

Jacek Wojnicki

Rząd w systemie politycznym Republiki Białoruś

SŁOWA KLUCZOWE:

polityka Białorusi, autorytaryzm, dyktatura, prezydent,
Rada Ministrów, premier

Wprowadzenie

27 lipca 1990 roku, pod wpływem wydarzeń w innych republikach radzieckich (postępujące dążenia emancypacyjne), w tym Rosji¹, Rada Najwyższa Republiki Białoruskiej uchwaliła *Deklarację Suwerenności*. Deklaracja stanowi, iż *Białoruska Socjalistyczna Republika Radziecka jest państwem suwerennym, które ustanowione zostało na podstawie realizacji przez naród białoruski jego niezbywalnego prawa do samostanowienia i decydowania o własnym losie oraz do uznania języka białoruskiego za język państwowy*².

W rządzie W. Kiebicza dominowali były działacze komunistyczni. Znaleźli się wśród nich byli członkowie Komitetu Centralnego partii oraz funkcjonariusze aparatu partyjnego. Na scenie politycznej początku lat 90 dominowały współtworzące Komitet Koordynacyjny partii o rodowodzie komunistycznym, na czele z Ruchem na Rzecz Demokracji, Postępu Społecznego i Sprawiedliwości oraz Partia Komunistów Białorusi. Nato-

¹ 12 czerwca Rada Najwyższa Rosji uchwaliła *Deklarację Suwerenności*.

² Zob. *Deklaracja Rady Najwyższej BSRR o suwerenności państwowej Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej*, [w:] *Białoruś. Czas odrodzenia*, Polska Agencja Prasowa, wrzesień 1990, s. 1.

miast głównym ugrupowaniem opozycyjnym był Białoruski Front Narodowy³.

Jednocześnie władze republikańskie włączyły się do negocjacji prowadzonych przez M. Gorbaczowa w sprawie odnowionej formuły państwa związkowego. 17 marca 1991 roku odbyło się w tej kwestii referendum ogólnozwiązkowe, w którym na Białorusi uczestniczyło ok. 83 % uprawnionych, z czego 83 % poparło projekt nowego państwa związkowego⁴.

Władze partyjno-państwowe Białorusi oficjalnie poparły działania Państwowego Komitetu ds. Stanu Wyjątkowego, który 18 sierpnia 1991 roku odsunął od władzy M. Gorbaczowa w celu zahamowania rozpadu ZSRR. Upadek puczystów i powrót do Moskwy legalnego prezydenta ZSRR skompromitował ówczesne kierownictwo białoruskie. 24 sierpnia 1991 roku Nikołaj Diemientiej podał się do dymisji. Natomiast 28 sierpnia 1991 roku ministrowie rządu W. Kiebicza zrezygnowali z członkostwa w partii komunistycznej⁵.

W kilka dni po nieudanej próbie odsunięcia M. Gorbaczowa od władzy (tzw. pucz Janajewa) parlament republikański podniósł Deklarację Suwerenności do rangi ustawy konstytucyjnej. Postanowiono, iż konstytucja BSRR będzie nadrzędna w stosunku do wszystkich innych ustaw obowiązujących w ZSRR. Warto zaznaczyć, iż w liczącym 360 deputowanych parlamencie, który zdecydował o podniesieniu kwestii niepodległości, działacze narodowi stanowili jedynie ok. 10 %. Przewłaszczenie jakiegokolwiek inicjatywy bez poparcia pozostałych deputowanych, reprezentujących siły zachowawcze i promoskiewskie było niemożliwe⁶.

Próba ocalenia wspólnego państwa ze strony Michaiła Gorbaczowa był projekt nowej umowy związkowej. Został on zaprezentowany liderom republikańskim na spotkaniu jesienią 1991 roku w podmoskiewskiej siedzibie prezydenta ZSRR – Nowo Ogariewie (stąd nazywano je – „roz-mowy nowoogariwskie”)⁷. Przełomowym wydarzeniem dla dalszych losów Białorusi była decyzja o likwidacji ZSRR. 8 grudnia 1991 roku przywódcy trzech założycielskich republik: Białorusi, Ukrainy oraz Federacji Rosyjskiej podpisali porozumienie o utworzeniu Wspólnoty Nie-

³ Zob. G. Rydlewski, *Kształtowanie struktury politycznej i przywództwa republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993, s. 70 i n.

⁴ Zob. E. Zieliński, *Proces odrodzenia narodowego i państwowego republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993, s. 40.

⁵ Zob. D. Riach, *Post-Soviet Belarus...*, s. 113.

⁶ Zob. K. Malak, *Białoruś*, Warszawa 2002, s. 6.

⁷ Zob. A. Graczow, *Gorbaczow*, Warszawa 2003, s. 304 i n.; R. Pichoja, *Historia władzy w Związku Radzieckim. 1945–1991*, Warszawa 2011, s. 688 i n.

podległych Państw (WNP). Stwierdzono w nim, iż ZSRR jako podmiot prawa międzynarodowego i rzeczywistości geopolitycznej przestaje istnieć. Uznano rozpad Związku Radzieckiego, anulowano Umowę Związkową z grudnia 1922 roku i podpisano porozumienie o utworzeniu nowej wspólnoty. Deklarowano, iż dążąc do budowy demokratycznych państw prawa, sygnatariusze mają zamiar rozwijać swoje stosunki na bazie wzajemnego uznania i poszanowania suwerenności państwowej, rezygnacji ze stosowania siły oraz ekonomicznych i innych metod nacisku⁸.

10 grudnia 1991 roku Rada Najwyższa ratyfikowała umowy białowieckie, jest to tym bardziej znaczący fakt, jeśli uwzględnimy skład ówczesnego parlamentu, w którym dominowali deputowani wywodzący się z partii komunistycznej. Sondaż opinii publicznej z początku 1992 roku ukazał, iż 69% ankietowanych wyrażało poparcie dla rozwiązania ZSRR i utworzenia Wspólnoty Niepodległych Państw⁹.

Pozycja władzy wykonawczej w ciągu pierwszego roku niezależnego bytu państwowego (1992) uległa znacznemu wzmocnieniu. Został on wyposażony w prawo wydawania dekretów. Poza tym dysponował trwałym poparciem największego klubu w Radzie Najwyższej „Białoruś”. Skupiała ona deputowanych rekrutujących się z dawnej komunistycznej nomenklatury (ok. 130 osób na 345 ogółem). Rząd Kiebicza mógł być także pewny poparcia deputowanych niezrzeszonych, wywodzących się z byłej partii komunistycznej. Natomiast trzon opozycji stanowiło 37 deputowanych skupionych wokół Białoruskiego Frontu Narodowego¹⁰.

Sytuacja polityczna na Białorusi od początku lat 90. XX wieku w najważniejszej mierze była zdeterminowana przez siły wywodzące się z systemu komunistycznego. Świadczą o tym następujące przesłanki. 90% deputowanych do Rady Najwyższej wybranej w 1990 roku stanowili byli członkowie Komunistycznej Partii Białorusi. Byli działacze komunistyczni dominowali w składzie rządu wybranego w 1990 roku, a kierowanego przez Wiaczesława Kiebicza. Sam szef rządu w przeszłości pełnił liczne funkcje w aparacie komunistycznym¹¹.

Głównym zadaniem nowego parlamentu było przygotowanie i uchwalenie nowej konstytucji. Już w czerwcu 1990 roku powołano Komisję Konstytucyjną liczącą 74 deputowanych. Najbardziej ostre spory toczyły

⁸ Zob. S. Owsiannik, J. Strielkova, *Władza a społeczeństwo. Białoruś 1991–1998*, Warszawa 1998, s. 34.

⁹ Zob. D. Riach, *Post-Soviet Belarus...*, s. 114.

¹⁰ Zob. E. Mironowicz, *Białoruś*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia. 1992. Rocznik II*, Warszawa 1994, s. 36.

¹¹ Zob. G. Rydlewski, *Kształtowanie struktury politycznej i przywództwa republik...*, s. 70 i n.

się wokół charakteru państwa oraz wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi organami władzy państwowej (parlament-rząd-prezydent). Konstytucja Republiki Białoruskiej została ostatecznie uchwalona na sesji parlamentu w dniu 15 marca 1994 roku, a weszła w życie z dniem publikacji (tj. 30 marca 1994 roku)¹².

Konstytucyjna pozycja władz państwowych

Zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi Republika, Białorusi jest określona jako jednolite, demokratyczne państwo socjalne, oparte na rządach prawa (art. 1 Konstytucji)¹³. Naród definiowany jest jako jedyne źródło władzy państwowej. Sprawuje ją w dwóch formach: bezpośrednio lub poprzez swoich przedstawicieli w granicach określonych konstytucyjnie. Wszelkie działania mające na celu zmianę ustroju konstytucyjnego na drodze przemocy i gwałtu zagrożone są karą (art. 3 Konstytucji).

Ustrojodawca białoruski deklaruje wprowadzenie separacji władz państwowych na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Organy władzy w granicach swoich kompetencji winny być niezależne, współpracować ze sobą i wzajemnie się równoważyć (art. 6 Konstytucji).

Prezydent Republiki jest określony konstytucyjnie jako głowa państwa, gwarant porządku konstytucyjnego oraz praw i wolności człowieka i obywatela. Prezydent Republiki uosabia jedność narodu, gwarantuje realizację wytycznych polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Reprezentuje państwo białoruskie w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Do zadań prezydenta należy również podejmowanie decyzji w kwestii obrony suwerenności Republiki Białorusi, jej bezpieczeństwa narodowego i integralności terytorialnej. Prezydent ma zapewniać stabilność polityczną i gospodarczą państwa, ciągłość i współpracę organów władzy państwowej, pośredniczy w kontaktach między organami władzy. (art. 79 Konstytucji) Jak trafnie podkreśla Tadeusz Szymczak, o ukształtowaniu się instytucji prezydenta i jej pozycji zadecydowały zróżnicowane czynniki: trudne warunki państwa białoruskiego po rozpadzie ZSRR, brak demokratycznych nawyków, problemy natury politycznej oraz głęboki kryzys społeczno-gospodarczy.

¹² Zob. B. Grylak, M. Michalczuk, *System polityczny Białorusi*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 104.

¹³ *Konstytucja Republiki Białorusi z 1994 roku wprowadzona w życie 27 listopada 1996 roku*, Mińsk 1997.

W tych warunkach wybór silnej władzy prezydenta wydawał się jedynym rozwiązaniem¹⁴.

Z kolei parlament określony został przez ustrojodawcę jako organ przedstawicielski oraz ustawodawczy Republiki Białorusi. Od nowelizacji konstytucji dokonanej w listopadzie 1996 roku parlament (Zgromadzenie Narodowe) składa się z dwu izb – Izby Reprezentantów i Rady Republiki¹⁵.

Izba Reprezentantów składa się ze 110 deputowanych. Wybory są konstytucyjnie określone jako przeprowadzane na podstawie powszechności, równości, wolności w głosowaniu bezpośrednim i tajnym. Z kolei Rada Republiki stanowi izbę reprezentacji terytorialnej. Wybór deputowanych do Rady Republiki odbywa się na zasadzie pośredniej – każda rada deputowanych poziomu lokalnego z regionu wyłania po ośmiu przedstawicieli. Podobna reprezentacja przysługuje radzie miasta stołecznego Mińsk. Dodatkowo prawo do desygnowania ośmiu przedstawicieli przysługuje Prezydentowi Republiki (art. 91 Konstytucji).

Izby obradują sesyjnie – pierwsza sesja zaczyna swe prace 2 października i nie może trwać dłużej niż 80 dni, natomiast druga sesja zaczyna się 2 kwietnia i nie może przekroczyć 90 dni. W przypadku gdy wspomniane dni (2 października i 2 kwietnia) przypadają w dni wolne od pracy – sesja zaczyna się następnego dnia. Konstytucja przewiduje tryb zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentarnej – dzieje się tak na wniosek Prezydenta Republiki, większości co najmniej 2/3 każdej z izb. Zwołanie sesji nadzwyczajnej następuje na podstawie dekretu prezydenckiego.

Natomiast Rząd jest określany konstytucyjnie jako centralny organ administracji państwowej. Szerzej o kompetencjach rządu będzie mowa w następnym punkcie. Andrzej Antoszewski oraz Ryszard Herbut zaliczają system polityczny Białorusi do autorytaryzmu nieskonsolidowanego. Cechą charakterystyczną tego systemu jest pewna „nieszczelność” dyktatury, która pozwala na artykułowanie niezadowolenia społecznego czyli dopuszcza do funkcjonowania tzw. ograniczonej opozycji, choć jest ona wyeliminowana z realnej walki o władzę państwową¹⁶. Natomiast Jacek Sobczak zwraca uwagę na zlikwidowanie mechanizmów demokratycznego państwa prawnego podczas referendum listopadowego w 1996 roku poprzez zakwestionowanie: zasady pluralizmu politycznego, zasady

¹⁴ Zob. T. Szymczak, *Republika Białoruś*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą*, Łódź 1996, s. 23.

¹⁵ Zob. szerzej M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Republiki Białorusi*, Warszawa 2008.

¹⁶ Zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 39–40.

przedstawicielstwa, zasady podziału władz. Obecny system polityczny określa jako system dyktatury prezydenta¹⁷. Z kolei Marek Czerwiński określa Białoruś jako państwo o systemie autorytarnym, a scenariusz realizowany w Mińsku definiuje jako jedną z odmian „państwa aparatczyków” charakterystycznego dla Wspólnoty Niepodległych Państw¹⁸.

Konstytucyjna podstawa działania rządu

Ustrojodawca białoruski poświęca rządowi rozdział piąty konstytucji (art. 106–108). Należy zauważyć, iż jest to dość skromna regulacja konstytucyjna, odpowiadająca – według zamysłu ustrojodawcy – pozycji rządu w strukturze organów władzy państwowej i w samym systemie politycznym Republiki Białorusi¹⁹.

Pełna nazwa rządu wprowadzona przez ustrojodawcę brzmi – Rada Ministrów Republiki Białorusi (art. 106 Konstytucji). Rząd jest odpowiedzialny zarówno przed Prezydentem Republiki jak i przed parlamentem republikańskim. Zasada powyższa nie jest charakterystyczna dla klasycznego modelu parlamentarno-gabinetowego i sugeruje aktywny udział głowy państwa w procesie rządzenia państwem. Rząd jest zobowiązany do podania się do dymisji na ręce kolejnego prezydenta-elekta.

W skład rządu wchodzi: premier, jego zastępcy (bez określenia ich liczby) oraz ministrowie. Ustrojodawca jednocześnie określa, iż szefowie innych republikańskich organów administracji państwowej mogą być członkami rządu.

Rada Ministrów jest powoływana we współpracy głowy państwa i parlamentu. Kandydaturę na szefa rządu zgłasza Prezydent Republiki, natomiast do wyboru jest wymagana zgoda Izby Reprezentantów. Konstytucja określa termin dwu tygodni na wyrażenie stosunku deputowanych do zgłaszanego kandydata przez głowę państwa. W przypadku dwukrotnego odrzucenia wniosku prezydenta, prezydent może samodzielnie powołać premiera na urząd i zarządzić nowe wybory do Izby Reprezentantów²⁰.

¹⁷ Zob. J. Sobczak, *Republika Białorusi*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*. Tom 2, Lublin 2002, s. 16.

¹⁸ Zob. M. Czerwiński, *Białoruś*, [w:] M. Barański, E. Pioskowiak (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Katowice 2004, s. 38.

¹⁹ Zob. J. Zieliński, *Rząd Republiki Białorusi*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, tom 3, Warszawa 2006.

²⁰ Należy podkreślić, iż w dotychczasowej praktyce politycznej Republiki Białorusi nie zaistniał taki przypadek. Kandydatury na urząd premiera były przez Izbę Reprezen-

Ustrojodawca białoruski dość precyzyjnie określa kompetencje szefa rządu – Przewodniczącego Rady Ministrów. Do zadań i uprawnień premiera zaliczamy: wytyczanie kierunków działalności Rady Ministrów i ponoszenie osobistej odpowiedzialności za jej działanie oraz podpisywanie uchwał podjętych na posiedzeniu rządu. Szef rządu jest obowiązany do przedstawiania sprawozdań odnośnie polityki rządu w parlamencie. Pierwsze sprawozdanie powinno być zaprezentowane w ciągu dwu miesięcy urzędowania Rady Ministrów. W przypadku odrzucenia przez deputowanych sprawozdania rządu premier jest obowiązany do przygotowania nowego programu rządu w ciągu kolejnych dwu miesięcy. Jest charakterystyczne, iż odrzucenie programu rządu nie skutkuje dymisją Rady Ministrów, jak z reguły dzieje się w systemie parlamentarnym. Do zadań premiera należy także składanie informacji odnośnie podstawowych działań rządu oraz wszystkich kluczowych decyzji Rady Ministrów. W powyższych uprawnieniach premiera przejawia się sfera kierownicza premiera w stosunku do Rady Ministrów.

Konstytucja reguluje kwestie trwania mandatu Rady Ministrów oraz trwania misji poszczególnych jej członków. Rada Ministrów oraz jej poszczególni ministrowie mogą złożyć dymisję na ręce Prezydenta Republiki, w przypadku uznania niemożliwości wykonywania swojej misji. W drugim przypadku Rada Ministrów obowiązana jest do złożenia dymisji na ręce głowy państwa po uchwaleniu przez Izbę Reprezentantów wotum nieufności (art. 106 Konstytucji)²¹.

Regulacje białoruskiej konstytucji przewidują także możliwość zgłoszenia przez premiera wniosku o udzielenie wotum zaufania przez Izbę Reprezentantów. Wniosek powyższy może być związany z przedstawieniem programu rządu lub propozycji ustawy. W przypadku odrzucenia przez deputowanych Izby Deputowanych wniosku premiera prezydent ma dwie konstytucyjnie określone możliwości postępowania. Po pierwsze, może przyjąć dymisję Rady Ministrów i rozpocząć procedurę tworzenia nowego rządu od wskazania parlamentowi kandydata na premiera. Po drugie, może rozwiązać Izbę Reprezentantów i zarządzić nowe – przedterminowe – wybory. W tym drugim przypadku dotychczasowa Rada Ministrów wykonuje nadal swoje kompetencje. Konstytucja przewiduje również prawo głowy państwa do zdymisjonowania Rady Ministrów lub konkretnego ministra – z własnej inicjatywy.

tantów zatwierdzone bez problemu (szczególnie po 1996 roku, tzn. umocnieniu władzy prezydenta A. Łukaszenki).

²¹ Należy podkreślić, iż w praktyce politycznej Republiki nie zaistniała wspomniana sytuacja.

Ustrojodawca białoruski precyzyjnie określa kompetencje Rady Ministrów. Zalicza do nich: sprawowanie kierownictwa nad podległą administracją państwową; opracowywanie podstawowych założeń polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa oraz wybieranie środków do ich realizacji. W interesujący sposób ustrojodawca uregulował kwestie budżetu państwa. Do zadań Rady Ministrów należy przygotowanie jego projektu i następnie – przekazanie do prezydenta, który kieruje go pod obrady parlamentu. Podobna procedura odnosi się do sprawozdania z wykonania budżetu państwa (art. 107 Konstytucji).

Do zadań Rady Ministrów należy zapewnienie realizacji jednolitej polityki gospodarczej, finansowej, kredytowej i monetarnej, a także polityki państwa w zakresie nauki, kultury, oświaty, ochrony zdrowia, ekologii oraz bezpieczeństwa socjalnego. Do kompetencji rządu należy podejmowanie środków w zakresie zabezpieczenia praw i wolności obywateli, ochrony interesów państwa, szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego (w tym: ochrona mienia, utrzymanie porządku publicznego, walka z przestępczością) (art. 107 Konstytucji).

Rząd zarządza mieniem państwowym, działa w imieniu właściciela nieruchomości w odniesieniu do aktywów we władaniu Republiki Białorusi. Rada Ministrów zapewnia wykonanie Konstytucji, ustaw, dekretów, rozporządzeń i zarządzeń Prezydenta. Do jej uprawnień należy także uchylanie aktów prawnych ministerstw i innych republikańskich organów administracji państwowej. Rząd wykonuje także inne zadania wynikające z regulacji konstytucyjnych, ustawowych oraz dekretów Prezydenta (art. 107 Konstytucji).

W listopadzie 2001 roku prezydent A. Łukaszenka wydał dekret – „O ministrach Republiki Białoruś”. Zwiększył on znaczenie ministrów w białoruskim systemie politycznym. Zgodnie z przyjętymi regulacjami ministrem może zostać tylko obywatel Białorusi, posiadający odpowiednie przygotowanie oraz doświadczenie na stanowisku kierowniczym. Minister wchodzi w skład Rady Ministrów, ale jednocześnie podejmuje samodzielne decyzje w ramach swojego resortu. Minister ponosi odpowiedzialność za ministerstwo, na czele którego stoi oraz za realizację zadań zleconych²².

Obecne regulacje o rządzie precyzuje ustawa o Radzie Ministrów uchwalona w dniu 23 lipca 2008 roku. Rada Ministrów obraduje na posiedzeniach oraz poprzez swój stały organ – Prezydium Rządu. Zadaniem Prezydium jest przygotowywanie decyzji na posiedzenia Rady Ministrów.

²² Zob. B. Grylak, M. Michalczuk, *System polityczny Białorusi...*, s. 153.

W skład Prezydium wchodzi: premier, wicepremierzy, minister gospodarki, minister finansów, minister spraw zagranicznych, szef Administracji Prezydenta, przewodniczący Komitetu Kontroli Państwowej oraz Przewodniczący Zarządu Banku Narodowego. Posiedzenia rządu zwołuje premier – w razie potrzeby, ale nie rzadziej niż raz na kwartał. Z kolei Prezydium jest zwoływane nie rzadziej niż raz na miesiąc. Posiedzeniu – zarówno rządu, jak i Prezydium przewodniczy premier, a w razie jego nieobecności I wicepremier lub jeden z wicepremierów. Posiedzeniu rządu może przewodniczyć także Prezydent Republiki²³.

Rządy Republiki po 1990 roku

W praktyce politycznej niezależnej Republiki Białorusi funkcjonowało siedmiu premierów i osiem Rad Ministrów²⁴. Za moment przełomowy w kształtowaniu się niezależnej administracji republikańskiej należy uznać wiosnę 1990 roku, gdy odbyły się, częściowo rywalizacyjne, wybory do Rady Najwyższej Republiki (jeszcze w ramach Związku Radzieckiego). Przeprowadzono je w warunkach politycznego ożywienia w okresie reform społeczno-politycznych zainaugurowanych przez Michaiła Gorbaczowa w ZSRR. Wyrazem zmian politycznych było dopuszczenie do kandydowania kandydatów niezależnych, w rezultacie w Radzie Najwyższej uzyskało mandaty ponad 30 działaczy ruchu narodowego związanych z Zenonem Paźniakiem²⁵.

Na czele nowej Rady Ministrów stanął doświadczony działacz partyjny – Wiaczesław Kiebicz. Pozostawał on premierem do 1994 roku. Polityka Wiaczesława Kiebicza z jednej strony sprzyjała zmianom rynkowym w gospodarce, z drugiej aktywnie wspierał utworzenie związku białorusko-rosyjskiego.

W rządzie W. Kiebicza dominowali były działacze komunistyczni. Znajdują się wśród nich byli członkowie Komitetu Centralnego partii oraz funkcjonariusze aparatu partyjnego. Na scenie politycznej początku lat 90. XX w. dominowały współtworzące Komitet Koordynacyjny partie o rodowodzie komunistycznym, na czele z Ruchem na Rzecz Demokracji, Postępu Społecznego i Sprawiedliwości oraz Partia Komunistów Bia-

²³ Zob. J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011, s. 38.

²⁴ Najdłużej sprawujący urząd premiera w Republice Siargiej Sidorski stał na czele dwóch kolejnych rządów w latach 2003–2010.

²⁵ Zob. P. Foligowski, *Białoruś. Trudna niepodległość*, Wrocław 1999, s. 18 i n.

lorusi. Natomiast głównym ugrupowaniem opozycyjnym był Białoruski Front Narodowy²⁶.

W pierwszej połowie lat 90 XX wieku W. Kiebicz stał się kluczową postacią białoruskiej sceny politycznej. Jak trafnie komentuje rozwój sytuacji politycznej na Białorusi po 1990 roku dwójka polskich publicystów: *głównym przegranym okazał się Komitet Centralny partii komunistycznej. Wcześniej wszystko było proste – partia rozkazywała, a rząd wykonywał jej polecenia. A teraz: premier wybijał się na niepodległość, a do roli najwyższej władzy aspirował parlament. Partia miała w nim większość, tyle że deputowani rozproszyli się po nowo powstałych frakcjach. Do tego opozycja zaczęła patrzeć na ręce*²⁷.

Do zmiany rządu doszło w lipcu 1994 roku. Władimir Kiebicz ubiegał się, jako faworyt, o urząd prezydenta, utworzony na mocy regulacji nowej Konstytucji Republiki Białorusi z marca 1994 roku. Nieoczekiwanie W. Kiebicz przegrał elekcję znacząco (stosunkiem 14: 80) z mało znanym wówczas deputowanym Aleksandrem Łukaszenką, który zasłynął rozpoczęciem akcji wymierzonej przeciwko korupcji w elitach władzy²⁸. Nowym premierem został Michaił Czyhir. W grudniu 1994 roku został on zaatakowany przez Siergieja Antoszyka pod zarzutami korupcyjnymi. Ustąpił ze stanowiska szefa rządu w listopadzie 1996 roku po ogłoszeniu kolejnego referendum w sprawie rozszerzenia uprawnień głowy państwa. Po 1999 roku dwukrotnie próbował wziąć udział w elekcji prezydenckiej (za pierwszym razem został aresztowany i skazany pod zarzutem nadużycia władzy w trakcie sprawowania funkcji premiera, za drugim razem nie udało mu się zebrać wymaganej liczby podpisów).

Kolejni premierzy byli wybierani spośród administracji prezydenckiej. Po dymisji Michaiła Czyhira misję utworzenia rządu powierzono Siargiejowi Linhowi. W roku 1997 Bank Narodowy kilkakrotnie zmieniał kurs walutowy a różnice między kursem oficjalnym i kantorowym wynosiła ok. 35%. Giełda walutowa nie istniała – stała się *de facto* oddziałem Banku Narodowego. Ostatecznie realny kurs rubla białoruskiego w stosunku do walut obcych zaczął być ustalany w Moskwie. W czerwcu 1997 roku rząd przyjął jednolite ceny urzędowe na mięso, kielbasy, jaja, chleb, masło, mleko i produkty mleczne. Nawet największe fabryki zamiast sprzedawać swoje wyroby wymieniały je w systemie barterowym. Odbudowywano strukturę wymiany z Rosją. W październiku 1998 roku rząd podkreślił

²⁶ Zob. G. Rydlewski, *Kształtowanie struktury politycznej i przywództwa republik...*, s. 70 i n.

²⁷ Zob. M. Nocuń, A. Brzezicki, *Białoruś...*, s. 52.

²⁸ Zob. J. Sobczak, *Wybory prezydenckie na Białorusi (23 VI, 10 VII 1994)*, [w:] *Polska i państwa sąsiedzkie, Wybory parlamentarne i prezydenckie. 1993–1995*, Poznań 1997, s. 115 i n.

w oświadczeniu, iż podstawą sukcesu gospodarczego będzie zwiększenie eksportu do Rosji, a nowy związek państwowy z Rosją otworzy możliwości opanowania rynku rosyjskiego. Warto przywołać wypowiedź białoruskiego wicepremiera z tego okresu: *Żeby żyć jak w Polsce, musimy mieć bilans handlowy z Rosją w wysokości 25 mld USD, a kiedy wyniesie on 30 mld – będziemy żyć znacznie lepiej*²⁹. Zgodnie z przyjętym planem rządowym, rok 1997 miał zakończyć proces tzw. Małej prywatyzacji. Tak się jednak nie stało, nadal udział sektora prywatnego w gospodarce nie przekroczył 40%³⁰.

W lutym 2000 roku wraz z powołaniem na stanowisko premiera Rosjanina Władimira Jarmoszyna dobiegł końca proces wymiany kadr na kluczowych stanowiskach w rządzie i Administracji Prezydenckiej. Wszystkie kluczowe resorty znalazły się w rękach Rosjan. Rząd W. Jarmoszyna podejmował wysiłki w celu ożywienia gospodarki państwa, zmniejszenia inflacji oraz ograniczenia deficytu budżetowego. W wyniku zmniejszenia emisji pieniądza powstały niepokojące zjawiska społeczne – opóźnienia w wypłatach, kołchoźnicy pierwsze wypłaty otrzymali w marcu 2000 roku³¹.

W październiku 2001 roku – po kolejnej elekcji prezydenckiej – rząd W. Jarmoszyna podał się do dymisji. Mianowany przez A. Łukaszenkę nowy rząd z H. Nawickim na czele, składał się w większości z urzędników pochodzących ze wschodnich obwodów, przede wszystkim mohylowskiego. W połowie 2002 roku rząd podejmował działania w kierunku urealnienia cen za usługi komunalne, energię elektryczną, ogrzewania, zaopatrzenie w wodę oraz usługi telefoniczne. Powyższym działaniom sprzyjały niskie ceny surowców energetycznych kupowanych w Federacji Rosyjskiej³².

Do kolejnej zmiany rządu doszło w roku 2003. 19 grudnia 2003 roku Izba Reprezentantów zatwierdziła wniosek prezydenta w sprawie powołania Sierhieja Sidorskiego na urząd premiera (pełnił te obowiązki od lipca 2003 r.)³³. Analitycy białoruskiej sceny politycznej zwracali uwagę, iż do 2007 roku dominującym w układzie nomenklaturowym był klan aparatu bezpieczeństwa (tzw. siłowników) kierowany przez Wiktora Szejmana. Po tym okresie znacznemu wzmocnieniu uległa pozycja grupy skupionej

²⁹ Zob. S. Ausiannik, A. Stralkowa, *Białoruś*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia. 1996. Rocznik VI*, Warszawa 2000, s. 22–23.

³⁰ Tamże, s. 24.

³¹ Zob. E. Mironowicz, *Białoruś*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia. 2000. Rocznik X*, Warszawa 2002, s. 20–21.

³² Zob. E. Mironowicz, *Białoruś*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia. 2001–2002. Rocznik XI–XII*, Warszawa 2004, s. 48–50.

³³ Zob. E. Mironowicz, *Białoruś*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia. 2003. Rocznik XIII*, Warszawa 2006, s. 276.

wokół najstarszego syna prezydenta A. Łukaszenki – Wiktara. Powstał wówczas układ oparty na niespisanym porozumieniu o podziale wpływów pomiędzy klanem syna prezydenta a grupą technokratów skupioną wokół ówczesnego premiera Siarhieja Sidorskiego. Ten nowy układ nomenklatury wydawał się bardziej stabilniejszy i co istotne, jego kluczowi przedstawiciele mieli pragmatyczny stosunek do rzeczywistości i zdawali sobie sprawę z konieczności modernizacji systemu polityczno-gospodarczego państwa. Warto jednak mieć na uwadze, iż elity białoruskie znajdowały się pod ścisłą kontrolą obozu prezydenckiego, który wyznaczał im pole działania, granice kompetencji i strefy wpływów w administracji i gospodarce. On także zastrzegł sobie rolę arbitra w przypadku zaistnienia konfliktów między poszczególnymi grupami interesów (klanami)³⁴.

Do kolejnej zmiany rządu doszło w grudniu 2010 roku. 28 grudnia 2010 roku prezydent przeprowadził poważne zmiany kadrowe. Rząd S. Sidorskiego, zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi, po elekcji prezydenckiej podał się do dymisji. Nowym premierem został wyznaczony Michał Miasnikowicz, dotychczasowy szef Akademii Nauk. Zmiany odbierano – jako typowy dla systemu autorytarnego – proces okresowego przetasowania w elitach władzy. Prezydent wymienił nie tylko premiera, ale także czterech – spośród pięciu – wicepremierów, część Administracji Prezydenckiej i kierownictwo Komitetu Kontroli Państwowej (odpowiednik polskiego NIK-u). Charakterystycznym elementem było, iż przeprowadzonym zmianom kadrowym nie towarzyszyła krytyka działań poprzedników. Rotacja – wedle opinii analityków sceny politycznej – miała zwiększyć sprawność aparatu państwa i ukazać silną pozycję prezydenta wybranego w dniu 19 grudnia 2010 roku na kolejną kadencję (czwartą z kolei)³⁵.

Jak zauważa Jacek Zieliński, na stanowisko szefa rządu powoływano – zasadniczo – działaczy aparatu gospodarczego, przejawiających umiejętności kierownicze i organizacyjne. Z wyjątkiem premiera W. Kiebicza – nie przejawiali skłonności do bycia aktywnym i samodzielnym politykiem. W okresie rządów prezydenta Aleksandra Łukaszenki pojawiała się reguła, iż przewodniczący Rady Ministrów jest bezpartyjnym funkcjonariuszem państwowym, wywodzącym się z administracji prezydenckiej³⁶.

³⁴ Zob. K. Kłysiński, A. Wierzbowska-Miazga, *Zmiany w białoruskich elitach politycznych, gospodarce i społeczeństwie. Pozory i rzeczywistość*, „Prace OSW”, nr 30, Warszawa, czerwiec 2009, s. 4, 22 i n.

³⁵ Zob. (Kam), *Zmiany kadrowe w rządzie Białorusi*, analizy OSW 29 XII 2010, www.osw.waw.pl/pl/publicystyka/analizy/2010-12-29/zmiany-kadrowe-w-rzadzcie-Bialorusi

³⁶ Zob. J. Zieliński, *Rząd Republiki Białorusi*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, tom 3, Warszawa 2006, s. 69.

Średnia urzędowania wynosi 41 miesięcy. Najkrócej urzędował premier Uładzimir Jarmoszyn (19 miesięcy), natomiast najdłużej Siargiej Sidorski (90 miesięcy).

Tabela 1. Premierzy Białorusi po 1990 roku

Lp.	Premier	Rok urodzenia	Od kiedy	Do kiedy
1.	Wiaczesław Kiebicz	1936	7 IV 1990 r.	21 VII 1994 r.
2.	Michaił Czyhir	1948	21 VII 1994 r.	18 XI 1996 r.
3.	Siargiej Linh	1937	18 XI 1996 r.	18 II 2000 r.
4.	Uładzimir Jarmoszyn	1942	18 II 2000 r.	1 X 2001 r.
5.	Henadz Nawicki	1949	1 X 2001 r.	10 VII 2003 r.
6.	Siargiej Sidorski	1954	10 VII 2003 r.	28 XII 2010 r.
7.	Michaił Miasnikowicz	1950	28 XII 2010 r.	–

Źródło: www.rulers.org/

W skład obecnego rządu (funkcjonującego od 28 grudnia 2010 roku pod przewodnictwem Michaiła Miasnikowicza) wchodzi 25 ministrów. Należą do nich: Ministerstwo Rolnictwa i Żywności; Ministerstwa Architektury i Budownictwa; Ministerstwo Łączności i Informatyzacji; Ministerstwo Kultury; Ministerstwo Obrony; Ministerstwo Gospodarki; Ministerstwo Edukacji; Ministerstwo ds. Stanów Nadzwyczajnych; Ministerstwo Energii; Ministerstwo Finansów; Ministerstwo Spraw Zagranicznych; Ministerstwo Leśnictwa; Ministerstwo Zdrowia Publicznego; Ministerstwo Mieszkalnictwa i Usług Komunalnych; Ministerstwo Przemysłu; Ministerstwo Informacji; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych; Ministerstwo Sprawiedliwości; Ministerstwo Ochrony Pracy i Polityki Społecznej; Ministerstwo Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska; Ministerstwo Poboru Podatków; Ministerstwo Handlu; Ministerstwo Transportu i Komunikacji; Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Ministerstwo Statystyki i Analiz³⁷.

Zakończenie

Omawiając pozycję ustrojową rządu w systemie politycznym Białorusi należy zwrócić uwagę na ewolucję systemu rządów. Na początku lat 90 XX wieku, korzystając z regulacji konstytucji republikańskiej z 1978 roku, kluczowym organem władzy pozostawał parlament – Rada Najwyż-

³⁷ www.government.by/ru/20-12-2013/

sza, istotnie rosła także pozycja rządu – szczególnie w okresie kierowania nim przez Wiaczesława Kiebicza (1990–1994). Jak zauważają obserwatorzy białoruskiej sceny politycznej ukształtowała się wówczas dwuwładza. *Nomenklatura komunistyczna z wicepremierem M. Miasnikowiczem zdominowała rząd W. Kiebicza i nie chciała zrzec się władzy na rzecz parlamentu*³⁸. Wraz z umocnieniem władzy prezydenta (tendencja widoczna w sposób wyraźny po referendum listopadowym z 1996 roku) rola rządu malała jako organu zarządzającego gospodarką i administracją. Wymiany kolejnych rządów nie miały charakteru zmian gabinetów w systemie parlamentarnym, zależały tylko od jednoosobowej decyzji prezydenta. Warto także zauważyć brak przełożenia systemu partyjnego na proces kształtowania rządu (najpierw partia komunistyczna była w rozsypce- kadencja 1990–1994; następnie prezydent A. Łukaszenka podjął się formowania dyktatury prezydenckiej bez oparcia w partiach politycznych, opozycję natomiast zwalczał metodami administracyjnymi i policyjnymi (co ukazały kolejne elekcje prezydenckie 2001, 2006 czy 2010, a także wybory parlamentarne). Jak zauważa Marek Czerwiński, dla utrzymania władzy Aleksandrowi Łukaszence wystarcza oparcie się na aparacie administracji państwowej³⁹. Filozofię prezydenta najlepiej odzwierciedla motto: *wybrał mnie naród i tylko naród może mnie odwołać. Zanim ktokolwiek mnie odsunie, to ja sam go odsunę zanim zdąży o tym pomyśleć*⁴⁰. Jak podkreśla Aleksandr Wojtowicz, na Białorusi wytworzył się system rządów jednoosobowych, w którym wszelkie decyzje zależą od jednego człowieka – Prezydenta. System ten usuwa ze wszystkich sfer osoby wykazujące inicjatywę, samodzielność, pragnące pracować dla państwa, a nie wyłącznie oczekujące na polecenia i popierające wszelkie kroki Aleksandra Łukaszenki⁴¹.

³⁸ Zob. M. Nocuń, A. Brzezicki, *Białoruś...*, s. 67.

³⁹ Zob. M. Czerwiński, *Aleksander Łukaszenko –model przywództwa a kształt systemu partyjnego Republiki Białorusi*, [w:] J. Sielski, M. Czerwiński (red.), *Partie polityczne-przywództwo partyjne*, Toruń 2008, s. 253.

⁴⁰ Zob. P. Foligowski, *Białoruś...*, s. 216.

⁴¹ Zob. A. Wojtowicz, *Dzisiejsza Białoruś: aspekt polityczny i ekonomiczny. Spojrzenie w przeszłość*, [w:] M. Iwanow (red.), *Białoruś; trudna droga do demokracji*, Wrocław 2006, s. 27.

STRESZCZENIE

System polityczny Białorusi można określić jako republikę prezydencką z dwuizbowym parlamentem. Prezydent Republiki jest głową państwa. A. Łukaszenka, który obecnie pozostaje u władzy (od 1994 roku), ukształtował system łączący cechy autorytaryzmu i dyktatury. Rada Ministrów jest organem władzy wykonawczej, powoływanym przez Prezydenta Republiki. Szefem rządu jest premier (przewodniczący Rady Ministrów), który określa politykę rządu i sprawuje ogólne kierownictwo nad ministrami.

Jacek Wojnicki

THE GOVERNMENT IN THE POLITICAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BELARUS

The politics of Belarus takes place in a framework of a presidential republic with a bicameral parliament. The President of Belarus is the head of state. Lukashenko, who is still in power, has caused increased focus on his country due to his leadership manner, which has been considered authoritarian by some and a dictatorship by others. Lukashenko, who is still in power, has caused increased focus on his country due to his leadership manner, which has been considered authoritarian by some and a dictatorship by others. The Council of Ministers of the Republic of Belarus is the executive branch of state power in Belarus, and it is appointed by the President of Belarus. The head of the Government is the Prime Minister of Belarus, who manages the main agenda of the Government and direct the ministers.

Key words: *politics of Belarus, authoritarian, dictatorship, president, Council of Ministers, prime minister*

Bibliografia

- M. Czerwiński, *Aleksander Łukaszenko –model przywództwa a kształt systemu partyjnego Republiki Białorusi*, [w:] J. Sielski, M. Czerwiński (red.), *Partie polityczne-przywództwo partyjne*, Toruń 2008.
- M. Czerwiński, *Białoruś*, [w:] M. Barański, E. Pioskowiak (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Katowice 2004.
- M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Republiki Białorusi*, Warszawa 2008.

- B. Grylak, M. Michalczuk, *System polityczny Białorusi*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
- Konstytucja Republiki Białorusi z 1994 roku wprowadzona w życie 27 listopada 1996 roku*, Mińsk 1997.
- S. Owsiannik, J. Striełkowa, *Władza a społeczeństwo. Białoruś 1991–1998*, Warszawa 1998.
- D. Riach, *Post-Soviet Belarus*, [in:] T. Rakowska-Harmstone, P. Dutkiewicz (eds.), *New Europe. The Impact of the First Decade. Vol. 2. Variations of the Pattern*, Warsaw 2006.
- G. Rydlewski, *Kształtowanie struktury politycznej i przywództwa republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993.
- J. Sobczak, *Republika Białorusi*, [w:] E. Gdulewicz (red.) *Ustroje państw współczesnych*. Tom 2, Lublin 2002.
- J. Sobczak, *Wybory prezydenckie na Białorusi (23 VI, 10 VII 1994)*, [w:] *Polska i państwa sąsiedzkie, Wybory parlamentarne i prezydenckie. 1993–1995*, Poznań 1997.
- T. Szymczak, *Republika Białoruś*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą*, Łódź 1996.
- J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011.
- E. Zieliński, *Proces odrodzenia narodowego i państwowego republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993.
- J. Zieliński, *Rząd Republiki Białorusi*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, tom 3, Warszawa 2006.