# ВИБОРИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ: міжнародний досвід і рекомендації для України

Цей посібник підготовлено за підтримки Фонду Конрада Аденауера в Україні. Висловлені в ньому погляди можуть не збігатися з позицією Фонду.

© Всеукраїнська громадська організація „Комітет виборців України”, 2020

# Зміст

**1. COVID-19: СИМПТОМИ, ШЛЯХИ ПЕРЕДАЧІ, СПОСОБИ ЗАХИСТУ** ..... 4

**2. ВПЛИВ COVID-19 НА ВИБОРИ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ** ..... 6

2.1. Відтермінування виборів з точки зору міжнародних стандартів ..... 6

2.2. Виборчі стратегії держав в умовах пандемії ..... 8

**3. ГОЛОСУВАННЯ В УМОВАХ COVID-19: ТЕХНІЧНИЙ АСПЕКТ** ..... 16

3.1. COVID-19 і нові виборчі технології ..... 16

3.2. Основні заходи безпеки під час голосування ..... 19

**4. COVID-19 ТА МІСЦЕВІ ВИБОРИ В УКРАЇНІ: РИЗИКИ Й СПОСОБИ ЗАХИСТУ** ..... 25

**5. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ** ..... 39

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

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) визначає коронавірусну хворобу COVID-19 як інфекційне захворювання, спричинене коронавірусом[1].

За даними ВООЗ, більшість людей, заражених COVID-19, відчувають незначні проблеми з диханням, однак одужують, не потребуючи спеціального лікування. Водночас у людей похилого віку та осіб, які страждають на серцево-судинні захворювання, діабет, хронічні респіраторні захворювання, COVID-19 спричиняє серйозніші проблеми.

Вірус COVID-19 переважно поширюється через краплі слини або виділення з носа, коли інфікована людина кашляє або чхає, тому, як інформує ВООЗ, важливо практикувати дихальний етикет. Щоб убезпечитися від зараження COVID-19, необхідно часто мити руки й використовувати засоби індивідуального захисту, а також зменшити частоту доторків до обличчя.

Станом на сьогодні немає спеціальних вакцин чи ліків для 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 прояву перших симптомів становить 5-6 днів, однак цей проміжок може сягати й 14 днів. Основний спосіб передачі COVID-19 — безпосередній контакт із хворою особою. Зараження відбувається в тих випадках, коли людина перебуває в тісному контакті (у межах 1 м) із хворою особою, яка має респіраторні симптоми (наприклад, кашель або чхання). Крім ситуації безпосередньої взаємодії з інфікованими, вірус може передаватися й унаслідок непрямого контакту із тими поверхнями чи предметами, які використовувалися хворою особою.

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;
- дотримуватися дистанції в 1 метр від осіб, які кашляють або чхають;
- уникати доторків до обличчя;
- прикривати рот під час чхання чи кашлю;
- залишатися вдома в разі появи симптомів;
- утримуватися від куріння та інших дій, що послаблюють легені;
- уникати великих скупчень людей.

Спалах захворювання на 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, із них смертельними виявилися 398 тисяч.

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

11 березня 2020 року у зв'язку з поширенням у світі коронавірусної хвороби COVID-19 ВООЗ оголосила пандемію. Таким чином, COVID-19 визнано новим захворюванням, яке розповсюдилося у світових масштабах,до якого немає колективного імунітету та бракує ефективних засобів профілактики й лікування.

# 2.
# ВПЛИВ COVID-19 НА ВИБОРИ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ

## 2.1. Відтермінування виборів з точки зору міжнародних стандартів

Ситуація з коронавірусною хворобою COVID-19 безпосередньо вплинула на організацію виборчих процесів та проведення виборів в усьому світі. У період найбільшого поширення COVID-19 (березень–травень 2020 року) у десятках держав було заплановано загальнонаціональні, місцеві вибори чи референдуми. У результаті національним урядам довелося вирішувати питання проведення виборів під час пандемії в ручному режимі.

Пандемія COVID-19 безпосередньо позначилася на реалізації одного з основоположних виборчих стандартів, а саме: принципу періодичності виборів. Так, відповідно до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, *«кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість:*

> *a) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;*
>
> *b) 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»* [2].

Згідно із статтею 3 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, *«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»* [3].

У Кодексі належної практики у виборчих справах Венеційської комісії зазначено: *«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»*[4].

Відповідно до Документа Копенгагенської наради 1990 року, *«воля народу, виражено вільно і чесно в ході періодичних і справжніх виборів, є основою влади і законності будь-якого уряду»* [5].

Практична реалізація принципу періодичності виборів безпосередньо пов'язана з легітимністю повноважень виборних осіб. Адже внаслідок рішення про відтермінування виборів особи, обрані на попередніх виборах, і надалі виконують свої владні повноваження, тож час їх перебування у владі подовжується. Таким чином ця ситуація може стати об'єктом політичних спекуляцій і викликати невдоволення громадян, оскільки окремі політики можуть скористатися пандемією COVID-19 як приводом для продовження часу свого перебування у владі.

Як показує практика, подібне справді відбувалося й викликало 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 ігноруючи загрози, пов'язані з COVID-19.

З іншого боку, проводячи вибори, потрібно не лише дотримуватися принципу періодичності, але й сприяти реалізації інших базових виборчих стандартів, а саме: втілити принципи вільних, чесних виборів, які відбуваються на основі загального, рівного, таємного виборчого права. Періодичні вибори, які проводяться без дотримання інших базових стандартів, не можуть вважатися повноцінним голосуванням громадян і не є справжнім волевиявленням народу.

У Документі Копенгагенської наради зазначено: *«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].

Тож вибори мають відбуватися не лише з розумною періодичністю, але й за умов, які забезпечують можливості для вільного голосування громадян. Ба більше, вибори мають бути безпечними для громадян і не створювати ризиків для їхнього 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 країні та спроможності влади вживати дієвих заходів з метою зниження рівня загрози для громадян. Якщо держава не здатна гарантувати безпеку власних громадян під час голосування, логічно відтермінувати вибори, хоча в такому разі принцип періодичності виборів повною мірою дотримано не буде.

Загалом міжнародне законодавство у сфері виборів станом на сьогодні не пристосоване до випадків, коли загрозою для організації виборчого процесу є надзвичайні ситуації на кшталт пандемії COVID-19. Підходи та вимоги до відтермінування виборів чітко не регламентовані, алгоритмів дій у таких ситуаціях з точки зору міжнародних виборчих стандартів фактично немає. Хоч загалом із логіки виборчих стандартів зрозуміло, що вибори, проведені в умовах, що не забезпечують справді вільного голосування, не можна вважати реальним процесом волевиявлення громадян.

Питання відтермінування виборів чіткіше регламентоване в національному, а не міжнародному законодавстві. Як правило, йдеться про можливість перенесення виборів у зв'язку з надзвичайним станом, унаслідок якого тимчасово неможливо реалізувати низку базових прав людини, зокрема право обирати та бути обраним, а отже, неможливо й провести вибори.

Підсумовуючи, слід зазначити, що міжнародні стандарти виборів, хоч і не дають всеосяжної та вичерпної відповіді на запитання щодо можливого відтермінування виборів у таких ситуаціях, як пандемія COVID-19, все ж забезпечують загальне розуміння: лише вільні, чесні вибори, які сприяють усвідомленому вибору громадян, можуть вважатися реальним волевиявленням, 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»*.

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

## 2.2. Виборчі стратегії держав в умовах пандемії

Держави, в яких заплановані дати виборів припали на період пандемії, розглядали два основні варіанти дій: відтермінувати вибори на пізнішій строк або ж провести голосування попри ризики COVID-19. Більшість обрали перший варіант, однак частина країн все ж намагалися організувати голосування в умовах карантину — і деяким це вдалося.

**Держави, які відтермінували вибори**

За даними Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам[7] (International IDEA), понад 50 держав світу у зв'язку з пандемією COVID-19 відтермінували проведення виборів та референдумів.

У деяких країнах було перенесено загальнонаціональні вибори — наприклад, парламентські вибори в Сербії, Ефіопії, Шрі-Ланці, президентські вибори в Польщі та Болівії. Однак у більшості держав ішлося про перенесення місцевих виборів. У Великій Британії на рік відтерміновано вибори міського голови Лондона, у Румунії перенесено загальні місцеві вибори, у Франції — 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.

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

**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*

### Велика Британія

Уряд Великої Британії відтермінував місцеві вибори, заплановані на початок травня 2020 року, на травень 2021 року. Серед іншого було перенесено вибори міського голови Лондона. Як зазначено в повідомленні уряду, рішення було ухвалено після консультацій із медичними експертами у зв'язку зі складною епідеміологічною ситуацією в країні[8]. Виборча комісія Великої Британії підтримала рішення уряду, зазначивши, що воно дасть місцевій владі змогу знизити ризики для виборців і членів комісій, а також зосередити зусилля на ефективному наданні державних послуг для громадян[9].

### Румунія

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

### Іспанія

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

### Сербія

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

### Австрія

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

### Італія

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

### Латвія

25 квітня в Латвії мали відбулися позачергові вибори до міської ради м. Рига. Однак у зв'язку з епідемією COVID-19 було ухвалено рішення відтермінувати голосування. Вибори перенесено на пізніший термін.

### Мексика

Через поширення COVID-19 у Мексиці було відтерміновано місцеві вибори в штаті Ідальго, заплановані на 7 червня 2020 року. Наприкінці березня країна запровадила режим надзвичайного стану (на той момент було підтверджено понад 1 тис. хворих на COVID-19). 31 березня Міністерство охорони здоров'я опублікувало рішення щодо заходів протидії COVID-19 та закликало громадян обмежити пересування й залишатися вдома[10].

### Шрі-Ланка

Виборча комісія Шрі-Ланки ухвалила рішення перенести парламентські вибори, заплановані на 25 квітня, на 20 червня 2020 року. На момент цієї ухвали в країні було зафіксовано 300 випадків захворювання на COVID-19[11].

### Болівія

Позачергові президентські вибори в Болівії були призначені на 3 травня 2020 року, однак у березні у зв'язку з COVID-19 було вирішено їх перенести (на той момент у країні було зафіксовано 19 хворих). Вибори мали розв'язати політичну кризу, що виникла після відставки в листопаді 2019 року президента Ево Моралеса, який перебував при владі 14 років. На момент підготовки цього матеріалу дата проведення президентських виборів не встановлена.

### Ефіопія

Парламентські вибори в Ефіопії були заплановані на 29 серпня 2020 року, однак у зв'язку з COVID-19 голосування перенесено. На момент ухвалення рішення про відтермінування виборів у державі було зафіксовано 25 випадків захворювання на COVID-19[12].

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

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

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

На тлі розгортання пандемії COVID-19 деякі держави все ж організували виборчі процеси. Подекуди, наприклад у Франції та Ірані, виборчі процеси було розпочато, але не завершено. Так, другий тур місцевих виборів у Франції і другий тур парламентських виборів в Ірані у зв'язку зі зростанням загрози COVID-19 було перенесено.

З іншого боку, частина держав організувала повноцінні виборчі процеси. Зокрема, на початку березня відбулися парламентські вибори в Ізраїлі , а в середині квітня — парламентські вибори в Південній Кореї. У Німеччині під час пандемії пройшли місцеві вибори в Баварії, при цьому голосування в другому турі відбувалося поштою. Також виборчі кампанії було проведено в Тайвані, Молдові, США, Зімбабве, Канаді, Австралії[13]. У цих випадках ішлося не про загальнонаціональні, 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**

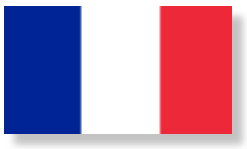
Ізраїль **1521**

Республіка Корея **228**

* станом на 4 червня

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

## Франція



15 березня у Франції мали відбутися чергові місцеві вибори. На момент голосування у державі було зафіксовано 4,5 тис. випадків захворювання на COVID-19 і вжито низку заходів проти пандемії. Зокрема, закрито громадські заклади та заборонено масові заходи. Попри це було ухвалено рішення вибори не переносити й провести, як заплановано.

Уряд звернувся до виборців з проханням використовувати для голосування власні кулькові ручки, дотримуватись під час візиту на виборчі дільниці дистанції не менш ніж 1 м, а також вдягати медичну маску на обличчя так, щоб можна було ідентифікувати особу [14].

Уже 17 березня президент Франції Е. Макрон оголосив про запровадження нових карантинних обмежень, зокрема й відтермінування другого туру місцевих виборів, тож 22 березня другий тур не відбувся.

30 тис. із понад 35 тис. громад обрали своїх представників під час голосування в першому турі виборів, тому для них другого туру й не передбачалося. Однак у решті 5 тис. громад, зокрема в таких містах, як Париж, Ліон, Марсель, він був необхідний.

Після проведення дискусій було визначено нову дату голосування в другому турі — 28 червня. Про це заявив прем'єр-міністр Франції Едуард Філіпп[15]. Усі виборці мають на час голосування бути в масках. Крім того, Наукова рада Франції закликала владу ініціювати за 15 днів до дня голосування дослідження щодо захворюваності на COVID-19.

## Іран

В Ірані перший тур парламентських виборів відбувся 21 лютого. На момент виборів у країні вже були зафіксовані перші хворі на COVID-19, однак голосування вирішили не скасовувати.

Парламент Ірану обирають за двотуровою мажоритарною системою: у разі, якщо кандидат у першому турі набирає менш ніж 25% голосів виборців, відбувається другий тур голосування, до якого виходять два кандидати з найвищими відсотками набраних голосів.

Другий тур виборів мав відбутися 17 квітня, проте у зв'язку з епідемією COVID-19 голосування 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. Голосування відбулося в розпал епідемії COVID-19. На той момент у країні було зафіксовано 4 тис. випадків захворювання. Попри це виборчий процес не зупиняли.

Ужито таких заходів безпеки: виборцям дозволили приносити з собою власні ручки, членам комісій видали засоби індивідуального захисту, зокрема захисні рукавиці. Також дільниці було забезпечено засобами дезінфекції.

Вибори в Баварії проходять за двотуровою системою. Повторне голосування відбулося 29 березня. З метою запобігання поширенню COVID-19 було вирішено повністю провести голосування поштою.

Варто зазначити, що німецькі виборці й раніше мали змогу голосувати поштою, тож у цьому випадку не довелося суттєво змінювати виборчі процедури.

---

## Республіка Корея

15 квітня у Республіці Корея відбулися парламентські вибори. Попри загрозу COVID-19 було ухвалено рішення їх не переносити. На момент голосування в країні було зафіксовано 10 тис. випадків захворювання на COVID-19. Голосування було організовано на 14 тис. дільниць. Загалом у Республіці Корея проживають 51 млн осіб.

Національна виборча комісія розробила вимоги до громадян щодо дотримання протиепідемічних правил на дільницях. Так, виборці обов'язково мали вдягти на обличчя захисні маски та використовувати одноразові рукавиці, які одразу після голосування слід було утилізувати. Також вимагалося використовувати дезінфектори, дотримуватися норм соціальної дистанції (для цього на всіх дільницях нанесли 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, які постійно дезінфікували.

70 тисячам громадян, які перебували на карантині, уряд надав тимчасовий дозвіл залишити місце перебування пішки або на власному авто на період із 17:20 до 19:00, без затримки на інші справи й під контролем спеціальної моніторингової служби, щоб проголосувати одразу після закриття дільниць о 18:00. Особи, хворі на коронавірус, мали змогу взяти участь у голосуванні електронною поштою, зареєструвавшись до кінця березня, або проголосувати на восьми виборчих дільницях для дострокового голосування, 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 млн громадян — рекордна кількість порівняно з попередніми виборами[16].

16 Бутирська Н. Пандемія пандемією, а вибори — за розкладом. https://dt.ua/international/pandemiya-pandemiyeyu-a-vibori-za-rozkladom-344972_.html?fbclid=IwAR14Urk_dCbXJL-lMCPRa4dOGvS3a8NUD3FFbkJ1RT5VCmhdgwkAR4KJstU

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

Пандемія змінила й підходи до проведення агітації. Кандидати мали уникати мітингів і рукостискань, відмовитися від традиційних святкових і масових заходів, дотримуватися вимог щодо соціальної дистанції.

Показово, що в парламентських виборах взяла участь 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, наголосивши, що участь у голосуванні не становить небезпеки для громадян.

Однак щодо громадян, які нещодавно повернулися з-за кордону, було вжито додаткових заходів безпеки. Оскільки такі особи перебували на карантині, для них організували спеціальні можливості для голосування. Зокрема, ці понад 5,5 тис. громадян могли проголосувати на 16 спеціальних дільницях по всій країні, де було запроваджено спеціальний порядок голосування: члени виборчих комісій були вдягнуті в спеціальний захисний одяг, а виборці — у хірургічні маски та рукавиці.

---

**Австралія**

29 березня в Австралії відбулися місцеві вибори в штаті Квінсленд. Виборча комісія штату розробила рекомендації щодо заходів безпеки під час голосування. Зокрема, виборчі комісії мали бути забезпечені засобами дезінфекції, виборцям було рекомендовано використовувати для заповнення бюлетенів власні ручки, відстань між громадянами мала становити мінімум 1,5 м, а бажаючі могли проголосувати достроково.

---

# 3.
# ГОЛОСУВАННЯ В УМОВАХ COVID-19: ТЕХНІЧНИЙ АСПЕКТ

## 3.1. COVID-19 і нові виборчі технології

Ситуація з COVID-19 спонукала до дискусії про нові форми голосування на виборах, оскільки особисте голосування громадян на виборчих дільницях засадничо створює доволі сприятливі умови для розповсюдження вірусу. Адже громадяни безпосередньо контактують одне з одним і перебувають в одному приміщення впродовж певного часу. Оскільки участь у виборах можуть брати десятки мільйонів громадян, така ситуація за своєю суттю ризикована з точки зору поширення COVID-19.

З огляду на ці загрози в низці держав, де заплановані вибори збіглися з пандемією COVID-19, розпочалися дискусії про запровадження нових форм голосування. Зокрема, можливості проведення голосування за допомогою інтернету або поштою.

Варто зазначити, що такі дискусії — частина осмислення ширшого кола питань, пов'язаних із особливостями життя суспільств в умовах пандемії, коли персональні контакти тягнуть за собою суттєві ризики, а особиста взаємодія людей обмежена. Пандемія справила значний вплив на економічні процеси в усьому світі, підштовхнувши бізнес та державні структури до переведення роботи в дистанційний формат. Одним із наслідків COVID-19 стало активніше використання інтернет-технологій, різноманітних онлайн-платформ, засобів дистанційного зв'язку. У тій самій площині слід розглядати й питання виборів.

Попри популярність тези про важливість впровадження механізмів інтернет-голосування, її практична реалізація — доволі складне й неоднозначне рішення. За даними Міжнародної фундації виборчих систем (IFES), запровадження інтернет-голосування суттєво знижує контроль виборчих адміністрацій за процесом голосування, а доцільність використання цієї технології має визначатися вартістю системи, її ефективністю, довірою до неї та рівнем безпеки у конкретній державі. При цьому йдеться не лише про захист від кіберзагроз, але й про потребу захисту 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 підвищуватиме недовіру до неї[17].

Інтернет-голосування справді видаються вдалим рішенням для певних категорій громадян (виборців, які голосують за кордоном, військовослужбовців, членів дипломатичних представництв, громадян із обмеженими можливостями), однак у загальнонаціональному масштабі такий підхід тягне за собою значні ризики. Не дивно, що впродовж останнього часу низка держав відмовилися від переходу на систему онлайн-голосування на виборах. Так, у 2019 році Литва відкинула ідею запровадження онлайн-голосування на виборах через дедалі вищі загрози кібератак й факти втручання Російської Федерації у вибори в інших країнах. Фінляндія мотивувала відмову від системи інтернет-голосування неможливістю забезпечити

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

таємницю голосування й імовірністю виборчих фальсифікацій. У Франції та Норвегії урядові структури дійшли висновку, що система онлайн-голосування вразлива до кіберзагроз і її доволі складно захистити.

Тож реалізувати механізми онлайн-голосування на практиці у відповідь на COVID-19 складно, необхідно врахувати всі «за» і «проти» такого кроку, а також приділити значну кількість часу розробці й тестуванню системи. Впровадження онлайн-голосування за кілька місяців до виборів видається нереалістичним.

Розуміючи можливі труднощі, низка держав вирішили на час пандемії вдатися до інших альтернативних механізмів, найпопулярнішим із яких виявилося голосування за допомогою пошти. Так, другий тур місцевих виборів у Баварії (Німеччина) під час пандемії COVID-19 було проведено виключно шляхом голосування поштою (щоправда, такі механізми вже раніше застосовувалися й не стали новиною для громадян). Інша ситуація в Польщі та Російській Федерації, де внаслідок епідемічного поширення хвороби було ухвалено зміни до законодавства, якими 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. Згідно з офіційним повідомленням, голосування відкладено до покращення епідеміологічної ситуації в країні.

Водночас розпочалася дискусія щодо запровадження нових форм голосування. 13 травня Державна дума РФ ухвалила закон, що передбачає можливість дистанційного голосування на виборах, а 23 травня його підписав президент.

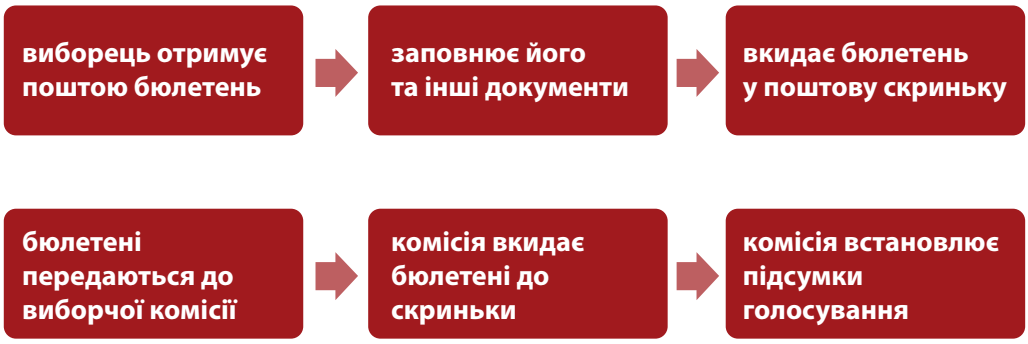
Цей нормативно-правовий акт передбачає, що під час виборів до органів державної влади, місцевого самоврядування, референдумів можна використовувати процедури голосування поштою, а також дистанційного електронного голосування (голосування без використання друкованого бюлетеня за допомогою спеціального програмного забезпечення). Також окреслено 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.

Згідно із законопроєктом виборцю не потрібно подавати спеціальну заяву, щоб проголосували поштою. Голосування мало відбуватися у вказаний день без перерви, з 6.00 до 20.00, за таким алгоритмом:

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




- За сім днів до дня голосування визначений поштовий оператор надсилає виборцям на їхню виборчу адресу спеціальні виборчі пакети, які містять:

1. конверт для зворотної відправки;
2. виборчий бюлетень;
3. конверт для виборчого бюлетеня;
4. інструкцію щодо заочного поштового голосування;
5. декларацію 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: виборець заповнює бюлетень, вкладає його в конверт для голосування, заклеює, вкладає його в конверт для зворотної відправки разом із підписаною декларацією.

- Не раніше ніж о 6.00 і не пізніше ніж о 20.00 у день голосування виборець самостійно вкидає заповнений конверт (або передає через іншу особу) у спеціально підготовлену поштову скриньку в населеному пункті, до якого належить його виборча адреса.

- Запаковані конверти з бюлетенями надсилаються до виборчої комісії, де вкидаються до виборчої скриньки. Конверти перед цим не відкриваються. Поштовий оператор надсилає конверти для зворотної відправки до гмінної виборчої комісії у день виборів постійно, від моменту початку голосування й до 23.00.

- Виборча комісія перевіряє доставлені зворотні конверти, зокрема підтверджує ім'я та прізвище виборця й звіряє із даними зі списку виборців. Після визначення результатів виборів гмінна виборча комісія складає протокол про підсумки голосування та подає його до окружної виборчої комісії. Після цього встановлюються остаточні результати виборів по країні. Визначеного поштового оператора на час виконання завдань із доставки виборчої документації звільняють від зобов'язання надавати інші поштові послуги. Викрадення бюлетеня або декларації карається позбавленням волі на строк до 3 років.

Сейм проголосував за ці законодавчі зміни 6 квітня, однак Сенат під час голосування 5 травня їх не підтримав. Проте вже 7 травня нові зміни було ухвалено й визначено, що вибори президента все ж відбудуться дистанційно — за допомогою голосування поштою (президент підписав відповідний закон). На момент підготовки цього матеріалу точна дата виборів невідома.

## 3.2. Основні заходи безпеки під час голосування

Як показали медичні дослідження, основний спосіб зараження COVID-19 — це особистий контакт із інфікованою особою: вірус потрапляє до організму з мікроскопічними краплями, які видихнув хворий. Крім того, впродовж певної кількості часу вірус може залишатися на поверхнях предметів, а тому існує ризик зараження внаслідок доторків до цих поверхонь (час активності вірусу на поверхні залежить від матеріалу, з якого її виготовлено).

З огляду на це держави під час організації виборів в умовах пандемії COVID-19 мають вдаватися до стратегій, які передусім передбачають мінімізацію особистих контактів виборців одне з одним, а також зниження частоти використання різними особами одних і тих самих предметів.

Задля цього вживається низка заходів, зокрема: регулярне прибирання та проведення дезінфекції в приміщеннях виборчих дільниць, перебування виборців на дільницях у захисних масках, дотримання соціальної дистанції між громадянами (не менш ніж 1 м), перевірка температури виборців на вході до дільниці, забезпечення приміщення для голосування засобами гігієни (милом, водою, антисептичними засобами 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 рукостискань та інших способів фізичного контакту під час перебування на дільниці, контроль максимальної кількості громадян, які одночасно перебувають у приміщенні для голосування.

Специфічний формат голосування слід передбачити й для осіб, які перебувають на карантині, а також громадян із підтвердженим захворюванням на COVID-19. Зокрема: дистанційне голосування (голосування за місцем перебування), голосування на звичайних виборчих дільницях після закінчення голосування решти громадян, голосування на спеціальних виборчих дільницях із посиленим рівнем захисту.

У таблиці наведено основні заходи безпеки, застосовані в Республіці Корея, США та Австралії.

**Заходи безпеки у зв'язку з COVID-19[19]: 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:<br>● виборці, що перебувають на дільниці, одягнені в маски;<br>● відстань між виборцями становить мінімум 1 м;<br>● працівники дільниці перевіряють температуру виборців на вході до дільниці;<br>● виборці з нормальною температурою (нижче ніж 37,5 градусів за Цельсієм) дезінфікують руки антисептичними засобами та вдягають рукавиці, які їм видають на вході до виборчої дільниці;<br>● для ідентифікації виборці, згідно з інструкціями працівників на дільниці, повільно опускають маски;<br>● не знімаючи рукавиць, виборці ставлять підпис у списку виборців, отримують бюлетені, заповнюють їх у кабінках для голосування і вкидають у скриньки;<br>● виборці викидають рукавиці у кошик на виході з дільниці.<br>Виборці з температурою понад 37,5 градусів голосують у спеціальних тимчасових виборчих кабінках, розташованих у спеціальній зоні за межами дільниці. У списку виборців робиться відповідна примітка про голосування. Після голосування кабінки, а також використане обладнання дезінфікують.<br>Працівники виборчої комісії та спостерігачі одягнені в маски й 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

Виборцям із підтвердженим захворюванням на COVID-19 пропонували два варіанти голосування: за місцем перебування або на спеціальних дільницях для дострокового голосування.

**1. Голосування за місцем перебування.**

Таким чином, для осіб, хворих на COVID-19, передбачено можливість голосування поза межами виборчих дільниць, а саме:

- у місцях їх проживання, де вони перебувають на самоізоляції;
- у лікарнях, коли ці особи перебувають там на лікуванні;
- у центрах догляду.

Зазвичай така процедура застосовується до осіб, які не здатні самостійно пересуватися, а тому голосують за місцем перебування. Однак у зв'язку з пандемією її було застосовано й до осіб із підтвердженим захворюванням на COVID-19.

Підтвердження щодо потреби застосування до виборця такої процедури голосування надають компетентні органи (наприклад, директор лікарні чи центру догляду).

Виборці під час голосування зобов'язані мати на собі маску та одноразові рукавиці (зокрема й під час отримання бюлетенів).

Заповнені бюлетені запаковуються в конверти і доставляються до виборчих скриньок відповідальними особами.

**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.

Загалом спеціальні дільниці було розташовано у 8 центрах догляду.

Голосування відбувалося як дострокове за кілька днів до дати виборів (10–11 квітня, тоді як основна дата виборів — 15 квітня). Виборчі дільниці працювали протягом 4–8 годин залежно від кількості виборців у центрі.

Можливість проголосувати в центрах догляду отримали не лише виборці, хворі на COVID-19, але й медичний та технічний персонал, який 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 бюлетень вкладали до спеціального конверту, який потім дезінфікували.

Під час голосування на дільниці перебували голова комісії, чотири члени комісії та два або більше спостерігачів у спеціальному захисному одязі.

Обладнання, що використовувалося під час голосування, після закінчення процедури дезінфікували й стерилізували.

**Голосування виборців, які перебувають на карантині**

Особливе голосування було передбачено для громадян, які перебували у близькому контакті з хворими на COVID-19, а також осіб, які повернулися напередодні виборів з-за кордону і чиє пересування в день голосування було обмежено. Встановлено таку процедуру.

Державні службовці, відповідальні за осіб, які перебувають на карантині, контактують із виборцем, дізнаються про його намір взяти участь у виборах та інформують відповідну виборчу комісію за день до голосування.

Із виборцем узгоджують час його прибуття на дільницю і повідомляють особливості голосування.

Виборці, які перебувають на карантині, прибувають на дільницю ближче до її закриття (18:00), отримують спеціальний квиток і чекають запрошення проголосувати.

Після закінчення загального голосування (18:00) члени комісії встановлюють у постійно провітрюваному місці тимчасову кабінку для голосування. Один із членів комісії за 10 хвилин до закінчення голосування одягає спеціальний захисний костюм і допомагає проголосувати прибулим громадянам.

До участі в голосуванні виборців, які перебувають на карантині, запрошують індивідуально. Їм видають бюлетені, конверти й направляють до кабінки для голосування.

Виборці використовують дезінфектори для рук, маски й рукавиці (після використання їх викидають до кошика на виході з дільниці). Предмети, з якими контактували виборці, дезінфікують.

Під час голосування присутні спостерігачі, які мають перебувати на відстані щонайменше 2 м від особи, яка голосує.

Щоб дістатися до дільниці, виборці мають скористатися власним автомобілем або йти пішки (користування громадським транспортом заборонене). Виборців супроводжують представники влади або їх рух відстежують за допомогою спеціального мобільного додатку.

У день виборів, 15 квітня, на карантині перебували понад 60 тис. виборців, із них проголосували 13 тисяч.

Центр з контролю та профілактики захворювань США[20] також розробив рекомендації щодо голосування в умовах COVID-19.

Зокрема:

- переконатися, що виборчі дільниці не розташовані в приміщеннях закладів догляду за людьми старшого віку та медичних закладах догляду;
- використовувати методи голосування, які мінімізують особистий контакт виборців (наприклад, голосування поштою);
- заохочувати дострокове голосування, щоб зменшити кількість громадян, які голосують у день виборів;
- заохочувати громадян прибувати на дільницю не в годину пік;
- членам комісій, які мають симптоми захворювання, залишатися вдома;
- застосовувати засоби особистої гігієни: переконатися, що на виборчій дільниці є мило, вода та дезінфектори для рук із вмістом спирту 60%;
- регулярно очищувати поверхні, з якими найчастіше контактують виборці: столи для реєстрації, дверні ручки, крани;

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

- проводити дезінфекцію приладів, пов'язаних із голосуванням (машин для голосування, ноутбуків, клавіатури);
- дотримуватися соціальної дистанції та уникати скупчень виборців на дільниці;
- збільшити відстань між кабінками для голосування;
- закликати виборців відмовитися від рукостискань та інших фізичних контактів під час перебування на дільниці.

---

Рекомендації щодо заходів безпеки під час голосування[21] також було розроблено виборчою комісією штату Квінсленд (Австралія), де в березні 2020 року пройшли місцеві вибори.

---

Зокрема:

- де можливо, забезпечити дезінфектори для рук для виборців та членів комісій;
- регулярно прибирати поверхні на виборчій дільниці;
- виборцям — дотримуватися соціальної дистанції: перебувати на відстані 1,5 метра один від одного і уникати рукостискань;
- кандидатам — дотримуватися соціальної дистанції під час надання виборцям агітаційних матеріалів;
- виборцям — мати власні ручки для голосування;
- виборцям — скористатися доступною процедурою дострокового голосування й уникати прибуття на дільниці в години пік (як правило, в обід та ближче до закінчення голосування). Час для дострокового голосування було подовжено;
- членам комісій — спостерігати за кількістю осіб, які одночасно перебувають на дільниці;
- розташувати столи для видачі бюлетенів та кабінки для голосування на значній відстані один від одного з урахуванням можливостей приміщення для голосування;
- виборчим комісіям — залучити для організації голосування додатковий персонал, який має слідкувати за чергами на виборчій дільниці та надавати допомогу в голосуванні громадянам старшого віку;
- виборцям, які голосують поштою, — заповнювати та надсилати бюлетень одразу після його отриманні;
- певним категоріям громадян надано можливість телефонного голосування, зокрема особам, 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: РИЗИКИ Й СПОСОБИ 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 відтермінування виборів, українське законодавство передбачає можливість перенесення виборів лише за умови запровадження воєнного чи надзвичайного стану. З огляду на це відтермінування чергових місцевих виборів нині видається малореальним. Представники партії «Слуга народу», яка має монобільшість у парламенті, на початку травня також підтвердили, що вибори відбудуться в жовтні 2020 року.

Однак варто зазначити, що питання належного фінансування виборчого процесу залишається відкритим. Адже внаслідок пандемії COVID-19 загальні видатки на проведення місцевих виборів було зменшено. Так, за рішенням Верховної Ради України видатки на проведення виборів знижено на понад 1 млрд грн (загалом 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 запроваджено воєнний чи надзвичайний стан), слід розглянути основні рекомендації на випадок загострення епідеміологічної ситуації в країні.

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

Для належної організації виборчого процесу Центральна виборча комісія впровадила низку заходів безпеки для протидії ризику поширення COVID-19. Див. таблицю.

**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 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 приміщення;
- під час організації голосування у приміщенні для голосування та за місцем перебування виборців передбачити використання членами дільничних виборчих комісій індивідуальних засобів 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.

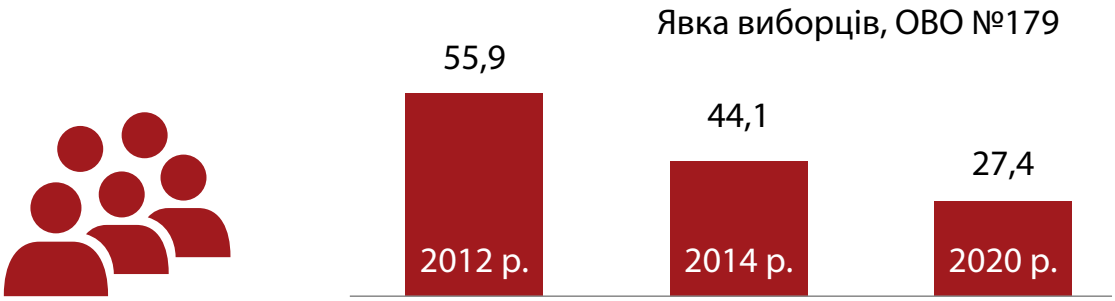
**Обласній, районним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування:**

- забезпечити 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;
- проводити дезінфекцію приміщень для голосування та приміщень виборчих комісій із дотриманням санітарних вимог та рекомендацій Міністерства охорони здоров'я України до початку підготовчого засідання дільничних виборчих комісій та періодично протягом дня голосування;

- забезпечити виборчі комісії індивідуальними засобами захисту, антисептичними засобами, засобами термометрії;
- забезпечити виборців індивідуальними засобами захисту, антисептичними засобами в приміщеннях для голосування;
- організувати оперативне реагування та надання медичної допомоги в день голосування.

Однією з особливостей виборчого процесу стали спроби окремих кандидатів відтермінувати вибори у зв'язку з оголошенням в Україні карантину. Так, напередодні 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 й результати виборів встановлено. Однак варто наголосити на значному зниженні явки виборців. Участь у голосуванні взяли лише чверть виборців — 27% (40 тис. зі 146 тис.). Це значно нижче, ніж у попередні роки (у 2014 р. явка становила 44%, у 2012 р. — 55%).




Загалом, оцінюючи ризики проведення виборів в умовах пандемії COVID-19, варто враховувати, що виборчий процес значно ширший за власне день голосування. Тож підготовка до виборів в умовах пандемії — це не лише підготовка до безпосередньо дня голосування, але й застосування заходів безпеки в цілому в роботі виборчих адміністрацій, діяльності суб'єктів виборчого процесу, агітаційній діяльності тощо.

До голосування виборців, у яких на момент виборів підтверджено захворювання на COVID-19, а також осіб, які перебувають на карантині, слід застосовувати спеціальні виборчі процедури. Серед можливих варіантів, апробованих в інших державах (зокрема, у Республіці Корея), — такі:

**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 процедуру голосування за місцем перебування застосовували до осіб, хворих на COVID-19, які перебували на момент голосування в лікарні, в місцях свого проживання на самоізоляції або в центрах догляду. Неспроможність виборця відвідати приміщення дільниці мали підтвердити компетентні органи (наприклад, директор лікарні чи центру догляду). Під час голосування виборці зобов'язані були перебувати в масці та рукавицях (зокрема, під час отримання бюлетенів). Заповнені бюлетені запаковували в конверти й доставляли до виборчих скриньок.

Інший варіант — голосування виборців, хворих на COVID-19, у приміщеннях спеціальних виборчих дільниць. У такому випадку слід гарантувати підвищений рівень безпеки, зокрема спеціальний захисний одяг для членів комісій та інших осіб. Конкретні вимоги до захисних костюмів та засобів індивідуального захисту має визначити Міністерство охорони здоров'я. Слід організувати голосування в індивідуальному порядку й не допускати контактування хворих виборців одне з одним. Голосувати у приміщеннях спеціальних виборчих дільниць (наприклад, у лікарнях чи спеціальних центрах догляду) можуть громадяни, хворі на COVID-19, але з легкими симптомами хвороби, здатні самостійно пересуватися, а також особи, 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 по всій країні. Так само могли проголосувати члени технічного та медичного персоналу відповідних центрів догляду. Голосування таких осіб і громадян, хворих на COVID-19, відбувалося в різний час.

Для виборців, які на момент виборів зобов'язані перебувати на карантині, можна передбачити процедуру голосування на звичайних виборчих дільницях після закінчення голосування решти виборців. У Республіці Корея представники державних органів завчасно контактували з виборцями, які перебували на карантині, і з'ясовували їхні наміри щодо участі у виборах. Після цього виборцям визначали час прибуття на дільницю. Вони мали дістатися до дільниці пішки або на власному автомобілі, не користуючись громадським транспортом.

Нижче наведено перелік потенційно небезпечних процедур на місцевих виборах в Україні, а також рекомендації щодо можливих варіантів дій задля запобігання поширенню COVID-19. Для виконання частини рекомендацій потрібні законодавчі зміни, інші можна реалізувати без участі законодавчого органу. При цьому конкретні рішення щодо захисту від COVID-19 слід ухвалювати з огляду на поточну епідеміологічну ситуацію в країні та ризики, пов'язані із поширенням коронавірусу, а також на основі 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 під час зміни місця голосування

### Робота виборчих комісій

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

### Агітація

- спільні фото кандидатів із виборцями;
- виборчі рукостискання;
- 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 під час голосування;
- використання традиційних кабінок для голосування;
- використання спільних ручок;
- прямий контакт членів комісій з виборцями (під час перевірки документів);
- черги під час 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 становили особи віком від 51 до 70 років[22]. Тобто кожен третій потрапляв до цієї вікової категорії. У дільничних комісіях цей показник може бути ще вищим. Особливо це стосується сільської місцевості та невеликих міст. При цьому самі ці категорії громадян найбільше ризикують захворіти на COVID-19.

### Рекомендації

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

- **Проведення засідань виборчих комісій**

Основна форма роботи виборчих комісій — засідання. Для його скликання всім членам комісії обов'язково повідомляють про час, місце проведення та порядок денний. Засідання виборчої комісії є повноважним за умови присутності на ньому більш ніж половини її складу. В умовах пандемії COVID-19 існує ризик, що засідання не можна буде проводити у звичному режимі. Відповідно, потрібно шукати альтернативні форми.

### Рекомендації

*Варто передбачити можливість проведення засідань виборчих комісій, зокрема Центральної виборчої комісії, у дистанційному форматі, наприклад у режимі відеоконференції. Подібну практику в Україні використовують для проведення засідань парламентських комітетів, які у зв'язку з COVID-19 переведено у дистанційний режим роботи. Такий підхід дасть змогу уникнути можливого блокування роботи комісій внаслідок загострення епідеміологічної ситуації.*

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

## Висування та реєстрація кандидатів

- Висування кандидатів місцевими організаціями партії

Місцеві організації партії висувають кандидатів на партійних зборах або конференції. Часто це показово масовий захід, в якому беруть участь керівництво партії, її члени, кандидати від політичної сили. До заходу можуть долучитися представники ЗМІ та члени виборчих комісій. Може йтися про перебування сотень чи навіть тисяч осіб в одному приміщенні впродовж тривалого часу, що підвищує ризики поширення COVID-19.

### Рекомендації

*З метою зниження небезпеки поширення вірусу слід переглянути підходи до проведення з'їздів політичних партій для висування кандидатів. Найбільш прийнятним видається дистанційний формат з'їзду з дотримання вимог законодавства щодо доступу до таких заходів (зокрема, представників ЗМІ та членів комісій). У разі використання формату масового зібрання слід дотримуватися основних заходів протиепідемічної безпеки, а саме: збереження соціальної дистанції між учасниками та наявність засобів індивідуального захисту (масок, антисептиків).*

- Подання документів для реєстрації кандидатів

Упродовж періоду виборів суб'єктам виборчого процесу неодноразово необхідно подавати певні види документів, тобто особисто контактувати з представниками виборчих комісій. Зокрема, це стосується осіб, які мають намір зареєструватися як кандидати. Наприклад, кандидати-самовисуванці можуть зареєструватися лише за умови особистого подання документів, передбачених Виборчим кодексом, а також особисто підписаних заяв про самовисування та

згоди на оприлюднення біографічних відомостей. Тож потенційні кандидати регулярно контактують із членами виборчих комісій, надаючи та отримуючи від них певні види документів.

### Рекомендації

*Під час подання документів для реєстрації кандидатів, а також будь-якого іншого обміну документацією необхідно вживати заходів захисту від зараження COVID-19. Слід уникати скупчення значної кількості осіб в одному приміщенні, тому подавати документи варто без сторонніх. Для зниження ризику зараження потенційні кандидати і члени комісій повинні мати необхідні засоби індивідуального захисту, а також дотримуватися соціальної дистанції. Як альтернативу варто розглянути механізми електронної подачі документів, що дадуть змогу уникнути безпосереднього контакту кандидатів і членів комісій. Зауважимо, 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, з огляду на ризики поширення COVID-19 слід удосконалити механізми подання документів для реєстрації довірених осіб кандидатів, офіційних спостерігачів, внесення подань щодо кандидатур до складу виборчих комісій. Один зі способів мінімізації ризиків зараження — дистанційне подання документів. Його можна застосувати й до подання до виборчих комісій скарг та фінансової звітності про використання коштів виборчих фондів.*

## Ведення передвиборчої агітації

- Ведення агітації, що передбачає безпосередній контакт із виборцями

На місцевих виборах, на відміну від загальнонаціональних, активніше використовують методи агітації, пов'язані з безпосереднім контактом кандидатів та їх агітаторів із виборцями.

Зокрема, широко застосовується метод ведення виборчої кампанії «від дверей до дверей», поширені практики рукостискань, спільних фото виборців із кандидатами тощо.

### Рекомендації

*У разі загострення епідеміологічної ситуації в країні кандидатам варто відмовитися від таких форм агітації, що передбачають безпосередній контакт кандидатів із виборцями (зокрема, спільних фото, рукостискань, агітації «від дверей до дверей»).*

- Ведення агітації, що супроводжується наданням виборцям товарів

На місцевих виборах кандидати часто практикують надання виборцям певних видів товарів. У багатьох випадках ці дії мають ознаки непрямого підкупу виборців. Серед товарів, які найчастіше роздають: продуктові набори, будівельні матеріали, ліки, календарі, спортивний інвентар. Такі заходи переважно масові, часто супроводжуються значними чергами.

- Ведення агітації, що супроводжується наданням виборцям послуг

Так само на місцевих виборах від імені кандидатів виборцям часто надають певні види послуг. Наприклад, за підтримки кандидатів організовують діяльність так званих мобільних приймалень лікарів, які проводять у різних населених пунктах безкоштовну діагностику зору, перевірку тиску тощо. Такими послугами, як правило, користується досить значна кількість виборців, особливо громадян старшого віку.

### Рекомендації

*Задля зниження ризиків поширення COVID-19 кандидатам варто обмежити діяльність, що супроводжується наданням виборцям певних видів товарів чи послуг (зокрема, продуктових наборів та іншої матеріальної допомоги). При цьому слід враховувати, що отримувачами такої допомоги найчастіше є громадяни старшого віку, які належать до групи ризику щодо зараження COVID-19.*

- Проведення масових заходів (концертів, спортивних змагань, показів кінофільмів тощо)

Масові заходи на підтримку кандидатів — одна з найпоширеніших форм агітації. За сприяння кандидатів організовують концерти за участю відомих виконавців, вистави, спортивні змагання, дитячі свята, покази кінофільмів, мітинги, походи, демонстрації тощо. Це поширена практика на місцевому рівні, такі події відвідує значна кількість громадян.

### Рекомендації

*З огляду на поточну епідеміологічну ситуацію кандидатам варто утриматися від проведення заходів агітації, що передбачають масові скупчення громадян (концертів за участю відомих виконавців, спортивних подій, дитячих свят тощо). Агітаційні заходи на кшталт зустрічей із виборцями мають відбуватися з дотриманням норм соціальної дистанції між учасниками, за наявності у виборців та організаторів засобів індивідуального захисту (масок, рукавиць, антисептиків), а приміщення слід забезпечити доступними всім учасникам засобами дезінфекції.*

- Роздача агітаційних матеріалів

Один із традиційних елементів виборчої кампанії — роздача виборцям агітаційних матеріалів від імені кандидатів (виборчих листівок, плакатів, інших друкованих матеріалів). Як правило, вони поширюються у велелюдних місцях — біля станцій метрополітену, на місцевих базарах тощо.

### Рекомендації

*Під час пандемії COVID-19 роздавати виборцям агітаційні матеріали слід із дотриманням норм соціальної дистанції та за умови наявності засобів захисту від зараження COVID-19 (масок, рукавиць).*

*Політичним партіям і кандидатам варто відмовитися від залучення до роздачі агітаційних матеріалів та іншої агітаційної діяльності осіб із груп підвищеного ризику щодо інфікування COVID-19 (зокрема, людей старшого віку).*

*Як альтернативну форму агітації можна використати заходи, що передбачають дистанційну взаємодію з виборцями (наприклад, публічні дебати, теле- та радіорекламу, агітаційні матеріали в інтернет-виданнях, поширення інформації в соціальних мережах).*

## Реєстрація виборців

- Зміна виборчої адреси громадян

Зміна виборчої адреси — один із механізмів забезпечення можливостей голосування для ширших категорій громадян. Зокрема, для внутрішньо переміщених осіб та внутрішніх трудових мігрантів, які не мають фізичної можливості проголосувати за місцем постійної реєстрації. Потенційно така процедура є актуальною для кількох мільйонів громадян. Щоб змінити виборчу адресу, громадяни мають виконати низку дій за певним алгоритмом: звернутися до відділу ведення реєстру виборців, надати певні документи (наприклад, договір про оренду житла в тому населеному пункті, де виборець планує проголосувати) й запов-

нити відповідну заяву. Досвід застосування цих механізмів показує, що громадяни схильні відкладати подачу необхідних документів на останні дні визначеного строку, внаслідок чого у відділах ведення реєстру виборців утворюються значні черги, де громадяни можуть перебувати впродовж тривалого часу, що створює серйозні ризики поширення COVID-19.

### Рекомендації

*Згідно з Виборчим кодексом виборець має можливість подати заяву про зміну 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 дасть змогу уникнути ризиків поширення COVID-19 у разі загострення епідеміологічної ситуації в державі.*

*Виборцям, які планують подавати заяву про зміну виборчої адреси особисто, варто підготувати пакет документів і подати його до органу ведення реєстру виборців завчасно. Період, протягом якого дозволяється змінити виборчу адресу, доволі тривалий (на місцевих виборах 2020 року змінити адресу можна із 1 липня), тому громадянам не варто відкладати подання документів на останні дні. Як показує практика, в останні дні прийому документів в органах ведення ДРВ можуть утворюватися значні черги та скупчення людей.*

## Голосування на виборчій дільниці

- Місце розташування дільниці

Один із ризиків проведення виборів в умовах пандемії — розташування виборчих дільниць у приміщеннях, де перебувають особи, особливо вразливі до COVID-19.

### Рекомендації

*Виборчі дільниці не рекомендовано розміщуватися в приміщеннях, де перебувають або проживають громадяни, особливо вразливі до COVID-19. Зокрема, це стосується місць перебування людей старшого віку (наприклад, геріатричних пансіонатів, закладів догляду тощо). Також важливо, щоб приміщенням належним чином провітрювалося й було достатньо просторим.*

- Виборчий інвентар

Важливе значення у контексті ризиків поширення COVID-19 під час голосування має використовуваний на дільниці інвентар. Ідеться про столи для реєстрації виборців, кабінки для голосування, прилади для голосування, якими користуються виборці, тощо. Багаторазове використання одних і тих самих предметів різними виборцями може сприяти поширенню COVID-19. При цьому на певних матеріалах вірус зберігається довше, ніж на інших.

## Рекомендації

- *приміщення виборчих дільниць слід забезпечити індивідуальними засобами захисту та антисептичними засобами, що запобігають поширенню COVID-19;*
- *приміщення необхідно регулярно провітрювати;*
- *виборчий інвентар потрібно розташовувати з урахуванням вимог щодо соціальної дистанції (збільшити відстань між кабінками для голосування, столами для реєстрації);*
- *предмети виборчого інвентарю та приміщення для голосування протягом дня голосування варто регулярно очищувати й дезінфікувати;*
- *слід уникати використання традиційних кабінок для голосування, які передбачають багаторазовий контакт громадян із тканиною на вході до кабінки;*
- *виборцям потрібно використовувати під час голосування власні ручки;*
- *задля запобігання поширенню вірусу варто за можливості встановити певний бар'єр між членами виборчої комісії та виборцями (зокрема, під час видачі бюлетеня та перевірки прізвища в списку виборців). Це можуть бути аналоги захисного скла чи захисної плівки;*
- *на дільниці слід розмістити інформаційні плакати із закликом до громадян дотримуватися заходів захисту і роз'ясненням алгоритму 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. Останні президентські й парламентські вибори засвідчили значне зростання кількості зареєстрованих організацій, які планували здійснювати спостереження за виборами. Так, порівняно з президентськими виборами 2014 року на виборах 2019 року кількість організацій-спостерігачів зросла в 13 разів.

## Рекомендації

- *У разі загострення епідеміологічної ситуації варто передбачити присутність на вході до приміщень виборчих дільниць осіб, які здійснюватимуть термометрію виборців за допомогою спеціальних засобів. Виборці з підвищеною температурою (як правило, понад 37,5 градусів) не повинні голосувати разом із іншими. Наприклад, вони можуть здійснити волевиявлення після закінчення голосування решти виборців у спеціальних виборчих кабінках, які обов'язково дезінфікуються після кожного використання;*

- *особам, які постійно перебувають на дільниці (членам виборчих комісій, спостерігачам), варто проводити періодичну термометрію впродовж дня;*

- *у приміщеннях виборчих дільниць слід забезпечити дотримання вимог щодо соціальної дистанції (відстань між виборцями має становити щонайменше 1 м). Для зручності можна нанести в приміщенні дільниці відповідні позначки. Також слід ужити заходів для 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 й рукавиці для членів комісій, маски — для виборців);*

- *задля уникнення скупчень громадян варто закликати виборців голосувати рівномірно протягом дня, приходячи на дільницю у визначені години. Зокрема, громадянам із підвищеним ризиком захворювання на COVID-19 варто проголосувати не тоді, коли переважно голосує решта виборців, а в інший час (наприклад, уранці).*

- Підрахунок голосів та передача документів до комісій вищого рівня

Передача документації про підсумки голосування до комісій вищого рівня — це доволі часто тривалий процес, що супроводжується значними чергами й скупченням громадян.

## Рекомендації

*Територіальним виборчим комісія варто організувати процес передачі документації щодо встановлення підсумків голосування з урахуванням вимог соціальної дистанції між представниками виборчих комісій. Слід уникати скупчень людей та використовувати засоби індивідуального захисту. Приміщення комісій, що здійснюють прийом документації, потрібно забезпечити антисептиками. Також рекомендовано проводити термометрію осіб, залучених до процесу передачі виборчої документації (членів комісій, спостерігачів).*

# ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

## Міжнародний досвід

1. Розгортання пандемії коронавірусної хвороби COVID-19 суттєво вплинуло на організацію та проведення виборів в усьому світі. 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 Великій Британії та Румунії відкладено місцеві вибори. У Російській Федерації, Італії, Чилі перенесено низку референдумів. У США відтерміновано проведення президентських праймеріз.

2. Відтермінування голосувань на більш пізній період, а в деяких державах і на невизначений час стало серйозним викликом з точки зору міжнародних стандартів виборів. У Великій Британії вибори міського голови Лондона відтерміновано на рік, у Румунії повноваження місцевих органів влади подовжено до кінця року, у Шрі-Ланці парламентські вибори перенесено на два місяці. У низці держав обговорення можливого відтермінування виборів супроводжувалося значними скандалами. Зокрема, у Болівії опозиція звинуватила тимчасового президента республіки в спробі втримати таким чином владу, у Польщі президента навпаки звинуватили в спробі провести голосування у заплановані строки за будь-яку ціну, ігноруючи ситуацію із COVID-19.

3. Відтермінування виборів ставить під сумнів реалізацію міжнародного принципу періодичності виборів, адже йдеться про подовження строку перебування у владі раніше обраних осіб. Водночас, проводячи вибори, слід не лише дотримуватися принципу періодичності, але й сприяти реалізації інших базових виборчих стандартів, а саме: втілити принципи вільних, чесних виборів, які відбуваються на основі загального, рівного, таємного виборчого права. Періодичні вибори, які проводяться без дотримання інших базових стандартів, не можуть вважатися повноцінним голосуванням громадян і не є справжнім волевиявленням 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 становити загрозу для їхнього здоров'я.

4. Попри наявні ризики окремі держави не відмовилися від виборів і провели голосування в умовах пандемії. При цьому частині країн все ж довелося визнати неспроможність організувати виборчий процес, тому вибори відбулися частково. Так, у Франції в середині березні пройшов перший тур місцевих виборів, в Ірані наприкінці лютого — вибори парламенту, однак завершити виборчий процес не вдалося, другий тур голосування в обох державах було відтерміновано. З іншого боку, Республіка Корея, Німеччина, Австралія та Ізраїль провели вибори в умовах пандемії. Щоправда, голосування в цих державах відбувалося в різні періоди і за різної складності епідеміологічної ситуації. Якщо в Ізраїлі на момент голосування фактично не було підтверджених хворих на COVID-19 (особливу процедуру голосування було передбачено лише для громадян, які перебували на карантині), то в Республіці Корея хворих налічувалися тисячі.

**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 запроваджено додаткові заходи 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. У результаті явка сягнула рекорду — участь у виборах взяли 66% громадян. В Ізраїлі для голосування осіб, які перебували на карантині, було облаштовано спеціальні виборчі дільниці з підвищеним рівнем захисту. У Німеччині у другому турі місцевих виборів громадяни голосували поштою.

---

**6.** Ситуація із COVID-19 спонукала до дискусій про запровадження нових форм голосування, зокрема за допомогою інтернету. Подібні дебати постали на тлі загального посилення ролі цифрових технологій та засобів дистанційного зв'язку під час пандемії. Однак, попри позірну привабливість ідеї інтернет-голосування, таке рішення потребує детального зважування всіх «за» і «проти», оскільки запровадження онлайн-голосування тягне за собою низку серйозних ризиків. Зокрема, це питання кібербезпеки та захисту даних, унеможливлення підкупу виборців та використання інших недоброчесних технологій для впливу на голосування, формування у громадян довіри до нових механізмів і результатів виборів у цілому. З огляду на викладені чинники низка держав (зокрема, Литва, Фінляндія, Норвегія, Франція) упродовж останніх років відмовилася від ідеї впровадження онлайн-голосування.

---

**7.** Альтернативою до традиційного голосування на дільниці та неоднозначного онлайн-голосування стало голосування за допомогою засобів поштового зв'язку. Через пандемію 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, може допомогти уникнути традиційних ризиків, пов'язаних із поширенням COVID-19, однак має бути належним чином організоване й відповідати міжнародним стандартам виборів. Як і голосування за через інтернет, голосування поштою вразливе до різноманітних маніпуляцій та тиску на виборців, а спроможність належним чином організувати процес безпосередньо залежить від якості роботи національних поштових служб.

---

## Рекомендації

**8.** Україна є однією з держав, де поширення COVID-19 може вплинути на виборчі процеси. У жовтні 2020 року в Україні заплановано проведення чергових місцевих виборів. Участь в останніх місцевих виборах 2015 року взяли понад 13 млн громадян, голосування відбувалося на майже 30 тис. виборчих дільниць. Оскільки до організації та проведення голосування залучена велика кількість людей (виборців, кандидатів, їх представників, членів комісій, спостерігачів), а епідеміологічна ситуація непрогнозована, державі варто завчасно напрацювати базові рекомендації та варіанти дій у разі загострення обстановки з поширенням COVID-19. Конкретні протоколи захисту під час виборчого процесу необхідно розробити за підсумками консультацій між Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, Центральною виборчою комісією та Міністерством охорони здоров'я.

Впровадження нових заходів безпеки потребуватиме додаткового бюджетного фінансування, і це питання набуває особливої гостроти на тлі того факту, що раніше парламент зменшив загальне фінансування місцевих виборів.

---

**9.** Україна серед тих держав, що мають певний досвід проведення виборів в умовах пандемії. Так, 15 березня в Харківській області в ОВО №179 відбулися проміжні вибори народного депутата. Карантин щойно було запроваджено, ситуація з COVID-19 вплинула на виборчий процес лише опосередковано. Утім, вибори супроводжувалися маніпуляціями з боку окремих кандидатів, які вимагали зупинити підготовку до голосування, а за результатами волевиявлення було зафіксовано вкрай низьку явку: проголосували лише 27% громадян (у 2014 р. — 44%, у 2012 р. — 55%).

---

**10.** У рамках підготовки до проведення місцевих виборів в Україні в умовах можливого загострення пандемії COVID-19 варто звернути увагу на деякі особливо важливі аспекти виборчого процесу. Ідеться не лише про день голосування, але й про особливості роботи виборчих комісій, процедури висування та реєстрації кандидатів, проведення передвиборчої агітації, умови роботи виборчих дільниць та підготовки до дня виборів. ЦВК варто розробити кодекс поведінки виборця, де викласти інформацію про особливості голосування в умовах епідемії COVID-19. Важливо укласти цей документ у доступній формі й завчасно ознайомити з ним громадян.

---

**11.** Під час виборчого процесу в умовах пандемії слід уникати масових скупчень громадян та їх безпосереднього контакту одне з одним. Такі форми агітації, як передвиборчі концерти, спортивні змагання, дитячі свята, покази кінофільмів, мітинги, походи, демонстрації, потенційно небезпечні з точки зору поширення COVID-19. Тож таку діяльність потрібно обмежити з урахуванням епідеміологічної ситуації в країні. Зустрічі з виборцями варто проводити з використанням засобів індивідуального захисту (масок, дезінфекторів) та з дотриманням соціальної дистанції між учасниками. Публічні заходи кандидатів мають відповідати рекомендаціям МОЗ щодо захисту від вірусних інфекцій.

---

**12.** Поширенню COVID-19 може сприяти надання виборцям певних видів товарів чи послуг з боку кандидатів: зокрема, масова роздача продуктових наборів часто супроводжується значними чергами та скупченням людей. Крім того, поширеними практиками на місцевих виборах є показові рукостискання між кандидатами і виборцями, а також спільні фотосесії; ці дії також тягнуть за собою суттєві ризики поширення COVID-19.

---

**13.** Вимоги щодо запобігання розповсюдженню COVID-19 слід враховувати й у діяльності виборчих комісій. Так, у разі неможливості проведення засідань комісій за їх місцезнаходженням варто надати юридичну можливість організовувати засідання комісій у дистанційному форматі (наприклад, у вигляді відеоконференцій). У зв'язку з пандемією схожі механізми роботи раніше було застосовано до засідань парламентських комітетів.

---

**14.** Політичним партіям варто розробити такі алгоритми висування кандидатів, які не передбачатимуть проведення масових з'їздів партій і надаватимуться до реалізації в дистанційному форматі із дотриманням виборчого законодавства.

---

**15.** Необхідно модернізувати підходи до обміну документацією між виборчими комісіями та суб'єктами виборчого процесу, передбачивши альтернативну форму подачі документів (в режимі онлайн). Це стосується реєстрації кандидатів, їх довірених осіб, офіційних спостерігачів. Також відповідні механізми можна використовувати під час підготовки скарг та подання фінансової звітності кандидатів.

---

**16.** Окремо слід звернути увагу на питання залучення до виборчого процесу осіб, особливо вразливих до COVID-19 (людей старшого віку, осіб, які страждають на серцево-судинні захворювання, діабет, хронічні респіраторні захворювання). Участь таких осіб у роботі виборчих комісій, виконання ними ролі спостерігачів чи долучення до агітаційної діяльності (наприклад, роздачі агітаційних матеріалів) може підвищувати ризики зараження COVID-19. Ситуація ускладнюється тим, що значна частина членів комісій в Україні — це особи старшого віку (особливо в ДВК в сільській місцевості та невеликих містах). Крім того, небажано залучати до роботи в комісіях медичних працівників, які безпосередньо контактували з хворими на COVID-19.

---

**17.** Організовуючи процес голосування в день виборів, слід дотримуватися таких правил: збереження соціальної дистанції, проведення дезінфекції та наявність засобів індивідуального захисту. Відстань між виборцями має становити щонайменше 1 м. Голосування необхідно організувати так, щоб уникнути черг і скупчень виборців. Громадянам старшого віку варто проголосувати не тоді, коли голосує більшість виборців, а в інший час (наприклад, уранці). Вимог соціальної дистанції потрібно дотримуватися й у розміщенні виборчого інвентарю — так, слід збільшити відстань між виборчими кабінками. Між членами комісії та виборцями можна встановити бар'єр.

---

**18.** Приміщення виборчих дільниць необхідно забезпечити індивідуальними засобами захисту та антисептиками. Приміщення мають провітрюватися. Виборчий інвентар впродовж дня слід регулярно очищувати й дезінфікувати. Не варто використовувати традиційні кабінки для голосування, які сприятимуть поширенню COVID-19.

---

**19.** У разі загострення епідеміологічної ситуації варто передбачити присутність на вході до приміщень виборчих дільниць осіб, які здійснюватимуть термометрію виборців. Членам виборчих комісій і спостерігачам температуру слід вимірювати періодично протягом дня. Виборці та особи, присутні на дільниці, мають використовувати засоби індивідуального захисту (захисні маски, рукавиці). Під час голосування виборцям варто використовувати для заповнення бюлетенів власні ручки.

---

**20.** Для виборців, яким підтвердили захворювання на COVID-19, слід передбачити окремі механізми голосування. Серед можливих варіантів: голосування за місцем їх перебування та голосування на спеціальних виборчих дільницях із підвищеними заходами безпеки. Окремі процедури голосування необхідно застосувати й до виборців, які на момент виборів перебувають на карантині. Можливе голосування таких громадян на звичайних виборчих дільницях, однак після закінчення часу для голосування інших громадян.

---

# CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

## International Practices

1. The growing pandemic caused by COVID-19 has had a major impact on the electoral management around the world. Over 50 countries have postponed their voting. Parliamentary elections in Serbia, Ethiopia, and Sri Lanka, presidential elections in Poland and Bolivia, or local elections in the UK and Romania were put off. Russia, Italy, and Chile postponed a number of referendums, while the United States moved presidential primaries to a later date.

2. Rescheduling elections to a later time or, in some nations, for an indefinite period has been a serious challenge for international election standards. The UK put off the London mayoral election for a year, Romania extended the powers of local governments until the end of the year, and Sri Lanka rescheduled its parliamentary elections for two months. Some countries have faced big scandals related to potential election postponements. In particular, Bolivian opposition accused the interim president of trying to retain the power by postponing the elections. On the contrary, the Polish president was accused of attempts to conduct the voting at the planned date at any cost despite the situation with COVID-19.

3. Postponement of the elections has challenged the international principle of the election periodicity, as the previously elected officials would see their term of office extended. However, elections should not only comply with the principle of periodicity, but also contribute to the implementation of other basic electoral standards, namely free and fair elections based on the universal and equal suffrage and secret ballot principles. Periodic elections held without compliance with other basic standards cannot be seen as a fully valid voting of citizens and are not a true expression of the will of the people. Therefore, elections should be conducted not only with a reasonable periodicity, but also under conditions that enable free voting of citizens. The electoral process should be as safe as possible for all electoral process actors without any risks to their health.

4. Despite the existing risks, some countries did not cancel elections and conducted voting amid the pandemic. Certain governments still had to admit their inability to organize the electoral process, and they held partial elections. France, for example, organized the first round of local elections in mid-March, while Iran conducted parliamentary elections late in February. However, the electoral process could not be completed and the run-off in both countries was postponed. On the other hand, the Republic of Korea, Germany, Australia and Israel are the nations that held elections amid the pandemic, though in different periods and with due regard to the epidemiological situation. While Israel had almost no patients with confirmed COVID-19 infection (special voting options were offered only to the quarantined citizens), the Republic of Korea had thousands of sick voters.

5. To hold elections amid the pandemic, nations had to take special safety measures to prevent the spread of COVID-19. The Republic of Korea tightened its requirements to individual voter protection: the voters had to keep social distance, use masks and gloves, the polling stations were regularly disinfected, and special voting algorithms were developed for the voters with COVID-19 and quarantined nationals. The voting resulted in a record-breaking turnout, with 66% of citizens voting. Israel set up special polling stations with higher safety standards for the quarantined voters. Germany held the second round of local elections by postal voting.

---

6. The situation with COVID-19 gave rise to discussions of new voting formats, particularly Internet voting. Such discussions grew as the role of digital technologies and remote communications increased during the pandemic. Although the idea of Internet voting looks attractive, such a decision requires a detailed pros and cons review, because online voting bears a number of serious risks related to cybersecurity and data protection, prevention of vote buying and the use of other unfair technologies to influence voters. People's trust in the new mechanisms and general election results should be built. Given these factors, a number of nations have abandoned the idea of introducing online voting over the past few years (Lithuania, Finland, Norway, and France, to name a few).

---

7. Voting by mail has been an alternative to the traditional voting at the polling stations and controversial Internet voting. Some countries have publicly discussed the postal voting option in view of the COVID-19 situation. Russia and Poland amended their legislation and integrated the changes into the electoral laws. Just like online voting, postal voting can avoid traditional risks associated with the spread of COVID-19. Yet, it must be properly arranged and meet international election standards. Both online and mail-in voting are vulnerable to all kinds of manipulation and pressure on voters, whereas the ability to properly manage the process depends directly on the quality of the national postal services.

---

## Recommendations

8. Ukraine is one of the countries where electoral processes are susceptible to the spread of COVID-19. Next local elections here are scheduled for October 2020. Over 13 million Ukrainians took part in the previous local elections in 2015, attending almost 30,000 polling stations countrywide. A significant number of people are involved in the election management, i.e., voters, candidates, their representatives, commission members, and election observers. The epidemiological situation remains unpredictable, therefore the government should develop basic recommendations and actions in advance if the COVID-19 situation aggravates. Consultations between the Verkhovna Rada, the Cabinet of Ministers, the Central Election Commission, and the Ministry of Health of Ukraine should result in the development of specific safety protocols for the electoral process. New safety measures will require additional financing from the national budget. This issue is crucial now since the parliament earlier cut general funding for local elections.

---

9. Ukraine is one of the countries with some experience of elections held amid the pandemic. Constituency No. 179 in Kharkiv Oblast conducted an interim election of a member of parliament on March 15. The election was held at the beginning of the national lockdown and the situation

with COVID-19 had only an indirect impact on the electoral process. Nevertheless, the elections saw manipulations on the part of some candidates demanding to stop preparations for voting, which resulted in an extremely low turnout: only 27 per cent of citizens voted (44% in 2014 and 55% in 2012).

---

**10.** Different aspects of the electoral process that require major attention need to be considered to prepare for the local elections in Ukraine amid possible aggravation of the COVID-19 pandemic. These aspects are not only the day of voting, but also the work of the election commissions, candidate nomination and registration, campaigning, working conditions of the polling stations, and preparations for the voting day. The Central Election Commission should develop a Voter Code of Conduct outlining special voting conditions in the context of COVID-19. It is important that such a document should be made accessible and available in advance for the voters to read.

---

**11.** Congestion and direct contacts between people should be avoided during the electoral process amid the pandemic. Such campaigning actions as pre-election concerts, sports competitions, children's celebrations, film screenings, rallies, marches, and demonstrations are potentially dangerous in terms of the COVID-19 spread. Campaigning can be limited in view of the epidemiological situation in the country. Meetings with voters should be held with good use of personal protective equipment (masks and disinfectants) and social distancing guidelines. Public events of the candidates should comply with the recommendations of the Ministry of Health regarding protection against viral infections.

---

**12.** Risks of COVID-19 spread can arise if the candidates offer certain goods or services to the voters as it involves mass distribution of food packages that often creates long lines and crowds. In addition, demonstrable handshakes of the candidates with the voters and joint photo sessions are common practices at local elections that also bear big risks of COVID-19 propagation.

---

**13.** Election commissions must work according to the COVID-19 related guidelines. For instance, if commissions can not meet on-site, a legal opportunity should be provided so they can hold remote meetings, e.g., in the format of videoconferences. Similar mechanisms were have been earlier introduced for the parliamentary committee meetings because of the pandemic.

---

**14.** Political parties should develop candidate nomination algorithms that do not require crowded party congresses and can be held remotely with due regard to the electoral laws.

---

**15.** The mechanisms of the exchange of documents between electoral commissions and election participants should be upgraded by adding online document filing as an alternative for registration of candidates, their representatives, and official election observers. Respective mechanisms can also be used for filing candidate's complaints and financial statements.

---

**16.** Special attention should be paid to the participation of vulnerable and high risk groups in the electoral process (the elderly, people with cardiovascular diseases, diabetes, or chronic respiratory diseases). Engaging such individuals to work as election commission members or observers, or in campaigning, e.g., to distribute campaign materials, can be a risky step in terms of COVID-19 spread. The situation is even more complicated since a significant share

of commission members in Ukraine are the elderly, especially in rural areas and small towns. It may also be undesirable to engage in the commission work medical workers who have had direct contact with COVID-19 patients.

---

**17.** The voting process on the election day should meet the standards of social distancing, disinfection, and availability of personal protective gear. Voting should be in line with the social distancing guidelines requiring at least one meter between the voters. The voting process should be held in a way to avoid lines and crowding. Elderly citizens should vote separately from the majority of voters, for example, in the morning. Voting equipment should be placed to keep the distance, i.e. by installing polling booths further one from another. Some sort of barriers may be placed between commission members and the voters.

---

**18.** Premises of the polling stations should have individual protective equipment and antiseptics and be aired regularly. The election appliances and furniture should be cleaned and disinfected regularly during the day. The use of traditional polling booths, that have an increased risk of COVID-19 spread, should be avoided.

---

**19.** Temperature screening should be arranged at the entrances to the polling stations if the epidemiological situation aggravates. Members of the election commissions and observers should also undergo regular thermometry during the day. Voters and all those present at the stations should wear individual protective gear (masks and gloves). Voters should use their own pens for voting.

---

**20.** Special voting procedures should be offered to the voters with confirmed COVID-19, for example, voting at home and voting at special polling stations with enhanced safety measures. Special voting procedures should also apply to the quarantined voters, with an option to vote at the regular polling stations but after the other citizens have voted.

---

Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України» (ВГО КВУ) діє з 20 лютого 1994 року, як незалежна позапартійна організація. І реалізує свою місію, яка полягає у створенні умов для забезпечення реалізації прав громадян та реального народовладдя шляхом:

- просвіти і активізації конкретного громадянина, інститутів громадянського суспільства;
- участі у формуванні та реалізації політики у пріоритетних для ВГО КВУ сферах;
- громадського моніторингу і контролю реалізації політики у відповідній сфері;
- Взаємодії із зацікавленими сторонами у сфері громадського контролю за виборчим процесом та діяльністю обраних осіб, реформуванню виборчого законодавства, втілення принципів належного управління на рівні держави і місцевого самоврядування.