

Світлана Матвієнків¹

Представництво національних меншин Польщі в органах державної влади

1. Вступ

Питання представництва різних етнічних груп в органах влади існує як для традиційно поліетнічних держав, так і для досить однорідних в етнічному плані держав. Ця проблема буде існувати доти, поки існуватимуть нації, народності, національні меншини. Загроза асиміляції національних меншин значно посилює прагнення до збереження своєї національної ідентичності, що завжди переходить у площину політичних відносин та необхідності прийняття політичних рішень. Розбіжність інтересів етнічних груп у межах єдиної держави породжує дестабілізацію громадського життя і створює загрозу конституційному порядку.

Законодавство ряду країн обмежує національні меншини від участі у владі, оскільки присутність національних меншин несе вірогідність виникнення внутрішньої опозиції в державі, результатом чого може стати виникнення загроз цілісності держави. Проте більшість держав підтримують присутність представників національних меншин в органах влади і вважають, що це знімає етнічну напругу в суспільстві, запобігає виникненню етнічних конфліктів.

¹ Кандидат політичних наук, доцент кафедри політичних інститутів та процесів, Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника; smatvienkiv@gmail.com; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7719-7791>.

Врахування етнічного чинника має бути обов'язковим елементом передвиборної стратегії. Водночас не можна випускати з поля зору й те, що наголос на етнічному чиннику в передвиборній боротьбі стимулює так звану «політизацію етнічності». Політизація етнічних суб'єктів – це найчастіше реакція на той або інший вид політичної поведінки влади. Як правило, це форма самозахисту. Адже історія дає безліч прикладів, коли поведінка національної більшості і створеної нею держави становила небезпеку для меншин. Найстрашніша з них – геноцид, фізичне винищення групи, а також етноцид – знищення національної меншини примусовою асиміляцією, руйнуванням етноформуючих ознак – мови, звичаїв, традицій, історичної пам'яті. Також національна меншина може опинитися перед загрозою депортації – як у межах самої країни, так і за її межами. Дискримінована група нерідко реагує на такі дії виявом лояльності, навіть часто прагне показати себе «святішою» за національну більшість, однак часто меншини обирають шлях боротьби за свої соціальні, політичні і культурні права. Насамперед домагаючись частки влади через вибори.

Політичні вимоги національних меншин присутні у більшості випадків їхньої діяльності (хоча досить часто вони не є на першому плані) і проявляються вони головним чином у забезпеченні представництва в органах влади різних рівнів. Складність полягає в тому, що проблема представництва не повинна суперечити визнаному і закріпленому в більшості конституцій принципу рівного виборчого права. Досвід ряду розвинених країн свідчить про те, що демократія і поліетнічні держави – явища абсолютно сумісні. Однак для багатьох поліетнічних держав є неприйнятною така форма демократії, де найважливіші питання вирішуються лише більшістю голосів. Для таких держав більше підходить «консенсусна демократія», яка базується на пошуках консенсусу між націями та етнічними групами, і коли враховується думка меншості.

Кожна країна по-своєму намагається вирішити це питання. Слід звернути увагу на те, що в державах розвиненої демократії, етнічно більш однорідних, проблемам політичних прав етнічних груп приділяється не менше, а, можливо, навіть більше уваги.

Що ж тоді може бути покладено в основу апелювання до певної національної меншини, що може змусити її виступати окремою

електоральною групою? Звісно, що її треба переконати в тому, що її інтереси задоволено не вповні, а переконати в цьому значно легше етнічним активістам, яким група звикла довіряти, ніж сторонньому суб'єкту виборчого процесу, зацікавленому в голосах виборців.

З огляду на це важливе значення матиме стратегія етнічних лідерів. Солідарність етнічної групи пояснюється в рамках двох концепцій – примордіалізму та конструктивізму. Примордіалізм виходить із тези про «споконвічність» етнічної ідентичності. Відтак етнічна солідарність пояснюється глибокою внутрішньою психологічною потребою індивіда в колективному «ми» та в колективній дії. Ця потреба, з примордіальної точки зору, не потребує раціональної мотивації. Конструктивізм же виходить з того, що етнічність є феноменом, цілеспрямовано сформованим елітою, зацікавленою в тому, щоб мати віддану собі групу. Судячи з усього, мають рацію й ті, і інші дослідники. Багато рис, якими виділяється певна етногрупа, є споконвічними. З іншого боку, збирання їх у сукупність, а потім їх збереження є справою лідерів цієї групи. Етнічна еліта часто вдається до спекуляції на етногруповій солідарності заради власних, нерідко меркантильних інтересів. Один із таких спекулятивних прийомів – втягування групи в передвиборну боротьбу, створення враження про неї як про групу однодумців. У багатьох випадках солідарність етнічної групи є реальним фактом (як, приміром, солідарність кримських татар, румунів, угорців в Україні). Однак часто групі просто нав'язується одностайність, в той час як спільного для всіх її членів інтересу по суті немає через їх соціальну, професійну, майнову, політико-ідеологічну неоднорідність. Усе це варто врахувати тим учасникам виборчих перегонів, хто сподівається скористатися уявною «політизацією» етногруп. У багатьох державах, згідно із законодавством, передбачена певна кількість місць у парламенті для тих чи інших національних меншин.

Питання національних меншин для будь-якого суспільства завжди залишається актуальним і потребує постійного вивчення та аналізу. Однак відомо, що проблематика національних меншин належить до особливо складних та дискусійних питань. Найчастіше в цій сфері суперечності стосуються таких понять як визначення, типології, критерії визначення чисельності, стану національної сві-

домості або ж суті відносин між державою проживання і національними меншинами. Усе це говорить про те, що не можна говорити про одновимірність проблеми національних меншин. Кожна з них має свою історію, властиві тільки їй проблеми й аспірації. І тому питання національних меншин слід трактувати в широкому контексті – як внутрішньому, так і міжнародному. Варто зауважити, що в ґенезу національних меншин лягло багато взаємодоповнюваних факторів. У літературі на даний предмет на перше місце ставляться передусім історичні, політичні та економічні обумовлення.

Національні меншини здійснюють особливий вплив і на зовнішньополітичну діяльність країни, зокрема, вони залишаються об'єктом посиленої уваги урядів та політичних сил, які аналізують та відстоюють позицію своїх співвітчизників за кордоном. Зовнішньополітичні фактори, зокрема, політика окремих держав та політичних лідерів, з якою ідентифікується та чи інша національна меншина, мають особливий вплив на діяльність національних меншин. Практика показує, що часто здійснюється використання національних меншин окремими державами у зовнішній політиці. Також етнічна батьківщина може вдаватись до конкретних політичних дій під гаслом захисту інтересів меншин, що може проводитись у різних формах – від надання привілеїв щодо еміграції та здобуття громадянства для представників національних меншин, аж до зазіхань на території інших держав. Особливу роль у налагодженні міжнаціональних відносин на міжнародному рівні відіграє саме рівень успішного ведення прикордонної співпраці. Ряд європейських держав вже на початку налагодження прикордонної співпраці розглядають це як одну з можливостей вирішення проблем захисту прав національних меншин у межуючих державах².

Не зважаючи на актуальність теми, питання участі національних меншин у політичному житті залишається маловивченим. Аналізуючи наукову літературу з даної проблематики, ми переконались, що більшість дослідників вдаються до аналізу національних меншин переважно в площині історичних та культурологічних аспектів, а питанню суспільно-політичної діяльності національних меншин приді-

² Луцишин Г. Діяльність етнополітичних партій: консолідація політичної нації чи загострення міжнаціональних відносин? Гілея: науковий вісник. Київ, 2011. №48. С. 585.

ляється незначна увага. Тому метою даної статті є дослідження участі сучасних національних меншин у політичному процесі держави, спрямованому на демократизацію всіх сфер суспільного життя.

2. Методологічна основа дослідження

Проблемам становлення та розвитку партій національних меншин, а також наслідків їх діяльності в межах багатонаціональної держави присвячені роботи Д. Горовіца, М. Дюверже, Е. Сміта, Б. Андерсона, К. Дойча. Конфліктний потенціал етнічної ідентичності, активізація якої призводить до масштабних розколів у політичній площині, досліджує Р. Інглхарт. У працях таких науковців, як Р. Гантер, Л. Даймонд, Л. де Вінтер, В. Рендал можна зустріти детальну класифікацію етнічних партій, що розглядаються в контексті сучасної партійної типології. Відомий етнополітолог Т. Маллой акцентує увагу на проблемі політичного представництва національних меншин та їхнього зростаючого впливу на політику Євросоюзу. Значення важливості представництва національних меншин у виборних органах країн розглядаються у працях Є. Радченка, Д. Ковриженка, Н. Беліцер, Т. Маллой, Б. Кроуфорд, А. Лейпхарт, Ф. Коен, К. Янг, С. Лодзінські, М. Барвінські, Г. Януш та ін.

Місце та роль національних меншин у суспільно-політичному житті Республіки Польща досліджували такі сучасні польські суспільствознавці як: Д. Берлінська, М. Будита-Будзинська, Г. Халупчак, Т. Броварек, М. Яс-Козаркевич, Ч. Мойсевич, З. Мансфельдова, А. Маличка, К. Забільськ, К. Целінська та ін. Американський науковець Алан Паттен досліджує моральні основи прав національних меншин. Політико-правовий аспект легітимації громадських організацій національних та етнічних меншин у Республіці Польща досліджує Н. Шипка³.

³ Berlińska D. Mniejszość niemiecka na Śląsku Opolskim w poszukiwaniu tożsamości. Opole: Instytut Śląski w Opolu, 1999. 400 s.; Budyta-Budzyńska M. Mniejszości narodowe – bogactwo czy problem? Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 2003. 245 s.; Chałupczak H., Browarek T. Mniejszości narodowe w Polsce 1918–1995. Lublin, 1998. 230 s.; Browarek T. Życie organizacyjne mniejszości niemieckiej w Polsce po 1989 roku. Mobilizacja i etniczność, red. M. Giedroń, D. Kowalewska, M. Miecowska, Szczecin: Wydawnictwo ZAPOL, 2012. 298 s.; Jas-Koziarkiewicz M. "Podróże

Серед українських учених, що займаються етнонаціональною проблематикою, слід згадати І. Варзара (концептуально обґрунтована ідея етнополітичної партії), О. Майбороду, С. Римаренка, О. Картунова, І. Кресіну, В. Євтуха, Н. Беліцер. Вивченням електоральної поведінки етнічних груп займаються такі вітчизняні науковці, як А. Попко, Є. Радченко, А. Кіссе та інші. Дослідженням проблем політичного представництва національних меншин та трансформації політичних партій присвячують увагу Ю. Шведа, Ю. Лихач, Т. Дешко, К. Меркотан, В. Фесенко, Г. Луцишин. Серед російських дослідників, що вивчають особливості функціонування етнічних партій, – Р. Туровський, М. Грішин, О. Сергєєва, Н. Єрьоміна тощо⁴. Вітчизняні вчені, які приділяли увагу вивченню досвіду європейських країн у цій сфері – О. Антонюк, К. Вітман, Ю. Юрійчук. Проте вже наприкінці двадцятого століття ряд дослідників виділяє окремо таке поняття як «політизація національних меншини». Відомими серед цих вчених є Д. Белл, В. Ісаїв, Дж. Ротшильд, які аналізують питання взаємовідносин національних меншин та політики, набуття національними меншинами політичної свідомості, політичну мобілізацію національних меншин, участь національних меншин у формуванні влади тощо. Також ці дослідники висловлюють думку, що політизація діяльності національних меншин є об'єктивним природнім процесом, який зумовлюють

po mniejszym niebie". Dotowane pisma mniejszości niemieckiej w Polsce, jako prasa środowiskowa po 1989 roku, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, 2009. 160 s.; Mojsiewicz C. The Status of National Minorities in Contemporary Poland [in] Nationalism, Ethnicity, and Identity, 2017. p. 319–326; Mansfeldová Z. Central European Parliaments over Two Decades – Diminishing Stability? Parliaments in Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia, The Journal of Legislative Studies, 2011. 17:2. p. 128–146. DOI:10.1080/13572334.2011.574023; Malicka A., Zabielski K. Legal Status of National Minorities in Poland: The Act on National and Ethnic Minorities as well as Regional Language [in] European Yearbook of Minority Issues, 2005. Vol. 5. Issue 1. p. 471–502; Celinska K. Attitudes towards Minorities in Post-communist and Democratic Poland Studies in Ethnicity and Nationalism, 2015. Vol. 15. No. 3. p. 474–490; Alan Patten. Equal Recognition: The Moral Foundations of Minority Rights, Princeton University Press, 2014. 326 p.; Шипка Н. Роль німецької національної меншини у суспільно-політичному житті сучасної Польщі. Політичні науки, 2015. Вип.1. № 1. С. 39–43.

⁴ Ларченко М. Політичне представництво партій етнічних меншин: проблеми та перспективи (Український та європейський досвід). Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії, 2017. Вип. 12. С. 222–228.

як внутрішньодержавні, так і зовнішні чинники. Хоча в цьому напрямку є немало досліджень, однак серед науковців як вітчизняних, так і зарубіжних немає одностайності щодо визначення причин та умов політизації діяльності національних меншин.

Ряд дослідників, зокрема, в польській науковій літературі Т. Броварек та Г. Халупчак, стверджує, що «існування певних суперечностей щодо національних меншин на території Європи – це нормальний стан, який існує тут багато століть і ніщо не вказує на те, що це явище може бути ліквідоване»⁵.

Один із знаних сучасних дослідників проблем національних меншин у Центральній та Східній Європі Жюстін Берк пише, що «зрілі демократії мають одну рису – надійний соціально-політичний механізм регулювання відносин між більшістю та меншістю, який забезпечує всім рівні економічні можливості. У політичній сфері більшість зобов'язана надати меншості можливість вільно виражати свої претензії. Меншість, у свою чергу, для досягнення бажаних змін, повинна діяти як лояльна опозиція в рамках системи»⁶. Ці та ряд інших факторів зумовлюють теоретичну та політико-практичну актуальність дослідження.

Емпіричним матеріалом для даного дослідження стали: 1) законодавство Польщі; 2) документи національних товариств – програми; 3) матеріали конференцій, плани роботи, матеріали в мас-медіа, преса цих товариств; 4) результати соціологічних досліджень.

Необхідність дослідження етнополітичних процесів та забезпеченості прав національних меншин у Польщі зокрема для України обумовлена рядом причин. По-перше, спільні кордони з Польщею. По-друге, постійне збільшення чисельності українців на території цієї держави. По-третє, прагнення України до вступу у ЄС вимагає вивчення досвіду Польщі у всіх сферах, в етнополітичній зокрема⁷. Так, Зденка Мансфельдова, проаналізувавши національні парламен-

⁵ Chałupczak H., Browarek T. Mniejszości narodowe w Polsce 1918–1995. Lublin, 1998. PP. 82.

⁶ Ibidem. PP. 81.

⁷ Мелеганіч Г. Тенденції етнополітичного розвитку Чеської Республіки. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія, 2014. Вип. 11. С. 151.

ти Польщі, Чехії та Угорщини у перші два десятиліття після занепаду комунізму, відзначила, що «саме процес європейської інтеграції сприяв становленню стабільних, функціональних, незалежних та внутрішньо організованих законодавчих установ»⁸.

3. Представництво національних меншин у Польщі

Польща є однією з найбільш однорідних країн Європи, етнічні та національні меншини якої складають 3,1% населення. Головні етноси країни: поляки – 96,9%, сілезці – 1,1%, німці – 0,2%, українці – 0,1%, інші – 1,7%⁹.

Польський дослідник Єжи Дамарш, характеризуючи етнополітичну ситуацію в Польщі, вирізняє такі аспекти діяльності національних меншин: співучасть національних меншин у функціонуванні влади на рівні самоврядування, а також урядовому та парламентському рівнях; контакти із прикордонними зонами по інший бік кордону; збереження власної традиції та розвиток культурної творчості без цензури; формування в душі поєднання суспільних засад щодо різних етнічних груп¹⁰.

Стаття 35 Конституції проголошує, що «1. Польська Республіка забезпечує польським громадянам, які належать до національних та етнічних меншин, свободу збереження і розвитку власної мови, збереження звичаїв і традицій, а також розвитку власної культури. 2. Національні та етнічні меншини мають право на створення власних освітніх, культурних і таких, що опікуються релігійною самобутністю, інститутів, а також на участь у вирішенні питань стосовно їх культурної самобутності»¹¹.

⁸ Mansfeldová Z. Central European Parliaments over Two Decades – Diminishing Stability? Parliaments in Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia, *The Journal of Legislative Studies*, 2011. 17:2. p. 128. DOI:10.1080/13572334.2011.574023.

⁹ Населення Польщі. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Населення_Польщі. (дата звернення: 03.01.2022).

¹⁰ Дамарш Є. Етнічна та громадянська спільність – сучасна дилема етнічних меншин. *Сучасність*, 1998. № 7–8. С. 95.

¹¹ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. С. 22.

Поворотним моментом у проблемі меншин Польщі був 1989 рік. Визнання статусу меншин Польщі, особливо німецької меншини, було найбільшою політичною подією початку 1990 року. Тоді була призначена комісія Сейму з питань національних та етнічних меншин, а прем'єр-міністр Тадеуш Мазовецький підкреслив у своєму виступі на Сеймі, що Польща є батьківщиною також для національних та етнічних меншин. Влада запровадила рівність прав для членів меншин як громадян Польщі, а також сприяла збереженню їх культурної, мовної та освітньої ідентичності. Інші права вважалися дуже спірними. 6 січня 2005 року на основі європейських стандартів у цій сфері був прийнятий «Закон про національні та етнічні меншини, та про регіональну мову», який і по сьогодні залишається основним правовим актом, що регулює правовий статус національних меншин у Польщі. Права меншин політичного характеру гарантуються «Виборчим законом для Сейму та Сенату Республіки Польща»¹².

Польща вважається еталоном мононаціональної країни. Згідно із Законом «Про національні та етнічні меншини та про регіональну мову», представником національної меншини є не кожен представник іншої, ніж польська, групи, яка мешкає на території Польщі. 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. Польське законодавство визначає національну меншину на основі шести критеріїв (найцікавіший такий, що, представником нацменшини може вважатися лише та людина, предки якої прожили на території Республіки Польща щонайменше 100 років (тобто якщо громадянин України отримав польський паспорт, він не стає представником нацменшини)). Поль-

¹² Malicka A., Zabielsk K. Legal Status of National Minorities in Poland: The Act on National and Ethnic Minorities as well as Regional Language [in] European Yearbook of Minority Issues, 2005. Vol. 5. Issue 1. p. 471.

ські чиновники визнають 9 національних меншин у Польщі: це білоруси, вірмени, євреї, литовці, німці, росіяни, словаки, українці й чехи; окрім них, закон визнає етнічними меншинами 4 групи: караїмів, лемків, ромів і татар. Всі вони разом становлять 3,1% населення Польщі.

Правове регулювання існування та діяльності організацій національних меншин у Польщі визначається не лише вітчизняним законодавством, але й міжнародними угодами, підписаними Польщею з іншими державами. **При рівності прав їхня участь у політичному житті країни є відмінною. Пільги для національних меншин Польщі не забезпечують їм повноцінної участі в політичному житті країни. Національним меншинам у Польщі важко конкурувати з політичними партіями, що мають значно численнішу підтримку серед населення. Не всі вони висувують своїх кандидатів (політичною діяльністю не займаються або проживають більш дисперсно), хоча серед суспільно-політичних угруповань, які в Польщі можуть брати участь у виборах, об'єднання представників національних меншин користуються особливими правами: для того, щоб пройти у парламент, їм не потрібно набирати 5% голосів на загальнодержавному рівні, так як усім іншим партіям та угрупованням (резервування та скасування бар'єру практикується тільки для одного місця). Тож чи пройдуть їхні кандидати в парламент залежить лише від того, яким буде розподіл голосів на місцях. Скористатися цими привілеями може лише німецька меншина, що традиційно має кількох своїх представників у Сеймі. Вона є найбільшою з-поміж цих груп. За переписом 2011 року, їх майже 150 тис. Вони компактно проживають на території Опольського та Силезького воєводств – це загалом давні землі Рейху (Національні). Німецька національна спільнота – єдина меншина, діяльність якої є не лише суспільно-культурною, а й розповсюджується на політичне та економічне життя на регіональному та загальнодержавному рівнях і повною мірою користується польським законодавством в етнополітичній сфері. Досить велике число меншини і її компактне проживання дозволяють групі мати свого постійного представника в Сеймі. До того ж на території компактного проживання меншини створено одномандатний округ, кордони якого збігаються з територією про-**

живання німецької спільноти. Німецька громада для участі у виборах створює два виборчі комітети: 1. Виборчий комітет німецької меншини, що діє на базі Суспільно-культурного товариства німців на Опольщицині, бере участь у виборах як до місцевих органів влади, так і до Сейму. Зокрема, комітет брав участь у виборах 1991, 1993, 1997, 2001, 2006, 2010 та 2014 рр.; 2. Рух автономії Сілезії, що бере участь у місцевих виборах¹³.

Вже у перших демократичних виборах до Сенату (1990 р.), в Опольському воєводстві, взяв участь представник німецької меншини, Генрик Круль. І хоча він не отримав депутатського мандату, здобути ним 125 тис. голосів свідчили про високий потенціал німецької меншини в регіоні¹⁴. У перших вільних парламентських виборах 27 жовтня 1991 р. аж 7 депутатів представляли німецьку національну меншину у Сеймі. Зі згаданих депутатів, 5 – представляло Опольське воєводство, до того ж один депутат отримав місце в Сенаті. Це був найкращий результат німецької національної меншини за весь період існування Польської Республіки. Німецька меншина у 1997 р. вже не мала свого представника у Сенаті. Сьогодні (за результатами парламентських виборів 2015 року) німецьку меншину у Сеймі репрезентує один депутат – Ришард Галла¹⁵. Інші національні меншини приречені на депутатів, залежних від політичних партій. Іноді такий варіант – залежність від конкретної політичної сили – з приходом до влади конкурентів може мати для меншини негативні наслідки. На регіональному рівні, німецька меншина активно підтримує осіб німецького походження у виборах до місцевих органів влади. Відповідно в органах місцевого самоврядування кількість осіб німецького походження відповідає процентному відношенню німецького населення серед мешканців. Меншина бере участь у виборчому процесі через власні виборчі комітети, представлена на державному рівні (у парламенті) та на рівні

¹³ Шипка Н. Роль німецької національної меншини у суспільно-політичному житті сучасної Польщі. Політичні науки, 2015. Вип. 1. № 1. С. 42.

¹⁴ Chałupczak H., Browarek T., *Mniejszości narodowe w Polsce 1918-1995*, Lublin, 1998, p. 92.

¹⁵ Budyta-Budzyńska M., *Mniejszości narodowe – bogactwo czy problem?*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 2003, p. 123.

місцевого самоврядування. На останніх виборах, у листопаді 2014 р., до Сейміку Опольського воєводства Комітет виборців німецької меншини представляло 46 кандидатів у радні. Перемога з кількістю 42 тис. голосів, запевнила проходження 7 представникам німецької національної меншини. Як і в попередніх каденціях, представники німецької меншини у Сейміку Опольського воєводства створили Клуб радних німецької меншини та формують коаліцію спільно з Громадянською Платформою (Platforma Obywatelska – PO) та Польською Селянською партією (Polskim Stronnictwem Ludowym – PSL). Коаліція налічує 25 радних з 30, власне такий результат дає змогу меншині брати безпосередню участь у вирішенні найважливіших справ воєводства. Також у результаті виборів 45 радних повітових, понад 250 радних міст і гмін та 18 вуйтів та бурмістрів було вибрано з представників німецької меншини¹⁶.

Процес демократизації Польщі впливає на ставлення населення до меншин. Аналіз опитування громадської думки щодо ставлення до етнічної та національних меншин у Польщі показав, що 46% респондентів вважають, що ті, хто постійно проживає в Польщі повинні приймати польську культуру і мову як свою власну, а 42% не згодні з цим твердженням і 12% не визначилися. Крім того, 56% респондентів віддають перевагу культурній однорідності Польщі. За зниження 5%-го бар'єру голосів для вступу партії національної меншини в парламент висловились 57%, а 25% не визначились. Цікаво, що 5% бар'єр було скасовано для меншин навіть у виборчому законодавстві до закону 2005 року. На думку поляків, меншини не можуть бути представлені в парламенті, бо вони не є добре організованими і не можуть створити коаліцію. Лише дві групи меншин, німці та білоруси, мають таке право. Попри все, аж 43% поляків вважають, що меншини добре представлені в польському парламенті. Серед усіх конфліктів 4% респондентів називає етнічні та національні. 30% респондентів вважають, що багатонаціональність має негативний вплив на безпеку нації, 56% виступає за однорідність. Отже, поляки підтримують культуру і традиції національних

¹⁶ Portal Niemców w Polsce. URL: <http://www.vdg.pl/pl/article/15-sejmik-województwa-opolskiego>. (дата звернення: 15.12.2021).

меншин (82 % підтримують спроби меншин зберегти свою рідну мову), а не їхню участь у політиці і вважають, що політичні права меншин є захищеними¹⁷.

Досвід європейських країн дає найрізноманітніші приклади того, як власне виборча система сприяє залученню та представництву національних меншин. Приміром, існує практика зарезервованих місць для представників меншин у національних парламентах Хорватії, Фінляндії, Румунії та Словенії. У Румунії, де двопалатний парламент, така практика застосовується в нижній палаті. Тому нацменшини Польщі виступають за введення механізму виборчих курій там, де вони мали б гарантовані 2–3 місця і самі обирали б своїх представників у спеціальному виборчому окрузі. Такі механізми (так звана «куріальна система») не є чимось новим, застосовуються вони, зокрема, в Румунії та Хорватії. Національні меншини Польщі порушують питання необхідності вдосконалення діючого законодавства щодо виборів до місцевих органів самоврядування меншин, а також належного висвітлення тематики меншин у засобах масової інформації. Рекомендації міжнародних організацій вказують на те, що зазвичай ефективне представництво національних меншин у законодавчих органах влади досягається з використанням різноманітних інструментів (наприклад, через діяльність партій). У Польщі існує дозвіл на створення регіональних партій, які представляють інтереси національних меншин.

Проблема відсутності представників нацменшин у парламентах починає турбувати європейські установи. 5 липня 2007 року Консультаційний комітет Рамкової конвенції Ради Європи із захисту прав меншин звернув увагу на потребу повної участі меншин у представницьких органах. Ця проблема згадувалася також під час обговорення першого рапорту з реалізації Польщею Рамкової Конвенції РЄ про захист прав меншин. Проте, якщо на самоврядних виборах представники нацменшин обираються на різні пости, то на загальнодержавному рівні проблема представництва нацменшин у владних структурах Польської Республіки залишається ще й досі

¹⁷ Celinska K.. Attitudes towards Minorities in Post-communist and Democratic Poland Studies in Ethnicity and Nationalism, 2015. Vol. 15. No. 3. p. 474.

не вирішеною. Потрапляючи до Сейму і Сенату вони часто приходять свою національність¹⁸.

Задля вирішення питання участі національних меншин у суспільно-політичному процесі країн-членів Ради Європи, прийнята Резолюція міжпарламентської Асамблеї про забезпечення участі та представлення національних меншин у парламентському процесі. Асамблея рекомендує країнам Ради Європи належним чином враховувати вимоги етнічної та національної розмаїтості, рівного представництва національних меншин у парламентських органах влади. Тому що неврахування інтересів цих груп населення в процесі формування внутрішньої та зовнішньої політики за певних умов може призвести до внутрішньодержавних конфліктів, які можуть становити суттєву загрозу для всієї системи колективної безпеки на теренах європейського континенту. Країнами ЄС підписанні та набули чинності Рамкова Конвенція про захист національних меншин та Європейська Хартія регіональних мов та мов національних меншин (1998 р.)¹⁹.

Аналіз виборчого законодавства країн Європейського Союзу дозволяє поділити всі механізми, які використовуються для забезпечення представництва національних меншин у виборних органах, на два основних типи – способи забезпечення представництва, до яких належать, зокрема, встановлені механізми утворення виборчих округів, висування кандидатів на виборах, особливості виборчої системи, покликані сприяти представництву національних меншин, визначені квоти представництва національних меншин у парламентах та органах місцевого самоврядування, а також умови, які сприяють участі національних меншин у загальнодержавних і місцевих виборах, наприклад, виготовлення виборчих бюлетенів національною мовою²⁰.

¹⁸ Смеречинський М. Тернистий шлях українців до польського парламенту. Український журнал, 2007. №11. URL: <http://ukrzurnal.eu/ukr.archive.html/76/> (дата звернення: 14.11.2021).

¹⁹ Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward, [w:] Edited by Gabriel N. Toggenburg, Budapest: Open Society Institute, 2004. p. 6.

²⁰ Забезпечення представництва жінок та національних меншин у виборних органах країн ЄС. URL: http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1150892480_ans.pdf (дата звернення: 21.11.2021).

4. Висновки

Держава має сформувати відповідні механізми участі національних меншин у прийнятті політичних рішень, щоб забезпечувати рівне право представників національних меншин бути обраними на усіх рівнях виборів. Важливим є забезпечення усіх інших політичних прав у рамках виборчого процесу. Ініціативи для надання допомоги в представленні національних меншин можуть включати в себе наступні практики: закріплення певних квот (кількість місць) для національних меншин, звільнення від сплати реєстраційних внесків для участі у виборах, зниження мінімального прохідного відсотку або кількості голосів для партій, що представляють національні меншини; право вето щодо питань, які стосуються регулювання сфери захисту прав національних меншин.

Польща – це мононаціональна держава з нечисельним складом (3,1% населення) представників національних меншин. Влада сприяє рівності їх прав з громадянами Польщі, збереженню культурної, мовної та освітньої ідентичності. Закон «Про національні та етнічні меншини та про регіональну мову» визначає форму участі національних та етнічних меншин у прийнятті рішень на загальнодержавному рівні, проте **не забезпечує їм повноцінної участі в політичному житті країни. Таке право має тільки німецька меншина**, чисельна кількість якої та компактне проживання дозволяють групі мати свого постійного представника в Сеймі. В органах місцевого самоврядування кількість осіб німецького походження відповідає процентному відношенню німецького населення серед мешканців. Меншина бере участь у виборчому процесі через власні виборчі комітети, представлена на державному рівні (у парламенті) та на рівні місцевого самоврядування. Отже, поляки підтримують культуру і традиції національних меншин (82%), а не їхню участь у політиці і вважають, що політичні права меншин є захищеними.

Таким чином, проблема представництва національних меншин у багатьох європейських державах вирішується кількома методами: завдяки спеціальним нормам у виборчому законодавстві; внаслідок демократичних традицій, що склалися, високого рівня політичної

культури народів; створення різних консультативних органів, залучення представників меншин до виконавчих органів. Підсумовуючи, можна наголосити на складності механізмів етнічного представництва в законодавчих органах влади, зокрема можна виділити кілька причин: різноманіття соціальної, релігійної і етнічної культури; нерівна можливість культурного розвитку багатьох народів і мала чисельність етносів, об'єктивно не готових забезпечити своє представництво у владних структурах; неузгодженість демократичних процедур формування органів влади. Також позитивний результат може бути отриманий і при поєднанні всіх цих методів. Але їх використання внаслідок різних причин (розкиданості національних груп по країні, низької правової культури, сили упереджень) може бути малоефективним. Проблеми національних меншин тією чи іншою мірою властиві як демократичним державам, так і більшості пост-соціалістичних держав, державам, що розвиваються. І тому питання представництва національних меншин в органах влади залишається актуальним і потребує пошуку нових механізмів розв'язання подібних проблем.

Література

- Berlińska D. Mniejszość niemiecka na Śląsku Opolskim w poszukiwaniu tożsamości. Opole: Instytut Śląski w Opolu, 1999. 400 s.
- Budyta-Budzyńska M., Mniejszości narodowe – bogactwo czy problem?, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 2003. 245 s.
- Browarek T. Życie organizacyjne mniejszosci niemieckiej w Polsce po 1989 roku. Mobilizacja i etniczność, red. M. Giedroń, D. Kowalewska, M. Mieckowska, Szczecin: Wydawnictwo ZAPOL, 2012. 298 s.
- Chałupczak H., Browarek T. Mniejszości narodowe w Polsce 1918–1995. Lublin, 1998. 230 s.
- Celinska K.. Attitudes towards Minorities in Post-communist and Democratic Poland Studies in Ethnicity and Nationalism, 2015. Vol. 15. No. 3. p. 474–490.
- Дамарш Є. Етнічна та громадянська спільність – сучасна дилема етнічних меншин. Сучасність, 1998. № 7–8. С. 95.
- Jas-Koziarkiewicz M. "Podróże po mniejszym niebie". Dotowane pisma

- mniejszości niemieckiej w Polsce, jako prasa środowiskowa po 1989 roku, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, 2009. 160 s.
- Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. 84 с.
- Ларченко М. Політичне представництво партій етнічних меншин: проблеми та перспективи (Український та європейський досвід). Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії, 2017. Вип. 12. С. 222–228
- Луцишин Г. Діяльність етнополітичних партій: консолідація політичної нації чи загострення міжнаціональних відносин? Гілея: науковий вісник. Київ, 2011. №48. С. 585.
- Mansfeldová Z.. Central European Parliaments over Two Decades – Diminishing Stability? Parliaments in Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia, *The Journal of Legislative Studies*, 2011. 17:2. p. 128–146. DOI:10.1080/13572334.2011.574023
- Malicka A., Zabielsk K. Legal Status of National Minorities in Poland: The Act on National and Ethnic Minorities as well as Regional Language [in] *European Yearbook of Minority Issues*, 2005. Vol. 5. Issue 1. p. 471–502
- Мелеганіч Г. Тенденції етнополітичного розвитку Чеської Республіки. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія, 2014. Вип. 11. С. 151–160.
- Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward, [w:] Edited by Gabriel N. Toggenburg, Budapest: Open Society Institute, 2004. p. 6.
- Mojsiewicz C. The Status of National Minorities in Contemporary Poland [in] *Nationalism, Ethnicity, and Identity*, 2017. p. 319–326
- Населення Польщі. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Населення_Польщі. (дата звернення: 3.01.2022)
- Національні меншини в Польщі: хто крім українців? URL: <http://naszwybir.pl/28921-2/>. (дата звернення: 10.12.2021)
- Patten A.. *Equal Recognition: The Moral Foundations of Minority Rights*, Princeton University Press, 2014. 326 p.
- Portal niemców w Polsce. URL: <http://www.vdg.pl/pl/article/15-sejmik-województwa-opolskiego>. (дата звернення: 15.12.2021)
- Шипка Н. Роль німецької національної меншини у суспільно-полі-

- тичному житті сучасної Польщі. Політичні науки, 2015. Вип.1. № 1. С. 39–43
- Смеречинський М. Тернистий шлях українців до польського парламенту. Український журнал, 2007. №11. URL: <http://ukrzurnal.eu/ukr.archive.html/76/>.
- Забезпечення представництва жінок та національних меншин у виборних органах країн ЄС. URL: http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1150892480_ans.pdf.

References

- Berlińska D. (1999) *Mniejszość niemiecka na Śląsku Opolskim w poszukiwaniu tożsamości*. Opole: Instytut Śląski w Opolu, 400 s.
- Budyta-Budzyńska M. (2003) *Mniejszości narodowe – bogactwo czy problem?* Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 245 s.
- Browarek T. (2012) *Życie organizacyjne mniejszości niemieckiej w Polsce po 1989 roku. Mobilizacja i etniczność*, red. M. Giedrojc, D. Kowalewska, M. Mieckowska, Szczecin: Wydawnictwo ZAPOL, 298 s.
- Chałupczak H., Browarek T. (1998) *Mniejszości narodowe w Polsce 1918–1995*. Lublin, 230 s.
- Celinska K. (2015) *Attitudes towards Minorities in Post-communist and Democratic Poland Studies in Ethnicity and Nationalism: Vol. 15, No. 3*, r. 474–490. Retrieved from: <https://doi.org/10.1111/sena.12159>.
- Damarsh Ye. (1998) *Etnichna ta hromadianska spilnist – suchasna dilemma etnichnykh menshyn. Suchasnist [Ethnic and civic community is a modern dilemma of ethnic minorities] No.7–8*, S. 95 (in Ukrainian).
- Jas-Koziarkiewicz M. (2009) «Podróże po mniejszym niebie». *Dotowane pisma mniejszości niemieckiej w Polsce, jako prasa środowiskowa po 1989 roku*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, 160 s.
- Konstytucja Republiki Polskiej (z przedm. V. Shapovala) [Constitution of the Republic of Poland (with a foreword by Volodymyr Shapoval)]. Kyiv: Moskalenko O. M., 2018, 84 s. (in Ukrainian).
- Larchenko M. (2017) *Politychne predstavnytstvo partii etnichnykh menshyn: problemy ta perspektyvy (Ukrainskyi ta yevropeyskyi dosvid) [Political representation of ethnic minority parties: problems and prospects (Ukrainian and European experience)]*. Visnyk Lvivskoho universytetu. Serii filosof.-politolog. studii, Vypusk 12, S. 222–228

- Lutsyshyn H. (2011) Diialnist etnopolitychnykh partii: konsolidatsiia politychnoi natsii chy zahostrennia mizhnatsionalnykh vidnosyn? [Activities of ethno-political parties: consolidation of the political nation or aggravation of interethnic relations?] Hileia: naukovyi visnyk. Kyiv, No.48, S. 585
- Mansfeldová Z. (2011) Central European Parliaments over Two Decades – Diminishing Stability? Parliaments in Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia, *The Journal of Legislative Studies*, 17:2, pp. 128–146. DOI:10.1080/13572334.2011.574023.
- Malicka A., Zabielsk K. (2005) Legal Status of National Minorities in Poland: The Act on National and Ethnic Minorities as well as Regional Language [in] *European Yearbook of Minority Issues Vol. 5 Issue 1/ p. 471–502.*
- Melehanych H. (2014) Tendentsii etnopolitychnoho rozvytku Cheskoï Respubliky [Trends in ethno-political development of the Czech Republic] *Visnyk Mariupolskoho derzhavnoho universytetu. Serii: Istoriia. Politolohiia, Vyp. 11, S. 151–160*
- Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward. Edited by Gabriel N. Toggenburg, Budapest: Open Society Institute, 2004, P. 6.
- Mojsiewicz C. (2017) The Status of National Minorities in Contemporary Poland [in] *Nationalism, Ethnicity, and Identity*, r. 319–326.
- Naselennia Polshchi [The population of Poland] Retrieved from: https://uk.wikipedia.org/wiki/Naselennja_Polshchi.
- Natsionalni menshyny v Polshchi: khto krim ukraintsiv? [National minorities in Poland: who but Ukrainians?] Retrieved from: <http://naszwybir.pl/28921-2/>.
- Patten A. (2014) *Equal Recognition: The Moral Foundations of Minority Rights*, Princeton University Press, 326 p.
- Portal niemców w Polsce. Retrieved from: <http://www.vdg.pl/pl/article/15-sejmik-wojewodztwa-opolskiego>.
- Shypka N. (2015) Rol nimetskoï natsionalnoi menshyny u suspilno-politychnomu zhytti suchasnoi Polshchi. *Politychni nauky [The role of the German national minority in the socio-political life of modern Poland]* Vyp.1, No. 1, S. 39–43
- Smerechynskyi M. (2007) Ternystyi shliakh ukraintsiv do polskoho par-

lamentu [The thorny path of Ukrainians to the Polish parliament]. Ukrainskyi zhurnal. No. 11. Retrieved from: <http://ukrzurnal.eu/ukr.archive.html/76/>.

Zabezpechennia predstavnytstva zhinok ta natsionalnykh menshyn u vybornykh orhanakh krain YeS [Ensuring the representation of women and national minorities in the elected bodies of the EU] Retrieved from: http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1150892480_ans.pdf.

Анотація

Питання участі всіх суспільних груп країни в представницьких органах влади усіх рівнів є актуальним для будь-якої держави. Однак чи не найскладнішим є завдання відображення в представницькому органі інтересів національних меншин. Різні країни по-різному приходять до вирішення цього питання. Проблема представництва національних меншин в органах влади існує як для традиційно поліетнічних держав, так і для досить однорідних в етнічному плані держав. Ця проблема буде існувати доти, поки існуватимуть нації, народності, національні меншини. Люди завжди прагнуть ідентифікувати себе з певною спільнотою, а національна ідентифікація є найбільш прийнятною. Загроза асиміляції національних меншин значно посилює прагнення до збереження своєї національної ідентичності, що завжди переходить у площину політичних відносин та необхідності прийняття політичних рішень.

У цій статті проаналізована актуальна проблема представництва національних меншин у законодавчих органах Республіки Польща. Метою дослідження став аналіз участі меншинних груп населення у політичному (зокрема, виборчому) процесі держави через формування етнічних еліт та етнополітичних партій. Для повноти розкриття обраної теми були поставлені завдання: обґрунтувати місце і роль національних меншин у суспільно-політичному житті держави; проаналізувати створення політичних партій окремими національними меншинами та їх участь у парламентських та муніципальних виборах. Зроблено висновки, що на сучасному етапі в законодавчих органах влади непропорційно представлені всі національності, які проживають у Польщі.

Ключові слова: національні меншини, Республіка Польща, парламент, законодавство країни, виборчий процес, політизація етнічності

Representation of National Minorities of Poland in the Bodies of State Power

Summary

The question of the participation of all the public groups of the country in representative bodies of all levels is relevant to any state. However, the most difficult task is to represent the representative body of interests of national minorities. Different countries have come up with a different solution to this issue. The problem of the representation of national minorities in the authorities is for both traditionally multi-ethnic states and for countries that are reasonably homogeneous in the ethnic plan. This problem will persist as long as there are nations, nationalities, national minorities. People always seek to identify themselves with a particular community, and national identification is the most acceptable. The threat of assimilation of national minorities greatly enhances the desire to preserve its national identity, which always goes into the area of political relations and the need for political decision-making.

This article analyzes the current problem of representation of national minorities in the legislative bodies of the Republic of Poland. The aim of the study was to analyze the participation of minority groups in the political (in particular, electoral) process of the state through the formation of ethnic elites and ethno-political parties. To complete the selected topic, the following tasks were set: to substantiate the place and the role of national minorities in the socio-political life of the state, to analyze the creation of political parties by individual national minorities and their participation in parliamentary and municipal elections. It is concluded that at the present stage all nationalities living in Poland are disproportionately represented in the state legislative bodies.

Keywords: national minorities, the Republic of Poland, parliament, national legislation, electoral process, politicization of ethnicity

Svitlana Matvienkiv – Ph.D. in Political Science, Associate Professor at the Department of Political Institutions and Process, Vasyl Stefanyk Precarpathian National University; smatvienkiv@gmail.com; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7719-7791>.