

**ДОСТУП ДО ВИБОРЧИХ ПРАВ: АНАЛІЗ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ ПОЛЬЩІ 2011 Р.****ACCESS TO VOTING RIGHTS: ANALYSIS OF ELECTORAL CODE POLAND 2011.****Коваленко М.Г.,***здобувач кафедри державного будівництва  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***Чиркін А.С.,***асистент кафедри державного будівництва  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті здійснюється аналіз Виборчого кодексу Польщі 2011 р., в аспекті реалізації активного і пасивного виборчого права громадянами Польщі. Крім того, розглянуті питання доступу до виборчого права іноземців і осіб без громадянства. Особливу увагу приділено специфіці виборчих процедур.

**Ключові слова:** Виборчий кодекс Польщі 2011 р., виборче право, голосування, виборча дільниця, національні і місцеві вибори.

В статье проводится анализ Избирательного кодекса Польши 2011 г., в аспекте реализации активного и пассивного избирательного права гражданами Польши. Кроме того, рассмотрены вопросы доступа к избирательному праву иностранцев и лиц без гражданства. Особое внимание обращено на специфику избирательных процедур.

**Ключевые слова:** Избирательный кодекс Польши 2011 г., избирательное право, голосование, избирательный участок, национальные и местные выборы.

In the article it is made an analysis of the Electoral Code of Poland in 2011 in terms of the implementation of active and passive suffrage by citizens of Poland. In addition, there are considered the issues of access to the electoral rights of foreigners and stateless persons. Special attention is paid to the specifics of election procedures.

**Key words:** Electoral Code of Poland, right to vote, voting, polling station, national and local elections.

**Постановка проблеми.** Реалізація громадянами виборчих прав є однією з найголовніших конституційних засад сучасної демократичної держави. Україна в електоральних питаннях має досить неоднозначний досвід, оскільки за останні роки громадяни України надзвичайно часто реалізовували своє активне і пасивне виборче право. Однак проблема в окресленому питанні полягає не стільки в частоті проведення виборів, скільки в нестабільності і розшаруванні виборчого законодавства України. І в зазначеному аспекті досить цікавим і корисним може бути приклад сусідніх держав, зокрема, Польщі, де уніфікація виборчого законодавства (Виборчий кодекс 2011 р.) стала своєрідним локомотивом розвитку народовладдя в державі і, в результаті, утвердження демократичних засад у суспільстві.

**Стан опрацювання проблематики.** Серед українських вчених, які займаються дослідженням виборчих питань, слід виділити Ю. Барабаша, Н. Богашеву, І. Бодрову, Ю. Ключковського, П. Любченко, С. Сergyніну та ін. Серед польських науковців електоральними питаннями займаються А. Пясецький, М. Хмай, В. Сжидло, К. Кжекотовський та ін. Однак у нашій роботі звернемо увагу саме на реалізацію виборчих прав у Польщі.

**Метою** нашої статті є аналіз польського законодавства, зокрема, Виборчого кодексу 2011 р. на предмет доступу до виборчих прав різних категорій виборців Польщі.

**Виклад основного матеріалу.** Віковий ценз для громадян Польщі становить 18 років на день виборів (ст. 62 Конституції Польщі). Крім того, ст. 10 Вибор-

чого кодексу Польщі 2011 р. (далі – ВК) також закріплює цю норму. Вимога віку для кандидатів варіюється залежно від посади, на яку він обирається. Мінімальний вік для участі у виборах до органів місцевого самоврядування становить 18 років (ст. 11.1 (5) ВК); 21 рік для кандидатів до Сейму і Європейського парламенту (ст. 11.1 ВК); 25 рік у виборах до виконавчого органу на рівні гмін (війта/бурмістр/мер міста – ст. 11.1 (5) і ст. 5. (6) ВК); 30 років на виборах до Сенату (ст. 11.1 (2)); і 35 років на президентських виборах (ст. 11.1 (3) ВК) [4].

Відповідно до ст. 10.2 (1) ВК, засуджені особи можуть бути позбавлені виборчих прав виключно за рішенням суду, така санкція є спеціальним видом покарання (ст. 39 Кримінального кодексу Польщі). Аналогічне покарання щодо позбавлення виборчих прав застосовується й до службових осіб, засуджених за насильницькі злочини.

Стосовно права бути обраним, по-перше, особа, засуджена до позбавлення волі (зокрема умовно) за умисний злочин вчинений службовою особою (виключаючи злочини проти честі та гідності, заподіяння тілесних ушкоджень, що потягли за собою втрату працездатності менш ніж на 7 днів) або за умисний злочин у сфері податкового законодавства (ст. 11.2.(1) ВК) позбавляється права бути кандидатом. Ця заборона триває на час відбуття покарання і до того моменту, коли судимість буде знята в Кримінальному Реєстрі. По-друге, за рішенням суду, яким визнано особу такою, що мала соціалістичне минуле, вона може бути позбавленою пасивного виборчого права (ст. 11.2.(2) ВК) [4].

Польський ВК не вимагає постійного проживання на території держави заради участі в голосуванні на парламентських або президентських виборах (ст. 10.1 (1) ВК). Для цього достатньо громадянства та віку. Однак участь у виборах до місцевих органів самоврядування вимагає проживання на території відповідної громади (ст. 10.1 (2-4) ВК). Аналогічні вимоги встановлюються і щодо кандидатів.

Винятком є участь кандидата у виборах до Європейського парламенту і керівництва місцевих органів самоврядування (мери, бурмістри, президенти міста) (ст. 5(6) ВК). У першому випадку громадянин Польщі повинен довести своє проживання на території Польщі або будь-якій іншій країні Європейського Союзу (далі – ЄС) протягом останніх 5 років перш, ніж зареєструватися як кандидат (ст. 10.1(2) ВК). У другому – щодо участі у виборчій гонці на посаду мера, бурмістра. Від президента, навпаки, не вимагається часового цензу проживання на відповідній території (ст. 11.1(6)). Водночас балотуватися одній особі на кілька посад забороняється (ст. 472 ВК) і кандидат повинен бути громадянином Польщі (ст. 11(6) ВК).

Громадяни Польщі, які тимчасово перебувають за кордоном, можуть голосувати на виборах (Президента, Парламенту, Європарламенту) у країні свого перебування. Це передбачено для того щоб зберегти рівні права для громадян Польщі, які виїхали за межі країни і тимчасово або постійно проживають за кордоном (ст. 35(1) ВК). Польські громадяни повинні підтвердити своє право голосувати чинним паспортом Польщі (ст. 35.5) або карткою поляка під час голосуванні на території ЄС [4].

Громадяни, які постійно проживають за межами Польщі, можуть віддати свої голоси з-за кордону (ст. 35.1 і 35.5 ВК), шляхом голосування в консульських установах особисто або кореспонденцією. Вони можуть також проголосувати, повернувшись до країни в день виборів, за умови, якщо отримають рішення, видане відповідними консульськими установами, яке підтверджує їхнє право голосу (ст. 35.3 ВК) [4].

Особи, які є громадянами Польщі та постійно проживають поза межами її території, також можуть брати участь як кандидати на парламентських, президентських, а також виборах до місцевих виконавчих органів самоврядування. Цікавим положенням є те, що польське виборче законодавство не забороняє особам балотуватися з-за кордону, проте така ситуація є досить неоднозначною, оскільки перебування за кордоном ускладнює процес передвиборної агітації.

Польська Конституція 1997 р. у ст. 16 [1] закріплює, що жителі територіальної одиниці утворюють самоврядну спільноту, Конституційний Трибунал Польщі висловив думку, що голосування не іноземців, осіб без громадянства в Польщі на місцевих виборах не порушує принцип національного суверенітету і загальних інтересів польських громадян. Проте законодавством ніде не закріплено, що громадяни інших країн (зокрема країн ЄС) мають право голосу на місцевому рівні. Зазначена позиція Кон-

ституційного Трибуналу закріплена у рішенні від 31 травня 2004 р. (справа № К 15/04) [5], в якому вказано, що принцип національного суверенітету (ст. 4 Конституції Польщі) не порушується голосуванням іноземців на виборах до Європейського парламенту.

Таким чином, питання щодо активного виборчого права іноземців, зокрема, їх участі у житті територіальної громади чітко не врегульовані законодавством Польщі. До речі, доволі схожі недоліки містяться й у вітчизняному муніципально-виборчому законодавстві [2, с. 147].

Однак є відмінності стосовно кандидатів – не громадян Польщі. Так, ВК 2011 р. передбачає, що громадяни інших країн можуть виступати в якості кандидатів до гмінної (у випадку, коли гміна має компетенцію повіту) та повітової ради. Однак виключно громадяни Польщі мають право бути кандидатами на посаду керівників виконавчих органів повіту та воєводства. В цьому аспекті варто наголосити, що вищезазначені норми були внесені до виборчого законодавства Польщі задовго до прийняття електорального кодифікованого акту. Зокрема, в день вступу Польщі до ЄС і були наслідком впровадження Директиви ЄС 90/80/ЕС [8].

Зрозуміло, що напередодні вступу до ЄС Польща була зобов'язана виконувати відповідні Директиви, але, на нашу думку, набуття представницького мандату органу місцевого самоврядування іноземцем, навіть якщо це громадянин ЄС, не є позитивним прикладом для нашої держави, вважаємо десь близької до нашої думки був й український законодавець, не ратифікуючи «Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні», до речі, із 47 країн-членів Ради Європи вищезазначений документ ратифікували лише 9 держав [3].

Громадяни ЄС беруть участь у виборах до Європейського Парламенту на тих же умовах, що і громадяни Польщі. Після прибуття в країну вони мають бути зареєстровані відповідною місцевою службою, що здійснює ведення реєстру виборців (ст. 18.8 ВК). Громадяни ЄС можуть навіть віддати свої голоси на виборах до Європейського Парламенту через виборчі дільниці для тих, хто тимчасово знаходиться за межами країни, де консульські служби реєструють виборців і координують свої дії з місцевими службами, так як би це було зроблено для громадян Польщі, відповідно до ст. 35 ВК.

Можливість брати участь у виборах до Європейського Парламенту в Польщі обумовлюється вимогою подвійного місця проживання: кандидат повинен проживати в Польщі, а також підтвердити останні п'ять років проживання на території ЄС до виборів (ст. 11.1 (4) ВК) [4].

З метою повноцінного дослідження доступу до виборчих прав в Польщі вважаємо за необхідне окреслити специфіку виборчих процедур. Аналізуючи порядок реєстрації виборців на національних та місцевих виборах, варто зазначити, що ВК передбачає змішану систему реєстрації, яка включає загальний реєстр виборців та список виборців для конкретних виборів.

Місцеві виборчі служби створюють реєстр виборців на відповідній території на підставі реєстру жителів, що ведеться Реєстраційною службою (ст. 18.2 ВК). Реєстр виборців є основою для підготовки списку виборців на відповідних виборах (ст. 26.4 ВК) [4].

Жителям ЄС, які виявили бажання проголосувати, з метою внесення до реєстру виборців необхідно подати відповідну заяву. Польським громадянам, які не мають зареєстрованого місця проживання, а також в тих випадках, якщо вони хочуть бути внесені до реєстру за їхнім фактичним місцем проживання, а не за місцем реєстрації, також доведеться звернутися із заявою.

Виборці мають право бути внесеними безпосередньо до списку виборців, за п'ять днів до дня голосування (ст. 28 ВК, тільки для національних виборів). Крім того, передбачено право оскарження у випадку виключення особи зі списку виборців (ст. 36 і 37 ВК). Виборець не може одночасно перебувати в кількох списках виборців (ст. 26.2 ВК). Однак на практиці трапляються ситуації, коли мають місце масові міграції між першим і другим туром голосування, наприклад, під час виборів мера, що призводить до блокування списку виборців [4].

У закордонному виборчому окрузі реєстр виборців не діє. Відповідні виборці можуть зареєструватися в списках виборців, облік яких веде консульська служба (це стосується парламентських, президентських та виборів до Європейського Парламенту).

Громадяни інших країн підлягають тій же процедурі реєстрації, що і громадяни Польщі. Процедура специфіка такої реєстрації регулюється актами Міністерства внутрішніх справ Польщі (далі – МВС). Доволі цікава практика нового ВК щодо делегування низки виборчих повноважень зазначеному відомству. Однак, враховуючи той факт, що в електоральному процесі беруть участь іноземці, а однією із функцій МВС є визначення країни походження виборця, то такі дії польського законодавця цілком виправдані.

Законодавством передбачено кілька способів голосування:

– на виборчій дільниці, де зареєстрований виборець, тобто виборець голосує безпосередньо за місцем реєстрації. Місцеві виборчі служби ведуть реєстр виборців, який містить список виборців для відповідних виборів. Також передбачений особливий порядок щодо спеціальних виборчих дільниць на національних виборах (президентські, парламентські, вибори до Європейського Парламенту): а) виборці, які мають право голосувати, але знаходяться на польських судах у морі можуть бути включені до списку виборців, підготовленого капітаном судна (ст. 34.1 ВК). Водночас утворення виборчої дільниці на судні можливе, за умови чисельності виборців більш ніж п'ятнадцять (ст. 15); б) передбачене голосування в лікарнях, будинках для пристарілих, в'язницях, студентських гуртожитках, воєнних установах (ст. 30 ВК). Зазначені положення застосовуються й для громадян інших країн на виборах до Європейського Парламенту.

– На будь-якій виборчій дільниці, що знаходиться на території країни. Виборці мають можливість віддати свій голос будь-де на території країни. Є два способи, передбачені для здійснення цього права:

1) виборець може зареєструватися у списку виборців за місцем проживання, яке відрізняється від місця реєстрації, зазначеного в реєстрі виборців. Заява може бути подана за п'ять днів до дня виборів (ст. 29.1 ВК).

2) як альтернатива, виборець може звернутись з проханням до місцевих служб надати йому офіційне рішення, яке засвідчує право виборця брати участь у голосуванні. Таке рішення може надаватись виборцю на основі реєстру виборців, а на більш пізній стадії – на основі списку виборців (ст. 32.1 ВК). Виборець отримує рішення у письмовій формі, відправлене факсом або в електронному вигляді. Така альтернатива передбачена й для спеціальних виборчих дільниць: а) рішення може бути прийняте капітаном польського судна в морі, якщо судно отримало статус виборчої дільниці відповідно до ст. 15 ВК і ст. 34.3 ВК, тому що включення до списку на кораблі, виключає виборця зі списку, що формується місцевими службами; б) рішення може бути видане консулом на підставі закордонного виборчого списку, шляхом прийняття постанови, що засвідчує право громадянина на участь у виборах (ст. 35.3 ВК). Це стосується як виборців, що проживають за кордоном, так і виборців, які планували голосувати за кордоном, але повернулись назад до Польщі. Після залучення такої особи до голосування консульськими службами вона виключається зі списку виборців, сформованого місцевими службами. Зазначені положення застосовуються і до жителів інших країн на виборах до Європейського Парламенту.

– Заочне голосування за допомогою кореспонденції.

Заочне голосування за допомогою кореспонденції можливе для осіб з обмеженими фізичними можливостями. З відповідною заявою виборець може звернутись за 21 день до голосування. Заочне голосування поштою не використовується на виборчих дільницях у лікарнях, студентських гуртожитках чи подібних установах. Такий вид голосування не використовується також під час голосування за кордоном або голосування за дорученням (ст. 61а.2 ВК). Також заочне голосування можливе для осіб з обмеженими фізичними можливостями, які є громадянами інших країн [4].

Голосування кореспонденцією можливе для виборців за кордоном під час проведення президентських, парламентських і виборів до Європейського Парламенту. Зазначений інститут, на нашу думку, є суттєвим досягненням Виборчого Кодексу 2011 р., до того ж, важливо зазначити, що закон вимагає реєстрації для голосування за кордоном будь-якими затвердженими засобами зв'язку (ст. 62 ВК). Кожен закордонний консульський округ для голосування повинен мати, принаймні, один підрозділ для голосування за допомогою кореспонденції (ст. 14.2). Виборець має звернутись із відповідною заявою за

п'ятнадцять днів до виборів (ст. 63.1), або за десять днів до другого туру голосування на президентських виборах (ст. 65). Ці принципи також застосовуються до резидентів інших країн на виборах до Європейського Парламенту у випадках виїзду за кордон [4].

– Голосування за дорученням доступне для інвалідів та осіб у віці 75 років і вище (ст. 54.1 і 54.3 ВК відповідно). Зазначене голосування вимагає надання доручення в присутності голови або іншого працівника місцевої служби, не пізніше ніж за десять днів до дня виборів. Доручення є відкличним. Ця процедура також поширюється на жителів інших країн, що мають право голосу на виборах до Європейського Парламенту.

На місцевих виборах процедура реєстрації тотожна з національними виборами (див. стор. 5). Імовірність «голосування за межами виборчого округу» є незначною. Більше не існує можливості бути включеним одночасно у списки від двох громад, хоча все ще можливо змінити місце проживання і бути включеним у список від іншої громади якраз перед виборами. Виборчі дільниці не створюються у студентських гуртожитках (ст. 12.4 ВК). Голосування за довіреністю та заочне голосування можливе для осіб віком 75 років і старше, а також інвалідів.

Вибори до рад гмін здійснюються за мажоритарною виборчою системою (ст. 415 ВК). Однак у гмінах, які мають компетенцію повіту («змішані гміни»), передбачена пропорційна виборча система. В цьому аспекті є певні законодавчі суперечності, оскільки Конституційний Трибунал рішенням від 8 лютого 2005 р. (справа No K 17/03) [6] санкціонував використання мажоритарної системи на виборах до гмінних рад із кількістю жителів менше ніж

20 000, проте є міста, які мають до 50 000 жителів, але не потрапляють у категорію гмін змішаного типу (наприклад, Bełchatów, Bedzin, Pabianice, Zgierz), тому є певні застереження щодо недодержання конституційного принципу пропорційного представництва у відповідних населених пунктах.

**Висновки.** Виборчий кодекс Польщі 2011 р. досить повно регламентує питання доступу до виборчих прав громадян. Особливо варто відзначити новели електорального кодексу в аспекті закріплення норм щодо виборчих прав нерезидентів Польщі та виборів до Європейського Парламенту. Однак деякі суперечності, зокрема, щодо місцевих виборів все ще існують.

Крім того, позитивним аспектом є не саме прийняття кодексу як уніфікованого акту, а систематизація і врегульованість норм виборчого законодавства. Тобто головна цінність ВК Польщі не стільки в тому, що усі виборчі норми містяться в одному документі, а в їх системності, логічній послідовності й не суперечливості. Досвід Польщі може бути використаний і в Україні, адже негативною рисою вітчизняного виборчого законодавства є його постійна плінність та перманентна новелізація перед кожними виборами.

На нашу думку, вибори – це своєрідна візитна картка будь-якої демократичної країни. І тут не важливо, яка виборча система, які методи підрахунку голосів і способи визначення результатів застосовуються. Найважливішим є те, за якими правилами грають суб'єкти електорального процесу, і якщо ці правила мають усталений характер і є однаковими для усіх, можна бути впевненими, що представництво народу як на національному рівні, так й на місцевому буде якіснішим та ефективнішим.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
2. Муниципальне право України: навч. посіб. / П.М. Любченко. – Харків: видавництво «ФІНН», 2012. – С. 147.
3. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_318).
4. The Act of 5 January 2011 – the Electoral Code [Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z dnia 31 stycznia 2011 r.)] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112>.
5. cf. Judgment of the Constitutional Tribunal concerning the Accession Treaty of Judgment of 31 may 2004, (case-call No. K 15/04)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/2013-traktat-o-przystapieniu-do-unii-europejskiej-2>.
6. cf. Judgment of the Constitutional Tribunal concerning the Accession Treaty of Judgment of 8 February 2005, (case-call No. K 17/03) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/2013-wybory-do-organow-gminy>.
7. Rakowska A., Skotnicki K., “Changes in Electoral Law Introduced by the Election Code”, *Przegląd Sejmowy* 4(105)/2011, 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://orka.sejm.gov.pl/przegląd.nsf/0/B3980B6634E71C2CC12579370043F8F2/\\$File/ps105.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/przegląd.nsf/0/B3980B6634E71C2CC12579370043F8F2/$File/ps105.pdf).
8. Directive 94/80/EC – the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex>.