неофіційний переклад*

Парламентська Асамблея Ради Європи

Док. 16297

28 листопада 2025 року

Вибори у часи кризи

Доповідь[1] |

Комітет: Комітет з політичних питань та демократії

Доповідач: Дамієн КОТТЬЄ, Швейцарія, ALDE («Альянс лібералів і демократів за Європу»)

Зміст

A. Проєкт резолюції 2
B. Проєкт рекомендації 7
C. Пояснювальна записка пана Дамієна Коттьє, доповідача 9
1. Вступ 9
2. Сфера охоплення доповіді 11
3. Кризові ситуації та порушення виборчого процесу 12
4. Основні демократичні ризики під час виборів у часи кризи 14
5. Стійкість виборчих процесів і реагування на кризу 15
5.1. Правові та процедурні механізми 15
5.2. Операційна адаптація 17
5.3. Мережі співпраці та координації 18
5.4. Формування стійкості 19
5.5. Спостереження за виборами 21
5.6. Інновації та готовність до майбутніх викликів 22
6. Тривалі надзвичайні ситуації 23
7. Висновки та пропозиції 24

*Переклад українською мовою здійснено в рамках та за підтримки проєкту Ради Європи «Підтримка демократичних післявоєнних виборів в Україні – Фаза II», що впроваджується Парламентською асамблеєю Ради Європи в межах Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023 – 2026 роки

[1] Посилання на комітет: док. 15866, Посилання 4778 від 22 січня 2024 року.

A. Проєкт резолюції[2]

1. Парламентська Асамблея нагадує, що вільні та чесні вибори, засновані на загальному, рівному, вільному, таємному і прямому виборчому праві, є наріжним каменем демократичного врядування та фундаментальною вимогою згідно з Європейською конвенцією з прав людини (ETS № 5).

2. Кризи та необхідні заходи реагування на них з боку держави можуть мати глибинні наслідки для прав і свобод, а також для функціонування демократичних інститутів. Пандемія Covid-19, терористичні атаки, стихійні лиха і, що найсерйозніше, повномасштабна агресивна війна Російської Федерації проти України створили надзвичайний тиск на держави-члени Ради Європи, вимагаючи вжиття виняткових заходів для підтримки демократичних процесів.

3. Асамблея зазначає, що вибори сьогодні рідко проводяться в нормальних умовах. Поляризація, поширена дезінформація, іноземне втручання, кібератаки, кліматичні потрясіння та поширення конфліктів створили постійний контекст ризику й уразливості виборчих процесів у державах-членах Ради Європи та в усьому світі. Цей тиск посилює і розширює тенденції відступу від демократії, включно з обмеженням свободи вираження поглядів та зібрань, які є необхідними для відкритої передвиборної агітації та змістовної політичної конкуренції. Тому кризи слід розглядати не лише як виняткові збої, а як структурний виклик нашого часу, що вимагає адаптації та стійкості на всіх етапах виборчого циклу.

4. Коли вибори призначаються або відбуваються під час таких криз, ризики для демократичної цілісності збільшуються. Як відтермінування виборів, так і їх проведення в ускладнених умовах можуть нестиризики для демократичної легітимності. В конституційних і правових рамках, що регулюють вибори, можуть виявитись прогалини, а готовність інституцій ефективно реагувати на надзвичайні обставини перебуватиме під серйозним тиском.

5. Крім того, обмеження щодо ведення передвиборної агітації, явки виборців, рівної участі та спостереження за виборами ставлять під загрозу цілісність і чесність виборчого процесу їта, зрештою, легітимність результатів, що може становити велику небезпеку для демократій. Ці обставини підкреслюють необхідність подальшого розвитку нормативних рамок і практик, здатних забезпечувати проведення безпечних, надійних з технічної точки зору та таких, що заслуговують на довіру, виборів, і водночас захищати основоположні права та забезпечувати довіру суспільства до виборчих процесів.

6. Термінова необхідність оновлення концепцій національної безпеки та підвищення безпеки виборів була підкреслена повномасштабною агресивною війною Російської Федерації проти України та її гібридними загрозами в державах-членах Ради Європи.

[2] Проєкт резолюції одноголосно схвалено комітетом 30 вересня 2025 року.

7. Асамблея нагадує про Рейк'явікські принципи демократії, схвалені главами держав і урядів у травні 2023 року, які відображають спільну рішучість «проводити вибори... відповідно до міжнародних стандартів і вживати всіх належних заходів проти будь-якого втручання у виборчі системи та процеси». Асамблея наголошує, що забезпечення проведення виборів, результати яких заслуговують на довіру, у часи криз є центральним елементом цього зобов'язання.

8. Спираючись на результати Бернської конференції 2023 року «Вибори у часи кризи: виклики та можливості» і відлунюючи роботу Ради Європи над Новим Демократичним Пактом для Європи, Асамблея наголошує, що захист цілісності виборчого процесу має бути в центрі зусиль, спрямованих на захист та відродження демократії в Європі.

9. Рада Європи вже давно забезпечує основу для захисту права на вільні вибори. Завдяки роботі Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія), практиці Європейського суду з прав людини, діяльності Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад та Ради з демократичних виборів, держави-члени мають доступ до унікального та всеохопного корпусу принципів, рекомендацій та механізмів моніторингу щодо проведення демократичних виборів. Разом ці інструменти – відвстановлення стандартів до моніторингу та технічного співробітництва на всіх етапах виборчого процесу – формують Виборчий цикл Ради Європи. Ці інструменти захищають і сприяють просуванню європейської виборчої спадщини та пропонують спільні нормативні рамки для забезпечення цілісності виборів, що є вкрай важливим і в умовах кризи, і за нормальних умов.

10. В рамках своєї постійної відданості проведенню вільних та чесних виборів, Асамблея вже понад 40 років проводить спостереження за виборами. Вона інтегрувала у свою діяльність виборчу співпрацю з органами адміністрування виборів, щоб підтримати виконання рекомендацій, наданих за результатами місій зі спостереження за виборами, Венеційською комісією та моніторинговими органами Ради Європи. Створення у 2025 році Парламентського альянсу за вільні та чесні вибори стало ще одним кроком до посилення ролі Асамблеї у відповідь на виклики, зумовлені сучасними тенденціями у сфері виборів.

11. Підтримуючи заклик Генерального секретаря Ради Європи до створення Нового Демократичного Пакту з метою захисту та зміцнення демократії в Європі, Асамблея закликає до рішучих зусиль, щоб уроки, засвоєні на досвіді виборчих процесів під час нещодавніх криз, були втілені у своєчасних та ефективних реформах.

12. З огляду на наведені міркування, Асамблея наголошує, що забезпечення цілісності виборів у часи криз вимагає комплексного підходу. Це охоплює чіткі правові та процедурні заходи для регулювання надзвичайних ситуацій, адаптацію операційної діяальності та посилену співпрацю державних інституцій, підвищення стійкості суспільства до кризових ситуацій і загроз іноземного втручання, надійні і гнучкі методології спостереження за виборами, інновації та підвищення готовності до цифрових і технічних викликів, а також розробку спеціальних стратегій для виборів, що

проводяться в умовах тривалих надзвичайних ситуацій або в умовах постконфліктного періоду.

13. З метою забезпечення правової та інституційної готовності Асамблея заохочує держави-члени Ради Європи:

13.1. проводити регулярну та своєчасну оцінку виборчого законодавства, правил та процедур з метою підвищення стійкості, оперативності та адаптивності до часів кризи;

13.2. забезпечити, щоб конституційне та виборче законодавство містило чіткі положення щодо проведення виборів у надзвичайних ситуаціях, зокрема, чітко визначений перелік критеріїв для їх відтермінування, відповідно до принципів законності, необхідності, пропорційності та тимчасовості;

13.3. передбачити, що рішення щодо відтермінування виборів або суттєвих змін щодо порядку проведення виборів потребує схвалення парламентом, бажано кваліфікованою більшістю, після консультацій з усіма відповідними зацікавленими сторонами, зокрема політичними партіями, за широкої підтримки в усьому політичному спектрі. Такі рішення повинні бути обмеженими в часі та перебувати під наглядом незалежного та неупередженого суду;

13.4. забезпечити, щоб будь-які зміни до виборчого законодавства у зв'язкуз надзвичайними ситуаціями були прозорими, розробленими на основі консультацій, за участю всіх зацікавленихсторін, включно з політичними партіями, громадянським суспільством, медіа та широкою громадськістю;

13.5. уникати пізніх змін до виборчого законодавства та забезпечувати, щоб зміни, що вносяться з метою адаптації до надзвичайних ситуацій, були обмеженими за обсягом, погоджувалися широким колом зацікавлених сторін та були прозоро і відкрито прокомуніковані громадськості;

13.6. розглянути можливість створення національної мережі співпраці у сфері виборів, яка об'єднає виборчі органи з відповідними адміністративними та операційними службами або агентствами, зокрема у сфері безпеки, цивільного реагування, кіберзахисту та комунікацій.

14. З метою посилення операційної готовності та інституційної спроможності Асамблея закликає держави-члени Ради Європи:

14.1. провести комплексну оцінку ризиків з метою перевірки стійкості виборчих процесів до потенційних криз та розробити плани дій на випадок надзвичайних ситуацій для усунення виявлених вразливостей;

14.2. посилити незалежність, спроможність та ресурси органів адміністрування виборів;

14.3. закріпити на інституційному рівні процеси управління кризами в роботі органів адміністрування виборів і відповідно уповноважених державних органів,

зокрема через скоординоване сценарне планування та проведення симуляцій для забезпечення безперервності виборчого процесу під час надзвичайних ситуацій;

14.4. адаптувати процедури голосування для забезпечення рівної участі в умовах надзвичайних ситуацій;

14.5. гарантувати прозорість та довіру суспільства шляхом розробки чітких стратегій кризової комунікації органами адміністрування виборів та іншими партнерами.

15. З огляду на необхідність посилення стійкості для протидії ризикам іноземного втручання, що мають на меті підірвати цілісність виборів та виборчих процесів, Асамблея наполегливо закликає держави-члени Ради Європи:

15.1. розробити комплексні стратегії протидії дезінформації та зловмисному іноземному втручанню, зокрема шляхом ухвалення загальносуспільного підходу до забезпечення виборчої стійкості, за участю політичних партій, органів безпеки, наукових кіл, громадянського суспільства та медіа;

15.2. вдосконалити захист виборчої інфраструктури від іноземних кібероперацій та технічних маніпуляцій, зокрема шляхом незалежних аудитів, регулярних стрес-тестів та заходів щодо забезпечення прозорості;

15.3. посилити спроможність відстежувати, аналізувати та передбачати кібератаки та розвивати здатність їх раннього попередження;

15.4. вдосконалити стратегії навчання виборців щодо достовірності інформації, зокрема шляхом популяризації перевірки фактів (фактчекінгу) і медіа- та інформаційної грамотності.

16. Підтверджуючи, що спостереження за виборами є невід'ємною складовою прозорості виборчого процесу, Асамблея:

16.1. закликає держави-члени Ради Європи забезпечити міжнародним спостерігачам можливість доступу до виборів, навіть у періоди надзвичайних ситуацій, зокрема шляхом підтвердження чинних запрошень;

16.2. підтримує розробку спільної нормативної рамки для міжнародного спостереження за виборами, яка забезпечуватиме якість та цілісність спостереження в умовах кризи і надасть змогу оперативно адаптувати методологію, зокрема через застосування дистанційного та гібридного спостереження;

16.3. закликає до використання адаптованих та інноваційних методів спостереження, таких як дистанційні зустрічі з зацікавленими сторонами та довгостроковий моніторинг, без шкоди для загальної цілісності спостереження.

17. Визнаючи, що деякі кризи не є тимчасовими збоями, а тривалими надзвичайними станами, що мають глибинні наслідки для демократичного врядування, Асамблея:

17.1. нагадує про свою Резолюцію 2605 (2025) «Правові та правозахисні аспекти агресії Російської Федерації проти України» та підтверджує, що відповідно до міжнародних демократичних стандартів вибори не можуть проводитися в умовах воєнного стану;

17.2. закликає до подальшої підтримки держав-членів, які постраждали від конфліктів або тривалих надзвичайних ситуацій, з особливою увагою до України, щоб забезпечити проведення безпечних, інклюзивних та таких, що заслуговують на довіру, виборів, відповідно до європейських і міжнародних стандартів, як тільки це дозволятимуть умови.

18. Щодо власної діяльності, Асамблея повинна:

18.1. посилювати узгодженість, вплив і видимість своєї діяльності у сфері виборів, спираючись на дорадчу роботу, спостереження за виборами, співпрацю та Парламентський альянс за вільні та чесні вибори;

18.2. сприяти посиленню ролі Виборчого циклу Ради Європи як комплексного інструменту, що охоплює всі етапи виборчого процесу, та активно просувати його у своїй діяльності;

18.3. посилити співпрацю з міжнародними партнерами у сфері захисту виборчої стійкості та цілісності виборчого процесу в часи криз, а також забезпечити, щоб методології спостереження за виборами розвивалися відповідно до сучасної виборчої практики та актуальних загроз, з особливою увагою до цифровізації та кібербезпеки;

18.4. розглянути можливість спостереження за національними виборами та референдумами в державах-членах, щодо яких не проводиться жодна форма моніторингу, з метою подальшого сприяння вільним, чесним та прозорим виборчим процесам у всій Європі та забезпечення обміну найкращими практиками;

18.5. провести оцінку власних методів і процедур спостереження за виборами, зокрема з огляду на ризики та зміни, пов’язані з цифровізацією виборчих кампаній та адміністрування виборів;

18.6. активно сприяти та брати участь у регулярному обміні думками та досвідом між центральними виборчими комісіями держав-членів та партнерами, з особливою увагою до питання загроз виборчим процесам та заходів щодо забезпечення їх цілісності та стійкості;

18.7. активно сприяти подальшому розвитку Нового Демократичного Пакту для Європи, забезпечуючи, щоб захист і стійкість виборчих процесів були центральними елементами ширших зусиль, спрямованих на зміцнення демократичних основ Європи.

B. Проєкт рекомендації [3]

1. Парламентська асамблея, посилаючись на свою Резолюцію... (2026) «Вибори у часи кризи», підкреслює, що нещодавні кризи, такі як пандемії, стихійні лиха, терористичні атаки, збройні конфлікти та гібридні загрози, створили серйозний ризик порушення виборчих процесів та поставили під загрозу інституційні запобіжники і гарантії.

2. Такі кризи ставлять під загрозу практичну організацію виборів і ризикують мати серйозні наслідки для фундаментальних прав і свобод, необхідних для демократичної участі.

3. Асамблея висловлює серйозну стурбованість тим, що вибори все рідше проводяться в нормальних умовах. Поляризація, системна дезінформація, іноземне втручання, кібератаки, кліматичні потрясіння та поширення конфліктів створили постійний контекст ризику та вразливості для виборчих процесів.

4. Асамблея наголошує, що вільні та чесні вибори є наріжним каменем демократичних суспільств. Незалежні, прозорі та стійкі виборчі процеси є необхідними як для довіри громадян до державних інституцій, так і для конкурентного виборчого середовища.

5. У цьому контексті Асамблея нагадує про всеохопний доробок Ради Європи у виборчій сфері, включно із роботою Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія), практикою Європейського суду з прав людини та власною діяльністю Асамблеї зі спостереження за виборами.

6. Спираючись на результати Бернської парламентської конференції 2023 року під назвою «Вибори в часи кризи: виклики та можливості» та у контексті роботи Ради Європи над Новим Демократичним Пактом для Європи, Асамблея підкреслює, що забезпечення цілісності виборів має бути в центрі зусиль, спрямованих на захист і відродження демократії в Європі.

7. З огляду на центральну роль, яку відіграє Рада Європи у забезпеченні цілісності виборів, Асамблея просить Комітет Міністрів:

7.1. посилити узгодженість та видимість роботи Ради Європи у сфері забезпечення виборчої стійкості, зокрема шляхом розробки набору стандартів для підготовки виборів у кризових ситуаціях та зміцнення Виборчого циклу Організації як комплексного інструмента, що охоплює всі етапи виборчого процесу;

7.2. посилити підтримку держав-членів у перегляді їхніх правових та інституційних нормативних рамок з метою забезпечення чітких, пропорційних та прозорих механізмів проведення або відтермінування виборів у надзвичайних ситуаціях відповідно до європейських та міжнародних стандартів;

[3] Проєкт рекомендації одноголосно схвалено комітетом 30 вересня 2025 року.

7.3. сприяти посиленню співпраці між відповідними зацікавленими сторонами для підвищення загальносуспільної стійкості до дезінформації, кібератак та іноземного втручання, особливо під час виборчих періодів;

7.4. сприяти регулярному обміну між центральними виборчими комісіями держав-членів та міжнародними партнерами щодо загроз виборчим процесам та заходів для зміцнення їх цілісності та стійкості, спираючись на такі платформи, як Європейська конференція органів адміністрування виборів, і підсилюючи їхню роль і ефективність;

7.5. продовжувати надавати підтримку, зокрема через програми технічної допомоги та співпраці, державам-членам, які постраждали від конфліктів або тривалих надзвичайних ситуацій, приділяючи особливу увагу Україні, з метою забезпечення проведення безпечних, інклюзивних та таких, що заслуговують на довіру, виборів, відповідно до європейських та міжнародних стандартів, як тільки це дозволятимуть умови.

С. Пояснювальна записка пана Дамієна Коттьє, доповідача[4]

1. Вступ

1. У часи криз уряди стикаються з величезними викликами у сфері захисту здоров'я та безпеки населення. Як криза, так і регування на неї державою можуть мати значні наслідки для низки прав і свобод, а також для функціонування демократичних інститутів.

2. Вільні та чесні вибори становлять основу демократії і спираються на п'ять засадничих принципів європейської виборчої спадщини: загальне, рівне, вільне, таємне та пряме виборче право. Пандемія Covid-19 наочно продемонструвала вплив надзвичайних ситуацій суспільного характеруна функціонування наших демократичних інституцій і на сам демократичний процес, зокрема на організацію та проведення виборів.

3. Окрім пандемії Covid-19, такі кризи, як терористичні атаки, стихійні лиха та повномасштабна агресивна війна Російської Федерації проти України, мали значний вплив на вибори, випробовуючи стійкість, цілісність та чесність виборчих процесів у надзвичайних ситуаціях.

4. Водночас стає дедалі очевиднішим, що сьогодні вибори рідко проводяться в нормальних умовах. Вони відбуваються в умовах постійної напруженості: поляризації, системної дезінформації, іноземного втручання, загроз кібербезпеці, стихійних лих та поширення конфліктів. Такий мінлиий контекст стирає межу між надзвичайними та звичайними викликами, підкреслюючи необхідність для держав та інституцій розглядати стійкість виборчого процесу як структурну потребу.

5. Коли вибори призначаються або відбуваються під час кризи, можуть виявлятися прогалини в законодавстві та проявлятися інституційні недоліки. Обмеження, що можуть виникнути щодо проведення передвиборної агітації, явки виборців, рівної участі та забезпечення спостереження за виборами, можуть послабити цілісність самого виборчого процесу і, в кінцевому підсумку, легітимність результатів.

6. З огляду на ризики для життя, здоров'я та безпеки населення, органи влади повинні ухвалювати складні правові та операційні рішення, зокрема щодо того, чи слід в інтересах охорони здоров'я та безпеки відкладати проведення виборів. . У контексті ширшого тиску, якого зазнають виборчі процеси, такі дилеми не обмежуються моментами гострої надзвичайної ситуації, а можуть виникати в тих випадках, коли під загрозою опиняються цілісність або безпека виборчих процесів. Ухвалення таких рішень ускладнюється відсутністю чіткої правової основи для можливості перенесення виборів у надзвичайних ситуаціях, а також відсутністю операційної методології для адаптації виборів до надзвичайних обставин, спричинених кризою.

[4] Відповідальність за підготовлену Пояснювальну записку несе доповідач.

7. Органи адміністрування виборів (ОАВ) зазнають додаткового тиску, стикаючись із наслідками широкомасштабного іноземного втручання у виборчі процеси, зокрема, розширенням можливостей для передвиборної дезінформації та маніпуляцій, що супроводжує розвиок сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Ці виклики не обмежуються періодами офіційно оголошеної кризи; вони стали постійним елементом виборчого середовища, посилюючи операційний тиск і створюючи серйозні ризики для довіри громадян до виборчих систем, а також до надійності виборчих процесів і результатів.

8. Ці численні ризики для цілісності виборчих процесів виникають на тлі демократичного регресу в Європі та світі. Виклики, пов'язані з проведенням виборів у кризових ситуаціях, можуть посилити ризики для стандартів у сфері прав людини, що вже існують, особливо стосовно свободи вираження поглядів та свободи зібрань, які є надзвичайно важливими під час виборчих кампаній.

9. З метою запобігання та протидії демократичному регресу глави держав та урядів держав-членів Ради Європи взяли на себе зобов'язання «забезпечити та зміцнити демократію та належне врядування на всіх рівнях у всій Європі», ухваливши Рейк'явікські принципи демократії під час 4-го саміту глав держав та урядів Ради Європи у травні 2023 року[5].

10. Крім того, зобов’язання, прийняті в Рейк’явікській декларації щодо забезпечення проведення виборів відповідно до міжнародних стандартів, заснованих на дотриманні відповідних стандартів у сфері прав людини, засвідчило постійну потребу вжиття заходів для захисту та зміцнення виборчих процесів в Європі.

11. Генеральний секретар Ради Європи наголосив на необхідності укладення Нового Демократичного Пакту в Європі для захисту та зміцнення нашого спільного надбання – демократії, прав людини та верховенства права[6]. У цьому контексті було підкреслено важливість захисту демократії, чесності виборів, а також необхідність посилення спостереження за виборами[7].

12. Парламентська конференція «Вибори в часи кризи: виклики та можливості», організована Парламентською асамблеєю у співпраці з парламентом Швейцарії 9-10 травня 2023 року в Берні, стала важливим кроком у виробленні підходів щодо того, як забезпечити безпеку, стійкість та зміцнення виборчих процесів[8].

13. Окрім розгляду вищезазначених надзвичайних ситуацій, Бернська конференція також порушила питання, пов’язані з викликами, характерними для цифрової епохи, та їхнім впливом на виборчі процеси. Також було розглянуто питання організації виборів

[5] Рада Європи, «Рейк'явікська Декларація, Об’єднані навколо наших цінностей» (Додаток III), травень 2023 року.
[6] Рада Європи, «Новий Демократичний Пакт для Європи».
[7] Рада Європи, Концептуальна записка, «Розбудова нового Демократичного Пакту», 3 лютого 2025 року.
[8] Парламентська асамблея, «Проміжний звіт щодо виборів у часи кризи: виклики та можливості: Підсумковий звіт і висновки Бернської конференції», червень 2023 року.

в Україні, як тільки це дозволятимуть умови, та роль, яку Рада Європи могла б відіграти в цьому питанні.

14. Бернська конференція визнала, що кризи є випробуванням для демократії, але вони також дають можливість державам-членам вчитися одна в одної та швидше адаптуватися до викликів і змін. Уроки, винесені з реагування на кризи, можуть відкрити шляхи для інновацій, підвищення операційної ефективності виборчих процесів та перегляду і переоцінки виборчих нормативних рамок з урахуванням вразливостей, виявлених під час криз.

15. Як подальший крок після конференції було запропоновано, щоб основні рекомендації за результатами конференції були відображені в резолюції Асамблеї.

16. З огляду на вищезазначені міркування та наголос на демократії, зроблений на саміті в Рейк'явіку, ця доповідь має на меті сприяти виконанню зобов'язань, викладених у Рейк'явікських принципах демократії. Вона спирається на рекомендації за результатами Бернської конференції, а також на операційний досвід та інструменти Управління парламентської та виборчої співпраці Асамблеї, яке підтримує національні органи влади у досягненні і дотриманні європейських виборчих стандартів[9].

17. У доповіді заохочується посилення видимості, узгодженості та впливу роботи Ради Європи щодо виборчого циклу, що охоплює передвиборчий період (правова база, планування та впровадження, навчання та освіта, реєстрація виборців, виборча кампанія, виборча співпраця), період виборів (підготовка до виборів та день виборів, перевірка результатів) та післявиборчий період.

2. Сфера охоплення доповіді

18. У доповіді буде висвітлено останні ризики для виборчих процесів, пов'язані з кризами, проаналізовано проведення та стійкість виборчих процесів, а також розглянуто перспективні практики та заходи, які можна вжити для забезпечення цілісності виборів у часи криз. Ці питання актуальні не лише для проведення виборів, а й для організації референдумів у країнах, конституційні рамки яких передбачають такий механізм.

19. У доповіді буде розглянуто методи управління ризикамипідвищення стійкості, підготовки до криз і управління кризами для того, щоб запропонувати кроки, які можуть бути вжиті для забезпечення проведення виборів відповідно до міжнародних стандартів, навіть у найскладніших умовах.

20. Доповідь спиратиметься на доробок Ради Європи у сфері виборів, з особливою увагою на принципи, що застосовуються у надзвичайних ситуаціях, які були

[9] Рада Європи, Виборче сприяння.

розроблені Європейською комісією «За демократію через право» (Венеційська комісія)[10].

21. У доповіді також розглядаються підходи, запропоновані експертами з питань виборів, а також робота та дослідження національних зацікавлених сторін та міжнародних організацій, що сприяють зміцненню виборчої цілісності. У цьому контексті я вдячний Міжнародному інституту демократії та сприяння виборам (International IDEA) та шведській владі за надану експертну підтримку та інформацію під час моєї інформаційно-аналітичної поїздки до Стокгольму в лютому 2025 року.

22. Висновки доповіді Асамблеї під назвою «Іноземне втручання: загроза демократичній безпеці в Європі» слугують основою для аналізу іноземного втручання та гібридної війни як чинників дестабілізації виборчих процесів[11]. Ці явища не лише активно створюють кризові ситуації, але й посилюють їхні ризики, використовуючи надзвичайні ситуації саме в ті моменти, коли інституції та суспільство є найбільш вразливими.

3. Кризові ситуації та порушення виборчого процесу

23. У юридичному та політичному сенсі «криза» часто означає надзвичайний стан – тимчасову та виняткову ситуацію, яка становить фундаментальну загрозу для функціонування держави і вимагає відхилення від звичайних правових норм[12].

24. За таких умов надзвичайні повноваження можуть бути надані виконавчій владі , що дозволяє вживати надзвичайних заходів, спрямованих на пом'якшення загрози та відновлення нормального стану.

25. Кризові ситуації можуть бути спричинені широким спектром подій, включно зі стихійними лихами, громадянськими заворушеннями, збройними конфліктами, пандеміями, масштабними терористичними атаками, економічними кризами або інституційним колапсом.

26. Такі ситуації можуть викликати суперечність між необхідністю захищати громадський порядок, здоров'я або національну безпеку та необхідністю вживати заходів, які неминуче зачіпають права і свободи, що є невід'ємною і необхідною частиною демократичного суспільства, яке керується верховенством права[13].

27. Початок пандемії Covid-19 у 2020 році яскраво продемонстрував цю суперечність. Раптовий і безпрецедентний характер кризової ситуації у сфері охорони здоров'я

---

[10] Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія), «Збірка висновків і доповідей Венеційської комісії щодо надзвичайних станів», 16 квітня 2020 року, та Дослідження №987/2020, «Дотримання демократії, прав людини та верховенства права під час надзвичайних станів – роздуми», 19 червня 2020 року.

[11] Див. Док. 16131, Резолюцію 2593 (2025) та Рекомендацію 2292 (2025).

[12] Дослідження № 987/2020, там само.

[13] Рада Європи, Генеральний секретар, «Дотримання демократії, верховенства права та прав людини в умовах санітарної кризи COVID-19», SG/Inf(2020)11, 7 квітня 2020 року.

змусив уряди у всій Європі ухвалити наймасштабніший пакетнадзвичайних заходів у сучасній історії Європи після Другої світової війни з метою стримування поширення вірусу та захисту громадського здоров'я[14]. Держави-члени Ради Європи зіткнулися з подвійним обов’язком: виконувати свої позитивні зобов'язання щодо захисту здоров'я, безпеки та добробуту, утримуючись при цьому від непропорційного обмеження свобод громадян. Організація та проведення виборів ґрунтуються на низці свобод, які зазнали значного впливу череззаходи, вжиті у зв'язку з Covid-19; йдеться зокрема про свободу об'єднань та свободу зібрань.

28. Вплив пандемії на виборчі процеси в усьому світі був значним. За даними Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (International IDEA), у період з лютого 2020 року по лютий 2022 року понад 80 країн і територій вирішили відкласти національні або місцеві вибори через пандемію. У державах-членах Ради Європи протягом 2020 року було перенесено близько 30 виборчих процесів.

29. Водночас було чимало випадків, коли вибори проводилися під час пандемії в умовах обмежень, зокрема із запровадженням спеціальних санітарно-епідеміологічних заходів, можливостей дистанційного голосування або обмеженням передвиборної агітації. Венеційська комісія зазначила, що проведення виборів у надзвичайних ситуаціях може бути проблематичним з погляду реалізації права на вільне волевиявлення, зокрема з огляду на свободу виборців формувати власну думку, а також з точки зору дотриманняправ людини під час виборчого процесу. Водночас існують ризики зловживання правом на періодичні вибори у разі ухвалення рішення про їх непроведення, що також може бути засобом утримання влади чинними посадовцями[15].

30. В обох сценаріях головним викликом залишається поєднання обмежень, викликаних кризою, з демократичним імперативом проведення інклюзивних, , прозорих та таких, що заслуговують на довіру, виборів.

31. Кризи, що впливають на цілісність виборів, не обмежуються формально запровадженими надзвичайними станами. Вибори також можуть опинитися під загрозою через низку інших чинників. Це може включатицілеспрямоване насильство проти учасників виборчого процесу або щодо виборчих заходів, операційні збої в роботі органів адміністрування виборів, зокрема, пов’язані з виборчим обладнанням, , або навмисні зловмисні спроби маніпулювання результатами, такі як масштабні кібератаки на виборчу інфраструктуру або операції іноземного втручання. Коли такі дії набувають масштабів, здатних підірвати довіру громадськості до виборчого процесу або спотворити чесність і достовірність результатів, вони становлять серйозну загрозу для демократичної легітимності.

[14] Венеційська комісія, Проміжний звіт, «Вжиті заходи в державах-членах ЄС у зв’язку з кризою COVID-19 та їхній вплив на демократію, верховенство права і основоположні права», CDL-AD(2020)018, жовтень 2020 року.
[15] Там само.

4. Основні демократичні ризики під час виборів у часи кризи

32. Найбільш нагальним і помітним ризиком у періоди кризи є те, що вибори можуть бути відкладені, призупинені або повністю скасовані, що є втручанням у право на періодичні вибори, гарантованого статтею 3 Додаткового протоколу до Європейської конвенції з прав людини (ETS № 9). Такі рішення, навіть якщо вони обґрунтовуються вагомим суспільним інтересом, ризикують підірвати демократичну легітимність у разі їх ухвалення без достатньої правової визначеності, політичного консенсусу або пропорційних запобіжних механізмів.

33. Заходи, запроваджені в умовах кризи, такі як комендантська година, обмеження або заборона на зібрання чи обмеження пересування, безпосередньо перешкоджають свободі мирних зібрань, об'єднань та вираження поглядів. Ці права, закріплені у статтях 10 та 11 Європейської конвенції з прав людини, є основоположними для демократичної участі у виборчому процесі. Обмеження публічних зібрань і передвиборної агітації можуть створити нерівні умови, часто на шкоду опозиційним партіям і новим політичним силам, які мають обмежені цифрові ресурси або доступ до медіа.

34. Нерівні виборчі умови можуть виникати внаслідок раптових або спеціальних змін способів голосування чи виборчих строків. Якщо виборче законодавство змінюється без належного суспільного обговорення або парламентського контролю, зростає ризик виникнення несправедливих переваг або порушення принципу правової визначеності.

35. Початок кризової ситуації також може різко знизити рівень прозорості та підзвітності. Парламентський контроль може бути послаблений, судові засоби захисту – відкладені, а наглядові органи – обмежені у своїх функціях. Водночас спроможність оцінювати цілісність виборчого процесу істотно зменшується через неможливість присутності спостерігачів, зокрема міжнародних, на виборах у зв'язку з обмеженнями пересування, розгортання місій або доступ до виборчих дільниць, що застосовуються під час криз. Обмежені спроможності спостереження можуть ускладнювати перевірку прозорості та чесності виборів, що зрештою призводить до зниження рівня суспільної довіри.

36. За обставин, коли свободи мирних зібрань та об'єднань тимчасово обмежуються з метою реагування на кризові ситуації, держави-члени випробовували більш широке використання цифрових інструментів. Збільшена залежність від них як у передвиборній агітації, так і у процесі голосування несе суперечливі ризики. Цифрово маргіналізовані групи та особи, які не мають доступу до інтернету, можуть опинятися у ще більшому виключенні через неможливість вільно отримувати інформацію. Водночас розширене використання цифрових інструментів підвищує ризики цифрових маніпуляцій і впливу іноземного втручання через дезінформаційні кампанії. Разом із тим слід наголосити, що за умови належного використання цифрові інструменти можуть сприяти залученню/інклюзії окремих груп населення і, таким

чином, не є за своєю суттю перешкодою для проведення виборчого процесу, що заслуговує на довіру.

5. Стійкість виборчих процесів і реагування на кризу

37. Здатність демократичних систем витримувати кризи та адаптуватись до них значною мірою залежить від стійкості їхніх виборчих інституцій. Незалежно від характеру потрясінь, органи адміністрування виборів, нормативно-правові рамки та наглядові інституції покликані гарантувати цілісність, доступність і легітимність виборчих процесів. Довіра до демократій залежить не лише від регулярного проведення виборів, а й від здатності цих виборів відповідати фундаментальним демократичним стандартам навіть за несприятливих умов. До таких елементів належать правові механізми проведення виборів у кризових умовах, операційна адаптація органів адміністрування виборів та збереження демократичних запобіжників.

5.1. Правові та процедурні механізми

38. Важливою складовою виборчої стійкості є правові та процедурні механізми, що дозволяють адаптувати виборчі процеси та процедури у відповідь на надзвичайні обставини. Рішення щодо того, чи слід реагувати на кризу, коли саме і яким чином, якщо вона впливає на заплановані вибори, потребує складного балансування. Таке рішення має забезпечувати дотримання конституційних норм і політичних прав, водночас пропорційно відповідаючи на нагальні виклики кризи. У багатьох державах-членах Ради Європи чинне конституційне чи виборче законодавство передбачає обмежену гнучкість у разі несподіваних обставин[16].

39. Принцип стабільності виборчого законодавства, який гарантує правову визначеність, передбачає, що зміни фундаментальних правил, що регулюють проведення виборів, мають відбуватися завчасно – відповідно до рекомендацій Венеційської комісії, щонайменше за один рік до дня голосування. Водночас нагальні обставини надзвичайного характеру можуть виправдати пізні зміни виборчого законодавства, якщо вони необхідні для проведення виборів відповідно до міжнародних стандартів[17]. У разі ухвалення таких змін в умовах надзвичайної ситуації вони мають бути максимально обмеженими, а громадянам повинна надаватись чітка інформація про будь-які такі зміни. Крім того, подібні зміни вимагають тісного залучення всіх політичних сил до процесу їх ухвалення.

40. Правові положення щодо відтермінування виборів або внесення змін до порядку їх проведення у період надзвичайних ситуацій відрізняються у державах-членах Ради Європи. У деяких країнах конституційні або законодавчі норми прямо дозволяють перенесення виборів у разі запровадження надзвичайного стану, воєнного стану або

[16] Там само.
[17] Там само.

виникнення стихійних лих і передбачають у таких випадках продовження строку повноважень парламенту або заборони його розпуску[18].

41. Асамблея у своїй відповіді на пандемію COVID-19 окреслила низку запобіжних механізмів, які повинні існувати для захисту від можливих зловживань рішенням про відтермінування виборів, відповідно до пропозицій Венеційської комісії[19]. До таких механізмів належать необхідність судового контролю з боку національного незалежного та неупередженого суду, залучення до ухваленнярішення про відтермінування виборів всіх політичних партій та зацікавлених сторін, законодавче обмеження строку відтермінування, а також вимога ухвалення рішення про відтермінування виборів кваліфікованою більшістю у парламенті.

42. Під час пандемії COVID-19 законодавчі прогалини стали особливо помітними. У кількох випадках відсутність чітко визначених правових механізмів для відтермінування виборів вимагала спеціальних *(ad hoc)* законодавчих втручань. Як зазначила Асамблея у доповіді «Вплив пандемії COVID-19 на права людини та верховенство права» (“The impact of the Covid-19 pandemic on human rights and the rule of law”), багато держав обрали шлях спеціального законодавчого регулювання саме для ситуації пандемії, що свідчить про те, що небагато держав – якщо такі взагалі були – вважали своє чинне законодавство щодо надзвичайних ситуацій достатнім для реагування на конкретну кризу[20]. Відсутність чітких процедур створює ризик правової та політичної невизначеності, а в окремих випадках може сприяти політичній поляризації та недовірі до політичних процедур, а іноді – формувати враження, що чинна більшість прагне продовжити перебування при владі.

43. Досвід пандемії підкреслив важливість поєднання правової гнучкості з надійними процедурними запобіжниками. Венеційська комісія наголосила, що зміни до виборчого законодавства в умовах надзвичайних ситуацій повинні відповідати ключовим принципам законності, необхідності, пропорційності та тимчасовості. Крім того, зміни виборчого процесу мають здійснюватися на основі широкого політичного консенсусу, проходити незалежну перевірку та бути чітко прокумуніковані громадськості.

44. Ця потреба у надійних процедурних виборчих запобіжниках була додатково підкреслена Венеційською комісією у своїй терміновій доповіді від березня 2025 року щодо скасування результатів виборів конституційними судами. Можливість визнання виборів недійсними може допускатись лише за вкрай виняткових обставин і тоді, коли це чітко врегульовано[21].

---

[18] Там само.

[19] Док. 15157 «Демократії перед обличчям пандемії Covid-19», 5 жовтня 2020 року.

[20] Док. 15139 «Вплив пандемії Covid-19 на права людини та верховенство права», 16 вересня 2020 року.

[21] Венеційська комісія, «Термінова доповідь щодо скасування результатів виборів конституційними судами», 18 березня 2025 року.

5.2. Операційна адаптація

45. Надзвичайні ситуації створюють серйозні логістичні виклики, які можуть змусити йти на суттєві компроміси під час проведення виборів або зробити їх проведення взагалі неможливим[22]. Протягом останніх років органи адміністрування виборів стикалися з різними кризовими сценаріями, що можуть впливати на виборчі процеси, включно з кризами у сфері громадського здоров'я, природніми лихами, технологічними збоями та зламами кібербезпеки.

46. У разі проведення виборів в умовах надзвичайних ситуацій, необхідно ухвалювати рішення, які забезпечать функціонування демократичних інститутів під час виняткових обставин.

47. Під час пандемії COVID-19 у державах-членах Ради Європи було випробувано широкий спектр адаптацій для реагування на виклики, спричинені кризою у сфері охорони здоров'я. До них належали заходи з розширення періодів дострокового голосування та посилення санітарно-гігієнічних вимог, а також вивчення можливостей автоматизації виборчих процесів, наприклад, за допомогою машинного підрахунку виборчих бюлетенів. Такі кроки також мали на меті забезпечити безпеку персоналу, який здійснює адміністрування виборів, та членів виборчих комісій у день виборів і під час підрахунку голосів[23].

48. Основним ризиком у таких умовах є те, що потреба у швидкому реагуванні може підірвати прозорість, підзвітність та суспільну довіру. З метою зменшення цих ризиків держави доклали зусиль, щоб публічні комунікації та нагляд залишалися ключовими елементами реагування на кризу. У Республіці Молдова Центральна виборча комісія проактивно взаємодіяла з органами охорони здоров'я та громадянським суспільством перед президентськими виборами 2020 року, намагаючись сформувати довіру до нових процедур, тоді як у Німеччині місцеві виборчі органи тісно співпрацювали з органами громадського здоров'я для розробки єдиних санітарно-гігієнічних протоколів та комунікаційних кампаній[24].

49. Пандемія COVID-19 також значно прискорила перехід виборчих кампаній на цифрові платформи, зокрема через широке та систематичне використання соціальних мереж для взаємодії з виборцями, що створило нові методологічні виклики для спостереження за виборами та посилило ризик впливу на виборчі процеси як внутрішніх, так і зовнішніх акторів.

50. Для вирішення питань рівної участі та протидії ризику зниження явки виборців в умовах надзвичайних ситуацій, коли люди похилого віку або окремі вразливі групи виборців, ймовірно, менш активно беруть участь у голосуванні, під час пандемії були

---

[22] Т. Джеймс та С. Аліходжич, «Коли демократично відтерміновувати вибори? Вибори під час стихійних лих, COVID-19 та надзвичайних ситуацій», *Election Law Journal*, 2020 рік.

[23] Док. 15157, там само.

[24] International IDEA, Тематичне дослідження (case study), «Реагування на Covid-19 шляхом запровадження 100-відсоткового поштового голосування: місцеві вибори у Баварії, Німеччина», вересень 2020 року.

запроваджені спеціальні засоби участі. Зокрема, у Фінляндії[25] використовувались виборчі дільниці у форматі «*drive-through» [прим. виборці мали змогу заїхати на автомобілі на територію виборчої дільниці і проголосувати, не виходячи з автомобіля],* а в Чорногорії[26] – або переносні скриньки для голосування. В Ірландії було ухвалено законодавство, яке передбачало додаткові дні голосування та надання можливості проголосувати поштою певним групам виборців, які інакше не змогли б взяти участь у виборах[27].

51. Кризові ситуації також вплинули на можливість голосування за кордоном, внаслідок чого виборці, які проживають за кордоном, у окремих випадках під час пандемії COVID-19 були фактично позбавлені виборчого права[28].

52. Реагування на інші кризові ситуації супроводжувалося різними викликами. Землетрус у Туреччині 2023 року, який стався за три місяці до президентських і парламентських виборів 14 травня 2023 року, вплинув на 13 мільйонів людей, які проживали в постраждалих від землетрусу провінціях, забрав 50 000 життів та зруйнував понад 100 000 будівель. Оскільки конституційні положення не дозволяли відтермінування виборів за винятком випадків війни, органи влади вжили заходів для реєстрації близько 3 мільйонів внутрішньо переміщених осіб, перегляду виборчих округів з урахуванням переміщення населення, запровадження безпекових заходів для проведення голосування в постраждалих провінціях, а також створення умов для здійснення передвиборної агітації в цих провінціях у максимально можливому обсязі.

53. У певних контекстах адміністративна гнучкість може бути обмежена політичними чи правовими чинниками. Діяльність Ради Європи у сфері співпраці спрямована на посилення інституційної спроможності та професійних стандартів органів адміністрування виборів через цільове навчанняи, схеми сертифікації та професійний обмін досвідом з метою підвищення здатності ефективно адаптувати виборчі процеси до кризових ситуацій[29].

5.3. Мережі співпраці та координації

54. Співпраця та координація між відповідними державними органами та інституціями можуть сприяти реагуванню на надзвичайні ситуації у виборчому контексті. У 2018 році Європейський Союз рекомендував створення національних мереж співпраці у виборчій сфері[30]. Такі мережі можуть слугувати операційним майданчиком для

---

[25] YLE News, Репортаж, «У Фінляндії розпочалось раннє голосування, зокрема у форматі drive-in», 26 травня 2021 року.
[26] International IDEA, «Вибори та Covid-19: як розширилися спеціальні процедури голосування у 2020 році», 21 лютого 2021 року.
[27] Ірландія, Закон про виборчу реформу 2022 року, № 30 від 2022 року.
[28] International IDEA, «Вибори та Covid-19: як розширилися спеціальні процедури голосування у 2020 році», 21 лютого 2021 року.
[29] Рада Європи, Проєкти, Виборче сприяння.
[30] Європейська Комісія, «Рекомендація C(2018)5949 final », 12 вересня 2018 року.

посилення спроможності урядів виявляти ризики для виборчого процесу, протидіяти ним та відновлюватися після них.

55. У Швеції у 2021 році було створено національну мережу співпраці у виборчій сфері, яка об'єднала виборчий орган влади, адміністративні ради ленів (округів), Агентство з питань захисту суспільства та готовності до надзвичайних ситуацій, Агентство з питань психологічного захисту, Поліцію та Службу безпеки[31].

56. Створення таких мереж дозволяє запровадити системний підхід до управління ризиками, який може використовувати спеціалізовані знання від різних державних агенцій. У шведському прикладі це включало використання даних від Агентства громадського здоров'я для розробки комплексних запобіжних заходів, щоб забезпечити безпечне проведення голосування з фізичною присутністю виборців, а також запровадження спеціальних механізмів голосування для вразливих груп[32].

57. Проєкти співробітництва Асамблеї також сприяли таким обмінам через регіональні та двосторонні платформи, які об'єднують органи адміністрування виборів, громадянське суспільство та відповідні інституції. Рада Європи також сприяє обміну знаннями та експертизою щодо міжнародних стандартів, національного законодавства та належних практик у виборчій сфері. Двома ключовими елементами цієї діяльності є Рада з демократичних виборів – тристоронній орган Ради Європи, відповідальний за виборчі питання, до складу якого входять представники Венеційської комісії, Асамблеї та Конгресу місцевих і регіональних влад, – а також організація Венеційською комісією Європейської конференції органів адміністрування виборів.

5.4. Формування стійкості

58. Багато держав-членів Ради Європи визначили потребу у зміцненні стійкості своїх виборчих систем з огляду на погіршення глобальної безпекової ситуації та зростання ризиків іноземного втручання.

59. Побудова виборчої стійкості вимагає більшого, ніж лише технічні запобіжні заходи. Вона передбачає правові, інституційні, операційні та суспільні заходи. Стійкість означає забезпечення того, що виборчі процеси можуть витримувати потрясіння, адаптуватися до швидкозмінних обставин та зберігати довіру громадськості. Найкращі практики передбачають поєднання гнучкості в правових рамках зі збереженням стабільності, інвестиціями у професіоналізацію та незалежність органів адміністрування виборів, захистом інфраструктури від кібератак, а також створенням механізмів для формування поінформованого та залученого електорату.

60. У рамках цих зусиль держави-члени вживали заходів для збереження суспільної довіри до виборчих процесів, визнаючи, що навіть непідтверджені звинувачення у втручанні можуть підірвати довіру до цілісності виборів. Прозора комунікація з боку

[31] International IDEA, «Захист цілісності виборів: приклад Швеції», 27 лютого 2025 року.
[32] Там само.

органів влади та органів адміністрування виборів є ключовою для запобігання ворожій дезінформації, спрямованій на підрив довіри до виборів і та легітимності виборчих процесів.

61. Як зазначено у Резолюції Асамблеї «Іноземне втручання: загроза демократичній безпеці в Європі» (“Foreign interference: a threat to democratic security in Europe”)[33], державам-членам слід застосовувати комплексні та загальносуспільні підходи для протидії діяльності з іноземного втручання та посилення суспільної стійкості. До таких заходів належать навчання у сфері комунікацій для державного сектору з метою реагування на дезінформаційні наративи щодо виборів, партнерство з новинними організаціями для надання достовірної інформації про виборчі процедури, кампанії з підвищення інформаційної грамотності, а також кроки для підвищення достовірності та прозорості інформації в онлайн-середовищі. У Литві та Швеції міжвідомчі мережі поєднали органи адміністрування виборів зі службами безпеки, медіа-регуляторами та організаціями з перевірки фактів для протидії зловмисним інформаційним кампаніям у передвиборчий період.

62. Органи влади у Фінляндії впроваджують програми медіаграмотності, які мають на меті надати громадянам навички для розпізнавання та протидії дезінформації. Засновані у 2013 році в рамках Керівних принципів культурної політики для просування медіаграмотності, послідовні національні стратегії прагнуть протидіяти загрозам для суспільства та демократії шляхом формування медіаграмотного суспільства[34]. У Швеції Агентство з питань захисту суспільства та готовності до надзвичайних ситуацій надавало домогосподарствам інформацію щодо кризових ситуацій та психологічного захисту[35].

63. Зусилля з посилення захисту виборчої інфраструктури від кібератак включали створення – за ініціативи Литви у 2018 році – груп швидкого реагування на кіберінциденти Постійної структурованої співпраці Європейського Союзу та механізмів взаємної допомоги у сфері кібербезпеки. Шляхом залучення експертів з держав-членів Європейського Союзу ці групи здійснюють аналіз кіберзагроз, оцінку вразливостей інфраструктури та реагують на потенційні інциденти[36].

64. У ширшому вимірі міцність демократичних інститутів сприяє тому, що виборчі процеси стають більш стійкими до напружень і потрясінь. Дослідження Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (International IDEA) підкреслює, як ефективні парламенти можуть відігравати важливу роль у забезпеченні цілісності виборів завдяки своїм законодавчим та наглядовим функціям, тоді як незалежність судової

[33] Резолюція 2593 (2025) «Іноземне втручання: загроза демократичній безпеці в Європі», 8 квітня 2025 року.
[34] EAVI, Фінська національна навчальна програма з медіаграмотності: глобальна модель для освіти, 2023 рік.
[35] Шведське Агентство з цивільних надзвичайних ситуацій, Брошура «У разі кризи або війни», листопад 2024 року.
[36] Проєкти PESCO, Групи швидкого реагування на кіберінциденти та взаємодопомога у сфері кібербезпеки».

влади забезпечує чесне вирішення виборчих спорів[37]. Доброчесність медіа може допомогти органам адміністрування виборів протидіяти дезінформації та забезпечувати інформування та навчання виборців, а вільні політичні партії та сильне громадянське суспільство можуть забезпечити здорове та динамічне виборче середовище. Посилюючи ці інституції в звичайний час, держави-члени підвищують свою спроможність проводити вибори, що заслуговують на довіру, в умовах надзвичайного тиску.

5.5. Спостереження за виборами

65. Спостереження за виборами є невід'ємною складовою демократичного нагляду та сприяння прозорості й довірі до виборчих процесів. Однак можливість здійснення ефективного спостереження в умовах кризи часто суттєво обмежена. Пандемія COVID-19 продемонструвала широкий спектр проблем, зокремаобмеження щодо пересування, загрози для здоров'я та логістичні перешкоди.

66. У таких умовах місії спостереження за виборами Асамблеї, а також й інші міжнародні місії зі спостереження були змушені впроваджувати інновації та адаптувати свої методології. Гнучкість і стійкість стали ключовими характеристиками спостереження за виборами в кризових контекстах – зокрема, через скорочені терміни перебування місій у країнах, де ведеться спостереження, менші команди, або використання гібридних і дистанційних методів.

67. Держави-члени Ради Європи також вжили додаткових заходів для забезпечення можливості міжнародного спостереження. До них належало скасування періодів карантину та самоізоляції для міжнародних місій зі спостереження після прибуття до країни спостереження[38], а також спрощення в'їзду та надання міжнародним спостерігачам можливостей для безперешкодного спостереження попри ширші обмеження пандемії[39].

68. Ефективність цих адаптованих підходів була різною. Обмежений доступ до виборчих дільниць, обмеження на проведення очних інтерв'ю та скорочені строки перебування місій часом знижували можливості збору інформації. Альтернативні стратегії можуть бути необхідними у випадках, коли фізична присутність спостерігачів у країні неможлива. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи окреслив, як дистанційні зустрічі з ключовими зацікавленими сторонами, такими як Центральна виборча комісія, кандидати, політичні партії, національні спостерігачі, громадянське суспільство та медіа, можуть забезпечувати платформу для діалогу[40].

---

[37] International IDEA, «Захист виборів: управління ризиками, зміцнення стійкості та кризове управління у виборах», 22 червня 2023 року.

[38] Рада Європи, Європейська конференція органів адміністрування виборів, «Стислий огляд та висновки», 2021 рік.

[39] Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), Республіка Молдова, Президентські вибори, «Заява про попередні результати та висновки», 1 листопада 2020 року.

[40] Конгрес місцевих та регіональних влад, Звіт «Місцеві та регіональні вибори в умовах масштабних кризових ситуацій», CG-Forum(2020)01-05, 22 вересня 2020 року.

69. Асамблея також виявила методологічні прогалини у міжнародному спостереженні за виборами щодо впливу технологічних та гібридних загроз на виборчі процеси. Вона закликала до модернізації методологій міжнародного спостереження за виборами для зменшення цих ризиків та підкреслила необхідність співпраці між відповідними інституціями для створення узгодженої нормативної рамки, здатної протидіяти іноземному втручанню[41].

70. Створення Асамблеєю Парламентського альянсу за вільні та чесні вибори забезпечує платформу для реагування на виклики щодо цілісності виборів та для дотримання високих стандартів у спостереженні за виборами для забезпечення прозорих, чесних та інклюзивних демократичних процесів. Він може сприяти подальшому діалогу та співробітництву з виборчих питань для подолання викликів у сфері спостереження за виборами, окреслених за результатами місій Асамблеї зі спостереження за виборами[42].

71. Паралельно, діяльність Асамблеї у сфері виборчої співпраці посилює спроможність національних організацій спостерігачів, надаючи їм можливість відігравати активнішу роль у сприянні прозорості та довірі до виборчих процесів. Зміцнення місцевого спостереження є особливо цінним у контекстах, де міжнародний доступ обмежений або неможливий, оскільки саме національні актори часто найкраще спроможні забезпечити безперервний моніторинг і глибоке розуміння процесів. Підтримуючи місцеву експертизу та сприяючи формуванню мереж і взаємодії між міжнародними та національними спостерігачами, Асамблея допомагає будувати стійкі системи виборчої підзвітності, здатні витримувати тиск кризових ситуацій.

5.6. Інновації та готовність до майбутніх викликів

72. Кризи часто є каталізатором інновацій. Пандемія прискорила впровадження цифрових інструментів для реєстрації виборців, комунікації та навіть для голосування. Штучний інтелект використовується для моніторингу неправдивої інформації, управління логістикою та підвищення доступності. Такі інновації мають супроводжуватись належним захистом прав людини, щоб запобігти виникненню нових форм упередженості, дискримінації чи надмірного нагляду.

73. Рада Європи та її Венеційська комісія надали рекомендації щодо впливу цифрових виборчих технологій на права людини[43]. Такі запобіжники, як прозорість та контраль з боку людини, є надзвичайно важливими. Водночас цифрові інновації можуть розширювати участь, оптимізувати адміністрування та зміцнювати стійкість.

74. Підготовка до майбутніх криз має, відповідно, охоплювати як фізичну, так і цифрову готовність. Це передбачає інвестиції у захищену інфраструктуру. Численні кібератаки

---

[41] Док. 16096 Додаток 3, «Спостереження за виборами, що здійснювалось Парламентською асамблеєю у 2024 році: підсумковий звіт та рекомендації», 23 січня 2025 року.
[42] Там само.
[43] Рада Європи, «Керівні принципи Комітету міністрів щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у виборчих процесах у державах-членах Ради Європи», CM(2022)10-final, 9 лютого 2022 року.

на онлайн-інфраструктуру виборчих процесів упродовж останніх років продемонстрували серйозні стратегічні ризики, з якими стикаються держави-члени Ради Європи у забезпеченні легітимності та чесності виборів, а отже – цілісності, легітимності та довіри до обраної влади. Конвенція Ради Європи про кіберзлочинність (ETS № 185, «Будапештська конвенція») та її протоколи (ETS № 189 і CETS № 224) є ключовими інструментами у цих зусиллях із захисту виборчих процесів. Другий додатковий протокол до Конвенції передбачає додаткові та прискорені механізми для посиленого міжнародного співробітництва та обміну електронними доказами через кордони, зокрема, в умовах надзвичайних ситуацій[44].

75. Керівні принципи Ради Європи щодо використання ІКТ у виборчих процесах, а також Принципи Венеційської комісії 2020 року щодо використання цифрових технологій у виборчих процесах із дотриманням основоположних прав людини становлять додаткові елементи інструментарію Ради Європи з виборчої співпраці, поряд з проєктами технічної допомоги для підтримки безпечної цифрової реєстрації виборців та оглядів пілотних проєктів електронного голосування[45].

6. Тривалі надзвичайні ситуації

76. Деякі кризи є не тимчасовими збоями, а тривалими надвичайними станами з глибинними наслідками для питань врядування. Найбільш очевидно це проявляється в Україні, де повномасштабна агресивна війна, розв'язана Російською Федерацією у лютому 2022 року, створила надзвичайний тиск на державні структури та населення.

77. Воєнний стан, запроваджений в Україні на початку вторгнення, згідно з Конституцією України унеможливив проведення загальнонаціональних виборів. Правова основа для такого обмеження є чіткою. Проведення виборів забороняється в період дії воєнного стану з метою збереження національної безпеки та запобігання зловживанням.

78. Такі положення не є довільними політичними рішеннями, а конституційно обґрунтованими заходами, спрямованими на забезпечення стабільності в умовах кризи та забезпечення функціонування всіх гілок влади до моменту, коли умови дозволять провести законні вибори.

79. Міжнародні актори надавали підтримку виборчим інституціям України через сценарне планування, правовий аналіз та розбудову спроможності, але основна дилема залишається: як підготувати вибори, що заслуговуватимуть на довіру, одразу після того, як це дозволять умови, в контексті активного конфлікту, коли значна частина

[44] Другий Додатковий Протокол до Конвенції про кіберзлочинність щодо посилення співробітництва та розкриття електронних доказів (CETS № 224).

[45] CM(2022)10-final, «Керівні принципи Комітету міністрів щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у виборчих процесах у державах-членах Ради Європи», там само, 9 лютого 2022 року; Венеційська комісія, Дослідження «Принципи використання цифрових технологій у виборчих процесах із дотриманням основоположних прав», 10 грудня 2020 року.

населення є переміщеною або перебуває під окупацією, і водночас існують загрози життю, здоров'ю та безпеці громадян, а політична дискусія та медійна увага здебільшого зосереджені на війні.

80. Будь-який майбутній виборчий процес в Україні вимагатиме ретельного планування послідовності дій. Це може включати визначення мінімальних порогів безпеки, забезпечення участі внутрішньо переміщених осіб та біженців (ВПО), а також врегулювання правових і логістичних питань, пов'язаних з окупованими територіями. Також важливим буде створення публічного простору, в якому вільно відбуватиметься обговорення ідей між політичними партіями, у медіа та в суспільстві загалом, поза межами питань, пов'язаних із самим конфліктом та його наслідками.

81. Водночас вибори в Україні у післяконфліктний період потребуватимуть додаткових зусиль із захисту виборчих процесів від іноземного втручання. Підвищені ризики масштабних дезінформаційних кампаній, кібероперацій, незаконного фінансування політичних «підставних осіб» вимагатиме активних заходів для захисту цілісності демократичних процесів.

82. Рада Європи в межах Плану дій для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023-2026 роки надає підтримку у сфері виборчої співпраці для проведення демократичних післявоєнних виборів в Україні[46]. Ця робота спрямована на підтримку багатостороннього діалогу з метою досягнення консенсусу щодо розробки необхідної правової бази з питань, пов'язаних із забезпеченням пасивного та активного виборчого права в післявоєнний період, а також на підтримку організації та проведення післявоєнних загальнонаціональних і місцевих виборів відповідно до європейських виборчих стандартів і належних практик[47]. Підтримка включає правовий аналіз виборчого законодавства, операційні рекомендації щодо закордонного голосування та голосування внутрішньо переміщених осіб, а також сценарне планування післявоєнних виборчих заходів[48].

83. З огляду на масштаб завдання, зобов'язання Ради Європи має бути доповнено зобов'язаннями держав-членів та держав-спостерігачів, а також міжнародної спільноти в цілому.

7. Висновки та пропозиції

84. Нещодавні кризи підкреслили необхідність осмислення того, як забезпечується управління нашими демократіями. Правила, норми, методи та процедури, що регулюють організацію та проведення виборів, потребують одночасного захисту та оновлення, щоб забезпечити необхідну стійкість, гнучкість та адаптивність органів

[46] Комітет міністрів, «План дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова», CM(2022)187-final, 14 грудня 2022 року.
[47] Рада Європи, Виборче сприяння, «Підтримка демократичних післявоєнних виборів в Україні».
[48] Рада Європи, «Підтримка демократичних післявоєнних виборів в Україні – Фаза II».

адміністрування виборів для виконання їхніх повноважень та забезпечення довіри населення до системи та її цілісності.

85. Інституціоналізація процесів управління кризами може визначати ефективність органів адміністрування виборів та інших державних інституцій у відновленні безперервності виборчого процесу, коли він порушується внаслідок надзвичайних ситуацій. Можна розглянути можливість створення нормативної рамки, що поєднає найкращі практики з управління ризиками, зміцнення стійкості та управління кризами, з метою подальшого посилення загальносуспільного підходу до проведення виборів під час або після надзвичайних ситуацій. Так само, з метою підвищення юридичної та операційної ясності, слід розглянути можливість внесення змін до виборчого законодавства з метою забезпечення проведення виборів під час надзвичайних ситуацій, а також встановлення чітких критеріїв для відтермінування виборів.

86. Повномасштабна агресивна війна Російської Федерації проти України тагібридні загрози Російської Федерації в державах-членах Ради Європи підкреслили нагальну необхідність оновлення концепцій національної безпеки та підвищення виборчої безпеки, що стало важливим стратегічним питанням для всіх демократичних держав.

87. Агресивна війна проти України також продемонструвала необхідність подальшої робзробки стандартів і критеріїв для підготовки, проведення, спостереження та оцінки виборів після конфлікту. Рада Європи повинна співпрацювати з ключовими зацікавленими сторонами, щоб надати відповідну підтримку Україні, коли будуть забезпечені передумови для проведення виборів.

88. З огляду на важливість своєї ролі в спостереженні за виборами, Асамблея раніше визнала за доцільне розглянути – у координації зі своїми інституційними партнерами – механізми та модальності, які б дозволили проводити місії зі спостереження за виборами під час надзвичайних ситуацій. Слід дослідити можливість розробки керівних принципів та спільних нормативних рамок щодо підходу до місій зі спостереження в умовах надзвичайних ситуацій, щоб заповнити прогалини, виявлені під час останніх криз. Ймовірно, що нормативні рамки та методи спостереження потребуватимуть переоцінки з огляду на ризики та зміни, пов’язані з цифровізацією виборчих кампаній та адміністрування виборів.

89. Асамблея може відігравати важливу роль у забезпеченні функціонування демократичних інститутів, продовжуючи сприяти цілісності виборів у Європі. Це включає підтримку зусиль, спрямованих на забезпечення більш чіткого регулювання виборчих процесів у часи кризи, посилення власної діяльності зі спостереження та співпраці, а також сприяння діалогу між парламентарями щодо стійкості та інновацій протягом усього виборчого циклу. У цьому контексті Асамблея може розглянути можливість проведення в майбутньому місій зі спостереження за виборами також у державах-членах або партнерах, які не підпадають під процедури моніторингу або післямоніторингового діалогу, з метою сприяння обміну найкращими практиками та особливо для оцінки стійкості виборчих систем в масштабах всього континенту. Асамблея також може активно сприяти подальшому розвитку Нового Демократичного

Пакту для Європи, забезпечуючи, щоб захист виборчих процесів залишався центральним елементом зусиль зі зміцнення демократичних основ.