

JACEK SOB CZAK ▶

Pozycja ustrojowa Rady Ministrów w systemie politycznym Białorusi

Dzieje kształtowania się instytucji Rady Ministrów na Białorusi

Ziemie białoruskie przez lata funkcjonowały w ramach Rzeczypospolitej, wchodząc w skład Wielkiego Księstwa Litewskiego. Władzą wykonawczą były więc odpowiednie organy ówczesnego państwa. Historycy prawa widzą je zwykle w Radzie Nieustającej¹, czyli organu, który stanął ponad powołanymi komisjami wielkimi: skarbu² i wojska³, odrębnymi dla Korony i Litwy oraz wspólnej dla obu członów Rzeczypospolitej Komisji Edukacji Narodowej⁴. W dobie reform Sejmu Czteroletniego funkcje najwyższego organu rządowego Rady Ministrów pełnić miała Straż Praw⁵. Ziemie bia-

¹ Volumina Legum (dalej: VL), t. VIII, Petersburg 1860, s. 66–78. Kompetencje i genezę powstania Rady Nieustającej omawia W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917, s. 336–361; idem, *Materiały do genezy i ustanowienia Rady Nieustającej*, Kraków 1919, passim; także W. Filipczak, *Opozycja antykrólewska wobec systemu rządów Rady Nieustającej na Sejmie 1786 r.*, Acta Universitatis Lodzianensis Folia Historica 38, 1990, passim; A. Czaja, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988, passim.

² VL, t. VII, Petersburg 1860, s. 18–22, 311–313.

³ VL, t. VII, s. 29–30; VL, t. VIII, s. 75–76.

⁴ VL, t. VIII, s. 152–153.

⁵ W jej skład wchodził król jako przewodniczący i szef rządu, prymas jako głowa duchowieństwa, a jednocześnie przewodniczący Komisji Edukacji Narodowej, ponadto pięciu ministrów: jeden z marszałków jako minister policji, sprawującej władzę nad miastami

łoruskie podlegały władzy wspomnianych wyżej organów centralnych, ale jest rzeczą jasną, że te ostatnie nie miały swoich siedzib na obszarze Białorusi i Białoruś nie była jedynym obszarem ich działania. Podobna sytuacja miała miejsce w okresie porzobiorowym, kiedy ziemie białoruskie podlegały centralnej administracji Imperium Rosyjskiego. Nie mając własnej państwowości, Białoruś długi czas nie miała i nie mogła mieć własnych centralnych organów władzy wykonawczej. Zaczątki ich zaczęły powstawać się dopiero pod koniec I wojny światowej. Było to pośrednim efektem zwoływania w tym okresie rozmaitych zjazdów i zgromadzeń, które w toku obrad powoływały komitety wykonawcze. Można oczywiście i należy zadać pytanie czy wspomniane organy zasługiwały na miano „rządu”. Wydaje się, że miały one takie ambicje, ale nie posiadały w praktyce możliwości rządzenia, a nawet administrowania. Władza ich była iluzoryczna, możliwości finansowe praktycznie żadne. W praktyce kompetencje ich ograniczały się do Mińska i przyległych terenów⁶. Znacząca grupa

mi, jeden z kanclerzy jako minister pieczęci, czyli spraw wewnętrznych, drugi z kanclerzy jako minister spraw zagranicznych, jeden z hetmanów jako minister wojny, jeden z podskarbich jako minister skarbu, ponadto bez prawa głosu: następca tronu oraz marszałek Sejmu. Ministrów do Straży Praw powoływał król spośród wszystkich ministrów. Prawo odwołania przysługiwało królowi i Sejmowi, który miał możliwość zgłaszania wotum nieufności. Zob. VL, t. IX, Kraków 1889, s. 266–270. Por. także J. Wojakowski, *Straż Praw*, Warszawa 1982, passim.

⁶ Najpierw doszło do zwołania **I Zjazdu Białoruskich Partii i Organizacji** w dniach 25–26 kwietnia 1917 r. oraz powołania **Białoruskiego Komitetu Narodowego**, którego prezesem został ziemianin Roman Skirmunt. I Zjazd rozpoczął swoją działalność jako konferencja Białoruskiej Socjalistycznej Hramady. Ponieważ na tej konferencji obecni byli przedstawiciele Białoruskiej Partii Socjalistów Ludowych i kilku mniejszych organizacji, ogłoszono, iż konferencja staje się I Zjazdem Białoruskich Partii i Organizacji. Podczas II Zjazdu Białoruskich Partii i Organizacji doszło do likwidacji Białoruskiego Komitetu Narodowego. W jego miejsce powstała **Centralna Rada Białoruskich Organizacji i Partii**. We wrześniu 1917 r. część członków Białoruskiej Socjalistycznej Hramady pod wpływem radykalizacji nastrojów społecznych zbliżyła się do koncepcji bolszewickich. Po kolejnym zjeździe Białoruskiej Socjalistycznej Hramady, w październiku 1917 r. zwołana została Centralna Rada Białoruskich Organizacji i Partii, która następnego dnia przyjęła nazwę **Wielkiej Rady Białoruskiej**, łączącej różne siły polityczne i społeczne. Wyłoniony wówczas **Komitet Wykonawczy** stał się organem roboczym tej Rady. Jak stwierdzają O. Łatyszonek i E. Mironowicz, „Wielka Rada Białoruska, której przewodniczącym komitetu wykonawczego został Wiaczesław Adamowicz, wyznaczyła sobie rolę najwyższego organu tymczasowej władzy autonomicznej Białorusi”. Por. O. Łatyszonek, E. Mironowicz, op. cit., s. 132. Pamiętać należy, iż jesienią 1917 r. żołnierze będący Białorusinami

historyków wyraźnie „na wyrost” obdarza wspomniane wyżej organy wykonawcze mianem rządu, mimo że one same dość starannie unikały tego terminu⁷. Zajęcie Mińska i większości obszaru Białorusi przez Niemców stworzyło nową jakość. Pamiętać należy, iż kiedy w lutym 1918 r. rozpoczęły się rokowania pokojowe między Rosją Radziecką a Niemcami, na salę obrad nie zostali wpuszczeni przez Niemców, na życzenie przewodniczącego delegacji radzieckiej Lwa Trockiego, przedstawiciele Białoruskiego Ko-

powołali **Białoruską Centralną Radę Wojskową**, natomiast od 6 marca 1917 r. funkcjonowała w Mińsku **Rada Delegatów Robotniczych i Żołnierskich**, w której bolszewicy uzyskali większość dopiero we wrześniu 1917 r. Rada Delegatów Robotniczych i Żołnierskich przejęła władzę w mieście w początkach listopada 1917 r., tworząc **Komitet Wykonawczy Obwodu Zachodniego i Frontu**, występujący w literaturze pod nazwą **rząd zachodniego obwodu i frontu**. Wielka Rada Białoruska i Centralna Białoruska Rada Wojskowa ogłosiły zwołanie w grudniu 1917 r. w Mińsku zjazdu przedstawicieli całego narodu białoruskiego. Z taką samą inicjatywą niemal jednocześnie wysunął w Piotrogradzie **Białoruski Komitet Terytorialny** przy Wszechrosyjskiej Radzie Delegatów Chłopskich na czele z J. Kanczarem, uzyskując na to zgodę i finansowe wsparcie Ludowego Komisariatu do spraw Narodowościowych, którym kierował Józef Stalin. Początkowo Białoruski Komitet Terytorialny chciał samodzielnie przeprowadzić Zjazd Wszechbiałoruski, ale nie zdołał przejąć inicjatywy z rąk Wielkiej Rady Białoruskiej. Rozpoczęty 15 grudnia 1917 r. **I Zjazd Wszechbiałoruski**, postanowił wyłonić ze swojego składu organ władzy krajowej w postaci **Wszechbiałoruskiej Rady Chłopskich, Żołnierskich i Robotniczych Delegatów**, który miał być „tymczasowym rządem krajowym” i działać w porozumieniu z rządem centralnym odpowiedzialnym przed Radą Delegatów Robotniczych, Żołnierskich i Chłopskich. Uchwała z 15 grudnia 1917 r. została zinterpretowana jako próba ustanowienia białoruskiej władzy radzieckiej z pominięciem bolszewickiego Komitetu Wykonawczego Obwodu Zachodniego i Frontu. W dniu 17 grudnia 1917 r. na rozkaz Aleksandra Miasnikowa, kierującego **Komitetem Wykonawczym Obwodu Zachodniego i Frontu**, miejsce obrad zostało otoczone przez oddziały Frontu Zachodniego, członkowie prezydium Zjazdu zostali aresztowani, a delegatów rozpedzono. Niemniej od 18 grudnia 1917 r. w Mińsku działały dwa rządy: jeden jawny – radziecki, wyłoniony przez **Wojskowo-Rewolucyjny Komitet Frontu Zachodniego** i drugi konspiracyjny, powołany przez I Zjazd Wszechbiałoruski. Zob. O. Łatyszonek, E. Mironowicz, op. cit., s. 127–135. Pamiętać należy, że w kilkanaście dni później, 31 stycznia 1918 r., w Piotrogradzie utworzony został, w wyniku zabiegów Lenina, **Białoruski Komisariat Narodowy**. W tym momencie jednak miasto zostało zajęte przez I Korpus Polski gen. J. Dowbora-Muśnickiego. Wkraczających powitała delegacja Rady Polskiej Ziemi Mińskiej niepretendująca do pozycji rządu oraz Jazep Waronka w imieniu Komitetu Wykonawczego I Zjazdu Wszechbiałoruskiego. Zob. J. DarSKI, op. cit., s. 15.

⁷ Zob. w tym przedmiocie np. Z. Szybieka, *Historia Białorusi 1795–2000*, Lublin 2002, s. 196–230; M. Kosman, *Historia Białorusi*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979, s. 285–293; E. Mironowicz, op. cit., s. 40–51.

mitetu Wykonawczego, czyli organu I Wszechbiałoruskiego Zjazdu. Nie zabronili jednak działania Ludowemu Sekretariatowi Białorusi, powołanemu – jak już wspomniano – przez Komitet Wykonawczy Zjazdu. Komitet Wykonawczy 9 marca 1918 r. wydał Uniwersał (II Hramata Ustawodawcza), w którym proklamował powstanie **Białoruskiej Republiki Ludowej**, mającej być częścią przyszłej Federacji Rosyjskiej. We wspomnianej Hramacie Ustawodawczej wskazano zasady konstytucyjne państwa, stwierdzając, że podstawą ustroju będą zasady socjalistyczne oraz deklarując uznanie praw grup narodowych, zniesienie prywatnej własności ziemi i wprowadzenie ośmiogodzinnego dnia pracy. Do czasu zebrania się Sejmu Ustawodawczego Białorusi władza ustawodawcza miała należeć do Komitetu Wykonawczego I Zjazdu Wszechbiałoruskiego, który później zmienił nazwę na Radę Białoruskiej Republiki Ludowej, a władza wykonawcza do **Sekretariatu Ludowego Białorusi**. Część działaczy Białoruskiego Socjalistycznej Hramady nawiązała kontakt z działającą od 25 stycznia 1918 r. **Wileńską Radą Białoruską**, powołaną przez powstały w 1916 r. w Wilnie **Białoruski Komitet Narodowy**. Kiedy przedstawiciele Wileńskiego Rady Białoruskiej weszli w skład Rady I Zjazdu Wszechbiałoruskiego, ta ostatnia ogłosiła się **Radą Białoruskiej Republiki Ludowej**, promulgując 25 marca 1918 r. III Hramatę Ustawodawczą. W jej treści stwierdzono, że Białoruska Republika Ludowa jest państwem niezależnym i wolnym, które powinno objąć wszelkie ziemie, na których mieszka i posiada przewagę liczebną lud białoruski, a mianowicie: mohylewsczyzna, białoruskie części mińszczyzny, grodzieńszczyzny (z Grodnem i Białymstokiem), wileńszczyzny, witebszczyzny, smoleńszczyzny, czernihowszczyzny i graniczące części sąsiednich guberni zasiedlonych przez Białorusinów⁸. Kiedy w wyniku

⁸ Zob. *Архівы Беларускай Народнай Рэспублікі*, t. 1, cz. 1, nr 130, s. 62–63: III Устаўная Грамата Рады Беларускай Народнай Рэспублікі. III Hramata uznawana jest za akt niepodległości, aczkolwiek w gruncie rzeczy mowa w nim jedynie o niezależności i wolności. Niestosownie m.in. uważa ją za akt niepodległości D. Michaluk, *Białoruska Republika...*, s. 236. Podobny problem wystąpił na Białorusi w 1990 r., kiedy sformułowania użyte w Deklaracji suwerenności państwowej z 15 marca 1990 r. można było interpretować jako świadectwo niepodległości, niezawisłości i niezależności, ale także jako nadanie nowych szerszych uprawnień w ramach ZSRR. Zob. J. Sobczak, *Studia...*, s. 77–78. Ponad połowa Rady składała się ze zwolenników opcji prorosyjskiej i głosowała przeciwko deklaracji z 25 marca 1918 r. Zob. J. Darski, op. cit., s. 15–17. Jednocześnie toczyły się, rozpoczęte 23 kwietnia 1918 r., rozmowy z rządem (Tarybą) Litewskim, któ-

ofensywy wojsk niemieckich, bolszewicy opuścili Mińsk, a wznowił obrady I Zjazd Wszechbiałoruski. Wspomniany wyżej Komitet Wykonawczy Zjazdu Wszechbiałoruskiego powołał 20 lutego 1918 r. Ludowy Sekretariat Białorusi oraz wydał I Hramatę Ustawodawczą (*Уставная Грамата*) 21 lutego 1918 roku⁹. W Hramacie zwrócono się do narodu białoruskiego,

rych skutkiem miało być odrodzenie Wielkiego Księstwa Litewskiego jako federacji Litwy i Białorusi. Warto w tym miejscu przypomnieć, że żądania terytorialne Litwy rozciągały się na północno-zachodnią część Białorusi, obejmując Grodno, Mosty, Lidę i Mołodeczno wraz z linią kolejową łączącą te miasta i sporym pasem przylegającym doń od południa. Od Mołodeczna granica miała bieć ku Dźwinię, linią drugiego rozbioru Rzeczypospolitej, kierując się ku północy i pozostawiając po stronie litewskiej jezioro Narocz, następnie zaś skręcała ku północnemu wschodowi, osiągając granicę łotewską przy Drui, która podobnie jak Brasław, miała należeć do Litwy. Z kolei Polska domagała się granicy według linii R. Dmowskiego, między Dźwinią i Dniestrem, z pozostawieniem po stronie polskiej Połocka i Kamieńca Podolskiego, sięgała ona pasem kilkudziesięciokilometrowej szerokości dalej na wschód od granicy polsko-radzieckiej, ustalonej Traktatem w Rydze w 1921 r. Do Polski miał należeć także Mińsk, a na południe – Wołyń, Równie. Zob. A. Piskozub, *Niepodległa Białoruś z dostępem do morza*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne”, 1997, nr 8, s. 104–105, także W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski. Okres 1918–1939*, t. I, s. 226–230. Zob. także przywołaną przez A. Piskozuba mapę załączoną do książki Waltera Jaegera, *Weissruthenien*, Berlin 1919, zatytułowaną *Karta Bielaruskaj Narodnaj Respubliki vel Carte de la Republique Democratique Blanche-Ruyhenienne*.

⁹ Por. Z. Szybieka, op. cit., s. 212. Warto zauważyć, że na czele Sekretariatu BRL stał przewodniczący, nazywany szczególnie w większości opracowań polskich niezbyt ściśle premierem. W istocie pełnił on funkcję prezesa (przewodniczącego) rady ministrów, którą to rolę spełniał Sekretariat BRL, ale termin premier nie był wówczas w użyciu. Pierwszym przewodniczącym był Jazep Waronka. Warto zauważyć, że członkowie Ludowego Sekretariatu nie nosili nazw *ministrów*, tylko *sekretarzy* odpowiednich resortów. W składzie Sekretariatu zasiadali wówczas: I. Marejeu (sekretarz spraw wewnętrznych), A. Smolicz (sekretarz oświaty), J. Białewicz (sekretarz sprawiedliwości), I. Sierada (sekretarz gospodarki ludowej), W. Redźka (sekretarz ds. komunikacji), G. Bełkind (sekretarz finansów), P. Badunowa (sekretarz opieki społecznej), P. Zlobin (sekretarz spraw wielkoroskich), A. Karacz (sekretarz poczty i telegrafu), P. Kraczeuski (sekretarz kontroli), T. Gryb (sekretarz rolnictwa), K. Jezawitau (sekretarz spraw wojny), M. Gutman (bez teki, wg niektórych źródeł faktycznie sekretarz do spraw żydowskich – jako przedstawiciel Bundu), L. Zajac (kierownik sekretariatu). Sekretariat Ludowy rozpoczął urzędowanie 21 lutego, wówczas w jego skład wchodziło 12 sekretarzy. W dniu 23 lutego do Sekretariatu zostali wprowadzeni W. Redźka i T. Gryb – w ten sposób Sekretariat liczył 14 osób. Jednak w ulotce informacyjnej z 9 maja 1918 r., rozpowszechnianej przez Sekretariat Ludowy stwierdzano, że wówczas w jej skład wchodziło 15 sekretarzy (piętnastym był M. Gutman). Większość w pierwszym składzie Sekretariatu Ludowego BRL stanowili socjaliści. Zob. C. Шына (red.), *Архівы Беларускай Народнай Рэспублікі*, t. 1 w 2 cz., Wilno, New

aby w obliczu zagrożenia okupacją niemiecką wziął w swoje ręce władzę nad krajem. Podkreślano, iż naród białoruski ma prawo do samostanowienia, a mniejszości narodowe (nie wskazane wyraźnie w tekście) mają prawo do autonomii narodowo-personalnej z możliwością używania języka ojczystego, wolności wyznania i prowadzenia działalności politycznej, jednak bez prawa do tworzenia obszarów autonomicznych. W tekście Hramaty nie wspomniano ani słowem o niezależności państwowej, ani nawet o autonomii Białorusi, akcentowano natomiast kwestie społeczne, uznając za główne zadanie wprowadzenie w życie zdobyczy rewolucji¹⁰. Zjazd ten uznawany jest za pierwszy parlament białoruski. Należy podkreślić, iż kompetencje Rady i Sekretariatu Ludowego BRL nie były jasno i ściśle rozdzielone. W praktyce Rada mająca być organem ustawodawczym („przedparlamentem”, jak stwierdził to w 1928 r. A. Łuckiewicz), wykonywała także funkcje o charakterze administracyjnym¹¹. Rzesza nie uznawała ani Rady I Zjazdu, ani Sekretariatu Ludowego, ale dowódca 10. Armii gen. Erich von Falkenhayn pozwolił na ich działalność w sferze oświaty, opieki społecznej, handlu i przemysłu, sprzeciwiając się jedynie tworzeniu białoruskiej armii. Od kwietnia 1918 r. Sekretariat Ludowy rozpoczął działalność administracyjną¹². Niemcy, dopuszczając możliwość powstania w przyszłości

York, Mińsk, Praga 1998, dok. 0088, 0089. Por. także D. Michaluk, *Białoruska Republika Ludowa 1918–1920. U podstaw białoruskiej państwowości*, Toruń 2010, s. 231–233.

¹⁰ Po ogłoszeniu I Hramaty Ludowy Sekretariat poparła mińska Duma Miejska, która nieformalnie pełniła funkcje reprezentacji kraju, gdyż była stale działającą strukturą samorządową. Członkowie Dumy wyrazili jednak przy tym przekonanie, że ustrój demokratyczny, wprowadzony na Białorusi, zagwarantuje wszelkie prawa i możliwości swobodnego rozwoju wszystkim narodom zamieszkującym Białoruś, jednak „w ścisłym związku z demokratyczną Rosją”. Zob. D. Michaluk, op. cit., s. 231.

¹¹ W składzie Rady działały komisje, a pomiędzy posiedzeniami Rady – Prezydium Rady, na czele z przewodniczącym. Funkcjonowanie Rady określał jej statut, nazywany także z pewną przesadą, zwłaszcza w wydawnictwach emigracyjnych Konstytucją Tymczasową. Ф. Турык, *Белорусское движение*, Moskwa 1921, passim. Kiedy ziemie białoruskie stały się terenem zmagają wojennych między Polską a bolszewikami, Rada udała się na emigrację: najpierw na Litwę, potem od 1920 r. siedzibą jej stała się Praga, po zajęciu Pragi przez Niemców w 1938 r. została przeniesiona do Paryża, gdzie rezydowała według niektórych danych aż do 1970 r., następnie siedzibą jej stało się Toronto, a od 1983 r. Nowy Jork. Zob. Oficjalna witryna internetowa Rady BNR, <http://www.radabnr.org/>.

¹² Ogłoszono wówczas język białoruski językiem państwowym i obowiązującym w republice, opracowano zasady ortograficzne i normy gramatyczne, otwarto wiele białoruskich szkół podstawowych (w samym Mińsku 20), 2 gimnazja, seminarium nauczycielskie

zależnego od Rzeszy państwa białoruskiego, traktowali Radę Białoruskiej Republiki Ludowej jako istotny czynnik polityczny, mogący stać się władzą ustawodawczą takiego tworu. Rychło na białoruskiej scenie politycznej doszło do poważnych zmian, powstawały nowe partie. Nie odniosły jednak skutku starania o uznanie Białoruskiej Republiki Ludowej przez Rzeszę Niemiecką. Niemcy już 23 kwietnia 1918 r. uznali niepodległość Litwy i przekazali jej wileńszczyznę – licząc wyraźnie, że na tym tle może dojść do konfliktów między Litwinami a Polakami. Starania Białorusinów wyrażane nawet w dziękczynnych telegramach do cesarza Wilhelma II pozostawały bez echa¹³. Po rozpoczęciu ewakuacji wojsk niemieckich, w październiku 1918 r. Sekretariat Ludowy zmienił nazwę na Radę Ludowych Ministrów, na czele której stanął Anton Łuckiewicz, a w skład której weszli socjaldemokraci i esserzy (Partia Socjalistyczno-Rewolucyjna). Nawet jednak wówczas Niemcy nie godzili się na przekazanie władzy Radzie Ludowych Ministrów. Obszar Białorusi został wkrótce zajęty przez wojska bolszewickie, a Rada Ludowych Ministrów opuściła Białoruś, przenosząc się

w Swisłoczy, duchowne seminarium rzymskokatolickie w Mińsku, Instytut Pedagogiczny w Mińsku, przygotowując się do uruchomienia Uniwersytetu Białoruskiego w Mińsku. Zadbano o to, aby w języku białoruskim wychodziły dzienniki i czasopisma, utworzono białoruski teatr państwowy, powstało też szereg stowarzyszeń kulturalno-oświatowych. Otwarto białoruskie konsulaty w Kijowie, Odessie, Wilnie, Stawropolu oraz w Niemczech, Danii i Turcji, a także wysłano szereg misji dyplomatycznych. Białoruska Republika Ludowa została oficjalnie uznana przez Ukrainę i Litwę, a następnie przez Łotwę, Estonię, Finlandię i Czechosłowację. Nie powiodła się natomiast próba stworzenia własnej terenowej administracji cywilnej. Por. J. Darski, op. cit., s. 17. Zakres terytorialny kompetencji Sekretariatu Ludowego był niewielki. Na zachodzie wyznaczała go linia graniczna z czasów pierwszej okupacji niemieckiej, na południu – granica Ukraińskiej Republiki Ludowej, na wschodzie linia frontu niemiecko-bolszewickiego, przy czym znaczny obszar Białorusi wschodniej znajdował się pod kontrolą I Korpusu J. Dowbora-Muśnickiego, a granica północna była płynna, gdyż do ziem białoruskich znajdujących się na północ od Kobrynia i Prużan zgłaszała pretensje Litwa. Władze białoruskie wydawały swoim obywatelom paszporty, ustaliły, iż herbem państwa będzie Pogoń, a flagą barwy biało-czerwono-białe ustawione horyzontalnie. Zob. Z. Szybieka, op. cit., s. 216–219.

¹³ Wysłanie telegramu część polityków białoruskich uznała wręcz za zdradę i na tym tle doszło do zmiany rządu. Premier J. Waronka podał się do dymisji, a w Radzie większość uzyskały siły centroprawicowe, które utworzyły na początku maja 1918 r. nowy rząd z R. Skirmunt. Po kryzysie w czerwcu 1918 r. stworzony został nowy rząd koalicyjny, którym kierował Iwan Sierada.

do Wilna, potem do Grodna i wreszcie do Kowna¹⁴. Na emigrację udała się także Rada BRL¹⁵.

Po zajęciu Mińska i większości ziem białoruskich przez bolszewików odbyła się VI Północno-Zachodnia Obwodowa (Областная) Konferencja Bolszewików, która ogłosiła się I Zjazdem Komunistycznej Partii (bolszewików) Białorusi. Powołano wówczas, 31 grudnia 1918 r., Tymczasowy Rewolucyjny Robotniczo-Chłopski Rząd Białorusi, który w myśl założeń Józefa Stalina, komisarza spraw narodowościowych w rządzie rosyjskim, miał objąć swoimi kompetencjami gubernie: grodzieńską, homelską, mińską, mohylewską, smoleńską i witebską¹⁶. Przewodniczącym rządu został Zmicier Żyłunowicz, natomiast zwołujący Konferencję A. Miasnikow stał się przewodniczącym Biura Centralnego Komunistycznej Partii (b) Białorusi. Rząd ten 1 stycznia 1919 r. opublikował manifest o utworze-

¹⁴ Między członkami Sekretariatu rychło doszło do wewnętrznych konfliktów, które nasiliły się w wyniku emigracji, wywołanej działaniami wojennymi, przemaszmem wojsk polskich, potem sowieckich. Członkowie Sekretariatu i Rady opuścili Białoruś, udając się najpierw do Kowna, później na krótki czas do Grodna, dalej Berlina, wreszcie do Pragi, potem do Paryża i wreszcie do Toronto, gdzie pozostali przez cały okres międzywojenny, okupację hitlerowską, czasy po II wojnie światowej, aż po dzień dzisiejszy. Warto zauważyć, że emigracja powodowała rozpraszanie składu Sekretariatu i Rady, gdyż nie wszyscy członkowie tych ciał zdołali i chcieli opuścić kolejne miasta, których czasowo organy te urzędowały. Podkreślić też należy, że Toronto stało się miastem, które udzieliło schronienia emigracyjnym rządóm Ukrainy, a po II wojnie światowej także Litwy.

¹⁵ Warto zauważyć, że na czele Rady stał jej przewodniczący, mylnie nazywany w niektórych opracowaniach prezydentem. Funkcje przewodniczącego pełnili kolejno: Jan Sierada (marzec 1918 r. – czerwiec 1918 r.); Jazep Losik (czerwiec 1918 r. – grudzień 1919 r.); Piotr Kreczeuski (grudzień 1919 r. – marzec 1928 r. na emigracji); Wasil Zacharka (marzec 1928 r. – marzec 1943 r. na emigracji); Mikołaj Abramczyk (marzec 1943 r. – maj 1970 r. na emigracji); Wincent Żuk-Hryszkiewicz (maj 1970 r. – listopad 1982 r. na emigracji); Jazep Sażycz (listopad 1982 r. – 1997 r. na emigracji); Iwonka Szymaniec-Surwiłła (od 1997 r. – na emigracji).

¹⁶ Dnia 16 stycznia 1919 r. Komitet Centralny Rosyjskiej Partii Komunistycznej Bolszewików (b) podjął decyzję o „wylączeniu ze składu Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej guberni smoleńskiej, mohylewskiej oraz witebskiej i włączeniu ich do Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej”. Parę dni później przywódcy Białoruskiej Partii Komunistycznej dowiedzieli się od Lenina o projekcie połączenia Białoruskiej SRR z utworzoną 16 grudnia 1918 r. Litewską SRR. Zob. Z. Szybieka, op. cit., s. 231.

niu Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej¹⁷. Działania wojenne spowodowały jednak, że do oficjalnego proklamowania BSRR doszło 31 lipca 1920 roku. W dniu 2 lutego został zwołany do Mińska Wszechbiałoruski Zjazd Rad Delegatów Robotniczych, Chłopskich i Czerwonoarmistów, który zakończył proces tworzenia BSRR, doprowadził do federacji z Rosją Radziecką, przyjął projekt Konstytucji. Do jej uchwalenia formalnie rzecz biorąc doszło jednak 3 marca 1919 roku¹⁸. Wzorem dla niej była Konstytucja Rosyjskiej Federacyjnej Republiki Radzieckiej z 1918 r. Najwyższym organem władzy w Republice ustanowiono Zjazd Rad Białorusi, a w okresach między jego sesjami najwyższa władza należała do wybranego przez Zjazd i odpowiedzialnego przed nim Centralnego Komitetu Wykonawczego¹⁹. Komitet ten dla bieżącego kierowania sprawami państwa i administrowania poszczególnymi działami administracji państwowej powoływał tzw. małe i duże prezydium. To drugie pełniło *de facto* funkcje rządu. Jednocześnie wspomniany Zjazd zgodził się na połączenie radzieckiej Białorusi z radziecką Litwą. Miało to uchronić obie republiki przed Polską. Do formalnego zjednoczenia doszło 27 lutego 1919 r. – w miejsce obu republik pojawia się Litewsko-Białoruska Republika Radziecka ze stolicą w Wilnie, obejmująca gubernie: wileńską, mińską i grodzieńską. W składzie jej rządu z V. Mickievičusem-Kapsukasem na czele nie było ani jednego Białorusina.

Po zajęciu części ziem białoruskich przez wojska polskie Litewsko-Białoruska Socjalistyczna Republika Radziecka przestała istnieć. W dniach od 12 do 14 czerwca 1919 r. odbył się Zjazd Białoruskich Delegatów z wileńszczyzny i grodzieńszczyzny, który poparł ideę stworzenia litewsko-białoruskiego państwa federacyjnego i powołał Centralną Białoruską Radę Wileńszczyzny i Grodzieńszczyzny, na czele której stanął Klaudiusz Duż-Dużeuski. Po zajęciu Mińska przez Polaków 19 września 1919 r. powstał

¹⁷ Manifest o utworzeniu BSRR został ogłoszony w języku rosyjskim, jako miejsce jego publikacji wskazano Mińsk, chociaż faktycznie promulgowano go w Smoleńsku. Do Mińska przedstawiciele rządu przybyli dopiero 5 stycznia 1919 r.

¹⁸ Nosiła ona nazwę Konstytucji Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej – Deklaracja Praw Ludu Pracującego i Wyzyskiwanego Białorusi.

¹⁹ Przewodniczącym tego komitetu został A. Miasnikow, pozbawiając w ten sposób władzy Z. Żyłunowicza. Warto przy tej okazji wspomnieć, że delegaci na wspomnianym Zjeździe ogłosili, iż Rada Białoruskiej Republiki Ludowej jest nielegalna.

Tymczasowy Komitet Narodowy z Alesiem Harunem na czele, który popierał ideę konfederacji Białorusi z Polską, domagając się jednak od rządu polskiego uprzedniego uznania niepodległości Białoruskiej Republiki Ludowej i odnowienia działalności jej Rady. Do Mińska stopniowo przybywali działacze BRL, czasem z bardzo odległych obszarów, m.in. z Berlina, a 10 listopada 1919 r. wznowiła swoją działalność Rada BRL, wkrótce zresztą zdelegalizowana przez władze polskie²⁰.

Ofensywa Armii Czerwonej, rozpoczęta w maju 1920 r., doprowadziła do zajęcia w dniu 11 lipca 1920 r. Mińska. Warto dodać, że miesiąc później oddziały tej armii znalazły się na przedpolach Warszawy. Zajęcie Mińska umożliwiło opublikowanie 31 lipca 1920 r. Deklaracji o powstaniu niepodległej Radzieckiej Socjalistycznej Republiki Białorusi. Granice jej nie zostały wówczas ustalone. Nie doszło także do powołania rządu. Funkcje rządu pełnił Komitet Wojenno-Rewolucyjny z Aleksandrem Czarwiakowem na czele, utworzony w oparciu o Miński Wojenny Komitet Rewolucyjny, powstały przed zajęciem Mińska przez bolszewików²¹. W wyniku kontrofensywy polskiej Mińsk ponownie na krótko (15–17 października 1920 r.) znalazł się w rękach władz polskich.

W dniu 25 października 1920 r. armia gen. Stanisława Bułak-Bałachowicza²² ruszyła do walki o Białoruś z zamiarem przebiccia się do Mińska,

²⁰ Po delegalizacji Rada BRL przeniosła się do Kowna i stąd kierowana przez Wacława Łastouskiego, rozpoczęła zabiegi o niepodległość Białorusi w sojuszu z Litwinami. Tymczasowy Białoruski Komitet Narodowy domagał się zjednoczenia białoruskiego ruchu narodowego i zwołania II Kongresu (Zjazdu) Wszechbiałoruskiego, który winien zdecydować o dalszym losie Białorusi.

²¹ W skład Komitetu weszli przywódcy białoruskich Esserów i członkowie Bundu. Przywódcy BRL nie uznali utworzenia Radzieckiej Socjalistycznej Republiki Białorusi, uznając wprowadzenie władzy radzieckiej za okupację.

²² Stanisław Bułak-Bałachowicz był synem Białorusina i Polki. Do dnia dzisiejszego wśród historyków trwają spory o jego przynależność etniczną. Jako agronom z wykształcenia, w okresie I wojny światowej rozpoczął służbę w stopniu szeregowca, aby zakończyć ją jako generał-major. Od początku pierwszej wojny światowej w 1914 służył w armii rosyjskiej i wkrótce odznaczył się w walkach koło Sochaczewa i Kowna. W 1915 został awansowany na stopień oficerski i trafił do oddziału podpułkownika Leonida Punina, gdzie został dowódcą szwadronu. Wojnę skończył jako rotmistrz sztabowy odznaczony trzema Krzyżami Św. Jerzego, orderami Św. Stanisława, Św. Anny, Św. Włodzimierza. Po rewolucji w Rosji przez krótki czas był w armii bolszewików, po czym wraz ze swoim I. pułkiem łuckim przedarł się spod Pskowa do Estonii, gdzie walczył w różnych formacjach „białych”, między innymi w armii gen. Mikołaja Judenicza – zresztą

także Białorusina z pochodzenia. Szczególnie odznaczył się, dowodząc korpusem, który zdobył na bolszewikach Gdow, a następnie razem z wojskami estońskimi gen. Laidonera Psków, za co w 1919 r. został awansowany do stopnia generała majora. Był niewątpliwie utalentowanym wojskowym. W październiku 1919 r. gen. S. Bułak-Bałachowicz nawiązał kontakt z kierownictwem Białoruskiej Republiki Ludowej za pośrednictwem misji wojskowo-dyplomatycznej BRL na Łotwie i w Estonii, której przewodniczył płk. K. Jezawitau. W dniu 14 listopada 1919 r. gen. S. Bułak-Bałachowicz wydał oficjalny komunikat o wynikach spotkania, stwierdzając, że gotów jest walczyć o niepodległość Białorusi pod białoruskimi sztandarami i zwrócił się jednocześnie z prośbą o nadanie mu obywatelstwa Białoruskiej Republiki Ludowej. Już następnego dnia płk K. Jezawitau oficjalnie potwierdził przyjęcie propozycji. W dniu 8 lutego 1920 r. misja wojskowo-dyplomatyczna zwróciła się do wodza naczelnego Wojska Polskiego z listem, w którym stwierdziła, że podpisanie przez Estonię pokoju z bolszewikami zmusza dowodzoną przez gen. S. Bułak-Bałachowicza do bezczynności, prosząc o przerwienie oddziału na front polsko-sowiecki. Chciano jednak zachować kontrolę polityczną nad oddziałem, w związku z czym proszono, aby podlegał on dowództwu Białoruskiej Komisji Wojskowej, stwierdzając, że w oparciu o ten oddział winny zostać sformowane białoruskie siły zbrojne. Z punktu widzenia politycznego, proponowana konstrukcja była co najmniej trudna do zaakceptowania, gdyż z jednej strony oddział podlegać miał dowództwu polskiemu, z drugiej zależny winien był być od władz białoruskich. W tym ostatnim przypadku jednak chyba raczej politycznie, niż w znaczeniu militarnym. Została ona jednak przyjęta przez stronę polską, dla której w sytuacji ciężkich walk liczyło się wsparcie każdej jednostki. Po nawiązaniu kontaktu z Naczelnym Dowództwem Wojska Polskiego, gen. S. Bułak-Bałachowicz dokonał w marcu 1920 r. na czele oddziału 896 kawalerzystów śmiałego rajdu z Estonii przez pozycje bolszewików na polską stronę frontu koło Dyneburga na Łotwie. Po reorganizacji w Brześciu nad Bugiem oddział gen. Stanisława Bułak-Bałachowicza brał od czerwca 1920 r. udział w walkach na froncie polsko-bolszewickim na obszarze Polesia. Pojawienie się silnego oddziału wojsk zwanych w oficjalnych dokumentach, zarówno przez gen. S. Bułak-Bałachowicza, jak i przez Radę Białoruskiej Republiki Ludowej, „Samodzielnym Oddziałem Wojsk Białoruskiej Republiki Ludowej w Krajach Nadbałtyckich”, miało istotne znaczenie dla wzmocnienia pozycji Białoruskiego Komitetu Wojskowego, który dość niemrawo prowadził akcję werbną do oddziałów białoruskich. Po odwróceniu wojsk polskich, od 15 sierpnia 1920 r. walczył w bitwie warszawskiej, a następnie na kierunku Włodawa–Pińsk, zdobywając 26 września Pińsk. Warto przy tym zauważyć, że podległe Białoruskiemu Komitetowi Wojskowemu oddziały praktycznie nie wzięły udziału w działaniach zbrojnych i zostały ewakuowane do Łodzi. Akcja ta została przeprowadzona na tyle nieumiejętnie, że większa część korpusu oficerskiego tych oddziałów trafiła do sowieckiej niewoli. Rozkazem Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego z 28 września 1920 r. wojska gen. S. Bułak-Bałachowicza zostały określone jako Ochotnicza Sprzymierzona Armia. Zob. w tym temacie T. Paluszyński, *Stanisław Bułak-Bałachowicz w estońskiej wojnie narodowo-wyzwoleńczej w latach 1918–1919*, „Poznańskie Zeszyty Humanistyczne”, t. VI, Poznań 2006, s. 81–99; T. Paluszyński, *Przejsie oddziału generała Stanisława Bułak-Bałachowicza z Estonii do Polski (marzec 1920 roku)*, [w:] J. Kiwerska, B. Koszel, D. Matelski

który miał się stać stolicą nowego państwa białoruskiego²³. Politycznym zapleczem tej inicjatywy miał być siedmioosobowy Białoruski Komitet Polityczny²⁴, który miał objąć władzę po zajęciu terytorium Białorusi. Mimo zawarcia rozejmu między Polską a stroną sowiecką w Rydze 12 października 1920 r. armia gen. Stanisława Bułak-Bałachowicza, nazwana przez niego teraz mianem Rosyjskiej Ludowej Armii Ochotniczej, podjęła samodzielne działania bojowe na obszarze Białorusi zajętej przez bolszewików. Po zajęciu Turowa, Petrykowa i 10 listopada 1920 r. Mozyrza, gen. S. Bułak-Bałachowicz ogłosił niepodległość wyzwolonej części Białorusi²⁵. Z tą chwilą Białoruski Komitet Polityczny przekształcił się w Rząd Białoruskiej Republiki Ludowej, stając się – jak stwierdza się w literaturze – pierwszym

(red.), *Polska i Europa w XIX–XX wieku. Studia historyczno-politologiczne*, Poznań 1992, s. 109–124; J. Cisek, *Białoruskie oddziały gen. Stanisława Bułak-Bałachowicza w polityce Józefa Piłsudskiego w okresie wojny polsko-bolszewickiej (marzec–grudzień 1920)*. Rozprawa doktorska napisana w 1993 r. w Instytucie Historii Uniwersytetu Wrocławskiego pod kierunkiem prof. Wojciecha Wrzesińskiego; P. Simanskij, *Kampania białoruska Rosyjskiej Armii Ludowo-Ochotniczej gen. S. Bułak-Bałachowicza w 1920 r.*, „Bellona”, t. XXXVII, 1931, s. 196–232; M. Cabanowski, *Generał Stanisław Bułak-Bałachowicz. Zapomniany bohater*, Warszawa 1993, s. 204; O. Łatyszonek, *Białoruskie formacje wojskowe 1917–1923*, Białystok 1995, passim; O. Łatyszonek, *Spod czerwonej gwiazdy pod biały krzyż*, „Zeszyty Naukowe Muzeum Wojska”, nr 6, Białystok 1992; Z. Karpus, O. Łatyszonek, *Życiorys gen. Stanisława Bułak-Bałachowicza*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne” (Białystok), 1995, nr 2 (4), s. 160–169; Z. Karpus, *Wschodni Sojusznicy Polski w wojnie 1920 roku. Oddziały wojskowe ukraińskie, rosyjskie, kozackie i białoruskie w Polsce w latach 1919–1920*, Toruń 1999, passim; M. Patelski, *Generał Stanisław Bułak-Bałachowicz – kontrowersje wokół postaci*, [w:] M. Iwanow (red.), *Białoruś trudna droga do demokracji*, Wrocław 2006.

²³ Wśród oddziałów S. Bułak-Bałachowicza walczyli Białorusini z różnych części Białorusi: z dzisieńszczyzny, ziemi naddziwińskiej, witebszczyzny, mińszczyzny, słupszczyzny, Polesia i białostoczczyzny. Jednak nie stanowili nawet połowy składu osobowego. Według danych polskiego dowódcztwa było ich jedynie 21% składu osobowego, nieco ponad 200 w oddziale, który liczył w marcu 1920 r. 96 oficerów i 797 szeregowych. Z. Karpus, *Białoruskie formacje wojskowe w Polsce 1919–1921*, [w:] *Pomorze – Polska – Europa. Studia i materiały z dziejów XIX i XX wieku*, Toruń 1995, s. 164 i nast. W momencie wkroczenia na ziemię białoruskie liczba żołnierzy-Białorusinów stopniowo wzrastała, zdaniem O. Łatyszona jesienią 1920 r. było już ich przynajmniej 2000, ale ciągle stanowili mniejszość.

²⁴ W skład jego weszli m.in. Władysław Adamowicz, Paweł Alaksiuk, Radosław Astrouski.

²⁵ J. Grzybowski, *Białorusini w polskich regularnych formacjach wojskowych w latach 1918–1945*, Warszawa 2006, s. 67.

białoruskim rządem, mającym realną władzę nad chociażby częścią białoruskiego terytorium²⁶. Ostatecznie plan zajęcia Białorusi przez gen. S. Bułak-Bałachowicza nie udał się, gdyż nie miał on dostatecznego wsparcia ze strony Polski, a jednocześnie nie powiódł się także marsz gen. P. Wrangla na Moskwę i L. Żeligowskiego na Kowno. Po kilku dniach i kontrofensywie oddziałów bolszewickich jego armia została zmuszona do wycofania się do Polski. Gen. Stanisław Bułak-Bałachowicz przekroczył granicę Polski 28 listopada w ślad za głównymi siłami swojej armii, która następnie została w Polsce internowana.

W okresie od 1917 r. do grudnia 1920 r. na Białorusi powstawały, jak widać, rozmaite organy władzy wykonawczej, związane z różnymi ośrodkami politycznymi. Były to jednak efemerydy. Członkowie tych ciał częstokroć pełni najlepszych chęci, nie byli jednak w stanie sprawnie administrować obszarem, nad którym sprawowali faktyczną władzę. W gruncie rzeczy działania tych organów stymulowane były operacjami wojskowymi. Na przebieg ich – jeśli nie liczyć krótkiego epizodu związanego z działalnością gen. Stanisława Bułak-Bałachowicza – wspomniane organy wykonawcze nie miały najmniejszego wpływu. Białoruś nie była podmiotem, a przedmiotem rywalizacji wojskowej między Rosją, Niemcami, a później także Polską. Nie potrafiono także w tym okresie w sposób jasny określić kompetencji egzekutywy i wytyczyć granic między jej działaniami a uprawnieniami legislatywy. W pewnym sensie tłumaczy to, dlaczego tak starannie unikano określenia *rząd* w nazewnictwie organów wykonawczych. Pamiętać należy, że wbrew obiegowym opiniom, wśród białoruskich działaczy politycznych od początku, od I Wszechbiałoruskiego Zjazdu, zwolennicy całkowitej niepodległości znajdowali się w mniejszości²⁷. Nazywanie *rzą-*

²⁶ Z. Szybieka, op. cit., s. 250. Premierem został Wiaczesław Adamowicz (starszy), Paweł Alaksziuk został wicepremierem i ministrem spraw zagranicznych, Jury Sinkiewicz – ministrem gospodarki, Radosław Astrouski – ministrem oświaty, pułkownik Bielajeu – ministrem wojny. Rząd nadał S. Bułak-Bałachowiczowi stanowisko naczelnika państwa białoruskiego.

²⁷ Jak to zauważył płk K. Jezawitau, w czasie Zjazdu zarysowały się cztery koncepcje dotyczące politycznej przyszłości Białorusi. Pierwsza z nich zakładała utworzenie Białorusi jako demokratycznej republiki w federacji z Rosją. Drugą grupę stanowili białoruscy autonomiści, którzy opowiadali się za szeroką autonomią polityczną, za własną białoruską administracją, z Białoruską Krajową Radą na czele, ale bali się oderwania od Rosji. Kolejna grupa, składająca się głównie z delegatów z mohylewsczyzny i smoleńcz-

dem organu, który zajmować się miał jedynie bieżącą administracją obszaru, stanowiącego co najwyżej republikę cieszącą się autonomią polityczną i kulturalną, musiało wydawać się wówczas nieporozumieniem.

Rada Ministrów Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej

Na przełomie listopada i grudnia 1920 r. w Mińsku odbył się III Zjazd KPB(b), który w imieniu władz radzieckich utworzył nową administrację państwową. Na jej czele stanął A. Czarwiakou, który połączył w swoich rękach stanowiska przewodniczącego Centralnego Komitetu Wykonawczego, czyli *quasi-parlamentu* i Rady Komisarzy Ludowych. Na odbytym kilka dni później II Zjeździe BSRR dokonano nowelizacji Konstytucji, wprowadzając instytucję Rady Komisarzy Ludowych. Stała się ona faktycznie rządem kierującym sprawami państwa²⁸. Na początku 1921 r.

szyzny, opowiadała się za utworzeniem obwodu białoruskiego w ramach państwa rosyjskiego i gotowa była kontentować się autonomią kulturalną lub narodowo-etnograficzną. Czwarta grupa – składająca się z tzw. asymilatorów, opowiadała się za całkowitym zlaniem się Białorusi z Rosją. Zwolenników niepodległej Białorusi praktycznie nie było, natomiast sama chęć nazwania Białorusi *republiką* wywoływała oburzenie i kłótnie. Przeciwko niej występowali szczególnie gorąco przedstawiciele ziemstw powiatowych oraz delegaci chłopscy. Zob. K. Езавітаў, *Першы Ўсебеларускі Кангрэс*, „Беларуская Мінуўшчына” 1993, nr 1, s. 25–29; por. także D. Michaluk, op. cit., s. 194–195. Stanisław Rudowicz konstatował nawet pojawienie się na Zjeździe dwóch odmiennych systemów wartości, wyrastających z dwóch kręgów cywilizacyjnych, rosyjskiego i europejskiego. Pierwszy, jako wartość najwyższą traktował państwo, podporządkowujące sobie wszystkie aspekty życia mieszkańców. Drugi na plan pierwszy wysuwał jednostkę. Niechęć do powołania Białorusi jako niepodległej republiki była charakterystyczne nie tylko dla uczestników I Zjazdu, ale także dla innych środowisk politycznych. Wszecchiałoruska Rada Delegatów Robotniczych, Żołnierskich i Chłopskich wyraźnie podkreślała, że powstaje po to, aby odsunąć zagrożenie oddzielenia Białorusi od Rosji. W wydanej przez wspomnianą Radę rezolucji nie padały terminy *Białoruska Republika* ani *Białoruska Republika Ludowa* – mowa była o Białorusi, na której terytorium miano wprowadzić ustrój republikański.

²⁸ Powołano wówczas komisariaty ludowe jako odpowiedniki ministerstw następujących rodzajów: spraw zagranicznych, wojskowości, sprawiedliwości, pracy, opieki społecznej, edukacji, finansów, rolnictwa, łączności, opieki zdrowotnej, żywnościowy oraz Radę Gospodarki Narodowej, Inspekcję Robotniczo-Chłopską i Nadzwyczajną Komisję Białorusi. Na ich czele stali członkowie Rady, odpowiedzialni za poszczególne działy. Powoływał ich Centralny Komitet Wykonawczy na wniosek Rady Komisarzy Ludowych,

podpisana została umowa między Rosyjską Federacyjną SRR i Białoruską SRR o zespoleniu w celach obronnych oraz umowa dotycząca budownictwa państwowego o wprowadzeniu wspólnych dla obu państw Komisariatów Ludowych: spraw wojskowych i morskich, gospodarki, handlu zagranicznego, finansów pracy, transportu oraz poczty i telegrafu. Oznaczało to w praktyce podporządkowanie administracji państwowej na terenie Białoruskiej SRR władzom centralnym w Moskwie.

W 1922 r. Białoruś weszła w skład ZSRR jako formalnie niezależna republika²⁹. Na IV Zjeździe Rad Białoruskiej Socjalistycznej Republiki, 18 grudnia 1922 r. uchwalono deklarację o utworzeniu ZSRR. Formalnie układ o utworzeniu ZSRR przyjęto 30 grudnia 1922 r. na Wszechzwiązkowym Zjeździe Rad, w którym brała udział także delegacja białoruska. Wspomniana deklaracja i układ znalazły się następnie w pierwszej Konstytucji ZSRR, ratyfikowanej przez Wszechzwiązkowy Zjazd Rad 31 stycznia 1924 r.

Terytorium Białorusi po zakończeniu działań wojennych było niewielkie. W myśl traktatu ryskiego podpisanego 18 marca 1921 r. składało się z sześciu powiatów dawniejszej guberni mińskiej: bobrujskiego, borysowskiego, ihumieńskiego (od 1923 r. nosił nazwę czerwińskiego), mozyrskiego, części mińskiego i słuckiego³⁰. W marcu 1923 r. VII Zjazd KPB podjął

a w okresie między jego posiedzeniami – prezydium CKW, które od tej pory stało się organem kierowniczym CKW. Zob. J. Zielinski, *Rząd Republiki Białorusi...*, s. 18.

²⁹ *Декларация об образовании СССР, принята I Всесоюзным съездом Советов в Москве, 30 декабря 1922 года*, А.С. Орлов (red.) „Хрестоматия по истории России с древнейших времен до наших дней”, Moskwa 1999. *Договор об образовании СССР*, 29 декабря 1922 г. Z. Shybieka, op. cit., s. 262–263. Forma wejścia Białorusi w skład Związku Radzieckiego ma istotne znaczenie dla oceny podmiotowości prawnomiędzynarodowej Białorusi, co okazało się bardzo istotne po rozpadzie ZSRR. Zob. w tym przedmiocie П. П. Кремнев, *Образование и прекращение существования СССР как субъекта международного права*, автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Moskwa 2000, s. 9; tenże, *Договор об образовании СССР 1922 г. – международно-правовое соглашение*, „Вестник Московского университета”, Серия 11 „Право”, 2000, nr 3; tenże, *К вопросу о праве союзных республик на свободный выход из СССР*, „Вестник Московского университета”, Серия 11 „Право”, 2000, nr 4.

³⁰ Terytorium niepodległej Białorusi miało więc powierzchnię 59,6 tys. km². Pod względem gospodarczym, a także politycznym Białoruś okrojona nie tylko od zachodu, ale także od wschodu i południa była organizmem państwowym, dość osobliwym nawet jak na europejskie stosunki geopolityczne po I wojnie światowej. Warto zauważyć, że po traktacie ryskim (Dz. U. 1921, Nr 49, poz. 301), w którego zawarciu Białorusini nie

uchwałę, w której stwierdzono, że dla odrodzenia radzieckiej Białorusi niezbędne jest włączenie do jej terytorium sąsiednich regionów „zgodnie z ich historyczną, ekonomiczną i narodowo-kulturalną specyfiką”³¹. W wykonaniu tej uchwały Prezydium Wszechzwiązkowego Komitetu Wykonawczego w dniu 7 kwietnia 1924 r. wydało decyzję o przekazaniu Białorusi piętnastu powiatów ze składu guberni: witebskiej, smoleńskiej i homelskiej³². W grudniu 1926 r. nastąpiło kolejne rozszerzenie terytorium Białorusi o ziemie wchodzących w skład Ukraińskiej SRR powiatów homelskiego i rzeczyckiego³³.

uczestniczyli, Polsce przypadły ziemie, które władze Białoruskiej SRR uważały za wchodzące formalnie w skład tego państwa, chociaż nie kontrolowały całego tego terytorium.

³¹ Uchwała ta była uzgodniona z KC RKP(b). Odpowiednie uchwały wystosowali także delegaci zjazdów rad robotniczych, chłopskich i czerwonoarmijnych z Homla i Witebska.

³² Dzięki temu terytorium Republiki zwiększyło się dwukrotnie do 110,5 tys. km². Zamieszkiwało na nim ponad 4 mln mieszkańców. Zob. O. Łatyszonek, E. Mironowicz, op. cit., s. 150.

³³ W ten sposób powierzchnia Białorusi powiększyła się do 125 tys. km², a liczba ludności wzrosła do 5 mln. Wśród nich wg spisu z 1926 r. 80,6% stanowili Białorusini, 8,2% Żydzi, 7,7% Rosjanie, 2% Polacy, 1,5% inne narodowości. Zob. P. Eberhardt, *Przemiany narodowościowe na Białorusi*, Warszawa 1994, s. 73–88. P. Eberhardt zwrócił uwagę na fakt, że na terytorium Białorusi znajdowało się znacznie więcej Polaków, niż odnotował to rosyjski spis z 1897 r. i to mimo masowej repatriacji i ucieczki ludności polskiej z centralnej i wschodniej Białorusi. Wskazuje to jego zdaniem na tendencyjność spisu z 1897 r. Najwięcej procentowo Polaków mieszkało w okręgu mińskim. Białoruś po rozszerzeniu w 1926 r. składała się z 12 okręgów: mińskiego, bobrujskiego, borysławskiego, witebskiego, homelskiego, kalinińskiego, mohylewskiego, mozyrskiego, orszańskiego, połockiego, słuckiego i rzeczyckiego. Warto przy tym zauważyć, że jedynie 42,2% Polaków posługiwało się na co dzień językiem polskim. Jak podkreśla P. Eberhardt, w owym czasie identyfikacja ludności polskiej nie była związana z językiem, nie była też oparta na wzorcach kultury ludowej, genetycznie i tradycyjnie polskiej. Identyfikacja z polskością uwarunkowana była wyznaniowo i ona miała charakter decydujący. Istniała jednak silnie zakorzeniona pamięć o tradycjach szlacheckich z czasów przedrozbiorowych. Białoruscy działacze polityczni stali na stanowisku, że jedynie ci katolicy, którzy posługują się językiem polskim oraz urodzili się w Polsce, mają prawo uważać się za Polaków. Pozostali powinni stać się Białorusinami. Zob. P. Eberhardt, *Przemiany...*, s. 76. Istniejący stereotyp, łączący polskość z katolicyzmem, był bardzo silnie ugruntowany wśród autochtonicznej ludności pogranicza polsko-białoruskiego. Fakt posługiwania się gwarą, będącą mieszaniną języka białoruskiego i polskiego sprawił, że język tracił znaczenie jako kryterium narodowościowe. Zob. P. Eberhardt, *Między Rosją a Niemcami*, Warszawa 1996, s. 146. Wypada zauważyć, że Białorusini domagali się od KC WKP(b) znacznie większego obszaru, a mianowicie guberni homelskiej i trzech powiatów należących do guberni pskowskiej

Po utworzeniu Związku Radzieckiego Zjazd Rad Białorusi w dniu 11 kwietnia 1927 r. uchwalił Konstytucję, która uwzględniała regulacje związane z powstaniem państwa związkowego. Najwyższym przedstawicielskim organem władzy państwowej stał się Zjazd Rady Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej – Centralny Komitet Wykonawczy Białoruskiej SRR. Z kolei Centralny Komitet Wykonawczy wybierał ze swego składu Prezydium Centralnego Komitetu BSRR, które w okresie między sesjami Centralnego Komitetu Wykonawczego było najważniejszym organem władzy państwowej. Rząd republiki jako organ władzy wykonawczej nosił nazwę Rady Komisarzy Ludowych BSRR³⁴. W tym okresie administracja obejmowała trzy rodzaje resortów. Pierwsze miały charakter związkowy. Mieściły się wśród nich komisariaty ludowe: spraw zagranicznych, wojska i marynarki wojennej, marynarki³⁵, handlu zagranicznego, komunikacji oraz poczt i telegrafów. Pełnomocnicy tych komisariatów wchodziłi w skład Rady Komisarzy Ludowych BSRR. W drugiej grupie znajdowały się komisariaty: aprowizacji, finansów, pracy oraz inspekcji robotniczo-chłopskiej, a także rada gospodarki narodowej, które podporządkowano Centralnemu Komitetowi Wykonawczemu BSRR. Miały one jednak swoje związkowe odpowiedniki na poziomie ZSRR i winny kierować się dyrektywami stosownych komisariatów ludowych ZSRR. Wyłącznie republikański charakter miały resorty: spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, oświaty, zdrowia, opieki społecznej oraz rolnictwa. Ustrój egzekutywy zmieniła nowa Konstytucja BSRR, uchwalona 19 lutego 1937 r.³⁶, a wzorowana na

(wieliskiego, newelskiego i siebieskiego). Zob. w tym przedmiocie Z. Szybieka, op. cit., s. 263–264.

³⁴ J. Zieliński, op. cit., s. 20; А. Ф. Вишнеўскі, І. А. Саракавік, *Гісторыя дзяржавы і права Беларусі*, Mińsk 1997, s. 80.

³⁵ Istnienie Komisariatu Marynarki w republice, która nie posiadała dostępu do morza musi budzić pewne zdziwienie. Nie mniej pamiętać należy, że na Białorusi w okresie ZSRR istniała Wyższa Szkoła Morska.

³⁶ *Коституцыя (Основной Закон) Беларускай Советскай Соцыялістычнаскай Рэспублікі*, Mińsk 1937. Warto w tym momencie zwrócić uwagę, że w myśl art. 25 Konstytucji z 1937 r., teksty ustaw przyjmowanych przez Radę Najwyższą BSRR winny były być publikowane w języku białoruskim, a także rosyjskim, polskim i żydowskim (*еврейским*) – czyli w jidysz, po podpisaniu przez przewodniczącego i sekretarza Prezydium Rady Najwyższej BSRR. Jest to o tyle ciekawe, że liczba Polaków w ówczesnych granicach BSRR była stosunkowo mała, co potwierdzają także współczesne analizy polskie. Być może był to jednak język komunikacji znany i rozumiany przez ludność, któ-

Konstytucji ZSRR z grudnia 1936 r. Przyjęła ona model struktury i organizacji władzy państwowej, a także nazewnictwo organów i sposób ich powoływania, według ustaleń Konstytucji ZSRR³⁷. Naczelnym organem władzy państwowej była Rada Najwyższa BSRR, natomiast naczelnym organem wykonawczym i zarządzającym – Rada Komisarzy Ludowych, odpowiedzialna przed Radą Najwyższą BSRR, a w okresie między sesjami, przed Prezydium Rady Najwyższej. Radę Komisarzy Ludowych powoływała Rada Najwyższa, ale jej Prezydium było uprawnione do dokonywania zmian w zakresie zmian Rady Komisarzy Ludowych. W skład Rady Komisarzy Ludowych wchodziło: przewodniczący, jego zastępcy oraz komisarze, kierujący poszczególnymi działami administracji oraz przewodniczący państwowej Komisji Planowania. Wprowadzono podział komisariatów na republikańskie, do których zaliczono zajmujące się: oświatą, przemysłem terenowym, gospodarką komunalną i opieką; związkowo-republikańskie, w ramach których znalazły się resorty przemysłu spożywczego, przemysłu lekkiego, przemysłu drzewnego, rolnictwa, sowchozów zbożowych i hodowlanych (sic!), finansów, handlu wewnętrznego, sprawiedliwości i ochrony zdrowia. Komisariaty związkowo-republikańskie kierowały podległymi im działami z wyłączeniem przedsiębiorstw wymienionych w spisie, zatwierdzonym przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR. Były one z jednej strony podporządkowane rządowi republikańskiemu, z dru-

ra nie poczuwała się do związków z narodem polskim. Stosunki między organami władzy wykonawczej i ustawodawczej Białorusi oraz ZSRR w sposób przejrzysty przedstawia I.Н. Кузнецов, В.А Шелкопляс, *История государства и права Республики Беларусь. Учебное пособие*, Mińsk 1998, s. 112 i nast. Zob. także К.Н. Кунцевич, *Конституционное право Республики Беларусь*, Могилев 2000; Р.А. Васілевіч, Т.І. Доўнар, Я.А. Юхо, *Гісторыя канстытуцыйнага права Беларусі*, Mińsk 2001.

³⁷ Najwyższym organem władzy państwowej ZSRR była wówczas wybierana na 4 lata Rada Najwyższa ZSRR, która składała się z dwóch izb: Rady Związku i Rady Narodowości. Delegaci do pierwszej byli wybierani przez obywateli całego ZSRR w stosunku 1 delegat na 300 tys. mieszkańców, natomiast Rada Narodowości składała się z przedstawicieli republik związkowych – po 25 delegatów z każdej republiki, republik autonomicznych – po 11 delegatów, obwodów autonomicznych – po 5 delegatów i okręgów narodowościowych – po 1 delegacie. Rada Najwyższa wybierała prezydium Rady Najwyższej – stały kolegialny organ władzy najwyższej, pełniący funkcję głowy państwa oraz najwyższy organ wykonawczy i zarządzający – Radę Ministrów, mającą koordynować działalność ministerstw, a za pośrednictwem rad ministrów republik związkowych – kierować pracą utworzonych w 1957 r. rad gospodarki narodowej administracyjnych rejonów gospodarczych.

giej – ogólnozwiązkowemu. Rada Komisarzy Ludowych podejmowała uchwały i wydawała rozporządzenia, mogła także uchylać decyzje komisarzy ludowych w obwodach oraz obwodowych, rejonowych i miejskich komitetów wykonawczych rad delegatów ludu pracującego. W 1977 r. Rada Najwyższa ZSRR uchwaliła nową Konstytucję ZSRR. Stała się ona podstawą przyjęcia przez Radę Najwyższą Białoruskiej SRR nowej ustawy zasadniczej z 14 kwietnia 1978 roku³⁸. W myśl tej ustawy, najwyższym organem władzy państwowej pozostała Rada Najwyższa BSRR, a najwyższym organem władzy wykonawczej – Rada Ministrów BSRR – rząd BSRR³⁹. Radę Ministrów powoływała Rada Najwyższa BSRR, przed którą rząd składał co roku sprawozdanie ze swojej działalności. Zakres działania i uprawnienia rządu określały z jednej strony akty normatywne, przyjęte przez Radę Najwyższą BSRR, z drugiej strony – Radę Najwyższą i Radę Ministrów ZSRR, a począwszy od 1989 r., dodatkowo przez Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR. Rada Ministrów BSRR składała się z przewodniczącego, jego pierwszych zastępców i zastępców, ministrów oraz przewodniczących komitetów państwowych. Na wniosek przewodniczącego Rady Ministrów skład Rady Ministrów mógł być uzupełniony przez Radę Najwyższą BSRR o kierowników innych organów państwowych. Rada Ministrów BSRR koordynowała pracę republikańskich i związkowo-republikańskich ministerstw i komitetów. Nadal jednak organy związkowo-republikańskie BSRR miały obowiązek realizowania decyzji odpowiednich związkowo-republikańskich ministerstw i komitetów ZSRR. W składzie rządu istniało prezydium Rady Ministrów będące stałym organem kierowniczym, tak więc system władzy wykonawczej BSRR był dość skomplikowany i mocno zhierarchizowany⁴⁰.

³⁸ *Канстытуцыя (асноўны закон) Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі*, Mińsk 1978.

³⁹ Tak więc w nazewnictwie zrezygnowano z terminu Rada Komisarzy Ludowych, które to określenie wyszło z urzędowego użycia w marcu 1946 r., najpierw na poziomie związkowym, a następnie począwszy od 26 marca 1946 r. na obszarze Białorusi, kiedy to Radę Komisarzy Ludowych przemianowano na Radę Ministrów, a poszczególne komisariaty na ministerstwa. U podstaw tej decyzji leżała chęć zbliżenia nazewnictwa używanego w Związku Radzieckim do terminologii znanej na Zachodzie.

⁴⁰ W literaturze zwraca się uwagę, że Rada Najwyższa ZSRR realizowała politykę Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, nadając formę prawną określonym przez partię kierunkom działania.

Zmiany w zakresie władzy wykonawczej nastąpiły po powstaniu niepodległego państwa 25 sierpnia 1991 r., z chwilą nadania przez Radę Najwyższą BSRR statusu ustawy konstytucyjnej Deklaracji Rady Najwyższej BSRR z dnia 27 lipca 1990 r. o suwerenności państwowej Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej⁴¹. W wyniku nowelizacji Konstytucji, Radzie Ministrów powierzono funkcje najwyższego organu władzy wykonawczej i organu zarządzającego sprawami państwa, odpowiedzialnego przed Radą Najwyższą, która miała prawo powoływania i odwoływania całego składu rządu, przewodniczącego Rady Ministrów i ministrów oraz kierowników urzędów centralnych. W praktyce Rada Najwyższa z mocy Konstytucji nie tylko tworzyła strukturę organów wykonawczych, ale uchylała akty premiera i całej Rady Ministrów. Mogła także uchwalić wotum nieufności dla rządu. Pozycja premiera stała się znacząco słabsza od tej, jaką cieszył się on w czasach istnienia ZSRR. Przedstawiał wprawdzie propozycję składu rządu, ale decyzje w tym przedmiocie podejmowała Rada Najwyższa, głosując nad poszczególnymi kandydatami. Przejściowo pozbawiono także premiera prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, które posiadał wcześniej. Dopiero z czasem uzyskał on prawo wydawania dekretów z mocą ustawy⁴².

Pozycja ustrojowa rządu w myśl konstytucji z 1994 r.

Uchwalenie 15 marca 1994 r. Konstytucji Republiki Białoruś zmieniło wyraźnie pozycję rządu jako organu władzy wykonawczej. Rząd został związany bardzo silnie z władzą prezydenta tak dalece, że postanowienia dotyczące zasad jego funkcjonowania zamieszczono w rozdziale poświęconym prezydentowi. Zmieniło się także nazewnictwo. Konstytucja zrezygnowała z terminu *Rada Ministrów* na korzyść *Gabinetu Ministrów*, który miał realizować zadania władzy wykonawczej, której emanacją był prezydent. W treści ustawy zasadniczej stwierdzono jednoznacznie, że dla realizacji kompetencji

⁴¹ Закон Республики Беларусь от 25 августа 1991 г. № 1017-XII О придании статуса конституционного закона Декларации Верховного Совета Республики Беларусь о государственном суверенитете Республики Беларусь, „Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР”, 1990, nr 28, s. 425.

⁴² J. Zieliński, op. cit., s. 26.

władzy wykonawczej w dziedzinach gospodarki, polityki międzynarodowej, obrony, bezpieczeństwa narodowego, ochrony porządku obywatelskiego i innych sferach zarządzania państwowego tworzony jest – przy prezydencie – Gabinet Ministrów. Kompetencje Gabinetu Ministrów określać miała, w myśl art. 108 Konstytucji, ustawa o Gabinetie Ministrów. W Konstytucji wyraźnie zaznaczono, że po wyborze nowego Prezydenta, Gabinet Ministrów składa na jego ręce dymisję – co wyraźnie wskazuje na związek Gabinetu z osobą Prezydenta. Trudno jednak utożsamiać Gabinet z Kancelarią Prezydenta w polskim znaczeniu tego terminu. Prezydent Białorusi dla realizacji tych zadań, które np. w Polsce spoczywają na Kancelarii Prezydenta, ma, jak już zauważono wyżej, Administrację Prezydenta. Członkowie Gabinetu Ministrów, w myśl pierwotnego tekstu Konstytucji z 1994 r., mieli być powoływani i odwoływani ze stanowiska przez Prezydenta. Premier, jego zastępcy, ministrowie: spraw zagranicznych, finansów, obrony, spraw wewnętrznych, Przewodniczący Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego (КГБ) mieli być powoływani i odwoływani ze stanowiska przez Prezydenta za zgodą Rady Najwyższej. Do zadań Premiera należało bezpośrednio kierownictwo działalnością Gabinetu Ministrów, podpisywanie aktów wydawanych przez Gabinet Ministrów, które miały obowiązywać na całym terenie Białorusi oraz wykonywanie innych powierzonych mu funkcji. Rada Najwyższa miała prawo wysłuchania sprawozdania każdego z członków Gabinetu Ministrów w kwestii wykonywania ustaw. W przypadku naruszenia przez członka Gabinetu Ministrów Konstytucji i ustaw, Rada Najwyższa miała prawo zwrócić się do Prezydenta o rozważenie potrzeby przedterminowego⁴³ zwolnienia takiego członka Gabinetu ze stanowiska⁴⁴.

Konstytucja Białorusi traktuje o rządzie w rozdziale 5 części IV, w której uregulowano zasady funkcjonowania i strukturę najważniejszych organów władzy państwowej – Prezydenta, Parlamentu, Rządu i Sądownictwa. W rozdziale 5 znalazły się przepisy określające charakter Rady Ministrów, jej skład, tryb jej kształtowania, kadencję, kompetencje, zasady funkcjonowania, akty prawne przez nią wydawane. Określając strukturę najważniej-

⁴³ Użycie w Konstytucji określenia *przedterminowe* (датэрміновы) musi budzić zdziwienie, zważywszy, że Gabinet Ministrów nie był organem kadencyjnym.

⁴⁴ К.Н. Кунцевич, *Конституционное право Республики Беларусь*, Mińsk 2000, s. 34 i nast.; 106 i nast.; 125–130.

szych organów państwowych, Konstytucja usytuowała Radę Ministrów po Prezydencie i parlamencie. Jest to niewątpliwie konsekwencją tego, że w systemie politycznym Białorusi rząd „w swej działalności” podlega prezydentowi i odpowiada przed parlamentem. Powyższe stwierdzenie ma istotne znaczenie, gdyż wprawdzie funkcja głowy państwa, czyli prezydenta, i szefa rządu – premiera – jest rozdzielona, co pozwalałoby zaliczyć system białoruski do parlamentarnego systemu rządu, który opiera się na tzw. podwójnej egzekutywie, czyli rozdzieleniu funkcji głowy państwa i szefa rządu, ale podporządkowanie rządu prezydentowi zbliża ten system do prezydialnego systemu rządów⁴⁵. Dodać należy, że w parlamentarnym systemie rządów obok modelu zasadzającego się na przewadze kompetencji szefa rządu nad prezydentem, oraz modelu dominacji parlamentu nad władzą wykonawczą, znany jest także model dominacji prezydenta. Jeśli by przyjąć, że system polityczny

⁴⁵ W literaturze politologicznej funkcjonują różne podziały systemów politycznych. Nie wdając się w ich analizę, wypada jedynie wskazać, że z uwagi na relacje między głową państwa, parlamentem i rządem zwykle się wyróżniać: system rządów parlamentarno-gabinetowych, parlamentarno-komitetowych (rządów konwentu) oraz system rządów prezydenckich. Niekiedy również system semiprezydencki (półprezydencki) łączący w sobie elementy systemu prezydenckiego i parlamentarno-gabinetowego. Natomiast ze względu na relacje między głową państwa a premierem oraz z uwagi na zasady odpowiedzialności rządu, wyróżnia się: prezydialny i parlamentarne systemy rządów. Prezydialny system rządów zasadza się na tzw. zamkniętej egzekutywie, co oznacza, że funkcje głowy państwa i szefa rządu pełni ta sama osoba. Parlamentarny system rządów opiera się na tzw. podwójnej egzekutywie, tj. na rozdzieleniu funkcji głowy państwa i szefa rządu. W praktyce w ramach parlamentarnego systemu rządów najczęściej spotykany jest model niemiecki (kanclerski) oraz model francuski (premierowsko-prezydencki). Zob. w tym przedmiocie J. Szymanek, *Modele systemów rządów, wstęp do analizy porównawczej*, „Studia Prawnicze”, 2005, nr 3, s. 5 i n.; J. Sobczak, *Podstawy wiedzy o państwie i prawie*, Poznań 2002, s. 76–82, także T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Warszawa 2007, s. 164 i nast. K.A. Wojtaszczyk dzieli systemy polityczne na parlamentarno-gabinetowy, kanclerski, klasyczny prezydencki, półprezydencki, prezydencki wschodni, parlamentarno-komitetowy. Zob. K.A. Wojtaszczyk, *Państwo współczesne*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2003, s. 252 i nast. R. Herbut operując pojęciem reżimów politycznych – których nie można chyba jednak utożsamiać z pojęciem systemów politycznych, gdyż reżim to raczej ogół metod, jakimi posługuje się aparat państwowy w stosunkach z ludnością oraz zasady, jakimi kieruje się on w tych stosunkach, to także styl rządzenia, określający faktyczne stosunki między strukturami organizacyjnymi państwa a ludnością – wyróżnia reżimy demokratyczne i niedemokratyczne. Do tych ostatnich zalicza: autorytarne, totalitarne, natomiast do demokratycznych – parlamentarno-gabinetowe, prezydenckie oraz semiprezydenckie. Zob. R. Herbut, *Reżim polityczny*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2000, s. 507–508.

Białorusi sytuuje się w parlamentarnym systemie rządów, wówczas niewątpliwie należałoby uznać, że mamy tu do czynienia z tym ostatnim modelem.

W myśl art. 106 Konstytucji władzę wykonawczą w Republice Białoruś „sprawuje rząd – Rada Ministrów Republiki Białoruś – centralny⁴⁶ organ administracji państwowej”. Takie określenie władzy wykonawczej, w którym dla określenia rządu użyto jeszcze dwóch dodatkowych terminów „Rada Ministrów” i „centralny organ administracji państwowej” jest dość rzadko spotykane w europejskich systemach konstytucyjnych. Trudno dobiec powodów dla których białoruski ustrojodawca uciekł się do takiego rozwiązania⁴⁷. Warto zauważyć, że Konstytucja Białorusi nie przewiduje istnienia innych centralnych organów administracji państwowej. Wśród organów władzy wykonawczej znane są także inne, ale zajmują one niższą pozycję ustrojową. Kompetencje, zasady organizacji działania rządu określa oprócz Konstytucji także ustawa o radzie ministrów Republiki Białoruś z 23 lipca 2008 r.⁴⁸. Skład Rady Ministrów określał początkowo dekret prezydenta⁴⁹, który uchylony został następnie dekretem z dnia 5 maja 2006 r.⁵⁰

⁴⁶ Należy zauważyć, że w niektórych opracowaniach polskich niewątpliwie omyłkowo stwierdzono, że z art. 106 Konstytucji wynika, że rząd jest „naczelnym organem administracji państwowej”, por. J. Zieliński, op. cit., s. 31. Tymczasem z tekstu Konstytucji wynika jednoznacznie, że *исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный* (zaznaczenie moje – K.K.) *орган государственного управления*.

⁴⁷ Kwestii tej nie rozwiązuje też Г.А. Василевич, *Конституция Республики Беларусь...*, s. 399, ani tenże, *Конституционное право Республика Беларусь*, Mińsk 2009, s. 262–263. W treści obu tych prac ograniczono się jedynie do skonstatowania, iż tego typu określenie rządu praktycznie jest niespotykane w tradycji państw Europy Zachodniej.

⁴⁸ Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424–3 О Совете Министров Республики Беларусь, „Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь” 2008, nr 184, poz. 2/1521. Ustawa ta zastąpiła wcześniejszą ustawę Закон Республики Беларусь от 7 июля 1998 года О Совете Министров Республики Беларусь „Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь” 1998, nr 29–30, s. 466.

⁴⁹ Указ Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 г. № 516 О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, „Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь” 2001, nr 92, 1/3078 z późn. zm.

⁵⁰ Указ Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 О структуре Правительства Республики Беларусь, „Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь” 2006, nr 74, 1/7567.

W wyniku wprowadzenia do tekstu Konstytucji z 1994 r. późniejszych poprawek, wrócono do nazwy Rada Ministrów, stwierdzając, że władzę wykonawczą w Republice Białoruś sprawuje rząd – Rada Ministrów Republiki Białoruś – jako centralny organ administracji państwowej⁵¹ – podległy Prezydentowi i odpowiadający przed Parlamentem⁵². Rząd⁵³, w myśl obowiązującej Konstytucji, składa się z premiera⁵⁴, zastępców premiera⁵⁵ (w literaturze polskiej zastępców premiera Białorusi mylnie nazywa się czasem wicepremierami, co prowadzić może do całkowicie jałowych rozważań o różnicy kompetencji między zastępcami premiera a wicepremierami

⁵¹ Исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления. Wypada zauważyć, że w literaturze polskiej mylnie niekiedy uważa się, że Rada Ministrów jest naczelnym organem administracji państwowej. W istocie takim terminem Konstytucja się nie posługuje. Zob. w tym przedmiocie błędnie J. Zieliński, op. cit., s. 31–32.

⁵² Ustrojodawca w treści art. 106 i w niektórych innych przepisach tekstu Konstytucji z 1994 r. z późniejszymi poprawkami, używa terminu *Parlament*. Jest to niezbyt ściśle, zważywszy, że tytuł Rozdziału IV brzmi *Parlament – Zgromadzenie Narodowe*, a art. 90 Konstytucji – jako pierwszy w tym Rozdziale – mówiąc o Parlamencie jako o Zgromadzeniu Narodowym, stwierdza, że składa się on z dwóch izb: Izby Reprezentantów i Rady Republiki. W tej sytuacji, jako uprawnione należy uznać synonimiczne używanie obu terminów: *Parlament* i *Zgromadzenie Narodowe*. Względ na puryzm prawniczy nakazywałby jednak wtedy, kiedy mowa o władzy ustawodawczej, użyć pełnej jej nazwy, tj. *Parlament – Zgromadzenie Narodowe Republiki Białoruś*. Wydaje się, że pozostawienie nazwy *Zgromadzenie Narodowe* (*Национальное Собрание*) stanowiło ukłon w stronę wcześniej istniejących nazw organów władzy ustawodawczej. Zob. w tym przedmiocie niżej, podrozdział poświęcony władzy ustawodawczej.

⁵³ W obecnie obowiązującym tekście Konstytucji mowa niekiedy, aczkolwiek dość rzadko o *członkach rządu*. Pojęcie to nie jest jasno zdefiniowane w literaturze, wydaje się, że pod wspomnianym określeniem należy rozumieć wszystkie osoby zasiadające w Radzie Ministrów, a nie tylko premiera, jego zastępców i ministrów.

⁵⁴ Termin *premier* występuje po raz pierwszy w Konstytucji z 1994 r. w wersji pierwotnej. W ustawodawstwie radzieckim osoba kierująca rządem określana była mianem *przewodniczącego Rady Ministrów*. Z punktu widzenia ustrojowego premier jest kierownikiem organu kolegialnego, posiada jednak uprawnienia indywidualne, właściwe dla centralnego organu administracji państwowej.

⁵⁵ Zastępca premiera powołany jest do realizacji zadań premiera, wskazanych w Konstytucji i ustawach, oraz do koordynacji działań określonych działów administracji państwowej. Faktycznie może on spełniać część funkcji przyznanых premierowi, a także występuje w roli osoby nadzorującej określone ministerstwa. Закон о Совете Министров Республики Беларусь, НРПАРБ, 2008, nr 184, poz. 2/1521.

mi⁵⁶) i ministrów⁵⁷. W skład jego mogą wchodzić także kierownicy innych republikańskich organów administracji państwowej⁵⁸. W myśl art. 84 pkt 7 obowiązującej Konstytucji, strukturę rządu określa Prezydent⁵⁹. Premiera mianuje Prezydent za zgodą Izby Reprezentantów, która winna wyrazić

⁵⁶ Zob. J. Zieliński, op. cit., s. 33. Pewnym usprawiedliwieniem może być fakt, że w systemie prawnym Polski istnieje różnica między *sekretarzem stanu* i *podsekretarzem stanu* – tak jeden, jak i drugi nazywany jest potocznie wiceministrem, ale różnica kompetencji i status obu tych urzędników bardzo poważnie się różni. Pamiętać należy, że minister to także tylko sekretarz stanu.

⁵⁷ Minister – to organ jednoosobowy, któremu powierzono określony dział administracji państwowej, ale jednocześnie członek organu kolegialnego – Rady Ministrów. W myśl dekretu z mocą ustawy Prezydenta o strukturze rządu Republiki Białoruś (*o структуре Правительства Республики Беларусь*, НРПАРБ, 2006, Nr 74, poz. 1/7567) w skład Rady Ministrów wchodzi ministrowie: architektury i budownictwa, spraw wewnętrznych, gospodarki mieszkaniowo-komunalnej, ochrony zdrowia, spraw zagranicznych, informacji, kultury, gospodarki leśnej, obrony, oświaty, podatków, sytuacji nadzwyczajnych, zasobów naturalnych i ochrony środowiska, przemysłu, łączności i informatyzacji, rolnictwa i przemysłu spożywczego, sportu i turystyki, handlu, transportu i komunikacji, pracy i ochrony socjalnej, finansów, gospodarki, energetyki, sprawiedliwości. Ponadto zasiadają w Radzie Ministrów kierownicy: Komitetu bezpieczeństwa państwowego (КГБ – pamiętać należy, że struktura Komitetu istnieje nadal na Białorusi, mimo że w Federacji Rosyjskiej funkcje jej przejęła Federalna Służba Bezpieczeństwa); Państwowego wojskowo-przemysłowego komitetu; Państwowego komitetu do spraw mienia (Государственный комитет по имуществу); Państwowego komitetu do spraw nauki i technologii; Państwowego komitetu standaryzacji; Państwowego komitetu straży granicznej; Państwowego komitetu celnego. W dekrete wymieniono także państwowe przedsiębiorstwa i zakłady podporządkowane wprost Radzie Ministrów. Wypada zauważyć, że relacjonując skład Rady Ministrów, powołany po wyborach w 2006 r., J. Zieliński mylnie zaliczył do Rady Ministrów, jako komitety: archiwów i procedur, geodezji i kartografii, następstw katastrofy czarnobylskiej elektrowni atomowej. W istocie nie są to komitety przy Radzie Ministrów, lecz odpowiednie departamenty w różnych ministerstwach, utworzone przywołanym wyżej dekretem z mocą ustawy. Zob. J. Zieliński, op. cit., s. 46.

⁵⁸ W myśl dekretu z mocą ustawy Prezydenta 8 апреля 2006 г. Nr 206 О полномочиях Правительства Республики Беларусь, w skład Rady Ministrów wchodzi z urzędu: szef (*глава*) Administracji Prezydenta, przewodniczący Komitetu kontroli państwowej, Przewodniczący Zarządu Banku Narodowego, przewodniczący Prezydium Narodowej Akademii Nauk Białorusi, przewodniczący Zarządu Białoruskiego Republikańskiego związku stowarzyszeń konsumenckich. Wejście w skład rządu przewodniczącego Prezydium Narodowej Akademii Nauk z punktu widzenia standardów europejskich musi budzić pewne zdziwienie.

⁵⁹ Prawdą jest, że ustawa o Radzie Ministrów, powtarzając wspomniany przepis, nie określa liczby i rodzaju składników tej struktury. Struktura ta określona została obecnie

swoje stanowisko nie później niż w terminie dwóch tygodni od przedstawienia kandydatury premiera przez Prezydenta. W przypadku dwukrotnego odrzucenia przez Izbę Reprezentantów wniosku o mianowanie premiera, Prezydent ma prawo wyznaczyć na to stanowisko osobę pełniącą obowiązki premiera, rozwiązać Izbę Reprezentantów i zarządzić nowe wybory. Konstytucja nie przewiduje żadnych wymogów, jakie winien spełnić kandydat na premiera lub członka rządu. Kwestia nie została także uregulowana przez ustawę szczególną⁶⁰. Z Konstytucji nie wynika, w jakim trybie powoływani są członkowie rządu. Z art. 5 ustawy o Radzie Ministrów wynika, że zastępcy premiera, ministrowie i przewodniczący komitetów państwowych powoływani są przez Prezydenta, który nie musi w przedmiocie tych nominacji zasięgać opinii premiera, ani Izby Reprezentantów. Tak więc poszczególni ministrowi zależni są bezpośrednio od niego, a premier nie ma formalnie żadnego wpływu na skład Rady, którą kieruje⁶¹. Niemniej premier kierując bezpośrednio pracami rządu, w myśl Konstytucji ponosi osobistą odpowiedzialność za jego pracę. Premier podpisuje także rozporządzenia (*постановления*)⁶² rządu, mające moc obowiązku-

w Указ Президента Республики Беларусь с 5 мая 2006 г. № 289 о структуре Правительства Республики Беларусь (НРПАРБ, 2006, № 74, поз. 1/7567).

⁶⁰ Funkcjonowanie Rady Ministrów regulowane jest przez szereg ustaw szczególnych. Najważniejszą z nich jest ustawa z dnia 23 lipca 2008 r. o Radzie Ministrów (*Закон о Совете Министров Республики Беларусь*, НРПАРБ, 2008, № 184, поз. 2/1521, zm. *Закон Республики Беларусь от 31 декабря 2009 г. № 114-3 НРПАРБ*, 2010, № 15, поз. 2/1666). Ponadto materii tej dotyczą: Указ Президента Республики Беларусь с 8 апреля 2006 г. № 206 О полномочиях Правительства Республики Беларусь, НРПАРБ, 2006, № 58, поз. 1/7438; Указ Президента Республики Беларусь с 5 мая 2006 г. № 289 о структуре Правительства Республики Беларусь, НРПАРБ, 2006, № 74, поз. 1/7567; Постановление Совета Министров Республики Беларусь 14 февраля 2009 г. № 193 о Регламенте Совета Министров Республики Беларусь, НРПАРБ, 2009, № 53, поз. 5/29310; Постановление Совета Министров Республики Беларусь 30 ноября 2001 г. № 1729 об Аппарате Совета Министров Республики Беларусь, НРПАРБ, 2002, № 2, поз. 5/9632.

⁶¹ Art. 5, *Закон о Совете Министров Республики Беларусь*, НРПАРБ, 2008, № 184, поз. 2/1521.

⁶² W oryginale *постановление*. Termin ten *постановление* zarówno w białoruskim, jak i w rosyjskim systemie prawnym używany jest na oznaczenie podstawowych aktów normatywnych wydawanych przez centralne organy władzy państwowej, zarówno kolegialne, jak i jednoosobowe. W polskiej literaturze naukowej termin ten bywa tłumaczony jako *postanowienie* lub *uchwała*. Obie te formy wydają się niezbyt prawidłowe,

jąca na całym terytorium Republiki, wydaje w granicach swoich kompetencji rozporządzenia, informuje Prezydenta o podstawowych kierunkach działalności rządu i o jego wszystkich ważniejszych decyzjach, wykonuje także inne funkcje związane z organizacją i działalnością rządu. W terminie dwóch miesięcy po mianowaniu przedstawia Parlamentowi (Izbie Reprezentantów i Radzie Republiki) program działania rządu, a w przypadku jego odrzucenia, przedstawia powtórny program działalności rządu w ciągu dwóch miesięcy. Po przedstawieniu programu działania, a także z każdego innego powodu, którego Konstytucja nie precyzuje, określając go jedynie jako konkretny powód, może złożyć Izbie Reprezentantów wniosek o udzielenie wotum zaufania. W przypadku odmowy udzielenia wotum zaufania, Prezydent w ciągu 10 dni ma prawo podjąć decyzję o dymisji rządu lub o rozwiązaniu Izby Reprezentantów i zarządzeniu nowych wyborów. W tym ostatnim przypadku rząd oczywiście będzie kontynuował wykonywanie swoich obowiązków. Rząd, a także każdy jego członek ma prawo złożyć na ręce Prezydenta dymisję, jeżeli uzna za niemożliwe wykonywanie nałożonych na niego obowiązków. W razie wyrażenia przez Izbę Reprezentantów wotum nieufności, rząd ma obowiązek podać się do dymisji, komunikując to Prezydentowi. Dodać należy, że Prezydent ma prawo z własnej inicjatywy podjąć decyzję o odwołaniu rządu i zdymisjonowaniu każdego członka rządu. W przypadku odwołania lub dymisji rządu Prezydent powierza mu dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowego rządu.

W myśl obowiązującego tekstu Konstytucji (art. 107) rząd kieruje systemem podległych mu organów administracji państwowej i innych or-

a właściwszą jest *rozporządzenie*. Wypada zwrócić uwagę, że w polskim systemie prawnym termin *rozporządzenie* używany jest na oznaczenie aktów normatywnych o charakterze podstawowym, wydawanych przez organy władzy wykonawczej (Radę Ministrów, ministrów, a nawet Prezydenta – przy czym niektóre rozporządzenia w przeszłości mogły mieć moc ustawy). Za tym, iż termin *постановление* winien być tłumaczony jako *rozporządzenie* przemawia także to, że w ten właśnie sposób tłumaczy je *Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь*, pod. red. С. М. Шахрай, Moskwa 1997. Wprawdzie wydawnictwo to dotyczy rosyjskiego systemu prawnego, ale po pierwsze, stanowił on wzór dla systemu białoruskiego, który przejął z języka rosyjskiego całą siatkę pojęciową, przy czym większość aktów normatywnych, a ostatnio wszystkie wydawane są w języku rosyjskim, po drugie, w ramach Związku Białorusi i Rosji ma, zgodnie z odpowiednimi umowami, dojść do pełnej homogenizacji i harmonizacji prawa.

ganów władzy wykonawczej, opracowuje podstawowe kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz podejmuje środki zapewniające ich realizację, opracowuje i przedstawia Prezydentowi w celu przedłożenia Parlamentowi projekt budżetu i sprawozdania z jego wykonania. Ponadto zabezpiecza realizację jednolitej polityki gospodarczej, finansowej, kredytowej i pieniężnej, państwowej polityki w sferze kultury, edukacji, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, zabezpieczenia socjalnego i płacy. Określa także sposoby zabezpieczenia praw i swobód obywatelskich, ochronę interesów państwa, bezpieczeństwa narodowego i zdolności obronnej, ochrony własności i porządku publicznego oraz walki z przestępczością. Rząd występuje także jako właściciel majątku będącego własnością republiki, organizuje zarządzanie własnością państwową, zabezpiecza wykonanie Konstytucji, ustaw i rozporządzeń, a także dekretów i rozporządzeń Prezydenta. Ma prawo uchylać akty ministerstw i innych republikańskich organów administracji państwowej⁶³. Wykonuje wreszcie wszelkie inne obowiązki nałożone na niego przez Konstytucję, ustawy i akty Prezydenta.

Konstytucja nie wspomina nic o Prezydium Rady Ministrów. Niemniej organ taki przewidziała ustawa o Radzie Ministrów. W myśl tej ustawy Prezydium Rady Ministrów składa się z: premiera, jego zastępców, szefa Administracji Prezydenta, przewodniczącego Komitetu kontroli państwowej, przewodniczącego Zarządu Banku Narodowego, ministra gospodarki, ministra finansów, ministra spraw zagranicznych⁶⁴.

W celu organizacji i kontroli wykonania podejmowanych przez Radę Ministrów zadań i decyzji, ustawa o Radzie Ministrów przewidziała powołanie Aparatu Rady Ministrów, który działa na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów. Kierownik Aparatu ma status ministra. Jest on powoływany i odwoływany ze stanowiska przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów⁶⁵.

⁶³ W literaturze podkreśla się, że kompetencje rządu ograniczają się do sfery działalności gospodarczej, budżetu i finansów, pracy, kultury, ochrony środowiska i sensie nominalnym do spraw wewnętrznych, zagranicznych i wojskowych. Por. M. Maszkiewicz, *Republika Białoruś*, s. 77.

⁶⁴ Art. 34 ustawy o Radzie Ministrów (Закон о Совете Министров Республики Беларусь, НРПАРБ, 2008, Nr 184, poz. 2/1521)

⁶⁵ Art. 39 ustawy o Radzie Ministrów (Закон о Совете Министров Республики Беларусь, НРПАРБ, 2008, Nr 184, poz. 2/1521). Zob. także Постановление Совета Ми-

Zarówno Rada Ministrów, jak i jej Prezydium obradują na posiedzeniach zwoływanych przez premiera. Posiedzenia Prezydium Rady Ministrów odbywają się wedle potrzeby, jednak nie rzadziej niż raz w miesiącu. Posiedzenia Rady Ministrów – w zależności od potrzeby, ale nie rzadziej, niż raz na trzy miesiące⁶⁶. Porządek posiedzeń Rady Ministrów i jej Prezydium określa plan posiedzeń, zatwierdzany przez Rząd. Sprawy nieprzewidziane włącza się do porządku posiedzeń na wniosek Premiera, a w razie jego nieobecności – pierwszego zastępcy. Z prawa bezpośredniego wnoszenia spraw na posiedzenie rządu korzystają nie tylko kierownicy centralnych organów administracji państwowej, ale także terenowe organy wykonawcze, jednak z wyłączeniem obwodowych komitetów wykonawczych i mińskiego miejskiego komitetu wykonawczego. Tryb przygotowania projektów aktów prawnych reguluje ustawa⁶⁷. Rada Ministrów i jej Prezydium podejmują decyzje w formie uchwał, które w razie pozytywnego głosowania, stają się rozporządzeniami. W Radzie Ministrów decyduje większość głosów obecnych, a w przypadku równego ich rozłożenia, o wyniku stanowi głos przewodniczącego. Dla ważności obrad Prezydium koniecznym jest, aby uczestniczyła w jego obradach ponad połowa ustawowej liczby członków. Decyzje, tak samo jak podczas obrad Rady Ministrów, zapadają większością głosów, a w razie równego ich rozłożenia – rozstrzyga głos przewodniczącego. W sprawach pilnych, nie wymagających dyskusji, uchwały mogą być podejmowane obiegami, przy czym każdy z członków Prezydium winien wypowiedzieć się przed ostatecznym podjęciem decyzji. Uchwalone rozporządzenia podpisuje premier, a w razie jego nieobecności – pierw-

нистов Республики Беларусь 30 ноября 2001 г. № 1729 об Аппарате Совета Министров Республики Беларусь, НРПАРБ, 2002, № 2, поз. 5/9632. Do zadań Aparatu należy m.in. przygotowanie projektów postanowień Rady Ministrów, rozporządzeń premiera, dekretów, dekrétów z mocą ustawy, dyrektyw i rozporządzeń Prezydenta, ustaw i innych aktów prawnych, przedkładanych przez premiera i jego zastępców Prezydentowi, Zgromadzeniu Narodowemu, innym organom państwowym i organizacjom działającym na Białorusi, innym państwom i obywatelom oraz organizacjom międzynarodowym.

⁶⁶ Zob. art. 32 i 34 ustawy o Radzie Ministrów (Закон о Совете Министров Республики Беларусь, НРПАРБ, 2008, № 184, поз. 2/1521). Należy w tym miejscu sprostować błędną informację J. Zielińskiego o terminach posiedzeń Prezydium Rady Ministrów, zdaniem którego obraduje ono na posiedzeniach zwoływanych przez Premiera nie rzadziej niż raz na tydzień – we wtorek.

⁶⁷ Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З о нормативных правовых актах, НРПАРБ, 2000, № 7, 2/136, z różn. zm.

szy zastępca lub upoważniony zastępca⁶⁸. Prezydent ma olbrzymi wpływ na funkcjonowanie Rady Ministrów – może przewodniczyć jej obradom⁶⁹, a także uchylać jej rozporządzenia⁷⁰. Podejmowane rozporządzenia publikowane są w „Narodowym Rejestrze Normatywnych Aktów Prawnych Republiki Białorusi”⁷¹.

⁶⁸ W chwili obecnej w skład Prezydium Rady Ministrów wchodzi: Сидорский Сергей Сергеевич (premier), Макей Владимир Владимирович (szef Administracji Prezydenta), Ломать Зенон Кузьмич (przewodniczący Komitetu Kontroli Państwowej), Семашко Владимир Ильич (pierwszy zastępca premiera), Бамбиза Иван Михайлович (zastępca premiera), Буря Виктор Павлович (zastępca premiera), Кобяков Андрей Владимирович (zastępca premiera), Потупчик Владимир Николаевич (zastępca premiera), Снопков Николай Геннадьевич (minister gospodarki), Харковец Андрей Михайлович (minister finansów), Мартынов Сергей Николаевич (minister spraw zagranicznych). W jedenastoosobowym składzie Prezydium Rady Ministrów jedynie trzy osoby to ministrowie poszczególnych resortów. Fakt, że większość stanowią obok premiera jego zastępcy, niewątpliwie świadczy o niezwyklej centralizacji aparatu wykonawczego. Rzuci się w oczy fakt, że w składzie Prezydium Rady Ministrów nie zasiadają ministrowie: obrony, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

⁶⁹ Art. 32 ust. 3 ustawy o Radzie Ministrów (Закон о Совете Министров Республики Беларусь, НРПАРБ, 2008, Nr 184, poz. 2/1521).

⁷⁰ Art. 35 ust. 3 ustawy o Radzie Ministrów. Por. także art. 17 ust. 5 ustawy o normatywnych aktach prawnych (Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. N 361-З о нормативных правовых актах, НРПАРБ, 2000 г., Nr 7, 2/136, z późn. zm.).

⁷¹ W ogry. Национальный Реестр Правовых Актов Республики Беларусь – jest to system ewidencji aktów prawnych. Narodowy Rejestr funkcjonuje od 1 stycznia 1999 r. Powstał na podstawie dekretu Prezydenta (Указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. Nr 369 о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, „Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь”, 1998 г., Nr 20, s. 532). Narodowy Rejestr prezentuje sobą system rejestracji aktów prawnych Białorusi. Status Narodowego Rejestru, tryb jego kształtowania i prowadzenia określony został zarządzeniem (Положение о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь), zatwierdzonym wspomnianym dekretem Prezydenta. Narodowy Rejestr składa się z dziesięciu rozdziałów, z których każdy zawiera akty prawne określonej rangi. Publikacji w Narodowym Rejestrze podlegają: Konstytucja Białorusi; wyniki ogólnokrajowych referendów; dekrety i rozporządzenia Prezydenta Białorusi; ustawy; umowy międzynarodowe; rozporządzenia Izby Reprezentantów i Rady Republiki Narodowego Zgromadzenia; rozporządzenia Rady ministrów i zarządzenia premiera; orzeczenia i inne decyzje Sądu Konstytucyjnego, z wyjątkiem odnoszących się do spraw procesowych; uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego w kwestiach stosowania prawa oraz odpowiedzi na pytania prawne pojawiające się przy okazji rozpoznawania konkretnych spraw; uchwały Zgromadzenia Ogólnego Wyższego Sądu Gospodarczego w kwestiach stosowania prawa w sferze przedsiębiorczości i innej działalności gospodarczej na terenie Białorusi; akty prawne Admini-

W systemie politycznym Białorusi rząd jawi się jako organ o wyjątkowo słabej pozycji ustrojowej, całkowicie w praktyce zależny nie tyle od wyników wyborów, które od lat legitymizują władzę A. Łukaszenki, co bezpośrednio od Prezydenta, który w praktyce decyduje nie tylko o sprawach kadrowych, lecz również ma przemożny wpływ na merytoryczne decyzje egzekutywy.

stracji Prezydenta; normatywne akty prawne organów państwowych, bezpośrednio podporządkowanych Prezydentowi; normatywne akty prawne Narodowego Banku, Narodowej Akademii Nauk, ministerstw i innych centralnych organów władzy państwowej; normatywne akty prawne obwodowych, mińskiej miejskiej rady deputowanych, obwodowych komitetów wykonawczych, mińskiego miejskiego komitetu wykonawczego, lokalnych rad deputowanych; uchwałodawcze i wykonawcze akty organów podstawowych jednostek administracyjnych; wyniki obwodowych, mińskiego miejskiego, rejonowych i miejskich referendów i inne normatywne akty prawne. Wszystkie akty prawne podlegające publikacji w Narodowym Rejestrze są następnie publikowane w formie drukowanej w wydawnictwie prowadzonym przez ten Rejestr, a także w wersji elektronicznej. Narodowy Rejestr prowadzi Narodowe Centrum Informacji Prawnej (Национальным центром правовой информации Республики Беларусь). Nie podlegają publikacji akty normatywne opatrzone klauzulą „tajne” lub „dla użytku służbowego” (pkt. 5 Положения о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, опубликованное wraz z Указом Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998г. Nr 369 „О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь”).