

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИБОРІВ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

ADMINISTRATIVE AND LEGAL GROUNDS OF ELECTIONS IN REPUBLIC OF POLAND

Габінет Д.А.,

кандидат юридичних наук,

стипендіат стипендіальної програми імені Л. Кіркланда
Університету імені Адама Міцкевича в Познані (Республіка Польща)

У статті охарактеризовано адміністративно-правові засади виборів у Республіці Польща. Зокрема, автором розкриті питання, пов'язані з правовим регулюванням виборів на території цієї країни, в тому числі питання розвитку виборчого законодавства за період із 1990 по 2011 р. Окрім цього проаналізовано систему органів виборчої адміністрації, їх повноваження, а також розкрито порядок їх створення та ліквідації.

Ключові слова: демократія, вибори, Республіка Польща, виборчі органи, виборчі комісії.

В статье охарактеризованы административно-правовые основы выборов в Республике Польша. В частности, автором раскрыты вопросы, связанные с правовым регулированием выборов на территории этого государства, в том числе вопросы развития избирательного законодательства за период с 1990 по 2011 г. Кроме этого, проанализирована система органов избирательной администрации, их полномочия, а также раскрыт порядок их формирования и ликвидации.

Ключевые слова: демократия, выборы, Республика Польша, избирательные органы, избирательные комиссии.

This article describes administrative and legal grounds of elections in Republic of Poland. In particular, author reveals issues related to legal regulation of elections in this country, including development of electoral law during period from 1990 to 2011. In addition, analysis of system of election administration is made, their powers and order of creation and liquidation is revealed.

Key words: democracy, elections, Republic of Poland, election authorities, election commission.

Актуальність теми. 16 вересня 2014 року Європейський Парламент синхронно з Верховною Радою України ратифікував Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншої. В такий спосіб було підтверджено визнання Європейським Союзом європейських прагнень України, а наша держава вкотре, але вже на якісно новому рівні, підтвердила зобов'язання розбудувувати й розвивати сталу демократію [1].

Тобто таку форму організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальної участі в управлінні справами держави і суспільства (через референдуми, плебісцити, демонстрації, мітинги, збори громадян, обраних представників тощо) [2, с. 61].

Таким чином, зобов'язання України стосуються в тому числі і глибинних перетворень в сфері референдального та виборчого законодавства, яке має наблизитися до стандартів провідних європейських країн.

У цій сфері особливо важливим для нас є вивчення досвіду наших сусідів (Польщі, Угорщини, Словаччини тощо), які нещодавно стали повноправними членами Європейського Союзу, і за останні 10–15 років достатньо успішно подолали той шлях перетворень, на початку якого Україна тільки-но знаходиться.

Проте, незважаючи на актуальність вказаної теми, її дослідженню у вітчизняній науці приділяється недостатньо уваги. А інформація, яка містить-

ся в опублікованих на сьогодні працях В. Савчука, Л. Харченко, А. Смолія, А. Батури, І. Черленяка, Б. Райковського, М. Рибачука та інших науковців, є недостатньою для комплексного розуміння сутності інститутів прямої і непрямої демократії, що існують у вищевказаних.

Саме тому ми вирішили присвятити цю статтю проблематиці виборів у Республіці Польща, поставивши за мету охарактеризувати адміністративно-правові засади виборів у цій країні.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі статтею 2 Конституції Республіки Польща: «Республіка Польща є демократичною правовою державою, в якій здійснюються принципи соціальної справедливості» [3]. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність визнання виборів невід'ємним і найважливішим елементом політичної системи сучасної Польської держави. При цьому в Республіці Польща органами (особами), що формуються (призначаються) в порядку виборів, є сейм, сенат, Президент, польські депутати до Європейського Парламенту, а також – на місцевому рівні – ради гмін, ради повітів, сеймики воєводств, а також війти і бурмістри (президенти міст) [4, с. 194].

При цьому основні засади виборів визначені в Конституції Республіки Польща. Донедавна, крім Конституції, норми виборчого законодавства містилися також у п'яти виборчих законах, ухвалених за період із 1990 по 2004 р. Проте довгоочікуваним переломом у сфері врегулювання виборів стало прийняття 5 січня 2011 р. Виборчого кодексу. З набуттям ним законної сили, а саме 1 серпня 2011 р., втратили чинність:

1) Закон від 12 квітня 2001 р. «Виборча ординація до сейму Республіки Польща і до сенату Республіки Польща» [5];

2) Закон від 20 червня 2002 р. «Про безпосередні вибори вїята, бурмістра і президента міста» [6];

3) Закон від 27 вересня 1990 р. «Про вибори Президента Республіки Польща» [7];

4) Закон від 16 липня 1998 р. «Виборча ординація до рад гмін, рад повітів і сеймиків воєводств» [8];

5) Закон від 23 січня 2004 р. «Виборча ординація до Європейського Парламенту» [9].

Конкретизація законодавчих норм міститься також у різноманітних актах, виданих на виконання Виборчого кодексу. Окрім цього, велике практичне значення, особливо для інтерпретації виборчого законодавства, мають висновки Конституційного трибуналу, Верховного суду, Головного адміністративного суду, а також ухвали Державної виборчої комісії [4, с. 195].

Достатньо цікавою, на наш погляд, видається і система виборчих органів Польщі. Безпосередньо їх організації та повноваженням присвячено другий розділ Виборчого кодексу (ст. ст. 152–191) [10, с. 133–161].

Перш за все, ст. 152 Виборчого кодексу вказує, що постійними виборчими органами є Державна виборча комісія та виборчі комісари. Виборчими органами, що скликаються у зв'язку з призначеними виборами, є відповідно окружні, районні і територіальні виборчі комісії (воєводські, повітові і гмінні), а також обласні виборчі комісії.

Державна виборча комісія є постійним найвищим виборчим органом із проведення виборів і референдумів. Д її складу входить:

1) 3 судді Конституційного трибуналу, визначених Головою конституційного трибуналу;

2) 3 судді Верховного суду, визначених першим Головою Верховного суду;

3) 3 судді Головного адміністративного суду, визначених Головою Головного адміністративного суду.

Вказаних суддів призначає на посади членів Державної виборчої комісії своєю постановою Президент Республіки Польща. До складу Державної виборчої комісії може бути також призначений суддя у відставці.

Державна виборча комісія вибирає зі свого складу головуючого і двох заступників. Функції секретаря Державної виборчої комісії з правом дорадчого голосу виконує за посадою шеф Державного виборчого бюро.

Припинення членства в Державній виборчій комісії настає у випадку:

1) добровільного складення повноважень;

2) участі у виборах в якості кандидата, уповноваженої або довіреної особи;

3) смерті члена комісії;

4) досягнення 70 років членом комісії, який є суддею у відставці;

5) відкликання Президентом Республіки Польща за обґрунтованим зверненням Голови органу, який визначив суддю на посаду члена комісії.

Доповнення складу Державної виборчої комісії відбувається в порядку, передбаченому для її створення.

Згідно зі ст. 160 Виборчого кодексу до завдань Державної виборчої комісії, пов'язаних із проведенням виборів, відноситься:

1) нагляд за дотриманням виборчого законодавства;

2) нагляд за веденням реєстру виборців та складанням списків виборців;

3) створення окружних і районних виборчих комісій та ліквідація окружних, районних і обласних виборчих комісій після виконання ними своїх завдань;

4) призначення і звільнення виборчих комісарів;

5) розгляд скарг на діяльність окружних виборчих комісій та виборчих комісарів;

6) встановлення зразків службових документів та зразків печаток виборчих органів нижчого рівня;

7) встановлення і оголошення результатів голосування і результатів виборів у випадках, визначених окремими положеннями кодексу;

8) інформування після кожних виборів Президента Республіки Польща, маршалків сейму та сенату, а також Голови Ради Міністрів про реалізацію положень кодексу і можливі пропозиції їх змін;

9) проведення і підтримка інформаційних кампаній, спрямованих на покращення знань громадян на тему виборчого законодавства, зокрема, принципів голосування;

10) виконання інших завдань, визначених у законах.

Державна виборча комісія ухвалює свій регламент, а також регламенти виборчих комісарів, окружних, районних, територіальних і обласних виборчих комісій, визначаючи в них принципи і порядок роботи, спосіб виконання завдань, а також спосіб здійснення нагляду за дотриманням виборчого законодавства.

Крім того, Державна виборча комісія дає вказівки, обов'язкові для виконання виборчими комісарами і виборчими комісіями нижчого рівня, а також надає роз'яснення з питань застосування виборчого законодавства органам державної влади, органам місцевого самоврядування, виборчим комітетам та керівництву телерадіокомпаній. Зазначені вказівки публікуються в «Польському моніторі» у вигляді особливих ухвал, що видаються на підставі та на виконання закону.

Відповідно до своїх повноважень Державна виборча комісія може також скасовувати ухвали окружних і районних виборчих комісій та постанови виборчих комісарів, які були прийняті з порушенням чинного законодавства або у випадку, коли вони не відповідають вказівкам Державної Виборчої Комісії. У такій ситуації питання має бути повторно розглянуте відповідним органом, який зобов'язаний прийняти нове рішення, усунувши виявлені недоліки.

Представником Державної виборчої комісії на території воєводства або його частини є виборчий комісар. Державна виборча комісія за пропозицією

міністра юстиції призначає виборчих комісарів у кількості від 2 до 6 осіб на території кожного воєводства. Виборчі комісари призначаються з числа суддів строком на 5 років. При цьому виборчий комісар виконує свої функції незалежно від повноважень судді відповідного суду. Згідно зі ст. 167 Виборчого кодексу до завдань виборчого комісара віднесено:

- 1) нагляд за дотриманням виборчого законодавства;
- 2) організація спільно з органами місцевого самоврядування виборів до відповідних рад на території воєводства;
- 3) створення територіальних виборчих комісій та ліквідація територіальних і обласних виборчих комісій після виконання ними своїх завдань під час виборів до органів місцевого самоврядування;
- 4) розгляд скарг на діяльність територіальних виборчих комісій;
- 5) контроль в обсязі, визначеному Державною виборчою комісією, за правильністю складання списків виборців тощо.

Виборчий комісар уповноважений скасовувати ухвали територіальних і обласних виборчих комісій, які були прийняті з порушенням норм чинного законодавства або які не відповідають вказівкам Державної виборчої комісії. Після такого скасування виборчий комісар або направляє справу для повторного розгляду до відповідної комісії, або самостійно приймає рішення по суті питання. На виконання своїх повноважень виборчий комісар видає постанови.

До складу окружної виборчої комісії входить від 5 до 11 суддів, у тому числі її голова, який за посадою є виборчим комісаром. До складу комісії може бути призначений також суддя у відставці, який не досяг семидесятирічного віку. Кандидатури суддів до складу окружної виборчої комісії пропонує міністр юстиції в кількості, узгодженій з Державною виборчою комісією, найпізніше на 52 день перед днем виборів, при цьому Державна Виборча Комісія формує окружні виборчі комісії не пізніше, ніж за 48 днів перед днем виборів.

Стаття 172 Виборчого кодексу визначає, що до завдань окружної виборчої комісії належить:

- 1) нагляд за дотриманням виборчого законодавства відповідними районними або обласними виборчими комісіями;
- 2) реєстрація окружних списків кандидатів у депутати та кандидатів у сенатори, списків кандидатів у депутати Європейського Парламенту, а також організація друку бюлетенів для голосування на цих виборах;
- 3) встановлення і оголошення результатів голосування і результатів виборів у виборчому окрузі з урахуванням специфіки, визначеної Виборчим кодексом;
- 4) розгляд скарг на діяльність відповідних районних або обласних виборчих комісій;
- 5) забезпечення виконання виборчих завдань у взаємодії з воєводою і органами місцевого самоврядування;
- 6) виконання інших завдань, передбачених у Кодексі або доручених Державною виборчою комісією.

На виконання своїх законних повноважень окружна виборча комісія приймає ухвали.

До складу районної виборчої комісії входить 5 суддів, у тому числі її голова, яким за посадою є виборчий комісар. До складу комісії може бути призначений також суддя у відставці, який не досяг семидесятирічного віку. До питань створення районної виборчої комісії застосовуються відповідні положення, які регулюють організацію діяльності окружної виборчої комісії.

Згідно зі ст. 175 Виборчого кодексу до завдань районної виборчої комісії належать:

- 1) нагляд за дотриманням виборчого законодавства;
- 2) організація постачання бюлетенів для голосування до обласних виборчих комісій;
- 3) забезпечення виконання виборчих завдань у взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- 4) розгляд скарг на діяльність обласних виборчих комісій;
- 5) встановлення і оголошення результатів голосування та їх передання до відповідної окружної виборчої комісії;
- 6) виконання інших завдань, передбачених у Кодексі або доручених окружною виборчою комісією чи Державною виборчою комісією.

На виконання своїх законних повноважень районна виборча комісія приймає ухвали.

До складу територіальної виборчої комісії входить від 7 до 9 осіб, які постійно проживають на території, на яку поширюються повноваження місцевої ради, що обирається. Зазначені комісії скликає не пізніше 55 днів перед днем виборів виборчий комісар із числа виборців, кандидатури яких були подані уповноваженими особами. При цьому до складу воєводської і повітової виборчої комісії, а також виборчої комісії в місті на правах повіту входить за посадою як її голова суддя, призначений головою відповідного місцевого окружного суду. Згода кандидатів на участь у роботі територіальної виборчої комісії в якості її членів подається не пізніше ніж на 60 день перед днем виборів.

Згідно зі ст. 180 Виборчого кодексу до завдань територіальної виборчої комісії віднесено:

- 1) реєстрація кандидатів у депутати місцевої ради;
- 2) організація друку виборчих оголошень і їх оприлюднення;
- 3) організація виготовлення бюлетенів для голосування і їх доставка до обласних виборчих комісій;
- 4) розгляд скарг на діяльність обласних виборчих комісій;
- 5) встановлення результатів голосування і результатів виборів до ради і оголошення їх в порядку та спосіб, визначені в Кодексі;
- 6) надіслання результатів голосування і результатів виборів виборчому комісарові;
- 7) здійснення іншої діяльності, визначеної в кодексі або дорученої виборчим комісаром.

До завдань гмінної виборчої комісії відноситься також реєстрація кандидатів на посаду вїйта, вста-

новлення результатів виборів вїта та їх оприлюднення.

До складу обласної виборчої комісії входить від 6 до 8 осіб, кандидатури яких були подані уповноваженими особами, та одна особа, визначена вїтом з числа працівників відповідного органу місцевого самоврядування. В областях голосування, утворених в установах опіки будинках суспільної допомоги, закладах позбавлення волі, слідчих ізоляторах, а також у відокремлених структурних підрозділах цих установ, до складу комісії входить від 4 до 6 осіб, а також одна особа, визначена вїтом із числа працівників установи, в якій утворено область. Обласна виборча комісія створюється з числа виборців:

1) у виборах до сейму і сенату, Президента Республіки Польща, а також у виборах до Європейського Парламенту найпізніше на 21 день перед днем виборів – вїт;

2) у виборах до органів місцевого самоврядування найпізніше на 21 день перед днем виборів – відповідна територіальна виборча комісія.

Згідно зі ст. 185 Виборчого кодексу до завдань обласної виборчої комісії відноситься:

1) проведення голосування в області;

2) нагляд у день виборів за дотриманням виборчого законодавства у місці голосування;

3) встановлення результатів голосування в області, їх оприлюднення і передача до відповідної виборчої комісії.

Особи, що входять до складу виборчих комісій користуються правовим захистом, передбаченим для посадових осіб державних органів влади і несуть відповідальність, як ці посадові особи.

На нашу думку, дуже цікавим рішенням у польській виборчій практиці стало створення Державного виборчого бюро, яке як постійно діюча установа виборчої адміністрації є допоміжним апаратом виборчих органів. Державне виборче бюро обслуговує Державну виборчу комісію, виборчих комісарів, а також інші виборчі органи в обсязі та порядку, визначених кодексом та іншими законами. До завдань Державного виборчого бюро відноситься забезпечення організаційно-адміністративних, фінансових і технічних умов організації і проведенням виборів і референдумів.

Роботою Державного виборчого бюро керує його шеф, який є керівником установи в розумінні положень Закону від 16 вересня 1982 р. «Про працівників державних установ». Шеф Державного виборчого бюро є виконавчим органом Державної виборчої комісії, що призначається і звільняється останньою за пропозицією її голови.

Структурними підрозділами Державного виборчого бюро є: групи (*zespoły*) і представництва (*delegatury*). У свою чергу організацію Державного виборчого бюро, а також сферу його дії і територіальну юрисдикцію структурних підрозділів визначає статут, який затверджується Державною виборчою комісією за пропозицією шефа Державного виборчого бюро. Шефу і працівникам Державного виборчого бюро заборонено членство в політичних партіях та ведення будь-якої політичної діяльності [11, с. 115].

Висновки. Таким чином, на сьогодні в результаті проведеної кодифікації основним нормативно-правовим актом, який регулює питання організації та проведення виборів на території Республіки Польща, є Виборчий кодекс, прийнятий 05 січня 2011 р. Саме завдяки зазначеному документу вдалося уніфікувати основні норми чинного виборчого законодавства, що містилися у різних законах, привівши їх у чітку та зрозумілу систему.

Досить цікавим видається й досвід Республіки Польща щодо організації системи виборчої адміністрації. Так, найвищим виборчим органом із проведення виборів і референдумів на території Республіки Польща є Державна виборча комісія, представником якої на території цілого воєводства або його частини є виборчий комісар. Окрім постійно діючих органів під час різних видів виборів скликаються окружні, районні, територіальні та обласні виборчі комісії. При цьому Державна виборча комісія, виборчі комісари, окружні виборчі та районні виборчі комісії формуються або призначаються з числа професійних суддів чи суддів у відставці, що, на нашу думку, є запорукою професійності та компетентності вищезазначених виборчих органів.

Важливим елементом виборчої адміністрації є також Державне виборче бюро, орган, який діє на постійній основі, проте має допоміжний характер.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є дослідження виборчого процесу в Республіці Польща та аналіз діяльності виборчих органів на його різних стадіях. Окрім цього, польський досвід у питаннях організації виборчої адміністрації, на нашу думку, може бути успішно використаний під час реформування виборчого законодавства України особливо в контексті підвищення професійного рівня членів виборчих органів вищого та обласного рівнів, у першу чергу, через встановлення вимоги щодо обов'язкового залучення до роботи в комісіях в якості їх членів певної кількості фахових юристів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – 741 с.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс] // Dziennik Ustaw. – 1997. – № 78. – Poz. 483. – Режим доступу : <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.
4. Prawo konstytucyjne / [J. Galster, B. Granowska, A. Bień-Kacała та ін.] ; Zbigniew Witkowski (red.). – Toruń : «Dom organizatora», 2013. – 712 s.

5. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej: Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Dziennik Ustaw. – 2001. – № 46. – Poz. 499.
6. O bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta: Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. – Dziennik Ustaw. – 2002. – № 113. – Poz. 984.
7. O wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: Ustawa z dnia 27 września 1990 r. – Dziennik Ustaw. – 1990. – № 67. – Poz. 398.
8. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw: Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Dziennik Ustaw. – 1998. – № 95. – Poz. 602.
9. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego: Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Dziennik Ustaw. – 2004. – № 25. – Poz. 219.
10. Kodeks wyborczy : stan prawny na 10 sierpnia 2015 r. – [офіц. текст]. – Warszawa : Wolters Kluwer. – 372 s. – S. 133–161.
11. Chmaj M. System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej / M. Chmaj, W. Skszydło. – Warszawa : LEX a Wolters Kluwer business, 2015. – 193 s.