

**Вибори в умовах пандемії: міжнародний досвід і
рекомендації для України**

План

1. COVID-19: симптоми, шляхи передачі, способи захисту с.3
2. Вплив COVID-19 на вибори: міжнародний аспект с.5
 - 2.1. Відтермінування виборів з точки зору міжнародних стандартів
 - 2.2. Виборчі стратегії держав в умовах пандемії
3. Голосування в умовах COVID-19: технічний аспект с.17
 - 3.1 COVID-19 і нові виборчі технології
 - 3.2. Основні заходи безпеки під час голосування
4. COVID-19 та місцеві вибори в Україні: точки ризику та шляхи захисту. с.26
5. Висновки і рекомендації с.41

1. COVID-19: СИМПТОМИ, ШЛЯХИ ПЕРЕДАЧІ, СПОСОБИ ЗАХИСТУ

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) визначає коронавірусну хворобу COVID19 як інфекційне захворювання, спричинене коронавірусом.¹

За даними ВООЗ більшість людей, заражених COVID-19, відчувають незначні проблеми із диханням, однак одужують, не потребуючи спеціального лікування. У той же час люди похилого віку та особи, які страждають на серцево-судинні захворювання, діабет, хронічні респіраторні захворювання мають більш серйозні проблеми, спричинені COVID-19.

Вірус COVID-19 переважно поширюється через краплі слини або виділення з носа, коли інфікована людина кашляє або чхає, тому, за даними ВООЗ, важливо практикувати дихальний етикет. Одним із способів захисту від COVID-19 є часте миття рук та використання засобів індивідуального захисту, а також зменшення частоти доторків до обличчя.

Станом на сьогодні не існує спеціальних вакцин чи ліків щодо протидії COVID-19.

Найпоширеніші симптоми COVID-19:	Менш поширені симптоми:	Особливо небезпечні симптоми:
лихоманка	загальна слабкість	ускладнення дихання
сухий кашель	біль у горлі	біль або тиск у грудях
втома	кон'юнктивіт	ускладнення руху
	діарея	
	головний біль	
	втрата смаку та запаху	
	висипи на шкірі	

Як правило, час від моменту захворювання до проявлення перших симптомів, складає 5-6 днів, однак може зайняти і до 14 днів. Основним способом передачі COVID-19 є прямий контакт із хворою особою. Передача вірусу відбувається в тих випадках, коли людина перебуває в тісному контакті (у межах 1 метра) із хворою особою, яка має респіраторні симптоми (наприклад, кашель або чхання). Передача вірусу COVID-19 може відбуватися як шляхом прямого контакту із інфікованими людьми, так і шляхом непрямого контакту із тими поверхнями чи предметами, які використовувалися хворою особою.

Для того, щоб запобігти зараженню та сповільнити передачу COVID-19, лікарі рекомендують виконувати такі дії:

- регулярно мити руки з водою та милом або використовувати дезінфектори на основі спирту;

¹ World Health Organization. Coronavirus. Overview. – https://www.who.int/health-topics/coronavirus/coronavirus#tab=tab_1

- дотримуватися дистанції в 1 метр від осіб, які кашляють або чхають;
- уникати доторків до обличчя;
- прикривати рот при чханні чи кашлі;
- залишатися вдома при відчутті симптомів;
- утримуватися від куріння та інших дій, що послаблюють легені;
- уникати великих скупчень людей.

Спалах захворювання COVID-19 розпочався в грудні 2019 року в місті Ухань (провінція Хубей, Китай). Станом на 6 червня 2020 року у світі зафіксовано 6,8 млн. підтверджених випадків захворювання на COVID-19, із них смертельними виявилися 398 тис.

Випадки захворювання на COVID-19 зафіксовані у майже всіх державах світу. В абсолютному значенні найбільше підтверджених випадків захворювання на COVID-19 зафіксовано в США (1,9 млн. осіб), Бразилії (640 тис.), Російській Федерації (440 тис.).

11 березня 2020 року ВООЗ було оголошено пандемію у зв'язку з поширенням у світі коронавірусної хвороби COVID-19. Таким чином COVID-19 було визнано новим захворюванням, що поширилося у світових масштабах і щодо якого відсутній колективний імунітет та ефективні засоби профілактики і лікування.

2. ВПЛИВ COVID-19 НА ВИБОРИ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ

2.1. Відтермінування виборів з точки зору міжнародних стандартів

Ситуація із коронавірусною хворобою COVID-19 мала безпосередній вплив на організацію та проведення виборчих процесів по всьому світу. У період найбільшого поширення COVID-19 (березень-травень 2020 року) у десятках держав було заплановано проведення загальнонаціональних, місцевих виборів чи організацію референдумів. В результаті національним урядам довелося в ручному режимі вирішувати питання щодо проведення виборів під час пандемії.

Ситуація із COVID-19 безпосередньо вплинула на реалізацію одного з основоположних виборчих стандартів, а саме принципу періодичності виборів. Так, відповідно до Міжнародного пакту про громадянські й політичні права²: *«Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:*

- а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;*
- б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців».*

Згідно із статтею 3 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод³: *«Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу».*

Кодекс належної практики у виборчих справах⁴ Венеціанської комісії зазначає наступне: *«Вибори мають проводитися періодично. Загальні вибори, як правило, проводяться з періодичністю в 4-5 років, та президентські вибори можуть проводитися з меншою періодичністю, хоча не рідше, як раз на 7 років».*

Відповідно до Документу Копенгагенської наради⁵ 1990 року: *«Воля народу, виражено вільно і чесно в ході періодичних і справжніх виборів є основою влади і законності будь-якого уряду».*

Практична реалізація принципу періодичності виборів безпосередньо пов'язана із легітимністю повноважень виборних осіб. Адже рішення про відтермінування виборів на більш пізній період має наслідком продовження виконання своїх

² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. – https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043/print

³ Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. – https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535

⁴ Кодекс належної практики у виборчих справах. – <http://www.vyborkom.org/kb/assets/kodeks-naleznoi-praktyky-u-vyboryh-spravah.pdf>

⁵ Документ Копенгагенського совещання Конференції по человеческому измерению СБСЕ. – https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_082/print

владних повноважень особами, обраними на попередніх виборах і таким чином призводить до подовження часу перебування таких осіб при владі. В результаті така ситуація може стати об'єктом політичних спекуляцій і викликати невдоволення громадян, оскільки окремі політики можуть використати ситуацію із COVID-19 як привід для продовження часу свого перебування при владі. Як показує практика, подібні ситуації справді мали місце і викликали критику з боку опозиції. Так, перенесення президентських виборів у Болівії стало підставою для політичного конфлікту, оскільки представники опозиції звинуватили тимчасового президента республіки в спробі втримати владу шляхом відтермінування виборів на пізніший період і небажанні встановити чіткі дати для голосування. Подібні дискусії також виникли в Польщі, де владу, навпаки, звинуватили в спробі провести вибори у заплановані строки фактично не зважаючи на COVID-19.

З іншого боку, проведення виборів має відповідати не лише принципу періодичності, але й сприяти реалізації інших базових виборчих стандартів, а саме відповідати принципам вільних, чесних виборів, які б відбувалися на основі загального, рівного, таємного виборчого права. Періодичні вибори, які проводяться без дотримання інших базових стандартів не можуть вважатися повноцінним голосування громадян і не є справжнім волевиявлення народу.

Як зазначено в Документі Копенгагенської наради: *«Серед елементів справедливості, які необхідні для повноцінного вираження гідності людини, її рівних і невід'ємних прав є проведення вільних виборів, які відбуваються через розумні проміжки часу шляхом таємного голосування і рівноцінної процедури вільного волевиявлення в умовах, які забезпечують на практиці вільне вираження думки виборців при голосуванні за їх представників»*⁶.

Таким чином вибори мають відбуватися не лише з розумною періодичністю, але й в умовах, які забезпечують можливості для вільного голосування громадян. Більше того, вибори мають бути безпечними для громадян і не повинні нести ризиків для їх здоров'я. В умовах пандемії COVID-19 проведення справді вільних, чесних і безпечних виборів є складним завданням і залежить від конкретної епідеміологічної ситуації в тій чи іншій державі та спроможності влади вживати дієві заходи для зниження рівня загрози для громадян. У разі, якщо держава не здатна забезпечити безпеку для власних громадян під час голосування, відтермінування виборів є логічним кроком, попри те, що не в повній мірі дотримується принцип періодичності виборів.

Загалом міжнародне законодавство у сфері виборів станом на сьогодні не є пристосованим до випадків, коли загрозою для організації виборчого процесу є надзвичайні ситуації на кшталт пандемії COVID-19. Підходи та вимоги до

⁶ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. – https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_082/print

відтермінування виборів не є чітко регламентовані і алгоритми дій в таких ситуаціях з точки зору міжнародних виборчих стандартів фактично відсутні. Хоч загалом, з логіки виборчих стандартів, зрозуміло, що проведення виборів в умовах, які не здатні забезпечити справді вільне голосування, не можна вважати реальним процесом волевиявлення громадян.

Більше чітко питання відтермінування виборів регламентоване саме в національному, а не міжнародному законодавстві. Як правило, мова йде про можливість перенесення виборів у зв'язку із ситуацією надзвичайного стану, що призводить до тимчасової неможливості реалізації цілого ряду базових прав людини, в тому числі, права обирати та бути обраним, а, отже, неможливості проведення виборів.

Підсумовуючи, варто зазначити, що міжнародні стандарти виборів, хоч і не в повній мірі дають відповідь на запитання щодо можливого відтермінування виборів у таких ситуаціях як пандемія COVID-19, однак все ж забезпечують загальне розуміння того, що лише проведення вільних, чесних виборів, які сприяють усвідомленому вибору громадян, може вважатися реальним процесом волевиявленням, а тому відтермінування виборів заради дотримання таких принципів є раціональним і допустим кроком. Як зазначено у Кодексі належної практики у виборчих справах: *«Мало, щоб виборче право (у вузькому тлумаченні) просто містило норми, що відповідають європейській спадщині в царині виборів: ці норми слід розглядати як єдиний комплекс і йти, щоб справді гарантувати довіру до виборчих процесів, на вжиття дієвих заходів»*.

2.2. Виборчі стратегії держав в умовах пандемії

Держави, в яких заплановані дати виборів співпали із періодом пандемії, мали два ключові варіанти дсґ: відтермінувати вибори на пізніший строк або ж провести голосування попри ризики COVID-19. Більшість держав обрали перший варіант, однак частина країн все ж намагалися організувати голосування в умовах карантину і деяким це успішно вдалося.

Держави, що відтермінували вибори

За даними Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам⁷ (International IDEA) понад 50 держав світу відтермінували проведення виборів та референдумів у зв'язку із пандемією COVID-19.

В деяких державах було перенесено загальнонаціональні вибори. До прикладу, парламентські вибори в Сербії, Ефіопії, Шрі-Ланці, президентські вибори в Польщі та Болівії. Однак у більшості держав мова йшла саме про перенесення

⁷ IDEA. Global overview of Covid-19 impact on elections. – <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>

низки місцевих виборів. У Великобританії на рік було відтерміновано вибори міського голови Лондона, у Румунії перенесено загальні місцеві вибори, у Франції перенесено другий тур загальних місцевих виборів. У Іспанії, Італії, Австрії, Латвії, Мексиці, Бразилії, Аргентині, Перу, Тунісі, Нігерії, ПАР відтерміновано вибори в окремих місцевих громадах.

У Росії, Вірменії, Італії, Чилі перенесено низку референдумів. У США було відтерміновано проведення праймеріз напередодні виборів Президента, запланованих на листопад 2020 року.



ДЕРЖАВИ, ЩО ПЕРЕНЕСЛИ ГОЛОСУВАННЯ ЧЕРЕЗ COVID-19

Чилі		6501
США		5779
Перу		5707
Іспанія		4850
Великобританія		4313
Вірменія		4186
Італія		3702
Росія		3019
Австрія		2140
Сербія		1429
Румунія		916
Польща		664
Ефіопія		14

Кількість хворих на COVID-19 на 1 млн. жителів*

Великобританія



Уряд Великобританії відтермінував місцеві вибори, заплановані на початок травня 2020 року, на травень 2021 року. Серед іншого було перенесено вибори міського голови Лондона. Як вказано у повідомленні уряду рішення було прийнято після консультацій із медичними експертами у зв'язку зі складною епідеміологічною ситуацією в країні⁸. Виборча комісія Великобританії підтримала рішення уряду відтермінувати вибори, зазначивши, що таке рішення дозволить місцевій владі знизити ризики для виборців і членів комісій, а також сфокусувати зусилля на ефективному наданні державних послуг для громадян⁹.

Румунія



Місцеві вибори в Румунії, заплановані на червень 2020 року, було перенесено у зв'язку із ситуацією з COVID-19. Повноваження місцевих органів влади подовжено до кінця 2020 року. Починаючи із 16 березня в Румунії було введено режим надзвичайного стану.

Іспанія



У зв'язку з COVID-19 було перенесено місцеві вибори в країні Басків та Галісії, заплановані на квітень 2020 року. Варто відзначити, що епідеміологічна ситуація в Іспанії впродовж тривалого часу була однією з найскладніших в Європі. 14 березня уряд Іспанії запровадив режим надзвичайної ситуації в країні.

Сербія



26 квітня у Сербії мали відбутися парламентські вибори. Однак у зв'язку з COVID-19 вибори було перенесено на 21 червня. При цьому впродовж травня, у зв'язку з прийнятими обмеженнями, було заборонено передвиборчі зібрання в закритих приміщеннях. На момент прийняття рішення про перенесення виборів у Сербії нараховувалося 9,5 тис. підтверджених випадків COVID-19.

⁸ Gov.UK. Press release. Postponement of May 2020 elections. – <https://www.gov.uk/government/news/postponement-of-may-2020-elections>

⁹ The electoral commission. Statement on the UK Government's decision to postpone May's polls. – <https://www.electoralcommission.org.uk/media-centre/statement-uk-governments-decision-postpone-mays-polls>

Австрія



Місцеві вибори, що мали відбутися у федеральній землі Форальберг в Австрії 15 березня 2020 року, було відтерміновано у зв'язку з поширенням COVID-19. У березні парламент Австрії прийняв закон щодо протидії COVID-19, який передбачав низку обмежень для громадян, зокрема, щодо заборони збиратися групами понад 5 осіб. Станом на 15 березня, коли мали відбутися місцеві вибори, в Австрії було зафіксовано 800 підтверджених випадків COVID-19.

Італія



Наприкінці березня в Італії мав відбутися референдум щодо скорочення кількості парламентарів, а в травні було заплановано місцеві вибори в низці регіонів країни. Однак, у зв'язку із складною ситуацією з COVID-19, виборчі процеси було відтерміновано. Італія є однією з держав світу, що найбільше постраждали від COVID-19.

Латвія



25 квітня в Латвії мали відбутися позачергові вибори до міської ради м. Рига. Однак у зв'язку з ситуацією із COVID-19 було прийнято рішення відтермінувати голосування. Вибори були перенесені на пізніший термін.

Мексика



У зв'язку з COVID-19 в Мексиці було відтерміновано місцеві вибори в штаті Ідальго, заплановані на 7 червня 2020 року. Наприкінці березня в країні було введено режим надзвичайного стану (на той момент зафіксовано понад 1 тис. підтверджених фактів COVID-19). 31 березня Міністерство охорони здоров'я опублікувало адміністративне рішення щодо заходів протидії COVID-19 та закликала громадян обмежити пересування і залишатися вдома.¹⁰

¹⁰ COVID-19: Federal Government of Mexico Declares State of Emergency and Suspends “Nonessential Activities”. – <https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/20200408-covid-19-federal-government-of-mexico-declares-state-of-emergency-and-suspends-nonessential-activities>

Шрі-Ланка



Виборча комісія Шрі-Ланки прийняла рішення перенести парламентські вибори, заплановані на 25 квітня, на 20 червня 2020 року. На момент прийняття рішення в країні було зафіксовано 300 випадків захворювання на COVID-19¹¹.

Болівія



Позачергові президентські вибори в Болівії були заплановані на 3 травня 2020 року, однак в березні було прийнято рішення про їх перенесення у зв'язку з COVID-19 (на той момент в країні було зафіксованих 19 хворих на COVID-19). Вибори мали вирішити політичну кризу, яка виникла після того як президент країни Ево Моралес, який був при владі 14 років, у листопаді 2019 року пішов у відставку. На момент написання цієї роботи дата проведення президентських виборів не встановлена.

Ефіопія



Проведення парламентських виборів в Ефіопії було заплановано на 29 серпня 2020 року, однак, у зв'язку з COVID-19, голосування було перенесено. На момент прийняття рішення про відтермінування виборів у державі було зафіксовано 25 випадків захворювання на COVID-19.¹²

Держави, які повністю або частково провели вибори в умовах COVID-19

У ході розгортання пандемії COVID-19 у частині держав все ж було організовано виборчі процеси. У деяких державах, як-от Франція та Іран, виборчі процеси було розпочато, однак не завершено. Так, другий тур місцевих виборів у Франції і другий тур парламентських виборів в Ірані було перенесено у зв'язку зі зростанням загрози COVID-19.

З іншого боку, в частині держав виборчі процеси було організовано повністю. Зокрема, парламентські вибори в Ізраїлі, що відбулися на початку березня, а також парламентські вибори в Південній Кореї, проведені в середині квітня. У

¹¹ Sri Lanka election set for June 20, ending possible crisis. – <https://abcnews.go.com/Health/wireStory/sri-lanka-quandary-holding-elections-amid-virus-70237873>

¹² Ethiopia postpones August election due to coronavirus. – <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-election/ethiopia-postpones-august-election-due-to-coronavirus-idUSKBN21I2QU>

Німеччині під час пандемії відбулися місцеві вибори в Баварії, при цьому голосування в другому турі відбувалося за допомогою пошти. Також виборчі кампанії було проведено в Тайвані, Молдові, США, Зімбабве, Канаді, Австралії.¹³ У цих випадках мова йшла не про загальнонаціональні вибори, а про проміжні чи місцеві вибори.



ДЕРЖАВИ, ЩО ПРОВЕЛИ ГОЛОСУВАННЯ В УМОВАХ COVID-19

Німеччина  **2245**

Франція
(1 тур виборів)  **2245**

Іран
(1 тур виборів)  **1984**

Ізраїль  **1521**

Республіка Корея  **228**

** станом на 4 червня

Франція



15 березня на території Франції було заплановано проведення чергових місцевих виборів. На момент голосування у державі було зафіксовано 4,5 тис. випадків захворювання на COVID-19 і було вжито заходів протидії пандемії. Зокрема, закрито громадські заклади та заборонено масові заходи. Попри це, було прийнято рішення, що вибори мають відбутися і не будуть перенесені.

¹³ IFES. Elections Held Amid COVID-19. – <http://www.electionguide.org/digest/post/17597/>

Уряд звернувся до виборців з проханням використовувати власні кулькові ручки при здійсненні волевиявлення, дотримуватись дистанції не менше, ніж один метр під час візиту на виборчі дільниці, а також одягати медичну маску на обличчя таким чином, щоб особу виборця можна було розпізнати.¹⁴

Попри це вже 17 березня президент Франції Е. Макрон оголосив про введення нових карантинних обмежень, зокрема, й щодо відтермінування другого туру місцевих виборів. Відповідно другий тур виборів, запланований на 22 березня, не відбувся.

Із понад 35 тис. громад 30 тис. обрали своїх представників під час голосування у першому турі виборів, а тому голосування в другому турі для таких громад не було передбачено. Однак у решті 5 тис. громад другий тур виборів був необхідним. Зокрема, другий тур місцевих виборів мав відбутися в таких містах як Париж, Ліон, Марсель.

Після проведення дискусій щодо нової дати виборів, було встановлено, що голосування в другому турі відбудеться 28 червня. Про це заявив прем'єр-міністр Франції Едуард Філіпп.¹⁵ Усі виборці повинні на час голосування бути в масках. Крім того, Наукова Рада Франції закликала владу ініціювати проведення дослідження щодо стану захворювань на COVID-19 за 15 днів до дня голосування.

Іран



В Ірані перший тур парламентських виборів відбувся 21 лютого. На момент виборів у країні вже було зафіксованих перших хворих на COVID-19, однак було прийнято рішення провести голосування.

Вибори парламенту Ірану відбуваються за двотуровою мажоритарною системою: у разі, якщо кандидат набирає менше 25% голосів виборців у першому турі, відбувається другий тур голосування, в який потрапляють два кандидати із найбільшим відсотком набраних голосів.

Другий тур виборів мав відбутися 17 квітня, проте, в зв'язку з COVID-19, голосування було перенесено на 11 вересня.

¹⁴ Ткаченко І. Європейські вибори під час пандемії: до чого варто готуватися Україні восени 2020 року. – <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/04/7/7108431/>

¹⁵ France to hold final round of local elections on June 28 after Covid-19 delay. – <https://www.france24.com/en/20200522-france-to-hold-final-round-of-local-elections-on-june-28-after-covid-19-delay>

Німеччина



15 березня в Німеччині було заплановано проведення місцевих виборів у федеральній землі Баварія. Вибори відбувалися у розпал COVID-19. На момент виборів у країні було зафіксовано 4 тис. випадків захворювання на COVID-19. Попри це виборчий процес не було зупинено і голосування відбулося.

Серед вжитих заходів безпеки: дозвіл для виборців приносити із собою власні ручки і надання членам комісій елементів індивідуального захисту, зокрема, захисних рукавиць. Також дільниці було забезпечено засобами дезінфекції.

Вибори в Баварії проходять за двотуровою системою. Повторне голосування відбулося 29 березня. З метою захисту від COVID-19 було прийнято рішення, що голосування відбудеться повністю за допомогою пошти.

Варто відзначити, що голосування поштою було доступне для німецьких виборців і раніше, тому в цьому випадку не довелося суттєво змінювати виборчі процедури.

Республіка Корея



15 квітня у Республіці Корея відбулися парламентські вибори. Попри загрозу COVID-19 було прийнято рішення, що вибори будуть проведені. На момент голосування в країні було зафіксовано 10 тис. випадків захворювання на COVID-19. Голосування було організовано на 14 тис. дільниць. Всього в Республіці Корея проживає 51 млн. осіб.

Національна виборча комісія розробила правила дотримання протиепідеміологічних вимог на дільницях, якими мали послуговуватися громадяни. Так, виборцям було обов'язково потрібно мати на обличчі захисні маски та використовувати одноразові рукавиці, які одразу після голосування було необхідно утилізувати. Також важливо було використовувати дезінфектор, дотримуватися норм соціальної дистанції (для цього на кожній дільниці було проведено спеціальні розмежувальні лінії) і пройти перевірку температури на вході. Тих громадян, у яких температура тіла перевищувала 37,5 градусів, спрямовували в окремі тимчасові кабінки для голосування, де проводилася постійна дезінфекція.

Для 70 тисяч громадян, які перебувають на карантині, уряд надав тимчасовий дозвіл залишити місце перебування пішки або на власному авто на період із 17:20 до 19:00 години, без затримки на інші справи й під контролем спеціальної

моніторингової служби, щоб проголосувати одразу після закриття дільниць о 18 годині. Особи, хворі на коронавірус, мали змогу взяти участь у голосуванні через електронну пошту, зареєструвавшись до кінця березня, або проголосувавши на восьми дострокових виборчих дільницях, створених при медичних центрах по всій країні.

Задля зменшення кількості людей на дільницях було проведено дострокове голосування, яке практикується в Республіці Корея з 2013 року. 10-11 квітня, за даними ЦВК, цим правом скористалися 11,74 мільйонів громадян — рекордна, порівняно з попередніми виборами, кількість.¹⁶

З огляду на COVID-19 голосування громадян Республіки Корея з понад 50 держав світу було обмежено чи скасовано. Загалом через пандемію коронавірусу не відкрилися виборчі дільниці у 93 дипломатичних представництвах, розташованих у 57 країнах світу.

Ситуація із COVID-19 також змінила підходи до проведення агітації. Кандидати повинні були уникати мітингів і рукостискань, відмовитися від традиційних святкових і гучних заходів та дотримуватися вимог щодо соціальної дистанції.

Показово, що участь в парламентських виборах взяла рекордна за два останні десятиліття кількість громадян – 66,2% виборців.

Ізраїль



2 березня в Ізраїлі відбулися парламентські вибори. Напередодні голосування Міністерство охорони здоров'я виступило із заявою про те, що участь в голосуванні є безпечною для громадян Ізраїлю.

Однак щодо громадян, які нещодавно повернулися з-за кордону, було вжито додаткових заходів безпеки. Оскільки такі особи перебували на карантині, то для них було організовано спеціальні можливості для голосування. Зокрема, вказані громадяни (мова йшла про понад 5,5 тис. громадян) отримали можливість проголосувати на 16 спеціальних дільницях, створених у межах держави.

Голосування на таких дільницях відбувалося згідно з спеціальним порядком: Члени виборчих комісій були одягнуті в спеціальний захисний одяг, а виборці перебували на дільницях в хірургічних масках та рукавицях.

¹⁶ Бутирська Н. Пандемія пандемією, а вибори — за розкладом. – https://dt.ua/international/pandemiya-pandemiyeyu-a-vibori-za-rozkladom-344972.html?fbclid=IwAR14Urk_dCbXJL-IMCPRa4dOGvS3a8NUD3FFbkJ1RT5VCmhdgwkAR4KJstU

Австралія



29 березня в Австралії відбулися місцеві вибори в штаті Квінсленд. Виборчою комісією штату було розроблено рекомендації щодо заходів безпеки під час голосування. Зокрема, виборчі комісії мали бути забезпечені засоби дезінфекції, виборцям було рекомендовано використовувати власні ручки для голосування, відстань між громадянами не мала перевищувати 1,5 метри, а охочі могли проголосувати за допомогою механізмів дострокового голосування.

3. ГОЛОСУВАННЯ В УМОВАХ COVID-19: ТЕХНІЧНИЙ АСПЕКТ

3.1. COVID-19 і нові виборчі технології

Ситуація із COVID-19 спровокувала дискусію щодо нових форм голосування на виборах, оскільки організація особистого голосування громадян на виборчих дільницях за своєю природою є доволі схильною до поширення COVID-19. Адже мова йде про особистий контакт громадян між собою та перебування в одному приміщенні впродовж певної кількості часу. Враховуючи, що участь у виборах можуть брати десятки мільйонів громадян, така ситуація природньо є небезпечною з точки зору ризиків поширення COVID-19.

З огляду на існуючі загрози, в низці держав, в яких заплановані вибори співпали із пандемією COVID-19, розпочалися дискусії щодо запровадження нових форм голосування. Зокрема, щодо можливості проведення голосування за допомогою мережі Інтернет або шляхом голосування поштою.

Варто відзначити, що такі дискусії відбувалися в рамках більш широких питань, пов'язаних із особливостями життя суспільств в умовах пандемії, коли ризики персонального контакту є суттєвими, а особисті контакти людей обмеженими. Ситуація із COVID-19 мала значний вплив на економічні процеси в усьому світі, сприяючи переведенню бізнесу та роботи державних структур у дистанційний формат. Більш активне використання Інтернет технологій, різного роду онлайн-платформ, засобів дистанційного зв'язку стало одним із наслідків COVID-19. Питання виборів також знаходиться в цій площині.

Попри популярність тези про важливість впровадження механізмів Інтернет голосування, її практична реалізація виглядає як доволі складне і неоднозначне рішення. За даними Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) впровадження Інтернет голосування суттєво знижує контроль виборчих адміністрацій за процесом голосування, а доцільність використання цієї технології має залежати від відповідей на питання щодо вартості системи, її ефективності, довіри до неї та рівня безпеки у конкретно взятій державі. При цьому мова йде не лише про захист від кіберзагроз, але й потребу в захисті персональних даних виборців. Теза про те, що Інтернет голосування гарантовано збільшує явку виборців також є перебільшенням, а нерозуміння громадянами принципів роботи системи онлайн-голосування лише сприятиме недовірі до неї.¹⁷

Інтернет голосування справді виглядає як вдале рішення для певних категорій громадян (виборці, які голосують за кордоном, військовослужбовці, члени дипломатичних представництв, громадяни з обмеженими можливостями), однак

¹⁷ IFES. Considerations on Internet Voting: An Overview for Electoral Decision-Makers. – https://www.ifes.org/sites/default/files/considerations_on_internet_voting_an_overview_for_electoral_decision-makers.pdf

в загально національному масштабі такий підхід містить значні ризики. Не дивно, що впродовж останнього часу низка держав відмовилися від переходу на систему онлайн-голосування на виборах. Так, у 2019 році Литва відмовилися від ідеї введення онлайн-голосування на виборах через зростаючі загрози кібератак і факти втручання Російської Федерації у вибори інших країнах, у Фінляндії відмовилися від системи Інтернет голосування через неможливість забезпечити таємницю голосування і можливості виборчих фальсифікацій, у Франції і Норвегії урядові структури дійшли висновків, що система онлайн-голосування є вразливою до кіберзагроз і втілити її захист буде досить складно.

Таким чином практична реалізація механізмів онлайн-голосування як відповідь на COVID-19 є складним рішенням, яке потребує детального врахування всіх за і проти такого кроку, а також значної кількості часу, який має бути виділено на розробку і тестування системи. Впровадження онлайн-голосування за кілька місяців до виборів виглядає як нереалістичне завдання.

Розуміючи можливі труднощі, низка держав вирішили на час пандемії вдатися до інших альтернативних механізмів, найпопулярнішим із яких виявилось голосування за допомогою пошти. Так, другий тур місцевих виборів у Баварії в Німеччині під час пандемії COVID-19 було проведено виключно шляхом голосування поштою (щоправда такі механізми вже раніше використовувалися в країні і не були новими для громадян Німеччини). Інша ситуація в Польщі та Російській Федерації, де ситуація з COVID-19 мала наслідком прийняття нових законодавчих змін, які запровадили голосування поштою як частину виборчих механізмів.

Російська Федерація



У Російській Федерації, у зв'язку з пандемією COVID-19, було відтерміновано референдум щодо змін до Конституції, запланований на 22 квітня. Як було зазначено, голосування відкладено до покращення епідеміологічної ситуації в країні.

Одночасно було розпочато дискусію щодо запровадження нових форм голосування. 13 травня Державною Думою Російської Федерації було прийнято закон, що передбачає можливість дистанційного голосування на виборах. 23 травня закон було підписано президентом.

Закон передбачає, що в ході проведення виборів в органи державної влади, місцевого самоврядування, під час організації референдумів може використовуватися процедура голосування поштою, а також шляхом дистанційного електронного голосування (голосування без використання

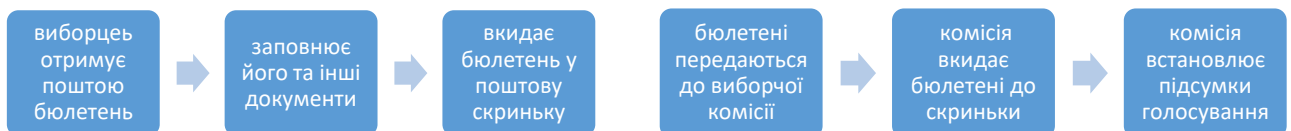
друкованого бюлетеня за допомогою спеціального програмного забезпечення). Також передбачено можливість дочасного голосування виборців.¹⁸

Польща



6 квітня польський Сейм ухвалив законодавчі зміни, якими передбачив новий порядок голосування на виборах президента, а саме можливість голосування в умовах пандемії COVID-19 за допомогою пошти.

Законопроектом передбачено, що виборцю не потрібно подавати спеціальної заяви для того, щоб проголосувати поштою. Голосування мало відбуватися у вказаний день без перерви, з 6.00 години до 20.00. Алгоритм голосування було передбачено наступний:



- за сім днів до дня голосування визначений поштовий оператор надсилає виборцям, відповідно до їх виборчої адреси, спеціальні виборчі пакети, в які входять: 1. Зворотний конверт; 2. Виборчий бюлетень; 3. Конверт для виборчого бюлетеня; 4. Інструкція щодо заочного поштового голосування; 5. Декларація виборця, що засвідчує його особисте таємне голосування. На виборчому бюлетені має бути розміщено знак (захисне маркування), що забезпечує його автентичність і справжність;
- після отримання пакету документів виборець має заповнити їх і проголосувати. Для цього виборець заповнює бюлетень, вкладає його в конверт для голосування, заклеює, вкладає його в зворотній конверт із підписаною декларацією;
- виборець самостійно вкидає заповнений конверт або передає через іншу особу не раніше ніж о 6.00 і не пізніше 20.00 в день голосування у спеціально підготовлену поштову скриньку в населеному пункті, який є його виборчою адресою;
- запаковані конверти із бюлетенями надсилаються до виборчої комісії, де вони вкидаються у виборчу скриньку. Конверти перед цим не відкриваються. Зворотні конверти надсилаються поштовим оператором до гмінної виборчої комісії в день виборів постійно від початку голосування й до 23.00;

¹⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005230002?index=0&rangeSize=1>

- виборча комісія перевіряє доставлені зворотні конверти, зокрема, підтверджує ім'я та прізвище виборця та звіряє із даними, що містяться у списку виборців. Гмінна виборча комісія, після визначення результатів виборів, складає протокол про підсумки голосування та подає його до окружної виборчої комісії. Після цього встановлюються остаточні результати виборів по країні.

Визначений поштовий оператор під час виконання завдань із доставки виборчої документації звільняється від зобов'язання надавати інші поштові послуги. Викрадання бюлетеня або декларації карається позбавленням волі на строк до 3 років.

Законодавчі зміни були проголосовані в Сеймі Польщі 6 квітня, однак під час голосування в Сенаті 5 травня їх не було підтримано. Проте вже 7 травня нові зміни було прийнято і підтримано рішення, що вибори президента все ж відбудуться дистанційно – за допомогою голосування поштою (відповідний закон було підписано президентом). На момент написання роботи точна дата виборів невідома.

3.2. Основні заходи безпеки під час голосування

Як відомо з медичних досліджень, основний спосіб передачі COVID-19 – це особистий контакт з інфікованою особою, коли вірус передається шляхом потрапляння до організму дихальних крапель інфікованої особи. Також відомо, що впродовж певної кількості часу вірус може залишатися на поверхнях предметів, а тому існує ризик захворювання через контакти із певними матеріалами (час активності вірусу на поверхні залежить від матеріалу, про який йде мова).

З огляду на це ключові стратегії держав під час організації виборів в умовах COVID-19 повинні включати в себе мінімізацію особистих контактів виборців між собою, а також зменшення випадків використання одних і тих же предметів різними особами.

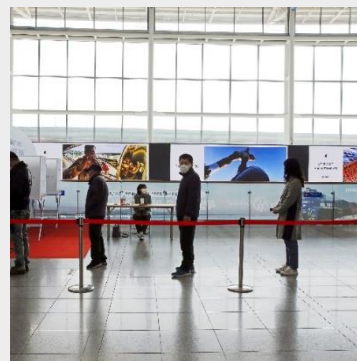
Для досягнення таких цілей використовується ряд заходів, основними із яких є: регулярне прибирання та проведення дезінфекції в приміщенні виборчих дільниць, перебування виборців на дільницях в захисних масках, дотримання соціальної дистанції між громадянами (не менше 1 метра), перевірка температури виборців на вході у дільницю, наявність у приміщенні для голосування засобів гігієни (мило, вода, антисептичні засоби для рук), використання виборцями власних ручок, відмова від розміщення виборчих дільниць у приміщеннях, де проживають особи з підвищеним ризиком захворювання на COVID-19 (зокрема, особи старшого віку), відмова виборців від рукоштовань та інших способів фізичного контакту під час перебування на

дільниці, здійснення контролю щодо максимальної кількості громадян, які одночасно знаходяться в приміщенні для голосування.

Особливості голосування також мають бути передбачені для осіб, які перебувають на карантині, а також громадян із підтвердженим захворюванням на COVID-19. Серед заходів, які можуть використовуватися: дистанційне голосування (голосування за місцем перебування), голосування на звичайних виборчих дільницях після закінчення голосування решти громадян, голосування на спеціальних виборчих дільницях із посиленням рівнем захисту.

Нижче описано основні заходи безпеки, які використовувалися в Республіці Корея, США та Австралії.

Заходи безпеки у зв'язку з COVID-19¹⁹: досвід Республіки Корея на парламентських виборах 15 квітня 2020 року	
Голосування виборців, які не мають підтвердженого захворювання на COVID-19	Виборці, які не мають підтвердженого захворювання на COVID-19, голосують на звичайних виборчих дільницях: - виборці, що перебувають на дільниці, одягнені в маски; - відстань між виборцями не менше 1 метра; - працівники дільниці перевіряють температуру виборців на вході в дільницю; - виборці зі звичайною температурою (нижче 37,5 градусів по Цельсію) дезінфікують руки антисептичними засобами та одягають рукавиці, які видаються на вході у виборчу дільницю; - в цілях ідентифікації працівники на дільниці інструктують виборців повільно опускати маски; - не знімаючи рукавиць, виборчі ставлять підпис у списку виборців, отримують бюлетені, заповнюють їх у кабінках для голосування і викидають у скриньки; - виборці викидають рукавиці у корзину на виході з дільниці. Виборці із температурою вище 37,5 градусів голосують в спеціальних тимчасових виборчих кабінках, що знаходяться в спеціальній зоні за межами дільниці. Відповідна примітка про голосування робиться в списку виборців. Після голосування кабінки для голосування, а також використане обладнання дезінфікуються. Працівники виборчої комісії та спостерігачі одягнені в маски і рукавиці. Особи, відповідальні за перевірку температури, одягнені в маски, захисні костюми та медичні рукавиці.



¹⁹ National election commission of the republic of Korea. Election Management in Response to COVID-19. – <https://drive.google.com/file/d/1qDS1kX1Y2XK42NbKdnaur90r8yTiim8O/view>

	
Голосування виборців, які мають підтверджене захворювання на COVID-19	Для виборців із підтвердженим захворюванням на COVID-19 було запропоновано два варіанти голосування: голосування за місцем знаходження або голосування на спеціальних дільницях для дострокового голосування. 1) голосування за місцем знаходження Такий підхід передбачає можливість голосування осіб, хворих на COVID-19, поза межами виборчих дільниць, а саме в: - місцях їх проживання, де такі особи знаходяться на самоізоляції; - під час перебування таких осіб в лікарні; - у центрах догляду. За звичай така процедура застосовується до осіб, які не здатні самостійно пересуватися, а тому голосують за місцем їх перебування. Однак у зв'язку з пандемією її було застосовано і щодо осіб із підтвердженим захворюванням на COVID-19. Підтвердження потреби в голосуванні виборців зобов'язані надати компетентні органи (до прикладу, директор лікарні чи центру догляду). Виборці під час голосування зобов'язані мати на собі маску та одноразові рукавиці (в тому числі під час отримання бюлетенів). Заповнені бюлетені запаковуються в конверти і через відповідальних осіб доставляються до виборчих скриньок. 2) голосування на спеціальних дільницях для дострокового голосування Процедуру голосування на спеціальних дільницях передбачено для виборців, у яких було виявлено COVID-19 після завершення реєстрації для голосування за місцем перебування, а також для пацієнтів із легкими симптомами хвороби, які перебувають в центрах догляду і можуть самостійно пересуватися. Всього було обрано 8 центрів догляду, в яких було розміщено спеціальні дільниці. Голосування відбувалося як дострокове за кілька днів до загальної дати виборів (10-11 квітня, тоді як основна дата виборів – 15 квітня). Виборчі дільниці працювали від 4 до 8 годин залежно від кількості виборців в центрі. Можливість проголосувати в центрах догляду отримали не лише виборців, хворі на COVID-19, але й медичний та технічний персонал, що здійснює догляд. Однак час голосування для цих категорій відрізнявся. Виборці прибували на дільниці в індивідуальному порядку, щоб уникнути контактів з іншими хворими. Використовувалися маски, дезінфектори для рук та рукавиці. Після заповнення бюлетеня поміщався до спеціального конверту, який дезінфікувався після голосування. У ході голосування на дільниці перебували голова комісії, чотири члени комісії та два або більше спостерігачів. Для них використовувався спеціальний захисний одяг.

	Обладнання, що використовувалося під час голосування після закінчення голосування проходило дезінфекцію та стерилізацію. 
Голосування виборців, які перебувають на карантині	Особливості голосування було передбачено для громадян, які перебували у близькому контакті із хворими на COVID-19, а також осіб, які повернулися напередодні виборів з-за кордону і чия пересування було обмежено станом на день голосування. Державні службовці, які відповідальні за осіб, що перебувають на карантині, встановлюють контакт із виборцем щодо його намірів взяти участь у виборах та повідомити відповідну виборчу комісію за день до голосування. Із виборцем узгоджується час його прибуття на дільницю і повідомляються особливості голосування. Виборці, що перебувають на карантині, прибувають на дільницю ближче до її закриття (6 година вечора), отримують спеціальний квиток і чекають запрошення проголосувати. Після закінчення загального голосування (6 година вечора) члени комісії встановлюють у постійно провітрюваному місці тимчасову кабінку для голосування. Один з членів комісії за 10 хвилин до закінчення голосування одягає спеціальний захисний костюм і сприяє голосуванню громадян, що прибули. Для участі в голосуванні виборці, які перебувають на карантині, запрошуються індивідуально. Їм видаються бюлетені, конверти і направляються до кабінки для голосування. Виборці використовують дезінфектори для рук, маски і рукавиці (після використання їх викидають у корзину на виході з дільниці). Предмети, із якими контактували виборці, проходять дезінфекцію. Під час голосування присутні спостерігачі, які мають знаходитися на відстані щонайменше двох метрів від особи, яка голосує. Щоб дістатися до дільниці, виборці мали використовувати власний автомобіль або йти пішки (використання громадського транспорту заборонено). Виборців супроводжували представники влади або ж їх рух відстежувався за допомогою спеціального мобільного додатку. На виборах 15 квітня понад 60 тис. виборців перебували на карантині, із них проголосували 13 тис. 

Центром з контролю та профілактики захворювань США²⁰ також було розроблено рекомендації щодо голосування в умовах COVID-19.

Серед них:

- переконатися, що виборчі дільниці не знаходяться в приміщеннях закладів догляду за людьми старшого віку та медичних закладах догляду;
- використовувати методи голосування, що мінімізують особистий контакт виборців (до прикладу, голосування поштою);
- заохочувати методи дочасного голосування для того, щоб зменшити кількість громадян, які голосують в день виборів;
- заохочувати громадян прибувати на дільницю не в годину пік;
- членам комісій, які мають симптоми захворювання, необхідно залишатися вдома;
- практикувати засоби особистої гігієни: переконатися, що на виборчій дільниці є мило, вода та дезінфектори для рук на основі 60% спирту;
- практикувати регулярне очищення поверхонь, з якими найчастіше контактують виборці: столи для реєстрації, дверні ручки, крани;
- проводити дезінфекцію приладів, пов'язаних із голосуванням (машин для голосування, ноутбуків, клавіатури);
- дотримуватися соціальної дистанції і уникати скупчень виборців на дільниці;
- збільшити відстань між кабінками для голосуваннями;
- закликати виборців відмовитися від рукоштовань та інших способів фізичного контакту під час перебування на дільниці.

²⁰ CDC. Recommendations for Election Polling Locations. – <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/election-polling-locations.html>

Рекомендації щодо заходів безпеки під час голосування²¹ також було розроблено виборчою комісією штату Квінсленд (Австралія), де в березні 2020 року було проведено місцеві вибори.

Серед них:

- де можливо, мають бути забезпечені дезінфектори для рук для потреб виборців та членів комісій;
- необхідне регулярне прибирання поверхонь на виборчій дільниці;
- виборці мають дотримуватися соціальної дистанції: знаходитися на відстані 1.5 метра один від одного і уникати рукостискань;
- кандидатам рекомендовано дотримуватися соціальної дистанції при наданні виборцям агітаційних матеріалів;
- виборцям рекомендується мати власні ручки для голосування;
- доступною є процедура дострокового голосування. Виборцям рекомендується скористатися нею і уникати прибуття на дільниці в години пік (як правило, це час в обід та ближче до закінчення голосування). Час для дострокового голосування було збільшено;
- члени комісій мають спостерігати за кількістю осіб, які одночасно перебувають на дільниці;
- столи для видачі бюлетенів та кабінки для голосування мають бути розміщені на значній відстані один від одного з урахуванням можливостей приміщення для голосування;
- для організації голосування виборчою комісією залучається додатковий персонал, який має слідкувати за чергами на виборчій дільниці та надавати допомогу в голосуванні для громадян старшого віку;
- виборцям, які голосують за допомогою пошти, рекомендується заповнювати та надсилати заповнений бюлетень відразу при його отриманні;
- для певних категорій громадян доступне телефонне голосування, зокрема, для осіб, які мають відповідну рекомендацію лікаря або перебувають на ізоляції у зв'язку з COVID-19.

²¹ Electoral commission Queensland. 2020 elections – Covid-19 protection measures. – https://www.ecq.qld.gov.au/data/assets/pdf_file/0016/9304/Fact-Sheet-2020-elections-COVID-19-protection-measures-19032020.pdf

4. COVID-19 ТА МІСЦЕВІ ВИБОРИ В УКРАЇНІ: ТОЧКИ РИЗИКУ ТА ШЛЯХИ ЗАХИСТУ

У жовтні 2020 року в Україні заплановано проведення чергових місцевих виборів. Згідно зі ст. 141 Конституції України: *«Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах»*.

Попри низку спекуляцій щодо теми можливого відтермінування виборів, українське законодавство передбачає можливість перенесення виборів лише за умови введення воєнного чи надзвичайного стану. З огляду на це, відтермінування чергових місцевих виборів станом на сьогодні виглядає малореальним кроком. Представники правлячої в Україні партії «Слуга Народу» на початку травня також підтвердили, що вибори відбудуться в жовтні 2020 року.

Однак варто відзначити, що залишається відкритим питання щодо належного фінансування виборчого процесу. Адже внаслідок пандемії COVID-19 було зменшено загальні видатки на проведення місцевих виборів. Так, внаслідок рішення Верховної Ради України видатки на проведення виборів було зменшено на понад 1 млрд. грн. (всього було заплановано витратити понад 2 млрд. грн.).

З огляду на те, що чергові місцеві вибори швидше за все відбудуться в жовтні 2020 року (якщо не буде введено воєнного чи надзвичайного стану), варто розглянути ключові рекомендації, які можуть бути використані у разі загострення епідеміологічної ситуації в державі.

При цьому варто врахувати, що Україна вже має певний досвід проведення виборів в умовах пандемії COVID-19. Мова йде про організацію виборчого процесу у ході проміжних виборів народного депутата в одномандатному виборчому окрузі № 179 у Харківській області, що відбулися 15 березня 2020 року. За кілька днів до дня голосування, а саме 12 березня, в Україні було введено карантин. Попри це вибори не було скасовано і голосування відбулося у визначений строк.

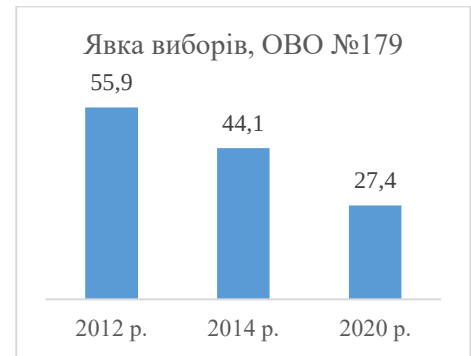
Для належної організації виборчого процесу Центральною виборчою комісією було введено низку заходів безпеки, пов'язаних із ризиком поширення COVID-19. Серед них:

Рекомендації ЦВК окружній виборчій комісії:
- у разі надання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування інформаційних матеріалів щодо захисту від вірусних інфекцій, профілактики інфікування коронавірусом та його поширення забезпечити розміщення їх у приміщеннях дільничних виборчих комісій та приміщеннях для голосування;

- довести до відома дільничних виборчих комісій рекомендації Міністерства охорони здоров'я України щодо захисту від вірусних інфекцій, профілактики інфікування коронавірусом та його поширення;
- під час організації прийняття та розгляду документів дільничних виборчих комісій, встановлення підсумків голосування запобігати значному скупченню людей
дільничним виборчим комісіям:
- під час організації проведення голосування у приміщенні для голосування з дотриманням вимог Закону України "Про вибори народних депутатів України" щодо присутності відповідних осіб у приміщенні для голосування запобігати значному скупченню людей;
- у разі скупчення людей у приміщенні для голосування під час проведення голосування рекомендувати виборцям очікувати за межами цього приміщення;
- під час організації голосування у приміщенні для голосування та за місцем перебування виборців передбачити користування членами дільничних виборчих комісій індивідуальними засобами захисту;
- дотримуватися рекомендацій Міністерства охорони здоров'я України щодо захисту від вірусних інфекцій, профілактики інфікування коронавірусом та його поширення, зокрема, проводити періодичне провітрювання в приміщенні для голосування;
- рекомендувати членам виборчих комісій здійснювати під час проведення голосування, підрахунку голосів виборців та встановлення підсумків голосування власну (індивідуальну) термометрію
обласній, районним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування:
- забезпечення надання дільничним виборчим комісіям інформаційних матеріалів щодо захисту від вірусних інфекцій, профілактики інфікування коронавірусом та його поширення для їх розміщення у приміщеннях дільничних виборчих комісій та приміщеннях для голосування;
- проведення дезінфекції приміщень для голосування та приміщень виборчих комісій з дотриманням санітарних вимог та рекомендацій Міністерства охорони здоров'я України до початку підготовчого засідання дільничних виборчих комісій та періодично протягом дня голосування;
- забезпечення виборчих комісій індивідуальними засобами захисту, антисептичними засобами, засобами термометрії;
- забезпечення виборців індивідуальними засобами захисту, антисептичними засобами в приміщеннях для голосування;
- організація оперативного реагування та надання медичної допомоги в день голосування

Однією з особливостей виборчого процесу стали спроби з боку окремих кандидатів відтермінувати вибори у зв'язку з оголошенням в Україні карантину. Так, напередодні дня виборів від імені одного з кандидатів поширювалася маніпулятивна інформація про нібито заборону проведення голосування у зв'язку з COVID-19.

Попри подібну інформацію, голосування було проведено і результати виборів встановлено. Однак варто відзначити значне зниження явки виборців. Участь в голосуванні взяли лише чверть виборців – 27% (40 тис. із 146 тис.). Це значно нижче, ніж в попередні роки (у 2014 р. явка склала – 44%, 2012 р. – 55%).



Загалом, при оцінці ризиків проведення виборів в умовах пандемії COVID-19, варто враховувати, що виборчий процес є значно ширшим поняттям, аніж лише день голосування. Підготовка до виборів в умовах пандемії має включати не лише підготовку до безпосередньо дня голосування, але й вжиття заходів безпеки, що стосуються в цілому роботи виборчих адміністрацій, діяльності суб'єктів виборчого процесу, безпеки проведення агітаційної діяльності та інших напрямків.

Варто звернути увагу на те, що спеціальні виборчі процедури мають бути застосовані до голосування виборців, які мають на момент виборів підтверджені випадки захворювання на COVID-19, а також осіб, які перебувають на карантині. Серед можливих варіантів голосування, які застосовувалися в інших державах (зокрема, у Республіці Корея), наступні:

Голосування осіб, хворих на COVID-19



- ☐ голосування за місцем перебування виборців
- ☐ голосування на спеціальних дільницях із підвищеним рівнем безпеки

Голосування осіб, які перебувають на карантині



- ☐ голосування на звичайних дільницях після решти виборців

У Республіці Корея процедура голосування за місцем перебування виборця могла застосовуватися до осіб, хворих на COVID-19, які перебували на момент голосування в лікарні, в місцях свого проживання на самоізоляції або в центрах догляду. Підтвердження щодо неспроможності виборця взяти участь у приміщенні дільниці були зобов'язані надати компетентні органи (до прикладу, директор лікарні чи центру догляду). Під час голосування виборці зобов'язувалися перебувати в масці та рукавицях (в тому числі, під час отримання бюлетенів). Заповнені бюлетені запаковувалися в конверти і доставлялися до виборчих скриньок.

Інший варіант – голосування виборців, хворих на COVID-19, у приміщенні спеціальних виборчих дільниць. У разі такого голосування має бути вжито підвищених гарантій безпеки, зокрема, члени комісій та інші особи повинні перебувати у спеціальному захисному обладнанні. Конкретні вимоги до захисних костюмів та методів індивідуального захисту мають бути встановлені Міністерством охорони здоров'я. Голосування варто організувати в індивідуальному порядку і не допускати випадків контактування хворих виборців між собою. Голосування осіб в приміщенні спеціальних виборчих дільниць (до прикладу, в лікарнях чи спеціальних центрах догляду) може застосовуватися до громадян, які є хворими на COVID-19, але при цьому здатні самостійно пересуватися і мають легкі симптоми хвороби, а також для осіб, в яких було виявлено COVID-19 після завершення реєстрації для голосування за місцем перебування. У Республіці Корея таке голосування відбувалося як дострокове (за кілька днів до основної дати виборів) на восьми виборчих дільницях, що були обрані в межах країни. Участь в ньому також могли взяти члени технічного та медичного персоналу, які працювали у відповідних центрах догляду. Час голосування таких осіб і громадян, хворих на COVID-19 відрізнявся.

Для виборців, які зобов'язані на момент виборів, знаходитися на карантині, може бути передбачено процедуру голосування на звичайних виборчих дільницях після закінчення голосування решти виборців. У Республіці Корея представники державних органів завчасно контактували із виборцями, які перебували на карантині, щодо їх намірів взяти участь у виборах. Після цього встановлювався час прибуття таких виборців на дільницю. Виборцям, які перебували на карантині, було заборонено використовувати громадський транспорт: вони мали дістатися до дільниці пішки або на власному автомобілі.

Нижче наведено перелік потенційно небезпечних процедур на місцевих виборах в Україні, а також рекомендації щодо можливих варіантів дій з метою недопущення поширення COVID-19. Частина рекомендацій потребують законодавчих змін, інші – можуть бути реалізовані без участі законодавчого органу. При цьому варто враховувати, що конкретні рішення щодо захисту від COVID-19 мають прийматися з огляду на існуючу епідеміологічну ситуацію в країні та ризики, пов'язані із поширенням коронавірусу, а також розглядатися після профільних консультацій із Міністерством охорони здоров'я.

ВИБОРИ І COVID-19: ТОЧКИ РИЗИКУ



Висування кандидатів

- проведення масових з'їздів партій



Реєстрація кандидатів, довірених осіб, спостерігачів

- подання та отримання документів від виборчих комісій (особистий контакт із членами комісій)



Реєстрація виборців

- черги та скупчення виборців у ході зміни місця голосування



Робота виборчих комісій

- участь у роботі комісій осіб, вразливих до COVID-19 (особи старшого віку, громадяни із серцево-судинними захворюваннями, діабетом);
- участь у роботі комісій медичного персоналу



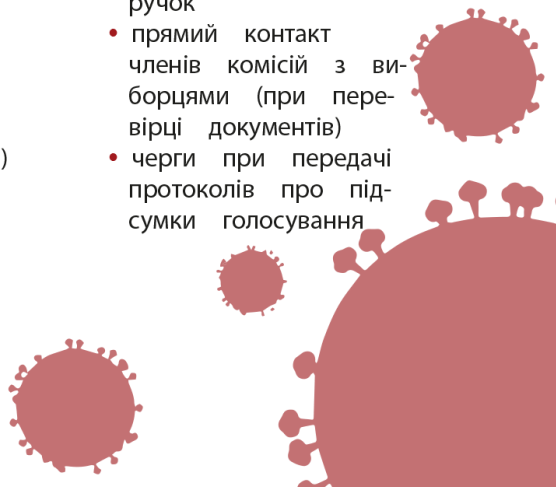
Агітація

- спільні фото кандидатів із виборцями
- виборчі рукоштовтання
- агітація від "дверей до дверей"
- надання виборцям товарів і послуг (роздача продуктових наборів)
- проведення масових агітаційних заходів (концерти, спортивні змагання, дитячі свята)
- проведення мітингів, пікетів, демонстрацій;
- роздача агітаційних матеріалів у людних місцях (біля метро, на базарах)



Голосування на виборчій дільниці

- черги та скупчення громадян в ході голосування
- використання традиційних кабінок для голосування
- використання спільних ручок
- прямий контакт членів комісій з виборцями (при перевірці документів)
- черги при передачі протоколів про підсумки голосування



Діяльність виборчих комісій

- Участь у роботі виборчих комісій

Традиційно значна кількість членів виборчих комісій в Україні – це люди похилого віку. За даними ЦВК на виборах президента України 2019 року 36% членів окружних виборчих комісій були особами віком від 51 до 70 років²². Тобто, кожен третій. У дільничних комісіях цей показник може бути ще вищим. Особливо що стосується сільської місцевості та невеликих міст. При цьому самі ці категорії громадян мають підвищений ризик захворювання COVID-19.



Рекомендації



У разі ускладнення епідеміологічної ситуації в країні громадянам, уразливим до захворювання на COVID-19 (люди похилого віку, особи із серцево-судинними захворюваннями, хворі на діабет) варто відмовитися від роботи у виборчих комісіях. Політичним партіям та кандидатам варто завчасно потурбуватися про наявність достатньої кількості осіб, готових до роботи у виборчих комісіях. Крім того, у певних випадках варто рекомендувати відмовитися від роботи в комісіях медичним працівникам, які могли раніше контактувати зі хворими на COVID-19.

- Проведення засідань виборчих комісій

Основною формою роботи виборчих комісій є їх засідання. Засідання комісії скликається з обов'язковим повідомленням усіх членів комісії про час, місце проведення засідання та його порядок денний. Засідання виборчої комісії є повноважним за умови присутності на ньому більше половини її складу. В умовах пандемії COVID-19 існує ризик щодо неможливості проведення засідань комісії в звичному режимі. Відповідно існує потреба в запровадженні інших можливих форм проведення засідань.

Рекомендації



Варто передбачити, що засідання виборчих комісій, зокрема, Центральної виборчої комісії, можуть відбуватися у дистанційному форматі, зокрема, у режимі відеоконференції. Подібна практика в Україні використовується щодо засідань парламентських комітетів, які, у зв'язку

²² ЦВК. Вибори президента України 2019. Аналітика. – <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp065pt001f01=719.html>

з COVID-19, було переведено у дистанційний режим роботи. Такий підхід дозволить уникнути ситуації із можливим блокуванням роботи комісій внаслідок загострення епідеміологічної ситуації в державі.

Висування та реєстрація кандидатів

- Висування кандидатів місцевими організаціями партії

Висування кандидатів місцевими організаціями партії проводиться на партійних зборах або конференції. Часто це є показово масовим заходом, в якому бере участь керівництво партії, члени політичної сили, кандидати від політичної сили. Участь в заході можуть брати представники ЗМІ та члени виборчих комісій. Потенційно мова йде про сотні або навіть тисячі осіб, які знаходяться в одному приміщенні впродовж тривалого часу і щодо яких існує ризик поширення COVID-19.



Рекомендації



З метою зниження ризиків захворювання на COVID-19 варто переглянути підходи до проведення з'їздів політичних партій щодо висування кандидатів. Найбільш пріоритетним варіантом виглядає проведення з'їздів у дистанційному форматі із дотримання вимог законодавства щодо доступу до таких заходів (зокрема, представників ЗМІ та членів комісій). У разі проведення з'їздів у форматі масового зібрання мають бути дотримані основні заходи безпеки у зв'язку з COVID-19, а саме збереження соціальної дистанції між учасниками та наявність засобів індивідуальної безпеки (маски, антисептичні засоби).

- Подання документів для реєстрації кандидатів

Упродовж періоду виборів суб'єктам виборчого процесу неодноразово необхідно подавати певні види документів і, в результаті, особисто контактувати із представниками виборчих комісій. Зокрема, це стосується осіб, які мають намір бути зареєстрованими в якості кандидатів. До прикладу, кандидати, що балотуються шляхом самовисування, можуть бути зареєстровані лише за умови особистого пред'явлення ними документів, що вимагаються Виборчим Кодексом, а також надання особисто підписаних заяв про самовисування та згоду на оприлюднення біографічних відомостей. В результаті потенційні кандидати регулярно контактують із членами виборчих комісій, надаючи та отримуючи від них певні види документів.



Рекомендації



Подання документів для реєстрації кандидатів, а також будь-який інший обмін документацією має супроводжуватися необхідними засобами захисту в ситуації загрози COVID-19. Необхідно уникати ситуації скупчення значної кількості осіб в одному приміщенні, тому подача документів має відбуватися без посторонніх осіб. Потенційні кандидати і члени комісій повинні мати необхідні засоби індивідуального захисту задля зменшення ризиків зараження, а також дотримуватися елементів соціальної дистанції. Як альтернативний варіант варто розглянути механізми електронної подачі документів, що дозволить уникнути прямого контакту між кандидатами та членами комісій. Варто відзначити, що на останніх чергових місцевих виборах 2015 р. в Україні було зареєстровано понад 200 тис. кандидатів у депутати у виборчих списках партій і понад 10 тис. кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів.

- Подання документів для реєстрації довірених осіб кандидатів, офіційних спостерігачів, подання щодо кандидатур до складу виборчих комісій

Рекомендації



Як і у випадку з реєстрацією кандидатів, механізми подання документів для реєстрації довірених осіб кандидатів, офіційних спостерігачів, внесення подань щодо кандидатур до складу виборчих комісій мають бути вдосконалені з огляду на ризики поширення COVID-19. Використання механізмів дистанційної подачі документів є одним з шляхів для мінімізації ризиків поширення COVID-19. Це ж може стосуватися подання до виборчих комісій скарг та фінансової звітності про використання коштів виборчих фондів.

Ведення передвиборчої агітації

- Ведення агітації, що передбачає безпосередній контакт з виборцями

На місцевих виборах, на відміну від виборів загальнонаціональних, більш активно використовуються методи агітації, пов'язані із безпосереднім контактом кандидатів та їх агітаторів із виборцями. Зокрема, активно використовуються елементи виборчої кампанії, засновані на так званому принципі «від дверей до дверей», також поширеними є практики виборчих рукоштовань, спільних фото виборців з кандидатами тощо.



Рекомендації



У разі загострення епідеміологічної ситуації в країні кандидатам варто відмовитися від проведення таких форм агітації, що передбачають безпосередній контакт кандидатів із виборцями (зокрема, під час спільних фото виборців із кандидатами, практики виборчих рукостискань, використання елементів виборчих кампаній, заснованих на так званому принципі «від дверей до дверей»).

- Ведення агітації, що супроводжується наданням для виборців товарів

На місцевих виборах частою є практика надання виборцям з боку кандидатів певних видів товарів. Досить часто така діяльність має ознаки непрямого підкупу виборців. Серед товарів, які найчастіше роздаються виборцям: продуктові набори, будівельні матеріали, ліки, календарі, спортивний інвентар. Заходи із роздачі товарів носять масовий характер, часто вони супроводжується значними чергами.

- Ведення агітації, що супроводжується наданням для виборців послуг

Частою практикою на місцевих виборах також є надання виборцям від імені кандидатів певних видів послуг. До прикладу, за підтримки кандидатів організовується діяльність так званих мобільних приймалень лікарів, які проводять у різних населених пунктах медичну перевірку громадян: безкоштовну діагностику зору, перевірку тиску тощо. Такими послугами, як правило, користується досить значна кількість виборців, особливо громадян старшого віку.



Рекомендації



Задля зменшення ризиків поширення COVID-19 кандидатам варто обмежити діяльність, що супроводжується наданням для виборців певних видів товарів чи послуг (зокрема, продуктових наборів та іншої матеріальної допомоги). При цьому варто враховувати, що отримувачами такої допомоги найчастіше є громадяни старшого віку, які перебувають в зоні ризику з точки зору поширення COVID-19.

- Проведення масових заходів (концерти, спортивні змагання, показ кінофільмів тощо)

Проведення масових заходів на підтримку кандидатів є однією з найпоширеніших форм агітації. Зокрема, це включає проведення концертів із залученням відомих виконавців, що відбуваються за сприяння кандидатів, організацію вистав, спортивних змагань, дитячих свят, показ кінофільмів, проведення мітингів, походів, демонстрацій та ін. Така діяльність широко поширена на місцевому рівні і відповідні заходи відвідує значна кількість громадян.



Рекомендації



Враховуючи наявну епідеміологічну ситуацію в державі, кандидатам варто утриматися від проведення заходів агітації, що передбачають масові скупчення громадян (проведення концертів за участю відомих виконавців, організацію спортивних подій, дитячих свят тощо). Агітаційні заходи на кшталт проведення зустрічей з виборцями мають супроводжуватися дотриманням норм соціальної дистанції між учасниками, наявністю у виборців та організаторів засобів індивідуального захисту (маски, рукавиці, антисептичні засоби), а також доступністю у відповідних приміщеннях засобів дезінфекції для використання всіма учасниками.

- Роздача агітаційних матеріалів

Одним із традиційних елементів виборчої кампанії є роздача виборцям агітаційних матеріалів від імені кандидатів (виборчих листівок, плакатів, інших друкованих агітаційних матеріалів). Як правило, такі матеріали поширюються у найбільш людних місцях – біля приміщень станцій метрополітену, на місцевих базарах тощо.



Рекомендації



Під час пандемії COVID-19 діяльність із роздачі для виборців агітаційних матеріалів має відбуватися з дотриманням норм соціальної дистанції та за умови наявності засобів захисту від поширення COVID-19 (маски, рукавиці).

Політичним партіям і кандидатам варто відмовитися від залучення до роздачі агітаційних матеріалів та іншої агітаційної діяльності осіб, що мають підвищений ризик захворювання до COVID-19 (зокрема, людей старшого віку).

Альтернативною формою агітації може стати проведення заходів, що передбачають дистанційний формат роботи (до прикладу, активне використання такої форми агітації як публічні дебати, використання можливостей теле та радіо реклами, поширення агітаційних матеріалів в Інтернет-виданнях, донесення інформації до громадян за допомогою соціальних мереж).

Реєстрація виборців

- Зміна виборчої адреси громадян

Процедура зміни виборчої адреси є одним із механізмів забезпечення можливостей голосування для більш широких категорій громадян. Зокрема, для внутрішньо переміщених осіб та внутрішніх трудових мігрантів, які не мають фізичної можливості проголосувати за місцем їх постійної реєстрації. Потенційно мова йде про кілька мільйонів громадян, для яких є актуальною така процедура. Для того, щоб змінити виборчу адресу, громадяни мають здійснити певний алгоритм дій: зокрема, звернутися до відділу ведення реєстру виборців, надати певні види документів (наприклад, договір про оренду житла в тому населеному пункті, де виборець планує проголосувати) та підготувати відповідну заяву. Досвід реалізації подібних процедур показує, що громадяни схильні відкладати подачу необхідних документів на останні дні визначеного строку, внаслідок чого у відділах ведення реєстру виборців утворюються значні черги, в яких громадяни можуть перебувати впродовж значної кількості часу, що створює серйозні ризики для поширення COVID-19.



Рекомендації



Згідно із Виборчим кодексом виборець має можливість подати заяву щодо зміни виборчої адреси до органу ведення державного реєстру виборців як у паперовій, так і в електронній формі з використанням мережі Інтернет. Подання заяв в електронній формі дозволить уникнути ризиків поширення COVID-19 в разі загострення епідеміологічної ситуації в державі.

Виборцям, які особисто планують подавати заяву щодо зміни виборчої адреси, варто завчасно підготувати пакет документів і подати його до органу ведення реєстру виборців. Період, протягом якого дозволяється змінити виборчу адресу, є доволі значним (на місцевих виборах 2020 року змінити адресу можна із 1 липня), тому виборцям не варто відкладати подання документів на останні дні, визначені для такої процедури. Як показує практика, в останні дні прийому документів в органах ведення ДРВ можуть мати місце значні черги та скупчення громадян.

Голосування на виборчій дільниці

- Місцерозташування дільниці

Розташування виборчих дільниць у приміщеннях, де перебувають особи, які мають підвищений ризик захворювання на COVID-19, є одним з ризиків проведення виборів в умовах пандемії.

Рекомендації



Виборчі дільниці не рекомендується розміщуватися в приміщеннях, де перебувають або проживають громадяни із підвищеним ризиком захворювання на COVID-19. Зокрема, це стосується перебування людей старшого віку (до прикладу, в геріатричних пансіонатах, закладах догляду тощо). Також важливо, щоб приміщенням належним чином провітрювалося і було достатньо просторим.

- **Виборчий інвентар**

Важливе значення з точки зору ризиків поширення COVID-19 під час голосування має інвентар, який використовується на дільниці. Це включає столи для реєстрації виборців, кабінки для голосування, прилади для голосування, якими користуються виборці та ін. Багаторазове використання одних і тих же предметів різними виборцями може сприяти поширенню COVID-19. При цьому певні матеріали мають більшу схильність до сприяння поширенню вірусу, аніж інші.



Рекомендації



- приміщення виборчих дільниць мають бути забезпечені індивідуальними засобами захисту та антисептичними засобами, що перешкоджають поширенню COVID-19;
- приміщення мають регулярно провітрюватися;
- розміщення виборчого інвентарю має відбуватися з урахуванням вимог соціальної дистанції (варто збільшити відстань між кабінками для голосування, столами для реєстрації);
- предмети виборчого інвентарю та приміщення для голосування варто регулярно очищати та дезінфікувати протягом дня голосування;
- варто уникати використання традиційних кабинок для голосування, які передбачають багаторазовий контакт громадян із тканиною, що розміщується на вході в кабінку;
- виборцям варто використовувати під час голосування власні ручки для голосування;
- з метою зниження ризиків поширення COVID-19 варто розглянути механізми розміщення певного бар'єру між членами виборчої комісії та виборцями (зокрема, під час видачі бюлетеня та перевірки в списку виборців). Як варіант можуть використовуватися аналоги захисного скла чи захисної плівки;
- на дільниці варто розмістити інформаційні плакати, які закликають громадян дотримуватися засобів індивідуального захисту і пояснюють необхідні алгоритми дій.

- **Вимоги до осіб, присутніх на дільниці**

У день голосування на виборчій дільниці присутні не лише виборці та члени виборчих комісій, але й спостерігачі та інші суб'єкти виборчого процесу. У певних ситуаціях, особливо в години пікового навантаження, на дільницях можуть утворюватися черги, що підвищує ризики поширення COVID-19. Щодо присутності спостерігачів, то останні президентські і парламентські вибори засвідчили значне зростання кількості зареєстрованих організацій, що планували здійснювати спостереження за виборами. Так, у порівнянні із президентськими виборами 2014 року на виборах 2019 року кількість організацій-спостерігачів зросла в 13 разів.



Рекомендації



- у разі загострення епідеміологічної ситуації варто передбачити наявність на вході до приміщень виборчих дільниць осіб, які здійснюватимуть термометрію виборців за допомогою спеціальних засобів. Виборці із підвищеною температурою (як правило, більше 37,5 градусів) не повинні голосувати з іншими виборцями. Одним із варіантів дій є голосування таких осіб після закінчення голосування решти виборців у спеціальних виборчих кабінках, які мають проходити обов'язкову дезінфекцію після кожного такого використання;
- періодичну термометрію впродовж дня варто проводити для осіб, які постійно знаходяться на дільниці (членів виборчих комісій, спостерігачів);
- у приміщенні виборчих дільниць має бути забезпечено вимоги щодо соціальної дистанції осіб (відстань між виборцями має складати не менше 1 метра). Для зручності відповідні позначки можуть бути нанесені в приміщенні виборчої дільниці. Також має бути вжито заходів щодо запобігання значному скупченню громадян;
- виборці та особи, присутні на дільниці (члени виборчих комісій, спостерігачі) мають під час перебування на дільниці використовувати індивідуальні засоби захисту (захисні маски і рукавиці для членів комісій, маски – для виборців);
- з метою уникнення скупчень громадян варто закликати виборців рівномірно голосувати впродовж дня, приходячи на дільницю у визначені години. Зокрема, громадянам із підвищеним ризиком захворювання на COVID-19 варто проголосувати у час, відмінний від решти виборців (до прикладу, вранці).

- Підрахунок голосів та передача документів до комісій вищого рівня

Передача документації про підсумки голосування до комісій вищого рівня доволі часто є затяжним процесом, який супроводжується значними чергами та скупченням громадян.

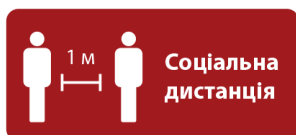


Рекомендації



Територіальним виборчим комісія варто організувати процес передачі документації про встановлення підсумків голосування з урахуванням вимог щодо соціальної дистанції між представниками виборчих комісій. Варто уникати скупчень громадян та використовувати засоби індивідуального захисту. У приміщенні комісій, що здійснюють прийом документації, мають бути наявні антисептичні засоби. Також рекомендовано здійснювати заходи термометрії осіб, залучених до процесу передачі виборчої документації (членів комісій, спостерігачів).

ГОЛОСУВАННЯ НА ДІЛЬНИЦЯХ: ЗАХОДИ БЕЗПЕКИ



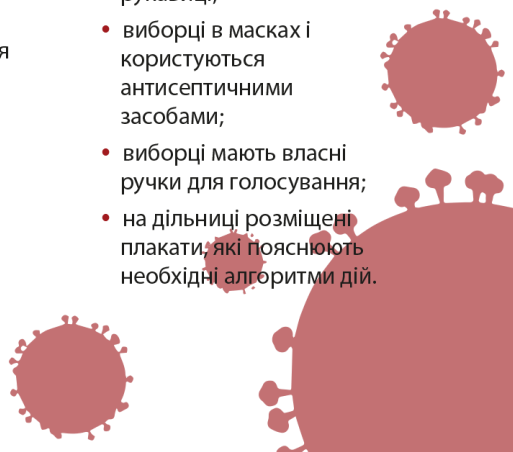
- відстань між виборцями не менше 1 метра;
- виборці голосують в різний час, немає черг;
- виборці, вразливі до COVID-19 голосують у вказані години (вранці);
- збільшено відстань між кабінками для голосування;
- між членами комісії і виборцям може бути розміщено певний бар'єр



- приміщення дільниці забезпечені індивідуальними засобами захисту та антисептичними засобами;
- приміщення регулярно провітрюються;
- виборчий інвентар регулярно очищається та дезінфікується;
- традиційні виборчі кабінки не використовуються



- на вході в дільницю перевіряють температуру;
- температуру членів комісій і спостерігачів перевіряють періодично;
- члени комісій використовують маски та рукавиці;
- виборці в масках і користуються антисептичними засобами;
- виборці мають власні ручки для голосування;
- на дільниці розміщені плакати, які пояснюють необхідні алгоритми дій.



ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Міжнародний досвід

1. Розгортання пандемії у зв'язку з коронавірусною хворобою COVID-19 суттєво вплинуло на організацію та проведення виборів по всьому світу. Понад 50 держав відтермінували голосування на більш пізній період. Зокрема, було перенесено парламентські вибори в Сербії, Ефіопії, Шрі-Ланці, президентські вибори в Польщі та Болівії. У Великобританії та Румунії відтерміновано місцеві вибори. У Російській Федерації, Італії, Чилі перенесено низку референдумів. У США відтерміновано проведення президентських праймеріз.
2. Відтермінування виборів на більш пізній період, а в деяких державах і на досі невизначений час, стало серйозним викликом з точки зору міжнародних стандартів виборів. У Великобританії вибори міського голови Лондона було відтерміновано на рік, у Румунії повноваження місцевих органів влади було подовжено до кінця року, у Шрі-Ланці парламентські вибори перенесено на два місяці. У низці держав тема можливого відтермінування виборів супроводжувалося значними скандалами. Зокрема, у Болівії опозиція звинуватила тимчасового президента республіки в спробі втримати владу шляхом відтермінування виборів, у Польщі, навпаки, президента звинуватили в спробі провести голосування у заплановані строки фактично за будь-яку ціну, не зважаючи на ситуацію із COVID-19.
3. Відтермінування виборів поставило під питання реалізацію міжнародного принципу періодичності виборів, адже мова йшла про подовження строку перебування при владі раніше обраних осіб. У той же час варто розуміти, що проведення виборів має відповідати не лише принципу періодичності, але й сприяти реалізації інших базових виборчих стандартів, а саме відповідати принципам вільних, чесних виборів, які б відбувалися на основі загального, рівного, таємного виборчого права. Періодичні вибори, які проводяться без дотримання інших базових стандартів не можуть вважатися повноцінним голосування громадян і не є справжнім волевиявлення народу. З огляду на це вибори мають відбуватися не лише з розумною періодичністю, але й в умовах, які забезпечують можливості для вільного голосування громадян, а виборчий процес має бути максимально безпечним для всіх суб'єктів виборчого процесу та не повинен нести ризиків для їх здоров'я.
4. Попри існуючі ризики окремі держави не відмовилися від проведення виборів і провели голосування в умовах пандемії. При цьому частині країн все ж довелося визнати неспроможність організувати виборчий процес, а тому вибори були проведені частково. Так, у Франції в середині березні відбувся перший тур місцевих виборів, в Ірані, наприкінці лютого, – вибори парламенту, однак завершити виборчий процес не вдалося і другий тур голосування в обох державах було відтерміновано. З іншого боку, Республіка Корея, Німеччина, Австралія та Ізраїль є прикладами держав, які провели вибори в умовах пандемії. Щоправда

голосування в цих державах відбувалося в різні періоди і з урахування різної складності епідеміологічної ситуації. Якщо в Ізраїлі на момент голосування фактично не було підтверджених хворих на COVID-19 (особливості голосування було передбачено лише для громадян, які перебували на карантині), то в Республіці Корея – мова йшла про тисячі хворих виборців.

5. Для проведення голосування в умовах пандемії державам довелося вжити спеціальних заходів безпеки, які мали унеможливити поширення COVID-19 серед населення. У Республіці Корея було підвищено засоби індивідуального захисту виборців: громадяни мали дотримуватися соціальної дистанції, використовувати маски і рукавиці, на дільницях проводилася регулярна дезінфекція, було розроблено спеціальні алгоритми голосування для виборців, хворих на COVID-19 і громадян, які перебували на карантині. Результатом голосування стала рекордна явка – участь у виборах взяли 66% громадян. В Ізраїлі для голосування осіб, які перебували на карантині, було облаштовано спеціальні виборчі дільниці із підвищеним рівнем захисту. У Німеччині другий тур місцевих виборів відбувся шляхом голосування поштою.
6. Ситуація із COVID-19 стала поштовхом для дискусій щодо введення нових форм голосування. Зокрема, голосування за допомогою мережі Інтернет. Подібні дискусії виникли на фоні загального зростання ролі цифрових технологій та засобів дистанційного зв'язку під час пандемії. Однак, попри зовнішню привабливість ідеї Інтернет голосування, таке рішення потребує детального зваження всіх за і проти, оскільки запровадження онлайн-голосування містить низку серйозних ризиків. Зокрема, це питання, пов'язані із кібербезпекою та захистом даних, унеможливленням підкupu виборців та використанням інших недоброчесних технологій для впливу на голосування виборців, підтримка довіри громадян до нових механізмів і результатів виборів в цілому. Враховуючи ці фактори, низка держав упродовж останніх років відмовилися від ідеї введення онлайн-голосування (зокрема, Литва, Фінляндія, Норвегія, Франція).
7. Альтернативним варіантом до традиційного голосування на дільниці та неоднозначного онлайн-голосування стало голосування за допомогою засобів поштового зв'язку. З огляду на ситуацію із COVID-19 низка держав публічно обговорювали можливість запровадження голосування поштою. У Російській Федерації та Польщі відповідні нововведення набули статусу законодавчих змін і стали частиною виборчого законодавства. Голосування поштою, як і онлайн голосування, здатне уникнути традиційних ризиків, пов'язаних із поширенням COVID-19, однак має бути належним чином організовано і відповідати міжнародним стандартам виборів. Як і голосування за допомогою мережі Інтернет, голосування за допомогою пошти є уразливим до різного роду маніпуляцій та тиску на виборців, а спроможність належним чином організувати процес прямо залежить від якості роботи національних поштових служб.

Рекомендації

8. Україна є однією з держав, на виборчі процеси в яких може вплинути ситуація із поширенням COVID-19. У жовтні 2020 року в Україні заплановано проведення чергових місцевих виборів. Участь в останніх місцевих виборах 2015 року взяли понад 13 млн. громадян, а голосування відбувалося на майже 30 тис. виборчих дільниць. Враховуючи значну кількість громадян, які залучені до організації та проведення голосування (як виборці, кандидати, їх представники, члени комісій, спостерігачі) та непрогнозовану епідеміологічну ситуацію, державі варто завчасно напрацювати базові рекомендації та варіанти дій у разі загострення ситуації із поширенням COVID-19. Створення конкретних протоколів захисту під час виборчого процесу має стати результатом консультацій між Верховною Радою, Кабінетом міністрів України, Центральною виборчою комісією та Міністерством охорони здоров'я України. Реалізація нових заходів безпеки потребуватиме додаткового бюджетного фінансування, що є особливо актуальним питанням з огляду на те, що раніше парламент зменшив загальне фінансування місцевих виборів.
9. Україна є однією з держав, що мають певний досвід проведення виборів в умовах пандемії. Так, 15 березня в Харківській області в ОВО №179 відбулися проміжні вибори народного депутата. Вибори відбувалися в умовах початку карантину в Україні і ситуація з COVID-19 мала лише опосередкований вплив на виборчий процес. Тим не менше вибори супроводжувалися маніпуляціями з боку окремих кандидатів, які вимагали зупинити підготовку до голосування, а в результаті волевиявлення громадян було зафіксовано вкрай низьку явку: проголосували лише 27% громадян (у 2014 р. – 44%, 2012 р. – 55%).
10. У рамках підготовки до проведення місцевих виборів в Україні в умовах можливого загострення пандемії COVID-19 варто звернути увагу на різні аспекти виборчого процесу, які потребують підвищеної уваги. Ці питання включають не лише день голосування, але й особливості роботи виборчих комісій, процедури висування та реєстрації кандидатів, проведення передвиборчої агітації, умови роботи виборчих дільниць та підготовки до дня голосування. ЦВК варто розробити Кодекс поведінки виборця, в якому надати інформацію щодо особливостей голосування громадян в умовах COVID-19. Важливо, щоб такий документ було розроблено в доступній формі і завчасно розміщено для ознайомлення виборців.
11. Під час виборчого процесу в умовах пандемії варто уникати масових скупчень громадян та безпосереднього контакту осіб між собою. Такі форми агітації як проведення передвиборчих концертів, організація спортивних змагань, дитячих свят, показ кінофільмів, проведення мітингів, походів, демонстрацій є потенційно небезпечними з точки зору поширення COVID-19. Відповідна агітаційна діяльність може бути обмежена з урахуванням епідеміологічної ситуації в державі. Зустрічі з виборцями варто проводити із використанням засобів

індивідуального захисту (маски, дезінфектори) та зі збереженням соціальної дистанції між учасниками. Проведення публічних заходів кандидатів має відповідати рекомендаціям МОЗ щодо захисту від вірусних інфекцій.

12. Ризики поширення COVID-19 можуть виникати внаслідок надання виборцям певних видів товарів чи послуг з боку кандидатів: зокрема, під час масової роздачі продуктових наборів, що часто супроводжується значними чергами та скупченнями громадян. Крім того, поширеними практиками на місцевих виборах є показові рукостискання між кандидатами і виборцями, а також проведення спільних фотосесій, що також містить суттєві ризики поширення COVID-19.
13. Діяльність виборчих комісій має відбуватися з урахуванням вимог, пов'язаних із COVID-19. Так, у разі неможливості проведення засідань комісій за їх місцезнаходженням варто надати юридичну можливість проводити засідання комісій у дистанційному форматі (до прикладу, у форматі відеоконференцій). У зв'язку з пандемією схожі механізми роботи раніше було запроваджено щодо проведення засідань парламентських комітетів.
14. Політичним партіям варто розробити такі алгоритми висування кандидатів, які б не передбачали проведення масових з'їздів партій і могли відбуватися в дистанційному форматі із дотриманням виборчого законодавства.
15. Підходи до обміну документацією між виборчими комісіями та суб'єктами виборчого процесу варто модернізувати, передбачивши альтернативну форму подачі документів (в режимі онлайн). Це стосується реєстрації кандидатів, їх довірених осіб, офіційних спостерігачів. Також відповідні механізми можуть використовуватися під час підготовки скарг та подання фінансової звітності кандидатів.
16. Окрему увагу варто приділити залученню до виборчого процесу осіб, що мають підвищений ризик захворювання на COVID-19 (особи старшого віку, особи, які страждають на серцево-судинні захворювання, діабет, хронічні респіраторні захворювання). Зокрема, залучення таких осіб до роботи у виборчих комісіях, до роботи спостерігачами, проведення агітаційної діяльності (до прикладу, роздачі агітаційних матеріалів) може бути ризикованим кроком з огляду на можливість поширення COVID-19. При цьому ситуація ускладнюється тим, що значна частина членів комісій в Україні – це особи старшого віку (особливо в ДВК сільської місцевості та невеликих містах). Крім того, небажаним може бути залучення до роботи в комісіях медичних працівників, які безпосередньо контактували із хворими на COVID-19.
17. Організація процесу голосування в день виборів має базуватися на дотриманні таких принципів як збереження соціальної дистанції, проведення заходів дезінфекції та наявність засобів індивідуального захисту. Голосування має відбуватися з урахуванням вимог соціальної дистанції – відстань між виборцями не повинна бути меншою, ніж 1 метр. Процес голосування має бути організовано в такий спосіб, щоб уникнути черг і скупчень виборців. Громадянам старшого віку варто проголосувати в час, відмінний від більшості виборців (до прикладу,

вранці). Розміщення виборчого інвентарю має відповідати вимогам щодо соціальної дистанції: відстань між виборчими кабінками має бути збільшено. Між членами комісії і виборцям може бути розміщено певний бар'єр.

18. Приміщення виборчих дільниць мають бути забезпечені індивідуальними засобами захисту та антисептичними засобами. Приміщення повинні провітрюватися. Виборчий інвентар впродовж дня варто регулярно очищати та дезінфікувати. Варто уникати використання традиційних кабінки для голосування, які мають підвищений ризик поширення COVID-19.
19. У разі загострення епідеміологічної ситуації варто передбачити наявність на вході до приміщень виборчих дільниць осіб, що здійснюватимуть термометрію виборців. Періодичну термометрію впродовж дня варто проводити для членів виборчих комісій і спостерігачів. Виборці та особи, які присутні на дільниці, мають використовувати індивідуальні засоби захисту (захисні маски, рукавиці). Під час голосування виборцям варто використовувати власні ручки для голосування.
20. Окремі механізми голосування мають бути передбачені для виборців, які мають підтверджені захворювання на COVID-19. Серед можливих варіантів: голосування за місцем перебування виборців та голосування на спеціальних виборчих дільницях із підвищеними заходами безпеки. Окремі механізми голосування також мають стосуватися виборців, які перебувають на момент виборів на карантині. Можливим варіантом є голосування таких громадян на звичайних виборчих дільницях, однак після закінчення часу голосування інших громадян.