

Наталія Шипка

Академія Сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного

ОРГАНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ ТА ЕТНІЧНИХ МЕНШИН У СУЧАСНОМУ ПОЛЬСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

© Шипка Н., 2015

Проаналізовано політико-правовий аспект легітимації громадських організацій національних та етнічних меншин в Республіці Польща. Зазначено, що сформоване законодавче поле гарантує необхідні умови для створення та діяльності громадських організацій меншин, що задовольняють власні освітні, культурні, мовні та інші права.

Ключові слова: громадські організації національних та етнічних меншин, етнонаціональна політика, законодавство Республіки Польща.

Natalija Shypka

ORGANISATIONS OF NATIONAL AND ETHNIC MINORITIES IN THE CURRENT POLISH LEGISLATION

© Shypka Natalija, 2015

The paper discusses the political and legal legitimation aspects of public organizations of national and ethnic minorities in Poland. The author investigates the Polish legislation and the international law implementation concerning the establishment of these organizations and their activities. The current legislation ensures the necessary conditions for their existence to meet their educational, cultural, language and other rights. The organizations of national and ethnic minorities in Poland ensure an active dialogue between the state and the minorities.

The research is based on the legislation and international agreements of the Republic of Poland from 1989 to 2008, covering legal aspects of the public organizations of the national and ethnic minorities. The research shows that individuals belonging to the national and ethnic minorities are members of the Joint Commission of the Government and National and Ethnic Minorities that is an advisory body to the Prime Minister. It is concluded that the political and legal status of the national and ethnic minorities in Poland corresponds to the internationally recognised fundamental human rights and freedoms. The analysis of the Polish legislation makes it possible to conclude that the right of the ethnic minorities to establish the organizations is not completely regulated and it is guaranteed as part of the universal human rights in numerous legal acts, international agreements and other legal documents.

Key words: public organisations of national and ethnic minorities, ethno-national policy, legislation of the Republic of Poland.

Характерною ознакою рівня демократичності держави є діяльність великої кількості неурядових, громадських організацій різноманітного характеру. Адже громадянське суспільство є сукупністю громадянських інститутів, сформованих на добровільних засадах, що діють за самоврядними принципами у межах Конституції і законів, за допомогою яких індивіди вільно реалізують свої основні природні права і свободи [3, С. 391]. Громадські організації національних та етнічних меншин посідають особливе місце у громадянському суспільстві.

Польща провела успішні кардинальні постсоціалістичні зміни в усіх сферах свого життя. Демократичні зміни не минули і непрості для польського суспільства етнонаціональної політики. З огляду на формування та розвиток громадянського суспільства в Україні, вкрай важливим є вивчення польського досвіду легітимації громадських організацій національних та етнічних меншин на сучасному етапі. Організації національних та етнічних меншин у Польщі є основною ланкою, через яку відбувається активний діалог між державою та меншинами. Організації не тільки дбають про потреби осіб, що належать до меншин, а й відповідають за інтеграцію меншин у польське суспільство.

Варто зазначити, що загалом громадські організації національних та етнічних меншин у Польщі ще не були об'єктом окремих досліджень в українській науковій літературі. Серед науковців цікавою була лише діяльність української національної меншини у сучасній Польщі. Зокрема, С. Швидюк провів дослідження інституційних процесів у сфері етнополітики Республіки Польща на тлі української національної меншини [5]. Однак українські вчені ще не проводили політико-правовий аналіз легітимації громадських організацій меншин у сучасній Польщі.

Дослідженням цієї теми займалися такі польські суспільствознавці, як Г. Януш, Г. Халупчак, С. Лодзинський, Т. Броварек та ін.

Мета роботи – проаналізувати законодавство Республіки Польща та імплементації норм міжнародного права щодо створення та діяльності громадських організацій національних та етнічних меншин.

Першою правовою підставою для створення та діяльності організацій національних та етнічних меншин у демократичній Польщі став закон Республіки Польща «Про громадські організації» від 7 квітня 1989 р. Зокрема, ст. 2 закону окреслює поняття організації, як «добровільне, самоврядне і тривале об'єднання неприбуткового характеру. Організація самостійно окреслює власні цілі, програми діяльності, організаційну структуру та ухвалює внутрішні акти, що стосуються її діяльності» [8]. Закон визначає також, на яких умовах і ким може бути створена організація, що повинно міститись у статуті організації, як відбувається нагляд над організаціями, що окреслює статутний фонд організації і процес її ліквідації. У законі не згадуються національні чи етнічні меншини, він рівною мірою розповсюджується на усіх польських громадян, гарантуючи право вступу до організацій усім польським громадянам, що є правоздатними і не позбавлені громадянських прав.

Варто зазначити, що для створення звичайної організації, що не є юридичною особою, згідно з польським законодавством, потрібна згода лише трьох осіб, у разі юридичної особи – потрібна згода 15 осіб. А за реєстрування організацій відповідає Реєстровий суд, після рішення якого, організація може розпочати власну діяльність. Закон не розрізняє типи організацій, не робить жодних поділів організацій на «об'єднання», «товариства», «земляцтва» тощо. Варто відзначити, що у законі загалом використовується термін «організація», а також згадується про «міжнародну організацію», що може діяти на території Республіки Польщі, відповідно до норм, прописаних у згаданому нормативному акті, і на умовах, прописаних у їхніх статутах, якщо вони не порушують зобов'язань, що виникають з міжнародних договорів, підписаних Республікою Польщею.

Необхідно зауважити, що у Європейському Союзі не існує спеціальних законів чи особливих вимог до громадських організацій національних та етнічних меншин. Кожна окрема держава Союзу сама регулює функціонування таких організацій. Попри це, в ЄС існують документи, що безпосередньо стосуються діяльності громадських організацій. Так, до Маастріхтського договору долучено Декларацію № 23 «Про співробітництво з благодійними асоціаціями». Діяльність таких організацій визначається також Європейською Конвенцією Прав Людини з 1950 р., де, зокрема, параграф 1 ст. 11 вказує на свободу зібрань та об'єднань. «Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів» [2].

Відповідні принципи сформульовані і у польському законодавстві, і насамперед у Конституції Польщі. Так, ст. 35 Конституції Республіки Польщі гарантує польським громадянам, що належать до національних та етнічних меншин, свободу існування та розвиток власної мови,

збереження традицій та розвитку власної культури. До того ж національні та етнічні меншини мають право на створення власних освітніх, культурних інституцій, а також інституцій, що слугують збереженості релігійної ідентичності, а також мають право участі у розгляді справ, що стосуються їхньої культурної ідентичності. Ст. 35, що безпосередньо стосується національних та етнічних меншин, дає їм право не лише створювати організації у сфері освіти, культури та релігії, але вони користуються й загальним правом щодо вільного об'єднання громадян, що окреслює ст. 58 Конституції. Поряд з цим, ст. 13 Конституції забороняє існування політичних партій та інших організацій, які у своїх програмах звертаються до тоталітарних методів і практик діяльності нацизму, фашизму і комунізму, а також тих, програма чи діяльність яких передбачає або допускає расову і національну ненависть, застосування насилля з метою захоплення влади або впливу на політику держави чи передбачає засекречування структур або ж їхнього членства.

Непряме відношення до діяльності організацій меншин є забезпечення громадянам рівності перед законом та однакового юридичного захисту. Це, зокрема, гарантує ст. 32 Конституції РП, відповідно до якої, усі рівні перед законом. «Всі мають право однаково трактувати владу. Ніхто не може бути дискримінований з будь-яких причин у політичній, суспільній чи економічній сфері» [7].

Визначальне значення для існування і діяльності організацій національних та етнічних меншин у Польщі має закон Республіки Польща «Про національні та етнічні меншини та регіональну мову» (від 6 січня 2005 р.), хоча у ньому безпосередньо самі організації не згадуються. Закон передбачає виділення необхідних коштів на потреби меншин, зокрема, очевидно, йдеться про діяльність інституцій, створених національними та етнічними меншинами. Ст. 6 закону «зобов'язує державні органи влади виділяти відповідні кошти з метою:

- підтримання цілковитої і реальної рівності в економічній, суспільній, політичній та культурній сферах осіб, що належать до етнічних чи національних меншин, та осіб, що належать до більшості;

- охорони осіб, котрі є об'єктом дискримінації, ворожості чи насилля, внаслідок їхньої належності до національних чи етнічних меншин;

- зміцнення міжкультурного діалогу.

Також § 2 ст. 21 зобов'язує відповідального Міністра у справах релігійних визнань та національних і етнічних меншин:

- сприяти реалізації прав та потреб меншини через ініціювання програм, які б їх стосувалися;

- зберігати та розвивати ідентичності, культуру та мову меншин, сприяючи повній громадянській інтеграції осіб, що належать до певної меншини;

- реалізувати засади рівного трактування осіб, незалежно від їхнього етнічного походження [16].

Зауважимо, що в законі не вказуються суб'єкти отримання коштів, а лише цілі, на які вони повинні бути виділені. Суб'єктами отримання цих коштів можуть бути як державні інститути, так і будь-які неурядові громадські організації.

Закон визначає форму участі національних та етнічних меншин у прийнятті рішень на загальнодержавному рівні. Зокрема, ст. 23 передбачає створення Спільної Комісії Уряду і Національних та Етнічних меншин як консультативно-дорадчого органу прем'єр-міністра країни та окреслює завдання і цілі цієї Комісії. Хоча в законі у жоден спосіб не згадуються організації національних та етнічних меншин, однак чітко сформульовано поняття «національна» та «етнічна» меншина і надано їх перелік.

У Польщі не існує окремого законодавчого акта, який регулював би діяльність саме громадських організацій національних та етнічних меншин. Правовою підставою їх діяльності, серед інших, є також закон РП від 24 квітня 2003 р. «Про діяльність та суспільну користь волонтерату» [15]. Ст. 4 цього закону визначає сфери завдань організацій, що тією чи іншою мірою пов'язані з меншинами та їх проблемами. Так, завданнями таких організацій є:

- у п. 5 «діяльність на користь національних та етнічних меншин та регіональної мови»;

- у п. 13 «діяльність, що допомагає розвитку локальних спільнот і громад»;

- у п. 14 «наука, вища школа, освіта та виховання»;

- у п. 22 «розповсюдження і охорона громадянських прав і свобод, а також діяльності, що допомагає розвитку демократії»;
- у п. 26 «діяльність на користь європейської інтеграції та розвитку контактів і співпраці між суспільствами»;
- у п. 27 «пропагування та організація волонтерату» [15].

Правове регулювання існування та діяльності організацій національних меншин у Польщі визначається не лише вітчизняним законодавством, але й міжнародними угодами, підписаними Польщею з іншими державами. Аналіз цих двосторонніх угод виразно вказує на місце, яке посідає меншина у міждержавних стосунках. Так, широко прописані права меншини у випадку країн, що мали претензії до стану своєї меншини у Польщі. Зокрема, це стосується Договору між Польщею та ФРН 1991 р. та Договору між Польщею та Литвою 1994 р. Натомість, базуючись на загальноприйнятих міжнародних стандартах, прописувалися права меншин у Договорах з тими державами, де питання меншин не було настільки болюче, наприклад, Договір між Польщею та Угорщиною 1991 р., Польщею та Росією 1992 р.

Договір між Республікою Польща та Німецькою Федеративною Республікою «Про добросусідство та приязну співпрацю» (Бонн, 17 червня 1991 р.) став першою міждержавною угодою, де були окреслені права німецької меншини у Польщі. Зокрема, у § 3 ст. 20 цього Договору зазначається, що представники німецької меншини у Польщі мають право на:

- створення та утримання власних освітніх, культурних чи релігійних інституцій, організацій чи товариств, що можуть використовувати добровільні фінансові вклади тощо, допомогу публічну, відповідно до польського права, а також рівноправний доступ до засобів масової інформації у своєму регіоні;
- створення та утримання організацій чи товариств у межах держави проживання, а також участі у міжнародних неурядових організаціях [12].

Договір конкретизував типи інституцій, що можуть бути створені меншинами, гарантував право меншин отримувати допомогу для задоволення своїх потреб. До того ж у цьому Договорі вперше було виокремлено право представників національних меншин на участь у діяльності міжнародних неурядових організацій.

6 жовтня 1991 р. у Кракові був підписаний Договір між Республікою Польща та Чеською і Словацькою Федеративними Республіками «Про добросусідство, солідарність та дружню співпрацю», де, між іншим, йшлося і про організації національних меншин. У § 2 ст. 8 вказано, що «...особи, які належать до чеської та словацької національних меншин в Республіці Польща, мають право індивідуально та разом з членами своєї групи створювати і утримувати власні економічні, освітні, культурні і релігійні інституції, організації та товариства» [14]. Договір визначив можливість представників національних меншин реалізовувати право створювати власні організації як індивідуально, так і колективно.

Наступним міждержавним актом, де окреслюються права меншин щодо створення власних організацій, став Договір між Республікою Польща та Україною «Про добросусідство, дружні стосунки і співпрацю», підписаний у Варшаві 18 травня 1992 р. Про право на створення організацій меншинами йдеться, зокрема, у ст. 11, де сторони «...визнають право членів польської меншини в Україні і української – в Республіці Польща на індивідуальне або спільне з іншими членами своєї меншини, проживання та заснування і утримання власних освітніх, культурних і релігійних організацій і товариств» [1].

Договір між Республікою Польща та Російською Федерацією «Про дружню та добросусідську співпрацю» (Москва, 22 травня 1992 р.) не містить жодних конкретних правових норм щодо об'єднань національних меншин в організації, лише загально вказано, що «...сторони будуть керуватись загальноприйнятими міжнародними стандартами в гарантуванні дотримання прав людини і прав національних меншин, закріплених, зокрема, у Загальній декларації прав людини, Міжнародних пактах про права людини, а також у документах Організації з безпеки і співробітництва в Європі, насамперед у сфері людського виміру» [10].

Договір між Республікою Польща та Республікою Білорусь «Про добросусідство та співпрацю» (Варшава, 23 червня 1992 р.), з огляду на одну з найчисельніших національних меншин у Польщі – білоруську, містить ширшу регуляцію права щодо організацій національних меншин. Зокрема, у ст. 15 зазначено, що меншини мають право на «...створення і утримування власних освітніх, культурних та інших інституцій, організацій та товариств, які можуть претендувати на добровільну фінансову та іншу державну допомогу, відповідно до польського законодавства, користуватися з доступу до засобів масової інформації, а також брати участь у діяльності позаурядових міжнародних організацій» [11].

Найдовше обговорювався польською стороною Договір між Республікою Польща та Литовською Республікою «Про приязні стосунки та добросусідську співпрацю» (Вільнюс, 26 квітня 1994 р.), що відображає непросту ситуацію між обома країнами. Саме тому в Договорі міститься найширше правове регулювання щодо організацій національних меншин. Так, ст. 14 дає змогу меншинам «...відповідно до вітчизняного законодавства створювати та утримувати власні інституції, організації чи товариства, зокрема культурні, релігійні та освітні, у тому числі школи усіх рівнів, що можуть претендувати на добровільну фінансову та іншу допомогу, від держави та з-за кордону, а також допомогу публічну, і брати участь у міжнародних позаурядових організаціях» [13].

Важливе значення для правового регулювання створення та діяльності організацій національних та етнічних меншин у Польщі є також підписані нею загальноєвропейські міжнародні документи. Насамперед йдеться про Конвенцію щодо захисту прав людини і основоположних свобод, яка була прийнята Республікою Польща, разом із входженням країни до Ради Європи 26 листопада 1991 р. Конвенція набула чинності у Польщі після її ратифікації 1 травня 1993 р. Ст. 11 Конвенції про свободу зібрань та об'єднання гарантує, що «...кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів» [2].

Не менш істотним у польському праві щодо організацій національних та етнічних меншин стало прийняття Хартії основоположних прав Європейського Союзу та ратифікація Лісабонської угоди у 2008 р.

Зокрема, про право громадян на свободу об'єднання йдеться у ст. 12 Хартії: «Кожна людина має право на свободу мирних зібрань і на свободу асоціації з іншими на усіх рівнях, зокрема, в політичному, профспілковому та суспільному житті, що передбачає право кожної людини створювати разом з іншими професійні союзи і вступати до них для захисту своїх інтересів» [4]. Зміст міжнародних документів вказує на універсальність права на свободу об'єднань, адже у них не виокремлені права представників національних чи етнічних меншин.

Від набуття чинності закону «Про громадські об'єднання» 1 січня 1990 р. в Польщі відбулися кардинальні зміни у сфері права громадян до об'єднань:

1. Польща почала реалізовувати прийняті міжнародні зобов'язання, що стосувались прав людини, і, зокрема, права до об'єднань, а також підписала багато міжнародних умов, що стосувались створення та діяльності організацій національних меншин.

2. Нова Конституція Республіки Польща, прийнята у 1997 р., гарантувала громадянам свободу об'єднань.

3. Впроваджена судова процедура реєстрації об'єднань давала можливість оскаржити рішення польського суду у відповідних міжнародних органах.

4. Діяльність органу нагляду над об'єднаннями підлягала судовому контролю.

5. Реєстр об'єднань є відкритим і проводиться у формі Польського судового реєстру [9, С. 17].

Аналіз польського законодавства дає можливість зробити висновок, що право на об'єднання польських громадян, представників національних чи етнічних меншин, детально не регламентований, а забезпечується у рамках загальних прав людини у численних правових актах, міждержавних угодах тощо. Чинне польське законодавство гарантує необхідні умови для створення та діяльності громадських організацій національних та етнічних меншин, що задовольняють власні освітні, культурні, мовні та інші права. Вагоме значення на загальнодержавному рівні має діяль-

ність при уряді дорадчо-консультативної комісії, куди входять представники усіх національних та етнічних меншин, що проживають у Польщі. Свідченням повноцінної реалізації права меншин на створення та діяльність власних організацій, є наявність великої кількості цих організацій у Польщі. Яскраво про це свідчить той факт, що до 1989 р. у країні існувало менш ніж 10 таких організацій, а у 2011 р., згідно з Головним управлінням статистики Польщі, їх діяло вже 145 [6].

З огляду на формування громадянського суспільства в Україні, вкрай важливими є подальші дослідження успішного польського досвіду побудови демократичної держави і, зокрема, з'ясування місця та ролі громадських організацій у цьому процесі.

1. Договір між Україною і Республікою Польща про добросусідство, дружні відносини і співробітництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/616_172. 2. Європейська Конвенція з прав людини з Протоколами № 1, 4, 6, 7, 12 та 13, з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів № 11 та 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.kiev.ua/projects/slc/echr_convention_ukr.pdf. 3. Українська політична нація: Генеза, стан, перспективи / В. С. Крисаченко, М. Т. Степіко, О. С. Власюк та ін.; за ред. В. С. Крисаченка – К.: НІСД, 2004. – 648 с. 4. Хартія основних прав Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524. 5. Швидюк С. Польське і українське спеціальне законодавство щодо національних меншин: порівняльна характеристика / С. Швидюк // Держава і право: зб. наук. пр. “Юридичні і політичні науки”. – К.: Ін-т держави і права ім. В. Корецького НАН України. – 2005. – Вип. 30. – С. 717–723. 6. GUS Wyznania religijne Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2009-2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/oz_wyznania_religijne_stow_nar_i_etn_w_pol_2009-2011.pdf. 7. KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>. 8. Prawo o stowarzyszeniach. Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19890200104> [10.02.2015]. 9. Stowarzyszenia mniejszości narodowych, etnicznych I postulowanych w Polsce po II wojnie światowej / pod red. S. Dudry i B. Nitschke. – Kraków, 2013 – 394 s. 10. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. Dz.U. 1993 nr 61 poz. 291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930610291>. 11. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r. Dz.U. 1993 nr 118 poz. 527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19931180527>. 12. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17.06.1991 r [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000006258.pdf>. 13. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r. Dz.U. 1995 nr 15 poz. 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19950150071>. 14. Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy sporządzony w Krakowie dnia 6 października 1991 r. DZIENNIK USTAW. – ROK 1992, NR 59, POZ. 296 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.static1.money.pl/d/akty_prawne/pdf/du/1992/59/du19920590296.pdf. 15. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU200309608734>. 16. Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym Dz.U. 2005 nr 17 poz. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050170141>.