Канцэпцыя Выбарчага Кодэкса РБ

Асноўныя напрамкі

Пераход да дэмакратычных выбараў у Беларусі і іх інстытуцыяналізацыя будзе патрабаваць перагляду выбарчага заканадаўства. Гэты перагляд павінен закласці падмурак для сумленных і свабодных выбараў і ўстойлівага дэмакратычнага развіцця на доўгатэрміновую перспектыву. Неабходна разумець, што першыя свабодныя выбары пасля перыяду аўтарытарнага кіравання часта праходзяць без значных цяжкасцяў. Палітычныя канкурэнты адчуваюць важнасць гістарычнага моманту пераходу да дэмакратычнай формы кіравання, а выбаршчыкі аб'яднаныя ўсведамленнем свабоды. У наступных выбарчых працэсах палітычная канкурэнцыя абвастраецца, выбаршчыкі аддаюць больш яўную перавагу розным палітычным сілам, а палітычнае супрацьстаянне можа прыводзіць да палярызацыі грамадства. Захаванне і замацаванне дэмакратычных выбараў як інстытута будзе звязана, сярод іншага, з пасяховасцю мадэлі арганізацыі выбарчага працэсу і жыццяздольнасцю выбраных падыходаў. Дадзеная канцэпцыя вызначае асноўныя напрамкі для рэфармавання выбарчага заканадаўства і прапануе пэўныя рашэнні, заснаваныя на параўнальным досведзе краінаў пераходнага перыяду (г.зн. пераходу да дэмакратычнай формы кіравання), а таксама навуковых даследаваннях. Кожны намечаны напрамак суправаджаецца абгрунтаваннем і ключавымі палажэннямі для замацавання ў заканадаўстве.

Палажэнні праекта выбарчага кодэкса будуць заснаваныя на перадумовах, закладзеных у праекце Канстытуцыі РБ, падрыхтаваным Грамадскай Канстытуцыйнай Камісіяй. У той жа час некаторыя з прапанаваных у канцэпцыі рашэнняў прадугледжваюць магчымую карэкціроўку тэксту праекта Канстытуцыі.

Кожная з тэмаў у гэтай канцэпцыі заслугоўвае асобнага экспертнага абмеркавання, пасля якога могуць быць зробленыя крокі па фармулёўцы палажэнняў выбарчага кодэкса.

1. Выбарчая сістэма

Напрамак. Абарона ад частых зменаў.

Абгрунтаванне. Адна са значных праблемаў у новых дэмакратыях – частая змена выбарчага заканадаўства ў інтарэсах бягучай палітычнай большасці. Каб забяспечыць стабільнасць правілаў палітычнай канкурэнцыі, асноўныя элементы выбарчага працэсу неабходна абараніць ад такіх частых зменаў. Гэта адносіцца ў першую чаргу да абрання выбарчай сістэмы, а таксама сістэмы і спосабаў фармавання выбарчых органаў (камісій).

Выбарчыя сістэмы звычайна дзеляцца на два асноўныя тыпы: мажарытарныя і прапарцыйныя. Аднак, існуе значная разнастайнасць сістэмаў у межах кожнага тыпу, а таксама змешаныя сістэмы, у якіх утрымліваюцца элементы і таго, і іншага тыпу. Усвядомленнае абранне выбарчай сістэмы з'яўляецца пытаннем канстытуцыйнага будаўніцтва. Кожная выбарчая сістэма ўплывае на ўнутрыпартыйную і міжпартыйную

канкурэнцыю, і тым самым задае перадумовы для фармавання вызначанага палітычнага ландшафту. Напрыклад, даследаванні паказваюць, што мажарытарная выбарчая сістэма з аднамандатнымі акругамі тыпу «першы лічыцца абраным» (first past the post) з цягам часу, як правіла, прыводзіць да двухпартыйнай палітычнай сістэмы. Прапарцыйныя сістэмы спрыяюць прадстаўніцтву ў парламенце большай колькасці партый і прадухіляюць празмерную канцэнтрацыю ўлады ў руках адной палітычнай сілы, але могуць ускладняць фармаванне ўрада, і г.д.

Для кансалідацыі дэмакратычнай формы кіравання важна не толькі абранне выбарчай сістэмы, але і яе стабільнасць. Стабільнасць заахвочвае палітычныя сілы не спрабаваць атрымаць перавагу на выбарах шляхам змянення правілаў гульні на сваю карысць, а фармаваць дэмакратычную традыцыю гульні па правілах.

Ключавыя палажэнні. Абранне выбарчай сістэмы застаецца прэрагатывай палітычных ігракоў, якія павінны прымаць да ўвагі як міжнародны вопыт, так і навуковыя даследаванні. Выбарчая сістэма можа быць вызначаная як у Канстытуцыі, так і ў выбарчым кодэксе. Важна, каб і Канстытуцыя і выбарчае заканадаўства замацоўвалі пералік палажэнняў, якія могуць быць змененыя, толькі калі прыняты закон аб зменах будзе пацверджаны парламенцкай большасцю наступнага склікання (прычым абранага на чарговых, а не датэрміновых выбарах).

2. Заканадаўства

Напрамак. Кадыфікацыя і паралельная распрацоўка сумежных законаў

Абгрунтаванне. Кадыфікацыя заканадаўства дазваляе пазбегнуць супярэчнасцяў паміж палажэннямі розных законаў пасля іх (непазбежнай) мадыфікацыі. Справаздача Венецыянскай Камісіі 2020 г. аб выбарчым праве і адміністраванні выбараў у Еўропе рэкамендуе кадыфікаваць выбарчае заканадаўства. Выбарчы кодэкс павінен таксама змяшчаць палажэнні аб правядзенні рэферэндуму. Існуе рызыка папулісцкага выкарыстання інструмента рэферэндуму для вырашэння канфліктаў паміж выбарчымі органамі ў перыяд станаўлення дэмакратыі. Улічваючы гэта, прыняцце асобнага закона аб рэферэндуме нясе рызыку апартуністычнай мадыфікацыі прынцыпаў правядзення рэферэндумаў такім чынам, што правядзенне выбараў і рэферэндуму будзе заснавана на розных падыходах.

Важным прадметам для дыскусіі падчас распрацоўкі выбарчага кодэкса павінна стаць роля палітычных партый і іншых суб'ектаў у выбарчым працэсе. З прычыны чаканай нестабільнасці партыйнай сістэмы і верагоднага з'яўлення новых партый, росту і зніжэння ўплыву існуючых, прапануецца абмежаваць ролю партый у адміністраванні выбараў і даць ім магчымасць засяродзіцца на іх асноўнай ролі ў якасці суб'ектаў палітычнай канкурэнцыі.

Распрацоўка палажэнняў выбарчага кодэкса павінна весціся паралельна з выпрацоўкай прынцыпаў і падыходаў да рэгулявання дзейнасці партый.

Ключавыя палажэнні. Прыярытэт павінен аддавацца распрацоўцы выбарчага кодэкса, а не асобных заканадаўчых актаў для розных відаў выбараў або для рэгулявання дзейнасці асобных суб'ектаў, якія задзейнічаныя толькі ў выбарчым працэсе (напрыклад, ЦВК). Палажэнні аб рэферэндуме павінны быць замацаваныя ў асобным раздзеле выбарчага кодэкса. Распрацоўка сумежнага заканадаўства павінна весціся паралельна, а асаблівую ўвагу трэба надаць ролі палітычных партый.

3. Арганізацыя выбараў

Напрамак. Максімальная аўтаномія сістэмы фармавання выбарчых органаў (камісій) ад палітычных партый і канкурэнтаў на выбарах. Фармаванне прафесійных выбарчых органаў вышэйшага і сярэдняга звяна.

Абгрунтаванне. У многіх краінах пераходнага перыяду ў аснову фармавання выбарчых органаў быў закладзены прынцып палітычнага прадстаўніцтва – выбарчыя камісіі цалкам ці пераважна фармаваліся з прадстаўнікоў палітычных канкурэнтаў, якія ўдзельнічаюць у выбарах. Ідэя заключалася ў тым, што гэты падыход умацуе давер палітычных канкурэнтаў да сумленнасці выбараў у пераходны перыяд. Пры гэтым такі падыход фармавання выбарчых органаў амаль не практыкуецца ў краінах развітай дэмакратыі, асабліва ў Еўропе. Прыхільнікі гэтай мадэлі лічылі, што па меры ўмацавання даверу да выбараў неабходнасць у палітычным прадстаўніцтве ў камісіях знізіцца.

Неабходна канстатаваць, што гэтая ідэя не апраўдала надзей, якія на яе ўскладаліся. Ва ўмовах вострай палітычнай канкурэнцыі яна ператварае барацьбу за галасы выбаршчыкаў у барацьбу за тое, хто будзе лічыць бюлетэні. Замест умацавання даверу да працэсу палітычнае прадстаўніцтва ў камісіях сее ўзаемныя падазрэнні ў маніпуляцыях. Канкурэнты, якім удаецца кантраляваць выбарчыя камісіі, імкнуцца атрымаць з гэтага максімальную выгаду. Палітычныя сілы, якія не прадстаўленыя ў камісіях, перакананыя ў тым, што іх галасы не будуць сумленна палічаныя, і што шлях да абароны іх галасоў ляжыць менавіта праз прадстаўніцтва ў камісіях. Рэгістрацыя фантомных партый для атрымання квоты прадстаўніцтва ў выбарчых камісіях, гандаль месцамі ў камісіях паміж палітычнымі канкурэнтамі – гэта толькі некаторыя вынікі практыкі фармавання камісій з прадстаўнікоў палітычных партый і кандыдатаў.

Шлях да ўмацавання даверу ў сумленнай працы выбарчых органаў ляжыць у іншай плоскасці – максімальнай аўтаноміі фармавання выбарчых органаў ад розных палітычных сілаў, а таксама забеспячэння прафесіяналізму працы выбарчых органаў і яе празрыстасці. Для фармавання ЦВК, камісій сярэдняга звяна, а таксама ўчастковых камісій неабходна спалучаць прынцыпы прафесіяналізму і максімальнага ўключэння шараговых

выбаршчыкаў у арганізацыю працэсу ў якасці чальцоў камісій, што будзе садзейнічаць павышэнню грамадзянскага выхавання і прывіванню дэмакратычных каштоўнасцяў.

Прыхільнікі партыйнага/палітычнага прынцыпу фармавання камісій часта паказваюць, што сяброўства ў камісіях дапамагае партыям сачыць за сумленнасцю сваіх канкурэнтаў ці сумленнасцю выканання сваіх функцый камісіяй як такой. Такая функцыя палітычнай, па сутнасці, барацьбы можа быць рэалізаваная і без ўдзелу ў камісіі – дастаткова мець магчымасць накіраваць назіральнікаў ад палітычнай партыі ў межах правілаў, якія даюць назіральніку дастаткова шырокія паўнамоцтвы. Такім чынам, плюсы ўдзелу прадстаўнікоў партый у працы камісій рэалізуюцца і без ўдзелу ў камісіях.

Міжнародны вопыт паказвае, што партыйнае прадстаўніцтва ў камісіях не заўсёды добра адбіваецца на здольнасці камісій прымаць рашэнні, не заўсёды абараняе іх ад палітычнага ўздзеяння буйнейшых партый або іх альянсаў, і часцяком прыводзіць да таго, што менш прадстаўленыя ў камісіях партыі падвяргаюць сумневу вынікі выбараў.

Ключавыя палажэнні.

ЦВК: няцотная колькасць чальцоў (напрыклад 9), якія будуць прызначацца парламентам са спісаў кандыдатаў, прадстаўленых недзяржаўнымі і непалітычнымі ўстановамі і аб'яднаннямі, якія карыстаюцца грамадскім даверам (напрыклад, па тры чальцы са спісаў Акадэміі навук, аб'яднання натарыусаў, аб'яднання адвакатаў або юрыстаў, Рады рэктараў Рэспублікі Беларусь і да т.п., у спіс можа ўваходзіць да 6 кандыдатаў). Чальцы ЦВК павінны карыстацца гарантыямі незалежнасці і нязменнасці як мінімум у той жа ступені, што і суддзі Канстытуцыйнага суда. Тэрмін паўнамоцтваў – не менш за адзін выбарчы цыкл.

Рэгулярная ратацыя часткі чальцоў ЦВК часта разглядаецца як гарантыя таго, што склад ЦВК не будзе адлюстроўваць палітычную канфігурацыю на дадзены момант часу. У перыяд трансфармацыі разлічваць на тое, што палітычная канфігурацыя будзе ўстойлівай – утопія. Таму – кожная магчымасць змены ў складзе ЦВК будзе ўяўляць сабой магчымасць уплываць на вынік выбараў.

Акрамя таго, што замена часткі чальцоў ЦВК стварае рызыку ўзнікнення палітычнай большасці ў складзе ЦВК, яна можа прывесці да страты назапашанага досведу. Аднаразовая замена ўсіх чальцоў ЦВК апраўданая тым, што прадугледжвае баланс інтарэсаў многіх палітычных сілаў у маштабе ўсёй камісіі, нават калі чальцы ЦВК фармальна не прадстаўляюць палітычныя партыі. Акрамя гэтага, прызначэнне новага складу ЦВК лягчэй арганізаваць загадзя да выбараў, чым абавязковае прызначэнне часткі чальцоў.

Камісіі сярэдняга звяна: ЦВК на конкурснай аснове фармуе ў кожнай вобласці рэестр (пул) кадраў, якія праходзяць падрыхтоўку для працы ў камісіях сярэдняга звяна. Абавязковая здача экзамена і перыядычнае павышэнне кваліфікацыі. Павінна быць прадугледжана

ўзнагароджанне за праходжанне навучання і працу ў камісіях. Стварэнне такога рэестра можа заняць да 1 года.

Участковыя камісіі: фармуюцца з ахвочых грамадзян. Яны праходзяць базавае навучанне (паглыбленае для старшынь) і здаюць тэст на веданне працэдур. Атрымліваюць узнагароду за працу ў камісіях.

Палітычныя партыі могуць спрыяць таму, каб іх сябры і прыхільнікі праходзілі навучанне і мелі шанец быць прызначанымі ў выбарчыя камісіі. Пры такой сістэме назначэння чальцоў у камісіі захоўваецца дыстанцыя паміж партыямі і чальцамі камісій, а чальцы камісій атрымліваюць веды, неабходныя для незалежнага ад партый функцыянавання.

Структура выбарчых органаў павінна адпавядаць выбарчай сістэме і быць дастасавальнай да правядзення выбараў рознага віду. У выпадку захавання мажарытарнага кампанента выбарчай сістэмы прапануецца камісіі сярэдняга ўзроўня фармаваць на ўзроўні мажарытарных акруг для выбараў дэпутатаў. Такім чынам будзе сфармавана некаторая колькасць акруговых камісій, кожная з якіх будзе адказная за прыкладна 60 УВК. Гэтая структура камісій будзе выкарыстоўвацца для правядзення прэзідэнцкіх і парламенцкіх выбараў, а таксама рэспубліканскіх рэферэндумаў. Для правядзення мясцовых выбараў будуць сфармаваныя абласныя і раённыя выбарчыя камісіі, чыя роля будзе абмежаваная падвядзеннем вынікаў выбараў у мясцовыя рады дэпутатаў адпаведных тэрыторый. Пры адначасовым правядзенні мясцовых і нацыянальных выбараў некаторыя з раённых камісій выконваюць функцыі акруговых для правядзення нацыянальных выбараў. У выпадку пераходу да выключна прапарцыйнай сістэмы прапануецца для правядзення прэзідэнцкіх і парламенцкіх выбараў, а таксама рэспубліканскіх рэферэндумаў, камісіі сярэдняга ўзроўня фармаваць на ўзроўні раёнаў і гарадоў абласнога падпарадкавання. Для правядзення мясцовых выбараў будуць сфармаваныя выбарчыя камісіі, чыя роля будзе абмежаваная падвядзеннем вынікаў выбараў у мясцовыя рады дэпутатаў адпаведных тэрыторый.

4. Рэгістрацыя выбаршчыкаў

Напрамак. Стварэнне і выкарыстанне адзінага рэестра выбаршчыкаў на аснове рэестра грамадзянаў.

Абгрунтаванне. Найбольш прагрэсіўным варыянтам у пытанні рэгістрацыі выбаршчыкаў з'яўляецца сёння адзіны спіс выбаршчыкаў, які фармуецца на аснове рэестра грамадзянаў. Беларусь з'яўляецца дастаткова цэнтралізаванай краінай, у сувязі з чым пераход на адзіны спіс не будзе празмерна складаным працэсам. За стварэнне і падтрыманне спісу спачатку можа адказваць ЦВК, але ў далейшым могуць быць створаныя іншыя органы або функцыі могуць быць ускладзеныя на органы рэгістрацыі грамадзянаў. Празрыстасць спісаў

выбаршчыкаў павінна быць забяспечаная з улікам абароны персанальных дадзеных, а менавіта выбаршчыкі могуць правяраць толькі свае дадзеныя ў спісе.

Ключавыя палажэнні. Выбарчае права павінна быць усеагульным без выключэнняў. Адзіны выбарчы спіс, які фармуецца на аснове рэестра грамадзянаў і адрасоў пастаяннай рэгістрацыі. Павінна быць прадугледжана магчымасць уключэння ў спіс на падставе рэгістрацыі часовага знаходжання. Рэгістрацыя за мяжой можа ажыццяўляцца на падставе заявы пры выключэнні са спісаў у краіне. Абавязковай публікацыі павінны падлягаць дадзеныя аб агульнай колькасці выбаршчыкаў па краіне і на кожным участку, і з разбіўкай па поле.

5. Рэгістрацыя кандыдатаў

Напрамак. Забяспечыць палітычны плюралізм і справядлівую канкурэнтную барацьбу на выбарах.

Абгрунтаванне. Допуск да ўдзелу на выбарах не можа станавіцца прыладай палітычнай барацьбы – інакш выбары страцяць сваю дэмакратычную сутнасць. Асноўныя крытэры для дапушчэння партыі ці кандыдата да выбараў – гэта наяўнасць мінімальнай падтрымкі электарату і сур'ёзнасць намераў. На практыцы гэтыя крытэры кантралююцца такімі інструментамі як доказ падтрымкі выбаршчыкаў і выбарчы заклад.

Доказ мінімальнай падтрымкі выбаршчыкаў залежыць ад выбарчай сістэмы і памеру электарату. Міжнародная добрая практыка прапануе збор подпісаў не больш за 1% выбаршчыкаў у акрузе. Партыі, прадстаўленыя ў парламенце, могуць быць вызваленыя ад гэтага патрабавання. Праверка подпісаў павінна быць заснаваная на дакладных крытэрыях, праводзіцца празрыста і пакідаць магчымасці для выпраўлення мінімальных тэхнічных хібнасцяў.

Памер выбарчага закладу павінен дэманстраваць сур'ёзнасць намераў канкурэнта ўдзельнічаць у выбарах, але не з'яўляцца маёмасным цэнзам. Неабходна пазбягаць адначасовага прымянення і закладу, і збору подпісаў у падтрымку патэнцыйных кандыдатаў.

Ключавыя палажэнні. Кандыдаты ці партыі, якія задавальняюць крытэр мінімальнай падтрымкі і сур'ёзнасці намераў, павінны рэгістравацца для ўдзелу ў выбарах. Абскарджанне магчымае толькі ў выпадку адмовы ў рэгістрацыі. Колькасць патрабаваных для рэгістрацыі подпісаў у падтрымку будзе залежаць ад абранай мадэлі – ці мінімальная разумная колькасць заведама дакладных подпісаў, ці большая колькасць подпісаў з дакладнымі крытэрамі для праверкі. Выбарчы заклад, калі такі будзе прымяняцца, вяртаецца кандыдатам і партыям, якія дасягаюць мінімальнага выніку (напрыклад, 1% галасоў у акрузе).

6. Перадвыбарная кампанія

Напрамак. Забяспечыць магчымасці для свабоднай канкурэнцыі. Абмежаваць магчымасці адмены рэгістрацыі кандыдата.

Абгрунтаванне. Базавыя ўмовы для свабоднай агітацыі і канкурэнцыі ствараюцца праз павагу і абарону асноўных правоў і свабодаў, галоўнымі з якіх у перыяд правядзення выбараў будуць свабода меркавання і свабода слова, права на мірныя сходы, свабода аб'яднанняў, свабода перамяшчэння. Гэтыя правы павінны быць абароненыя на ўзроўні канстытуцыі, а выбарчае заканадаўства павінна дапамагаць тлумачыць спрэчныя моманты, зыходзячы з інтарэсаў выбаршчыка. Справядлівае канкурэнтнае асяроддзе дазваляе кандыдатам і партыям змагацца за галасы выбаршчыкаў з дапамогай сваіх ідэй і аргументаў, умелай агітацыі і пераканаўчых платформ, а не «застрэльвання» канкурэнтаў. Адмена рэгістрацыі азначае фактычнае пазбаўленне права быць абраным, таму такая мера можа прымяняцца толькі ў крайніх выпадках – напрыклад, пры наяўнасці бясспрэчных доказаў здзяйснення кандыдатам пэўных крымінальна каральных дзеянняў.

Ключавыя палажэнні. Інтэрпрэтацыя закладзенай у Канстытуцыі і іншых законах абароны асноўных правоў і свабодаў у інтарэсах выбаршчыкаў. Адміністрацыйныя органы абавязаныя прытрымлівацца нейтральнасці. Выкарыстанне кандыдатамі дзяржаўных рэсурсаў у мэтах агітацыі павінна быць забаронена. Палітычныя партыі і іх прадстаўнікі, у тым ліку іх абраныя прадстаўнікі ці прадстаўнікі, якія займаюць дзяржаўныя пасады, маюць права прымаць актыўны ўдзел у кампаніі пры ўмове часовага складання з сябе службовых паўнамоцтваў, з магчымым выключэннем прэзідэнта і прэм'ер-міністра. Зняцце з перадвыбарнай гонкі павінна быць магчымае толькі па вельмі вузкіх падставах, такія рашэнні прымае спецыялізаваны суд (гл. ніжэй) пры наяўнасці заключэння ЦВК, з магчымасцю абскарджвання.

7. Фінансаванне выбарчых кампаній

Напрамак. Забеспячэнне празрыстасці і падсправаздачнасці фінансаў кандыдатаў. Прадастаўленне шырокага спектра магчымасцяў фінансавання кандыдатаў.

Абгрунтаванне. Пытанні фінансавання выбарчых кампаній вельмі важныя для якасці выбараў і павінны быць комплексна ўрэгуляваныя. Без дастатковага фінансавання кандыдаты і партыі маюць мала шанцаў правесці эфектыўную перадвыбарную кампанію і данесці свае ідэі да выбаршчыкаў. У той жа час, празрыстасць і падсправаздачнасць павінна быць гарантаваная. Неабходна прадугледзець магчымасці і дзяржаўнага і прыватнага фінансавання, у тым ліку ўсе магчымыя віды ахвяраванняў, але без заахвочвання празмерных трат.

Для развіцця партый неабходна прадугледзець палажэнні аб пэўным фінансаванні дзейнасці партый з дзяржаўнага бюджэту прапарцыйна іх вынікам на выбарах. Гэтыя палажэнні можна замацаваць у выбарчым заканадаўстве, але лепш, каб гэтыя палажэнні былі ў спецыялізаваным законе аб палітычных партыях.

Ключавыя палажэнні. Публічныя фінансы будуць выдзеленыя ў выглядзе бясплатных месцаў сустрэчаў з выбаршчыкамі, агульных выбарчых плакатаў і бясплатнага эфірнага часу на дзяржаўных СМІ. Прыватныя ахвяраванні дазволеныя ў пэўных межах ад фізічных асоб, юрыдычных асоб у манетарнай і натуральнай форме. Ананімныя ахвяраванні забароненыя. Прадугледжана рэгуляванне ўдзелу трэціх асоб у выбарчых кампаніях, у мэтах забеспячэння празрыстасці і належнага кантролю. Усталяваная не празмерна высокая мяжа выдаткаў.

Кандыдаты ў абавязковым парадку павінны адчыняць рахункі для перадвыбарнага фонду. Пры захаванні тэрміну кампаніі да аднаго месяца ўяўляецца аптымальным падача трох абавязковых справаздачаў – у пачатку кампаніі, да дня выбараў і пасля дня выбараў. Абавязковая публікацыя падрабязных справаздачаў. Роля ЦВК у рэгуляванні фінансавання можа абмяжоўвацца разглядам скаргаў, але можа быць і значна больш актыўнай, аж да ініцыявання расследаванняў.

За парушэнне патрабаванняў заканадаўства аб фінансаванні выбарчых кампаній павінны быць прапарцыйныя санкцыі, перш за ўсё звязаныя з папярэджаннямі і публічным распаўсюджваннем інфармацыі аб парушэннях, а таксама фінансавыя (штрафы). Адмена рэгістрацыі можа быць прадугледжаная за перавышэнні максімальнай мяжы выдаткаў.

8. СМІ

Напрамак. Стварэнне базавай рамкі працы СМІ ў перыяд выбарчай кампаніі

Абгрунтаванне. Вельмі важным будзе агульнае заканадаўства ў сферы свабоды думкі і свабоды слова. Аднак некаторыя моманты спецыфічныя для выбараў павінны быць мінімальна ўрэгуляванымі ў выбарчым заканадаўстве. Менавіта мінімальна, бо ў пытаннях СМІ, свабоды выказвання заўсёды лепш пакінуць больш прасторы, чым залішне зарэгуляваць.

Распрацоўка выбарчага кодэкса павінна ўлічваць падыходы да рэгулявання дзейнасці СМІ ўвогуле. Недастаткова прапісаць у выбарчым кодэксе прынцыпы дзейнасці СМІ ў межах выбарчай кампаніі, бо такія прынцыпы могуць уступіць у супярэчнасць з агульнымі падыходамі да рэгулявання дзейнасці СМІ. Агульны падыход павінен улічваць асаблівую ролю і адказнасць дзяржаўных СМІ, іх абавязак забяспечваць роўнасць і аб'ектыўнасць асвятлення кампаніі і асобных кандыдатаў. У той час як прыватныя электронныя СМІ (радыё, ТБ) таксама могуць мець абавязацельства прадастаўляць роўныя магчымасці для кандыдатаў, патрабаванне аб'ектыўнасці да іх можа прымяняцца толькі пры ўмове павагі

да свабоды рэдакцыйнай палітыкі. Тут перадумовай рэгулявання служыць карыстанне такімі СМІ грамадскім рэсурсам (частотамі), што не можа прымяняцца як падстава для рэгулявання да прэсы і інтэрнэт-рэсурсаў. Апошнія, зрэшты, як і электронныя СМІ, могуць таксама ўступаць у адносіны самарэгулявання шляхам стварэння ўласных механізмаў разгляду скаргаў незалежных ад дзяржавы.

Нагляд за СМІ падчас выбараў і рэферэндумаў павінен быць ускладзены на незалежны і належным чынам забяспечаны рэсурсамі наглядны орган, надзелены паўнамоцтвамі ажыццяўляць усёабдымны маніторынг СМІ. Прафесіяналізацыя ці палітычная збалансаванасць складу гэтага органа будзе абавязковай умовай яго бесстароннасці і прафесіяналізму. Разгляд скаргаў, звязаных са СМІ, павінен быць дакладна рэгламентаваны для забеспячэння эфектыўных сродкаў прававой абароны.

Ключавыя палажэнні. Замацаванне прынцыпаў бесстароннасці асвятлення, незалежнасці рэдакцыйнай палітыкі, роўнага доступу кандыдатаў да СМІ і роўнага доступу СМІ да інфармацыі. Замацаванне вызначэння палітычнай рэкламы, яе ўрэгуляванне і празрыстасць, прытрымліваючыся асноўнай мэты, што яна павінна забяспечваць магчымасць выбаршчыкаў зрабіць інфармаваны выбар. Недапушчэнне рэкламы ў навінах і абавязковае маркіраванне нерэдакцыйных матэрыялаў. Наяўнасць спецыялізаванага незалежнага органа, які здзяйсняе нагляд за СМІ ў перыяд выбарчых кампаній.

9. Разгляд скаргаў

Напрамак. Аддзяленне функцыі арганізацыі выбараў ад функцыі вырашэння спрэчак. Дакладная падведамнасць і падсуднасць розных катэгорый скаргаў.

Абгрунтаванне. Сістэма выбарчых органаў мусіць займацца арганізацыяй выбараў. Калі на яе ўскладаюцца функцыі разгляду скаргаў, гэта робіць камісіі пляцоўкамі для палітычных разборак, прыводзіць да значных часавых і рэсурсных выдаткаў, якія часта не даюць эфектыўнай абароны парушаных правоў. Належны разгляд скаргаў на выбарах патрабуе належнай юрыдычнай кваліфікацыі і досведу, якія неабавязковыя для арганізацыі выбараў.

Для фармавання ўстойлівай і аднастайнай практыкі прымянення заканадаўства неабходна цэнтралізацыя сістэмы разгляду скарг. Неабходна таксама ўлічваць, што падача скаргаў для пэўных палітычных сілаў можа быць адным са спосабаў вядзення перадвыбарнай кампаніі. Органы, якія разглядаюць скаргі, павінны мець дастатковы аўтарытэт і незалежнасць.

Ключавыя палажэнні. Скаргі на рашэнні, дзеянні ці бяздзеянне любых выбарчых камісій да дня галасавання будуць накіроўвацца ў ЦВК, якая будзе разглядаць іх у адміністрацыйным парадку. Для судовага абскарджання дзеянняў ЦВК і разгляду скаргаў на іншыя суб'екты будзе створаны спецыялізаваны суд, які будзе дзейнічаць толькі ў выбарчы перыяд. У спецыялізаваны суд увойдзе дастатковая колькасць суддзяў, каб

забяспечыць яго працу ў дзвюх інстанцыях: складах з 3-5 суддзяў (першая інстанцыя) і ў пленарным складзе (апеляцыя). Суддзі спецыялізаванага суда будуць выпадковым чынам адабраныя ЦВК са спісаў суддзяў абласных і вышэйшых судоў на перыяд правядзення выбараў.

Да дня галасавання спецыялізаваны суд будзе разглядаць таксама скаргі на рашэнні, дзеянні ці бяздзеянне іншых органаў, чым камісіі ці на канкурэнтаў на выбарах. Тэрміны разгляду будуць дастатковымі для забеспячэння эфектыўнай абароны парушаных правоў і ўсебаковага вывучэння абставін скаргаў.

У дзень выбараў скаргі на парушэнні, як і любыя заўвагі і прапановы, будуць фіксавацца УВК і пасля аналізавацца ЦВК, каб вызначыць, ці паўплывала парушэнне на вынікі выбараў. Абскарджанне вынікаў галасавання па пэўных участках, акругах або вынікаў выбараў будзе рабіцца ў судовым парадку, а правам такога абскарджання будуць надзеленыя выбаршчыкі, назіральнікі, а таксама кандыдаты і партыі, якія ўдзельнічаюць у выбарах.

Асноўная колькасць скаргаў будзе канчаткова разглядацца першай інстанцыяй спецыялізаванага суда. Абскарджванне (апеляцыя) у пленарны склад будзе магчыма толькі па абмежаваных катэгорыях спраў – такіх як зняцце кандыдата або партыі з перадвыбарнай гонкі і абскарджванне вынікаў галасавання (выбараў).

10. Назіранне

Напрамак. Забеспячэнне максімальнай празрыстасці ўсіх этапаў выбарчага працэсу.

Абгрунтаванне. Празрыстасць – гэта краевугольны камень выбарчага працэсу. Дастатковая дэталёвасць і дакладнасць выбарчага заканадаўства дапаможа гарантаваць забеспячэнне празрыстасці і свабоду ад маніпуляцый адміністрацыйных органаў.

Ключавыя палажэнні. Права назіраць за працэсам павінны мець грамадзянскія і міжнародныя назіральнікі, прадстаўнікі СМІ, прадстаўнікі палітычных партый і кандыдатаў. Павінен быць забяспечаны бесперашкодны доступ да ўсіх этапаў выбарчага працэсу і атрыманне інфармацыі, якая тычыцца гэтых этапаў. Закон павінен змяшчаць правы назіральнікаў вывучаць выбарчую дакументацыю, прысутнічаць на сустрэчах, назіраць за выбарчымі актыўнасцямі на ўсіх узроўнях, атрымліваць копіі рашэнняў, пратаколаў.

Абмежаванні правоў назіральнікаў павінны быць накіраваныя на выкананне выключна іх функцыі назірання і павінны ўключаць забарону на ўмяшанне ў правядзенне галасавання, агітацыю на ўчастках, на дапамогу ў галасаванні і правядзенні галасавання. Дадатковыя абмежаванні ў выглядзе забароны на правядзенне агітацыі ў перыяд кампаніі павінна быць ускладзена на грамадзянскіх і міжнародных назіральнікаў. Назіральнікам будзе гарантавана права атрыманне заверанай копіі пратаколаў падліку галасоў.

11. Дзень галасавання

Напрамак. У заканадаўстве павінны быць апісаныя працэдуры, якія гарантуюць таямніцу галасавання, прадухіляюць злоўжыванні, забяспечваюць празрыстасць падліку галасоў, якія даюць гарантыі дакладнай перадачы вынікаў галасавання.

Абгрунтаванне. Многія тэхнічныя моманты дня выбараў будуць урэгуляваныя ў падзаконных актах (пастановах ЦВК). Але асноватворныя элементы, якія паспрыяюць прадухіленню фальсіфікацый, павінны быць замацаваныя ў кодэксе, у тым ліку для прадухілення палітычна матываваных трактовак палажэння заканадаўства.

Ключавыя палажэнні. *Галасаванне* будзе адбывацца толькі ў дзень выбараў. Для галасавання па-за ўчасткам павінны быць уведзеныя дакладныя крытэрыі. Павінны быць устаноўленыя строгія патрабаванні ў дачыненні да даступнасці выбарчых участкаў для людзей з інваліднасцю. Забарона прысутнасці неўпаўнаважаных асоб на ўчастку.

Падлік і падвядзенне вынікаў. Вынікі галасавання з участкаў і копіі пратаколаў па меры гатоўнасці вывешваюцца на сайце ЦВК. Вышэйстаячая камісія пры знаходжанні сур'ёзных нестыковак у пратаколе УВК павінна прыняць рашэнне аб пераліку. Рашэнне аб пераліку таксама можа быць прынята судом на падставе скаргі. Пералік павінен праходзіць максімальна празрыста.

Усе выбарчыя матэрыялы павінны захоўвацца да заканчэння ўсіх магчымых тэрмінаў абскарджвання.

12. Рэферэндум

Напрамак. Забеспячэнне роўнасці бакоў і прадухіленне злоўжыванняў дзяржавы.

Абгрунтаванне. Гістарычна рэферэндумы праходзілі ў Беларусі па ініцыятыве і кантролі ўладаў і таму новае заканадаўства павінна абмяжоўваць магчымасці дзяржавы маніпуляваць палажэннямі аб правядзенні рэферэндумаў, а таксама пашырыць магчымасці правядзення рэферэндумаў па ініцыятыве грамадзянаў. Асноўнай мэтай павінна быць стварэнне роўных магчымасцяў для прыхільнікаў і праціўнікаў пытання, вынесенага на рэферэндум.

Ключавыя палажэнні. Усе тэрміны па рэферэндуме павінны быць дакладна прапісаныя з тым, каб у дзяржаўных органаў адсутнічала магчымасць прымаць якія-небудзь рашэнні па тэрмінах на сваё меркаванне.

Пры рэгістрацыі ініцыятыўных групаў павінны быць прадугледжаныя палажэнні аб выпраўленні нязначных памылак і недаглядаў. Палажэнні аб праверцы подпісаў павінны быць накіраваныя на ўстанаўленне неабходнай колькасці сапраўдных подпісаў.

Роўнасць магчымасцяў павінна быць гарантаваная як прыхільнікам рэферэндуму, так і апанентам. Палажэнні аб агітацыі для забеспячэння яснасці адносна іх прымяняльнасці да рэферэндуму і належных гарантый роўнасці магчымасцяў і доступу для ўдзельнікаў рэферэндуму павінны быць дакладнымі. Павінна быць прадугледжана дастаткова часу на кампанію. Адміністрацыйныя органы абавязаны прытрымлівацца нейтральнасці. Выкарыстанне дзяржаўных рэсурсаў у мэтах агітацыі павінна быць забаронена. Палітычныя партыі і іх прадстаўнікі, у тым ліку іх абраныя прадстаўнікі ці прадстаўнікі, якія займаюць дзяржаўныя пасады, маюць права прымаць актыўны ўдзел у кампаніі пры ўмове часовага складання з сябе службовых паўнамоцтваў. Да асобаў, якія адказваюць за арганізацыю рэферэндуму і назіранні за ім прымяняюцца абмежаванні на ўдзел у кампаніі.

Павінны быць забяспечаныя роўныя фінансавыя магчымасці. Празрыстасць фінансаў і справаздачнасць павінна быць прадугледжаная аналагічна выбарам.

Павінна быць гарантаваная празрыстасць усяго працэсу рэферэндуму, пачынаючы ад стварэння ініцыятыўных групаў і сканчаючы абвяшчэннем вынікаў.