

## **WARUNKI PRAWNO-POLITYCZNE REALIZACJI INTERESÓW MNIEJSZOŚCI POLSKIEJ NA WSPÓŁCZESNEJ UKRAINIE**

Artykuł dotyczy prawno-politycznych warunków realizacji interesów mniejszości polskiej na współczesnej Ukrainie. Autor zwraca uwagę na niespójność ustawodawstwa ukraińskiego w tej dziedzinie. Ukazał podstawowe obywatelskie, kulturalne i polityczne prawa mniejszości narodowych, zwrócił uwagę na niedostateczne zabezpieczenie zespołowych praw Polaków na Ukrainie. Ukazał realizację interesów polskiej mniejszości na współczesnej Ukrainie, wypływającą z możliwości ustawodawstwa ukraińskiego.

**Słowa kluczowe:** interesy mniejszości polskiej, ustawodawstwo ukraińskie w dziedzinie praw mniejszości narodowych, obywatelskie, kulturalne i polityczne prawa Polaków na Ukrainie, zespołowe prawa mniejszości narodowych.

***Сергій Рудницький. Політико-правові умови реалізації інтересів польської меншини в сучасній Україні.***

Аналізуються політико-правові умови реалізації інтересів польської національної меншини в сучасній Україні, звертається увага на неузгодженість українського законодавства у даній сфері. Представлено основні громадянські, культурні й політичні права національних меншин, зацентровано увагу на недостатній забезпеченості колективних прав поляків в Україні. Показано реалізацію інтересів польської національної меншини в сучасній Україні, яка впливає з можливостей українського законодавства.

**Ключові слова:** інтереси польської меншини, українське законодавство у галузі прав національних меншин, громадянські, культурні й політичні права поляків в Україні, колективні права національних меншин.

***Сергей Рудницкий. Политико-правовые условия реализации интересов польского меньшинства в современной Украине.***

Анализируются политико-правовые условия реализации интересов польского национального меньшинства в современной Украине, обращается внимание на несогласованность украинского законодательства в данной сфере. Представлены основные гражданские, культурные и политические права национальных меньшинств, акцентировано внимание на недостаточное обеспечение коллективных прав поляков в Украине. Показано реализацию интересов польского национального меньшинства в современной Украине, вытекающую из возможностей украинского законодательства.

**Ключевые слова:** интересы польского национального меньшинства, украинское законодательство в сфере прав национальных меньшинств, гражданские, культурные и политические права поляков в Украине, коллективные права национальных меньшинств.

***Serhiy Rudnitsky. Political and Legal Conditions of Realization of the Polish Minority Interests in Modern Ukraine.***

The political and legal conditions of realization of the interests of the Polish minority in modern Ukraine are under analysis, the attention is drawn to the non compliance in the Ukrainian legislation in this sphere. The fundamental civil, cultural and political rights of national minorities are submitted, the deficiency of the providing of Poles collective rights in Ukraine is emphasized. The realization of the Polish minority interests in modern Ukraine, which derives from the opportunities of Ukrainian legislation is shown.

**Key words:** the Polish minority interests, the Ukrainian legislation in the field of national minority rights, civil, cultural and political rights of Poles in Ukraine, the collective rights of national minorities.

Dla państwa ukraińskiego pogodzenie interesów mniejszości narodowych, do których należą Polacy, z interesami większości stanowi ważny problem wewnątrzpaństwowy. Dla państwa polskiego kwestia realizacji interesów mniejszości polskiej na Ukrainie jest istotna ze względu na liczebność i sytuację Polonii ukraińskiej jako podmiotu odgrywającego pewną rolę w polityce wschodniej RP<sup>1</sup>. Dla samej Polonii ukraińskiej realizacja interesów jest ważna ze względu na zaspokojenie potrzeb, bez czego nie może istnieć żaden organizm, także socjalny.

<sup>1</sup> Wg danych spisu ludności z 2001 r. Ukrainę zamieszkiwało 144 tys. osób narodowości polskiej. Polacy nie zamieszkują zwartych obszarów, w odróżnieniu np. od Węgrów czy Rumunów, najwięcej Polaków mieszka w obwodach żytomierskim (49 tys. osób), chmielnickim (23 tys. osób) oraz lwowskim (18,9 tys. osób). Dane pochodzą z: По кількості та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Повідомлення Державного комітету статистики України, Тolerantність у поліетнічному суспільстві: питання теорії і практики, Київ 2003, s. 86-93.

Właśnie dlatego poświęciłem ten artykuł realizacji interesów Polaków na Ukrainie, ze szczególnym uwzględnieniem istniejących na Ukrainie uwarunkowań prawno-politycznych. Jeśli chodzi o opracowania naukowców ukraińskich dotyczące sytuacji Polaków jako jednej z mniejszości narodowych, to można wymienić sporo prac poświęconych interesom i grupom interesów<sup>2</sup>. Są także opracowania poświęcone mechanizmom zabezpieczenia praw i swobód osoby<sup>3</sup>, a także mechanizmom realizacji praw i swobód obywateli<sup>4</sup>. Można także wymienić prace dotyczące praw mniejszości narodowych<sup>5</sup> i ich realizacji<sup>6</sup>, poświęcone prawnemu statusowi mniejszości narodowych<sup>7</sup>, udziałowi mniejszości narodowych w procesie politycznym<sup>8</sup>. W literaturze przedmiotu można wymienić opracowania poświęcone Polakom jako mniejszości narodowej<sup>9</sup>, w tym dotyczące prawno-politycznych warunków realizacji interesów Polaków na współczesnej Ukrainie<sup>10</sup>. Brak jest jednak prac poświęconych zagadnieniu, w jaki sposób Polonia ukraińska skorzystała z tych możliwości.

Przede wszystkim należałoby zaznaczyć, że można mówić o potrzebach i interesach grupy polskiej, w tym o zaspokojeniu potrzeb i realizacji interesów nie tylko w odniesieniu do niezależnego państwa ukraińskiego. Polacy, jako grupa narodowościowa od dawna zamieszkała na Ukrainie, charakteryzująca się aktywnością społeczno-polityczną, gdy ku temu istniały odpowiednie warunki, miała interesy grupowe także w czasach istnienia URSS, aczkolwiek możliwości ich realizacji były ograniczone.

Potrzeba kontaktu z językiem polskim, jego wykorzystanie w nauce były zaspokajane w niedostatecznym stopniu, ponieważ szkoły z polskim językiem nauczania istniały tylko we Lwowie. Tak samo tylko w pasie przygranicznym można było odbierać programy telewizji polskiej. O wiele lepsza była sytuacja z programami polskiego radia, które były odbierane na całej Ukrainie. W specjalistycznych księgarniach „Družba” można było kupić polskie książki, a jeśli chodzi o prasę polską, to paradoksem jest fakt, że w czasach radzieckich dostęp do niej był o wiele lepszy, niż to jest obecnie. Wtedy na Ukrainę według danych oficjalnych docierało ponad 30 tys. egzemplarzy polskich gazet i czasopism, w tym 20 tys. sprzedawano w sklepach specjalistycznych i kioskach. Można było kupić (przeważnie przed pojawieniem się w Polsce „Solidarności”) takie czasopisma, jak „Polityka”, „Kultura”, „Życie Literackie”, „Tygodnik Powszechny”, „Życie Warszawy”, „Panorama”, „Sztandar Młodych”, „Żołnierz Wolności”<sup>11</sup>. W pewnym stopniu językowe, ale przede wszystkim

<sup>2</sup> Można tu wymienić monografie: В.Ф. Сиренко, Інтереси і влада, К.: Оріяни 2006, с. 536 oraz Ю.В. Сабанадзе, Групи інтересів у перехідних суспільствах, 2009, с. 208, a także doktoraty: Л.М. Радченко, Політичні інтереси: об'єктивно-суб'єктивна детермінація і механізми реалізації, Дис... канд. політ. наук: 23.00.01, Л. М. Радченко; НПП імені М. П. Драгоманова, Київ 2009, с. 192; Т. П. Балута, Групи інтересів у політичному процесі сучасної України, Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02, Т. П. Балута; Одеський державний економічний університет, Одеса 2010, с. 18.

<sup>3</sup> К. Г. Волинка, Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики, Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01, К. Г. Волинка; НПП імені М. П. Драгоманова, Київ 2000, с. 177.

<sup>4</sup> І. Й. Снігур, Механізм реалізації права громадян на участь у здійсненні державної влади, Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01, І. Й. Снігур; НПП імені М. П. Драгоманова, Київ 2007, с. 225.

<sup>5</sup> П. П. Муцький, Концептуальні підходи та політико-правові засади забезпечення індивідуальних і колективних прав національних меншин, Дис... канд. політ. наук: 23.00.05, П. П. Муцький; Інститут держави і права імені В. М.Корецького НАН України, Київ 2006, с. 218.

<sup>6</sup> О. І. Липчук, Інституційні засади реалізації прав етнопонаціональних меншин в Україні, Дис... канд. політ. наук: 23.00.02, О. І. Липчук; Чернівецький національний університет, Чернівці 2009, с. 187; І. М. Алмаші, Реалізація прав національних меншин в Україні, Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02, І. М. Алмаші; Ужгородський національний університет, Ужгород 2006, с. 227.

<sup>7</sup> В. О. Нікітюк, Статус етнопонаціональних меншин (порівняльно-правний аспект), 1996, с.186; О. М. Биков, Конституційно-правовий статус національних меншин в Україні, 2001, с. 354; Л. І. Рябошапко, Правове становище національних меншин в Україні (1917-2000), Дис... доктора юрид. наук: 12.00.01, Л. І. Рябошапко; Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого, Харків 2002, с. 450.

<sup>8</sup> Г. І. Луцишин, Національні меншини у політичному житті України, Дис... канд. політ. наук: 23.00.02, Г. І. Луцишин; Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів 2002, с. 190.

<sup>9</sup> О. Я. Калакура, Поляки в етнополітичних процесах на землях України у ХХ столітті, 2007, с. 508.

<sup>10</sup> С. В. Рудницький, Забезпечення суспільно-політичних інтересів польської національної меншини в сучасній Україні: політико-правові передумови, Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія, редкол.: А. П. Гетьман та ін. — X, Право, 2012, Вип. 2(12), с. 174-184; idem, Створення політико-правових передумов забезпечення суспільно-політичних інтересів польської національної меншини в сучасній Україні, „Політична наука в епоху суспільних перетворень”, Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції (XXV Харківські політологічні читання), X; ХАП, НУ „ЮАУ ім. Ярослава Мудрого”, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, 2012, с. 57-59.

<sup>11</sup> О. Бабак, Політичні відносини України та Польщі у 1980—2005 рр., О. Бабак, Поляки на півдні України: Історія та сьогодення, т. 2, Жешов, Київ, Миколаїв, Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2008, т. 2, с. 112.

religijne potrzeby zadowalały nieliczne kościoły we Lwowie, Kijowie, Żytomierzu i w kilku innych miejscowościach Ukrainy. Potrzeby w kontaktach z historyczną ojczyzną były zaspokajane poprzez udział w działalności takich organizacji, jak istniejące od 1957 r. Towarzystwo Przyjaźni Radziecko-Polskiej (w PRL Towarzystwo Przyjaźni Polsko-Radzieckiej istniało od 1944 r.)<sup>12</sup>. Po powstaniu w PRL „Solidarności” kontakty z Polską zintensyfikowały się w ramach współpracy pomiędzy PZPR a KPZR<sup>13</sup>. Więc na Ukrainie Radzieckiej istniały ograniczone możliwości zaspokojenia potrzeb polskiej mniejszości.

Sytuacja zmieniła się po referacie Michaiła Gorbaczowa na XIX Konferencji Wszechzwiązkowej KPZR w czerwcu 1988 r., kiedy to po raz pierwszy od kilkadziesiąt lat poruszono w Związku Radzieckim kwestię pielęgnowania mowy i kultury narodów Związku Radzieckiego. Właśnie od tego momentu zaczęły zachodzić zmiany w polityce narodowościowej w ZSRR<sup>14</sup>, a mniejszości narodowe zamieszkałe w Związku Radzieckim, w tym i Polacy, uzyskały możliwość zakładania organizacji społecznych — innych niż odgórnie sterowane, aczkolwiek powstających jeszcze za zgodą władz partyjnych centralnych i regionalnych, dla reprezentowania i realizacji swych interesów. W lecie 1988 r. w Kijowie w Towarzystwie Przyjaźni i Związków Kulturalnych z Zagranicą powstała tzw. sekcja polska, która wkrótce przekształciła się w samodzielne Polskie Towarzystwo Kulturalno-Oświatowe<sup>15</sup>. W okresie od października 1988 r. do marca 1989 r. odbywały się zebrania założycielskie organizacji w centrach obwodowych, a czasami także w centrach powiatowych, ale (na co już zwracano uwagę) za zgodą wydziałów ideologii odpowiednich komitetów obwodowych KPU. Od marca 1989 r. (po rejestracji 13 marca 1989 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości Ukrainy statutu PTKO URRS) do maja 1990 r. na podstawie statutu Towarzystwa odbywała się rejestracja ośrodków w terenie. Swoistym uwieńczeniem procesu instytucjonalizacji ruchu polskiego stał się I Kongres Polaków Ukrainy, który odbył się 13 maja 1990 r. w Kijowie.

Postulaty, które artykułowało Towarzystwo, świadczyły o potrzebie stworzenia i rozwijania ustawodawstwa, które pozwalałoby istnieć zorganizowanym formom życia polskiego, zapobiegało możliwym konfliktom na tle narodowościowym, tworzyło atmosferę przyjaźni pomiędzy Ukraińcami a Polakami, umacniało istnienie ukraińskiego niezależnego demokratycznego państwa, w którym mogłaby rozwijać się polska mniejszość. Polacy na Ukrainie mieli także potrzebę kontaktów z Polską, nauki języka polskiego, podtrzymywania i rozwoju polskiej kultury itp.<sup>16</sup>.

Proces uniezależnienia się Ukrainy jako państwa, pojawienie się w przestrzeni społeczno-politycznej nie tylko Polaków, lecz także innych mniejszości narodowych Ukrainy, stanowiących na przykład, w porównaniu z Polską, znaczący odsetek (wg spisu ludności z 1989 r. Ukrainę zamieszkiwało 27,3% nie-Ukraińców<sup>17</sup>), wymagały regulacji prawnych dotyczących mniejszości narodowych. Nie bez znaczenia był także fakt, że kształtowały się bezpośrednie stosunki międzypaństwowe pomiędzy Ukrainą a innymi państwami byłego Związku Radzieckiego bądź państwami zależnymi od ZSRR. W procesie nawiązywania kontaktów międzypaństwowych i podpisywania odpowiednich umów sąsiadujące z Ukrainą państwa, posiadające na jej terytorium mniejszości narodowe, zadbały o ich interesy. Polska oczywiście nie stanowiła tu wyjątku. Podczas spotkania w dniach od 4 do 5 maja 1990 r. w Jabłonnej koło Warszawy grupy deputowanych do Rady Najwyższej Ukrainy i znanych postaci świata politycznego Polski mówiono nie tylko o potrzebie dobrego sąsiedztwa pomiędzy oboma państwami, ale także o przestrzeganiu praw mniejszości narodowych<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Н. Шуніна, Роль громадських зв'язків в українсько-польських міждержавних взаєминах, w: Polska i Ukraina po II Wojnie Światowej, red. Włodzimierz Bonusiak, Rzeszów 1998, s. 28.

<sup>13</sup> О. Бабак, Політичні відносини України..., s. 110.

<sup>14</sup> Zmiany w polityce narodowościowej KPZR i odpowiednio KPU w okresie przełomu z lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych do okresu uchwalenia państwowego suwerenitetu Ukrainy dokładnie przedstawił w swej monografii Walenty Baluk: zob. idem, Konceptcje polityki narodowościowej Ukrainy. Tradycje i współczesność, Wrocław 2002..., s. 174-178.

<sup>15</sup> „Jak trudno być Polakiem”, Як важко бути поляком”, Авт. концепції Є. Шалацький, К.: Головна спеціаліст. ред. літ. мовами нац. меншин України: Спілка поляків України, 1997..., s. 255.

<sup>16</sup> С. В. Рудницький, Чинник українсько-польської співпраці у процесі реалізації інтересів польської національної меншини в сучасній Україні, Політологічний вісник. Зб-к наук. праць., 2011, Вип. 52, с. 371-382.

<sup>17</sup> Стратегії розвитку України: теорія і практика, За ред. О. С. Власюка, 2002, с. 864. Publikacja jest dostępna pod adresem: [http://old.niss.gov.ua/book/strateg2/Chast%201\\_cnv.htm](http://old.niss.gov.ua/book/strateg2/Chast%201_cnv.htm).

<sup>18</sup> Я. Калакура, Поляки в етнополітичних процесах..., s. 394.

Zdaniem Mikołaja Szulgi, który zaproponował periodyzację procesu kształtowania się ustawodawstwa ukraińskiego dotyczącego mniejszości narodowych, do roku 1989 prawo w ogóle nie uwzględniało kwestii stosunków między narodowościami. Drugi etap tego procesu rozpoczął się wraz z uchwaleniem w 1989 r. Ustawy o językach w URSS i trwał do 1 grudnia 1991 r. W tym okresie uchwalano przeważnie nie ustawy, lecz deklaracje, które miały zagwarantować przychyłność dla idei utworzenia niezależnego państwa ukraińskiego ze strony wszystkich mniejszości narodowych. Na trzecim etapie uchwalono Ustawę o mniejszościach narodowych Ukrainy, o oświacie i niektóre inne, a czwarty charakteryzował się uchwaleniem Ustawy Zasadniczej<sup>19</sup>.

Zdaniem Walentego Baluka koncepcja reprezentacji interesów mniejszości narodowych, która legła u podstaw ukraińskiego ustawodawstwa, zakłada, że Ukraina jest państwem unitarnym i demokratycznym. Polityka Ukrainy wobec mniejszości narodowych jest uwarunkowana jej prozachodnią orientacją w dokonywaniu zmian systemowych oraz członkostwem w międzynarodowych organizacjach: ONZ, OBWE i Radzie Europy. Swoją politykę w dziedzinie problematyki narodowościowej Ukraina buduje w oparciu o trzy systemy międzynarodowej ochrony praw człowieka: związane z ONZ, z procesem helsińskim oraz z konwencjami Rady Europy<sup>20</sup>.

Obecnie do aktów prawnych Ukrainy stanowiących o prawach mniejszości narodowych zalicza się Konstytucję Ukrainy, Konstytucję Autonomicznej Republiki Krym, Deklarację praw narodowości Ukrainy, Ustawę o zasadach państwowej polityki językowej, Ustawę o wolności sumienia i organizacjach religijnych, Ustawę o mniejszościach narodowych, Ustawę o samorządach, Ustawę o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy, Ustawę o stowarzyszeniach, Ustawę o wyborach Prezydenta Ukrainy, Ustawę o wyborach deputowanych miejscowych rad oraz wiejskich, miasteczkowych i miejskich przewodniczących, Europejską kartę języków regionalnych oraz Ramową konwencję o ochronie mniejszości narodowych<sup>21</sup>. Niektórzy włączają do tej grupy także Ustawę o obywatelstwie, Ustawę o uchodźcach, Ustawę o prawnym statusie cudzoziemców<sup>22</sup>, Deklarację o suwerenności państwowej Ukrainy i Akt proklamowania niezależności Ukrainy. Wskazują oni także na fakt, że poszczególne zapisy dotyczące mniejszości narodowych mieszczą się w Podstawach ustawodawstwa Ukrainy o kulturze, w Ustawie o drukowanych zasobach informacji (prasie) na Ukrainie, Ustawie o skargach obywateli, Ustawie o oświacie, Ustawie o działalności wydawniczej, Ustawie o państwowym wparciu zasobów informacji masowej i socjalnej ochronie dziennikarzy<sup>23</sup>.

Do aktów prawnych dotyczących tylko Polaków należy zaliczyć podpisany 18 maja 1992 r. w Warszawie Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, gwarantujący przestrzeganie praw Polaków na Ukrainie i Ukraińców w Polsce<sup>24</sup>. Ten dokument zagwarantował Polakom na Ukrainie indywidualne albo grupowe zachowywanie, wyrażanie i krzewienie tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej, przewidywał prawo do nauki języka i jego wykorzystywanie, dostęp do informacji i jej upowszechnianie, założenie oświatowych, kulturalnych i religijnych stowarzyszeń, wyznawanie religii, używanie imion i nazwisk w brzmieniu właściwym dla języka ojczystego, nawiązanie i utrzymywanie kontaktów pomiędzy sobą w granicach państwa zamieszkania i poza jego granicami z jednoczesną lojalnością wobec państwa zamieszkania i przestrzeganiem wewnętrznego ustawodawstwa. Warto w tym miejscu podkreślić, że dzięki tej umowie stała się możliwa bezpośrednia współpraca pomiędzy szkołami wyższymi, placówkami naukowymi, organizacjami społecznymi i partiami politycznymi w Polsce i na Ukrainie. O ile wcześniej polsko-ukraińska współpraca była w dużym stopniu współpracą międzypaństwową, o tyle zaczęła się ona przekształcać we współpracę międzynarodową.

Należy podkreślić, że ustawodawstwo ukraińskie dotyczące mniejszości narodowych wymaga już zmian, co rozumieją zarówno urzędnicy państwowi, jak i liderzy organizacji mniejszości

<sup>19</sup> O. I. Липчук, Інституційні засади реалізації прав..., s. 47-48.

<sup>20</sup> W. Baluk, Консерваторія політики народowości..., s. 174-178.

<sup>21</sup> O. I. Липчук, Інституційні засади реалізації прав..., s. 16-17.

<sup>22</sup> W. Baluk, Консерваторія політики народowości..., s. 198-199.

<sup>23</sup> В. В. Мицик, Міжнародно-правові засади й інституційні механізми захисту прав національних меншин, Дис. доктора юрид. наук: 12.00.11, В.В. Мицик; Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ 2004, с. 359-340.

<sup>24</sup> С. В. Рудницький, Чинник українсько-польської співпраці..., s. 375.

narodowych. Były próby wniesienia pod obrady parlamentu projektów ustaw, opracowanych przez organy administracji państwowej (np. Państwowy Komitet Mniejszości Narodowych i Religii) czy Komitet do spraw praw człowieka, mniejszości narodowych i stosunków między narodowościami Rady Najwyższej, w skład którego w różnych kadencjach wchodził m.in. Rumuni, Tatarzy Krymscy, Żydzi czy Węgrzy, związani z organizacjami społecznymi lub partiami politycznymi reprezentującymi te mniejszości. Próby te spotkały się jednak z brakiem woli politycznej parlamentarzystów ukraińskich. Najwyższy organ ustawodawczy powinien określić koncepcję państwowej polityki narodowościowej, której brak uniemożliwia prawidłową modernizację ustawodawstwa ukraińskiego w tej dziedzinie. W Radzie Najwyższej Ukrainy V kadencji znajdowały się jeszcze dwa projekty ustawy o koncepcji państwowej polityki etnicznej — projekt Ustawy o koncepcji państwowej polityki etnicznej Ukrainy i projekt Ustawy o zasadach państwowej polityki etnicznej autorstwa Wiktora Kotygorienki z Instytutu Badań Politycznych, Etnicznych i Narodowych im. Iwana Kurasa Narodowej Akademii Nauk Ukrainy. Uchwalenie ustawy o koncepcji polityki etnicznej pozwoliłoby na uchwalenie innych ustaw dotyczących mniejszości narodowych lub na wprowadzenie zmian do już istniejących. Chodzi o zmiany do Ustawy o mniejszościach narodowych Ukrainy i o Ustawę o autonomii narodowo-kulturalnej mniejszości narodowych Ukrainy. Zamiast tego, głosami dominującej w Radzie Najwyższej VI kadencji Partii Regionów, w przeddzień wyborów parlamentarnych na Ukrainie, uchwalono w dniu 3 lipca 2012 r. kontrowersyjną ze względu na sposób głosowania i intencje Ustawę o zasadach państwowej polityki językowej, której głównym celem była mobilizacja polityczna elektoratu Partii Regionów przed wyborami do Rady Najwyższej Ukrainy w październiku 2012 r., a nie troska o dobro mniejszości narodowych Ukrainy.

Jeśli chodzi o prawa przysługujące mniejszościom narodowym, w tym Polakom, to — zdaniem Leonida Riaboszapki — ustawodawstwo ukraińskie przyznaje mniejszościom narodowym prawo do języka ojczystego, prawo do wyboru i pielęgnowania narodowości, prawo do narodowego imienia, nazwiska i imienia ojca, prawo do wyznawania swojej religii<sup>25</sup> i polityczne prawa (bierne prawo wyborcze, prawo do pełnienia funkcji państwowych i samorządowych, do obejmowania stanowisk w przedsiębiorstwach i w organizacjach; prawo do swobodnego zrzeszania się w partie polityczne i organizacje społeczne)<sup>26</sup>. Zdaniem tego naukowca kulturalne prawa w połączeniu z pewnymi prawami językowymi stanowią prawo do autonomii narodowo-kulturalnej, której elementy tworzą: nauka w języku ojczystym i nauka języka ojczystego w stowarzyszeniach narodowościowo-kulturalnych, utworzenie narodowościowych instytucji kulturalnych i edukacyjnych, rozwój kulturalnych tradycji narodowościowych, obchody świąt narodowych, wykorzystanie symboliki narodowej, zaspokojenie potrzeb w literaturze, sztuce, środkach masowego przekazu<sup>27</sup>.

Istnieją także inne podejścia do praw mniejszości narodowych. Inny badacz ukraiński, Wsewołod Mycyk, dzieli prawa mniejszości narodowych na ogólne (podstawowe), wśród których wyodrębnia obywatelskie (prawo do życia, równość wobec prawa i prawo do równej obrony w sądzie, prawo do równouprawnienia, wolność manifestowania poglądów, myśli, sumienia i religii, prawo do obywatelstwa, prawo do pokojowych zebrań i zrzeszenia się), polityczne (prawo do udziału w wyborach, prawo do udziału w kierowaniu państwem i sprawami państwowymi, prawo do równego dostępu do służby państwowej), kulturalne (prawo do własnej kultury, prawo do własnej religii i kultu religijnego, prawo do korzystania z ojczystego języka) i specjalne (szczególne), które też dzieli na obywatelskie (prawo przynależności do mniejszości narodowej, prawo do ochrony przed przymusową asymilacją) i kulturalne (prawo do nauki języka ojczystego i do nauki w tym języku, prawo do tworzenia instytucji, organizacji i zrzeszeń religijnych, prawo do spuścizny kulturalnej, informacyjne prawa, prawo do udziału w działalności organizacji pozarządowych na szczeblu narodowym i międzynarodowym, prawo do nawiązywania i utrzymywania pokojowych kontaktów transgranicznych z osobami, z którymi przedstawiciele mniejszości łączą związki etniczne, kulturalne, językowe czy religijne albo wspólne dziedzictwo kulturowe)<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Л. І. Рябошапко, *Правове становище...*, s. 301-305.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 310-311.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 313-314.

<sup>28</sup> В. В. Мицик, *Міжнародно-правові засади...*, s. 408-410.

Warto zauważyć, że większość badaczy zajmujących się prawami mniejszości narodowych zaznacza, iż prawa mniejszości i osób, które do nich należą, mają przeważnie charakter indywidualny, chociaż część z nich (prawo do istnienia, prawo do samostanowienia, do zabezpieczenia udziału przedstawicieli mniejszości narodowych w procesach podejmowania decyzji i w organach wyłanianych w drodze wyborów na szczeblu narodowym i lokalnym, do wprowadzenia pewnych form samorządu terytorialnego i pewnych rodzajów autonomii, do działalności partii politycznych, mniejszości narodowych, do reprezentacji w organach władzy ustawodawczej i wykonawczej) ma także charakter zespołowy<sup>29</sup>. Obecnie, zdaniem części ukraińskich naukowców, m.in. Ołeksija Kartunowa i Piotra Muckiego<sup>30</sup> oraz Iona Popescu<sup>31</sup>, potrzebują uznania i zabezpieczenia właśnie zespołowe prawa wspólnot narodowych i etnicznych, które w ustawodawstwie Ukrainy, zdaniem Aleksandra Bykowa, przedstawiono w niepełnym zakresie<sup>32</sup>. Warto podkreślić, że ogółem ustawodawstwo poszczególnych państw mało co zrobiło, jeśli chodzi o zabezpieczenie zespołowych praw mniejszości narodowych<sup>33</sup>. Może to wiązać się z faktem, że prawa zespołowe — jak twierdzi badaczka ukraińska Antonina Kołodij — są pochodnymi od praw indywidualnych<sup>34</sup>. Niewykluczone, że wynika to także z faktu, iż ogółem w powojennym prawie międzynarodowym odstąpiono od zasady traktowania mniejszości narodowych jako grup i przyznawania im kolektywnych praw narodowych. Właśnie tego zdania jest polska badaczka Jolanta Żyndul, która wiąże ten fakt z doświadczeniami przedwojennymi i wojennymi mniejszości w Europie, przede wszystkim mniejszości niemieckiej<sup>35</sup>. Mimo niepełnego uznania i braku gwarancji ustawodawczych praw zespołowych mniejszości narodowych, można przyjąć, że współczesne państwo ukraińskie w ciągu ponad dwudziestu lat swego istnienia stworzyło odpowiednie warunki prawno-polityczne do realizacji praw mniejszości narodowych, w tym mniejszości polskiej.

Nie wchodząc w kwestie szczegółowej klasyfikacji praw mniejszości narodowych i nie omawiając sprzeczności dotyczących przynależności poszczególnych praw do ogólnych lub szczególnych praw obywatelskich, politycznych czy kulturalnych, w tym artykule przyjmuję ogólny podział praw na obywatelskie, polityczne i kulturalne. Jest oczywistym, że prawa te są powiązane między sobą — polityczne prawo do udziału w kierowaniu sprawami państwowymi jest powiązane z realizacją praw kulturalnych — więc mówienie o możliwościach, które daje jedna grupa praw, jest w pewnym sensie umowne.

Jeśli przyjąć, że do praw obywatelskich mniejszości narodowych należą: prawo do życia, do równości przed prawem i prawo do równej obrony w sądzie, prawo do niedyskryminacji, prawo do swobody manifestowania poglądów, myśli, sumienia i religii, prawo do równouprawnienia, prawo do pokojowych zebrań i zrzeszania się, prawo do przynależności do pewnej mniejszości narodowej, prawo do ochrony przed przymusową asymilacją, to ogółem można mówić o realizacji tych praw na Ukrainie, chociaż w tej dziedzinie istnieje wiele problemów. Ustawa o mniejszościach narodowych przewiduje prawo wyboru i pielęgnowania narodowości<sup>36</sup>, ale inne ustawy nie przewidziały rubryki „narodowość” w paszporcie<sup>37</sup>. Są także przeszkody o charakterze administracyjnym dotyczące realizacji prawa do zapisu imienia, nazwiska i imienia ojca w brzmieniu narodowym w dokumentach urzędowych<sup>38</sup>. Mniejszości narodowe natomiast skorzystały z prawa do zrzeszania się i w niezależnym państwie ukraińskim powstały i powstają nadal organizacje mniejszości narodowych, w tym — mniejszości polskiej. Liczbę polskich organizacji trudno oszacować ze względu na brak badań naukowych na ten temat. Badania tego typu przeprowadzono tylko

<sup>29</sup> Ibidem, s. 411-412.

<sup>30</sup> О. Картунов, Зародження і становлення нової підгалузі права, О. Картунов, П. Муцький, „Право України”, 2000, № 8, с. 107-112.

<sup>31</sup> І. Попеску, На шляху до цивілізованого полінаціонального суспільства, „Віче”, 2000, № 5, с. 146.

<sup>32</sup> О. М. Биков, Конституційно-правовий статус..., с. 261.

<sup>33</sup> П. П. Муцький, Концептуальні підходи..., с. 83.

<sup>34</sup> А. Колодій, Демократичний націоналізм і лібералізм про права нації і права особи, „Українські варіанти”, 1997, № 2, с. 55.

<sup>35</sup> J. Żyndul, Państwo w państwie? Autonomia narodowo-kulturalna w Europie Środkowowschodniej w XX wieku, Warszawa 2000, s. 216.

<sup>36</sup> В. В. Мицик, Міжнародно-правові засади..., с. 361.

<sup>37</sup> Л. І. Рябошапко, Правове становище..., с. 303-304.

<sup>38</sup> І. М. Алмаші, Реалізація прав..., с. 198-200.

w odniesieniu do Żytomierszczyzny — wg podejścia politologicznego, tu wedle stanu na 2007 r., istniało 36 organizacji społecznych mniejszości polskich<sup>39</sup>. Portal Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” w 2007 r. wymieniał 635 podmiotów na Ukrainie prowadzących działalność polonijną — Domy Polskie, organizacje społeczne (młodzieżowe, kulturalne, twórcze, katolickie, medyczne, sportowe, studenckie, naukowe, oświatowe, weteranów Wojska Polskiego), media, parafie katolickie, zespoły artystyczne itp.<sup>40</sup>. Bardzo często do tej bazy danych były wpisywane zarejestrowane, ale niedziałające organizacje albo też takie, które przestały działać. Zdając sobie sprawę z istnienia tego problemu, „Wspólnota Polska” między lutym a sierpniem 2011 r. zorganizowała badania terenowe, prowadzone przez zespół, w skład którego weszli przedstawiciele samego Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”, Uniwersytetu Warszawskiego oraz polskich środowisk na Ukrainie. Badania te miały m.in. doprowadzić do powstania kompletnego spisu organizacji oraz dać podstawowe informacje na ich temat. W listopadzie 2011 r. planowano zorganizować konferencję przedstawiającą ich wyniki oraz prezentację publikacji z badań, ale z komentarzy do informacji zamieszczonej na ten temat na stronie internetowej Stowarzyszenia w listopadzie 2012 r. wynika, że ani do konferencji, ani do publikacji wyników badań nie doszło<sup>41</sup>. Mówiąc o stowarzyszeniach mniejszości narodowych, warto nadmienić, że dzisiaj w ustawodawstwie ukraińskim stosowane są różne określenia, takie jak „narodowe stowarzyszenia kulturalne”, „stowarzyszenia społeczne mniejszości narodowych” (Ustawa o mniejszościach narodowych Ukrainy), „zrzeszenia obywateli” (Ustawa o zrzeszeniach obywateli)<sup>42</sup>. Prawa obywatelskie więc nie w pełni gwarantują Polakom na Ukrainie możliwość używania swego imienia i nazwiska w brzmieniu narodowym w dokumentach urzędowych, w takim samym stopniu nie pozwalają na zapisywanie narodowości w tych dokumentach, ale dają możliwości do tworzenia i działalności organizacji społecznych mniejszości polskiej, których działalność służy z kolei zaspokajaniu różnych potrzeb — językowych, religijnych, kulturalnych i innych.

Jeśli chodzi o prawa polityczne, to do nich przeważnie zaliczane są prawa wyborcze, prawo do udziału w kierowaniu państwem i sprawami państwowymi, prawo do równego dostępu do służby państwowej. Przeważnie mówi się o tym, że osoby należące do mniejszości narodowych, w tym Polacy, realizują te prawa, ale dotyczy to praw indywidualnych osób należących do mniejszości narodowych. Jeśli zaś mowa jest o zespołowych prawach Polaków na Ukrainie jako jednej z mniejszości narodowych, to w Ustawie o wyborach deputowanych do Rady Najwyższej Ukrainy i w Ustawie o wyborach deputowanych miejscowych rad oraz wiejskich, miasteczkowych i miejskich przewodniczących, mniejszości narodowe nie są wymieniane, aczkolwiek ostatnia ustawa przewiduje możliwość zgłaszania kandydatów w wyborach lokalnych przez organizacje społeczne. Tak więc na poziomie państwowym w najwyższym organie ustawodawczym polska mniejszość narodowa, tak jak i wiele innych grup narodowościowych, jest pozbawiona reprezentacji politycznej. O tym mówią m.in. Leonid Riaboszapko<sup>43</sup>, Halina Łucyszyn<sup>44</sup>, Oksana Lipczuk<sup>45</sup>, Irena Almaszi<sup>46</sup> i wielu innych badaczy.

Zdaniem Haliny Łucyszyn, która badała udział mniejszości narodowych w procesie politycznym, powinny oni dla uzyskania reprezentacji politycznej tworzyć własne partie polityczne<sup>47</sup>. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że 10 września 2011 r. odbył się w Kijowie zjazd założycielski Partii Polaków Ukrainy z udziałem 150 delegatów z 23 obwodów<sup>48</sup>. Na przewodniczącego wybrano

<sup>39</sup> Інформаційно-аналітичне видання „Полонія Житомирщини”, за ред. С. В. Рудницького, Житомир 2007, с. 220.

<sup>40</sup> Przyuszczam, że liczba ta niewiele się różni od podawanej obecnej. Potwierdza to fakt, że ogólna liczba zapisów w Polonijnym banku danych Stowarzyszenia w porównaniu z 2007 r. pozostała bez zmian — 6 tys. Liczbę podmiotów, prowadzących działalność polonijną na Ukrainie wpisanych do polonijnego banku danych teraz trudno policzyć ze względu na zmiany w możliwościach ich wyszukiwania na portalu Stowarzyszenia. Informacja jest dostępna pod adresem: <http://wspolnotapolska.org.pl/polonijny-bank-danych/>.

<sup>41</sup> Przeprowadzenie badań, przygotowanie konferencji oraz publikacji pt. Polska mniejszość na Ukrainie na progu XXI wieku. Informacja jest dostępna pod adresem: <http://wspolnotapolska.org.pl/ogolne/308/>.

<sup>42</sup> О. І. Липчук, Інституційні засади реалізації прав..., s. 137-138.

<sup>43</sup> Л. І. Рябошапко, Правове становище..., s. 313.

<sup>44</sup> Г. І. Луцишин, Національні меншини..., s. 46-47.

<sup>45</sup> О. І. Липчук, Інституційні засади реалізації прав..., s. 150-151.

<sup>46</sup> І. М. Алмасі, Реалізація прав..., s. 198-200.

<sup>47</sup> Г. І. Луцишин, Національні меншини..., s. 47.

<sup>48</sup> Tworzymy partię, „Dziennik Kijowski. Pismo społeczne, ekonomiczne i literackie”, 2011, № 17 (480), s. 1-2. Publikacja jest dostępna pod adresem: <http://www.dk.com.ua/cat.php?cat=2>.

Stanisława Kosteckiego, dotychczasowego prezesa ZPU<sup>49</sup>. Z wywiadu udzielonego przez niego rok później dla „Dziennika Kijowskiego” wynika, że partia wciąż jest na etapie zbierania 10 tys. podpisów, niezbędnych dla jej rejestracji w Ministerstwie Sprawiedliwości Ukrainy<sup>50</sup>.

Inna wspomniana przez Halinę Łucyszyn możliwość — utworzenie bloku z partią polityczną — obecnie nie jest możliwa ze względu na zmiany w ordynacji wyborczej do Rady Najwyższej, uchwalone 17 listopada 2011 r., przywracające mieszany system wyborczy i zabraniające tworzenia bloków wyborczych. Możliwe jest jednak wparcie kandydata — przedstawiciela mniejszości narodowej, startującego w wyborach w okręgu większościowym. Ma to sens w okręgu, gdzie zamieszkuje odpowiednia liczba wyborców danej narodowości, co w przypadku Polaków jest raczej niemożliwe.

Nie można jednak mówić o tym, że interesy Polaków, jako jednej z mniejszości narodowych, zupełnie nie są reprezentowane w systemie politycznym Ukrainy. Artykułować i reprezentować interesy pozwalają spotkania z przedstawicielami władzy na szczeblu lokalnym i centralnym. Halina Łucyszyn przeanalizowała udział mniejszości narodowych w życiu politycznym na podstawie wywiadów z 28 prezesami organizacji społecznych najliczniejszych i najbardziej wpływowych mniejszości narodowych w obwodach zachodnich Ukrainy (Iwowskim, iwano-frankowskim, tarnopolskim, czerniowieckim, wołyńskim, zakarpackim, rówieńskim, chmielnickim) na początku 2001 r. Badania wykazały, że 82% respondentów często bywa na spotkaniach z przedstawicielami organów władzy (7% badanych nie ma informacji o takich spotkaniach, a 11% badanych nie otrzymuje na nie zaproszeń)<sup>51</sup>.

Reprezentacja polityczna w organach władzy ustawodawczej i wykonawczej w organach samorządu terytorialnego częściowo jest realizowana poprzez komisje społeczne, działające przy organach władzy centralnej, zarówno ustawodawczej, jak i wykonawczej, na szczeblu lokalnym przy organach władzy państwowej i samorządowej. Rady te są ogniwem pośrednim pomiędzy instytucjami społeczeństwa obywatelskiego a państwem, w wielu państwach Zachodu są one integralną częścią systemu politycznego, pozwalającą na reprezentowanie interesów grup społecznych w tym systemie<sup>52</sup>.

Proces wprowadzania rad na Ukrainie uaktywnił się w 2004 r. Podstawą prawną ich działalności są: Ustawa zasadnicza i jej zapis o prawie obywateli do kierowania państwem oraz Ustawa o samorządzie lokalnym. Poza tym wiele zrobiły dla utworzenia i funkcjonowania wymienianych rad (komisji) rozporządzenia gabinetu ministrów i prezydenta Ukrainy. Na mocy rozporządzenia prezydenta Ukrainy nr 600 z dn. 19 kwietnia 2000 r. utworzono Radę przedstawicieli organizacji społecznych mniejszości narodowych Ukrainy, na mocy innego rozporządzenia z dnia 11 kwietnia 2001 r. utworzono Republikańską Radę Społeczną, a 14 lipca 2004 r. ukazało się rozporządzenie prezydenta nr 854 o zabezpieczeniu umów dla udziału obywateli w kształtowaniu i realizacji polityki państwowej. Potem 15 października 2004 r. gabinet ministrów uchwalił rozporządzenie nr 1378, dotyczące udziału obywateli w kształtowaniu i realizacji polityki państwowej, 22 maja 2006 r. pojawiło się rozporządzenie prezydenta Ukrainy nr 428 o Radzie polityki narodowościowej.

Z powyższego wynika, że reprezentacja interesów polskiej mniejszości narodowej może odbywać się zarówno w radach społecznych, działających przy Prezydencie Ukrainy i przy odpowiednich organach władzy wykonawczej, obwodowej i rejonowej administracji państwowej, jak i w radach

<sup>49</sup> Stanisław Kostecki urodził się 6 maja 1954 r., jest z wykształcenia inżynierem górniczym. 13 lat za czasów radzieckich pracował w kopalni złota w Uzbekistanie. Po powrocie na Ukrainę rozpoczął działalność społeczną w Gródku Podolskim na Podolu, starając się o założenie polskiej szkoły, i od tego momentu zaangażował się w polskie życie społeczne. Na I Kongresie Związku Polaków Ukrainy 12 maja 1990 r. wszedł do Zarządu organizacji, w grudniu 1992 r., po rezygnacji Stanisława Szałackiego z funkcji prezesa, stanął na czele Związku (wybrano go na prezesa na III Kongresie ZPU 14-15 XII 1996 r.), w 2011 r. w związku z założeniem partii zrezygnował z prezesowania w ZPU (O partii polskiej Ukrainy i zbliżających się wyborach. Wywiad z Przewodniczącym Partii Polaków Ukrainy Stanisławem Kosteckim, „Dziennik Kijowski. Pismo społeczne, ekonomiczne i literackie”, Archiwum 2012. Publikacja jest dostępna pod adresem: <http://www.dk.com.ua/post.php?id=1128>).

<sup>50</sup> O partii polskiej Ukrainy....

<sup>51</sup> Г. І. Луцишин, Національні меншини..., s. 95-98.

<sup>52</sup> Radom społecznym na Ukrainie poświęcone są opracowania odeskich naukowców: P. Кобець, Дорадчо-консультативні органи як механізм партисипатори демокраси; С. Панцир, А. Крупник, Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи, За ред. Г. Усатенко, К.: Фонд „Європа XXI”, 2008, s. 6-10, 11-20; oraz А. Крупник, Громадські ради у системі соціального управління України: проблеми і перспективи. Radom mniejszości narodowych poświęcono też oddzielny artykuł: С. В. Рудницький, Громадські ради як інституціоналізація суспільно-політичних інтересів національних меншин в Україні, Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 47; К.: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2010, s. 657-663.



przedstawiciele mniejszości narodowych, działających przy Prezydencie Ukrainy, ministerstwach i komitetach państwowych czy wydziałach administracji obwodowej i rejonowej (mniejszości narodowych czy polityki wewnętrznej). Istnieje możliwość reprezentowania interesów mniejszości narodowych w organach doradczych, działających przy samorządach lokalnych, jednak Ustawa o mniejszościach narodowych, która taką możliwość przewiduje, ma w tej kwestii mało precyzyjne przepisy: m.in. nie określono, w jaki sposób te organy mają współdziałać z radami lokalnymi, według jakich kryteriów mają kształtować się te ciała doradcze i kogo należy uważać za przedstawiciela danej mniejszości narodowej w procesie kształtowania się takiej rady<sup>53</sup>.

Pomijając reprezentację interesów mniejszości narodowych w radach ogólnej kompetencji, należy powiedzieć, że rada przy centralnym organie władzy wykonawczej, którym był Komitet do spraw mniejszości narodowych i religii, była mało skuteczna. Komitet przechodził liczne reorganizacje i był kilkakrotnie likwidowany, co w danej sytuacji wymagało reorganizacji odpowiedniej rady społecznej lub jej kształtowania na nowo, a rozporządzeniem Prezydenta Ukrainy 9 grudnia 2010 r. Komitet w ogóle został zlikwidowany, zaś jego kompetencje przekazano Ministerstwu Kultury.

Rada przedstawicieli mniejszości narodowych przy Prezydencie Ukrainy nie może wykazać się aktywnością. Jeśli mówić o radach przedstawicieli mniejszości narodowych, działających na poziomie obwodowym, to proces ich powstawania zaczął się wcześniej niż rad ogólnej kompetencji. I tak, na Lwowszczyźnie w 1999 r. istniała rada przedstawicieli mniejszości narodowych przy administracji obwodowej, proces tworzenia się rad na szczeblu obwodowym jednak nasilił się przy końcu 2005 r., a same rady aktywnie działały w latach 2006-2007 w obwodach ługańskim, winnickim, żytomierskim, zakarpackim, zaporoskim, mikołajowskim, charkowskim i czernihowskim. Jednak, moim zdaniem, rady doradcze zarówno na szczeblu państwowym, jak i na poziomie lokalnym nie odgrywają znaczącej roli w procesie podejmowania decyzji dotyczących mniejszości narodowych<sup>54</sup>.

W jakimś stopniu brak reprezentacji politycznej Polaków jako mniejszości narodowej jest kompensowany przedstawieniem ich interesów na szczeblu państwowym poprzez państwo polskie. Polscy parlamentarzyści bądź polscy konsulowie mogą artykułować interesy Polaków Ukrainy w centralnych organach władzy państwowej. Interesy Polonii kumuluje Polonijna Rada Konsultacyjna przy marszałku Senatu RP, utworzona 21 czerwca 2002 r. (w jej skład wchodzi Pani Emilia Chmielowa, prezes jednej z ogólnopolskich organizacji społecznych). Rada pozwala na reprezentację interesów Polaków w najwyższym organie ustawodawczym Polski, co ma duże znaczenie dla wsparcia interesów Polaków na Ukrainie ze strony Polski zarówno bezpośrednio, jak i w procesie współpracy międzypaństwowej Polski i Ukrainy. Jednak mimo istnienia licznych instytutów współpracy polsko-ukraińskiej brak jest takiego, który zajmowałby się problemami polskiej mniejszości narodowej na Ukrainie, jak to ma miejsce we współpracy ukraińsko-węgierskiej (Węgiersko-ukraińską międzyrządową wspólną komisję do spraw zabezpieczenia praw mniejszości narodowych utworzono jeszcze w 1992 r.<sup>55</sup>).

Wracając do kwestii reprezentacji mniejszości polskiej na szczeblu lokalnym, gdzie jest możliwe zgłaszanie kandydatów w wyborach lokalnych poprzez organizacje społeczne, należy zaznaczyć, że taka możliwość nie była wykorzystywana w miejscowościach, w których istnieją zwarte skupiska ludności polskiej, nawet przez ogólnokrajowe organizacje polskie. Brak należytej reprezentacji mniejszości narodowych w organach samorządu terytorialnego potwierdza wielu ukraińskich badaczy<sup>56</sup>. Zmienić sytuację mogłaby uchwalona w 2001 r. Ustawa o organach samoorganizacji ludności, ale zdaniem fachowców w wielu przypadkach utrudnia ona utworzenie organów samoorganizacji, czyni ich zależnymi od władz lokalnych. Brak danych o tym, czy Polakom udało się zrealizować swoje interesy w ramach stworzonych przez wspomnianą ustawę. Wreszcie, należy wspomnieć o autonomii narodowo-terytorialnej, o której mówi się w Deklaracji

<sup>53</sup> Г. І. Луцишин, Національні меншини..., s. 48-49.

<sup>54</sup> С. В. Рудницький, Громадські ради як інституціоналізація..., s. 657-663.

<sup>55</sup> Idem, Інститути українсько-польської співпраці і реалізація інтересів польської національної меншини в сучасній Україні, „Нова парадигма” [журнал наукових праць] голов. ред. В. П. Бех.; Нац. пед. ун-т. імені Н. П. Драгоманова; творче об’єднання „Нова парадигма”, Вип. 100, К.: Вид-во НПУ імені Н. П. Драгоманова, 2011, с. 206-216.

<sup>56</sup> Л. І. Рябошапко, Правове становище..., s. 311.

o suwerenności państwowej Ukrainy i w Deklaracji praw narodowości Ukrainy. Zapisy o tym nie zostały skonkretyzowane w żadnej z ustaw dotyczących mniejszości narodowych (nie wspominając już o oddzielnej ustawie), więc brak jest bazy prawnej dla jej realizacji<sup>57</sup>.

Do praw kulturalnych mniejszości narodowych zalicza się prawo do korzystania ze swojej kultury, prawo do swojej religii i kultu religijnego, prawo do używania języka ojczystego, prawo do nauki języka i nauki w ojczystym języku, prawo do tworzenia religijnych instytucji i stowarzyszeń, prawo do spuścizny kulturalnej, informacyjne prawa, prawo do udziału w działalności organizacji pozarządowych na szczeblu krajowym i międzynarodowym, prawo do nawiązania i utrzymywania kontaktów transgranicznych z osobami, które łączą z przedstawicielami mniejszości wspólne cechy etniczne, kulturalne, językowe lub wspólna spuścizna kulturalna.

Istnieją podstawy, by twierdzić, że na Ukrainie są zabezpieczone prawa kulturalne mniejszości polskiej. Obecna jest nauka języka polskiego w szkołach państwowych i na uczelniach wyższych, istnieje możliwość podwyższenia kwalifikacji zawodowych nauczycieli języka polskiego w państwowych instytucjach, są także publikacje w języku polskim, drukowane przez wydawnictwa państwowe, programy w języku polskim na antenach obwodowych telewizji państwowych.

Polskie organizacje społeczne przy wsparciu stowarzyszeń i fundacji w Polsce i (w znacznie mniejszym zakresie) organów władzy państwowej Ukrainy na szczeblu centralnym i lokalnym organizują także szkolenia dla dziennikarzy prasy polskiej, kierowników polskich zespołów amatorskich, wyjazdy grup dzieci, młodzieży, członków organizacji do Polski, wydają gazety i czasopisma, prowadzą kursy języka polskiego, organizują imprezy kulturalne, odnawiają zabytki związane z kulturą narodu polskiego.

Należy zaznaczyć, że udział państwa ukraińskiego, organów samorządu terytorialnego Ukrainy, stowarzyszeń i fundacji w Polsce, wpierających Polonię (część z nich jest w dużym stopniu finansowana przez państwo polskie) różni się pod względem zakresu i skali wsparcia. Przytłaczająca większość prasy polskiej wydawanej na Ukrainie była do 2012 r. finansowana poprzez Fundację „Pomoc Polakom na Wschodzie” z Warszawy, lecz jeśli chodzi o naukę języka polskiego w szkołach i państwowych uczelniach wyższych, to państwo ukraińskie ponosi koszty utrzymania szkół z polskim językiem wykładowym i koszty związane z nauką języka polskiego jako przedmiotu w szkołach podstawowych i wyższych. Państwo polskie sfinansowało budowę szkół z polskim językiem wykładowym, ponosi koszty tytułem oddelegowania nauczycieli do pracy w państwowych szkołach ukraińskich (także wyższych) oraz w szkołkach sobotnio-niedzielnich, wyposaża szkoły polskie i szkoły nauczające języka polskiego w pomoce dydaktyczne i sprzęt. W roku szkolnym 2007/2008 w szkołach państwowych i szkołkach sobotnio-niedzielnich Ukrainy pracowało 30 nauczycieli języka polskiego, a na uczelniach wyższych — 12 wykładowców z Polski<sup>58</sup>. Działalność stowarzyszeń polskich na Ukrainie prawie w całości wspierają finansowo fundacje i stowarzyszenia pozarządowe z Polski, chociaż państwo ukraińskie w pewnym okresie także wspierało finansowo działalność organizacji mniejszości narodowych, w tym polskich. W latach 2006 i 2007 gabinet ministrów Ukrainy w ramach programów „Działania dotyczące odtworzenia kultury mniejszości narodowych i wsparcia finansowego gazet wydawanych w językach mniejszości narodowych” oraz „Działania Europejskiej Karty Języków Regionalnych” przyznał w 2006 r. odpowiednio kwoty w wysokości 2500 tys. hrywien i 900 tys. hrywien, w 2007 r. w ramach pierwszego z tych programów przyznano kwotę w wysokości 1,5 mln hrywien. W latach 2006 i 2007 organizacje polskie, jak i inne organizacje mniejszości narodowych, rzeczywiście uzyskiwały środki na swoje działania, przynajmniej było tak w obwodzie żytomierskim, w którym organizacje mniejszości narodowych otrzymywały środki od miejscowych oddziałów Skarbu Państwa. Później tych finansów dla organizacji mniejszości narodowych zabrakło. Sądzę, że brak ten (podobnie jak w przypadku ich finansowaniem) dotyczył całej Ukrainy, aczkolwiek w budżecie państwa ukraińskiego przewidziano

<sup>57</sup> I. М. Алмаші, Реалізація прав..., s. 22.

<sup>58</sup> Інформаційно-довідковий матеріал про стан і перспективи розвитку співпраці в галузі освіти і науки між Україною і Республікою Польща. Informacja jest dostępna pod adresem: [http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/printable\\_article.jsessionid=48DE8DCE41DBCFFA9AD985173CFFD7DD?art\\_id=45823](http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=48DE8DCE41DBCFFA9AD985173CFFD7DD?art_id=45823).

kwoty na rozwój kultury mniejszości narodowych także w latach 2009-2011<sup>59</sup>. Brak środków na działalność organizacji mniejszości narodowych, w tym polskiej, może być związany albo z faktem, że właśnie stowarzyszeniom (w odróżnieniu np. od instytucji państwowych) środków nie przyznano, albo z tym, iż w budżecie w ogóle zabrakło środków na ten cel, mimo uchwalonej ustawy.

W ramach realizacji praw kulturalnych mniejszość polska korzysta także w sposób pośredni ze współpracy pomiędzy uczelniami wyższymi Polski i Ukrainy, która jest dość intensywna (w roku szkolnym 2007/2008 około 100 uczelni wyższych Ukrainy współpracowało z ponad 200 uczelniami w Polsce<sup>60</sup>). Współpraca ta w oczywisty sposób sprzyja prowadzeniu badań czy organizacji imprez o profilu „polskim”, często z udziałem przedstawicieli lokalnej społeczności polskiej.

Pomimo osiągnięć w dziedzinie organizacji życia kulturalnego, zagwarantowanego przez prawa kulturalne, są też niedociągnięcia. Naukowcy ukraińscy mówią o niedoskonałości ustawodawstwa w dziedzinie praw kulturalnych. Wspominany już Leonid Riaboszapko mówi o tym, że prawo do języka ojczystego nie przewiduje możliwości umieszczenia w przestrzeni publicznej ogłoszeń i napisów, a także innej informacji o charakterze prywatnym w języku mniejszości narodowych<sup>61</sup>. Istnieje także problem z wykorzystaniem języków mniejszości narodowych przez organy samorządu terytorialnego w miejscach zwartego zamieszkania danej mniejszości<sup>62</sup>. Realizację praw do swej religii utrudnia brak regulacji prawnych dotyczących majątku stowarzyszeń religijnych mniejszości narodowych<sup>63</sup>, istnieją problemy ze statusem prawnym niedzielnych szkółek mniejszości narodowych<sup>64</sup>. Poza tym w sferze realizacji istniejących praw kulturalnych występują problemy związane z niedostatecznym finansowaniem ze strony organów samorządu terytorialnego organizacji mniejszości narodowych, działających w dziedzinie oświaty i kultury<sup>65</sup>, braki finansowe pojawiają się także w sferze zabezpieczenia nauki w językach mniejszości narodowych w szkołach, mało jest środków masowego przekazu w języku mniejszości narodowych, podobnie jak mały jest nakład wydawnictw w tych językach; są także problemy z zachowaniem zabytków kulturalnych mniejszości narodowych<sup>66</sup>.

W związku z prawami kulturalnymi często omawiana jest kwestia autonomii narodowo-kulturalnej, przy czym poglądy na jej istnienie są podzielone. I tak, Leonid Riaboszapko uważa, że prawa kulturalne w połączeniu z pewną częścią praw językowych stanowią prawo do autonomii narodowo-kulturalnej, i wskazuje szereg jej elementów, chociaż wyznaje, że system jej form organizacyjno-prawnych wymaga udoskonalenia<sup>67</sup>.

Inni naukowcy, m.in. Oksana Lipeczuk, są zdania, że ustawodawstwo Ukrainy nie definiuje pojęcia „autonomia narodowo-kulturalna”, a tylko wskazuje podstawowe prawa, stanowiące autonomię, przy czym organizacje społeczne mniejszości narodowych nie są formą takiej autonomii; nie jest zdefiniowany także mechanizm realizacji prawa mniejszości narodowych do autonomii narodowo-kulturalnej<sup>68</sup>. Podobnego zdania jest Jolanta Żyndul, która uważa, że mimo deklarowania autonomii narodowo-kulturalnej, Ustawa o mniejszościach narodowych Ukrainy de facto nie przyznaje mniejszościom praw autonomicznych, a jedynie standardowe prawa do swobody zrzeszeń, zakładania własnych instytucji oświatowo-kulturalnych, używania i nauki języka ojczystego itp<sup>69</sup>. Niedoskonałość ustawodawstwa ukraińskiego, kiedy to pewne normy prawa przekształcają się

<sup>59</sup> O przyznaniu kosztów mówi projekt Raportu Ministerstwa Kultury Ukrainy w sprawie wykonania Karty Europejskiej języków regionalnych i języków mniejszości narodowych, zob. Друга періодична доповідь України про виконання Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Проект. Publikacja jest dostępna pod adresem: [mincult.kmu.gov.ua/mincult/doccatalog/document?id=261020](http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/doccatalog/document?id=261020).

<sup>60</sup> Інформаційно-довідковий матеріал про стан і перспективи розвитку співпраці в галузі освіти і науки між Україною і Республікою Польща. Informacja jest dostępna pod adresem: [http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/printable\\_article.jsessionid=48DE8DCE41DBCFFA9AD985173CFFD7DD?art\\_id=45823](http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=48DE8DCE41DBCFFA9AD985173CFFD7DD?art_id=45823).

<sup>61</sup> Л. І. Рябошапко, Правове становище..., s. 301.

<sup>62</sup> І. М. Алмаші, Реалізація прав..., s. 198-200.

<sup>63</sup> Л. І. Рябошапко, Правове становище, s. 304-305; І. М. Алмаші, Реалізація прав, s. 198-200.

<sup>64</sup> І. М. Алмаші, Реалізація прав..., s. 198-200.

<sup>65</sup> Л. І. Рябошапко, Правове становище, s. 320.

<sup>66</sup> І. М. Алмаші, Реалізація прав..., s. 198-200.

<sup>67</sup> Л. І. Рябошапко, Правове становище..., s. 313-314, 317.

<sup>68</sup> О. І. Липчук, Інституційні засади реалізації прав..., s. 137-138.

<sup>69</sup> J. Żyndul, Państwo w państwie?..., s. 225.

w deklaracje, powoduje fakt, że proces samoorganizacji mniejszości przebiega poza normami prawa<sup>70</sup>, powodując etniczną eksterytorialną autonomizację<sup>71</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że potrzeby polskiej mniejszości w Związku Radzieckim były zaspokajane częściowo i wybiórczo pod kontrolą aparatu partyjno-państwowego. Możliwości artykułowania interesów Polonii ukraińskiej zaczęły się pojawiać w roku 1988, z czego prawie od razu skorzystali Polacy na Ukrainie, tworząc w Kijowie w drugiej połowie tego roku Polskie Stowarzyszenie Kulturalno-Oświatowe. Ujawnienie się w przestrzeni społeczno-politycznej interesów licznych mniejszości narodowych Ukrainy, proces dochodzenia do niepodległości państwa ukraińskiego i nawiązanie kontaktów Ukrainy z innymi państwami poradzieckimi lub państwami znajdującymi się w przeszłości pod wpływem Związku Radzieckiego doprowadziły do uchwalenia deklaracji, a potem ustaw gwarantujących (wraz z odpowiednimi umowami międzypaństwowymi) prawa obywatelskie, polityczne i kulturalne mniejszościom narodowym Ukrainy.

Obecnie liczne ustawy (mimo faktu, że ustawodawstwo ukraińskie w tej dziedzinie wymaga już zmian) przyznają mniejszościom narodowym, w tym Polakom, prawa obywatelskie (np. prawo do życia, prawo do równości wobec prawa i do równej obrony w sądzie, prawo do równego traktowania, prawo do pokojowych zebrań i zrzeszania się, prawo do przynależności do mniejszości narodowej), polityczne (prawo do udziału w wyborach, prawo do udziału w kierowaniu państwem i sprawami państwowymi) i kulturalne (prawo do własnej kultury, prawo do własnej religii i do wykonywania jej obrzędów, prawo do korzystania z ojczystego języka, prawo do nauki języka ojczystego i do nauki w tym języku, prawo do tworzenia instytucji, organizacji i zrzeszeń religijnych, prawo do spuścizny kulturalnej).

Należy zaznaczyć, że przeważnie mówi się o prawach osób należących do mniejszości narodowych, a nie o prawach zespołowych tych mniejszości, mimo że realizacja wielu z tych praw jest możliwa tylko w grupie. Trzeba także podkreślić sprzeczny charakter ustawodawstwa ukraińskiego — bardzo często deklaracje bądź zapisy ustawowe nie pokrywają się z innymi ustawami bądź zapisami innych ustaw, co ogranicza działanie danych praw lub czyni z nich jedynie deklaracje, nieznajdujące odzwierciedlenia w rzeczywistości. Poza tym Polacy na Ukrainie często nie mają świadomości swoich praw zagwarantowanych właściwym prawodawstwem, a znając je — nie chcą też ich egzekwować.

Polacy mieszkający na Ukrainie najbardziej skorzystali z praw obywatelskich i kulturalnych, a w największym stopniu z prawa zrzeszania się — przede wszystkim jeśli chodzi o organizacje społeczne, które mają ważną funkcję w procesie zaspokajania różnych potrzeb i realizacji rozmaitych interesów polskiej mniejszości narodowej na Ukrainie. Partia polityczna Polaków na Ukrainie to nieomal jedyny przykład realizacji zespołowych praw politycznych przez polską mniejszość narodową. Z innych praw do reprezentacji politycznej Polacy nie skorzystali z różnych (często niezależnych od nich samych) przyczyn. Najpełniej są realizowane prawa kulturalne mniejszości polskiej, chociaż i w tej dziedzinie jest wiele problemów, związanych zarówno z niedoskonałością ustawodawstwa ukraińskiego, jak i z działaniem wielu innych czynników.

<sup>70</sup> Г. І. Луцишин, Національні меншини..., s. 51-52.

<sup>71</sup> О. І. Липчук, Інституційні засади реалізації прав..., s. 139.