



Aktualne wyzwania demokracji partycypacyjnej w Polsce i na świecie

red. Paweł Kuczma

WYDAWNICTWO
UCZELNI JANA WYŻYKOWSKIEGO
POLKOWICE 2017



Recenzja naukowa:
prof. dr hab. Grzegorz Kryszewski

Redakcja naukowa:
dr Paweł Kuczma

Korekta:
Magdalena Rudnik

Skład, łamanie:
Jadwiga Popowska

Projekt okładki:
Jadwiga Popowska



Druk i oprawa:
Fabryka Druku sp. z o.o.
ul. Zgrupowania AK „Kapminos” 6, 01-943 Warszawa

Wydanie I

© Copyright by UJW Polkowice 2017

ISBN 978-83-61234-23-4



Wydawnictwo Uczelni Jana Wyżykowskiego
ul. Skalników 6b, 59-101 Polkowice
tel. 76 746 53 37, wydawnictwo@ujw.pl



Rafał Czachor

Uczelnia Jana Wyżykowskiego

TERYTORIALNE ORGANY SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO JAKO SZCZEGÓLNA INSTYTUCJA DEMOKRACJI LOKALNEJ W REPUBLICE BIAŁORUŚ

STRESZCZENIE

Zgodnie z konstytucją, Republika Białoruś jest demokratycznym państwem prawa, w którym gwarantuje się istnienie samorządu lokalnego. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie specyficznej instytucji samorządu – instytucji organów terytorialnego samorządu społecznego. Kolejno omówiono istniejący na Białorusi model samorządu lokalnego, genezę organów terytorialnego samorządu społecznego, jak również ustawowe regulacje określające zasady ich funkcjonowania.

SŁOWA KLUCZOWE: Republika Białoruś, demokracja lokalna, samorząd terytorialny, organy terytorialnego samorządu społecznego.

SUMMARY

TERRITORIAL SOCIAL SELF-GOVERNMENT AS A SPECIFIC FORM OF LOCAL DEMOCRACY IN THE REPUBLIC OF BELARUS

According to the constitution, the Republic of Belarus is a democratic state of law that guarantees the functioning of local self-government. The main goal of the following paper is to present a specific institution of local self-government in Belarus – territorial social self-government. The paper presents the current model of the local self-government in Belarus, the roots of the territorial social self-government and laws regulating its functioning.

KEYWORDS: Republic of Belarus, local democracy, local self-government, territorial social self-government.

Republika Białoruś uzyskała niepodległość w procesie rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w drugiej połowie 1991 r. Podobnie jak inne państwa kształtujące się na gruzach ZSRR, przyjęła ona prezydencki model rządów, w którym prerogatywy głowy państwa obejmują nie tylko egzekutywę, ale także prawodawstwo. W praktyce, po okresie kształtowania się młodej państwowości w latach 1991–1996, obecnie Republika Białoruś jest państwem autorytarnym, w którym procesy politycz-

ne są zdominowane przez ośrodek władzy prezydenckiej. Obowiązujący formalnie ustrój demokratyczny nie odbiega zasadniczo od rozwiązań obowiązujących w innych państwach, gwarantowane są podstawowe prawa człowieka i obywatela, deklaruje się m.in. istnienie samorządu lokalnego, aczkolwiek praktyka życia publicznego istotnie odbiega od norm prawnych. Celem niniejszego artykułu jest omówienie instytucji organów terytorialnego samorządu społecznego (ros. *organy territorial'nogo obszczestwiennogo samouprawlenija*, dalej w tekście: OTOS), jednej z konstytucyjnie gwarantowanych form samorządu lokalnego. Kolejno scharakteryzowano obowiązujący na Białorusi model samorządu lokalnego, sięgającą czasów ZSRR genezę organów terytorialnego samorządu społecznego oraz ustawowe regulacje określające zasady ich funkcjonowania.

Obowiązujące w Republice Białoruś rozwiązania prawne w zakresie samorządu lokalnego w dużym stopniu kontynuują doświadczenie z okresu istnienia Związku Radzieckiego. Pojęcie samorządu ludowego propaganda radziecka aktywnie wykorzystywała jako dowód na demokratyzm ustroju radzieckiego, za pomocą którego zaspokajane są interesy ludności. Formalnie instytucje samorządu lokalnego po raz pierwszy wprowadzono w Białoruskiej SRR na mocy ustawy zasadniczej z 1937 r. Wprowadziła ona strukturę organów władzy lokalnej, w skład której wchodziły rady deputowanych pracujących jako organy prawodawcze oraz komitety wykonawcze. Lokalne organy władzy wykonawczej – komitety wykonawcze (ros. *ispolnitel'nyj komitet*) – były wybierane przez rady deputowanych pracujących (ros. *sowiet raboczych dieputatow*) i im podlegały¹. Forsowany przez kierownictwo Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego intensywny rozwój społeczno-gospodarczy w latach 60. i 70. przełożył się na nadanie większego znaczenia radom deputowanych na szczeblu lokalnym. Od lat 60. zaczęły się pojawiać pełniące funkcję jednostek pomocniczych, służące lokalnym radom pomocą w bieżącej działalności, organy samorządu społecznego, w tym komitety blokowe, uliczne, osiedlowe czy wiejskie. Nie miały one charakteru terytorialnego, albowiem funkcjonowały również organy samorządu szkolnego, zakładowego, komitety kobiece bądź kombatanckie. Ich rozwój nastąpił w drugiej połowie lat 80., w czasie pierestrojki Michaiła Gorbaczowa, jako przejaw radzieckiego ludowładztwa, dowód na społeczne zaangażowanie w proces ówczesnych przemian społeczno-politycznych. Najbardziej rozpowszechnionymi formami samorządu społecznego w tym okresie były: w miastach – komitety blokowe, uliczne, osiedlowe oraz wiejskie. Ich powoływanie leżało w gestii lokalnych organów wykonawczych, podobnie jak określanie ich składu osobowego². Instytucjonalizację tej formy samorządu społecznego przyniosła nowelizacja konstytucji Białoruskiej SRR z 27 października 1989 r., której art. 131 stanowił, że „lokalne rady deputowanych ludowych prowadzą swoją działalność w ścisłej więzi z organami terytorial-

¹ Art. 52–75. *Konstitucija (Osnownoj zakon) Bieloruskoj Socialisticzeskoj Sowietsoj Riespubliki 1937 g.*, <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2061> [dostęp: 20.03.2013].

² M.W. Kobasa, *Tierritorial'noe obszczestwiennoe samouprawlienije*, [w:] M.W. Kobasa (red.), *Posobije dlja dieputatow miestnych sowietow dieputatow Riespubliki Bielarus'*, Minsk 2010, s. 23.

nego samorządu społecznego (OTOS), organizacjami społecznymi i kolektywami pracowniczymi”. Nastąpiła zatem terytorializacja samorządu społecznego. Wprowadzenie pojęcia samorządu społecznego należy wiązać z próbą podkreślenia przez ustawodawcę samodzielności tej instytucji, odejścia od państwowego monopolu na rozwiązywanie kwestii o znaczeniu lokalnym czy zwoływanie zebrań mieszkańców.

Ustawa ZSRR z 9 kwietnia 1990 r. o ogólnych zasadach samorządu lokalnego i lokalnego gospodarowania w ZSRR potwierdziła obecność OTOS wśród organów samorządu lokalnego (art. 2 ustawy z 1990 r.)³. Podobnie jak rady deputowanych, miały być one wybieralne i nadano im prawo uzyskiwania osobowości prawnej. Rady mogły przekazywać OTOS część swoich pełnomocnictw i posiadanych zasobów (art. 6 ustawy z 1990 r.).

Uzyskanie przez Republikę Białoruś suwerenności w 1991 r. nie wpłynęło na funkcjonowanie instytucji samorządu lokalnego. Najprawdopodobniej rządzący nie posiadali żadnej wizji działania samorządu ani świadomości potrzeby jego istnienia⁴. Porządek funkcjonowania organów samorządu terytorialnego do 1994 r. określała ustawa przyjęta w lutym 1991 r. o miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym w BSRR⁵. Białoruski ustawodawca nie dokonał jasnego rozgraniczenia kompetencji rad poszczególnych szczebli na zasadzie subsydiarności, co nie służyło decentralizacji i efektywności działania poszczególnych organów. Zadania i kompetencje rad wszystkich szczebli zostały wyznaczone ogólnie, bez ich konkretyzacji dla rad poziomu obwodowego, bazowego i pierwotnego, co wydaje się być prostą kontynuacją obowiązującego w czasach ZSRR „centralizmu demokratycznego”.

Obecny ustrój samorządu lokalnego w Republice Białoruś określony jest przez ustawę zasadniczą Republiki Białoruś z roku 1994 (istotnie znowelizowaną w 1996 r.)⁶ oraz ustawę o miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym z 2010 r. (dalej w tym artykule przywoływana jako „ustawa”)⁷. Artykuł 3 konstytucji stwierdza przynależność władzy suwerenowi – ludowi, który sprawuje ją bezpośrednio i poprzez organy przedstawicielskie. Artykuł 117 ustawy zasadniczej stanowi, że funkcje administracyjne i samorządowe są wykonywane przez obywateli za pośrednictwem lokalnych rad deputowanych, poprzez organy wykonawcze i administracyjne, organy terytorialnego samorządu społecznego, referenda, zabrania i inne formy bezpośredniego udziału w życiu społecznym. Zgodnie z konstytucją można wyróżnić cztery elementy władzy lokalnej, tworzącej

³ *Zakon SSSR ot 9.04.1990 g „Ob obszczich naczalach miestnogo samouprawlenija i miestnogo hoziajstwa w SSSR”*, <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=78>.

⁴ M.U. Silczanka, N.W. Misarewicz, *Gistoryja miascowaga samakirawannja na Bielarusi*, Grodno 2000, s. 43–44.

⁵ *Zakon Bieloruskoj SSR ot 20 fiewralja 1990 g. N617-XII „O miestnom uprawlenii i samouprawlenii w Bieloruskoj SSR”*, <http://www.levonevski.net/pravo/razdelb/text646/index.html>.

⁶ *Konstitucija (Osnownoj Zakon) Respubliki Bielarus 1994 g. (s izmijenijami i dopolnienijami 1996 g.)*, Minsk 1996.

⁷ *Zakon Respubliki Bielarus’ ot 4 janwarja 2010 g. N108-3 „O miestnom uprawlenii i samouprawlenii w Respublikie Bielarus”*, <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11000108&p2={NRPA}>.

system kierowania miejscowego i samorządu lokalnego. Po pierwsze, lokalne rady deputowanych, będące przedstawicielską formą samorządu lokalnego. Po drugie, organy terytorialnego samorządu społecznego (OTOS). Po trzecie, organy wykonawcze, które z powodu niejasnego rozgraniczenia kompetencji stanowią reprezentację administracji centralnej oraz lokalnej, realizującej zadania samorządowe. Po czwarte, bezpośrednie formy samorządu lokalnego: referenda lokalne oraz zebrania mieszkańców.

Ustawa o miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym z 2010 r. definiuje samorząd lokalny jako formę organizacji i działalności ludności zamieszkującej określone terytorium w celu samodzielnego podejmowania – bezpośrednio lub poprzez wybieralne organy – decyzji w kwestiach społecznych, ekonomicznych i politycznych o znaczeniu lokalnym, uwzględniając interesy ogólnopństwowe i interesy obywateli, specyfikę rozwoju jednostek terytorialnych na bazie własnego zaplecza materialno--finansowego oraz pozyskanych środków (art. 1 ustawy). Jego elementy składowe stanowią lokalne rady deputowanych oraz organy terytorialnego samorządu społecznego (w tym m.in. rady i komitety osiedlowe, blokowe, uliczne). Trójszczeblowa struktura rad lokalnych zawiera poziom obwodowy (sześć rad obwodowych oraz rada miasta stołecznego Mińska), bazowy (rady miejskie w miastach znaczenia obwodowego oraz rady rejonowe) oraz pierwotny (rady miejskie, osiedli typu miejskiego, wiejskie).

Podstawowe zasady funkcjonowania miejscowego kierowania i samorządu lokalnego określił art. 3 ustawy, w którym znalazły się:

- praworządność,
- sprawiedliwość społeczna,
- obrona praw i interesów społecznych,
- połączenie interesów ogólnopństwowych i lokalnych, uczestnictwo organów władzy lokalnej w procesie podejmowania decyzji dotyczących praw i interesów obywateli,
- jedność systemu kierowania miejscowego oraz samorządu lokalnego,
- współpraca organów kierowania i samorządowych,
- rozgraniczenie kompetencji obu organów,
- obieralność organów samorządowych oraz ich podległość obywatelom,
- odpowiedzialność organów kierowania i samorządowych za praworządność,
- obowiązek realizacji postanowień rad, organów wykonawczych i zarządzających,
- samodzielność i niezależność organów samorządu lokalnego w zakresie posiadanych kompetencji.

Zasady funkcjonowania terytorialnych organów samorządu społecznego kompleksowo reguluje, składający się z ośmiu artykułów, rozdz. 3 ustawy o miejscowym kierowaniu i samorządzie lokalnym z 2010 r. Jako cel istnienia OTOS określono „rozwój i realizację w odpowiedniej części jednostki administracyjno-terytorialnej inicjatyw obywatelskich w kwestiach o znaczeniu lokalnym” (art. 26 ustawy). Wśród podstawowych zadań spoczywających na OTOS wymieniono:

- sprzyjanie realizacji praw, wolności, swobód i interesów obywateli,
- udzielanie pomocy organom wykonawczym i radom w ich pracy z obywatelami,
- analiza i uwzględnianie poglądów obywateli w kwestiach rozwoju społeczno-gospodarczego, ochrony środowiska i zasobów naturalnych,
- zaangażowanie obywateli w działania na rzecz urządzania, upiększania i właściwej eksploatacji domów i terenów przyległych,
- uczestnictwo w działaniach na rzecz pomocy społecznej, m.in. inwalidom i ludziom starszym,
- sprzyjanie organizacji odpoczynku obywateli,
- udział w organizacji pracy z rodzinami patologicznymi,
- sprzyjanie dobroczynności,
- sprzyjanie odrodzeniu i zachowaniu wartości kulturowych, narodowych tradycji i zwyczajów,
- sprzyjanie uprawnionym organom w działalności na rzecz prewencji łamania prawa,
- sprzyjanie w realizacji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej w sprawach o znaczeniu lokalnym,
- sprzyjanie rozwiązywaniu innych problemów o znaczeniu lokalnym (art. 26 ustawy).

Statuty poszczególnych organów terytorialnego samorządu społecznego, przyjmowane przez zebrania lokalne na bazie wzorcowych dokumentów opracowywanych przez rady deputowanych wyższego szczebla, konkretyzują podstawowe obszary ich działalności. Są to głównie:

- opracowywanie planów rozwoju przestrzennego danego obszaru podlegającego OTOS,
- koordynowanie prac na rzecz utrzymania i upiększania terenu,
- określanie miejsc powstawania parkingów, przystanków komunikacji publicznej, postojów taksówek, przejść dla pieszych, kiosków, pawilonów handlowych,
- współpraca przy organizacji wyborów lokalnych.

Istotnym ograniczeniem w działalności organów terytorialnego samorządu społecznego jest pozbawienie ich możliwości zgłaszania do porządku obrad lokalnych rad deputowanych oraz do organów wykonawczych wniosków czy postulatów. Wpływa to nie tylko na obniżenie znaczenia i autorytetu OTOS w opinii obywateli, ale także wypacza ideę „sprzężenia zwrotnego”, gwarantującego skuteczniejszą wymianę opinii między władzą a mieszkańcami oraz agregację interesów tych ostatnich⁸.

Białoruski ustawodawca nie określił także źródeł i zasad finansowania działalności organów terytorialnego samorządu społecznego. Jedynie art. 44 ustawy z 2010

⁸ M.W. Kobasa, *op. cit.*, s. 44.

r. stanowi, że komitety wykonawcze mają prawo udzielania wsparcia (w tym materialnego) OTOS za aktywne uczestnictwo w rozwiązywaniu spraw o charakterze lokalnym.

Powoływanie organów terytorialnego samorządu społecznego, podobnie jak ich likwidacja, leży w gestii zebrań lokalnych (art. 28 ustawy). Zgodnie z art. 11 ustawy o zebraniach republikańskich i lokalnych, zebrania lokalne zwoływane są, gdy zachodzi taka konieczność przez rady deputowanych, organy wykonawcze, organy terytorialnego samorządu społecznego lub z inicjatywy nie mniej niż 10% obywateli stale zamieszkujących dany obszar. W celu organizacji zebrania lokalnego powoływana jest grupa inicjatywna. Zebranie lokalne jest prawomocne w przypadku, gdy uczestniczy w nim nie mniej niż 25% pełnoletnich obywateli lub nie mniej niż dwie trzecie uprawnionych do udziału w zebraniu (art. 2 ustawy o zebraniach republikańskich i lokalnych). Koszty związane z organizacją zebrania ponosi jego inicjator (art. 4 ustawy o zebraniach republikańskich i lokalnych). Rejestracja OTOS spoczywa na komitetach wykonawczych, które mają na to 10 dni od złożenia kompletu dokumentów. Dokumenty te stanowią:

- wniosek sporządzony według obowiązującego wzorca,
- statut organu terytorialnego samorządu społecznego,
- protokół zebrania lokalnego,
- lista uczestników zebrania lokalnego,
- lista członków organu terytorialnego samorządu społecznego wraz z objętą przez nich funkcją.

Przewodniczący i zastępca przewodniczącego organu terytorialnego samorządu społecznego wybierani i dymisjonowani są na zebraniach kolegialnych OTOS spośród jego członków po konsultacji z funkcjonującą w danej jednostce administracyjno-terytorialnej radą deputowanych. Dymisja osób zajmujących wymienione stanowiska następuje wskutek regularnego lub poważnego łamania przez nie prawa w drodze decyzji członków OTOS na wniosek własny, rady deputowanych, zebrania lokalnego (art. 29).

Obecnie obowiązująca ustawa zniósła przepis, zgodnie z którym OTOS podlegał likwidacji w związku z upłynięciem kadencji odpowiedniej rady deputowanych i wprowadziła normę, że okres pełnomocnictw członków OTOS nie może przekraczać okresu pełnomocnictwa rady (art. 29 ustawy).

Likwidacja OTOS może nastąpić w drodze decyzji rady deputowanych w przypadku regularnego lub ciężkiego łamania prawa lub z inicjatywy zebrania lokalnego (art. 32 ustawy). Niezgodne z prawodawstwem decyzje organów terytorialnego samorządu społecznego odwoływane są przez zebrania lokalne bądź odpowiednie rady deputowanych (art. 59 ustawy). Naprawienie szkód wynikających z działalności lub bezczynności OTOS spoczywa na organach państwowych w danej jednostce administracyjno-terytorialnej w trybie określonym przez Kodeks Cywilny (art. 64 ustawy).

Organy terytorialnego samorządu społecznego mogą mieć charakter jednoosobowy lub kolegialny, zaś w przypadku kolegialności – posiadać osobowość prawną lub być jej pozbawione (art. 27 ustawy). W przypadku posiadania osobowości prawnej, zgodnie z art. 44 Kodeksu Cywilnego Republiki Białoruś⁹, OTOS może posiadać i dysponować majątkiem, ponosić odpowiedzialność za swoją działalność i działać na własny rachunek. Oznacza to, że ustawa o samorządzie lokalnym zrównała status organów terytorialnego samorządu społecznego ze statusem organizacji pozarządowej (art. 27 ustawy). W świetle powyższego i zgodnie z art. 46 Kodeksu Cywilnego, OTOS, jak i organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalność gospodarczą ograniczoną w skali i zakresie do potrzeb i celów, w jakich dana organizacja została powołana.

Brak osobowości prawnej organu terytorialnego samorządu społecznego pozbawia go prawa do: posiadania wyodrębnionego majątku, nabywania majątku we własnym imieniu oraz realizacji praw majątkowych i niemajątkowych, posiadania własnego rachunku i odrębności finansowej, a także zdolności cywilnoprawnych. W związku z tym nieposiadające osobowości prawnej OTOS nie mogą ubiegać się i otrzymywać środków finansowych bezpośrednio z budżetu państwa. Jednoosobowe OTOS, w osobach starostów, funkcjonują w oparciu o wzorcowe statuty zatwierdzone przez rady deputowanych szczebla obwodowego (wojewódzkiego).

Organy terytorialnego samorządu społecznego, jako jednostki pomocnicze, znajdują się w określonej zależności funkcjonalnej od organów łączących w sobie elementy władzy centralnej i samorządowej, a więc lokalnych rad deputowanych, lokalnych komitetów wykonawczych i administracji. W swojej działalności OTOS podlegają zebraniu lokalnemu oraz odpowiedniej lokalnej radzie deputowanych. Na radzie spoczywa obowiązek kontroli działalności terytorialnego samorządu społecznego (art. 27 ustawy). Kadencja członków organu terytorialnego samorządu społecznego nie może przekraczać kadencji odpowiedniej rady deputowanych (art. 29 ustawy).

Rady deputowanych, w zakresie i trybie określonym prawem:

- koordynują działalność OTOS (art. 17 ustawy),
- delegują OTOS część swoich pełnomocnictw (art. 17 ustawy),
- kontrolują działalność i rozwiązują OTOS w przypadku regularnego lub poważnego złamania przez nie prawa (art. 32 ustawy),
- zgłaszają kandydatów na członków OTOS (art. 19 ustawy).

Komitety wykonawcze, w zakresie i trybie określonym prawem:

- zwołują zebrania lokalne,
- rejestrują kolegialne OTOS w ciągu 10 dni od złożenia niezbędnych w tym celu dokumentów,
- organizują działalność OTOS,
- współdziałają na rzecz realizacji decyzji OTOS,

⁹ *Graždanskij kodeks Respubliki Bielarus'*, <http://kodeks.by/gk-rb-ch-2/3/>.

- zgłaszają kandydatów na członków OTOS,
- udzielają wsparcia (w tym materialnego) OTOS za aktywne uczestnictwo w rozwiązywaniu problemów lokalnych,
- prowadzą rejestr jednoosobowych OTOS (art. 44 ustawy).

Oznacza to, że zasadniczo współpraca organów terytorialnego samorządu społecznego z lokalnymi radami deputowanych i komitetami wykonawczymi ma charakter konsultacyjno-rekomendacyjny. Obejmuje ona głównie dyskusje nad projektami aktów prawa lokalnego i innych decyzji o znaczeniu lokalnym. Członkowie OTOS mogą występować jako eksperci komisji tematycznych (np. z zakresu komunikacji, ekologii itp.) powstających przy lokalnych radach deputowanych lub komitetach wykonawczych.

Zgodnie z ustawą, strukturę organów terytorialnego samorządu społecznego i tryb ich pracy określany jest na zebraniach lokalnych powołujących je do życia. W praktyce zebrania lokalne kierują się w tej materii wzorcowymi statutami OTOS, które są opracowywane przez obwodowe (wojewódzkie) rady deputowanych. Z reguły na strukturę organu składa się zebranie organu, zarząd organu oraz jego przewodniczący wraz z zastępcą. Zebrania pełnego składu odbywają się zazwyczaj raz na miesiąc lub kwartał, posiedzenia zarządu – częściej. Zarząd odpowiada za organizację pracy komisji OTOS, współpracę z organami administracji oraz z mieszkańcami i innymi organizacjami społecznymi. Statuty OTOS dopuszczają tworzenie komisji, które szczegółowo zajmują się zagadnieniami lokalnymi. Z reguły są to komisje:

- gospodarki komunalnej i upiększania,
- do spraw kultury i sportu,
- handlu i żywienia,
- bezpieczeństwa i praworządności,
- do spraw wychowania dzieci i młodzieży.

Bieżąca działalność organów terytorialnego samorządu społecznego polega przede wszystkim na dokonywaniu kontroli, wraz z przedstawicielami służb komunalnych, stanu sanitarnego placów zabaw, piwnic, konsultacji budowy nowych budynków mieszkalnych, użyteczności publicznej, sklepów, parkingów.

Podkreślić należy, że organy terytorialnego samorządu społecznego nie istnieją na terenie całej Republiki Białoruś. Funkcjonują głównie w dużych miastach, w tym przede wszystkim w stołecznym Mińsku, głównie na nowo powstałych osiedlach. Najaktywniejsze z nich prowadzą kluby literacko-muzyczne, kluby weteranów, udzielają pomocy osobom starszym i samotnym, organizują zajęcia sportowo-artystyczne dla dzieci.

Rekapitulując, należy wskazać, że organy terytorialnego samorządu społecznego we współczesnej Republice Białoruś są szczególną formą demokracji lokalnej. Geneza tej instytucji sięga czasów radzieckich, gdy miała służyć przede wszystkim fasadowemu ludowładztwu. Ustawa z 2010 r. włączyła OTOS w struktury samorządu lokalnego

i zrównała ich status z innymi organami samorządu. W praktyce jednak – głównie w świetle przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 1987 r., którą Republika Białoruś ratyfikowała w roku 1994 – organy terytorialnego samorządu społecznego nie mogą zostać uznane za element samorządu lokalnego. Procedura powołania OTOS nie opiera się na zasadzie powszechności i bezpośredniości. Organy te pozbawione są istotnych kompetencji, które można byłoby uznać za przejaw samorządności społeczności lokalnej. Obowiązujące prawodawstwo nie określiło zasad finansowania organów terytorialnego samorządu społecznego oraz poważnie ogranicza możliwość dysponowania majątkiem. Wspomniana ustawa z 2010 r. nie określa praw, a tylko zadania OTOS, co nie sprzyja wyrażaniu interesów przez członków społeczności lokalnej. Dalsze istnienie organów terytorialnego samorządu społecznego jako jednostek pomocniczych, zwłaszcza w kontekście ewentualnej demokratyzacji ustroju Republiki Białoruś, wydaje się uzasadnione, aczkolwiek należy postulować zwiększenie ich kompetencji i autonomii.

Literatura

- Graždanskij kodeks Respubliki Bielarus'*, <http://kodeks.by/gk-rb-ch-2/3/>.
- Kobasa M.W., *Tierritorial'noe obszczestwiennoje samouprawlienije*, [w:] M.W. Kobasa (red.), *Posobije dlja dieputatow miestnych sowietow dieputatow Respubliki Bielarus'*, Minsk 2010.
- Konstitucija (Osnownoj Zakon) Respubliki Bielarus' 1994 g. (s izmienenijami i dopolnienijami 1996 g.)*, Minsk 1996.
- Konstitucija (Osnownoj zakon) Bieloruskoj Socialisticzeskoj Sowietsoj Respubliki 1937 g.*, <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2061>.
- Silczanka M.U., Misarewicz N.W., *Gistoryja miascowaga samakirawannja na Bielarusi*, Grodna 2000.
- Zakon Bieloruskoj SSR ot 20 fiewralja 1990 g. N617–XII „O miestnom uprawlenii i samouprawleniiw Bieloruskoj SSR”*, <http://www.levonevski.net/pravo/razdelb/text646/index.html>.
- Zakon Respubliki Bielarus' ot 4 janwarja 2010 g. N108–3 „O miestnom uprawlenii i samouprawlenii w Respublikie Bielarus'”*, <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11000108&p2={NRPA}>.
- Zakon SSSR ot 9.04.1990 g „Ob obszczich naczałach miestnogo samouprawlenija i miestnogo hoziajstwa w SSSR”*, <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=78>.