

Rafał Czachor

<https://orcid.org/0000-0002-5929-9719>

Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych  
Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## Funkcjonowanie samorządu lokalnego we współczesnym państwie niedemokratycznym. Przykład Republiki Białoruś w latach 1991–2019

**Zarys treści:** Artykuł poświęcony jest teoretycznym i praktycznym aspektom funkcjonowania instytucji samorządu lokalnego w państwach niedemokratycznych. Co do zasady państwa takie unikają decentralizacji i rozwoju samorządności. Mimo to podejmują one rozmaite działania reformujące i zmieniające te instytucje. Ustalenia te skonfrontowano z przypadkiem współczesnej Białorusi. Po uzyskaniu niepodległości w 1991 r. podjęto pierwsze kroki na rzecz wzmocnienia samorządu lokalnego, lecz po przejęciu władzy przez Aleksandra Łukaszenkę proces ten został odwrócony. W kolejnych latach dokonano recentralizacji oraz optymalizacji szczytkowej formy samorządu, tak by służyła realizacji celów wyznaczonych przez władze centralne. Artykuł wieńczy wnioski i rekomendacje odnośnie do kierunku ewentualnych reform decentralizacyjnych.

**Outline of content:** The paper is devoted to the theoretical and practical aspects of local self-government institutions in non-democratic countries. Generally, such countries persistently avoid decentralisation and the strengthening of local authorities. Nevertheless, they make efforts that aim to reform and reshape these institutions. In the paper, theoretical establishments are confronted with the case of the Republic of Belarus. After becoming an independent state, the government undertook efforts to introduce local self-government; however, shortly after the President of Belarus election, Alexander Lukashenko reversed this trend. In the following years, Belarus evidenced re-centralisation and optimisation of the weak local governments. The main goal of these changes was to include local bodies in the policy of central authorities. The paper also presents general conclusions and recommendations concerning possible future decentralisation.

**Słowa kluczowe:** samorząd lokalny, centralizacja, decentralizacja, państwa postradzieckie, Białoruś

**Keywords:** local self-government, centralisation, decentralisation, post-Soviet states, Belarus

## Wstęp

Sprawnie funkcjonujący samorząd lokalny jest jednym z warunków petryfikacji demokratycznego państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Kwestię tę dobrze ilustruje sytuacja w republikach postradzieckich, gdzie przeplatające się tendencje ku decentralizacji i centralizacji władzy publicznej ściśle wiążą się z kolejnymi falami demokratyzacji i nawrotami autorytaryzmu. Najbardziej wyrazistym przykładem uzależnienia decentralizacji, a w związku z tym także ustroju samorządu lokalnego, od uwarunkowań politycznych jest współczesna Ukraina<sup>1</sup>. Inny osobliwy i do tej pory praktycznie mało zbadany przypadek to ewolucja samorządu lokalnego w Republice Białoruś. Jego współczesna instytucjonalna słabość stanowi rezultat odejścia już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych od koncepcji wzmocnienia samorządności lokalnej na rzecz podległości władzom centralnym.

Cele poniższego artykułu są dwojakie: po pierwsze, w odniesieniu do przypadku Białorusi weryfikacji poddano tezę o istnieniu trzech głównych przesłanek stymulujących decentralizację władzy publicznej w państwach autorytarnych, po drugie, dokonano analizy ewolucji ustroju samorządu lokalnego w tym państwie oraz wyodrębniono trzy główne etapy tego procesu. Scharakteryzowano, „co” i „jak” zmieniało się w ustroju samorządu lokalnego Białorusi od momentu uzyskania przez nią niepodległości. Powyższe cele determinują strukturę artykułu: na początku odniesiono się do teorii decentralizacji władzy w państwach niedemokratycznych. Następnie omówiono ewolucję ustroju samorządu lokalnego na Białorusi w latach 1991–2019. W ostatniej części artykułu wskazano, że współczesny model samorządu lokalnego jest bardzo nieefektywny i o ile przed 10 czy 20 laty taką sytuację akceptowały i pożądały władze centralne, obecnie Białoruś stoi w obliczu konieczności przeprowadzenia głębokiej reformy samorządowej oraz podziału administracyjno-terytorialnego państwa. Artykuł powstał na bazie analizy aktów prawnych, literatury przedmiotu oraz wywiadów przeprowadzonych w czasie pobytów badawczych na Białorusi, z których ostatni miał miejsce w czerwcu 2019 r.

## Decentralizacja władzy w państwach niedemokratycznych: szansa czy zagrożenie?

Decentralizacja władzy oznacza nie tylko przekazywanie kompetencji władczych organom stojącym niżej, znajdującym się bliżej obywatela, lecz także określony model relacji tak pomiędzy organami władzy publicznej, jak i z obywatelami.

<sup>1</sup> R. Czachor, *Reformy ustroju samorządu terytorialnego Ukrainy od 1990 do 2016 roku*, „Samorząd Terytorialny” (2018), nr 3 (327), s. 58–67; V. Kovalchuk, I. Sofinska, *Zasady decentralizacji władzy i przykłady jej realizacji w warunkach demokratycznej transformacji: doświadczenie Ukrainy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” (2020), nr 1 (53), s. 131–142.

Decentralizacja jest niezbędnym elementem demokracji – nieprzypadkowo polska ustawa o samorządzie gminnym została uchwalona już w 1990 r., na początku przemian ustrojowych – który wzmacnia podmiotowość obywateli, zmienia sposób rozumienia władzy. W wyniku decentralizacji, szczególnie na szczeblu lokalnym, następuje wzmocnienie świadomości obywatelskiej, odpowiedzialności i rozliczalności (*accountability*) urzędników samorządowych.

W świetle powyższego dość oczywiste wydaje się to, że państwa autorytarne, w których władza jest ściśle spersonalizowana, rządzą wąskie kilki i grupy interesu, rekrutacja do elit politycznych nie opiera się na zasadzie pluralizmu, unikać będą wdrażania reform decentralizacyjnych i wzmacniania samorządu lokalnego. Jak pokazują badania, tak pobieżne wnioski są mylące – państwa niedemokratyczne w ostatnich dekadach podejmują zagadnienie mniej lub bardziej ograniczonej decentralizacji czy też zmiany charakteru relacji na linii centrum – peryferie (m.in. Chiny, Turcja). Podkreślić przy tym należy, że kroki zmierzające ku decentralizacji w państwach niedemokratycznych są podporządkowane takim celom politycznym, jak utrzymanie władzy przez obecnego prezydenta, ograniczenie konkurencji o władzę i zagrażających stabilności rządów grup interesu. Tym samym decentralizacja może być inspirowana pobudkami, które w istocie są zaprzeczeniem demokracji.

W obrocie naukowym funkcjonują trzy dość szerokie teorie uzasadniające przyczyny decentralizacji w niedemokracjach<sup>2</sup>. Po pierwsze, decentralizacja może być przejawem postępującej demokracji (trwałego odejścia od niedemokracji). Rodzi ona potrzebę modernizacji instytucji władz publicznych, zwiększenia efektywności rządów i administracji. Po drugie, może być ona reakcją na kryzysy polityczne i mieć na celu utrzymanie *status quo*, tj. częściowe poszerzenie autonomii aktorów politycznych, uruchomienie nowych kanałów rekrutacji do elity politycznej przy nienaruszaniu interesów głowy państwa. Po trzecie, może być reakcją na presję zewnętrzną, lecz niekoniecznie musi być to presja demokratyzacyjna. Potrzebę zwiększenia efektywności gospodarczej, spójności wewnętrznej państwa, zapewnienia skuteczności administracji publicznej czy tworzenia zachęt dla inwestorów odczuwają nawet państwa autorytarne. Władze niektórych z takich państw (np. Uzbekistan) uznają, że reformy przyniosą więcej potencjalnych korzyści niż zagrożeń dla rządzącej elity. Działanie takie posiada duży potencjał ryzyka – powoduje „korozję autorytaryzmu poprzez tworzenie ośrodków władzy, które stopniowo mogą stać się źródłem opozycji politycznej”<sup>3</sup>. Na tę chwilę nie ma jednak jednoznacznego dowodu, że decentralizacja była powodem upadku jakiegokolwiek współczesnego państwa autorytarnego<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Por. np.: J. Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship*, Cambridge 2008.

<sup>3</sup> P.F. Landry, *Decentralized Authoritarianism in China*, Cambridge 2008, s. 10.

<sup>4</sup> Można postawić tezę, że decentralizacja, będąca jednym z elementów *perestrojki* Michaiła Gorbaczowa, stała się również jedną z przyczyn ostatecznego rozpadu ZSRR. Gdy Gorbaczow podjął działania zmierzające do powstrzymania dezintegracji ZSRR, fala politycznego pluralizmu i odrodzenia narodowego we wszystkich republikach związkowych była nie do opanowania.

W praktyce państw niedemokratycznych bywa, że pod hasłem decentralizacji skrywa się tylko częściowa dekoncentracja władzy – rządzący czynią to dla konstruowania wizerunku modernizacyjnego, zaspokojenia oczekiwań instytucji zewnętrznych (Unii Europejskiej, Banku Światowego), nie wdrażając faktycznej reformy decentralizacyjnej (np. w Kazachstanie)<sup>5</sup>.

Powyższe pozwala jednoznacznie stwierdzić, że decentralizacja władzy i petryfikacja instytucji samorządu lokalnego stanowią warunek *sine qua non* demokracji. Mniej jednoznacznie wygląda sytuacja w państwach, gdzie podejmowane reformy mają w istocie wzmocnić niedemokratyczny system rządów. Egzemplifikacją takiej sytuacji jest Republika Białoruś, której system polityczny zalicza się do skrajnie spersonalizowanych autokracji, przypominających orientalne despotie, określanych mianem sułtanizmu<sup>6</sup>. W dalszej części artykułu przedstawiona zostanie istota reform ustroju samorządu terytorialnego na Białorusi w okresie od uzyskania niepodległości w 1991 r., poprzez objęcie władzy prezydenckiej przez Aleksandra Łukaszenkę w 1994 r., do współczesności.

## Współczesny podział administracyjno-terytorialny Białorusi

Zgodnie z konstytucją z 1994 r. (z późniejszymi zmianami<sup>7</sup>) Republika Białoruś jest państwem unitarnym. Obecny podział administracyjno-terytorialny, uregulowany ustawą z 1998 r.<sup>8</sup>, faktycznie utrzymuje się od lat trzydziestych XX w. Opiera się on na trójstopniowym modelu, gdzie pierwszy szczebel stanowią obwody (ros. *oblast'*), na szczególnych prawach zaś, bardzo zbliżonych do praw obwodu, funkcjonuje miasto stołeczne Mińsk. Drugi stopień, określanym mianem bazowego, stanowią rejon (ros. *rajon*) oraz miasta znaczenia obwodowego – ośrodki miejskie, których liczba mieszkańców przekracza 50 tys. Trzeci, nazywany pierwotnym – najniższy stopień struktury administracyjno-terytorialnej – tworzą miasta znaczenia rejonowego, a więc liczące ponad 6 tys. mieszkańców, a także osiedla typu miejskiego, w tym osiedla miejskie (miejscowości z liczbą ludności przewyższającą 2 tys.), osiedla kurortowe (liczące minimum 2 tys. mieszkańców i dysponujące infrastrukturą

<sup>5</sup> I. Busygina, M. Filippov, E. Taukebaeva, *To decentralize or to continue on the centralization track. The cases of authoritarian regimes in Russia and Kazakhstan*, „Journal of Eurasian Studies” 9 (2018), s. 61–71.

<sup>6</sup> K. Matsuzato, *A Populist Island in an Ocean of Clan Politics: The Lukashenka Regime as an Exception Among CIS Countries*, „Europe-Asia Studies” 56 (2004), no. 2, s. 235–261; R. Czachor, *Niedemokratyczne tendencje w rozwoju systemów politycznych państw postradzieckich a przypadek Republiki Białoruś*, „Studia Politologiczne” 47 (2018), s. 186–201.

<sup>7</sup> *Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г.*, Минск 1994.

<sup>8</sup> *Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-З „Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь”*, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zakb0912.htm> (dostęp: 6.01.2020).

sanatoryjną) oraz osiedla robotnicze (położone przy zakładach przemysłowych, liczące ponad 500 mieszkańców), ponadto agromiasteczka (osiedla rolnicze) i wsie tworzące *sielsawiety* (odpowiednik polskiej gminy wiejskiej).

Współcześnie Białoruś dzieli się na sześć obwodów (brzeski, grodzieński, homelski, miński, mohylewski, witebski) i miasto stołeczne Mińsk. W granicach obwodów funkcjonują: 118 rejonów, 12 miast znaczenia obwodowego, 98 miast znaczenia rejonowego, 92 osiedla typu miejskiego i 1292 gminy wiejskie. Liczba jednostek administracyjno-terytorialnych Białorusi, pozostająca praktycznie niezmienną od lat sześćdziesiątych XX w., jest obecnie uznawana za zbyt dużą. W związku z postępującą depopulacją gminy i rejonu stają się coraz bardziej dysfunkcjonalne. Konieczność konsolidacji poszczególnych jednostek jest w ostatnich latach przedmiotem rosnącego zainteresowania białoruskich ekspertów<sup>9</sup>. Reforma administracyjno-terytorialna – aby miała sens – musiałaby jednakże zostać powiązana z reformą ustroju samorządu lokalnego.

## Periodyzacja ewolucji samorządu lokalnego na Białorusi

Z formalnoprawnego punktu widzenia można wyróżnić trzy zasadnicze okresy ewolucji samorządu lokalnego w Republice Białoruś. Pierwszy z nich rozpoczął się w lutym 1991 r., a więc jeszcze w okresie istnienia Związku Radzieckiego, wraz z przyjęciem ogólnozwiązkowej ustawy wprowadzającej samorząd lokalny. Trwał on do 1994 r., gdy przyjęta została ustawa zasadnicza Białorusi, a wkrótce po tym prezydentem został Aleksandr Łukaszenko. Okres ten, mimo że baza prawna pochodziła z okresu radzieckiego, należy uznać za czas ograniczonej decentralizacji.

Drugi okres rozpoczął się wraz z kształtowaniem się od końca 1994 r. ściśle zhierarchizowanego i podległego prezydentowi tzw. pionu prezydenckiego. Istotną częścią tej niemającej umocowania prawnego struktury stały się lokalne organy egzekutywy. Czas ten należy ocenić jako okres recentralizacji i marginalizacji samorządu lokalnego.

Trzeci, współczesny okres ewolucji samorządu lokalnego rozpoczęło przyjęcie w 2010 r. ustawy o miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym<sup>10</sup>. Ustawa potwierdziła wykształcony w poprzedniej dekadzie model szczytkowego samorządu lokalnego i dominację terenowych organów władzy centralnej.

W ślad za białoruskim badaczem Georgijem Kuniewiczem można wyróżnić bardziej szczegółowe etapy ewolucji samorządu lokalnego:

<sup>9</sup> Szerzej zob. R. Czachor, *Koncepcje reformy podziału administracyjno-terytorialnego i ustroju samorządu lokalnego Białorusi (XX–XXI w.)*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne” (2017), nr 47, s. 203–218.

<sup>10</sup> Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-3 „О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”, <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11000108&p2={NRPA}> (dostęp: 6.01.2020).

- etap I: od lutego 1991 do października 1994 r., okres wdrożenia na mocy ustawy z 20 lutego 1991 r. radzieckiego modelu samorządu, w którym organy egzekutywy nie były podporządkowane lokalnym ciałom prawodawczym;
- etap II: od października 1994 do września 1995 r., czas likwidacji organów samorządu lokalnego na szczeblu gminnym i włączenia struktur samorządowych do tworzonego tzw. pionu prezydenckiego;
- etap III: od września 1995 do grudnia 2001 r., okres wzmocnienia centralizacji i zastąpienia rad dzielnicowych w większych miastach hierarchicznie podległymi lokalnymi administracjami;
- etap IV: od grudnia 2001 do października 2006 r., okres wewnętrznej reorganizacji funkcjonalnej organów samorządu lokalnego oraz wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności przed organami władzy centralnej;
- etap V: od października 2006 do stycznia 2010 r., charakteryzujący się dalszą optymalizacją wewnętrznej organizacji organów samorządu lokalnego;
- etap VI: od stycznia 2010 do kwietnia 2013 r., czas wdrożenia nowej ustawy o samorządzie lokalnym z 4 stycznia 2010 r., doprecyzowującej kompetencje lokalnych organów egzekutywy oraz ich przewodniczących;
- etap VII: od kwietnia 2013 r. do obecnej chwili, okres dalszej wewnętrznej funkcjonalnej reorganizacji organów samorządu lokalnego w celu zmniejszenia liczby urzędników i zwiększenia efektywności administracji publicznej<sup>11</sup>.

Bardziej szczegółowa periodyzacja Kuniewicza wpisuje się w powyższą koncepcję trzech etapów rozwoju samorządu lokalnego na Białorusi i potwierdza, że były to kolejno okresy: ograniczonej decentralizacji, recentralizacji i optymalizacji scentralizowanego modelu.

## Etap ograniczonej decentralizacji (1991–1994)

Centralizm demokratyczny, będący jedną z zasad ustrojowych Związku Radzieckiego, polegał na istnieniu hierarchicznej struktury rad deputowanych, czyli kolegialnych organów władzy państwowej, funkcjonujących od szczebla lokalnego do ogólnozwiązkowego, a także wybieralności członków poszczególnych rad na wszystkich poziomach. Wprowadzenie samorządu ludowego (ros. *narodnoje samouprawlenije*), określanego jako „główne ogniwo socjalistycznego samokierowania ludu”, traktowano jako przejaw umocnienia władzy ludowej<sup>12</sup>. Faktycznie jednak pierwszym aktem prawnym, który do radzieckiego prawodawstwa wprowadził

<sup>11</sup> Г.Г. Куневич, *Совершенствование системы местного управления Беларуси на современном этапе (1991–2015)*, в: *Актуальные проблемы развития административно-правовой науки в Республике Беларусь: история и современное состояние*, ред. Г.А. Василевич, Минск 2017, с. 89–99.

<sup>12</sup> М.У Сільчанка, Н.В. Місарэвіч, *Гісторыя мясцовага самакіравання на Беларусі*, Гродна 2000, с. 29.

pojęcie „samorządu lokalnego”, oddzielając samorząd od władz centralnych oraz dając pierwszy impuls do rozwoju demokracji na szczeblu lokalnym, była ustawa z 9 kwietnia 1990 r. „O ogólnych zasadach miejscowego kierowania i gospodarowania w ZSRR”<sup>13</sup>. Ustawa ta potwierdzała prawo obywateli do samorządności na poziomie miejscowym, regulowała podstawowe kwestie niezależności rad deputowanych, tworząc z nich niezależne organy władzy lokalnej na poziomie wsi, miasta, rejonu.

Do prawodawstwa Białoruskiej SRR normy wspomnianej ustawy przeniesione zostały w lutym 1991 r. na mocy ustawy „O miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym w BSRR”<sup>14</sup>. Utrzymano w niej istniejący od lat trzydziestych XX w. system rad, którego najwyższym organem była Rada Najwyższa BSRR, wybierająca skład rządu oraz innych organów państwowych. Posiadała ona prawo odwołania decyzji władzy wykonawczej, aktów prawa miejscowego, wydawanych przez rady niższego szczebla oraz w przypadku nieprzestrzegania przezeń prawa – do ich rozwiązania na każdym ze szczebli. Akt ten potwierdził formalną niezależność lokalnych rad, przy jednoczesnym zachowaniu statusu organów władzy państwowej, a więc tworzących jednolity system z organami władzy centralnej, i utrzymaniu zależności finansowej. Ustawa określiła trójszczeblową hierarchię lokalnych rad: poziom obwodowy, poziom bazowy (rady rejonowe i rady miejskie w miastach znaczenia obwodowego) oraz poziom podstawowy (pozostałe rady wiejskie, miejskie i dzielnicowe). Ustawodawca nie dokonał jasnego rozgraniczenia kompetencji rad poszczególnych szczebli na zasadzie subsydiarności, co nie służyło decentralizacji i efektywności działania poszczególnych organów. Zadania i kompetencje rad wszystkich szczebli zostały wyznaczone ogólnie, bez ich konkretyzacji dla rad poziomu obwodowego, bazowego i pierwotnego, co wydaje się prostą kontynuacją obowiązującego w czasach ZSRR „centralizmu demokratycznego”. Zasadniczo w zakresie prerogatyw rad każdego rodzaju znajdowały się opracowanie i przyjmowanie lokalnych planów rozwoju społeczno-ekonomicznego, budżetu oraz zarządzanie własnością komunalną. Szczególnie ważne, że ustawodawca nie dokonał klarownego rozgraniczenia kompetencji pomiędzy radą deputowanych a podległym i wybieranym przez nią organem egzekutywy – komitetem wykonawczym (ros. *ispolkom*). Na mocy ustawy stanowisko przewodniczącego komitetu wykonawczego zajmować miała osoba sprawująca urząd przewodniczącego danej rady deputowanych. Model ten w pewnym stopniu służył zapewnieniu podległości *ispolkomu* organowi wybieranemu w wyborach powszechnych<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Закон СССР от 09.04.1990 „Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”, <http://zaki.ru/pagesnew.php?id=1687> (dostęp: 6.01.2020).

<sup>14</sup> Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617-XII „О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”, <http://www.levonevski.net/pravo/razdelb/text646/index.html> (dostęp: 6.01.2020).

<sup>15</sup> 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. 192–193.

Ogłoszenie przez Białoruś niepodległości we wrześniu 1991 r. nie wpłynęło na funkcjonowanie samorządu lokalnego. Wskazuje się, że przez postkomunistyczne elity władzy obywatele, tworzący lokalne wspólnoty, wciąż byli postrzegani jako pozbawiona podmiotowości „ludność”, a nie posiadające autonomiczne interesy społeczności<sup>16</sup>. Mimo że prawnie zagwarantowano formy demokracji bezpośredniej, w tym referenda lokalne i zgromadzenia ludności, to szczegółowe regulacje w zakresie ich realizacji nie zostały przyjęte. Władze Białorusi przygotowywały się do przyjęcia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a postulat taki był zawarty w postanowieniu Zgromadzenia Międzyparlamentarnej Wspólnoty Niepodległych Państw z października 1994 r.<sup>17</sup> Ostatecznie jednak Białoruś, jako jedyne państwo europejskie, do Rady Europy nie wstąpiła i nie ratyfikowała wspomnianej Karty.

Ustawa „O miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym w BSRR” w pierwotnej wersji obowiązywała do 1993 r. W tymże roku została ona znowelizowana<sup>18</sup>, a celem wprowadzonych zmian były centralizacja oraz zwiększenie efektywności władzy lokalnej poprzez wzmocnienie kompetencji egzekutywy – komitetów wykonawczych. Komitety uzyskały prawo zarządzania majątkiem komunalnym oraz podejmowania decyzji kadrowych, także w instytucjach podlegających radom deputowanych. Nacisk na wzrost skuteczności władzy wykonawczej doprowadził do upowszechniania się modelu, w którym władze lokalne stanowiły słabe rady i silne, zhierarchizowane komitety wykonawcze. Proces ten nasilił się w 1994 r., stanowiąc poważną przeszkodę w rozwoju samorządności i przekształcając ośrodki władzy lokalnej w elementy scentralizowanego systemu władzy wykonawczej podlegającej głowie państwa<sup>19</sup>.

## Etap recentralizacji (1994–2010)

Przyjęta w marcu 1994 r. ustawa zasadnicza Białorusi potwierdziła istnienie samorządu lokalnego, aczkolwiek nie precyzowała jego relacji do organów władzy centralnej. Określono w niej (art. 117), że „miejscowe kierowanie i samorząd realizowane są przez obywateli poprzez lokalne rady deputowanych, organy wykonawcze i kierownicze, terytorialne organy samorządu społecznego, referenda

<sup>16</sup> А. Завадскі, *Праблемы і перспектывы мясцовага самакіравання ў Беларусі*, Менск 2003, с. 49.

<sup>17</sup> *Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 г. „О принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества”*, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/org328/basic/text0051.htm> (dostęp: 6.01.2020).

<sup>18</sup> *Закон Республики Беларусь от 17 июня 1993 г. № 2424-XII О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь „О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь”*, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zakb1287.htm> (dostęp: 6.01.2020).

<sup>19</sup> R. Czachor, *Transformacja systemu politycznego Białorusi w latach 1988–2001*, Polkowice 2016, s. 211–212.



lokalne, zebrania i inne formy bezpośredniej partycypacji<sup>20</sup>. Rady deputowanych ludowych miały pochodzić z wyborów (art. 118), podczas gdy kierownicy organów wykonawczych powinni być powoływani i odwoływani przez prezydenta Białorusi oraz zatwierdzani przez odpowiednią radę deputowanych (art. 119). O ile zatem samorządowy status rad nie budzi wątpliwości, to niepewne jest określanie za takowe organów wykonawczych, które nie pochodzą z wyborów<sup>21</sup>. Jednostki administracyjno-terytorialne posiadały dwa, funkcjonujące niezależnie od siebie, organy władzy: uchwałodawczą radę deputowanych oraz nieponoszący przed nią odpowiedzialności *ispołkom*. Z powodu niejasnego rozgraniczenia kompetencji *ispołkomy* stanowiły terenową reprezentację administracji centralnej realizującej zadania samorządowe, a więc takie, o których powinny decydować lokalne rady deputowanych. Przepisy nie dawały odpowiedzi, na czym polega, w obliczu rzeczywistego rozdzielenia rad deputowanych i komitetów wykonawczych, samorządowy charakter organów egzekutywy. W istocie można je było traktować nie jako organy władzy lokalnej, ale władzy centralnej na szczeblu lokalnym. Konstytucja zakładała hierarchiczność samorządu terytorialnego i nadrzędność organów na poziomie obwodowym nad organami poziomu bazowego i pierwotnego oraz zwierzchność organów szczebla bazowego nad organami szczebla pierwotnego.

Jak wspomniano, pierwsze kroki ku recentralizacji podjęto poprzez nowelizację ustawy o samorządzie lokalnym już w 1993 r. Na dobre proces ten przyspieszył w drugiej połowie 1994 r., wkrótce po wyborze Łukaszenki na prezydenta. Postulat wzmocnienia władzy centralnej wpisywał się w głoszone przez nowo wybranego prezydenta hasło „podnoszenia władzy z błota”, pokonania chaosu w państwie oraz wzmocnienia organów władzy. Tym samym zasadniczymi cechami reform samorządu terytorialnego na Białorusi od 1994 r. były ograniczenie możliwości wpływania lokalnych ciał przedstawicielskich na miejscowe komitety wykonawcze oraz wyłączenie tych ostatnich ze struktur samorządu. Na gruncie prawnym postulat ten manifestował się w przyjęciu przez parlament w październiku 1994 r. ustawy wprowadzającej dwustopniowy model samorządu. Dokonało się to poprzez likwidację szczebla pierwotnego, w postaci rad deputowanych wiejskich, miejskich w miastach znaczenia rejonowego oraz dzielnicowych, na ich miejsce zaś powołano administracje lokalne (niewybieralne organy egzekutywy). Ustawa nosiła tytuł „O samorządzie lokalnym i miejscowym gospodarowaniu w Republice Białorusi”<sup>22</sup>,

<sup>20</sup> Конституция Республики Беларусь...

<sup>21</sup> Wątpliwości te podziela szereg konstytucjonalistów białoruskich, m.in.: А.В. Карамышев, В.И. Дриц, *Комментарий к Закону Республики Беларусь „О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” от 20.02.1991 г.*, Минск 2003, s. 31; И.И. Пляхимович, *Комментарий к Конституции Республики Беларусь в двух томах*, Т. 2, Минск 2015, s. 619.

<sup>22</sup> Закон Республики Беларусь от 6 октября 1994 г. № 3275-ХІІ О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь „О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь”, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zakb1208.htm> (dostęp: 6.01.2020).

wskazując na dwojaki charakter władzy na szczeblu terenowym i dając możliwość rozwoju struktury „pionu prezydenckiego”. Rozpoczęty jesienią 1994 r. etap reformy samorządu zmierzał ku stworzeniu z horyzontalnych struktur komitetów wykonawczych systemu wykonującego dekrety prezydenckie i zarządzenia „pionu prezydenckiego”. Jego realizacja miała się opierać na: po pierwsze, możliwości swobodnego obsadzania kierowniczych stanowisk w *ispołkomach*, niezależnie od stanowiska lokalnych rad deputowanych; po drugie, na odebraniu radom najważniejszych ich kompetencji, w tym niezależności budżetowej, prawa do dysponowania własnością komunalną i pozostałym zapleczem materialnym. Rady deputowanych, z powodu ograniczonych możliwości finansowych, nie miały rzeczywistych środków wpływu na komitety wykonawcze, które to finansowane były z budżetu centralnego. Kształtowanie się administracji lokalnej odbywało się w drodze decyzji organów egzekutywy wyższego rzędu, prowadząc od oderwania instytucji władzy publicznej od społeczności lokalnej.

W 1995 r. następowały dalsze modyfikacje struktury władzy wykonawczej. Na mocy prezydenckiego dekretu „O przeprowadzeniu reformy organów miejscowego kierowania i samorządu lokalnego”<sup>23</sup> zlikwidowano rady osiedlowe w miastach, a w ich miejsce do życia powołano posiadające osobowość prawną lokalne administracje. Kierownik lokalnej administracji miał być wyznaczany przez komitet wykonawczy wyższego szczebla, a pozostały skład kadrowy administracji przez jej kierownika. Następnie w mniejszych ośrodkach: miastach znaczenia rejonowego oraz osiedlach typu miejskiego na prawach rejonu dokonywano łączenia danych jednostek administracyjnych z przylegającymi rejonami<sup>24</sup>. W rezultacie ośrodki miejskie – tracąc status odrębnej jednostki administracyjnej i łącząc się z sąsiadującą jednostką – zostawały pozbawione prawa posiadania własnej, miejskiej, rady deputowanych i komitetu wykonawczego, tworzenia budżetu i dysponowania własnością komunalną.

Proces degradacji instytucji samorządu lokalnego przypieczętowało referendum listopadowe w 1996 r., w którym obywatele, odpowiadając na jedno z pytań, opowiedzieli się za wyznaczeniem, a nie wyborem kierowników lokalnych organów egzekutywy. Zmiana ta pozbawiła społeczeństwo poziomej kontroli nad administracjami terenowymi. Wyniki referendum, w którym prawie 70% głosujących wystąpiło przeciwko bezpośredniemu wyborowi kierowników miejscowych organów władzy, zdecydowanie różniły się od wyników sondażowych z tego okresu<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 года № 383 „О проведении реформы органов местного управления и самоуправления”, <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31100066> (dostęp: 6.01.2020).

<sup>24</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 20 октября 1995 года № 433 „Об утверждении Положения о порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административных единиц, имеющих общий административный центр”, <http://pravo.newsby.org/belarus/ukaz4/uk433.htm> (dostęp: 6.01.2020).

<sup>25</sup> П. Натчык, *Фармаваньне сыстэмы мясцовага кіраваньня і самакіраваньня*, в: *Палітычная гісторыя незалежнай Беларусі (да 2006 г.)*, рэд. В. Булгакаў, Беласток–Вільня 2011, с. 197.

Potwierdzeniem decyzji podjętej w drodze referendum, a zarazem ostatnim z ważnych aktów prawnych decydujących o kształcie samorządu lokalnego, jak i wprowadzającym centralizację organów wykonawczych, była nowelizacja ustawy o samorządzie z 1997 r.<sup>26</sup> Na jej mocy przewodniczący obwodowego *ispołkomu* po uzyskaniu nominacji na urząd z rąk głowy państwa winien uzyskać potwierdzenie tej decyzji od obwodowej rady deputowanych w postaci poparcia minimum 50% jej członków. W przypadku niezatwierdzenia kandydatury prezydent miał prawo zgłosić kolejnego kandydata. Ponowne odrzucenie przez radę propozycji prezydenta skutkowało niepodlegającym oprotestowaniu wyznaczeniem przez głowę państwa osoby na stanowisko przewodniczącego obwodowego komitetu wykonawczego.

Regulacja kwestii związanych z dostosowaniem treści ustawy o samorządzie do postanowień prezydenckich dekrétów w tym zakresie nastąpiła w styczniu 2000 r., gdy dokonano gruntownej nowelizacji ustawy<sup>27</sup>. Ustawa zawierała nową definicję samorządu lokalnego oraz miejscowego kierowania (art. 2). Samorząd lokalny został określony jako forma organizacji i działalności ludności zamieszkującej określone terytorium w celu samodzielnego podejmowania – bezpośrednio lub poprzez wybieralne organy – decyzji w kwestiach społecznych, ekonomicznych i politycznych o znaczeniu lokalnym, uwzględniając interesy ogólnopństwowe i interesy obywateli, specyfikę rozwoju jednostek terytorialnych na bazie własnego zaplecza materialno-finansowego oraz pozyskanych środków. Jego elementy składowe stanowiły lokalne rady deputowanych oraz organy terytorialnego samorządu społecznego (w tym m.in. rady i komitety osiedlowe, blokowe, uliczne). Trójszczeblowa struktura rad lokalnych zawierała poziom obwodowy (sześć rad obwodowych oraz rada miasta stołecznego Mińska), bazowy (rady miejskie w miastach znaczenia obwodowego oraz rady rejonowe) oraz pierwotny (rady miejskie, osiedli typu miejskiego, wiejskie).

Rady deputowanych określone zostały jako państwowe organy przedstawicielskie na obszarze konkretnej jednostki administracyjno-terytorialnej i podstawowe ogniwo samorządu lokalnego gwarantujące realizację działalności organów terytorialnego samorządu społecznego (art. 12). Oznaczało to formalne włączenie rad do systemu organów państwowych, a więc ograniczenie ich samorządowego wymiaru. Egzekutywę jednostek administracyjno-terytorialnych, realizującą zadania wykonawcze i kierownicze (ros. *ispołnitel'nyjei raspriaditel'nyje zadaczi*), stanowiły komitety wykonawcze. Jednocześnie komitety wykonawcze wszystkich szczebli (obwodowego, rejonowego i gminnego) były elementem składowym władzy wykonawczej, reprezentując formalnie interesy społeczności lokalnej.

<sup>26</sup> Закон Республики Беларусь от 12 мая 1997 г. № 32-3 О внесении дополнений в Закон Республики Беларусь „О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”, <http://arc.pravoby.info/documente/part5/akte5853.htm> (dostęp: 6.01.2020).

<sup>27</sup> Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 № 362-3 О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь „О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”, <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num36/d36275.html> (dostęp: 6.01.2020).

## Etap optymalizacji scentralizowanego modelu (od 2010)

Funkcjonujące po 2001 r. rozwiązania prawne w zakresie samorządu terytorialnego bazowały na znacznej liczbie aktów prawnych rozmaitego charakteru, zawierając niejednokrotnie niespójne i sprzeczne ze sobą przepisy<sup>28</sup>. Sytuację tę w pewnym stopniu poprawiło, choć nie przynosząc jakościowej zmiany, przyjęcie nowej ustawy o samorządzie lokalnym i miejscowym kierowaniu w styczniu 2010 r.<sup>29</sup> Za istotne należy uznać, że ustawa ta, w odróżnieniu od poprzednich aktów prawnych, jako podstawową formę władzy lokalnej określiła organy samorządowe, a nie organy miejscowego kierowania. Mimo to nie używa się w niej pojęcia wspólnoty lokalnej jako podmiotu samorządności. Zamiast tego ustawodawca posługuje się pojęciem „jednostki administracyjno-terytorialnej”. O ile definicja legalna samorządu lokalnego pozostała niezmieniona, to uzupełniono katalog jego form: obok rad deputowanych, terytorialnych organów samorządu społecznego, lokalnych referendów i zebrań pojawiła się inicjatywa obywatelska w zakresie finansowania ze środków budżetowych wskazanych przez społeczność lokalną celów (forma budżetu obywatelskiego). Wprowadzono elementy wzmacniające partycypację mieszkańców w procesie sprawowania władzy, m.in. poprzez księgi skarg i wniosków, wizyty urzędników na osiedlach i wioskach, przyjmowanie interesantów przez władze lokalne. Za potencjalnie istotny element wzmocnienia samorządu uznać należy to, że ustawa ta wprowadza rozwiązania zbliżające ustrój samorządu lokalnego Białorusi do norm Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, głównie poprzez umożliwienie powstawania związków jednostek samorządu lokalnego w celu świadczenia usług publicznych, nawiązywania współpracy transgranicznej oraz wprowadzenia środków ochrony prawnej jednostek samorządu. Związki tworzone przez jednostki administracyjno-terytorialne szczebla gminnego i rejonowego mają docelowo utworzyć Narodowe Stowarzyszenie Lokalnych Rad Deputowanych. Takie stowarzyszenia powstały w obwodach grodzieńskim i mohylewskim.

Stosunkowo drażliwą kwestią pozostawało zagadnienie powoływania szefów lokalnych egzekutyw przez prezydenta. Na mocy dekretu z 22 lutego 2011 r. unormowano procedurę wyznaczania kierowników i innych członków komitetów wykonawczych. Przewodniczący *ispołkomów* rejonowych i w miastach o znaczeniu obwodowym są powoływani przez przewodniczącego *ispołkomu* obwodowego i zatwierdzani przez odpowiednie lokalne organy uchwałodawcze. Procedura powoływania i odwoływania tychże przewodniczących przewiduje konsultacje z prezydentem. Na szczeblu podstawowym (gminnym) przewodniczący rady deputowanych automatycznie zostaje przewodniczącym odpowiedniego komitetu

<sup>28</sup> Е.Г. Крысь, *Правовое обеспечение деятельности органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь*, „Юридический журнал” (2008), № 4 (16), s. 32–36.

<sup>29</sup> *Закон Республики Беларусь от 4 января 2010...* Bliższe omówienie obecnych rozwiązań w przedmiocie samorządu terytorialnego zob. R. Czachor, *Uwarunkowania prawne...*, s. 189–210.

wykonawczego. Kandydatury mogą być zgłaszane zarówno przez radnych danej rady, jak i przewodniczących rad deputowanych wyższego szczebla (rejonowego). O ile procedura ta istotnie odbiega od normy konstytucyjnej (wspomniany art. 119), to jednak nie można mówić o kolizji<sup>30</sup>.

Po 2010 r. istniał zatem względnie stabilny model samorządu lokalnego. Kolejne regulacje prawne w tej materii wprowadzano w celu doskonalenia funkcjonowania i wynikały głównie z konieczności ograniczenia kosztów generowanych przez administrację publiczną. Nowelizacje ustawy o samorządzie lokalnym i miejscowym kierowaniu miały miejsce w 2011 (dwukrotnie), 2012, 2013, 2014 (dwukrotnie), 2016, 2017 i 2018 r. Nie przyniosły jednakże one zmian o charakterze ustrojowym.

W latach 2010–2014 dokonywano stopniowej likwidacji (łączenia) jednostek administracyjno-terytorialnych, a co za tym idzie, również lokalnych rad deputowanych i komitetów wykonawczych. W okresie tym liczba jednostek spadła o 167, tj. o 11% ich ogólnej liczby<sup>31</sup>. W styczniu 2012 r. i grudniu 2014 r. nowelizowano ustawę o podziale administracyjno-terytorialnym Białorusi w celu ułatwienia procesu konsolidacji jednostek. Szczególnie istotne znaczenie dla optymalizacji obecnego modelu samorządu lokalnego posiada dekret z 17 marca 2014 r., który określił zasady tworzenia, reorganizacji i likwidacji miejscowych rad deputowanych, organów miejscowego kierowania<sup>32</sup>.

Zauważalny, szczególnie od 2013 r., nacisk na optymalizację funkcjonowania administracji terenowych należy uznać na uwarunkowany czynnikami dwojako rodzaju. Po pierwsze, wpływ miała pogarszająca się sytuacja makroekonomiczna państwa, po drugie – okoliczności międzynarodowe. W kwietniu 2013 r., na mocy dekretu prezydenckiego<sup>33</sup>, dokonano istotnych zmian: ograniczono liczbę urzędników (wiarygodne dane liczbowe nie są dostępne), w tym administracji samorządowej oraz wprowadzono nowy schemat organizacyjny organów szczebli obwodowego i bazowego.

Od 2014 r. władze państwowe, przy utrzymaniu scentralizowanego modelu administracji terenowej, większy nacisk zaczęły kłaść na spójność administracji i efektywność jej działań. Z pewnością wynikało to z oceny sytuacji międzynarodowej – destabilizującej roli Rosji w regionie Europy Wschodniej (aneksja Krymu, konflikt w Donbasie), co przełożyło się na priorytetowe traktowanie kwestii

<sup>30</sup> Stanowisko takie podziela И.И. Пляхимович, *op. cit.*, s. 639.

<sup>31</sup> М.В. Кобаса et al., *Местное самоуправление в Беларуси. Материалы исследований ПОО «Фонд им. Льва Сапегы» в рамках программного сотрудничества Евросоюза и Совета Европы*, Минск 2017, s. 10–11.

<sup>32</sup> Указ № 128 „О некоторых вопросах, связанных с изменением административно-территориального устройства Республики Беларусь”, [http://kodeksy-by.com/norm\\_akt/source-Президент РБ/type-Указ/12817.03.2014.htm](http://kodeksy-by.com/norm_akt/source-Президент РБ/type-Указ/12817.03.2014.htm) (dostęp: 6.01.2020).

<sup>33</sup> Указ № 168 от 12 апреля 2013 г. О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников, [http://president.gov.by/ru/official\\_documents\\_ru/view/ukaz-168-ot-12-aprelja-2013-g-4813/](http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/ukaz-168-ot-12-aprelja-2013-g-4813/) (dostęp: 6.01.2020).

bezpieczeństwa i możliwości reagowania na zagrożenia<sup>34</sup>. Tym samym czynnik zewnętrzny dodatkowo wpłynął na utrzymanie centralistycznego modelu samorządu lokalnego i podporządkowanie go interesom rządzących.

## Perspektywy reform

Białoruscy badacze stwierdzają konieczność optymalizacji systemu władzy publicznej, centralizację, brak precyzyjnego rozgraniczenia kompetencji lokalnych organów uchwałodawczych i wykonawczych różnych szczebli oraz między organami władzy centralnej a organami samorządowymi, a także ograniczone zasoby materialno-finansowe samorządów na szczeblu gminnym<sup>35</sup>.

W opinii białoruskich naukowców doskonalenie modelu samorządu lokalnego powinno dokonywać się w następujących obszarach:

- decentralizacja: ograniczenie hierarchicznej zależności organów samorządu oraz zwiększenie ich samodzielności;
- doskonalenie bazy normatywnej oraz pełniejsza realizacja norm ustawy z 2010 r. w zakresie działalności rad deputowanych;
- zmiana relacji pomiędzy lokalnymi organami legislatywy i egzekutywy, zwiększenie kompetencji ciał uchwałodawczych kosztem wykonawczych;
- wypracowanie nowego modelu samorządu lokalnego lepiej realizującego zasady decentralizacji i subsydiarności, zmiana podziału administracyjno-terytorialnego kraju na dwustopniowy<sup>36</sup>.

Uwzględniając fakt, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego jest obecnie powszechnie akceptowanym standardem, potencjalne reformy ustroju samorządu na Białorusi powinny obejmować zawarte w tym akcie rozwiązania. Obecnie prawodawstwo Białorusi realizuje 7–8 zasad wspomnianej Karty, podczas gdy ok. 10 nie jest brane pod uwagę wcale<sup>37</sup>. Doprecyzowania wymaga pojęcie samorządu lokalnego, niezbędne wydają się decentralizacja fiskalna i uniezależnienie jednostek samorządu terytorialnego od subwencji i dotacji oraz zniesienie ścisłej hierarchicznej odpowiedzialności organów samorządowych przed organami wyższego szczebla. Konieczne jest również ustawowe wprowadzenie środków ochrony prawnej samorządu.

W najbliższych latach stosunkowo prawdopodobne wydaje się wprowadzenie na Białorusi dwuszczeblowego podziału administracyjno-terytorialnego. Najnowsze prace koncepcyjne zakładają likwidację obwodów w ich dotychczasowym

<sup>34</sup> A. Wilson, *Belarus: from a social contract to a security contract?*, „The Journal of Belarusian Studies” 8 (2016), no. 1, s. 79–92.

<sup>35</sup> А.Н. Бодак, *Повышение эффективности местного управления и самоуправления*, „Юстиция Беларуси” (2007), № 8, с. 45.

<sup>36</sup> А.А. Гарбуз, *Состояние и направления совершенствования местного самоуправления в Республике Беларусь*, „Вестник БарГУ. Серия: исторические науки и археология, экономические науки, юридические науки” (2016), № 4, с. 116.

<sup>37</sup> М.В. Кобаса et al., *op. cit.*, s. 24.

rozumieniu, konsolidację rejonów, tak by ich liczba wahała się w granicach 16–20 oraz konsolidację gmin w oparciu o kryterium funkcjonalności oraz infrastrukturalnej dostępności siedzib gmin z okolicznych miejscowości<sup>38</sup>.

## Functioning of Local Self-Government in the Contemporary Non-Democratic State. The Case of the Republic of Belarus in 1991–2019

### Abstract

The following study is devoted to the changes in the model of local self-government in contemporary Belarus after gaining independence in 1991. The paper's goals are twofold: to present theory regarding decentralisation in the authoritarian states and confront it with modern Belarus. The paper's central thesis is that there were three consecutive periods of the evolution of local self-government. Those were periods of (1) limited decentralisation, (2) re-centralisation being the result of authoritarian tendencies in Belarusian politics, and (3) optimisation within the current model. In fact, throughout all these periods, the local self-government was only a kind of facade having no control over the executive bodies. Reforms introduced between 1996 and 2014 have not changed the overwhelming control power of the central authorities over the local institutions. In the last part of the article, the author puts forth his remarks regarding crucial reforms needed in local self-government.

### Функционирование местного самоуправления в современном недемократическом государстве. Пример Республики Беларусь в 1991–2019 гг.

### Аннотация

Статья посвящена преобразованиям в модели местного самоуправления в Республике Беларусь после обретения ею независимости в 1991 году по настоящее время. У статьи две цели: представить теоретические аспекты децентрализационных реформ в авторитарных государствах и связать их со случаем современной Беларуси. Основным тезисом является утверждение о существовании трех периодов в функционировании местного самоуправления, принципиально отличающихся восприятием его места и роли. Это были последовательно периоды: ограниченной децентрализации, рецентрализации, связанные с нарастанием авторитарных тенденций, а также период оптимизации модели при сохранении крайне ограниченного местного самоуправления. В сущности, во все эти периоды местное самоуправление было своеобразным фасадом, оно было лишено контролируемых им органов исполнительной власти. Изменения, внесенные в последующие годы, особенно после 1996 года, не нарушили фактического господства центральной власти. Статья заканчивается замечаниями, касающимися необходимых реформ в этой сфере.

<sup>38</sup> В Беларуси вместо 6 областей может появиться 15–18 новых округов, <https://thinktanks.by/publication/2018/09/21/v-belarusi-vmesto-6-oblastey-mozhet-poyavitsya-15-18-novyh-okrugov.html> (dostęp: 12.10.2018).

## Bibliografia

### Źródła drukowane

- Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 № 362-3 О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь „О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”*, <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num36/d36275.html> (dostęp: 6.01.2020).
- Закон Республики Беларусь от 12 мая 1997 г. № 32-3 О внесении дополнений в Закон Республики Беларусь „О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”*, <http://arg.pravoby.info/documente/part5/akte5853.htm> (dostęp: 6.01.2020).
- Закон Республики Беларусь от 17 июня 1993 г. № 2424-XII О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь „О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь”*, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zakb1287.htm> (dostęp: 6.01.2020).
- Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617-XII „О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”*, <http://www.levonevski.net/pravo/razdelb/text646/index.html> (dostęp: 6.01.2020).
- Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-3 „О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”*, <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11000108&p2={NRPA}> (dostęp: 6.01.2020).
- Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-3 „Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь”*, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zakb0912.htm> (dostęp: 6.01.2020).
- Закон Республики Беларусь от 6 октября 1994 г. № 3275-XII О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь „О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь”*, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zakb1208.htm> (dostęp: 6.01.2020).
- Закон СССР от 09.04.1990 „Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”*, <http://zaki.ru/pagesnew.php?id=1687> (dostęp: 6.01.2020).
- Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г.*, Минск 1994.
- Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 г. „О принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества”*, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/org328/basic/text0051.htm> (dostęp: 6.01.2020).
- Указ № 128 „О некоторых вопросах, связанных с изменением административно-территориального устройства Республики Беларусь”*, [http://kodeksy-by.com/norm\\_akt/source-Президент РБ/type-Указ/128-17.03.2014.htm](http://kodeksy-by.com/norm_akt/source-Президент РБ/type-Указ/128-17.03.2014.htm) (dostęp: 6.01.2020).
- Указ № 168 от 12 апреля 2013 г. О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников*, [http://president.gov.by/ru/official\\_documents\\_ru/view/ukaz-168-ot-12-aprelja-2013-g-4813/](http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/ukaz-168-ot-12-aprelja-2013-g-4813/) (dostęp: 6.01.2020).
- Указ Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 года № 383 „О проведении реформы органов местного управления и самоуправления”*, <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31100066> (dostęp: 6.01.2020).
- Указ Президента Республики Беларусь от 20 октября 1995 года № 433 „Об утверждении Положения о порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административных единиц, имеющих общий административный центр”*, <http://pravo.newsby.org/belarus/ukaz4/uk433.htm> (dostęp: 6.01.2020).



## Opracowania

- Busygina I., Filippov M., Taukebaeva E., *To decentralize or to continue on the centralization track. The cases of authoritarian regimes in Russia and Kazakhstan*, „Journal of Eurasian Studies” 9 (2018).
- Czachor R., *Koncepcje reformy podziału administracyjno-terytorialnego i ustroju samorządu lokalnego Białorusi (XX–XXI w.)*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne” (2017), nr 47.
- Czachor R., *Niedemokratyczne tendencje w rozwoju systemów politycznych państw postradzieckich a przypadek Republiki Białoruś*, „Studia Politologiczne” 47 (2018).
- Czachor R., *Reformy ustroju samorządu terytorialnego Ukrainy od 1990 do 2016 roku*, „Samorząd Terytorialny” (2018), nr 3 (327).
- 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.
- Gandhi J., *Political Institutions under Dictatorship*, Cambridge 2008.
- Kovalchuk V., Sofinska I., *Zasady decentralizacji władzy i przykłady jej realizacji w warunkach demokratycznej transformacji: doświadczenie Ukrainy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” (2020), nr 1 (53).
- Landry P.F., *Decentralized Authoritarianism in China*, Cambridge 2008.
- Matsuzato K., *A Populist Island in an Ocean of Clan Politics: The Lukashenka Regime as an Exception Among CIS Countries*, „Europe-Asia Studies” 56 (2004), no. 2.
- Wilson A., *Belarus: from a social contract to a security contract?*, „The Journal of Belarusian Studies” 8 (2016), no. 1.
- Бодак А.Н., *Повышение эффективности местного управления и самоуправления*, „Юстиция Беларуси” (2007), № 8.
- В Беларуси вместо 6 областей может появиться 15-18 новых округов*, <https://thinktanks.by/publication/2018/09/21/v-belarusi-vmesto-6-oblastey-mozhet-poyavitsya-15-18-novyh-okrugov.html> (dostęp: 12.10.2018).
- Гарбуз А.А., *Состояние и направления совершенствования местного самоуправления в Республике Беларусь*, „Вестник БарГУ. Серия: исторические науки и археология, экономические науки, юридические науки” (2016), № 4.
- Завадскі А., *Праблемы і перспектывы мясцовага самакіравання ў Беларусі*, Менск 2003.
- Карамышев А.В., Дриц В.И., *Комментарий к Закону Республики Беларусь „О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” от 20.02.1991 г.*, Минск 2003.
- Кобаса М. et al., *Местное самоуправление в Беларуси. Материалы исследований ПОО «Фонд им. Льва Сапегі» в рамках программного сотрудничества Евросоюза и Совета Европы*, Минск 2017.
- Крысь Е.Г., *Правовое обеспечение деятельности органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь*, „Юридический журнал” (2008), № 4 (16).
- Куневич Г.Г., *Совершенствование системы местного управления Беларуси на современном этапе (1991–2015)*, в: *Актуальные проблемы развития административно-правовой науки в Республике Беларусь: история и современное состояние*, ред. Г.А. Василевич, Минск 2017.
- Нагчык П., *Фармаваньне сыстэмы мясцовага кіравання і самакіравання*, в: *Палітычная гісторыя незалежнай Беларусі (да 2006 г.)*, рэд. В. Булгакаў, Беласток–Вільня 2011.
- Пляхимович И.И., *Комментарий к Конституции Республики Беларусь в двух томах*, Т. 2, Минск 2015.
- Сільчанка М.У., Місарэвіч Н.В., *Гісторыя мясцовага самакіравання на Беларусі*, Гродна 2000.

**Rafał Czachor**, dr hab. nauk o polityce, dr nauk prawnych, prof. nadzw. Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Obszary badań: teoria demokratyzacji, systemy polityczne i prawo ustrojowe państw postradzieckich (rczachor@afm.edu.pl).

**Rafał Czachor**, dr hab., post-PhD degree in politics, PhD in law, associated professor at Andrzej Frycz Modrzewski Cracow Academy. Research interests: theory of decmocratisation, political systems and constitutional law of post-Soviet countries (rczachor@afm.edu.pl).