trwałe wkraczała na obszary, na których do niedawna przeważało prawo zwyczajowe.

Analiza aktów prawnych regulujących organizację rad i sądów w okręgach narodowościowych pozwala w moim przekonaniu postawić tezę, iż na początku lat trzydziestych starano się w Związku Radzieckim stworzyć system organów państwowych w tej formie autonomii najbardziej dostosowany do warunków życia i mentalności zamieszkującej je ludności. Niestety jest niezwykle trudno odpowiedzieć na pytanie czy i na ile udało się to osiągnąć, bowiem w radzieckiej literaturze przedmiotu brak jest na ten temat sformułowanych osądów. Prawdopodobnie bierze się to z faktu krótkiego obowiązywania wspomnianych aktów prawnych. Z perspektywy wielu lat można jednak chyba powiedzieć, że nie popełniono wówczas zbyt dużo zasadniczych błędów, które spowodowałyby zdecydowanie negatywny stosunek małych narodowości do przemian zachodzących w całym Związku Radzieckim. Okres ten to czas dalszego, stopniowego zachodzenia przemian w sposobie myślenia tej ludności, przekonywania jej do władzy radzieckiej, powolnego rozwoju ekonomicznego i kulturalnego.

OKRĘG NARODOWOŚCIOWY POD RZĄDEM *KONSTYTUCJI ZSRR* Z 1936 ROKU

Przedstawiona regulacja pozycji ustrojowo-prawnej okręgów narodowościowych oraz organizacji i zasad funkcjonowania ich organów nie obowiązywała zbyt długo. Proces niezwykle szybkich przemian w życiu politycznym i gospodarczym całego Związku Radzieckiego znalazł bowiem wyraz w ustanowieniu nowej, tzw. stalinowskiej *Konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.* Jej uchwalenie w dniu 5 XII 1936 r. sprawiło, iż konieczne stało się dostosowanie do niej całego ustawodawstwa w państwie. Dotyczyło to również aktów prawnych odnoszących się do organizacji, zasad funkcjonowania i uprawnień okręgów narodowościowych.

W pewnym sensie może się to nawet wydawać paradoksalne, gdyż sama ustawa zasadnicza Związku Radzieckiego w zasadzie problematyce okręgów narodowościowych nie poświęcała wcale uwagi. Nie były one w ogóle wymienione w rozdziale II, zatytułowanym: „Ustrój państwowy", a w całej *Konstytucji ZSRR* znalazła się zaledwie jedna odnosząca się do

nich norma prawna[42]. Odegrała ona jednak niesłychanie ważką rolę, zaś jej znaczenie było i jest ogromne do dnia dzisiejszego. W art. 35 *Konstytucji ZSRR* z 1936 r. zostało bowiem ustanowione prawo każdego okręgu narodowościowego do wyboru jednego deputowanego w skład rady narodowości Rady Najwyższej Związku Radzieckiego. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że chociaż opracowywanie projektu ustawy zasadniczej trwało blisko dwa lata (od lutego 1935 r.), to propozycja ustanowienia tego prawa zrodziła się bardzo późno. Jej pojawienie się nastąpiło dopiero w trakcie trzydniowych prac Komisji Redakcyjnej, utworzonej 1 XII 1936 r. przez VIII Nadzwyczajny Ogólnorosyjski Zjazd Rad[43]. Na podstawie dostępnych materiałów oraz literatury przedmiotu trudno jest przy tym stwierdzić czym kierowano się postulując taką reprezentację Wydaje się jednak, że w znacznym stopniu wynikało to ze szczególnej troski, jaką władze radzieckie przywiązywały do przebiegu i wyników ogólnonarodowej dyskusji nad projektem Konstytucji wśród wszystkich małych narodów i narodowości żyjących w Związku Radzieckim[44].

Prawo wyboru deputowanego do Rady Narodowości Rady Najwyższej ZSRR było oczywiście niezależne od liczby ludności i wielkości okręgu narodowościowego. A należy pamiętać, że w 1937 r. kiedy wybory odbywały się po raz pierwszy, w najmniejszych okręgach narodowościowych: Ewankijskim i Tajmyrskim Dołgano-Nienieckim żyło zaledwie odpowiednio 5000 i 8000 osób, zaś w największym — Chanty-Mansyjskim tylko 80 100 osób[45]. W skali całego państwa były to oczywiście wielkości minimalne, jednakże w wyniku ustanowienia reprezentacji okręgów narodowościowych w Radzie Narodowości Rady Najwyższej ZSRR ich przedstawiciele mieli zagwarantowany udział w najwyższym organie władzy państwowej.

Należy jednocześnie podkreślić, że władza radziecka w pełni zdawała sobie sprawę z trudności, jakie wystąpią przy przeprowadzeniu wyborów wśród wielu małych narodów i narodowości. Olbrzymimi przeszkodami były bowiem analfabetyzm oraz koczowniczy i półkoczowniczy tryb życia znacznej części tej ludności. Stąd też już w samej ordynacji wyborczej ustanowiono m. in. pełną równość wszystkich języków w kampanii wyborczej, obowiązek drukowania kart wyborczych w języku osób zamieszkujących w danym obwodzie wyborczym, czy też prawo osób niepiśmiennych do pomocy w akcie głosowania ze strony innej oso-

[42] Por. *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1967.

[43] Por. I. B. Berchin, *K istorii razrabotki Konstitucyi SSSR 1936 g.*, [w:] *Stroitielstwo sowietskogo gosudarstwa*, red. J. N. Gorodeckij, W. P. Dmitrienko, M. P. Kim i drugije, Moskwa 1972, s. 78.

[44] Por. tamże, s. 75—76.

[45] Podaję za: Siergiejew, *op. cit.*, s. 397.

by[46]. Niezależnie od tych postanowień, 3 X 1937 r. Ogólnozwiązkowe CKW ZSRR wydało specjalną uchwałę o obwodach głosowania w północnych i koczujących rejonach oraz w małych osiedlach[47]. Na jej podstawie istniała możliwość tworzenia w okręgach narodowościowych z ludnością koczującą obwodów głosowania dla grup liczących poniżej 160 osób, jednak nie mniejszych niż 50 osób. Prawo to zagwarantowało możliwość głosowania znacznie większej liczbie ludności. Jak podaje przykładowo Siergiejew w Tajmyrskim Dołgano-Nienieckim Okręgu Narodowościowym utworzono 55, w Ewenkijskim — 13, a w rejonie Czanskim Czukockiego Okręgu Narodowościowego — 10 obwodów głosowania liczących poniżej 100 wyborców. Wiele spośród tych obwodów głosowania funkcjonowało bezpośrednio w tundrze w centrach obozowisk, przy czym promień ich działania nie był większy niż 30—40 kilometrów[48].

Wszystkie te zabiegi sprawiły, że w wyborach z 1937 r. w okręgach narodowościowych uczestniczyło od 96,5% do 99,5% uprawnionych do głosowania[49], a małe narody i narodowości Syberii, Dalekiego Wschodu i Dalekiej Północy po raz pierwszy w swojej historii wybrały własnych przedstawicieli do najwyższego organu władzy państwowej w Związku Radzieckim. W ten sposób uzyskały również m. in. możliwość bezpośredniego uczestniczenia w działalności ustawodawczej czy w kreacji innych naczelnych organów państwowych. Dlatego też dla wielu spośród tych narodowości dni wyborów Rady Najwyższej ZSRR bądź otwarcia jej pierwszej sesji stały się popularnymi świętami.

Jak już podkreślałem wcześniej, *Konstytucja ZSRR* z 1936 r. poza normą dotyczącą reprezentacji okręgu narodowościowego w Radzie Narodowości Rady Najwyższej ZSRR nie zawierała innych postanowień odnoszących się wyłącznie do tej formy autonomii. Pełniejsza regulacja została dlatego zawarta, co jest w pełni zrozumiałe, dopiero w Ustawie Zasadniczej Rosyjskiej Federacyjnej SRR z 1937 r., na terytorium której znajdują się wszystkie okręgi narodowościowe. Podobnie jak w Ustawie Zasadniczej ZSRR z 1936 r., również ta *Konstytucja* nie wymieniała jednak okręgów narodowościowych w rozdziale poświęconym ustrojowi państwowemu Federacji Rosyjskiej. Uczyniła to dopiero w dalszych postanowieniach regulujacych zagadnienie organizacji i funkcjonowania organów państwowych: w rozdziale VIII „Terenowe organy władzy państwowej" oraz w rozdziale IX „Sąd i prokuratura".

---

[46] Por. uchwałę (postanowlienije) CKW ZSRR z 9 VII 1937 r. ordynacja wyborcza do Rady Najwyższej ZSRR (SZiR ZSRR 1937, nr 43, poz. 182).

[47] SZiR ZSRR 1937, nr 67, poz. 306.

[48] Por. Siergiejew, *op. cit.*, s. 398.

[49] Por. tamże, s. 400.

Wydaje się, że wśród postanowień *Konstytucji RFSRR* z 1937 r. najważniejsze znaczenie dla okręgów narodowościowych posiadał jej art. 102, który stanowił, iż Rada Najwyższa RFSRR uchwala ustawę o okręgach narodowościowych[50]. Jednak w okresie obowiązywania omawianej Ustawy Zasadniczej RFSRR (do 1978 r.) nigdy nie doszło do uchwalenia takiego aktu prawnego. Stąd też podstawę prawną organizacji i funkcjonowania okręgów narodowościowych były zatem wyłącznie inne normy konstytucyjne oraz akty prawne odnoszące się do porównywalnych z nimi jednostkami podziału administracyjno-terytorialnego państwa — okręgów administracyjnych.

Zgodnie z regulacją konstytucyjną organem władzy państwowej w okręgach narodowościowych były rady deputowanych ludu pracującego (art. 77), wybierane na dwuletnią kadencję bezpośrednio przez lud pracujący okręgów (art. 78). Rady te były elementami składowymi jednolitego systemu rad w całym Związku Radzieckim i pracowały tak jak wszystkie pozostałe rady na sesjach. Na okres trwania sesji byli wybierani przewodniczący i sekretarz, którzy kierowali odbywanymi posiedzeniami (art. 87). Zwraca uwagę fakt, że w przeciwieństwie do rad okręgów administracyjnych, *Konstytucja RFSRR* z 1937 r. nie ustanowiła kto i jak często w ciągu roku miał obowiązek zwoływania sesji rad deputowanych ludu pracującego okręgów narodowościowych[51].

Podobnie jak wszystkie inne terenowe organy władzy państwowej, rady deputowanych ludu pracującego okręgów narodowościowych miały: „kierować budownictwem kulturalno-politycznym i gospodarczym na swoim terytorium, uchwalać terenowy budżet, kierować działalnością podporządkowanych im organów administracji, zabezpieczać ochronę porządku państwowego, współdziałać w umacnianiu obronności państwa, zabezpieczać wykonanie ustaw i ochronę praw obywateli" (art. 79). Wykonując swoje zadania rady wydawały uchwały i zarządzenia (art. 80).

---

[50] Była to jedna z podstawowych różnic między okręgami narodowościowymi a drugą z form radzieckiej autonomii administracyjnej — obwodem autonomicznym. O ile bowiem dla wszystkich okręgów narodowościowych miał być uchwalony jeden akt prawny, opracowany — przynajmniej formalnie — bez udziału samych okręgów, to zgodnie z art. 76 *Konstytucji RFSRR* z 1937 r. rada deputowanych ludu pracującego każdego obwodu autonomicznego sama posiadała prawo uchwalania aktu o obwodzie autonomicznym, który następnie byłby zatwierdzany przez Radę Najwyższą RFSRR. Por. *Sowietskoje gosudarstwiennoje prawo*, red. S. S. Krawczuk, Moskwa 1975, s. 330 i s. 334. W polskiej literaturze przedmiotu na określenie tych aktów używany jest również termin „statut". Por. S z y m c z a k, *op. cit.*, s. 237.

[51] Sesje rad deputowanych ludu pracującego okręgów administracyjnych zgodnie z art. 85 *Konstytucji RFSRR* z 1937 r. powinny być zwoływane przez ich komitety wykonawcze nie rzadziej niż sześć razy w ciągu roku.

Analogicznie jak we wszystkich jednostkach administracyjno-terytorialnego podziału państwa, także rady deputowanych ludu pracującego okręgów narodowościowych wybierały swoje organy wykonawcze i zarządzające — komitety wykonawcze. Składały się one z przewodniczącego, jego zastępcy, sekretarza i członków (art. 81). Były to organy „realizujące kierownictwo budownictwem kulturalno-politycznym i gospodarczym na swoim terytorium na podstawie uchwał odpowiednich rad deputowanych ludu pracującego i organów państwowych wyższego stopnia" (art. 83). Zgodnie z ogólną zasadą podwójnego podporządkowania (art. 89), komitety wykonawcze rad deputowanych ludu pracującego okręgów narodowościowych były bezpośrednio podporządkowane radzie deputowanych ludu pracującego okręgów narodowościowych oraz komitetowi wykonawczemu rady deputowanych ludu pracującego wyższego stopnia, tzn. komitetowi wykonawczemu rady kraju bądź obwodu, w skład którego wchodził dany okręg narodowościowy.

Przedstawiając organy władzy państwowej oraz organy wykonawcze i zarządzające okręgów narodowościowych, zwraca uwagę charakter stosunków, jakie występowały pod zarządem *Konstytucji RFSRR* z 1937 r. między nimi a organami państwowymi kraju czy obwodu. Krajowa (obwodowa) rada i jej komitet wykonawczy sprawowały — zgodnie z ogólnymi zasadami stosunków występujących w Federacji Rosyjskiej pomiędzy organami państwowymi wyższego i niższego stopnia — kierownictwo i kontrolę nad działalnością rady okręgu narodowościowego i jej komitetu wykonawczego. Dlatego też na podstawie art. 90 i 91 *Konstytucji RFSRR* krajowa (obwodowa) rada deputowanych ludu pracującego posiadała prawo uchylania uchwał i zarządzeń rady deputowanych ludu pracujacego okręgu narodowościowego i jej komitetu wykonawczego, a krajowy (obwodowy) komitet wykonawczy mógł uchylać akty komitetu wykonawczego rady okręgu narodowościowego oraz zawieszać uchwały i zarządzenia rady okręgu narodowościowego[52].

Okręgi narodowościowe, oprócz rad deputowanych ludu pracującego i ich komitetów wykonawczych, posiadały również własne sądy okręgów narodowościowych oraz prokuratorów okręgów narodowościowych. Jednak podobnie jak w przypadku organów władzy państwowej i organów wy-

[52] Należy podkreślić, że stosunki pomiędzy organami państwowymi kraju (obwodu) a organami państwowymi okręgów narodowościowych miały inny charakter niż stosunki między organami kraju a organami obwodów autonomicznych wchodzących w skład kraju. Krajowa rada deputowanych ludu pracującego nie władała analogicznymi prawami do uchylania aktów przyjętych przez organ władzy państwowej bądź komitet wykonawczy rady obwodu autonomicznego. Por. *Kurs sowietskogo...*, s. 307; *Sowietskoje konstitucyonnoje prawo*, red. S. I. Rusinowa i V. A. Rjanżina, Leningrad 1975, s. 293; *Sowietskoje gosudarstwiennoje...*, s. 334.

konawczo-zarządzających, podstawą prawną dla ich funkcjoowania były ogólne postanowienia *Konstytucji RFSRR* z 1938 r. Zgodnie z nimi sądy okręgów narodowościowych były wybierane przez rady deputowanych ludu pracującego okręgów narodowościowych (art. 112), a toczące się przed nimi postępowania sądowe odbywały się w języku rosyjskim lub w języku okręgów narodowościowych (art. 114)[53]. Prokuratorów okręgów narodowościowych, z uwagi na konieczność centralizacji tego pionu organów państwowych w skali całego państwa, mianował na pięć lat Prokurator RFSRR, a zatwierdzał Prokurator Generalny ZSRR (art. 120)[54].

Wyłącznie konstytucyjna regulacja statusu okręgów narodowościowych w okresie obowiązywania Ustawy Zasadniczej ZSRR z 1936 r. dała podstawę szerokiej dyskusji w radzieckiej doktrynie prawa konstytucyjnego ich charakteru ustrojowo-prawnego. Zdecydowana większość autorów traktowała je jako najniższą z form radzieckiej autonomii, posiadającą (podobnie jak obwód autonomiczny) jedynie autonomię w zakresie działalności administracyjnej[55]. W literaturze przedmiotu tamtego okresu podkreślano jednocześnie, że istnieją warunki i pilna konieczność tego, aby Rada Najwyższa RFSRR zgodnie z upoważnieniem konstytucyjnym uchwaliła statut dla okręgów narodowościowych[56]. Ustawa zasadnicza RFSRR nie regulowała przecież żadnych kwestii szczegółowych, a tym samym nie mogła stanowić podstawy dla funkcjonowania organów okręgów narodowościowych, w tym przede wszystkim ich rad deputowanych ludu pracującego. W tej sytuacji organy te musiały działać na podstawie ogólnych przepisów prawnych, wspólnych dla wielu przed-

---

[53] Dla osób nie władających tymi językami zagwarantowane było całkowite zaznajomienie się z materiałami sprawy przy pomocy tłumacza, jak również prawo występowania w sądzie w swoim języku ojczystym (art. 114).

[54] Na temat specyfiki prokuratury w porównaniu z innymi organami państwowymi oraz dyskusji, jaka toczyła się wokół tej kwestii w Związku Radzieckim w latach dwudziestych i w późniejszym okresie por. pracę Szymczaka, *op. cit.*, s. 346.

[55] Najwyższa z form autonomii w Związku Radzieckim — republika autonomiczna — posiada autonomię także w zakresie ustawodawstwa. Pozwoliło to na rozróżnienie form radzieckiej autonomii na: autonomię państwową (republika autonomiczna) i autonomię administracyjną (obwód autonomiczny i okręg narodowościowy). Por. *Teoria państwa socjalistycznego*, praca zbior., tłum. z ros., Warszawa 1976, s. 256—257. Szerzej na ten temat piszę w pracy: K. Skotnicki, *Zagadnienie federacji na zasadzie autonomii w teorii socjalistycznego prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1987, t. XXXVIII, s. 27—44.

[56] Por. K. D. Korkmasowa, *Sowietskaja awtonomija — politiczeskaja forma wyrażajuszczaja suwieriennost nacyi*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo" 1962, nr 12, s. 51.

stawicielskich organów władzy państwowej jednostek administracyjno-terytorialnego podziału Federacji Rosyjskiej różnych stopni[57].

Dlatego też niektórzy autorzy — częściowo nie bez racji — negowali autonomiczny charakter okręgów narodowościowych twierdząc, iż przy braku ustawy RFSRR o okręgach narodowościowych, należy traktować je wyłącznie jako jednostki administracyjno-terytorialnego podziału Federacji Rosyjskiej i porównywać ze „zwyczajnymi" okręgami administracyjnymi[58]. Pogląd taki bardzo wyraźnie przedstawił O. I. Czistjakow, który napisał: „okręg narodowościowy — to twór administracyjno-terytorialny w składzie RFSRR wyróżniający się specyfiką składu narodowościowego i warunkami życia ludności"[59]. O popularności tego poglądu (szczególnie w latach pięćdziesiątych, co wydaje się być w pewnej mierze zrozumiałe) może świadczyć również zakwalifikowanie w ten sposób okręgów narodowościowych w programie radzieckiego prawa państwowego z 1957 r.[60] Teza ta znalazła nawet swoje odbicie w *Wielkiej encyklopedii radzieckiej*, w której pod hasłem „okręg narodowościowy" znalazło się wyjaśnienie: „jednostka administracyjna w RFSRR, jedna z form realizacji radzieckiej socjalistycznej narodowościowej autonomii", jednocząc jak gdyby przeciwstawne sobie poglądy[61]. Niektórzy autorzy podkreślali jednocześnie, że o nieautonomicznym charakterze okręgów narodowościowych przemawiać miało nieużycie przez ustawodawcę radzieckiego w ich nazwie terminu „autonomiczny". Ich zdaniem wskazywało to na konieczność odróżnienia okręgów autonomicznych od istniejących dwóch form autonomii (republiki autonomicznej i obwodu autonomicznego). Argument ten, jako uwzględniający wyłącznie czysto formalny element spornego zagadnienia — nazwę, nie wydawał się być jednak nazbyt przekonywającym i dlatego nie znalazł większego poparcia.

W dyskusji o charakter okręgów narodowościowych pod rządem *Konstytucji ZSRR* z 1936 r. zdecydowanie przychylam się do pierwszego spośród przedstawionych poglądów. Wyodrębnienie jednoosobowego

---

[57] Por. S z y m c z a k, *op. cit.*, s. 310—329.

[58] Por. I. D. L e w i n, *Suwierenitet*, Moskwa 1948, s. 345 i s. 347. Autor ten nieco później zmodyfikował swoje poglądy, nie uznał jednak okręgów narodowościowych za formę autonomii, a w ich prawnym statusie dopatrzył się jedynie „elementów autonomii". Por. t e n ż e, *Sowietskaja fiedieracyja — gosudarstwiennoprawowaja forma razrieszenija nacyonalnogo woprosa w SSSR*, [w:] *Woprosy sowietskogo gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1957, s. 246.

[59] Por. O. I. C z i s t j a k o w, *Rossyjskaja Sowietskaja Fiedieratiwnaja Socyalisticzeskaja Respublika*, [w:] *Nacyonalnaja gosudarstwiennost sojuznych riespublik*, Moskwa 1968, s. 73.

[60] Por. *Programma po sowietskomu gosudarstwiennomu prawu*, Moskwa 1957, s. 8.

[61] Por. *Bolszaja Sowietskaja Encyklopiedija*, Moskwa 1954, t. XXIX, s. 303.

przedstawicielstwa w Radzie Narodowości Rady Najwyższej Związku Radzieckiego zbyt mocno różni je bowiem (i to politycznie) od wszystkich jednostek podziału administracyjno-terytorialnego państwa. Dlatego też łączna ich klasyfikacja nie wydaje się być tym samym uzasadniona. Uprawnienia okręgu narodowościowego sprawiły, że ich status odpowiadał niewątpliwie znaczeniu używanego w teorii prawa państwowego pojęciu autonomii[62].

ZAKOŃCZENIE

Okres obowiązywania *Konstytucji ZSRR* z 1936 r., to czas bardzo złożonych przemian w stosunkach narodowościowych w Związku Radzieckim. Zachodzące procesy społeczne wymagają bardziej pogłębionych badań i analiz, pozwalających na dokonanie szerszych uogólnień. Prace te powinny objąć przede wszystkim okres tzw. stalinizmu. Jest rzeczą niewątpliwą, że w skali całego państwa popełniono wówczas szereg bardzo poważnych błędów w polityce narodowościowej, w wyniku których ofiarami ostrych represji stały się całe narody czy narodowości (np. Tatarzy Krymscy, Czeczeńcy, Ingusze itd.). Z drugiej jednak strony właśnie w tych latach nastąpiło (w dużej mierze pod wpływem wydarzeń i warunków zachodzących podczas II wojny światowej) znaczne zbliżenie narodów i narodowości zamieszkujących Związek Radziecki.

W taki sposób należy chyba również spojrzeć na przemiany, do których doszło wówczas w okręgach narodowościowych. Kierownictwo polityczne i państwowe Kraju Rad było żywo zainteresowane zachodzącymi w nich procesami, starając się w wielu wypadkach o ich ukierunkowanie, czy nawet intensyfikację. Przejawem tego może być chociażby uchwała CK KPZR i Rady Ministrów ZSRR z 16 III 1957 r. *O krokach w celu dalszego rozwoju ekonomiki i kultury narodowości Północy*[63]. Wzywała ona m. in. do kierowania się w działalności aparatu państwowego zasadą centralizmu demokratycznego oraz zapobieganiu wszelkiemu administracyjnemu sposobowi zarządzania. Innym przykładem dokumentu, który w praktyce odegrał jeszcze większą rolę, była uchwała Rady Ministrów ZSRR z 1967 r. *O krokach w celu dalszego rozwoju ekonomiki i kultury narodowości Północy*[64]. Zapowiedziano w niej dążenie państwa do stworzenia warunków dla zakończenia w latach 1967—1970 procesu przechodzenia

[62] Por. K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1986, t. XXXVI, s. 71—86.

[63] Por. *Dirlektiwa KPSS i Sowietskogo prawitielstwa po chozjajstwiennym woprosam*, Moskwa 1957, s. 693.

[64] Podaję za: *Kurs sowietskogo...*, s. 308.

miejscowej ludności koczowniczej na tych ziemiach na osiadły tryb życia. Celowi temu miało służyć szereg przedsięwzięć, takich jak m. in. budowa wielorodzinnych domów, obiektów kulturalnych, czy też przyznawanie koczującym rodzinom kredytów na budowę własnych domów. Jednak w praktyce podejmowane kroki zmierzające do bardzo szybkich zmian w warunkach życia ludności zamieszkującej w okręgach narodowościowych były często zbyt gwałtowne i nie spotykały się z życzliwym przyjęciem z jej strony. Wielowiekowe przyzwyczajenia i tradycje nie mogły bowiem być usunięte w wyniku decyzji administracyjnych podejmowanych w odległym o tysiące kilometrów centrum państwa.

Katedra Prawa Państwowego UŁ

Krzysztof Skotnicki

AUTONOMOUS DISTRICT (FORMER NATIONAL) AS A FORM OF SOLUTION OF THE PROBLEM OF SMALL NATIONALITIES IN THE SOVIET UNION

The paper presents the way of solving the problem of small nationalities in the Soviet Union. Small in number, those nationalities at the beginning of 20th century were often at the stage of primitive tribal community, leading a nomadic or semi-nomadic life. Deep obscurantism and traditionalism were the reasons why after the October Revolution the form of autonomy, introduced for more developed nationalities, could not be applied there. Too sudden changes could repel those nations from the Soviet authority instead of attracting them.

Therefore, at first, tribal councils were created, basing upon the existing community institutions, and then, basing upon them in 1922 the organisation of natives' areas (raion) with own council and raion executive committees was begun. The process of changing the conditions and way of life of small nationalities was mostly influenced by the provisional statute of the Russian Soviet Federated Socialist Republic (RSFSR) of 25th October 1926 on administration of local nationalities and tribes of the Northern borderland of the RSFSR. The enacted statute formed a basis of creation of a whole network of local administration: tribal assemblies, raion conferences of the natives, and raion local executive commities. It was a duty of those organs to manage all local affairs, and since 1927 they were also entrusted with judicial functions.

At the same time, proper forms of autonomy for the small nationalities of the Far North, Siberia and the Far East were sought. Thus, already on 26th February 1926, the Komi-Permyak National District (okrug) was established. Next, successive districts were established and finally in 1937, after several transformations, there were ten of them: Nenets (or Samoyed), Komi-Permyak, Yamalo-Nenets, Taimyr (or Dolgano-Nenets), Khanty-Mansi (or Ostyak-Yogul), Evenki (or Tungus), Chukot, Koryak, Ust-Orda, and Aghan.

They were all created only in the Russian Federation and are included in the territory (krai) or region (oblast). They are radically different as regards the area, population and nationality. It should be noticed that the number of aboriginal

population permanently decreases, which is a result of extensive migration within the Soviet Union. These changes must be taken into consideration when creating organs of that form of autonomy.

At the outset, organisation of organs of national districts was regulated by the statute of the RSFSR of 20th April 1932 on district council conference and district executive committees of the national districts of Northern borderland of RSFSR, and the statute of RSFSR of 20th August 1933 on nomadic councils in national districts and areas of the Northern borderland of RSFSR. However, soon the Constitution of USSR of 1936 was enacted, establishing the right for each national district to return one representative to the Council of Nations of the Supreme Council of the USSR. Also the Constitution of the RSFSR of 1937 provided enacting a statute of national districts by the Supreme Council of RSFSR. However, during the period of validity of the Constitution such an act was never enacted. Thus the organs of national districts acted according to general regulations, and on this ground some authors denied the autonomous character of national districts.