Rafał Czachor¹

Instytucje demokracji bezpośredniej w systemie samorządu lokalnego w Republice Białoruś

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, demokracja bezpośrednia, Republika Białoruś

Keywords: local self-government, direct democracy, Republic of Belarus

Streszczenie

Samorząd lokalny w Republice Białorusi jest instytucją prawa konstytucyjnego. Przewiduje się w nim funkcjonowanie instytucji demokracji pośredniej i bezpośredniej. Celem niniejszego artykułu jest omówienie prawnych aspektów funkcjonowania instytucji demokracji bezpośredniej w systemie samorządu lokalnego w Republice Białoruś, w tym referendum lokalnego, zebrania lokalnego oraz organów terytorialnego samorządu społecznego. Wskazano również problemy w realizacji zasad demokracji bezpośredniej, odnosząc je do specyfiki niedemokratycznego reżimu politycznego współczesnej Białorusi.

Summary

Institutions of direct democracy in the system of local self-government in the Republic of Belarus

Local self-government in the Republic of Belarus is an institution of constitutional law. It declares functioning of institutions of direct and indirect democracy. The aim of following paper is to describe legal aspects of institutions of direct democracy in the system of local self-government in Belarus including local referendum, local assembly and

¹ Autor jest profesorem nadzwyczajnym na Wydziale Nauk Społecznych Uczelni Jana Wyżkowskiego w Polkowicach. E-mail: r.czachor@ujw.pl.

territorial social self-government. It discusses also problems in implementation of direct democracy mechanisms, relating this with the specificity of nondemocratic political regime in contemporary Belarus.

Ewolucja idei demokratycznego ustroju państwa odeszła od pierwotnego rozumienia pojęcia demokracji i aktualnie dotyczy głównie prawnego zagwarantowania i realizowania zasady wolności oraz równości wszystkich członków wspólnoty. We współczesnych państwach zasada demokratyzmu odnosi się do określonego katalogu wartości politycznych oraz konstytuuje mechanizm życia społecznego, w którym jego członkowie dysponują prawem bezpośredniego i pośredniego wpływania na decyzje państwowe, w tym poprzez delegowanie swoich prerogatyw na rzecz organów przedstawicielskich. W państwach postradzieckich, które z różnym skutkiem dokonują transformacji ustrojowej, wskazuje się na znaczenie petryfikacji instytucji samorządu lokalnego oraz bezpośredniego zaangażowania obywateli w rozwiązywanie problemów wspólnoty².

Zgodnie z konstytucją i ustawodawstwem Republiki Białoruś, choć wbrew praktyce jej życia politycznego, gwarantuje się suwerenność narodu, demokratyczny ustrój, pluralizm życia publicznego, przestrzeganie praw człowieka i obywatela. Ustawa zasadnicza Republiki Białoruś z 1994 r., istotnie znowelizowana w 1996 r., gwarantuje nie tylko istnienie samorządu lokalnego, ale także stosunkowo szerokie spektrum instytucji bezpośredniego udziału obywateli w jego funkcjonowaniu. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie krótkiej charakterystyki kształtowania się samorządu lokalnego we współczesnej Białorusi oraz instytucji demokracji bezpośredniej gwarantowanych ustawowo na szczeblu lokalnym. Tezą pracy jest stwierdzenie, że prawo Białorusi gwarantuje istnienie szeregu instytucji bezpośredniej partycypacji obywateli w samorządności lokalnej, aczkolwiek nie jest ono realizowane. Podkreślić

² A.J. Lapin, O.W. Nieczajewa, *Pierspiektivy i problemy razwitiya form neposredstwiennoj diemokratii w sistiemie miestnogo samouprawlenija*, „Izwiestija wisszich ucziebnych zawiedienij. Powolżskij region” 2011, nr 3, s. 53–60.

należy, że bardzo ograniczona praktyka wykorzystywania tychże instytucji uwarunkowana jest specyficzną kulturą polityczną i przede wszystkim autorytarnym charakterem reżimu politycznego, który dąży do eliminacji jakichkolwiek przejawów działań obywateli na rzecz artykulacji i agregacji własnych interesów³.

Proces kształtowania się współczesnego modelu samorządu lokalnego w Republice Białoruś należy wiązać z przyjęciem w kwietniu 1990 r. ustawy o ogólnych zasadach samorządu lokalnego i gospodarki lokalnej w ZSRR⁴. W związku z postępującym wówczas faktycznym rozpadem ZSRR może być ona traktowana przede wszystkim jako manifest polityczny, aczkolwiek w określony sposób odnosiła się do zasad Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 1987 r. Białoruska ustawa o samorządzie lokalnym i gospodarce lokalnej została przyjęta w lutym 1991 r.⁵ Rady deputowanych – lokalne ciała przedstawicielskie – określone zostały jako organy władzy lokalnej, zapewniające realizację interesów obywateli, aczkolwiek jednocześnie zachowały status organów władzy państwowej. Radom deputowanych podlegały komitety wykonawcze – lokalne ciała egzekutywy. Utrzymano hierarchiczną zależność od organów wyższego rzędu, w tym finansową, zaś własność komunalna traktowana była jako forma własności państwowej. Odejście od modelu względnie samodzielnego samorządu lokalnego, posiadającego własne organy wykonawcze, nastąpiło w końcu 1994 r., gdy egzekutywa została włączona w struktury wówczas tworzonego ściśle scentralizowanego tzw. „pionu prezydenckiego”. Był on forsowany przez Aleksandra Łukaszenkę jako główne narzędzie służące zwiększeniu efektywności administracji publicznej⁶.

³ Szerzej problem funkcjonowania systemu politycznego Białorusi omawiają: R. Czachor, *Transformacja systemu politycznego Białorusi w latach 1988–2001*, Polkowice 2016; P. Usov, *Powstanie, konsolidacja i funkcjonowanie reżimu neoautorytarnego na Białorusi*, Warszawa 2014.

⁴ *Zakon SSSR ot 9.04.1990 g. „Ob obszczich naczialach miestnogo samoupprawlenija imiestnogo choziajstwa w SSSR”*, <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=21814> (23.06.2016).

⁵ *Zakon ot 20 fiewralja 1991 g. N617-XII „O miestnom uprawlienii i samoupprawlenii w Riespublikie Bielarus”*, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/text31/index.htm> (23.06.2016).

⁶ Szerzej ustrój samorządu lokalnego w Republice Białoruś oraz specyfikę jego funkcjonowania w przedstawia: R. Czachor, *Uwarunkowania prawne funkcjonowania samorządu lokalnego w Republice Białoruś*, [w:] *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Wojnicki, Warszawa 2014, s. 189–210; W.A. Kodabowicz, *Princip raz-*

Obecny ustrój samorządu lokalnego w Republice Białoruś określony jest przez ustawę zasadniczą Republiki Białoruś z 1994 r. (istotnie znowelizowaną w 1996 r.)⁷ oraz kilkakrotnie nowelizowaną ustawę o miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym ze stycznia 2010 r. (dalej w artykule przywoływana jako u.s.)⁸. Artykuł 3 konstytucji stwierdza przynależność władzy suwerenowi – ludowi, który sprawuje ją bezpośrednio i poprzez organy przedstawicielskie. Wspomniana ustawa samorząd lokalny definiuje jako „formę organizacji i działalności ludności zamieszkującej określone terytorium w celu samodzielnego rozwiązywania, bezpośrednio lub pośrednio, społecznych, gospodarczych i politycznych zagadnień lokalnego znaczenia z uwzględnieniem interesów ogólnopaństwowych i interesów obywateli, specyfiki rozwoju jednostek administracyjno-terytorialnych na bazie własnych środków materialnych i finansowych i środków pozyskiwanych” (art. 1 u.s.).

Do podstawowych zasad funkcjonowania organów miejscowego kierowania i samorządu ustawodawca zaliczył: praworządność; sprawiedliwość społeczną; ochronę praw i interesów obywateli; połączenie interesów ogólnopaństwowych i lokalnych, uczestnictwo organów miejscowego kierowania i samorządowych w rozwiązywaniu kwestii dotyczących praw i interesów obywateli; jedność i kompleksowość systemu kierowania lokalnego i samorządu; współdziałanie organów kierowania lokalnego i samorządu; rozgraniczenie kompetencji organów kierowania lokalnego i samorządu; wybieralność organów samorządu lokalnego i podległość obywatelom; jawność i uwzględnienie opinii społecznej, stałe informowanie obywateli o podejmowanych decyzjach lokalnego znaczenia; odpowiedzialność organów kierowania i samorządu lokalnego za praworządność i zasadność podejmowanych decyzji; obligatoryjność realizacji na odpowiednim terytorium podejmowanych w ramach posiadanych kompetencji decyzji rad deputowanych i organów wykonawczych; samodzielność i niezależność organów samorządu lokalnego w zakresie po-

dielenija wlastiej w sistiemie miestnogo uprawnienija i samouprawnienija Bielarusi, „Juridyczeskij żurnal” 2006, nr 3, s. 26–30.

⁷ *Konstitucija (Osnownoj Zakon) Respubliki Bielarus’ 1994 g. (s izmijenienijami i dopolnienijami 1996 g.)*, Minsk 1996.

⁸ *Zakon Respubliki Bielarus’ ot 4 janwarja 2010 g. N108–3 „O miestnom uprawnienii i samouprawnienii w Respublikie Bielarus’”*, <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11000108&p2={NR-PA}> (10.06.2016).

siadanych kompetencji, niedopuszczalność ograniczenia kompetencji organów kierowania i samorządu lokalnego za wyjątkiem przypadków określonych prawem (art. 3 u.s.).

Ustawa nie reguluje zasad współpracy lokalnych organów legislatywy i egzekutywy, wskazując jedynie na tworzenie przez nie jednego, zintegrowanego systemu i współdziałanie w celu realizacji interesów ogólnopaństwowych i lokalnych. Jednocześnie w dalszej części ustawy wyróżniono względnie samodzielne systemy ciał przedstawicielskich i organów wykonawczych.

Rozdział 5 konstytucji, zatytułowany Miejscowe kierowanie i samorząd, potwierdza istnienie osobliwego modelu prawno-organizacyjnego, w którym lokalne organy łączą w sobie funkcje terenowych organów władzy państwowej oraz funkcje samorządowe. Należy przez to rozumieć, że lokalne organy egzekutywy: komitety wykonawcze i administracje lokalne (dzielnicowe) mają charakter kierowniczy, państwowy, będąc komponentem tzw. „pionu (prezydenckiej) władzy wykonawczej”, podczas gdy ciała przedstawicielskie – rady deputowanych oraz organy terytorialnego samorządu społecznego – charakter samorządowy. Potwierdza to ustawa o miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym w art. 1 ust. 2. Upatrywać można w tym kontynuacji socjalistycznego modelu, w którym, np. w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, rady narodowe były organami władzy państwowej i samorządu społecznego. Organy miejscowego kierowania i samorządowe połączone są ze strukturą administracyjno-terytorialną Republiki Białoruś funkcjonują na jej wszystkich 3 szczeblach: obwodowym (wojewódzkim), rejonowym (powiatowym) oraz podstawowym (gminnym). W praktyce ma miejsce dominacja organów egzekutywy, włączonych w struktury „pionu władzy wykonawczej” nad samorządowymi ciałami przedstawicielskimi⁹. Obrazuje to stan samorządności, która ogranicza się do aspektów formalnych i jest elementem legitymizującym rządzących i cały model systemu politycznego¹⁰.

Artykuł 117 konstytucji stanowi, że samorządność jest realizowana przez obywateli pośrednio i bezpośrednio: za pośrednictwem lokalnych rad deputowanych, organy wykonawcze i administracyjne, organy terytorial-

⁹ W.A. Kodabowicz, *Organizacionno-prawowyje problemy rieformirowanija organizacii i diejateljnosty miestnych organow uprawnienija*, „Juridyczeskij żurnal” 2005, nr 2, s. 24–29.

¹⁰ W.N. Kiwiel, *Tieoreticzeskije osnovy miestnogo samouprawnienija*, [w:] *Miestnoje samouprawnienije w Bielarusi*, red. I.P. Sidorczyk, Minsk 2007, s. 25; P. Usov, op.cit., s. 180.

nego samorządu społecznego a także referenda, zabrania i inne formy bezpośredniego udziału w życiu społecznym. Zgodnie z ustawą można wyróżnić następujące elementy władzy lokalnej, tworzącej system kierowania miejscowego i samorządu lokalnego, a więc powołane do wykonywania funkcji administracji publicznej. Po pierwsze, lokalne rady deputowanych, będące przedstawicielską formą samorządu lokalnego. Po drugie, organy terytorialnego samorządu społecznego. Po trzecie, organy wykonawcze, w istocie wyłączone z systemu samorządu lokalnego. Po czwarte, bezpośrednie formy samorządu lokalnego (art. 1 u.s.). Do form demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym w Republice Białoruś, zgodnie z obowiązującym prawodawstwem (art. 33–37 u.s.), zalicza się następujące instytucje: referendum lokalne; zebranie lokalne; terytorialny samorząd społeczny; inicjatywę prawodawczą na szczeblu lokalnym; petycje; samoopodatkowanie obywateli na określone przez nich cele; organizację demonstracji, pochodów itp.; zgłaszanie kandydatów i odwołanie deputowanych lokalnej rady deputowanych.

II.

Zasady i tryb organizacji referendum lokalnych reguluje Kodeks Wyborczy Republiki Białoruś¹¹ (dalej k.w.) i przywoływana ustawa o samorządzie lokalnym z 2010 r.. Referendum definiowane jest jako „sposób podejmowania przez obywateli Republiki Białoruś decyzji w najważniejszych kwestiach o znaczeniu państwowym i społecznym”. Może mieć ono charakter ogólnopolski lub lokalny (art. 111 k.w.). Przedmiotem referendum lokalnego mogą być zatem kwestie istotne dla społeczności danej jednostki administracyjno-terytorialnej, które znajdują się w sferze kompetencji lokalnych organów władzy prawodawczej i wykonawczej. Referendum lokalne, podobnie jak referendum ogólnopolskie i wybory prezydenta oraz deputowanych parlamentu i lokalnych rad, są wolne, powszechne, tajne, bezpośrednie i równe (art. 3–7 k.w.).

Inicjatywa w kwestii organizacji referendum przysługuje lokalnym radom deputowanych oraz grupie 10% obywateli stale zamieszkujących na terenie

¹¹ *Izibratiel'nyj kodeks Respubliki Bielarus'*, <http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/kodeks.pdf> (18.06.2016).

danej jednostki administracyjno-terytorialnej. Procedurę organizacji referendum inicjuje zawiązywana w tym celu grupa uprawnionych do udziału w nim obywateli. Jest to od min. 10 osób na wsi do min. 50 osób w stołecznym Mińsku (art. 126 k.w.). W kolejnych etapach następuje:

1. wyrok odpowiedniego sądu w sprawie zgodności proponowanego przez grupę inicjatywną jako przedmiot referendum pytania z wymaganiami prawa oraz prawidłowości procedury powołania grupy inicjatywnej. Jak wspomniano, referendum dotyczyć może wyłącznie kwestii o znaczeniu lokalnym oraz znajdujących się w zakresie kompetencji lokalnych organów samorządowych, czyli odpowiedniej rady deputowanych (art. 34 u.s., art. 112 k.w.). Zgodność proponowanego pytania z wymaganiami ustawowymi jest potwierdzana wyrokiem odpowiedniego sądu, który w danej sytuacji decyduje o ważności danego zagadnienia i zasadności organizacji referendum;
2. rejestracja pytania będącego przedmiotem referendum oraz grupy inicjatywnej przez właściwy organ wykonawczy, wydanie dokumentów uprawniających do zbioru podpisów poparcia w kwestii organizacji referendum;
3. zbiór podpisów przez grupę inicjatywną, złożenie list z podpisami do odpowiednich organów wykonawczych. Zgodnie z Kodeksem Wyborczym, w przypadku zainicjowania referendum przez grupę obywateli, koszty związane z dopełnieniem procedur rejestracji, organizacji zbioru podpisów spoczywają na grupie inicjatywnej (art. 114 k.w.)
4. stwierdzenie przez odpowiedni organ wykonawczy dopełnienia wymogów formalnych, głównie zebrania ważnych podpisów min. 10% obywateli stale zamieszkujących w danej jednostce administracyjno-terytorialnej i podjęcie decyzji o organizacji referendum, jego zasięgu (obwodowym, rejonowym, miejskim);
5. ogłoszenie referendum przez odpowiednią radę deputowanych w ciągu 30 dni od dopełnienia przez grupę inicjatywną warunków formalnych (art. 127 k.w.). Rada jest kompetentna określić charakter wyników referendum (konsultacyjny, obligatoryjny).

Decyzje podjęte w drodze referendum mogą być zmienione lub odwołane tylko w trybie referendum. Decyzje te, w postaci odpowiedniego aktu prawnego, podpisywane są przez przewodniczącego właściwego komitetu wykonawczego.

W praktyce do tej pory w Republice Białoruś nie odbyło się ani jedno referendum lokalne. Jako główną przyczynę tego faktu należy wskazać niską aktywność polityczną obywateli jak i działania aparatu władzy zmierzającego do kontrolowania wszelkich przejawów ich zaangażowania w sprawy publiczne.

III.

Zebranie lokalne jako element samorządu lokalnego określa ustawa o miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym (art. 33 u.s.), zaś szczegółowe regulacje dotyczące tej instytucji przynosi ustawa o zebraniach republikańskich i lokalnych z lipca 2000 r. (wielokrotnie nowelizowana, dalej w tekście – u.z.r.l.)¹². Definiowane jest ono jako „zebranie grupy obywateli w celu dyskusji nad problemami życia państwowego i społecznego o znaczeniu republikańskim lub lokalnym, podstawowa forma bezpośredniego udziału obywateli w kierowaniu sprawami społeczeństwa i państwa” (art. 33 u.s.). Zebrania lokalne zwoływane są w razie konieczności i mogą w nich uczestniczyć pełnoletni, niepozbawieni praw publicznych obywatele Republiki Białoruś stale zamieszkujący na terenie danej jednostki administracyjno-terytorialnej (art. 3 u.z.r.l.).

Z inicjatywą organizacji zebrania lokalnego mogą występować lokalne rady deputowanych, organy wykonawcze, organy terytorialnego samorządu społecznego oraz grupy min. 10% stałych, dysponujących pełnią praw publicznych mieszkańców danej jednostki administracyjno-terytorialnej. Finansowanie zebrania, podobnie jak w przypadku referendum lokalnego, ciąży na jego inicjatorach. Obywatele powołują grupę inicjatywną, której celem jest poinformowanie obywateli nie później niż na 15 dni przed zebraniem o jego miejscu, czasie oraz porządku zebrania. Zebranie otwiera i prowadzi przewodniczący grupy inicjatywnej (art. 12 u.z.r.l.).

W zakresie prerogatyw zebrania lokalnego znajduje się: rozpatrywanie zagadnień leżących w gestii organów miejscowego kierowania i samorządu lokalnego, kierowanie do nich wniosków i propozycji, m.in. w kwestii podatków i opłat lokalnych; dyskutowanie projektów decyzji lokalnych rad deputowanych, organów wykonawczych w kwestiach lokalnych z zakresu gosp-

¹² *Zakon Rjespubliki Bielarus’ ot 12 ijulija 2000 g. N411–3 „O riespublikanskich i miestnych sobranijach”*, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zakb0656.htm> (10.06.2016).

odarki, spraw społecznych i kultury; ocena działalności organów miejscowego kierowania i samorządu lokalnego; zgłaszanie propozycji do porządku obrad sesji lokalnych rad deputowanych, posiedzeń komitetów wykonawczych i administracji lokalnych; rozpatrywanie propozycji i udzielanie rekomendacji w kwestii zmian nazw miejscowości lub ich części; dyskusja nad środkami wzmocnienia porządku publicznego; rozpatrywanie projektów planów rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, wykorzystania zasobów naturalnych; podejmowanie decyzji o powołaniu lub likwidacji organów terytorialnego samorządu społecznego, wybór jego członków oraz uchwalanie jego statutu; wybór przedstawicieli uprawnionych do udziału w zebraniach republikańskich (art. 14 u.z.r.l.).

Zebrania lokalne posiadają prawo zwracania się z pytaniami do organów państwowych, organizacji społecznych, przedsiębiorstw, które zobowiązane są do udzielania odpowiedzi i informacji obywatelom. Dla ważności zebrania lokalnego niezbędna jest obecność co najmniej 25% uprawnionych do tego obywateli lub nie mniej niż 75% uprawnionych przez nich do tego osób. Decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów w sposób jawny bądź tajny.

Jak wskazuje praktyka, zebrania lokalne są organizowane z różną częstotliwością, która zależy od specyfiki funkcjonowania organów administracji w danej jednostce. Wskazać bowiem należy, że z reguły są one inicjowane nie przez obywateli, lecz właśnie komitety wykonawcze lub organy terytorialnego samorządu społecznego.

IV.

Istnienie organów terytorialnego samorządu społecznego jako jednej z form samorządu lokalnego potwierdza ustawa zasadnicza Republiki Białoruś w art. 117, zaś szczegółowo reguluje rozdział 3 (art. 25–32 u.s.) ustawy o miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym. Definicję tej instytucji zawiera jej art. 25. Głosi, że jest to „forma dobrowolnej działalności obywateli w miejscu ich zamieszkania w części jednostki administracyjno-terytorialnej (osiedle, dzielnica, podwórze, wieś) w celu rozwiązywania kwestii o znaczeniu lokalnym bezpośrednio bądź poprzez organy terytorialnego samorządu społecznego”.

Jako cel istnienia organów terytorialnego samorządu społecznego określono „rozwój i realizację w odpowiedniej części jednostki administracyjno-terytorialnej inicjatyw obywatelskich w kwestiach o znaczeniu lokalnym” (art. 26 u.s.). Wśród podstawowych zadań spoczywających na tych organach określono: sprzyjanie realizacji praw, wolności, swobód i interesów obywateli; udzielanie pomocy organom wykonawczym i radom w ich pracy z obywatelami; analiza i uwzględnianie poglądów obywateli w kwestiach rozwoju społeczno-gospodarczego, ochrony środowiska i zasobów naturalnych; zaangażowanie obywateli w działania na rzecz urządzania, upiększania i właściwej eksploatacji domów i terenów przyległych; uczestnictwo w działaniach na rzecz pomocy społecznej m.in. inwalidom i ludziom starszym; sprzyjanie organizacji odpoczynku obywateli; udział w organizacji pracy z rodzinami patologicznymi; sprzyjanie dobroczynności; sprzyjanie odrodzeniu i zachowaniu wartości kulturowych, narodowych tradycji i zwyczajów; sprzyjanie uprawnionym organom w ich działalności na rzecz prewencji łamania prawa; sprzyjanie w realizacji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej w sprawach o znaczeniu lokalnym; sprzyjanie rozwiązywaniu innych problemów o znaczeniu lokalnym (art. 26 u.s.).

Statuty poszczególnych organów terytorialnego samorządu społecznego, przyjmowane przez zebrania lokalne na bazie wzorcowych dokumentów opracowywanych przez rady deputowanych wyższego szczebla, konkretyzują podstawowe obszary ich działalności. Jest to głównie: opracowywanie planów rozwoju przestrzennego danego obszaru podlegającego organom terytorialnego samorządu społecznego; koordynowanie prac na rzecz utrzymania i upiększania terenu; określanie miejsc powstawania parkingów, przystanków komunikacji publicznej, postojów taksówek, przejść dla pieszych, kiosków, pawilonów handlowych; współpraca przy organizacji wyborów lokalnych.

Istotnym ograniczeniem w działalności organów terytorialnego samorządu społecznego jest pozbawienie ich możliwości zgłaszania do porządku obrad lokalnych rad deputowanych oraz do organów wykonawczych wniosków czy postulatów. Wpływa to nie tylko na obniżenie znaczenia i autorytetu tej instytucji, ale nie służy wymianie opinii między władzą a mieszkańcami¹³. Or-

¹³ M.W. Kobasa, *Tierritorial'noe obszczestwiennoje samouprawlienije* [w:] *Posobije dlja dieputatow miestnych sowietow dieputatow Riespubliki Bielarus*, red. M.W. Kobasa, Minsk 2010, s. 44.

gany te nie posiadają istotnych uprawnień władczych, do stanowienia aktów prawnych i są one określone dość ogólnie. Skutkować to może wątpliwościami odnośnie form realizacji spoczywających na nich zadań. Ustawa nie określa praw, a jedynie zadania tych organów, co w obecnych warunkach politycznych do minimum ogranicza ich działalność¹⁴.

Ustawa nie zdefiniowała źródeł i zasad finansowania działalności organów terytorialnego samorządu społecznego. Jedynie art. 44 ustawy o samorządzie lokalnym z 2010 r. stanowi, że komitety wykonawcze mają prawo udzielania im wsparcia (w tym materialnego) za aktywne uczestnictwo w rozwiązywaniu spraw o charakterze lokalnym.

Powoływanie organów terytorialnego samorządu społecznego, podobnie jak ich likwidacja, leży w gestii zebrań lokalnych (art. 28 u.s.). Jak wspomniano, zgodnie z art. 11 ustawy o zebraniach republikańskich i lokalnych, zebrania lokalne zwoływane są gdy zachodzi taka konieczność przez rady deputowanych, organy wykonawcze, organy terytorialnego samorządu społecznego lub z inicjatywy nie mniej niż 10% obywateli stale zamieszkujących dany obszar. Koszty związane z organizacją zebrania ponosi jego inicjator (art. 4 u.z.r.l.).

Organy terytorialnego samorządu społecznego mogą mieć charakter jednoosobowy lub kolegialny, zaś w przypadku kolegialności – posiadać osobowość prawną lub być jej pozbawionym (art. 27 u.s.). W przypadku posiadania osobowości prawnej, zgodnie z art. 44 Kodeksu Cywilnego Republiki Białoruś¹⁵, organy te mogą posiadać i dysponować majątkiem, ponosić odpowiedzialność za swoją działalność i działać na własny rachunek. Oznacza to, że ustawa o samorządzie lokalnym zrównała status organów terytorialnego samorządu społecznego ze statusem organizacji pozarządowej (art. 27 u.s.). W świetle powyższego organy terytorialnego samorządu społecznego mogą prowadzić działalność gospodarczą ograniczoną w skali i zakresie do potrzeb i celów, w jakim dana organizacja została powołana. Brak osobowości prawnej organu terytorialnego samorządu społecznego pozbawia go prawa do: posiadania wyodrębnionego majątku; nabywania majątku we własnym imieniu oraz realizacji praw majątkowych

¹⁴ *Ob organach tierritorial'nogo obszczestwienogo samoupprawlenija w Riespublikie Bielarus'. Analiticzeskaja zapiska*, Minsk 2010, s. 25.

¹⁵ *Graždanskij kodeks Riespubliki Bielarus'*, [http://kodeks.by/gk-rb-ch-2/3/\(10.06.2016\)](http://kodeks.by/gk-rb-ch-2/3/(10.06.2016)).

i niemajątkowych; posiadania własnego rachunku i odrębności finansowej a także zdolności cywilnoprawnych.

W praktyce organy terytorialnego samorządu społecznego funkcjonują głównie w większych ośrodkach miejskich, np. w stołecznym Mińsku. Powstają one głównie na nowo wybudowanych osiedlach, co wskazuje, że ich mieszkańcy widzą zasadność wykorzystywania tej instytucji w celu artykulacji i realizacji swoich potrzeb. Działalność ta podlega kontroli organów władzy państwowej. Są znane przypadki, gdy była ograniczana z pobudek politycznych¹⁶.

V.

Wśród form bezpośredniego ludowładztwa ustawa o miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym w art. 35 wymienia inicjatywę prawodawczą obywateli, którzy kierować ją mogą do lokalnych organów przedstawicielskich – rad deputowanych. Obywatelom Republiki Białoruś gwarantuje się prawo wnoszenia do rad deputowanych projektów aktów prawnych dotyczących kwestii o znaczeniu lokalnym, zmiany, uchylecia czy interpretacji aktów już obowiązujących (art. 35 u.s.). Oznacza to, że przedmiotem inicjatywy prawodawczej obywateli na szczeblu lokalnym może być każda kwestia, która mieści się w prerogatywach odpowiedniej rady deputowanych. Inicjatywa prawodawcza obywateli może materializować się w postaci propozycji konkretnego aktu prawnego, jak i ogólnie sformułowanego postulatu, bez nadawania mu sprecyzowanej treści, odpowiadającej wymaganiom aktu prawnego. Propozycje zgłoszone w trybie przewidzianym ustawą, niezależnie od ich postaci, podlegają obligatoryjnemu rozpatrzeniu na sesji rady deputowanych z zapewnieniem możliwości obywatelom uczestnictwa w niej. Rezultaty procedowania rady deputowanych muszą zostać opublikowane w lokalnych środkach masowego przekazu.

Inicjatywa prawodawcza obywateli na szczeblu lokalnym może być realizowana poprzez zebrania lokalne (art. 33 u.s.) a także organy terytorialnego samorządu społecznego (art. 26 u.s.). Tryb realizacji inicjatywy prawodaw-

¹⁶ A. Zawadski, *Prabliemy i perspektywy mjascowaga samakirawannja u Bielarusi*, Minsk 2003, s. 80.

czej obywateli leży w gestii odpowiedniej rady deputowanych. Komentując tę formę demokracji bezpośredniej wydaje się zasadne wskazać, iż zasady rozpatrywania przez lokalne ciała prawodawcze propozycji zgłaszanych w formule inicjatywy prawodawczej na szczeblu lokalnym powinny zostać regulowane ustawą, co zapewniłoby unifikację procedur. Odnośnie częstotliwości odwoływania się obywateli Republiki Białoruś do omawianej instytucji oraz skuteczności tych działań, czyli zaspokajania postulatów przez rady deputowanych, to brak dokładnych informacji, aczkolwiek niewątpliwie jej stosowanie zależy od aktywności lokalnych organów terytorialnego samorządu społecznego. Tam, gdzie funkcjonują one sprawnie, istnieje większe prawdopodobieństwo, że do rad deputowanych zgłaszane są obywatelskie inicjatywy w zakresie prawodawstwa.

VI.

Możliwość udziału obywateli w rozwiązywaniu problemów lokalnych w postaci petycji i zapytań do organów publicznych gwarantuje ustawa o petycjach obywateli¹⁷. Akt ten reguluje tryb i zasady kierowania petycją, zapytań, propozycji indywidualnych i zbiorowych oraz skarg i wniosków do organów państwowych i innych organizacji. Wśród organów, do których można je kierować wspomniana ustawa wymienia lokalne rady deputowanych i podległe jej ciała (art. 4).

Ustawa określa obowiązkowy termin rozpatrzenia takiego dokumentu w ciągu 1 miesiąca od dnia jego złożenia, zaś w sprawach niewymagających dogłębnej analizy – w ciągu 15 dni. Jedną z form składania propozycji, skarg i wniosków jest księga skarg i wniosków, której funkcjonowanie określa dekret prezydenta Republiki Białoruś z 2005 r. Obowiązek jej prowadzenia, udostępniania obywatelom oraz organom kontrolnym, a także udzielania odpowiedzi spoczywa na organach administracji publicznej, innych organizacjach a także np. na firmach prywatnych¹⁸.

¹⁷ *Zakon Riespubliki Bielarus' ot 18 ijulija 2011 g. N300–3 „Ob obraszczienijach graždan i juridycznych lic”*, <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1852> (25.06.2016).

¹⁸ *Diekriet Priezidienta Riespubliki Bielarus' No. 2 ot 14 janwaria 2005 g. „O sowierszenstwowanii raboty s nasielienijem”*, <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=Pd0500002> (23.06.2016).

Brak jest bliższych informacji o stosowaniu instytucji petycji w skali ogólnopaństwowej, choć jest ona stosowana stosunkowo często. Przyczyn jej popularności należy upatrywać we względnie prostej formie składania oraz możliwości indywidualnego występowania obywateli. Obywatele stosują ją głównie w najważniejszych kwestiach bytowych, choć, jak stwierdzają badacze, nie zawsze odpowiednie organy reagują we właściwy sposób¹⁹.

VII.

Ustawa o miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym przewiduje, że w wyniku decyzji zebrania lokalnego lub organu terytorialnego samorządu społecznego można wprowadzić samoopodatkowanie obywateli. Rozumiane jest ono jako gromadzenie środków finansowych na finansowanie lub pokrycie kosztów z odpowiedniego budżetu lokalnego na cele określone przez zebranie lokalne lub organ terytorialnego samorządu społecznego (art. 36 u.s.). Samoopodatkowanie ma charakter dobrowolny, zaś wysokość opłat, termin ich dokonywania oraz określenie grup obywateli uczestniczących w procedurze leży w gestii inicjatorów jego wprowadzenia.

Środki te gromadzone są przez odpowiedni komitet wykonawczy, włączane są do budżetu lokalnego i wydatkowane wyłącznie na cele określone przez zebranie lokalne lub organ terytorialnego samorządu społecznego. Kontrolę nad wykorzystaniem środków pochodzących z samo opodatkowania sprawują komitety wykonawcze wyższego szczebla.

Instytucja samoopodatkowania jest wykorzystywana, aczkolwiek brak informacji o powszechności i skali tego zjawiska. Wśród przykładowych celów jej stosowania można przytoczyć remonty domów wielorodzinnych, budowy placów zabaw, budowę przepompowni wody w miejscowości, która była pozbawiona jej regularnych dostaw.

¹⁹ A.W. Karamyszew, *Kommentarij k Zakonu Riespubliki Bielarus' „O miestnom uprawnienii i samouprawnienii w Riespublikie Bielarus'” ot 20.02.1991 g.*, Minsk 2004, s. 122.

VIII.

Do form bezpośredniego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, także na szczeblu lokalnym, należy zaliczyć możliwość organizacji demonstracji, pochodów, mityngów itd. Zagadnienie to jest regulowane przez szereg aktów prawnych, zaś w szczególności przez ustawę o imprezach masowych²⁰. Akt ten określa tryb i zasady organizacji imprez masowych, wśród których wymienia się zebrania, mityngi, pochody, demonstracje, pikiety. Ustawa ta nie reguluje: zebrań kolektywów pracowniczych, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji religijnych i innych organizowanych w pomieszczeniach zamkniętych zgodnie z obowiązującym prawem i statutem organizatora; zebrań lokalnych i republikańskich regulowanych odrębną ustawą; imprez masowych organizowanych przez organy państwowe, zwłaszcza obchodów świąt państwowych i innych świąt uznawanych w Republice Białoruś.

Imprezy masowe są kategoryzowane ze względu na liczbę ich uczestników: do 1000 osób i ponad 1000 osób. Inicjatorami w pierwszym wypadku mogą być obywatele, partie polityczne, związki zawodowe i inne zarejestrowane organizacje, zaś w drugim wypadku – tylko partie polityczne, związki zawodowe i inne zarejestrowane organizacje.

Inicjator imprezy masowej zobowiązany jest do złożenia wniosku w tej sprawie wraz z określeniem szczegółów przedsięwzięcia nie później niż 15 dni przed jej organizacją. Wydania zezwolenia na organizację demonstracji lub pochodu dokonuje odpowiedni komitet wykonawczy nie później niż 5 dni przed jej organizacją. Zabrania się organizacji tego typu przedsięwzięć w pobliżu (mniej niż 200m) rezydencji prezydenta, budynków Zgromadzenia Narodowego, Rady Ministrów, siedziby publicznego radia i telewizji, a także: organów administracji państwowej i lokalnej, sądów, prokuratur, przedstawicielstw dyplomatycznych (mniej niż 50 m).

W praktyce życia publicznego współczesnej Republiki Białoruś praktycznie nie dochodzi o organizacji imprez masowych, które nie byłyby organizowane lub kontrolowane przez aparat władzy. Oznacza to, że instytucja ta nie jest wykorzystywana jako faktyczny mechanizm bezpośredniego wyrażania woli przez społeczność w kwestiach lokalnych.

²⁰ *Zakon Respubliki Bielarus'ot 30 oktjabrja 1997 g. N114–3 „O massowych mieroprijatijach w Respublikie Bielarus'”, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zakb0941.htm> (23.06.2016).*

IX.

Za jedną z form demokracji bezpośredniej należy uznać prawo obywateli do zgłaszania, wyboru i odwołania swoich reprezentantów do prawodawczych organów przedstawicielskich – zarówno ogólnopaństwowych, jak i lokalnych. Porządek realizacji tego prawa określa Kodeks Wyborczy.

Kandydatem na deputowanego lokalnej rady deputowanych (niezależnie od szczebla) może być posiadająca pełnię praw wyborczych pełnoletnia osoba zamieszkująca stale zamieszkująca daną jednostkę administracyjno-terytorialną i posiadającą obywatelstwo Państwa Związkowego Białorusi i Rosji (tj. Republiki Białoruś i/lub Federacji Rosyjskiej). Kadencja trwa 4 lata (art. 10 u.s.). Kandydaci mogą być zgłaszani przez grupy obywateli, partie polityczne oraz kolektywy pracownicze. W przypadku zgłaszania kandydata przez grupę obywateli powoływane są grupy inicjatywne gromadzące podpisy. Dla rejestracji kandydata na deputowanego wymagane jest zebranie nie mniej niż 20 podpisów w wyborach do rad wiejskich i miast znaczenia rejonowego, 75 podpisów w wyborach do rad rejonowych (powiatowych) i miejskich miast znaczenia obwodowego oraz 150 podpisów do rad obwodowych i mińskiej rady deputowanych (art. 65 k.w.). Rejestracji kandydatów na deputowanych dokonują lokalne komisje wyborcze.

Odwołanie deputowanego lokalnej rady może zainicjować grupa 15 lub 40 wyborców (w zależności od statusu rady: rejonowej, obwodowej). W przypadku mińskiej rady deputowanych – 50 wyborców (art. 131 k.w.). Przyczyną może być utrata zaufania wyborców wskutek niewypełnienia obowiązków, łamania prawa lub podejmowania innych działań dyskredytujących go (art. 129 k.w.). Wniosek w sprawie organizacji zebrania wyborców składają jego inicjatorzy do przewodniczącego danej rady deputowanych w postaci pisemnej wraz z uzasadnieniem inicjatywy. Przewodniczący rady w ciągu 10 dni rozpatruje wniosek, zaś w przypadku zgody, określa czas i miejsce organizacji zebrania. Odmowa musi być uzasadniona i podlega oprostowaniu w ciągu 3 dni. Dla ważności zebrania wymagane jest kworum w postaci odpowiednio do rangi miejscowości: 20, 75 lub 150 uprawnionych wyborców. Decyzje zebrania o odwołaniu deputowanego podejmowane są zwykłą większością głosów (art. 132 k.w.).

X.

Rekapitułując, należy stwierdzić, że prawodawstwo Republiki Białoruś gwarantuje obywatelom możliwość wpływu na samorządność lokalną poprzez instytucje demokracji bezpośredniej. Obowiązujące rozwiązania prawne wpisują się w demokratyczne standardy państwa prawa, w którym gwarantuje się samorządność lokalną. Zadania i kompetencje instytucji demokracji bezpośredniej są takie same jak lokalnych organów przedstawicielskich, aczkolwiek realizacja tych prerogatyw przez obywateli nastrocza trudności. W praktyce funkcjonowanie omówionych w artykule instytucji jest znacznie utrudnione lub wręcz uniemożliwianie. Samorząd lokalny sprowadzony jest do elementu legitymizującego system politycznych i jego rzeczywiste funkcjonowanie – abstrahując od konieczności reformy w duchu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, której Białoruś nie podpisała. Możliwe to będzie prawdopodobnie tylko w nowych okolicznościach politycznych.

Wśród źródeł obecnego stanu rzeczy należy wskazać następujące. Po pierwsze, specyficzną kulturę polityczną, która pozostaje pod wpływem doświadczenia radzieckiego. Obywatele są zasadniczo bierni, nie wykazują zainteresowania sprawami politycznymi oraz obawiają się zaangażowania w działalność publiczną. Po drugie, działania aparatu władzy nie sprzyjają aktywności społecznej. Dominacja w strukturach władzy wykształconego w II połowie lat 90. „pionu prezydenckiego” doprowadziła do marginalizacji lokalnych ciał przedstawicielskich a także przyniosła ścisłą kontrolę aktywności społecznej w różnych jej przejawach. Działalność publiczna jest koncesjonowana i kontrolowana przez organy władzy wykonawczej, co znacznie utrudnia próby samoorganizacji obywateli i artykulacji przez nich żądań o charakterze politycznym. W świetle powyższego obowiązujące rozwiązania prawne w omawianym zakresie są wykorzystywane stosunkowo rzadko.

Literatura

Czachor R., *Transformacja systemu politycznego Białorusi w latach 1988–2001*, Polkowice 2016.

- Czachor R., *Uwarunkowania prawne funkcjonowania samorządu lokalnego w Republice Białoruś*, [w:] *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Wojnicki, Warszawa 2014.
- Karamyszew A.W., *Kommientarij k Zakonu Riespubliki Bielarus' „O miestnom uprawnienii i samouprawlenii w Riespublikie Bielarus” ot 20.02.1991 g.*, Minsk 2004.
- Kiwiel W.N., *Tieoreticzeskije osnovy miestnogo samouprawlenija*, [w:] *Miestnoje samouprawlenije w Bielarusi*, red. I.P. Sidorczuk, Minsk 2007.
- Kobasa M.W., *Tierritorial'noe obszczestwiennoje samouprawlenije*, [w:] *Posobije dlja dieputatow miestnych sowietow dieputatow Riespubliki Bielarus'*, red. M.W. Kobasa, Minsk 2010.
- Kodabowicz W.A., *Organizacionno-prawowyje problemy rieformirowanija organizacii i diejatiel'nosti miestnych organow uprawnienija*, „Juridiczeskij żurnal” 2005, nr 2.
- Kodabowicz W.A., *Princip razdielenija własiej w sistiemie miestnogo uprawnienija i samouprawlenija Bielarusi*, „Juridiczeskij żurnal” 2006, nr 3.
- Konstitucija (Osnownoj Zakon) Respubliki Bielaruś 1994 g. (s izmienienijami i dopołnienijami 1996 g.), Minsk 1996.
- Lapin A.J., Nieczajewa O.W., *Pierspiektivy i problemy razwitija form nieposredstwiennoj diemokratii w sistiemie miestnogo samouprawlenija*, „Izwestija wisszich uczebnych zawiedenij. Powożskij region” 2011, nr 3.
- Ob organach tierritorial'nogo obszczestwienogo samouprawlenija w Riespublikie Bielarus'. Analiticheskaja zapiska*, Minsk 2010.
- Usov P., *Powstanie, konsolidacja i funkcjonowanie režimu neoautorytarneho na Białorusi*, Warszawa 2014.
- Zawadski A., *Prabliemy i perspektywy mjascowaga samakirawannja u Bielarusi*, Minsk 2003.