



ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ COVID-19 НА ВИБОРИ В ЄВРОПІ ТА У СВІТІ

Г. М. Яворська, д. філол. н., професор,
 головний науковий співробітник відділу нових викликів
 центру зовнішньополітичних досліджень Національного інституту
 стратегічних досліджень

У довідці розглянуто та проаналізовано вплив нової глобальної загрози – пандемії COVID-19 – на електоральні процеси в Європі та у світі. Глобальна пандемія підсилює дію вже існуючих викликів та загроз і провокує нові соціальні та військово-політичні ризики. У контексті пандемії виникли додаткові проблеми посилення стійкості демократичних інституцій, особливо системи демократичних виборів у політичному, правовому та логістичному вимірах. В умовах карантину і перехідного періоду до стану пост-пандемії підтримка виборчих процесів постає як особливе завдання для владних і громадських структур. Досвід проведення виборів в Європі та світі розглянуто в контексті підготовки до місцевих виборів в Україні у жовтні цього року.

Висновки та рекомендації

1. Нова глобальна загроза – пандемія коронавірусної хвороби (COVID-19) – запустила процеси серйозних політичних і економічних змін. Коронавірусна криза, за попередніми оцінками, триватиме щонайменше протягом року, проте її економічні, політичні й соціальні наслідки відчуватимуться набагато довше.

2. Глобальна пандемія посилює дію існуючих загроз та провокує нові соціальні та військово-політичні виклики. Для України, як держави з окупованою частиною території та збройними діями, що тривають на Донбасі, посилення внутрішніх і зовнішніх ризиків може стати особливо небезпечним.

3. Коронавірусна криза здійснює вплив на базові соціальні інститути. Поширення пандемії одразу позначилося на процесах проведення виборів, які є мірилом легітимності влади та політичних рішень, які вона приймає.

4. **Вибори в Європі та в США впливають на міжнародне безпекове оточення України. Стратегічне партнерство зі США є засадничим для України за будь-яких результатів виборів американського президента.** Україна потребує й надалі потребуватиме двопартійної підтримки з боку США.

5. В ході підготовки до виборів у США наростають трансатлантичні суперечності. **Напруження у відносинах США та Німеччини створюють додаткові зовнішньополітичні ризики для України. Збереження міцних відносин нашої держави з обома потужними акторами потребує граничної точності і акуратності від української дипломатії.**

6. Важливими для міжнародного оточення України є президентські вибори у Польщі. Загострення політичної ситуації у цій країні, внаслідок перенесення виборів з 10 травня на 28 червня ц.р. у зв'язку з карантинном, призвело до падіння рейтингів діючого президента А. Дуди. **Електоральна ситуація в Польщі потребує постійного моніторингу. Україна має бути готова до результатів виборів у Польщі для збереження та зміцнення рівня двосторонніх відносин.** Поступовий вихід із карантинних обмежень не означає швидкого повернення до статус-кво ні в економіці, ні у політиці. **На Україну, прямо чи опосередковано, впливатимуть інші електоральні події цього року, які необхідно відстежувати** – президентські вибори в Литві, місцеві вибори у Франції, регіональні вибори в Німеччині, вибори до Сенату Чехії, конституційний референдум у РФ та ін.

7. Зміни у запланованих часових розкладах виборів породжують, крім політичних, і **правові колізії.** Перенесення виборів пов'язане зі складними правовими процедурами, навіть на конституційному рівні. Введення надзвичайного стану у зв'язку з пандемією спроможне зняти правові перепони для проведення виборів, але потенційно породжує нові проблеми. **Нинішня ситуація в Угорщині, через її невідповідність вимогам демократії, послаблює її позицію в ЄС.**

8. Ситуація зі збереженням загрози корона вірусом **вимагає логістичних змін у процедурі проведення виборів.** *Попередні практики персонального голосування значної кількості громадян у невеликих приміщеннях виборчих дільниць нині оцінюватимуться як неприйнятні.* Питання можливих змін у організації виборчого процесу та їхнього фінансування мають бути вирішені заздалегідь, до початку електоральної кампанії в Україні, з обов'язковим доведенням рішень до відома всіх виборців.

9. Для України застосування альтернативних засобів голосування, як додаткових до персонального голосування на дільницях, під час цьогорічних місцевих виборів є нереальним через брак правової бази і через відсутність відпрацьованої процедури дистанційного голосування. Такі новації слід вводити поступово і вкрай обережно. **Застосовувати інтернет-голосування є наразі в Україні недоцільним через високі ризики, пов'язані з**

кібербезпекою та ймовірною подальшою недовірою громад до електоральних результатів та підривом їх легітимності.

З кінця 2019 р. у світі діє нова глобальна загроза – *пандемія коронавірусної хвороби* (COVID-19). Пандемія, окрім медичних, має численні політичні і економічні наслідки, які наразі важко оцінити повною мірою. За умов карантинних заходів виникає потреба у обмеженні транспортних комунікацій та людських контактів. Обмежуються права людини, впроваджує нові, більш жорсткі правила соціальної поведінки, що посилює авторитарні тенденції у житті суспільств.

Коронавірусна криза, за оцінками експертів, триватиме, у тій чи іншій формі, щонайменше протягом року. Однак її економічні і соціальні наслідки відчуватимуться набагато довше.

Особливо небезпечно, що *глобальна пандемія посилює дію вже існуючих загроз*, загострює регіональні суперечності, стимулює національний егоїзм і ще більше послаблює «неспроможні держави» (failed states). Крім того, вона обтяжує проблеми біженців, збільшує загрози екстремізму й тероризму та провокує нові соціальні та військово-політичні ризики.

У США, коли внаслідок пандемії понад 40 млн. людей втратили роботу, а обсяги виробництва скоротилися, здійнялася масштабна хвиля заворушень і жорстких протестів проти расизму та поліцейського насильства. Ця хвиля частково перекинулася на Європу та інші континенти, протести проти расизму відбулися у Франції, Великій Британії, Нідерландах, Німеччині та Новій Зеландії.

Для України, як держави з окупованою частиною території та збройними діями, що продовжуються на Донбасі, посилення наявних внутрішніх і зовнішніх ризиків і загроз може стати особливо небезпечним.

Зміна, під впливом пандемії, правил суспільної поведінки – вимога дотримання соціальної дистанції, заборона масових заходів тощо – має безпосередній вплив на базові соціальні інститути, обмежуючи і переформатовуючи їхню діяльність, а в деяких випадках – призупиняючи виконання ними необхідних функцій.

Серед таких інститутів, що зазнали обмежень, майже одразу опинився інститут виборів, що є однією з підвалин демократичних суспільств. Поширення пандемії швидко позначилося на проведенні виборів, які є базовим інструментом репрезентативної демократії і законної ротації влади. Вибори забезпечують легітимність влади та політичних рішень, які вона приймає.

За умов карантину і перехідного періоду до стану пост-пандемії підтримка виборчих процесів постає як особливе завдання для владних і громадських структур. Це завдання має кілька вимірів, серед головних –

політичний, юридичний та логістичний.

1. Політичні аспекти (зовнішні і внутрішні). 2020 р. є особливо важливим з погляду впливу виборів на стан справ на міжнародній арені – адже це рік виборів президента США, країни, що залишається найбільшою світовою потугою.

Стратегічне партнерство зі США є засадничим для України. Збереження президентської посади нинішнім президентом від республіканців Дональдом Трампом або прихід нового президента від демократів – результат виборів у США буде тим чинником, що впливатиме на міжнародний клімат у Європі та світі, включно зі становищем України.

Негативним трендом на тлі виборів у США, що наближуються, є наростання суперечностей між США та Європою. У країнах ЄС, зокрема у Німеччині, дії Дональда Трампа за умов останньої хвили протестів вважають недемократичними, а запрошення президента РФ на саміт Великої Сімки – категорично неприйнятним, розцінюючи цей крок американського президента виключно як піар-хід у власній виборчій кампанії. Позицію Німеччини як член G7 цілковито поділяє Канада.

З погляду інтересів України, життєво зацікавленої у міцних відносинах як із США, так і з Німеччиною, напруження між цими потужними акторами і загальне послаблення трансатлантичних зв'язків створюють додаткові зовнішньополітичні ризики, потребуючи граничної точності і акуратності від української дипломатії.

Важливими для міжнародного оточення України є заплановані на цей рік і відкладені через пандемію на червень президентські вибори у Польщі, а також заплановані на жовтень президентські вибори в Литві. Крім того, на становище нашої країни опосередковано впливатимуть інші електоральні події цього року – місцеві вибори у Франції, регіональні вибори в Німеччині, вибори до Сенату Чехії, конституційний референдум у РФ, та ін.

2020 рік з електорального погляду є важливим і для України, оскільки на жовтень ц.р. в країні заплановано проведення місцевих виборів, яким надається особливе значення, оскільки вони пройдуть за новим Виборчим кодексом України, що набув чинності з 1 січня 2020 р. Кампанія місцевих виборів поступово набирає обертів і до жовтня ц.р. може помітно вплинути на внутрішньополітичне становище в країні.

Поступовий вихід із карантинних обмежень не означає швидкого повернення до статус-кво ні в економіці, ні у політиці. Навіть за цілковитого скасування правил, пов'язаних із соціальним дистанціюванням, що здається нині досить проблематичним, це не означатиме автоматичного відновлення політичного статус-кво. Вибори під час і після пандемії відбуватимуться в нових політичних умовах.

2. Правові аспекти. Заплановані виборчі процеси зазнають відчутного тиску через пандемію COVID 19, що змушує вносити корективи до розкладу

й процедур проведення виборів. Такі зміни породжують, крім політичних, і певні правові колізії.

Починаючи з березня ц.р., урядові структури у різних країнах світу змушені були вирішувати – проводити вибори за умов карантину чи відкласти на пізніші терміни. Крім того, деякі країни застосували надзвичайні заходи або оголосили надзвичайний стан згідно зі своїми конституціями та/чи міжнародними зобов'язаннями, призупинивши дію певних свобод – пересування, зібрань – які є принциповими для проведення виборів у відповідності до демократичних стандартів. Проблема дотримання балансу між здоров'ям і безпекою та правами і свободами громадян проявилася і у цьому аспекті.

Відтермінування передбачених виборів відбуваються по всьому світу – крім деяких держав Європи, вибори переносять також у країнах Північної та Південної Америки, Азії, Африки, Австралії¹. Цей процес породжує певні питання щодо легітимності влади, терміни повноважень якої продовжуються на довший період, до моменту перенесених виборів. Особливо гострим питання стає у випадках, коли вибори посуваються у часі без призначення конкретної нової дати.

У більшості країн з середини березня 2020 національні і місцеві вибори або продовжували проводити, попри початок пандемії (в Європі – останніми були місцеві вибори у Франції, 1-й тур, регіональні вибори в Німеччині, Баварія, 1-й та 2-й тури), або відкладені на пізніші терміни.

За даними Ради Європи, на цей момент відкладено (перенесено на пізніші терміни) – президентські вибори (Польща, дата 1-го туру перенесена з 10 травня на 28 червня ц.р.), парламентські вибори – Північна Македонія, Сербія, місцеві та регіональні вибори – Австрія, Франція (2-й тур), Італія, Велика Британія та кілька референдумів, серед них референдум щодо внесення змін до конституції у РФ.

Перенесення виборів часто пов'язане зі складними правовими процедурами, навіть на конституційному рівні. Введення надзвичайного стану у зв'язку з пандемією дозволяє призупинити проведення виборів, але потенційно породжує нові проблеми. Надзвичайні заходи мають бути чітко визначені у часі, інакше обмеження базових свобод громадян ризикують бути подовженими на період після завершення пандемії (такі побоювання викликає нинішня ситуація в Угорщині).

Процедура відкладення виборів має відповідати усім конституційним і юридичним параметрам, яких іноді дотриматися складно. Прикладом може слугувати перенесення президентських виборів у Польщі, де не було оголошено надзвичайного стану. Вибори було відкладено в останній момент, для чого знадобилося спеціальне рішення Національної виборчої комісії, що

¹ Список країн і штатів, де відкладено вибори (дані на 2 червня 2020 р.)
https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_postponed_due_to_covid-19.pdf

його деякі юристи вважають суто політичним. **Після відкладення президентських виборів Польща на кілька тижнів поринула у політичну кризу, протягом якої нинішній президент Анджей Дуда, що раніше був безумовним лідером перегонів, значно втратив свій рейтинг.** Таким чином, фактор пандемії може впливати як на становище провладних політичних сил, так і на ті, що належать до опозиції.

У будь-якому випадку, **перенесення виборів створює своєрідну політичну пастку:** у випадку відкладення виборів виникають сумніви щодо правомірності і демократичності процедури подовження каденції влади, натомість проведення виборів у час, коли пандемія не завершилася, може спричинити загрози здоров'ю, і, внаслідок обмеження умов для проведення електоральної кампанії та можливого зниження явки, спричиняє сумніви у легітимності результатів.

3. Логістика. Ситуація із збереженням загрози інфікування корона вірусом вимагає логістичних змін у процедурі проведення виборів. **Попередні практики персонального голосування значної кількості громадян у невеликих приміщеннях виборчих дільниць можуть нині оцінюватися як неприйнятні.**

Для розв'язання цієї проблеми однозначних і однакових рішень не існує. Проте міжнародні експерти, включно з українськими фахівцями, пропонують певні рекомендації. Найбільш важливими у цих рекомендаціях є не стільки рецепти рішень, скільки визначення вразливостей у новій ситуації. **Крім ризиків для здоров'я виборців і персоналу виборчих комісій, сюди належать також політичні, фінансові, операційні, правові ризики.**

Для збільшення рівня опірності (resilience) пандемії рекомендовано у виборчий період підтримувати постійну комунікацію між представниками Центральної виборчої комісії та авторитетними фахівцями у сфері охорони здоров'я.

Першою й обов'язковою передумовою організації виборчого процесу є **повне інформування виборців щодо усіх змін і новацій у процедурі виборів.** Для цього мають бути задіяні як традиційні ЗМІ (національні ТБ і радіо), але також Інтернет та платформи соціальних мереж.

Мають бути дотримані **всі вимоги проведення широких політичних кампаній** (дебати, публічні дискусії тощо) за широкого використання традиційних і нових медійних засобів.

Особливу **увагу слід приділити рівню явки**, яка в умовах пандемії чи пост-пандемії може знижуватися, знижуючи легітимність результатів. Так само **легітимність може бути знижена, якщо не всі групи населення братимуть участь у виборах** (категорії, вразливі до коронавірусної хвороби, неактивна молодь та ін.). Також слід застосувати заходи для попередження скупчення виборців на дільницях у «пікові» години.

Представники міжнародних організацій, що займаються допомогою при

проведенні демократичних виборів (див. технічну доповідь IDEA) настійливо рекомендують **забезпечувати виборчі ділянки у день виборів наборами санітарних засобів** для членів виборчих комісій, виборців (санітаizers, мило для миття рук тощо) та засоби для обробки усіх застосунків – від ручок та олівців до гаджетів.

Окремо слід розглянути можливість застосування альтернативних – дистанційних – засобів голосування. Зокрема, 2-й тур федеральних виборів у Баварії, під час карантину, було проведено шляхом голосування поштою. Однак альтернативні методи (голосування поштою, через Інтернет тощо) потребують відповідного правового забезпечення, а також наявних технічних можливостей і спеціального підготовчого періоду. Інакше, **замість спрощення процедури голосування та зменшення ризику інфікування можна порушити принцип інклюзивності** (зменшення участі літніх громадян, жителів сіл та ін.).

Для України масове застосування названих додаткових засобів під час цьогорічних місцевих виборів є практично нереальним: і через брак правової бази, і через відсутність більш-менш відпрацьованої процедури дистанційного голосування. Такі новації слід вводити поступово і вкрай обережно. Особливо це стосується голосування через мережу Інтернет, яке несе в собі значні безпекові ризики як з погляду можливого втручання та викривлення результатів виборів, так і з погляду недостатнього захисту персональних даних². Тому **застосовувати інтернет-голосування навіть для осіб з відповідними технічними навичками є наразі в Україні недоцільним через високі ризики, пов'язані із кібербезпекою та подальшою недовірою громадян до результатів виборів.**

² Considerations on Internet Voting: An Overview for Electoral Decision-Makers. IFES White Paper. April 2020