

УДК 351.87(82):004

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-2-72-95

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША

Шидловский А. В.*Варшавский университет**00-927, Мазовецкое воеводство, г. Варшава, ул. Краковске Пшедмешчье, 26/28, Республика Польша*

Аннотация

Цель. Показать массив проведенных с 2015 г. реформ конституционного, избирательного законодательства и права референдума Республики Польша и обнажить перед российским юридическим сообществом существующий правовой ландшафт перед предстоящими в 2023 г. национальными выборами в обе палаты парламента в Республике Польша – Сейм и Сенат, по результатам которых могут произойти серьезные конституционно-политические события, в т. ч. изменение основ конституционного строя. Раскрыть российским правоведам делиберативность, системность и последовательность проводимых изменений в конституционно-правовом поле Республики и в области избирательного законодательства и права референдума, имеющих конкретную цель в виде национально-освободительной борьбы Польши за независимость от Европейского союза.

Процедура и методы. Был исследован большой объем актуальной современной научной юридической литературы (около 60 источников). Некоторые источники не известны российскому научному сообществу и впервые вводятся в научный оборот. Методологическую основу исследования составляет комплекс общенаучных и специальных юридических методов, в частности, системный метод, анализ, синтез, обобщение и прогнозирование. Был использован также формально-юридический метод для цели анализа нормативно-правовых актов Республики Польша, компаративистский подход – при анализе польских и российских источников. Историко-правовой метод позволил рассмотреть начало и развитие новеллизации конституционного и избирательного законодательства Польши в хронологической последовательности с учетом современных особенностей, а также спрогнозировать его дальнейшие результаты.

Результаты. При раскрытии в хронологическом порядке изменений конституционного и избирательного законодательства республики, было доказано отсутствие хаотичности, фрагментарности, «близорукости» в действиях польского законодателя, наличие глубокого правопонимания проводимых реформ. Было предложено рассматривать новеллизацию избирательного права и права референдума Польши в совокупности с реформами конституционного права республики, так как они представляют собой, с одной стороны, правовой институт, а с другой – правовой инструмент реализации проводимых изменений, объединённых общей целью.

Теоретическая и/или практическая значимость. Научная новизна работы заключается в предвосхищении вероятной победы консервативных сил в лице политической партии PiS либо их коалиции, что позволит получить конституционное большинство голосов на предстоящих общенациональных парламентских выборах 2023 г., что, вероятнее всего, приведёт к окончанию конституционного кризиса путём принятия в том числе поправок в Конституцию Республики, но делает непредсказуемым политический вектор развития страны.

Ключевые слова: Польша, Конституционный Трибунал, избирательный комиссар, комиссар выборов, электоральная юстиция, избирательное бюро, избирательная комиссия, избирательное право, право референдума

Благодарности. Автор выражает глубокую благодарность ректору Варшавского университета, профессору, доктору наук А. З. Новаку за его независимую академическую позицию, выраженную в создании в университете системного антидискриминационного подхода к обучающимся и преподавателям, в т. ч. в последовательном отстаивании свободы слова и материальной поддержке вне зависимости от политических взглядов и этнической принадлежности.

CURRENT ISSUES IN CONSTITUTIONAL AND ELECTORAL LAW IN THE REPUBLIC OF POLAND

A. Szydłowski

University of Warsaw

Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warsaw, Mazovian Voivodeship, Poland

Abstract

Aim. To present the array of reforms to the constitutional, electoral, and referendum law in the Republic of Poland since 2015 and to reveal to the Russian legal community the existing legal landscape in the light of the upcoming national elections in 2023 for both houses of parliament in the Republic of Poland – the Sejm and the Senate – which could result in significant constitutional and political events, including changes in the fundamental structure of the constitution. To reveal to Russian legal scholars the deliberative, systematic, and consistent changes in the constitutional and legal fields of the Republic of Poland and in the area of electoral law and referendum rights with a specific goal in the form of Poland's national liberation struggle for independence from the European Union.

Methodology. A large volume of relevant modern legal literature was examined, comprising around 60 sources, some of which are unknown to the Russian scientific community and are being introduced for the first time. The research methodology is based on a combination of general scientific and specific legal methods, particularly the systematic method, analysis, synthesis, generalization, and forecasting. The formal-legal method was also used to analyze the normative legal acts of the Republic of Poland, while a comparative approach was employed in analyzing Polish and Russian sources. The historical-legal method allowed for the examination of the beginning and development of the novelties in Poland's constitutional and electoral legislation in chronological order, taking into account modern peculiarities, and to forecast their future outcomes.

Results. Having disclosed in chronological order the changes in the constitutional and electoral legislation of the Republic, the absence of chaotic, fragmentary, "short-sightedness" in the actions of the Polish legislator and the presence of a deep legal understanding of the ongoing reforms were proved. It was proposed to consider the novelization of the electoral law and the right of referendum of Poland together with the reforms of the constitutional law of the Republic, because they represent, on the one hand, a legal institution, and, on the other hand, a legal instrument of implementation of the ongoing changes united by a common goal.

Research implications. The scientific novelty of the study lies in anticipating the probable victory of conservative forces represented by the PiS political party or its coalition, which would enable them to obtain a constitutional majority of votes in the upcoming national parliamentary elections in 2023. This is likely to put an end to the constitutional crisis by adopting amendments to the Republic's Constitution but make the political vector of the country's development unpredictable.

Keywords: Poland, Constitutional Tribunal, Electoral Commissioner, Election Commissioner, Electoral Justice, Electoral Office, Electoral Commission, Electoral Law, Referendum Law

Acknowledgments. The author expresses deep gratitude to the Rector of the University of Warsaw, Professor, Doctor of Science Alojzy Z. Nowak, for his independent academic position, expressed in the creation of a systemic anti-discrimination approach to students and faculty at the university, including consistent advocacy of freedom of speech and financial support regardless of political views and ethnic affiliation.

Введение

Избирательное законодательство Польши недостаточно освещено в российской научной литературе. Единственная опубликованная за последние годы в России работа – статья польского учёного П. Антковяка, отмечающего, что «опыт местных выборов показывает... не вполне понятные и обоснованные изменения» [1, с. 176] и не снимает имеющихся вопросов, а лишь увеличивает неопределённости. Поняв и обосновав эти изменения, можно утверждать, что их нельзя рассматривать отдельно от тех тенденций, которые сегодня происходят в мире в целом и Европе в частности. А эти тенденции можно описать как попытки реванша центробежных сил в Европе.

Польша – это, по сути, «сестра» России, зеркало её недалёкого прошлого. И процессы, которые происходят в Республике Польша, сегодня идут по тем же лекалам и на тех же основаниях, что они происходили и в Российской Федерации несколько лет назад.

Очень упрощённо весь польский политический спектр можно разделить на консервативную правящую партию PiS («Право и справедливость» во главе с Я. Качиньским в коалиции с «Солидарной Польшей» З. Жёбры) и раздробленную либеральную оппозицию, самой мощной из политических сил в которой является Гражданская платформа Д. Гуска и Р.Сикорского. При этом интеллектуалами в широком понимании этого слова, т. е. политиками, которые понимают, куда необходимо вести Польшу в будущем, и имеют собственное видение этого будущего, являются всего два человека – Сикорский и Качиньский. Это два главных столпа современной польской идеологической мысли, способные описать все степени свободы Польши, дать интерпретацию исторических событий, отношений с соседними странами и даже описать возможные стратегии страны в области войны и мира в виде конкретных планов. Не стоит забывать, что 2023 г. в Польше – это год

парламентских выборов, а соответственно, весь политический ландшафт начавшейся избирательной кампании прямо или косвенно будет определяться идеологическими установками этих двух акторов.

Как ни странно это звучит, но исторически такая идеологическая дихотомия накладывается на прошлые, порой архаические политические союзы, но прорастающие в сегодняшней политической реальности. Согласно этим установкам всё политическое поле Польши делится на пророссийскую партию и пронемецкую. При этом никого не должны вводить в заблуждение эти названия, т. к. представители пророссийской партии могут быть яркими противниками России как формы, а пронемецкой – выступать за расчленение Германии. Яркими примерами могут служить представители правящей партии PiS Президент Польши А. Дуда и премьер-министр М. Моравецкий, которые при всей своей внешней русофобии являются классическими представителями пророссийского фланга в польской политике и ядерным электоратом которых являются потомки подданных Российской империи, из поколения в поколение передающие своим детям хорошее отношение к России. Ошибкой было бы записывать сторонников партии PiS во врагов России, это как минимум недальновидно и представляет собой дилетантский подход. PiS – это точная копия российской политической партии «Единая Россия» со всеми её пороками и родовыми ошибками. Это типичная консервативная партия, выступающая против России по форме, но абсолютно российская по духу, с глубинным народом тепло относящимся к россиянам и ненавидящим «немецкий сапог». Собственно, в зеркальном отображении можно представить сторонников пронемецкой оппозиции. Именно такая, возможно, несколько странная или даже ироничная конфигурация политических сил и определяет как внутренний, так и внешний векторы движения Польши, что, в первую очередь, отражается на конституционном и избирательном законодательстве.

Конституционный кризис и новеллизация конституционного права

Согласно проведённым опросам общественного мнения¹ поляки считают свою страну демократической страной и поддерживают всеобщее избирательное право. Свободные и честные выборы ими признаются за наиболее важные показатели правильно функционирующего демократического государства. Между тем оппозиция бьёт тревогу, обвиняя правящую партию в электоральной коррупции в виде изменения конституционного и избирательного законодательства таким образом, чтобы консервативное большинство получило бы ещё больше мест в двухпалатном парламенте, при этом сама пытается увеличить свои шансы на получение большего количества мест законодательным путём.

Стоит отметить, что среди польских правоведов теоретические исследования права референдума и избирательного права ничтожно малы и в основном сводятся к исследованиям прикладных аспектов правоприменения и соответствия действующего польского законодательства Кодексу добрых практик в избирательных вопросах Венецианской комиссии². Национальная теоретическая мысль избирательного права (к слову, лучшая школа конституционного права всей Российской империи, эвакуированная в Первую мировую войну и давшая Российской Федерации даже действующую Конституцию) окончательно была уничтожена Гитлеровской Германией в 1939 г. и так и не восстановилась, что обуславливает написание настоящей работы практически с «чистого листа».

¹ Feliksiak M. *Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce*. Komunikat z badań, Warszawa [Электронный ресурс] [2017]. URL: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_107_17.PDF (дата обращения: 26.04.2023).

² CDL-AD(2002)023rev2-cor-e. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report – Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5–6 July and 18–19 October 2002) [Электронный ресурс]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (дата обращения: 30.03.2023).

Л. Валенсу некоторые исследователи сравнивают с Б. Ельциным в России, в части его политики отказа от национального суверенитета в угоду глобальных западных институтов, который теперь приходится восстанавливать PiS в условиях ограниченности ресурсов и угрозы конфронтации с партнёрами. Собственно, это и есть генеральная политическая платформа PiS по восстановлению суверенитета страны, имеющая очень много общего с восстановлением суверенитета России. Об этом говорят и результаты выборов различных уровней, показывающие, что консервативное политическое крыло по мере реализации им курса на суверенитет страны год от года получает всё больше голосов избирателей или хотя бы не теряет их, в отличие от оппозиции.

Однако результаты в разных регионах страны и в крупных городах и сельских районах сильно отличаются друг от друга. Так, согласно выборам в сельских гминах 2019 г. результаты PiS в большей половине страны стремились к 70–80%³. Максимальный результат был зафиксирован в гмине Пшитулы Подляского воеводства – 89% (территория бывшей Российской империи после второго раздела Польши). А минимальный – 19,4% в г. Висла в районе Шлёнска (территория бывшей Австрии после первого раздела Польши).

Стоит отметить, что прямого указания в Конституции Польши на количество мандатов у какой-либо партии для формирования правительства нет. Согласно ст. 154 Конституции Президент Республики назначает премьер-министра, который предлагает состав Совета министров⁴. Все остальные выводы о том, как это должно быть, представляют собой образцы практик и толкований конституционалистов. Как правило, это политическая партия

³ Szczegółowe wyniki wyborów w każdej gminie // EuroPap News: [сайт]. URL: <https://europapnews.pap.pl/szczegolowe-wyniki-wyborow-w-kazdej-gminie> (дата обращения: 21.03.2023).

⁴ Polskiej K. R. z dnia 2 kwietnia 1997 r // Dz. U. 1997. T. 483.

Таблица 1 / Table 1

Результаты выборов в Республике Польша / Election results in the Republic of Poland

Год выборов	PiS/Анджей Дуда	Гражданская платформа (PO) (* коалиция оппозиционных партий)
2007 парламент	39%	60%
2011 парламент	34%	45%
2015 парламент	51%	30%
2019 парламент	51%	29%*
2015 президент	51%	48% – Bronisław Maria Komorowski (PO, но шёл на выборы как беспартийный)
2020 президент	51%	48,9% – Rafał Kazimierz Trzaskowski (PO)

Источник: составлено автором по *Szczegółowe wyniki wyborów w każdej gminie* // EuroPap News: [сайт]. URL: <https://europapnews.pap.pl/szczegolowe-wyniki-wyborow-w-kazdej-gminie> (дата обращения: 21.03.2023).

либо коалиция, получившая 50% голосов +1 мандат. Таким образом, для получения контроля над исполнительной, законодательной и, как следствие, судебной ветвями власти в Польше достаточно набрать 51% голосов. На выборах 2019 г. PiS не удалось получить гарантированное большинство голосов, поэтому им пришлось войти в коалицию с небольшой партией «Солидарная Польша» 3. Жёбры, которая без коалиции с PiS набирала 6–8%. В текущую избирательную кампанию PiS впервые планирует набрать около квалифицированного большинства голосов без коалиции с иными партиями. Если это произойдёт, то реформы восстановления польского суверенитета от ЕС, начатые PiS несколько лет назад, будут проводиться более энергично, что может привести к возможному выходу Польши из Европейского союза (хотя это только один из сценариев).

Рассмотрим ситуацию подробнее.

После получения большинства в парламенте и победы на выборах президента 2015 г. А. Дуды PiS начал серьёзную доктринальную работу по изменению действующей конституциональной модели легитимности в связи с возникшими различными взглядами на объём компетенций между субъектами Европейского союза и федеральной властью. Ошибочно считать, что с приходом к власти PiS начал внутреннее реформирование польских институтов. Своими действиями Польша

попыталась подорвать доктринальные правовые устои всего Союза. По сути, Польша изменила к 2023 г. действовавшее в ЕС Правило Диллона (*Dillon Rule Law*) на Доктрину Кули (*Cooley Doctrine Law*), создав внутри Союза биконституциональную модель двойной легитимности, когда каждый субъект ЕС черпает свою легитимность из различных источников права. В своей борьбе за независимость от федеральных органов Союза Республика Польша пошла путём органов конституционного надзора (контроля) ФРГ¹, России² и других стран, но более непредсказуемо, в экстренном порядке меняя иерархию конституционного и избирательного законодательства и выводя национальное право из подчинённого состояния к законодательству ЕС и утверждению верховенства национального конституционного законодательства над законодательством Союза. Это породило системный конституционный кризис и кризис судебной системы, не завершённый по день написания настоящей работы.

Начало конституционного кризиса произошло в 2015 г., незадолго до националь-

¹ Постановление Федерального Конституционного Суда ФРГ от 14.10.2004 / пер. на рус. // *Зарубежная практика конституционного контроля*. 2004. Вып. 86. С. 11–29.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2013 № 27-П // *Собрание законодательства РФ*. 2013. № 50. Ст. 6670; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П // *Собрание законодательства РФ*. 2015. № 30. Ст. 4658.

ных выборов в Сейм. Проигрывающая выборы Гражданская платформа (РО) незадолго до дня голосования досрочно назначила на очередную каденцию 5 из 15 судей Конституционного трибунала Республики Польша¹. Несмотря на независимость судей Конституционного трибунала, у победившей на выборах PiS возникли сомнения в независимости назначенных судей от властей ЕС, а т. к. они ещё не были приведены к присяге вновь избранным Президентом Польши², а срок судей предыдущей каденции ещё не истёк, то на одном из первых заседаний вновь избранного парламента депутаты от политической партии PiS путём парламентского голосования аннулировали назначение указанных выше судей³. Критика ушедшей в оппозицию Гражданской платформы (РО) сводилась к позитивизму: аннулирование назначения судей Конституционного трибунала не предусмотрено законодательством и антиконституционно, а отсутствие судей делает невозможным нормальную

работу трибунала. Представители PiS на это ответили, что парламент обладает всей полнотой дискреционных полномочий по данному вопросу, даже если они не содержатся в законе прямо, а также что наличие оставшихся правомочных судей трибунала не парализует работу национального органа конституционного надзора.

Правовую позицию PiS очень чётко выразил К. Моравецкий во время парламентских дебатов. Перед голосованием он заявил, что *«благо нации выше закона, и если закон нарушает это благо, его нельзя считать чем-то, что нельзя нарушить, изменить»*. *«Закон, который не служит народу, – это незаконие»*⁴. Такая неоднозначная формулировка позиции была вызвана тем, что, как было отмечено выше, в польской теоретической и правоприемительной юридической мысли отсутствует современная разработанная теория естественного права (несправедливость закона), в отличие от российской правовой традиции и гибких естественно-правовых позиций Конституционного суда РФ. Нормативно законодатель с подачи депутатов PiS внёс изменения в ст. 19 Закона от 25.06.2015 о Конституционном трибунале (Вестник законов, поз. 1064 с изменениями⁵), согласно которой «Президиум Сейма и группа не менее 50 депутатов» направляют уведомление с предложением кандидатур в судьи маршалу Сейма не позднее, чем за 3 месяца до истечения срока полномочий судьи Конституционного трибунала. Изменив норму и внося переходные положения, согласно которым «в случае судей Трибунала, срок полномочий которых истекает в 2015 г., крайний срок подачи заявления... составляет 30 дней с даты всту-

¹ 29 сентября 2015 г. Президиум Сейма предложил 5 кандидатов-профессоров: Р. Хаузера, К. Шлебзака, А. Якубецкого (вместо судей: М. Гинтовт-Янкович, В. Гермелинского и М. Котлиновского, срок полномочий которых истек 6 ноября 2015 г.; бюллетени Сейма №№ 3954–3956) и Б. Ситека (заместитель судьи З. Чешлака, срок полномочий которого истек 2 декабря 2015 г.; документ Сейма № 3957) и А. Сокалы (замена судьи Т. Лищ, срок полномочий которой истек 8 декабря 2015 года (бюллетень Сейма № 3958). Комитет Сейма по вопросам юстиции и прав человека рассмотрел всех кандидатов на заседании 7 октября 2015 г. (бюллетень Сейма № 3982), а Сейм Республики Польша провел выборы 8 октября 2015 г. (голоса №№ 3–7). Резолюции были обнародованы в Monitor Polski 23 октября 2015 г. в разделах 1038–1042.

² Президент Республики Польша не принял присягу избранных судей Конституционного трибунала, предусмотренную ст. 21 сек. 1 Закона о Конституционном трибунале 2015 г.

³ 25 ноября 2015 г. в Сейм поступило 5 проектов постановлений депутатов (бюллетени Сейма №№ 42–46) «О признании утратившими юридическую силу» постановлений Сейма Республики Польши от 8.10.2015 об избрании судей Конституционного трибунала соответственно: Р. Хаузера, А. Якубецкого, Б. Ситека, А. Сокалы и К. Шлебзака. Эти постановления были немедленно переданы в первое чтение, затем сразу же перешли ко второму чтению и затем были приняты (голоса №№ 23–27). Обнародованы в Monitor Polski 26 ноября 2015 г. под №№ 1131–1135.

⁴ Gzell T., Dziennik gazeta prawna, Sejm anulował wybór pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 25 listopada 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/907730,trybunal-konstytucyjny-sejm-anulowal-pieciu-sedziow.html> (дата обращения: 21.03.2023).

⁵ Art. 19 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.) [Электронный ресурс]. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20150001064> (дата обращения: 21.03.2023).

пления в силу изменений Закона» (ст. 37 Закона о Конституционном трибунале от 2015 г.). В силу этого положения Сейм 7-го созыва создал для себя возможность избрания 3 судей трибунала, полномочия которых начались с 7-го созыва Сейма, и 2 судей трибунала, полномочия которых начались с 8-го созыва Сейма. Особая интрига заключалась в том, что депутатам от PiS удалось «незаметно» внести изменения в закон, заменив союз «или» на союз «и» в указанной выше норме, которая до новеллизации звучала «Президиум Сейма или группа не менее 50 депутатов», таким образом, устранив даже гипотетическую возможность проевропейской оппозиции выдвинуть кандидатов в судьи.

Одновременно установленная законом группа депутатов Гражданской платформы (РО) в порядке абстрактного нормоконтроля обращается в Конституционный трибунал с заявлением о проверке конституционности указанных выше нормативных актов вновь избранного Сейма и ходатайством группы депутатов принять обеспечительные меры по делу к Сейму Республики Польша, направленных на избрание судей Конституционного трибунала, до вынесения Конституционным трибуналом окончательного решения по делу.

30 ноября 2015 г. Конституционный трибунал удовлетворил указанное выше ходатайство группы депутатов и вынес решение об обеспечении ходатайства группы депутатов призывом к Сейму Республики Польша воздержаться от действий, направленных на избрание судей Конституционного трибунала, до вынесения Конституционным трибуналом окончательного решения по делу. Однако в этом же заседании и в том же составе Конституционный трибунал принял Постановление по делу № K34/15 о немедленном отстранении от участия в деле судей Конституционного трибунала: С. Берната, А. Жеплинского и П. Тулея (т. е. до начала рассмотрения дела по существу, назначенного на 2 декабря 2015 г.).

1 декабря 2015 г. (уже без наличия кворума) Конституционный трибунал при-

нимает положительное Решение по ходатайству председателя Конституционного трибунала о рассмотрении дела в неправомочном составе (в связи с недостаточным количеством судей Конституционного трибунала для образования правомочного состава). Одновременно с указанным заседанием трибунала проходит внеочередное заседание Сейма, на котором PiS был представлен список из 5 новых кандидатов в судьи Конституционного трибунала, рассмотренных сразу во всех чтениях положительно¹. Ночью со 2 на 3 декабря 2015 г. Президент А. Дуда в нарушение Регламента принимает присягу новых 4 судей Конституционного трибунала, а днём 3 декабря присягу пятого судьи (до 9:00 утра, т. е. до времени, на которое было назначено заседание Конституционного трибунала по делу № K34/15). Однако 3 декабря 2015 г. Конституционный трибунал в оставшемся составе успевает рассмотреть указанное выше дело и вынести решение², которым Конституционный трибунал признал неконституционными следующее:

1) ст. 137 Закона о Конституционном суде от 2015 г. в части, позволяющей Сейму 7-го созыва избирать 2 судей Конституционного трибунала взамен судей, срок полномочий которых истёк 2 и 8 декабря 2015 г. соответственно; однако он счёл это положение соответствующим Конституции в той мере, в какой оно позволило Сейму 7-го созыва избрать 3 судей

¹ 1 декабря 2015 г. Сейм получил список из 5 кандидатов в судьи Конституционного трибунала, содержащийся в документе Сейма № 56, в который вошли: Х. Чех, Л. Моравский, М. Мушинский, Ю. Пжилембска и П. Пщулковский. Эти кандидатуры были положительно оценены Комитетом юстиции и прав человека (документ Сейма № 57) и проголосованы 2 декабря 2015 г. (голоса № 6, 8, 10, 12 и 13). Соответствующие постановления были опубликованы в Monitor Polski от 2 декабря 2015 г. под пп. 1182–1186 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.dziennikustaw.gov.pl/MP/rok/2015/pozycja> (дата обращения: 21.03.2023).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) [Электронный ресурс] // Вестник законов. 16.12.2015. Поз. 2129. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150002129> (дата обращения: 30.03.2023).

Конституционного трибунала взамен тех, срок полномочий которых истёк 6 ноября 2015 г.;

2) ст. 21 секция 1 Закона о Конституционном трибунале от 2015 г. должна пониматься иначе, нежели предусмотрена обязанность президента Республики Польша немедленно принять присягу от судьи Конституционного трибунала, избранного Сеймом. Конституция не предусматривает участие президента Республики Польша в процессе замещения должностей судей Конституционного трибунала, поэтому принятие присяги от вновь избранных судей является его формальной конституционной обязанностью (он не может ветировать вступление судей в должность своими действиями). В то же время Конституция не предусматривает возможности отказа президентом Республики от принятия присяги вновь избранного судьи Конституционного трибунала, а любые сомнения президента Республики Польша в конституционности положений Закона, на основании которого были избраны судьи Конституционного трибунала, могут быть оценены только Конституционным трибуналом в соответствующем производстве в порядке абстрактного нормоконтроля.

На основании вышеизложенного Конституционный трибунал Решением по делу № К34/15 признал 3 кандидатов наделёнными полномочиями судей с 7 ноября 2015 г., но не приведёнными к присяге Президентом. Избрание 2 оставшихся судей Конституционного трибунала (для замены судей, срок полномочий которых истёк 2 и 8 декабря 2015 г.) было признано неконституционным¹.

¹ Решение Конституционного трибунала от 3.12.2015 по делу № К34/15 не было обнародовано в «Журнале законов», поскольку, по мнению правительства, оно могло быть вынесено с «юридическими недостатками» из-за того, что оно могло быть вынесено неправомочным составом трибунала. 10 декабря 2015 г. канцелярия премьер-министра запросила официальные разъяснения по этому делу у председателя Конституционного трибунала. В ответе, направленном 11 декабря, председатель Конституционного суда указал, что в соответствии со ст. 190 сек. 2 Конституции Польши обнародование решений

После вынесения указанного решения началась полная чехарда в судебной ветви власти: во-первых, в связи с появлением «судей-двойников», а во-вторых, с проявлением правового дуализма. Дело в том, что решения Конституционного трибунала, согласно ст. 190 сек. 2 Конституции Польши, обязаны быть обнародованы для вступления в силу, однако обязанность обнародования (публикации в уполномоченном издании) относится к компетенции премьер-министра. При этом решения Конституционного трибунала обязательны для всех судов всех инстанций, особенно если они были вынесены в порядке конкретного нормоконтроля и без обнародования. Сложившаяся ситуация привела к тому, что те решения Конституционного трибунала, которые не соотносились с проводимым курсом правительства, сформированного PiS, оно просто не обнародовало или публиковало некоторое время спустя в зависимости от политической конъюнктуры. Но суды, как например Высший административный суд², выносили свои решения на основании необнародованных решений Конституционного трибунала.

Сложившаяся ситуация вызвала паралич судебной системы и массовое увольнение судей по всей стране по собственному желанию. Юридическое академическое общество выразило своё консолидированное отношение к вопросу одной фразой *Ex iniuria ius non oritur*³ (лат.: право не рождается из беззакония.). Несмотря на массовые протесты юристов и представителей Европейского союза, PiS последовательно

Конституционного трибунала является конституционной обязанностью и должно осуществляться непосредственно уполномоченным на это органом, т. е. премьер-министром, и Конституция не предусматривает каких-либо исключений в этом отношении.

² В своем решении от августа 2016 г. Высший административный суд применил неопубликованное решение Конституционного суда от июня 2016 г.

³ Piotr Szymaniak. Kto zastąpi sędziego Morawskiego? Jest szansa na kompromis. „Dziennik Gazeta Prawna”, s. A5, 13 lipca 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://forsal.pl/artykuly/1057511,kto-zastapi-sedziego-morawskiego-jest-szansa-na-kompromis-ws-trybunalu-konstytucyjnego.html> (дата обращения: 30.03.2023).

в течение 5 лет проводила суверенизацию конституционного законодательства, внеся в т. ч. в закон о Конституционном трибунале более 6 новеллизаций. Были также существенно расширены полномочия министерства юстиции в части влияния на судебную систему Республики, что вызвало множественную критику об исчезновении независимости судей [11, с. 288–307].

Итогом 5-летней реформы судоустройства и последовательной замены судей судов всех инстанций, включая рассматриваемых избираемые споры с проевропейскими взглядами на национально ориентированных судей, стало эпохальное Решение Конституционного трибунала от 7.10.2021 № К3/21 «О проверке конституционности отдельных положений Договора о Европейском союзе Конституции Республики Польша»¹. Настоящим решением Конституционный трибунал Республики признал некоторые положения указанного договора не соответствующими польской Конституции, а именно Конституционный трибунал постановил, что:

1. ст. 1 абз. 1–2 в совокупности со ст. 4 сек. 3 Договора о Европейском союзе (Вестник законов от 2004 г., № 90, ст. 864/30, с изменениями) в той мере, в какой Европейский союз учреждается равноправными и суверенными государствами, создавая «все более тесный союз между народами Европы», интеграция которого, происходящая на основе права ЕС и посредством его толкования судом Европейского союза, достигает «нового этапа», на котором:

а) органы Европейского союза действуют за пределами компетенции, переданной Республикой Польша в договорах;

б) Конституция не является высшим законом Республики Польша, имеющим приоритет обязательности и применения;

в) Республика Польша не может функционировать как суверенное и демократическое государство (не соответствует ст. 2, ст. 8 и ст. 90 сек. 1 Конституции Республики Польша);

2. ст. 19 §2 подп. 2 ст. 1 Договора о Европейском союзе в той мере, в какой для обеспечения эффективной правовой защиты в областях, охватываемых законодательством ЕС, он предоставляет национальным судам (судам общей юрисдикции, административным судам, военным судам и Верховному суду) полномочия:

а) игнорирование положений Конституции в судебном процессе не соответствует ст. 2, ст. 7, ст. 8 сек. 1, ст. 90 сек. 1 и ст. 178 сек. 1 Конституции;

б) вынесение решения на основании недействующих положений, отменённых Сеймом или признанных Конституционным трибуналом не соответствующими Конституции, не соответствует ст. 2, ст. 7 и ст. 8 сек. 1, ст. 90 сек. 1, ст. 178 сек. 1 и ст. 190 сек. 1 Конституции;

3. ст. 19 §1 абз. 2 и ст. 2 Договора о Европейском союзе в той мере, в какой – для обеспечения эффективной правовой защиты в областях, охватываемых законодательством ЕС, и для обеспечения судебной независимости – он предоставляет национальным судам (судам общей юрисдикции, административным судам, военным судам и Верховному суду) полномочия по:

а) проверке законности процедуры назначения судьи, в т. ч. проверке законности акта назначения судьи президентом Республики Польша, не соответствуют ст. 2, ст. 8 сек. 1, ст. 90 сек. 1 и ст. 179 в связи со ст. 144 сек. 3 п. 17 Конституции;

б) проверке законности постановления Национального совета судей, содержащего представление президенту о назначении судьи, не соответствуют ст. 2, ст. 8 сек. 1, ст. 90 сек. 1 и ст. 186 сек. 1 Конституции;

с) признанию национальным судом несовершенства процесса назначения судьи и, как следствие, отказу в признании судьёй лица, назначенного на судебную должность в соответствии со ст. 179 Конституции, не соответствуют ст. 2, ст. 8

¹ Wyrok z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21 Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej [Электронный ресурс]. URL: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej> (дата обращения: 30.03.2023).

сек. 1, ст. 90 сек. 1 и ст. 179 в связи со ст. 144 сек. 3 п. 17 Конституции.

Кроме того, трибунал постановил прекратить разбирательство в оставшейся части. Решение было принято большинством голосов. Особые мнения к решению представили судья П. Пщулковский и судья Я. Вырембак.

Указанным выше волевым решением Конституционный трибунал Республики Польша изменил в отношении Республики ЕС действующую правовую доктрину, известную как «Правило Диллона», как не соответствующую суверенному развитию страны, на «Доктрину Кули», заменив источник права с общеевропейского на национальный, вернув ему легитимность национальной правовой природы, и определил новое качество национального правового регулирования. Стоит отметить, что длительный и тяжёлый период борьбы за независимость национальной правовой и судебной систем происходил, в первую очередь, ради реформирования национального избирательного законодательства и права референдума с единственной целью – позволить польскому народу самостоятельно формировать национальные органы власти всех уровней, исходя из собственных традиций, лучших национальных практик и суверенного курса страны.

Новеллизация избирательного законодательства

Генезис современного избирательного права и права референдума в Республике Польша можно условно разделить на 4 периода. Это мощнейшая теоретическая школа 1918–1939 гг., оставшаяся после обретения Республикой независимости с её полным уничтожением в ходе немецкой оккупации. Эта школа позволила Польше стать первым государством в Европе со всеобщим избирательным правом, когда 28 ноября 1918 г. Ю. Пилсудский подписал Положение о выборах, наделившее избирательным правом женщин и все сословия¹. Период 1944–1989 гг. – период

Польской народной республики с советской моделью голосования и организации выборов, при которой теоретические разработки избирательного права практически не велись. Сверхновой период – с 1989 г. по 2018 г. и текущий период, начинающая с реформы избирательного законодательства 2018 г.

Национально-освободительная борьба Польши за независимость от ЕС

Новеллизация избирательного права и права референдума Польши не должна рассматриваться в отдельности от новеллизации конституционного права Республики, т. к. представляет собой, с одной стороны, правовой институт, а с другой – правовой инструмент реализации проводимых изменений.

Стоит отметить, что правоприменители и праведы негативно встретили проведённые PiSовцами изменения. К примеру, национальный омбудсмен прямо указал на антидемократический характер проведённых изменений², также отметил, что предыдущие выборы и референдум в полной мере отвечали всем характеристикам свободных и демократических выборов и получили высокую оценку экспертов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), а существующая модель организаторов выборов соответствует рекомендациям Венецианской комиссии, закреплённым в Кодексе добрых практик³, при проведении выборов

Конституции РСФСР. Согласно ст.ст. 64–65 избирательное право в ней не было всеобщим.

² Заявление Уполномоченного по правам человека Председателю Чрезвычайной комиссии Сейма Республики Польша от 14 декабря 2017 г. *Wystąpienie generalne RPO do Przewodniczącego PKW z dnia 14.12.2017 (VII.602.6.2014.JZ)* [Электронный ресурс]. URL: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/dokumenty/konsultacje_ustawy/696/696_rpo.pdf (дата обращения: 30.03.2023).

³ CDL-AD(2002)023rev2-cor-e. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5–6 July and 18–19 October 2002) [Электронный ресурс]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (дата обращения: 30.03.2023).

¹ Не стоит путать с введением «всеобщего» избирательного права в СССР с принятием 10 июля 1918 г.

для стран, не имеющих давних традиций независимости административных властей от политических властей (т. е. в так называемых молодых демократиях). Уполномоченный по правам человека Республики Польша указывал, что в его аппарат за последние годы поступило несколько сотен жалоб и ходатайств относительно избирательного законодательства от граждан, общественных организаций и учреждений. Они были связаны с техническими и организационными проблемами, с участием в голосовании, с барьерами для выдвижения кандидатур, с вопросами финансирования избирательных кампаний, а также со сложными вопросами конституционного права, связанными с соответствием избирательной системы Конституции Республики Польша. Однако ни одно из исследованных им нарушений не требовало столь радикальной корректировки законодательства.

Омбудсмен также высказал глубокую озабоченность тем, что все его предложения и замечания были проигнорированы законодателем, а сами изменения носили чрезвычайный характер. В частности, для новеллизации права референдума и избирательного права парламентский законопроект о внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях расширения участия граждан в процессе избрания, функционирования и контроля за отдельными государственными органами от 10.11.2017¹ Парламентской фракцией PiS был внесён в аппарат Маршала (спикера) 12.11.2017. А уже 24.11.2017 в Сейме Республики Польша была назначена Чрезвычайная комиссия по законопроекту о выборах (ЧК), которая сразу же приступила к предметной работе над проектом закона. В состав ЧК эксперты по избирательному праву и праву референдума

не назначались и не приглашались, большинство заключений, представленных депутатами иных фракций и политических партий, игнорировались. ЧК работала даже в ночное время и приняла правило, согласно которому выступление на заседаниях комиссии не могло быть более 1 мин. Законопроект в третьем чтении был принят Сеймом 14 декабря 2017 г., а 18 декабря проект Закона поступил в Сенат Республики Польша. 21 декабря 2017 г. Сенат принял Законопроект с несколькими поправками. Сейм рассмотрел их незамедлительно² и 11 января 2018 г. передал принятый акт Президенту Республики Польша, который подписал его 16 января 2018 г.³

Изменение институтов организаторов выборов и референдумов

Главная суть изменений сводилась к реформированию способа формирования национальных государственных органов – Государственной избирательной комиссии (*Państwowa Komisja Wyborcza, PKW*) и Государственного избирательного бюро (*Krajowe Biuro Wyborcze, KBW*). До реформы Государственная избирательная комиссия представляла собой одну из моделей электоральной юстиции, когда все члены комиссии были электоральными судьями и назначались пропорционально из составов Конституционного трибунала, Верховного Суда и Высшего Административного Суда (ст. 157 Избирательного кодекса). Такой судебный характер организаторов выборов многократно признавался экспертами и научным сообществом как «представ-

¹ Сейм 8-го созыва, бюллетень № 2001; далее: проект закона: Druk nr 2001. Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=07868D7E8E38658B-C12581D7004FA309> (дата обращения: 30.03.2023).

² Стоит указать, что Рождественские праздники и, как следствие, нерабочие дни в Республике Польша начинаются с 23 декабря.

³ Обнародовано в Законодательный вестник, п. 130 (с изменениями); далее: Закон о внесении изменений. (вступил в силу 31.01.2018). Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Dz.U. 2018 poz. 130 [Электронный ресурс]. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000130> (дата обращения: 30.03.2023).

ляющий собой очень надёжную гарантию профессионализма, независимости, беспристрастности и политической нейтральности избирательной администрации» [5, s. 227; 6, s. 50; 9, s. 11; 10, s. 55–65; 12, s. 77].

Согласно ст. 190 Избирательного кодекса Государственное избирательное бюро является исполнительным органом Государственной избирательной комиссии и представляет собой расширенный аналог Аппарата Центральной избирательной комиссии РФ, только выделенный в отдельный государственный орган и призванный оказывать материально-техническую поддержку избирательным комиссиям всех уровней и обеспечивать их финансирование¹.

Проведённая новеллизация избирательного законодательства изменила состав и порядок членов Государственной избирательной комиссии и главы (шефа) Государственного избирательного бюро. Согласно ст. 157 §2 Избирательного кодекса Государственная избирательная комиссия формируется в составе из 9 членов комиссии, из которых судьями являются только 2, назначаемые единоличными решениями председателей Конституционного трибунала и Высшего административного суда на каденцию 9 лет. Остальные 7 членов комиссии назначаются нижней палатой парламента – Сеймом на каденцию депутатов Сейма². Несмотря на то, что квалификационные требования к членам комиссии, назначаемым Сеймом, остались теми же, что предъявляются к кандидатам на должность судьи суда общей юрисдикции, законодатель нивелировал их двумя исключениями в пп. 1 и 2 этого же параграфа, а именно: указанные квалификационные требования не распространяются на лиц, имеющих опыт работы (службы) по юридической специальности не менее 3 лет, если при этом они работали (служили) прокурором, адвокатом, юрисконсультom, нотариусом или занимались научной деятельностью в го-

сударственных вузах, НИИ или Академии наук и имеют научную степень доктора наук. Кандидатов на замещение должности главы (шефа) Государственного избирательного бюро, согласно указанной выше норме³, после реформы предлагает единолично министр внутренних дел в количестве 3 кандидатур, по согласованию с президентом страны и спикерами обеих палат парламента. Согласованные кандидатуры предлагаются для альтернативного выбора членам Государственной избирательной комиссии (ГИК). Новая юридическая конструкция института организаторов выборов вызвала критику правоприменителей и правоведов, т. к., по их мнению, члены избирательной комиссии стали зависимыми от правящей политической партии, а руководитель исполнительного органа – ещё и от исполнительной ветви власти, что в совокупности породило серьёзную угрозу того, что практика функционирования ГИК будет являться отражением избирательных стратегий одной из партий либо политических союзов, что, безусловно, негативно скажется на реализации и защите конституционных и избирательных прав граждан.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с Законом о политических партиях от 27.06.1997⁴ Государственная избирательная комиссия осуществляет контроль не только за финансированием избирательных кампаний (что регулируется Избирательным кодексом), но и за финансированием политических партий в межвыборный период. Трудно дать оценку проведённым реформам, согласно которым правящая поли-

¹ Здесь имеется сходство с американскими *pool workers*.

² Каденция депутатов Сейма в настоящий момент составляет 4 года.

³ §2 ст. 190 Избирательного кодекса Республики Польша. Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112 USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Opracowano na podstawie: tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, 2418 [Электронный ресурс]. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20110210112> (дата обращения: 30.03.2023).

⁴ Закон о политических партиях от 27.06.1997 (сводный текст: Вестник законов от 2018 г., ст. 580). Dz.U. 1997 nr 98 poz. 604. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych [Электронный ресурс]. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970980604> (дата обращения: 30.03.2023).

тическая партия в настоящее время через своих представителей в ГИК осуществляет контроль самой себя и своих политических оппонентов, а также *de facto* принимает решения, влекущие крайне существенные последствия для функционирования всей партийной системы страны, включая распределение финансовых субсидий.

По указанным выше причинам переход от модели судебного надзора в отношении технических организаторов выборов и участников избирательного процесса, включая нижестоящие избирательные комиссии, к модели квазисудебного контроля не следует оценивать положительно. Ведь одной из основных задач ГИК, сформированной из судей, являлся надзор за соблюдением избирательного законодательства, для чего использовался атрибут судебной независимости и аполитичности. Однако рассматриваемый нами Закон о внесении изменений вводит совершенно отличное регулирование избирательного права с назначением новых членов комиссии, не являющихся судьями в соответствии с новой материальной компетенцией.

Реформа избирательного законодательства национальным уровнем не ограничилась. Новеллизация затронула все уровни организаторов выборов, при этом на низовом уровне нельзя согласиться с критикой реформы со стороны ЕС, международных организаций, уполномоченного по правам человека и оппозиционных партий. В частности, законодатель ликвидировал субъектовые и муниципальные избирательные комиссии, чтобы исключить влияние на них региональных и местных властей¹. Вместо них были созданы 100 территориальных избирательных комиссий² (по

количеству округов в верхнюю палату парламента – Сента Республики Польша), представляющих собой структурные подразделения Государственной избирательной комиссии, которые в зависимости от уровня проводимых выборов могут надеяться полномочиями субъектовых (региональных – *województwa komisja wyborcza*) и муниципальных комиссий.

На основании ст. 181а Избирательного кодекса формируются нижестоящие участковые избирательные комиссии (*obwodowa komisja wyborcza*). Квазисудебный надзор за деятельностью УИКов и ТИКов осуществляют специальные органы – Районные избирательные комиссии³ (*Rejonowa komisja wyborcza*) и Округные избирательные комиссии⁴ (*Okręgowa komisja wyborcza*), являющиеся квазисудебными органами и формируемые из действующих судей судов различных территорий и инстанций либо судей в отставке в возрасте до 70 лет министром юстиции на основании его личного правоприменительного усмотрения и возглавляемые самостоятельным юрисдикционным органом – избирательным комиссаром (*komisarz wyborczy*), назначенным на основании личного правоприменительного усмотрения министром внутренних дел.

Районные избирательные комиссии представляют собой исключительно надзорный орган над несколькими нижестоящими ТИКАми и УИКАми и состоят из 4 судей и избирательного комиссара, возглавляющего комиссию. Округные избирательные комиссии могут состоять из 4–10 судей и избирательного комиссара, возглавляющего комиссию.

¹ Ст. 178 п. 1 §1 Избирательного кодекса Республики Польша. Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112 USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, 2418 [Электронный ресурс]. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20110210112> (дата обращения: 30.03.2023).

² Усреднённо одна Территориальная избирательная комиссия сформирована на территории с примерным количеством немногим более 300 000 избирателей.

³ Ст. 174 Избирательного кодекса Республики Польша. Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112 USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, 2418 [Электронный ресурс]. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20110210112> (дата обращения: 30.03.2023).

⁴ Ст. 170 Избирательного кодекса Республики Польша. Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112 USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, 2418 [Электронный ресурс]. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20110210112> (дата обращения: 30.03.2023).

Окружные избирательные комиссии выполняют функцию квазисудебного надзора по отношению к нижестоящим районным комиссиям, ТИКам и УИКа, а также организующую функцию при выборах в европейский парламент и национальные выборы в Сейм и Сенат.

Особое внимание стоит уделить формированию территориальных избирательных комиссий и критике проведённых изменений порядка их формирования. До новеллизации избирательного законодательства формирование ТИКов осуществлялось практически аналогичным образом, как и в Российской Федерации, за тем исключением, что в состав ТИКов в обязательном порядке должны были включаться, как правило, заместители глав городских, районных администраций и сельских поселений (гмин и повятов), отвечающих за выборы. В законе прямо указывалось, что это должны были быть лица, способные принимать решения, *«настолько высоко в иерархии данной должности, чтобы иметь реальное, а не только теоретическое влияние на реализацию избирательных задач»* [10, s. 64] и *«обладать организационными полномочиями в отношении проводимых выборов»* [9, s. 243].

Представители PiS прямо указывали на коррупционные начала такого способа формирования комиссий, высказывая обвинения в адрес указанных лиц в организации фальсификаций в пользу либеральной, проевропейской правящей партии Гражданская платформа (РО) и поддерживаемых федеральным центром (Брюсселем) кандидатов¹.

Официальная статистика МВД РП² за период с 1990 по 2020 гг. косвенно под-

¹ В электронных и печатных СМИ имеется большое количество упоминаний на указанную тему. К примеру: «PiS утверждает, что выборы были сфальсифицированы», 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://tvn24.pl/polska/pis-twierdzi-ze-wyborysfalszowano-politycy-pytani-o-dowody-milczaraga493366-3420712> (дата обращения: 30.03.2023).

² Возбужденные уголовные дела и составы преступлений, предусмотренных ст. 248 Уголовного кодекса Республики Польша за 1999–2020 гг. [Электронный ресурс]. URL: <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-12/63596,Falszowanie>

тверждает эти обвинения. За указанный период, без учёта административных дел, было возбуждено 1055 уголовных дел о фальсификациях на выборах и 1163 уголовных преступлений было раскрыто. Причём самые массовые фальсификации пришлись на 2015–2016 гг., в период острой политической борьбы, конституционного кризиса и смены правящей партии.

После реформы 2018 г., согласно пп. 1–2 §§2, 4, 6, 7 ст. 178 Избирательного кодекса, формирование ТИКов стало происходить следующим образом: 6 членов комиссии назначаются избирательными объединениями партий, допущенными к распределению мандатов в региональном парламенте на последних выборах, и 3 члена комиссии от избирательных объединений партий, которые не были допущены к распределению мандатов. При этом, если количество партий, допущенных к распределению мандатов, будет больше или меньше 6 либо количество избирательных объединений партий, не получивших ни одного мандата, будет больше/меньше 3, то все спорные ситуации разрешаются процедурой «Божьего Суда»³, т. е. жребия⁴.

-dokumentow-wyborczych-art-248.html (дата обращения: 30.03.2023).

³ Дословно «losowanie», от «los» – Божий промысел, рок, судьба (польск.).

⁴ Пример 1: если в выборах в региональный парламент принимали участие только 2 политические партии и обе были допущены к распределению мандатов, то первоначально каждое из избирательных объединений этих партий получит по 1 месту члена ТИК, а все остальные места будут разыграны между ними путём жребия. Таким образом, математически, вероятно появление комиссий, в которых только 1 член комиссии принадлежит одной партии, а остальные 8 – другой.

Пример 2: если в выборах приняло участие 11 политических партий, из которых 7 были допущены к распределению мандатов, а 4 – нет, и все они намерены участвовать в предстоящих выборах, то в этом случае все места членов ТИК в обеих группах будут распределяться с помощью жребия, и гипотетически может произойти ситуация, когда партия, получившая максимальное количество мандатов, не будет иметь права назначить ни одного члена комиссии, а партия, не имеющая ни одного мандата, будет иметь 3 члена комиссии, т. к. закон в случае жеребьёвки позволяет выдвигать избирательным объединениям партий кандидатуры на все распределяемые вакантные позиции.

Аналогичным способом на основании ст. 181а Избирательного кодекса формируются участковые избирательные комиссии в составе от 7 до 13 членов в зависимости от численности избирателей, из которых 2/3 и 1/3 формируются способом, указанным выше.

В особых случаях допускается формирование УИКов в количестве 5 членов комиссии.

Отдельно стоит акцентировать внимание на формировании руководства ТИКов. Согласно §§9 и 6 ст. 178 Избирательного кодекса территориальная избирательная комиссия на своём первом заседании выбирает председателя из своего состава и заместителей председателя, за исключением случаев, когда на данную комиссию возложены полномочия региональной либо муниципальной избирательной комиссии, в этом случае председателя комиссии назначает избирательный комиссар, а в правомочиях комиссии, в силу указанной выше нормы, присутствует лишь нормативная обязанность выбрать назначенного комиссаром кандидата своим председателем. Назначенный таким образом председатель становится членом комиссии *ex officio*. Участковые избирательные комиссии самостоятельно избирают себе председателя и заместителей председателя комиссии на своём первом заседании, но если количество членов комиссии меньше, чем того требует норма закона, то избирательный комиссар имеет правомочия единолично назначить членом комиссии любого гражданина, обладающего активным избирательным правом в регионе (воеводстве).

Продолжая рассматривать нижний уровень избирательных комиссий (ТИК и УИК), укажем на сильнейшую критику Евросоюзом, либеральными партиями и международными организациями новеллизации нормы, закреплённой в пп. 1–3 §4 ст. 153 Избирательного кодекса, которая исключила запрет на участие в агитационных мероприятиях членов указанных

комиссий. Отныне закон устанавливает ограничение для членов комиссий на участие в агитационных мероприятиях исключительно в помещении избирательной комиссии либо в период выполнения конкретных действий (поручений комиссии) вне помещения комиссии, связанных с подготовкой либо проведением выборов. В остальное время члены комиссии не связаны своим статусом и могут полноценно участвовать в проведении агитации за избирательное объединение или кандидата.

Имплементация в избирательное законодательство Польши института избирательных комиссаров

В целом новеллизация избирательного законодательства в рассмотренной части привела к серьёзным изменениям в структуре избирательных комиссий Польши, создав уникальную двувидовую иерархию избирательных комиссий: одну – по организации и проведению выборов, другую – по надзору и установлению результатов выборов. При этом не стоит забывать, что материально-техническое сопровождение выборов на всех уровнях обеспечивают технические специалисты Государственного избирательного бюро. Но изобретением польского законодателя в континентальной системе избирательного права стоит считать имплементацию института избирательных комиссаров из англосаксонской правовой семьи¹.

Статус избирательного комиссара (*польск. Komisarze wyborczy*) или комиссара выборов (*амер. Commissioner of Political Practices*², *The State commissioner of elections*³) закреплён в ст. 166–169 Избирательного ко-

Такой институт избирательного права как «член комиссии с правом совещательного голоса» в законодательстве Польши отсутствует.

¹ Прим.: Автор продолжительное время работал в США, в т. ч. в качестве международного наблюдателя на выборах, и довольно подробно описал этот институт в более ранних работах [2, с. 115; 3, с. 140].

² Commissioner of Political Practices - Комиссар по вопросам политической деятельности – название должностного лица, ответственного за проведение и организацию выборов в штате Монтана.

³ The State commissioner of elections – Государственный комиссар выборов – название должностного лица, ответственного за проведение и организацию выборов в штате Айова.

декса Республики Польша и представляет собой государственное должностное лицо очень близкое по своему статусу к коронеру¹ в англосаксонской правовой семье.

Для российских правоведов можно описать избирательного комиссара как единоличный государственный юрисдикционный орган, который является аполитичным начальником всех вверенных ему избирательных комиссий (*Komisarz wyborczy jest zwierzchnikiem urzędników wyborczych*²), процессуально выступает на различных стадиях избирательного процесса: как начальник; эксперт при изучении обстоятельств, имеющих значение для выборов; в случае необходимости может проводить служебное расследование; осуществляет надзор за соблюдением избирательного законодательства и контроль за избирательными комиссиями и, в конечном итоге, процессуально становится судьёй выборов в районной и/или окружной избирательной комиссии.

Согласно пп. 1–10 §1 ст. 167 Избирательного кодекса к исключительной компетенции Избирательного комиссара относятся: надзор за соблюдением избирательного законодательства; организация выборов в сотрудничестве с органами местного самоуправления и избирательными официальными лицами на территории региона (воеводства); назначение территориальных избирательных комиссий и их расформирование после выполнения законных обязанностей в выборах органов местного самоуправления; назначение участковых избирательных комиссий и их расформирование после выполнения законных обязанностей в выборах органов местного самоуправления; создание и из-

менение избирательных участков, в частности, установление их номеров, границ и места нахождения участковых избирательных комиссий; руководство изготовлением бюллетеней для выборов органов местного самоуправления и обеспечение их передачи соответствующим избирательным комиссиям; разделение соответствующего города, района, региона (воеводства) на избирательные округа, установление их границ, номеров, количества избираемых в каждом округе депутатов в выборах органов местного самоуправления; рассмотрение жалоб на деятельность территориальных избирательных комиссий; контроль правильности составления списков избирателей в соответствии с требованиями установленными Государственной избирательной комиссией; публикация (обнародование) информации о составах территориальных избирательных комиссий, назначенных на территории региона (воеводства); предоставление нормативного толкования избирательного законодательства по запросу территориальных, участковых избирательных комиссий и иных официальных лиц, организующих выборы; установление и объявление общих результатов выборов в советы и выборы глав муниципалитетов, проведённых на территории региона (воеводства), в установленном Избирательном кодексом порядке; представление отчёта о ходе выборов на территории региона (воеводства) и их результатов Государственной избирательной комиссии; выполнение иных действий, предусмотренных действующим законодательством, или поручений Государственной избирательной комиссией.

Новеллизация избирательного законодательства Республики впервые в истории современной Польши определила единоличное должностное лицо, отвечающее за все аспекты подготовки, организации, проведения и определения результатов выборов.

Пожалуй, главным достоинством института избирательных комиссаров является их персональная ответственность перед министром внутренних дел за законность, честность и транспарентность проводи-

¹ Шидловский А. В. Круг выборных органов и должностных лиц в штатах США в разрезе федеративного устройства власти // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 1. С. 82–99.

² Ст. 167 §2а Избирательного кодекса Республики Польша. Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112 USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Opracowano na podstawie: tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, 2418 [Электронный ресурс]. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20110210112> (дата обращения: 30.03.2023).

мых выборов и референдумов. Между тем, согласно опросам общественного мнения с небольшим перевесом большая половина поляков отнеслась скептически к проведённым реформам [8, s. 182].

Либерализация наблюдения за выборами

Предвосхищая критику оппозиционных партий, федерального центра и международных институтов, специализирующихся на международном наблюдении за выборами, в части радикального изменения институтов организаторов выборов, законодатель Польши пошёл по пути максимальной либерализации наблюдения за выборами. Согласно ст. 50 §1–3 и новому разделу 11а Избирательного кодекса на момент написания настоящей статьи в Республике предусмотрены: международные наблюдатели (*Międzynarodowi obserwatorzy wyborów*), действующие по приглашению Государственной избирательной комиссии, доверенные лица кандидатов и избирательных объединений (*Mężowie zaufania*) и общественные наблюдатели (*obserwatorzy społeczni*) от фондов и общественных организаций¹.

В силу ст. 103b пп. 1–4 §1 Кодекса доверенное лицо по своему статусу, правам и обязанностям практически идентично статусу члена комиссии с правом совещательного голоса в Российской Федерации, согласно смыслу, придаваемому этому статусу 67-ФЗ «Об основных гарантиях»², однако не является членом соответствующей комиссии. Ст. 103с §1–2 Кодекса установлено, что общественным наблюда-

телем на выборах и референдумах может быть любое лицо, обладающее активным избирательным правом в регионе (воеводстве) проведения выборов и направленное общественной организацией либо фондом, зарегистрированным установленным законом образом в Республике Польша, основным видом деятельности которых, согласно уставу, являются развитие демократии и наблюдение за выборами. Юридический статус общественных наблюдателей в силу §1–2 ст. 103с, за исключением ст. 103b пп. 3–4 §1, идентичен статусу доверенных лиц, указанных выше, с изъятием права вносить замечания в протоколы избирательной комиссии и перемещаться при транспортировке избирательной документации (в т. ч. протоколов с УИКов), между нижестоящими и вышестоящими комиссиями.

Ст. 103b §1 и 103с посредством установления корреспондирующей нормы к ст. 152 §2 Избирательного кодекса введено ограничение на направление доверенных лиц и общественных наблюдателей исключительно рамками комиссии, организующей выборы, и нижестоящими комиссиями, но не выше окружной избирательной комиссии.

Ещё одним «американизмом» избирательного законодательства Республики можно считать расширение права рядового избирателя, обладающего активным избирательным правом на конкретном участке, в случае, если он стал очевидцем (свидетелем) конкретного административного правонарушения либо уголовного преступления в сфере избирательных прав граждан, которые могут быть поводом для обращения в суд иных участников избирательного процесса, на самостоятельное обжалование результатов голосования на конкретном УИКе и результатов выборов в целом. Ст.ст. 82–83 Кодекса законодателем был введён институт опротестования выборов, так называемый избирательный протест (*Protest wyborczy*), которым и может воспользоваться избиратель, обратившись в суд соответствующего уровня с административ-

¹ Статья 103а Избирательного кодекса Республики Польша. Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112 USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Opracowano na podstawie: tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, 2418 [Электронный ресурс]. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20110210112> (дата обращения: 30.03.2023).

² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://cikrf.ru/law/federal_law/zakon_02_67fz_n/zakon_02_67_full.html (дата обращения: 30.03.2023).

ным иском заявлением. Учитывая то, что, как и во многих штатах США, запрета на нахождение избирателя, внесённого в список избирателей на конкретном УИКе, не установлено, то *de facto* избиратель может находиться в помещении для голосования в качестве наблюдателя с момента открытия избирательного участка и до окончания голосования¹.

Либерализация критериев признания бюллетеней действительными

Феноменом польского избирательного законодательства в дореформенный период была уникальная норма признания бюллетеня действительным. Предыдущее нормативное определение предусматривало, что это – 2 пересекающиеся линии внутри квадрата справа от фамилии кандидата или наименования избирательного объединения. Бюллетень признавался действительным, а голос, отданный в нём, засчитанным исключительно, если это был знак «X», не выходящий за границы квадрата. Любые иные отметки на бюллетене делали его недействительным. Представители PiS справедливо указывали, что такое жёсткое нормативное регулирование отметки голосования создаёт неоправданные преимущества либеральным партиям, т. к. их электорат является, как правило, более молодым и обладающим лучшими когнитивными способностями в части уяснения правил голосования, тогда как более пожилые и консервативно настроенные избиратели, имеющие проблемы со зрением и мелкой моторикой рук, зачастую физически не могут выполнить требование за-

кона. Справедливость данной критики подтверждало и большое количество недействительных бюллетеней на предыдущих выборах.

Несмотря на очевидную абсурдность нормы, международные организации, занимающиеся наблюдением за выборами, включая ОБСЕ и федеральный центр ЕС, никак не реагировали на критику PiS и признавали норму соответствующей демократическим процедурам. Между тем попытка приведения законодателем указанной нормы к общемировой практике вызвала резкую критику, в т. ч. уполномоченного по правам человека в Польше².

Проевропейскими политическими партиями были представлены исследования, доказывающие «незначительный» процент недействительных бюллетеней, связанных с невозможностью избирателей выполнить требования указанной нормы, от общего количества недействительных бюллетеней [7, s. 99]. Однако законодатель в п. 12 ст. 5 Избирательного кодекса закрепил следующее нормативное определение: «знак "X" означает не менее двух линий, пересекающихся в пределах квадрата». Что дало возможность правоприменителю, как это показали последующие выборы, признавать за знак «X» любой знак, содержащий не менее двух линий, пересекающихся внутри квадрата, даже если линии выходили за пределы квадрата, например, знакомую российскому избирателю «галочку». Более широкая формулировка «не менее двух линий» также позволила правоприменителю признавать действительными бюллетени, имеющие иные «линии» вне квадрата, к примеру выполненный от руки текст.

¹ Можно сказать, что в практике выборов в органы местного самоуправления 2018 г. новый институт зарекомендовал себя положительно. Общественные наблюдатели и избиратели присутствовали во многих избирательных комиссиях, и результаты их наблюдения использовались, например, уполномоченным по правам человека в РП при разработке важных рекомендаций, направленных на совершенствование избирательного законодательства и процедур организации выборов.

См. *подробнее*: Местные выборы 2018. Основной отчёт о наблюдениях за избирательным процессом, Варшава, 2018.

² Заявление Уполномоченного по правам человека Председателю Чрезвычайной комиссии Сейма Республики Польша от 14 декабря 2017 г. *Wystąpienie generalne RPO do Przewodniczącego PKW z dnia 14.12.2017 (VII.602.6.2014.JZ)* [Электронный ресурс]. URL: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/dokumenty/konsultacje_ustawy/696/696_rpo.pdf (дата обращения: 30.03.2023).

Видеотрансляция с избирательных участков

Пожалуй, самую большую и единственную реализованную критику международных, общеевропейских и ушедшей по итогам выборов 2015 г. Гражданской платформы (РО) вызвала попытка законодателя бороться с фальсификациями на выборах путём законодательного закрепления обязанности участковых избирательных комиссий вести видеотрансляцию из помещений для голосования, а там, где это невозможно по техническим причинам, например, в горных или труднодоступных местах, осуществлять видеозапись с помощью технических средств с последующим обнародованием неограниченному кругу лиц.

Первоначально законодатель закрепил в §10 ст. 52 Кодекса, а Государственная избирательная комиссия уточнила в своём Положении¹ порядок осуществления видеотрансляции с избирательных участков. Однако уполномоченный по правам человека Республики Польша жёстко раскритиковал данную новеллизацию, указав, что *«Кодекс добрых практик Венецианской комиссии в вопросах выборов гласит, что даже сам факт участия избирателя в выборах может быть воспринят как его политическое действие, поэтому, например, списки избирателей с указанием того, голосовал данный избиратель или нет, не подлежат обнародованию»*². Он также

указал в своём заключении спикеру Сейма на то, что урны для голосования являются прозрачными и позволяют увидеть, за кого мог проголосовать избиратель; дополнительно к тому видеотрансляция с избирательных участков нарушает законодательство ЕС в части охраны права на своё изображение и неприкосновенность частной жизни³ и прямо противоречит Регламенту Европейского парламента и Совета Европейского союза 2016/679 от 27 апреля 2016 г. «О защите физических лиц при обработке персональных данных», а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий регламент о защите персональных данных)⁴, но опасения омбудсмена законодателем были проигнорированы, что послужило поводом для его обращения 6 марта 2018 г. с запросом на соответствие трансляций с избирательных участков регламенту Европейского парламента и Совета ЕС к генеральному инспектору по защите персональных данных ЕС, что в итоге послужило основанием для исключения §10 ст. 52 из Избирательного кодекса и прекращения практики видеотрансляций с избирательных участков.

¹ UCHWAŁA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia warunków technicznych transmisji z lokalu wyborczego oraz rejestracji obrazu i dźwięku, w przypadku, gdy transmisja nie jest możliwa. [Электронный ресурс]. URL: <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/uchwaly/uchwala-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-9-kwietnia-2018-r-w-sprawie-okreslenia-warunkow-technicznych-transmisji-z-lokalu-wyborczego-ora-rejestracji-obrazu-i-dzwieku-w-przypadku-gdy-t> (дата обращения: 30.03.2023).

² Заявление омбудсмена Государственной избирательной комиссии от 9 марта 2016 г.; общее выступление Омбудсмена перед Председателем Постоянной подкомиссии по внесению поправок в Избирательный кодекс и Административно-процессуальный кодекс Сейма Республики Польша от 24.03.2016; Общая речь Уполномоченного по правам человека перед Председателем Законодательного комитета Сената

Республики Польша от 9.08.2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/finansowanie-kampanii-wyborczych/wybory-samorzadowe/wybory-samorzadowe-2014/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-9-marca-2015-r-w-sprawie-sprawozdan-finansowych-komitetow-wyborczych-uczestniczacych-w-wyborach-organow-jednostek-samorzadu-terytorialnego-prz> (дата обращения: 30.03.2023).

³ Opinia RPO dla Marszałka Sejmu RP z dnia 22 listopada 2017 r. (VII.602.6. 2014.JZ). [Электронный ресурс]. URL: <https://bip.rpo.gov.pl/pl> (дата обращения: 30.03.2023).

⁴ Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2016/679 от 27 апреля 2016 г. «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий Регламент о защите персональных данных)» («Официальный вестник Европейского Союза» L 119 от 04.05.2016, с. 1) [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> (дата обращения: 30.03.2023).

Ограничение голосования по почте и по доверенности

При новеллизации избирательного законодательства и права референдума законодатель под руководством PiS попытался полностью ликвидировать такой институт дистанционного голосования, как голосование по почте и по доверенности. Представители PiS высказывали озабоченность проблемами дистанционного голосования, особенно юридическими вопросами, связанными с голосованием по почте из-за рубежа, а оно составляло большую часть проголосовавших, измерялось десятками тысяч проголосовавших и могло реально влиять на результаты голосования по округам.

По мнению законодателя, указанный институт был введён под давлением ЕС [4, s. 242]¹, при этом надзор за голосованием по почте, проходящим за пределами Республики Польша, национальными органами прокурорского и судебного надзора не подпадает под их юрисдикцию, что создаёт благоприятную почву для возможных фальсификаций (в т. ч. государственных) в пользу проевропейских партий.

Однако принятые изменения по полной ликвидации указанного института вызвали непонимание в федеральном центре ЕС и у уполномоченного по правам человека в Польше. Национальному законодателю указали на Постановление Конституционного трибунала Польши (в «либеральном» составе), который уже дал оценку соответствию института голосования по почте (а также процедуры голосования по доверенности) Конституции Республики Польша, подчеркнув в обосновании своего решения от 20.07.2011 (Постановление K9/11, ОТК - А 2011/8/85), что: «соблюдение конституции института голосования по почте. Это <...> альтернативная форма голосования, реализующая принцип всеобщности выборов. Она даёт возможность избирателям, проживающим за границей, которым трудно до-

браться до участковых избирательных комиссий, находящихся далеко от их места жительства. Голосование по почте разрешено в странах ЕС, таких как Австрия, Бельгия, Дания, Эстония, Финляндия, Испания, Ирландия, Литва, Германия и Великобритания».

Международные неправительственные организации отметили, что институт голосования по почте необходимо также рассматривать в контексте выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции ООН о правах инвалидов (Вестник законов от 2012 г., ст. 1169), которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН 13.12.2006 и ратифицирована Польшей 6.09.2012. В частности, это касается гарантий по ст. 29 Конвенции, что лица с ограниченными возможностями смогут эффективно и всесторонне участвовать в политической и общественной жизни, включая голосование.

Под давлением международных институтов и руководства Европейского союза национальный законодатель *de jure* вновь вернул (к моменту написания настоящей работы) институт голосования по почте и голосования по доверенности в минимально возможной форме реализации прав избирателей с ограниченными возможностями, но *de facto* трудно реализуемых. На основании §1 ст. 53а, пп. 1–2, §1а ст. 53а раздела 6а, §§1 и 3 ст. 54 раздела 7 Избирательного кодекса реализовать своё право на голосование по почте могут исключительно избиратели, имеющие тяжёлую либо средней тяжести степень инвалидности² (аналогичную I либо II группе инвалидности в РФ) по смыслу Закона от 27.08.1997 «О профессиональной и социальной реабилитации и занятости инвалидов»³, избиратели, находящиеся на

¹ Концепция голосования по почте была подготовлена К. Скотницким и его командой.

² По смыслу закона, если избиратель имеет тяжёлую или среднюю степень инвалидности государства проживания, когда он постоянно или временно проживает за пределами Польши, но не имеет степени инвалидности, оформленной в соответствии с законодательством Республики Польша, то он не обладает правом на голосование по почте либо по доверенности.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełno-

медицинском карантине, и избиратели, которым на день голосования исполнится 60 лет. При этом поверенным для голосования по доверенности на основании ст. 55 Кодекса может быть только избиратель, обладающий активным избирательным правом в том же самом муниципальном образовании (районе, сельском поселении), в котором таким правом обладает избиратель-доверитель. Одна доверенность может быть оформлена только на одного поверенного. В исключительных случаях допускается оформление двух доверенностей на одного поверенного при условии, что поверенный является кровным родственником доверителей по восходящей либо нисходящей линии любой ступени, а также кровным братом, сестрой, либо супругом. Поверенным не может быть лицо, являющееся любым иным участником избирательного процесса, кроме избирателя.

В силу §1 ст. 56 Кодекса доверенность на право голосования удостоверяет исключительно глава муниципального образования либо сотрудник исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, наделённый главой муниципального образования соответствующими полномочиями.

Либерализация финансирования избирательных кампаний, в части проведения агитации

В окончании столь объёмной работы стоит указать на ещё одну новеллу избирательного права Республики Польша, которая будет впервые применена на общенациональных выборах в текущем 2023 г., но уже вызвала бурную критику проевропейских партий, в частности, основной оппозиционной партии Гражданская платформа (ПО) и уполномоченного по правам человека. До реформы любую агитацию, согласно действовавшему тогда законодательству, разрешалось проводить изби-

рательным объединениям либо иным лицам с письменного согласия финансового уполномоченного (§2 ст. 130 Кодекса), что предполагало возмездный характер оказываемых услуг и, соответственно, оплату этих услуг с избирательного счета соответствующего участника избирательного процесса. Законодатель, путём внесения изменений в §1 ст. 106 Избирательного кодекса установил право любого избирателя проводить предвыборную агитацию за либо против какого-либо избирательного объединения или кандидата без согласия финансового уполномоченного и, соответственно, безвозмездно. Ст. 499 Кодекса, устанавливавшая административную ответственность в виде штрафа за нарушение указанной выше нормы, была исключена полностью. Омбудсмен Республики Польша так сформулировал свой протест: *«Такие действия законодателя являются результатом среди прочего и намерения обойти лимиты расходов и процедуры, обеспечивающие прозрачность финансирования избирательных кампаний, и тем самым получить преимущество перед другими кандидатами и избирательными объединениями»*¹. Однако, несмотря на отмеченные протесты и критику, на момент подготовки настоящей статьи норма устояла и является действующей.

Выводы

Настоящая работа, несмотря на объём, безусловно, не охватывает всего массива проведённых реформ конституционного, избирательного законодательства и права референдума, и только в первом приближении обнажила перед российским юридическим сообществом существующий

спrawnych. Dz.U. 1997 nr 123 poz. 776 [Электронный ресурс] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19971230776> (дата обращения: 30.03.2023).

¹ Заявление Уполномоченного по правам человека от 16 октября 2017 г. к Председателю Комитета по правам человека, законности и петициям Сената Республики Польша (VII.602.23.2015.JZ). W związku z wyborami, które odbyły się w latach 2014 - 2015, do Rzecznika. [Электронный ресурс]. URL: <https://bip.brpo.gov.pl/sprawy-generalne/pdf//2017/10/VII.602.23.2015/1172386.pdf> (дата обращения: 30.03.2023).

правовой ландшафт перед предстоящими в 2023 г. национальными выборами в обе палаты парламента в Республике Польша – Сейм и Сенат, по результатам которых могут произойти серьёзные конституционно-политические события, в т. ч. изменение основ конституционного строя.

Это попытка показать российским правоведам делиберативность, системность и последовательность проводимых изменений в конституционно-правовом поле Республики и в области избирательного законодательства и права референдума, имеющих конкретную цель в виде национально-освободительной борьбы Польши за независимость от Европейского союза, основанной на аргументированной публичной дискуссии, направленной на достижение консенсуса о будущем Республики среди граждан, реально и постоянно проживающих на территории Польши.

Раскрыв указанные изменения, мы показали отсутствие хаотичности, фрагментарности, «близорукости» в действиях, но наличие глубокого правопонимания проводимых реформ у их архитекторов. Было бы заблуждением рассматривать новеллизацию избирательного права и права референдума Польши в отдельности от новелл конституционного права Республики, т. к. они представляет собой, с одной стороны, правовой институт, а с другой – правовой инструмент реализации проводимых изменений объединённых общей целью.

Отдельной оценки заслуживают международные и европейские (ЕС) организации и органы, которые аналогичным электро-ральным процедурам и институтам могут давать диаметрально противоположные оценки в зависимости от стран и результатов голосования на основании одних и тех же доктринальных документов.

Автор безусловно поддерживает либеральные изменения избирательного законодательства, рассмотренные выше и касающиеся нижнего уровня организаторов выборов, но не может согласиться с изменениями избирательного законодательства и права референдума в части изменений в формировании высшего и среднего уров-

ня организаторов избирательного процесса, т. к. является последовательным и убеждённым сторонником электоральной юстиции как четвёртой формирующей ветви власти и полагает, что в свете изложенного материала эта мера является временной на период конституционного кризиса и национально-освободительной борьбы.

Учитывая новеллизацию конституционного и избирательного законодательства Республики Польша, автор считает вероятной победу консервативных сил в лице политической партии PiS либо их коалиции, что позволит получить конституционное большинство голосов на предстоящих общенациональных парламентских выборах 2023 г., что, вероятнее всего, приведёт к окончанию конституционного кризиса путём принятия в т. ч. поправок в Конституцию Республики, но сделает непредсказуемым политический вектор развития страны.

Ex nihilo nihil fit – ничего не рождается из ничего

Как мы отметили в ходе нашего исследования, теоретическая школа избирательного права в Республике Польша была уничтожена в 1939 г. и так и не возродилась. Текущие исследования в этой области носят сугубо прикладной характер и не выходят за рамки правоприменения европейского законодательства и практик. Никаких научных либо публицистических работ по имплементации элементов американского избирательного права, к тому же принадлежащих к иной правовой семье, предваряющих новеллизацию законодательства, автором обнаружено не было.

Внезапность и скорость, с которой была проведена реформа, а также юридические следы в виде вкраплений элементов англосаксонской правовой семьи из области избирательного права Соединённых Штатов Америки в континентальную правовую материю конкретного национального законодательства заставляют задуматься о

реальных архитекторов проведённой реформы.

Учитывая, что такой редкий институт, как комиссар выборов (*The commissioner of elections*), присутствует всего в нескольких штатах США, а также то, что нормативное регулирование избирательного законодательства отнесено в северо-американских штатах к предмету ведения субъектов федерации и органов местного самоуправления, в результате чего на 3137 графств в США приходится 2342 различных систем и нормативных актов, их регулирующих,

то любознательному читателю не составит труда путём сравнительного анализа законодательства соответствующих штатов и муниципалитетов в части статуса избирательного комиссара установить даже муниципалитет, откуда могли прийти новеллы права в законодательство Польши.

Но остаётся открытым вопрос: зачем потребовалась такая имплементация, если она в итоге может привести к разрушению единства ЕС?

Статья поступила в редакцию 30.03.2023.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антковяк П. Законодательство о выборах в органы местного самоуправления в Польше с перспективы 30-летнего опыта // Проблемы стран постсоветского пространства, Центральной и Юго-Восточной Европы: сборник научных статей. Вып. 4 / отв. ред. О. Ю. Михалев, В. И. Сальников. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2020. С. 175–186.
2. Шидловский А. В. Организаторы выборов в штатах США: Айдахо, Айова, Аляска // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 4. С. 108–122.
3. Шидловский А. В. Правовой статус организаторов выборов в штате Монтана // *Legal Concept*. 2019. № 3. С. 137–144.
4. Buczkowski Ł. Jarosław Zbieranek Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej? Warszawa, Wydawnictwo Difin, 2013. 260 s. // *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. 2017. № 1. S. 241–247.
5. Buczkowski J. Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej. Wydawn: UMCS, 1998. 227 s.
6. Gebethner S. Wybory do Sejmu i do Senatu: komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Wydawn: Naukowe Scholar, 2001. 387 s.
7. Gendźwiłł A., et al. Nieważne głosy, ważny problem: Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2016. 169 s.
8. Kozioł R. Polskie wybory samorządowe 2018 roku w opinii członków wspólnot lokalnych i regionalnych (II) // *DIALOG intercultural polono-moldovenesc*. 2019. T. 3. S. 178–196.
9. Sokala A. Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje. Toruń, 2010. 290 s.
10. Skotnicki K. Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu // 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016) / red. W. Hermeliński, B. Tokaj. Warszawa, 2016. S. 55–65.
11. Tobor Z. W poszukiwaniu intencji prawodawcy. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business, 2013. 316 s.
12. Żukowski A. System wyborczy do Sejmu i Senatu RP. Wydawnictwo Sejmowe, 2004. 214 s.

REFERENCES

1. Antkovyayk P. [Legislation on elections to local governments in Poland from the perspective of 30 years of experience]. In: Mikhalev O. Yu., Salsnikov V. I., eds. *Problemy stran postsovetskogo prostranstva, Tsentralnoy i Yugo-Vostochnoy Yevropy. Vyp. 4* [Problems of post-Soviet countries, Central and South-Eastern Europe. Iss. 4]. Voronezh, Voronezhskiy gosudarstvennyy universitet Publ., 2020, pp. 175–186.
2. Szydowski A. V. [Election organizers in the US states: Idaho, Iowa, Alaska]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence], 2019, no. 4, pp. 108–122.
3. Szydowski A. V. [Legal status of election organizers in the state of Montana]. In: *Legal Concept*, 2019, no. 3, pp. 137–144.

4. Buczkowski Ł. Jarosław Zbieranek Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej? Warszawa, Wydawnictwo Difin, 2013. 260 s. In: *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2017, no. 1, ss. 241–247.
5. Buczkowski J. Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej. Wydawn, UMCS, 1998. 227 s.
6. Gebethner S. Wybory do Sejmu i do Senatu: komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Wydawn, Naukowe Scholar, 2001. 387 s.
7. Gendźwił A., et al. Nieważne głosy, ważny problem: Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014. Warszawa, Fundacja im. Stefana Batorego, 2016. 169 s.
8. Koziol R. Polskie wybory samorządowe 2018 roku w opinii członków wspólnot lokalnych i regionalnych (II). In: *Dialog intercultural polono-moldovenesc*, 2019, t. 3, ss. 178–196.
9. Sokala A. Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje. Toruń, 2010. 290 s.
10. Skotnicki K. Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu. In: Hermeliński W., Tokaj B., red. *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*. Warszawa, 2016, ss. 55–65.
11. Tobor Z. W poszukiwaniu intencji prawodawcy. Warszawa, Lex a Wolters Kluwer business, 2013. 316 s.
12. Żukowski A. System wyborczy do Sejmu i Senatu RP. Wydawnictwo Sejmowe, 2004. 214 s.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шидловский Алексей Валерьевич – исследователь, слушатель Варшавского университета, электоральный эксперт, международный наблюдатель на выборах;
e-mail: alexey.szydowski@gmail.com

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alexey V. Szydowski – Researcher, Postgraduate student, University of Warsaw, Electoral Expert, International Observer in Elections;
e-mail: alexey.szydowski@gmail.com

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Шидловский А. В. Актуальные проблемы конституционного и избирательного права Республики Польша // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 2. С. 72–95.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-2-72-95

FOR CITATION

Szydowski A. V. Current Issues in Constitutional and Electoral Law in the Republic of Poland. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 2, pp. 72–95.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-2-72-95