



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ  
www.parlament.org.ua

Часопис «ПАРЛАМЕНТ»

Випуск 1 / 2021–2022

# Парламентська обструкція у світі та в Україні



**Автор:** Володимир Скрипець

**Редакторська група:** Олександр Заславський, Марія Соколова, Тетяна Лукеря

# Зміст

<b>Анотація</b>	<b>3</b>
<b>01. Що таке обструкція?</b>	<b>4</b>
<b>02. Небажане дитя парламентаризму. Історія обструкції</b>	<b>7</b>
Велика Британія	8
Австро-Угорщина	12
Веймарська республіка	14
США	15
<b>03. Хороша, погана, зла. Якою є обструкція?</b>	<b>16</b>
<b>04. Скільки коштує пленарний час? Наслідки обструкції</b>	<b>21</b>
<b>05. 10 тактик обструкції</b>	<b>27</b>
Філібастер	28
Пояснення голосування	29
Пропозиції з процедурних питань	30
Зауваження щодо порядку	31
Велика кількість поправок	31
Часоемні процедури голосування	32
Інтерпеляції та запитання	32
Комітетські процедури та слухання	33
Кворум	33
Інші тактики обструкції	34
<b>06. 5 Тактик протидії обструкції</b>	<b>35</b>
Обмеження, встановлені регламентом	38
Обмеження обструкції через владу спікера	40
Рішення про закриття	41
Часові угоди до початку розгляду	42
Позапарламентські способи протидії обструкції	43
<b>07. Українська обструкція</b>	<b>45</b>
<b>08. Українські способи протидії обструкції</b>	<b>65</b>
<b>09. Узагальнена українська обструкція</b>	<b>69</b>
<b>Список джерел</b>	<b>74</b>

### **Do you like green eggs and ham?**

I do not like them, Sam-I-am.

I do not like green eggs and ham.

### **Would you like them here or there?**

I would not like them here or there.

I would not like them anywhere.

I do not like green eggs and ham.

I do not like them, Sam-I-am.

### **Would you like them in a house?**

### **Would you like them with a mouse?**

I do not like them in a house.

I do not like them with a mouse.<sup>1</sup>

Фрагмент з 21-годинної обструкції сенатора Теда Круза, під час якої він читав дитячу книжку «Зелені яйця з беконом» (Green Eggs and Ham). Обструкція відбувалася під час розгляду законопроектів з реформи системи охорони здоров'я, відомої як «Obamacare», і була спрямована на блокування цієї реформи.

## Анотація

Навесні 2020 року, Верховна Рада України IX скликання зіштовхнулася з цікавим явищем: депутати меншості, строго слідуючи нормам Регламенту, змогли на декілька тижнів паралізувати роботу парламенту. Щоб протистояти такому явищу, депутатам більшості довелося винаходити нові положення Регламенту та вдаватися до вельми оригінального трактування старих. Таке явище не є автентично українським, а українські депутати меншості не є ні винахідниками, ні віртуозами у своїй діяльності з блокування роботи парламенту. Це явище – обструкція. І воно є приблизно так само старим, як і парламентаризм.

Це дослідження присвячене обструкції. Ми пропонуємо читачам почати свою подорож цим дослідженням з вирішення термінологічної плутанини, опинитися у найкращому клубі Лондону, побачити нове обличчя ірландської боротьби за незалежність, довідатися, що робив Марк Твен в імперському Відні, заспівати українські пісні у великих та малих сеймах, переосмислити морально-етичну сторону блокування парламенту, зрозуміти, чому ісландські міністри не люблять ходити до Альтінгу, нарешті пізнати 10 способів заблокувати роботу парламенту та 5 способів її розблокувати. Після цього, у другій частині дослідження, читачі зможуть розібратися в усіх тонкощах Регламенту Верховної Ради та стати справжніми бійцями українського парламентського фронту.

<sup>1</sup> Чи подобаються тобі зелені яйця з шинкою? Мені вони не подобаються, Я є Сем. Мені не подобаються зелені яйця з шинкою. / Чи подобаються вони тобі там чи тут? Мені не подобаються вони там чи тут. Мені ніде вони не подобаються. Мені не подобаються зелені яйця з шинкою. Мені вони не подобаються, Я є Сем. / Чи подобаються вони тобі у будинку? Чи подобаються вони тобі з мишею? Мені не подобаються вони в будинку. Мені не подобаються вони з мишею.

01.

# Що таке обструкція?



Цей феномен має багато назв і визначень. Серед найпоширеніших можна згадати такі — обструкція, філібастер, затримувальні чи затягувальні практики. Для зручності, слідуючи усталеній практиці, тут буде застосовуватися термін «обструкція».

Слово «обструкція» означає перешкоджання. І людина з медичною освітою, почувши слово «обструкція», швидше подумає про обструкцію дихальних шляхів, аніж про особливі тактики поведінки членів парламенту. Словосполучення «парламентська обструкція» майже не вживається в академічній літературі, замість нього вживається просто слово «обструкція», тому не будемо відходити від цієї традиції і в цій роботі.

Визначення обструкції можуть дещо різнитися між собою. Можна виокремити принаймні дві теми «дебатів» щодо складових частин визначення обструкції.



**Перша тема стосується того, наскільки перешкоджання роботі парламенту є цілеспрямованим.** Більшість дослідників або прямо включають у визначення обструкції зауваження щодо цілеспрямованості таких дій, або зазначають про те, що обструкція є зловживанням. А зловживання передбачає цілеспрямовану дію. Чи не єдиним дослідником, який прямо пише, що обструкція може бути несвідомою, є Резерфорд.

**Друга тема дебатів стосується того, наскільки обструкція відповідає правилам роботи парламенту.** Більша частина авторів, так чи інакше, пишуть про те, що обструкцією є лише ті практики, які формально відповідають правилам роботи парламенту. Менша частина дослідників, проте, відносить до обструкції всі засоби перешкоджання роботі парламенту, в тому числі і ті, які порушують визначені парламентські процедури.

Розглянемо, як різні автори надають визначення обструкції.

Один з перших дослідників обструкції — Резерфорд — наводить визначення обструкції характерні для його часу. У них ідеться лише про дебати як форму обструкції, ініціатором обструкції називається меншість, а сама практика обструкції — навмисною. На протипагу таким визначенням, Резерфорд розробляє власні визначення та систему класифікації типів обструкції. Він значно розширює перелік практик, які можуть вважатися обструкцією та поділяє її на свідому та несвідому (*Rutherford, 1914*).

Книга парламентських практик за авторством Мея визначає обструкцію як зловживання правилами парламенту, без фактичного порушення правил дебатів, використання права виступу для перешкоджання роботі парламенту чи зловживання формами роботи парламенту. При цьому, технічно, обструктор не винен у порушенні правил<sup>2</sup>. Тут наголос на тому, що правила не порушуються, і ця діяльність є навмисною, тому що відбувається зловживання.

<sup>2</sup> [Paragraph 21.47](#). Obstruction of the business of the House otherwise than by disorderly conduct or persistence in irrelevance or tedious repetition. Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament (25th edition, 2019) Відвідано 20.02.2022.

Бюкер визначає обструкцію як діяльність, що у формальних термінах відповідає процедурним правилам, але містить зловживання формою (Bücker, 1989, p. 231). Тобто йдеться про цілеспрямовану діяльність, яка не протирічить правилам парламенту.

Мюллер та Зіберер, цитуючи Гамфрі, пишуть, що методи, які використовуються під час обструкції мають, перш за все, необструктивну функцію і стають обструктивними через надмірне їх використання в «правильний» момент (Müller & Sieberer, 2014, p. 235).

Хайтан включає до поняття обструкції порушення парламентських правил, не надто зосереджуючись на питанні цілеспрямованості (Khaitan, 2013, p. 3). В публіцистичній сфері немає чіткого розуміння обструкції, до цього поняття включаються будь-які практики перешкоджання парламентській роботі, в тому числі і бійки<sup>3</sup>.

Ці та інші визначення мають спільні проблеми. **По-перше**, незрозумілість межі, яка відділяє зловживання (або надмірне використання) правами від нормального їх використання. **По-друге**, незрозумілість межі, яка відділяє нормальну роботу парламенту від перешкоджання його роботі. **По-третє**, це незрозумілість того, коли перешкоджання роботі парламенту є свідомим та цілеспрямованим.

Для того, щоб не створювати нові проблеми, доцільно буде дотримуватися домінуючої традиції в розумінні обструкції. Вона полягає в тому, що обструкція є свідомою практикою і не порушує парламентських правил. Обструкцію варто розглядати саме як свідому та цілеспрямовану практику, адже якщо член парламенту не має наміру перешкоджати роботі парламенту, тоді він не зловживає правами, а використовує їх відповідно до первинного функціонального призначення. У такому разі робота парламенту буде скоріше відбуватися так, як це планувалося розробниками правил, тобто її можна буде вважати нормальною. Доцільним виглядає не включати до поняття обструкції ті дії, що порушують правила діяльності парламенту. Порушення правил та норм роботи парламенту означає порушення нормальної роботи парламенту. Якщо включати в поняття обструкції діяльність, яка порушує правила, тоді всі порушення правил будуть вважатися обструкцією, що занадто розширює кордони як феномену обструкції, так і цієї роботи.

**Обструкція є свідомою практикою і не порушує парламентських правил.**

---

**Отже, обструкція — це цілеспрямована діяльність одного чи багатьох членів парламенту, що, не порушуючи формальних правил, спрямована на перешкоджання звичайній роботі парламенту (затягування, затримку роботи тощо).**

**Така діяльність пов'язана з використанням прав члена парламенту не за своїм первинним, цільовим призначенням.**

---

<sup>3</sup> Наприклад, Обструкція. [Як зривали засідання парламенту в Галичині XIX-XX сторіч.](#)

02.

# Небажане дитя парламентаризму. Історія обструкції



Витоки обструкції, як і багатьох інших феноменів, можна знайти в стародавні часи. Там, де зачатки демократії приймали представницьку форму, з'являлася і обструкція. Обструкційні практики можна спостерігати в античних Греції (*Khaitan, 2013, p. 38*) чи Римі (*Goldsworthy, 2006, p. 583*). Хоча дослідження стародавніх часів і може привернути увагу істориків, проте більш цікавою є історія розвитку та поширення обструкції в умовах сучасного парламентаризму. Походження сучасної обструкції, як пише Еллінек, варто шукати в Англії XVIII сторіччя (*Jellinek, 1904, p. 580*). Перші ж «видатні» обструкції відносяться до першої половини XIX сторіччя.

Наприклад, лідер опозиції 1816 р. в англійській Палаті громад — містер Бругхем використовував петиції<sup>4</sup> як засіб обструкції: за 1785–1790 рр. було подано 880 петицій, в 1811–1815 рр. — 4 498 петицій, а в 1828–1832 рр. — 23 283 петицій. Інший приклад — сер Роберт Піль, який у 1831 році мав не менше 48 виступів за 14 днів. А в США обструкціонізм призвів до запровадження в Палаті представників правила однієї години (особа, що бере участь в дебатах, не може виступати більше 1 години) вже у 1841 році (*Jellinek, 1904, p. 580*).

До останньої чверті XIX сторіччя про обструкцію знали, її іноді застосовували, а іноді намагалися з нею боротися, але вона знаходилася далеко від центру політичного життя. Події ж 1877 р. змінили ставлення до обструкції в усьому світі. Парламентаризм (як і обструкція) вважається таким, що має «англосаксонське походження» (*Jellinek, 1904, p. 580*). Саме тому обструкція, яку ірландські депутати вчинили в найстарішому та одному з найповажніших парламентів, парламенті найсильнішої держави XIX сторіччя, стали шоком для всього світу. Невелика група ірландських депутатів, не порушуючи жодних правил, заблокувала роботу Палати громад Великобританії. Для парламентарів інших країн це була демонстрація того, як за допомогою відносно малих зусиль можна досягти значних результатів. Через це обструкція почала ширитися світом. Вже під кінець XIX сторіччя обструкцію сприймали як ознаку кризи всієї системи парламентського управління (*te Velde, 2013*), щодо неї точилися численні дебати.



## Велика Британія

Коротко розглянемо ірландську обструкцію у британській Палаті громад. Можливість затягування роботи парламенту через використання законних прав (право на виступ, який не був обмежений в часі), була відома і раніше. Але Чарльз Стюарт Парнелл, разом з іншими депутатами-представниками радикального крила Ліги Самоуправління (Home Rule League), використовували обструкцію (в основному у формі філібастеру — нескінченних промов та дебатів) не як тактичне посилення переговорної позиції, а як засіб створення парламентської анархії, революційної боротьби з використанням барикад, що складаються

<sup>4</sup> Петиції подаються у випадку наявності обґрунтованого незадоволення / скарги до Палати громад, Paragraph 24.2 [A brief history of petitioning Parliament. Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament \(25th edition, 2019\)](#) Відвідано 12.02.2022



з промов, на кожному під'їзді до парламенту (*Redlich, 1908, с. 154*). Це була інноваційна тактика. Ірландці, не порушуючи жодного правила (тривалість виступу під час дебатів не була обмежена), підважували всю систему.

Однією з головних передумов ірландської обструкції називається відстороненість ірландських депутатів від загальної маси депутатів Палати громад. Ірландці розглядали себе як чужинців, як представників ірландської нації серед англійських депутатів. Вони радше були представниками своїх [ірландських] округів, аніж представниками Палати громад. Це усунуло психологічно-емоційний бар'єр (дух спільності, солідарність), що захищав одних англійських аристократів від обструкції іншого англійського аристократа. Крім цього, ірландські депутати були набагато більш дисциплінованими та організованими; вони діяли як члени єдиної партії, керуючись партійною логікою (*te Velde, 2013, р. 131*). Такий стан справ був новим для британської Палати громад, яка в той час надто нагадувала аристократичний клуб. Члени цього клубу хоча і були поділені на партії, але ці партії були слабкими, нездатними забезпечити партійну дисципліну.

Завдяки інноваційній тактиці, Парнелл, в певному сенсі, досяг успіху. Палата громад більше не могла ігнорувати ірландське питання. Закон про самоуправління, як і деякі інші бажані для ірландців закони, декілька разів виносилися на розгляд Палати громад. Тим не менш, Закон про самоуправління не був прийнятий. Але сам примус Палати громад розглядати ірландські закони, тобто припинення ігнорування ірландського питання, теж можна вважати успіхом.

Головною же перемогою Парнелла вважається те, що він отримав значну популярність в Ірландії та став лідером радикальних ірландських націоналістів (*te Velde, 2013, р. 131*). Для протидії ірландській обструкції іноді доводилося порушувати правила Палати громад, але врешті у 1887 році було введено новий регламент, в якому впроваджувалася можливість проголосувати за закриття дебатів (*Müller & Sieberer, 2014, р. 235*).

Отже, ірландська обструкція 1880-х рр. стала тригером, який запустив застосування цієї практики по всьому світу. Наразі ж коротко розглянемо ті процеси, які уможливили поширення обструкції в кінці XIX сторіччя.

**Ірландська обструкція 1880-х рр. стала тригером, який запустив застосування цієї практики по всьому світу.**

**Головним таким процесом є поширення парламентського управління. Серед парламентів сучасного типу, які існували до початку «довгого XIX сторіччя»<sup>5</sup>, можна згадати лише парламент Великої Британії та Конгрес США.**

<sup>5</sup> Довге XIX сторіччя тривало 1789-1914 рр.

Велика французька революція дала початок континентальному парламентаризму. Ця революція, наполеонівські завоювання, Весна народів, революції в іспанських колоніях, призвели до формування нових держав та демократизації, яка пов'язана з формуванням парламентського типу управління. Тобто протягом XIX сторіччя поступово поширюється сучасна модель парламенту, того поля, на якому можуть розгортатися обструкціоністські баталії.

**Іншим процесом, який вплинув на обструкціонізм, є масовізація політики.** Перші парламенти сучасного типу часто були схожі на своїх попередників — консультативно-дорадчі органи при монархах. Такі парламенти нагадували аристократичні клуби, де благородні джентльмени збиралися та обговорювали важливі речі. Масовізація політики мала декілька виявів, що стосуються обструкції.

#### Перше — до парламенту увійшли чужинці.

Ці чужинці не мали командного духу та культури аристократичного клубу, тому могли застосовувати навіть ті тактики, які члени клубу засуджують. Тому тих же ірландських депутатів часто зображували у якості неписьмених хуліганів, хоча всі вони мали вищу освіту (*te Velde, 2013, p. 141*). Дослідники кінця XIX ст. — початку XX ст., які намагалися пояснити причини кризи парламентського управління, найчастіше пов'язували обструкцію саме з заходом до парламенту людей «з народу».

#### Другим виявом є поява нового типу партій.

Дюверже пише про два типи партій (*Duverger, 1954*). Спочатку були елітистські партії, які власне і формували парламенти — аристократичні клуби. Це були партії без жорсткої дисципліни, з нечітким членством. До них входили представники еліти, які самі забезпечували собі обрання на округах і об'єднувалися в партію задля координації зусиль в парламенті. Проте у XIX сторіччі з'являються масові партії. Масові партії мають фіксовані членські внески, розроблену ідеологію та жорстку партійну дисципліну, до них входить велика кількість звичайних людей. Такі партії власне і приводили до парламенту «неписьмених хуліганів», які орієнтувалися, перш за все, на виборців та власну ідеологію, а не на думку інших членів клубу. Вони використовували обструкцію задля досягнення своїх цілей, не маючи психологічних перепон.

#### Третім виявом масовізації політики є культура дебатів.

В парламентах-аристократичних клубах благородні джентльмени вели реальне обговорення різних питань. Вони справді обмінювалися думками, намагаючись переконати інших джентльменів у правильності

своєї позиції. Джентльмени, що входили до однієї елітистської партії, могли піддатися таким переконанням або вишуканим ораторським прийомам і проголосувати за закон джентльмена з іншої елітистської партії. Зовсім інакше були влаштовані дебати в масових партіях. Усі спірні моменти обговорювалися на партійних з'їздах (зустрічах). Партійний з'їзд приймав рішення щодо підтримки певної позиції, і всі члени цієї партії (перш за все, представники цієї партії в парламенті) дотримувалися такої позиції, адже існувала жорстка партійна дисципліна. Тих, хто не погоджується, могли виключити з партії. Депутати від масової партії в парламенті виголошували позицію своєї партії щодо певного питання. Вони були байдужі до ораторських прийомів благородних джентльменів і голосували згідно з лінією партії. Тобто реальні дебати перемістилися з парламентської трибуни на поля партійних з'їздів. Парламентські дебати таким чином втрачали свою первинну функцію, вони, в кращому випадку, ставали засобом для обміну партійних заяв. Якщо дебати більше не відіграють первинну функцію, то їх можна використовувати як засіб обструкції, що представники масових партій і практикували.

Варто також зазначити, що перші масові партії рідко коли використовували обструкцію відразу після заходу до парламенту. Справа в тому, що для використання обструкції потрібно добре знати парламентські правила (щоб зловживати ними, при цьому не порушуючи). Тому нові депутати спочатку вивчали ці правила і лише потім використовували їх для затягування роботи парламентів.

Важливість цих процесів можна побачити на прикладі Сенату США. До 1913 року Сенат США формувався через непрямі вибори (сенаторів обирали члени законодавчих зборів штатів).

Обструкція до 1913 року практикувалася лише в нижній палаті Конгресу США — Палаті представників. Сенат насолоджувався продуктивною роботою, що було пов'язано з клубною культурою — одні депутати обирали інших депутатів. Партійна система США є більш-менш стабільною і не переживала раптового вливу туди масових партій. Але одна лише зміна непрямих виборів на прямі зруйнувала клубну культуру і призвела до того, що депутати почали активно застосовувати обструкцію.

Описані процеси, каталізовані ірландською обструкцією, призвели до того, що парламенти всього світу почали практикувати обструкцію, навіть якщо вони були щойно створеними. Еллінек, описуючи сучасний йому стан справ нульових років ХХ сторіччя, пише, що майже щодня з якогось куточку світу приходять повідомлення про обструкцію, додаючи, що Парламент Капської колонії (нинішня Південна Африка) та Палата представників Австралійської співдружності вдалися до обструкції незадовго після свого створення (*Jellinek, 1904, p. 579*).



## Австро-Угорщина

Розглянемо ще один відомий приклад обструкції — парламент Австро-Угорщини. В порівнянні з національним різноманіттям Австро-Угорщини<sup>6</sup>, Британія була відносно гомогенною державою, до якої входили лише англійці, валлійці, шотландці та ірландці. Побачивши, як одна міноритарна група британського парламенту впливає на механізм прийняття законів у найсильнішій державі XIX сторіччя, міноритарні групи парламенту Австро-Угорщини, сформовані за національною ознакою, взяли обструкцію собі на озброєння. Варто пам'ятати, що в Австрії всі групи населення були міноритарними (найбільша група — німецькомовні громадяни — складала менше чверті населення). Відповідно до правил 1875 року, 50 депутатів Рейхсрату могли затребувати дуже довгу процедуру голосування щодо будь-якого питання.

Це правило було лише одним з багатьох засобів обструкції. Інший засіб обструкції — зрив засідання через шум — часто комбінувався з порушенням правил — бійками.

Обструкція, що іноді переходила у пряме порушення правил, призвела до того, що більшу частину 1897–1909 років парламент був паралізованим (Müller & Sieberer, 2014, p. 235).

Столицею Австро-Угорської імперії був Відень, а представниками «титальної нації» вважалися німецькомовні австрійці. Тому, за аналогією з ірландцями, можна було б подумати, що провідниками обструкції будуть хто завгодно, але не вони. Але Марк Твен спостерігав та яскраво описав обструкцію, яку вчинили німецькомовні депутати, захищаючи офіційний статус німецької мови:

*Їхньою зброєю були правила. Скоро стало очевидним, що винахідливе використання правил може зробити більшість безпомічною... Це може бути блокування справ через вимогу перенести розгляд.*

*(...) Це може бути вимога прочитати та перевірити протокол минулого засідання, що займе півдня. Це може бути вимога включити декілька нових виступаючих до списку погоджених виступаючих, до відкриття засідання і оскільки немає обмежень по часу, можуть виникнути подальші затримки. (te Velde, 2013, p. 134)*

Марк Твен описує засідання австрійського парламенту як театральну виставу, на якій він був глядачем. Виступ доктора Отто Лехера, який тривав близько 20 годин, не було чути, тому що інші члени парламенту

<sup>6</sup> Німецькомовні австрійці, чехи, поляки, українці, хорвати, словенці, угорці, словаки, серби, румуни, італійці, не враховуючи ще численні субетноси та етнічні групи, які живуть в горах.

кричали та викрикували образи на адресу один одного. Через те, що стояв шум, стенографістки спустилися до доктора Лехера, і він виголошував свій виступ майже їм «на вухо» (*te Velde, 2013, p. 135*). При спробах в законний спосіб припинити обструкцію колишні обструкціоністи вдавалися до бійок, через що доводилося кликати поліцію. Серед інших способів зриву роботи австрійського парламенту, які межують між порушенням правил та обструкцією, можна відзначити гру на музичних інструментах та кидання фруктів і яєць.

Уважний читач міг вже зауважити, що Австро-Угорська імперія в XIX сторіччі контролювала землі західної України. Власне, услід за ірландцями та піонерами обструкції в Австро-Угорщині, українські депутати теж взяли її на озброєння. Вище ішлося про обструкцію в Рейхсраті, але оскільки обструкція була ефективною, популярною та легітимною, з точки зору більшості депутатів, тактикою, її використовували і у легіслатурах нижчого рівня. Українці були відносно малочисельною національною групою Австро-Угорській імперії і мали відносно мало депутатів у Рейхсраті, тому набагато частіше використовували обструкцію у легіслатурах місцевого рівня (Галицький сейм), хоча відомі і випадки обструкції у Рейхсраті. Так громадсько-політичний діяч, депутат Рейхсрату Цислейтанії (Австрії) від одного з буковинських округів з 1899 року Микола Василько у 1912 році понад 6 годин виступав на засіданні бюджетної комісії. Потім з обструкційними промовами виступали депутат від 13 округу Теофіл Окуневський та депутат від 59 округу Євген Левицький. А депутат від Станіславського округу Лев Бачинський виступав майже 14 годин, блокуючи прийняття військового бюджету. Врешті у січні 1913 року обструкціоністи досягли своєї мети — після переговорів була підписана угода щодо створення українського університету (*Добржанський, 2012, с. 306*). Деякі інші джерела вказують, що одна тільки загроза можливої обструкції з боку русинів в Рейхсраті призвела до поступок з боку центральної влади в українському питанні ще у 1907 році (*Плекан, 2008*).

Чисельний склад українського представництва в Рейхсраті обмежував можливості частої української обструкції. Натомість обструкції в галицькому сеймі були набагато частішими. Цьому сприяли як більша кількість українців (які, тим не менш, були в меншості при польському домінуванні), так і коло питань: більшість важливих для українців питань вирішувалися саме на місцевому, галицькому, рівні. У період 1909–1913 років українці постійно вдавалися до шумової обструкції у галицькому сеймі<sup>7</sup>. Робота сейму 1909–1910 років була паралізована українськими депутатами, що вдавалися до обструкції

<sup>7</sup> [Обструкція. Як зривали засідання парламенту в Галичині XIX–XX сторіч.](#) Відвідано 23.02.2022

з метою просування виборчої реформи<sup>8</sup>. Іншою темою для обструкції була вимога відкрити український університет (вимога, яку у 1912 році просували, вдаючись до обструкції вже у Рейхсраті).

Уродженці Австро-Угорської імперії — українці та поляки — добре вивчили переваги обструкції і перенесли цю тактику з легістратур габсбурзької монархії до сеймів Польської республіки 1920–30х років. Обструкція у часи Польської республіки переважно була шумовою — крики, вереск, стукіт, гра на музичних інструментах, виконання національних пісень. Така шумова обструкція часто переростала у бійки. Як і в австрійському парламенті, для протидії шумним бійками використовували парламентську охорону та жандармів<sup>9</sup>.



## Веймарська республіка

Прикладом австрійських тактик зриву парламентських засідань надихалися і громадяни сусідньої німецькомовної країни — Веймарської республіки. Причиною застосування тотальної, систематичної обструкції в Австрії були суперечки між представниками різних національних партій. У Німеччині ж 1920–30-х рр. до обструкції вдавалися через ідеологічну поляризацію. Парламент Веймарської республіки складався з представників масових партій, які займали кардинально різні ідеологічні позиції. Станом на початок 30-х років туди входили:

- Націонал-соціалістична німецька робітничка партія
- Соціал-демократична партія Німеччини
- Комуністична партія Німеччини
- Партія Центру
- Німецька націоналістична народна партія
- Баварська народна партія

Був наявний стійкий ідеологічний розкол. Про жоден командний дух не могло бути й мови. Партії орієнтувалися на своїх виборців і використовували парламент як засіб досягнення партійних цілей. Ситуація, наявна в австрійському парламенті, — комбінація системної обструкції з бійками — дійшла у Веймарській республіці до апогею: парламент був повністю паралізованим. До таких тактик найчастіше вдавалися націонал-соціалісти<sup>10</sup> та комуністи. Таким чином вони демонстрували неефективність парламентської моделі управління, домагалися запровадження свого, сильного управління.

<sup>8</sup> [Парламентська діяльність митрополита А. Шептицького](#). Відвідано 23.02.2022

<sup>9</sup> [Обструкція. Як зривали засідання парламенту в Галичині XIX-XX сторіч](#). Відвідано 24.02.2022

<sup>10</sup> Нагадаємо, що лідер націонал-соціалістів — Адольф Гітлер — народився і довгий час прожив у Австрії.

І така тактика працювала. Велика депресія разом з блокуванням роботи парламенту призводили до постійного зростання кількості депутатів від НСДАП та КПН. З точки зору НСДАП обструкція виявилася надзвичайно успішною, оскільки призвела<sup>11</sup> до встановлення нацистського режиму.

Тотальна обструкція, до якої вдавалися націонал-соціалісти, врешті-решт призвела до падіння демократії, тому в післявоєнній Європі до такої обструкції стали ставитися з підозрою. Ще однією причиною занепаду обструкції в другій половині ХХ сторіччя став запит, який надійшов від зростаючої масової політики, — на парламент почали дивитися з точки зору ефективності, а не з точки зору дебатів старої аристократичної еліти в кращому клубі Лондона — Палаті громад (*te Velde, 2013, pp. 142–143*).

Тим не менш, одні лише моральні застороги не можуть убезпечити парламент від обструкції. Систематична обструкція в післявоєнній Європі майже зникла, але тактична обструкція продовжувала час від часу застосовуватися. І хоча сама практика затягування процедур нікуди не зникла, але після Другої світової війни вона стала темою, яку здебільшого ігнорували (*te Velde, 2013, p. 127*). Більш ефективними за моральні застороги стали практичні міркування: протягом другої половини ХХ сторіччя кількість випадків обструкції в парламентах Європи зменшувалися, оскільки реформаторські уряди змінювали регламенти, усуваючи можливості обструкції (*Sieberer, Dutkowski, Meißner, & Müller, 2019*).



## США

Сьогодні найдавніший вид обструкції — нескінченні дебати — залишаються лише в деяких країнах вестмінстерської системи. Найвідомішим прикладом є Сенат США, де філібастер (саме так називається обструкція через довгі дебати) практикується і зараз. Серед нещодавніх значних проявів обструкції можна згадати філібастер, який використовували республіканці для гальмування прийняття Закону про охорону здоров'я та освіти 2010 року (Health Care and Education Reconciliation Act of 2010), більш відомого як Obamacare. А серед нещодавніх «звитяжних» філібастерів можна згадати кейс Кріса Мерфі, який домагався збільшення контролю за зброєю після стрілянини в школах Коннектикуту. Для досягнення своєї цілі він влаштував філібастер, який тривав 14 годин 50 хвилин. Один з фаворитів президентських перегонів 2020 р. у США, Барні Сандерс, також практикував філібастер, виголосивши 8-годинну промову проти скорочення податків<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Звичайно, серед причин встановлення нацистського режиму обструкція займає досить скромну роль, проте вона все мала певний вплив на розгортання подій.

<sup>12</sup> [Bernie Sanders: The Filibuster](#). Відвідано 05.02.2022

03.

# Хороша, погана, зла. Якою є обструкція?





Коли ми називаємо обструкцію хорошою чи поганою, ми надаємо їй оцінку. Оцінка залежить від цінностей. Ціннісно упереджена позиція зазвичай викривляє наше уявлення про певний об'єкт. Тому цей розділ, можливо, не дасть однозначної відповідь на питання про те, якою є обструкція, але сформує розуміння, від яких цінностей залежить позитивна чи негативна її оцінка.

Значну роль в оцінці обструкції формує легітимність цієї практики. Якщо про таку практику знають в певному суспільстві, але вона не вважається легітимною, то її використання в більшості випадків буде негативно оцінюватися і принесе обструкторам більше політичних збитків, аніж прибутків. Легітимність формується попереднім використанням обструкції в державі та інтерпретацією попередньої обструкції у ЗМІ. Як приклади законодавчих органів, в яких обструкція вважається легітимною практикою, можна згадати італійський Сенат, обидві палати австралійського парламенту та британську Палату громад (*Bücker, 1989, p. 247*). Якщо практика обструкції вважається в державі легітимною, тоді оцінка обструкції буде залежати від того, яку структурну позицію займає певна особа та які вона має цінності. Варто також зауважити, що в більшості випадків обструкція є тактичною і лімітованою, а тому малопомітною для осіб, що не є членами парламенту. Така обструкція не оцінюється звичайними громадянами, бо вони про неї не знають. Лише деякі форми тактичної обструкції (як-от філібастер) та відносно нечаста систематична обструкція потрапляють до поля уваги громадськості.

Відносність оцінки обструкції та легітимності різних практик може бути продемонстрована у наступному прикладі. Метою обструктора є гальмування прийняття певних законів. Воно може відбуватися через те, що одна політична група не погоджується з правилами, які хоче запровадити інша політична група.

Тобто актор А не погоджується з правилами, які хоче впровадити актор В, і тому затягує їхнє прийняття (підвищує ціну їх впровадження, збільшуючи кількість необхідних часових ресурсів).

**Метою обструктора є гальмування прийняття певних законів.**

Тепер можна уявити ситуацію, коли парламентська більшість належить до одного політичного табору, а президент — до іншого. Не погоджуючись з новими законами, які приймає парламентська більшість, президент накладає на них вето. Це вето долається (або може і бути не подолане) парламентською більшістю, що потребує додаткового часу. Виглядає так, що президент є обструктором, але дії президента-обструктора зазвичай оцінюються не настільки негативно, як оцінюється обструкція парламентської меншості, хоча механізм однаковий — використання законних повноважень задля гальмування прийняття законів. Право вето є доволі поширеним у світі механізмом і не сприймається як негативне явище. У цій ситуації легітимність грає на користь затягувальних практик.

Навіть коли на стику XIX та XX сторіч обструкція була загрозою системі парламентського управління, вона не сприймалася як однозначно негативне явище. У дебатах щодо обструкції того часу можна виокремити принаймні 4 позиції, які частково будуть актуальними і зараз.

- 1** Обструкціоністи розглядають свою діяльність як легітимну, оскільки вони захищають вимоги свого округу, а парламентські дебати є не академічними дебатами, а боротьбою між новими та старими силами в політиці, в якій всі засоби добрі.
- 2** Більшість коментаторів та авторів статей, присвячених конституційному праву, широко обговорювали обструкцію як ознаку кризи парламентської системи, спричиненої появою нових політичних груп, для яких не підходили старі парламентські правила.
- 3** Третя група розглядала обструкцію як ознаку конструктивної кризи, яка полягала у невідповідності старих правил новому колу повноважень парламенту (яке значно розширилося). Відповідно старі правила мають бути змінені (в цьому і проявляється конструктив — криза, яка веде до зміни правил).
- 4** Четверта ж позиція полягала у виправдуванні обструкції як засобу стримування радикальних урядів від прийняття завеликої кількості зайвих законів (*te Velde, 2013, pp. 128-130*).

Розширивши першу позицію, її можна застосувати і наразі. Депутати, які застосовують обструкцію, вважають її хорошою практикою. Ця позиція актуальна не лише, якщо інтерпретувати обструкцію як засіб боротьби соціалістів чи націоналістів проти старих еліт, але і якщо актор А інтерпретує обструкцію як засіб захисту групи (яку він представляє) від правил<sup>13</sup>, які хоче ввести актор В. Цей спосіб оцінки обструкції залежить від структурної позиції актора. Актор-обструкціоніст вважає свої дії хорошими та правильними.

Якщо говорити про більш універсальні цінності, які не залежать від наявної політичної кон'юнктури, то різниця у сприйнятті обструкції залежить від того, яким чином особа сприймає парламент. Парламент може сприйматися як місце для інтеграції різних політичних груп та напрацювання консолідованої позиції всіх акторів з приводу загальнообов'язкових правил.

**Обструкція є останньою зброєю меншості для захисту від диктату більшості.**

Правила ж мажоритарної демократії дозволяють приймати такі загальнообов'язкові правила, навіть якщо меншість проти цього. Обструкція, у такому разі, є тим засобом, який використовує меншість для захисту своїх інтересів. Це інструмент, який гарантує те, що її голос буде почутий. Розвиваючи цей аргумент, можна сказати, що обструкція є останньою зброєю меншості для захисту від диктату більшості (*te Velde, 2013, p. 138*). З позицій консолідації думок та захисту прав меншості, обструкція, знову ж таки, є хорошою. Обструкція може вважатися прийнятною ціною для плати за захист прав меншості та збалансовану систему взаємовідносин більшості та меншості (*Bücker, 1989, p. 233*). Ця позиція виправдовує обструкцію та існування «обструкційного статусу-кво».

<sup>13</sup> Ці правила, на думку актора А, зашкодять інтересам групи, яку він представляє.

## **Розглянемо, з чим пов'язане негативне сприйняття обструкції.**

На противагу обструкціоністам, які вважають свої дії виправданими та відносно хорошими, інший політичний табір, який страждає від таких дій, найчастіше вважає їх поганими. Переважно це стосується більшості та уряду, оскільки зазвичай обструкцію здійснює меншість, і відповідно від обструкції страждають більшість та уряд.

Водночас уряд з більшістю доволі нечасто (щоб не допустити розгляд питань, ініційованих меншістю) також застосовують обструкцію. Наприклад, під час обмеженої в часі години запитань до уряду міністри довго відповідають на кожне з питань, намагаючись зменшити їхню кількість. І тоді вже парламентська меншість вважає обструкцію поганою практикою. Більше того, часто, коли один політичний табір використовує свої процесуальні права у звичних для себе рамках (не маючи на меті здійснення обструкції), інший політичний табір вважає використання цієї дії обструкцією. Це відсилає до проблеми нечіткого кордону між нормальною роботою і затягуванням роботи або до нечіткого кордону між нормальним використанням та зловживанням своїми правами.

Парламент найчастіше сприймається через призму ефективності та результативності (наприклад, кількість прийнятих законів чи поданих законопроектів). З цієї точки зору, обструкція є дуже поганою практикою (*Bücker, 1989, p. 233*), оскільки означає марне витрачання часу, зниження ефективності, відсутність результатів роботи.

## **Пам'ятаючи аргументи щодо хорошої та поганої обструкції, розглянемо декілька випадків, описаних в попередньому розділі.**

Як можна оцінити діяльність ірландських обструкціоністів на чолі з Парнеллом? З точки зору самих ірландських депутатів, це були дії із захисту інтересів ірландської меншості, які в умовах англійської більшості ігнорувалися. Ірландці використовували обструкцію як останню зброю, щоб розірвати це ігнорування, і застосовували для відстоювання інтересів своїх виборців всі можливі засоби. Тобто для ірландців обструкція є хорошою. З точки зору уряду та більшості, обструкція є поганою. Парламент не може приймати необхідні рішення, його засідання стають неефективними, результатів роботи немає. І відбувається це все при тому, що, згідно з логікою наявних правил, парламент має ефективно працювати, адже є сформована більшість (а рішення мають приймаються саме більшістю).

А як можна оцінити діяльність українських обструкціоністів початку ХХ сторіччя? З точки зору українців, її можна вважати хорошою, адже вона спрямована на запровадження справедливої виборчої реформи та відстоювання українських культурно-освітніх прав через створення українського університету. З точки зору правлячої більшості, це погана обструкція, тому що не дає змоги приймати необхідні рішення. 14-годинну промову Лева Бачинського, виголошену на підтримку відкриття українського університету, можна вважати хорошою для українців. Але можна згадати те, що ця промова блокувала прийняття військового бюджету у передвоєнний 1913 рік.

Якщо продовжити ланцюжок причинно-наслідкового зв'язку у часі та застосувати уяву, то цілком можна припустити, що ця промова, разом з іншими діями українських обструкціоністів, могла завадити вчасному виділенню коштів на побудову військових укріплень,

у зв'язку з чим їх могли недобудувати, через що рота солдат австрійської армії, набраної з Галичини, могла бути знищена вогнем російської артилерії. Якби це мало місце, тоді можна провести зв'язок між обструкцією та загибеллю українських солдат австрійської армії. У такому разі українська обструкція початку ХХ сторіччя буде вже не боротьбою за культурно-освітні права, а диверсією та саботажем, що вилилися в загибель людей.

Нарешті можна згадати і про «злу» обструкцію. Оцінка базується на цінностях. Якщо цінністю вважати демократію, збереження демократичного способу прийняття рішень (що відбувається через парламент), то такі систематичні обструкції, які комуністи та націонал-соціалісти влаштовували у парламенті Веймарської республіки, можна вважати «злими» обструкціями. Бюкер називає таку обструкцію принциповою. Вона ставить під питання принципи парламентаризму та заперечує консенсус щодо конституційних цінностей держави (*Bücker, 1989, p. 231*). Для націонал-соціалістів це була хороша обструкція, вона була поганою для тодішнього канцлера, але з огляду на подальші наслідки, систематичну обструкцію, яка допомогла в руйнуванні демократії, її варто називати злою.

04.

Скільки коштує  
пленарний час?

**Наслідки обструкції**



Перш ніж переходити до власне тактик обструкції, варто розглянути наслідки, які має обструкція для функціонування парламенту. Можна виділити принаймні чотири теми, які досліджуються, у зв'язку з вивченням наслідків обструкції:

- 1** Наслідки філібастеру для залученості членів парламенту та міністрів до роботи парламенту.
- 2** Фактори, які визначають частоту та періодичність здійснення обструкції.
- 3** Вплив обструкції на цикл політики (формування порядку денного та ухвалення рішень).
- 4** Фактори, що стимулюють відтворення обструкції.

Почнемо з наслідків філібастеру (нескінченних дебатів) для залученості депутатів та міністрів до роботи парламенту. Генеральний секретар<sup>14</sup> Альтінгу Хельгі Берноудуссон пише про цілу низку наслідків вкоріненості філібастеру в ісландському парламенті<sup>15</sup>. Ісландія є однією з небагатьох країн, в яких філібастер практикується у 21 сторіччі. Нескінченні дебати там використовуються дуже часто і вважаються звичайною тактикою поведінки членів парламенту. Наслідки філібастеру, про які пише пан Генеральний секретар, з деякими обмеженнями, можуть бути застосовані до всіх країн, в яких така форма обструкції стає звичайною тактикою поведінки депутатів.

#### **Отже, наслідки філібастеру:**

- **Дебати втрачають структуру.** Депутати можуть робити дуже довгі промови і в результаті плани щодо обговорення певних питань, які включені до порядку денного, руйнуються. Уряду складно просувати свій порядок денний, оскільки складно спрогнозувати, скільки займе обговорення того чи іншого питання.
- **Політика стає нецікавою для медіа.** Виокремити якісь чіткі аргументи серед довгих і нудних промов – складно, складно слідкувати за логікою промови, адже єдина мета цієї промови – говорити щонайдовше. У цій дебатній трясовині увага до політики знижується.
- **Депутати не готуються до дебатів.** Їм не потрібно вигадувати витончені ораторські прийоми, або шукати важливу статистику, не потрібно навіть придумувати аргументи чи хоча б намагатися вслухатися в промову опонента. Все тому, що нікому це не цікаво і потрібні для гарних дебатів зусилля «не окупляться». Навіть найкращі промови будуть тонути в морі пустих кількогадинних виступів.

<sup>14</sup> Посада аналогічна українському Голові Апарату ВРУ

<sup>15</sup> [Filibustering in the Alþingi](#), Відвідано 28.01.2022

- **Реальних дебатів не відбувається.** Депутати від більшості не намагаються опонувати виступам членів парламенту від меншості, адже дебати є не змаганням аргументів, а засобом затягування засідання. Якщо депутати від більшості виступають, то це лише «підливає масло у вогонь» і дає опозиції стимули далі роздмухувати дискусії.
- **Навіть якщо депутат від більшості має сумніви в запропонованому законопроекті, він найчастіше буде мовчати,** сподіваючись, що філібастер меншості призведе до внесення поправок чи цілковитого блокування цього законопроекту.
- **Міністри не хочуть слухати довгі промови,** що часто не стосуються теми, і тому надають своїм перевагу непарламентським обов'язкам перед витрачанням часу на заслуховування філібастеру.
- **Міністри уникають парламентського обговорення своєї політики,** аргументуючи це тим, що обговорення в парламенті є беззмістовним і відбувається у формі філібастеру.
- Філібастер та описані вище наслідки призводять до того, що **робота парламенту та депутатів не сприймається серйозно.** Під час філібастеру зала зазвичай є пустою.

Другою темою, що досліджується у зв'язку з вивченням обструкції, є фактори, які впливають на її частоту та періодичність. Історично обструкції пов'язані з руйнуванням командного духу парламенту та приходом нових політичних сил, які мали значні розходження в поглядах зі старими силами. Схожим чином це працює і зараз. Аналіз проходження законопроектів у 1977–2009 роках в Конгресі США показав, що затримка у прийнятті законопроектів є коротшою, коли ідеологічна дистанція (поляризація, розбіжності в поглядах) між ключовими політичними гравцями зменшується (Woon & Anderson, 2012). Обструкція може забирати багато часу, в Індії це близько 30% пленарного часу нижньої палати парламенту (Лок Сабха) та майже 35% пленарного часу роботи верхньої палати парламенту (Раджа Сабха) (Khaitan, 2013, p. 37). Саме тому обструкція є найбільш ефективною тоді, коли часу найменше — під кінець сесії (Wawro & Schickler, 2004) (Streich & Levy, 2007). Власне, через те, що вона найбільш ефективна під кінець сесії, її найчастіше застосовують саме тоді. Час подання законопроектів пов'язаний з успішністю їхнього прийняття — що раніше поданий законопроект, то більше шансів в нього бути прийнятим, і найбільш бажані ініціативи для коаліції запускаються на початку сесії (Martin, 2004), що, серед іншого, свідчить і про успішність обструкції під кінець сесії, якої бояться учасники коаліції. У вже згаданій Ісландії обструкція під кінець сесії призводить до затягування сесій в середньому на 3–4 дні перед Різдом (найдовша затримка — 14 днів) та на 11–12 днів весною (найдовша затримка — 35 днів)<sup>16</sup>.

**Історично обструкції пов'язані з руйнуванням командного духу парламенту та приходом нових політичних сил, які мали значні розходження в поглядах зі старими силами.**

Українські експерти, з якими проводилися інтерв'ю на тему обструкції у Верховній Раді України, теж висловлювалися щодо факторів, які впливають на частоту застосування обструкції. Відтак обструкцію частіше здійснюють щодо дискусійних питань. Це дозволяє обструкціоністам демонструвати свою позицію та отримувати електоральні прибутки. Цьому сприяє і підвищена увага ЗМІ до обструкції (особливо якщо йдеться про незвичну обструкцію<sup>17</sup> — наприклад, подання рекордної кількості поправок). За наявності багатопартійної коаліції обструкція також використовувалася як аргумент на переговорах щодо опрацювання законопроекту (з метою зробити законопроект більш вигідним для обструкціоністів).

**Відтак обструкцію частіше здійснюють щодо дискусійних питань. Це дозволяє обструкціоністам демонструвати свою позицію та отримувати електоральні прибутки.**

Найцікавішою темою, пов'язаною з обструкцією, може вважатися її вплив на цикл політики, на саму модель ухвалення рішень парламентом. Сенат США залишається тією законодавчою асамблеєю, де і досі обструкція можлива в своїй найдавнішій формі — у формі філібастеру. Для того, щоб обмежити філібастер, Сенат ввів правила, за якими дебати можуть бути закритими, якщо за це проголосує 3/5 складу Сенату. Введення правил призвело до того, що фактично для прийняття нового закону потрібно 3/5 голосів (*te Velde, 2013, p. 144*), тобто встановлена норма про прийняття рішень простою більшістю була фактично замінена іншою нормою, викликаною практикою філібастеру.

Пленарний час обмежений, і обструкція створює пленарне вузьке місце (ефект пляшкового горла) в процесі прийняття рішень парламентом. **Тобто кількість рішень, які можливо прийняти, обмежується пленарним часом, який звужується обструкцією.** Пленарне вузьке місце має три наслідки:

- 1** **Поріг** голосів для прийняття рішення парламентом зростає через те, що депутат має більше можливостей блокувати та затягувати прийняття законодавства (здійснювати обструкцію), аніж приймати його. У результаті рішення приймаються майже одностайно, а не більшістю.
- 2** **Ускладнюється** парламентська торгівля (логролінг), коли фракції домовляються про спільну підтримку законів. Це відбувається через те, що третя сторона може через обструкцію заблокувати законодавчий процес та зірвати голосування, тобто порушити домовленості перших двох сторін.
- 3** **Кожен член** парламенту має стимули задля здійснення обструкції, оскільки це підвищує його впізнаваність. Це ще сильніше звужує вузькі пленарні місця (*Cox, 2008*).

<sup>16</sup> [Filibustering in the Alpingi](#). Відвідано 28.01.2022

<sup>17</sup> При цьому звична обструкція, така як подання постанов про скасування, ігнорується засобами масової інформації.



Варто також згадати модель «лімітованої обструкції». Вона полягає в тому, що час для прийняття законів обмежений, і меншість може значним чином відтягнути прийняття бажаних для більшості законів.

Більшість хоче прийняти щонайбільше законів. Для того, щоб більшість не прийняла декілька дуже небажаних для меншості законів, меншість застосовує обмежену обструкцію. Обмежена обструкція призводить до того, що більшість приймає більше законів, ніж за умови тотальної обструкції, але ці закони більш прийнятні для меншості. Тобто меншість має обмежений вплив на формування порядку денного, визначаючи ціну часових витрат більшості для прийняття тих чи інших законів (Fong & Krehbiel, 2018).

---

**Обструкцію можна розглядати як певний вид переговорної тактики. Насправді обструкціоністи не можуть повністю заблокувати прийняття певного закону. Вони здатні лише значним чином підвищити витрати більшості на прийняття закону.**

---

Окрім часових, більшість несе й транзакційні витрати для підтримки партійної дисципліни та узгодження коаліційних домовленостей. Можна також розглядати втрати уряду від запізнілого прийняття закону, які призводять до неналежної імплементації урядових політик та можливих електоральних втрат. Наприклад, виборці можуть розчаруватися в уряді, який не демонструє результатів своєї діяльності. Для мінімізації витрат більшість може піти на певні поступки чи преференції меншості, адже ці поступки можуть вартувати менше, аніж витрати, спричинені обструкцією. Таким чином, обструкція є «товаром» (товар — це можливе збільшення витрат більшості для прийняття закону) для переговорів з більшістю.

Остання тема досліджень стосується факторів, що стимулюють відтворення обструкції. Часто неефективні обструкції (неефективні, бо не можуть заблокувати прийняття законопроекту) стимулюються бажанням члена парламенту «вразити» аудиторію поза парламентом, тобто своїх виборців. Депутат, демонструючи свою жертвовність та свої зусилля, витрачаючи їх на обструкцію, насправді може таким чином «грати м'язами» перед електоратом, якому не подобається певний закон (Patty, 2016).

Цікава ситуація склалася в Ісландії. Там ЗМІ щороку оголошують короля-промовця Альтінгу (ісландський парламент). Короля-промовця обирають відповідно до кількості хвилин виступу. Тобто мірилом «ефективності» депутата вважається сукупна тривалість його виступів. Ті, хто виступають мало, вважаються неефективними. Ветерани парламенту пояснюють ці правила депутатам-новачкам, відбувається їхня індоктринація, і вже депутати новачки, відтворюючи пояснені їм моделі поведінки, намагаються продемонструвати свою ефективність, виголошуючи багатогодинні промови під час чергової обструкції<sup>18</sup>. Ісландський механізм навчання новачків перевагам обструкції, у певному сенсі, є порочним колом, коли обструкція самовідтворюється.

---

<sup>18</sup> [Fillbustering in the Alþingi](#). Відвідано 28.01.2022

## Отже, підсумовуючи цей розділ, можна сказати, що

- 1 філібастер, ніби вірус, знищує здорові дебати і позбавляє роботу парламенту ореолу важливості;
- 2 обструкція є найбільш ефективною під кінець сесії і найчастіше практикується саме в цей час;
- 3 обструкція змінює механізми ухвалення рішень парламенту, підвищуючи необхідний для прийняття рішення поріг голосів, роблячи обмежений пленарний час ще дорожчим та надаючи меншості частковий контроль за порядком денним;
- 4 з часом обструкція вкорінюється в парламенті, передаючись від одного покоління депутатів іншому та підсилюючись неформальними заохоченнями з боку медіа та виборців.



05.

# 10 тактик обструкції



Темі обструкції присвячено доволі багато статей, частина з них має свої системи класифікації способів здійснення обструкції. Не заглиблюючись у дискусії щодо переваг тих чи інших класифікаційних моделей, тут буде використовуватися класифікація доктора Йозефа Бюкера, генерального секретаря Бундестагу.

Бюкер разом з іншими генеральними секретарями парламентів зробив велике дослідження обструкції у 1989 році, яке залучило 39 респондентів, що представляють 39 палат парламенту<sup>19</sup> з 32 держав (*Bücker, 1989*). Це дослідження було повторене у 2016 році із залученням 42 респондентів (кожен респондент представляє палату парламенту) з 34 держав та Андського парламенту (*Bell, 2018*). Разом вони дають плідний крос-національний матеріал для огляду тактик обструкції.

Бюкер поділяє тактики обструкції на:

01. **Філібастер**
02. **Пояснення голосування**
03. **Пропозиції з процедурних питань**
04. **Зауваження щодо порядку**
05. **Велика кількість поправок**
06. **Часоємні процедури голосування**
07. **Інтерпеляції та запитання**
08. **Комітетські процедури та слухання**
09. **Кворум**
10. **Інші тактики обструкції**

# 01 Філібастер

Це найбільш архаїчна форма обструкції. Її застосовували ще в античності, і саме філібастер використовували ірландські обструкціоністи наприкінці XIX сторіччя. **Тактика філібастеру полягає у довгих промовах.** Такий спосіб затягування процедур може застосовуватися в парламентах, де час виступу необмежений або ж є тривалим, за умови можливості для виступу великої кількості промовців. Протягом XIX-XX ст. більшість парламентів обмежили ці «лазівки», саме тому наразі філібастер є архаїчною формою обструкції. Філібастер вважається найвідомішою тактикою обструкції, оскільки є показовим та легко помітним.

<sup>19</sup> Кожен респондент представляє одну палату парламенту, або однопалатний парламент. Парламент може бути однопалатним (як в Україні) та двопалатним (як в більшості федерацій, наприклад Великобританія, Німеччина, США, Індія). Тобто в 7 країнах в дослідженні взяли участь обидві палати парламенту, а в 25 країнах в дослідженні взяла участь одна палата (або парламент однопалатний, або було опитано одну з двох палат).

Станом на 2016 рік у 14 з 42 палат парламенту практикується філібастер. Причому респонденти, що представляють однопалатні ісландський та словацький парламенти, повідомили, що філібастер трапляється регулярно і має значний вплив на законодавчу процедуру (Bell, 2018, p. 517).

У Канаді лише Прем'єр, лідер опозиції та міністр Корони, що виголошує промову щодо прийняття урядового наказу, можуть говорити необмежену кількість часу. Таке право має також член опозиції, що виступає безпосередньо після них. Довгі філібастери відбуваються саме в таких випадках, але є відносно нечастими. Більш розповсюдженою тактикою є виступи всіх членів партії, кожен з яких використовує максимально дозволений час виступу. Часто схожу тактику використовує більшість для знищення законодавчих ініціатив, індивідуально поданих депутатами меншості (так звані *private members' bills*). Обговорення таких ініціатив може займати не довше однієї години, і якщо протягом цього часу не прийнято рішення, то ця законодавча ініціатива виключається з порядку денного (Bücker, 1989, p. 248). Така ж тактика протидії індивідуальним ініціативам меншості використовується і в британській Палаті громад.

## 02 Пояснення голосування

Ця тактика полягає в тому, що член парламенту робить заяву, в якій пояснює, чому він так чи інакше проголосував або проголосує. Пояснення голосування може відбуватися як перед, так і після самого голосування. Зазвичай, такий інструмент використовується для того, щоб виборці або інші члени партії розуміли, чому певний депутат зробив саме такий вибір у якомусь суперечливому голосуванні. Обструкціоністи ж використовують цей процедурний інструмент для відтягування прийняття рішення (якщо пояснення голосування відбувається до самого голосування) або відтягування розгляду подальшого порядку денного (якщо пояснення голосування відбувається після самого голосування).

Ефективність цієї тактики залежить від дозволеної тривалості пояснення та від того, наскільки така процедура є обов'язковою (чи може спікер відмовитися надавати час для пояснення голосування). Так в нижній палаті Нідерландів час для пояснення голосування обмежений двома хвилинами, а у Бундестазі це 5 хвилин, і в обох випадках пояснення голосування відбувається після голосування, так що затягування прийняття рішення на розгляді є неможливим. У 12 з 42 палат парламентів пояснення голосування використовується як обструкція.

Прикладом використання пояснення голосування задля обструкції може слугувати випадок, який стався у ФРН 1983 році, ще до зміни правил роботи Бундестагу. Тоді кожен з 24 членів опозиційної фракції перед голосуванням щодо НАТО виступив по 5 хвилин, аби пояснити своє голосування. Усі заяви були схожими і полягали у загальновідомій позиції фракції. Після цього випадку були вжиті заходи щодо обмеження цього інструменту обструкції. В італійському сенаті промовець від парламентської групи має 15 хвилин для пояснення позиції своєї групи, а кожен сенатор, чиє голосування відрізняється від голосування парламентської групи, теж має 15 хвилин для пояснення своєї позиції. Винахідливі обструктори створюють штучне непогодження з фракційним голосуванням для того щоб кожному мати по 15 хвилин, вигадуючи причину свого непогодження (Bücker, 1989, p. 248).

# 03 Пропозиції з процедурних питань

Пропозиції з процедурних питань — це пропозиції членів парламенту, які стосуються організації роботи (процедур) парламенту<sup>20</sup>. Якщо такі пропозиції отримують встановлений регламентом рівень підтримки, то вони стають рішеннями парламенту. Прикладами таких пропозицій з процедурних питань є пропозиції щодо перенесення розгляду питання, про включення до порядку денного нових питань, про спосіб обговорення якогось питання тощо.

**Пропозиції з процедурних питань можуть бути «законопроектами в мініатюрі», тому що їх розгляд може буде затягнутий дебатами, голосуваннями, правками, обґрунтуванням необхідності розглянути таку пропозицію тощо.** Тобто пропозиції з процедурних питань дозволяють застосовувати інші тактики затягування процесу прийняття рішень. У 18 з 42 палат дослідження 2016 року виявило використання пропозицій з процедурних питань як обструкції. Особливо цікавими в цьому відношенні є пропозиції про перенесення розгляду питання. З одного боку, щодо неї можливо влаштувати довгі дебати і особливі процедури голосування, як і до інших пропозицій, а з іншого боку — ухвалення такої пропозиції теж буде обструкційним, оскільки призведе до перенесення розгляду питання по суті (*Rutherford, 1914, p. 169*).

В Японії 50 депутатів Палати представників можуть вимагати поставити на голосування пропозицію про недовіру. І ця пропозиція (з супутніми дебатами) має бути проголосована першою. У Великій Британії такою обструкційною пропозицією з процедурних питань є «Я помітив чужинця». Вона полягає в тому, що Палата громад засідає без сторонніх осіб, коли обговорюються питання національної безпеки. Ця пропозиція дебатується і якщо впроваджується, то потребує багато часу для виведення всіх осіб із зали і вимкнення мікрофонів. Коли така пропозиція була застосована у 2001 році (з метою обструкції), то після здійснення всіх процедур, необхідних для забезпечення секретності, ніхто не знав що робити далі, і обговорення питання було перенесене (*Bell, 2018, p. 518*).

Серед інших пропозицій з процедурних питань, що можуть використовуватися для обструкції, можна згадати:

пропозиції про відкладення дебатів: ці пропозиції самі є предметом дебатів (їх використовують задля обструкції у британській Палаті громад),

пропозиції про зміну порядку денного,

пропозиції про звільнення голови регламентного комітету (їх використовують задля обструкції в обох палатах японського парламенту),

пропозиції про доповнення новими питаннями порядку денного завтрашнього засідання (їх використовують задля обструкції у Бундестазі),

вимоги проведення особливого типу голосування.

<sup>20</sup> Детально про пропозиції з процедурних питань у [Paragraph 20.2](#) Substantive and subsidiary motions. Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament (25th edition, 2019). Відвідано 05.02.2022

## 04 Зауваження щодо порядку

Цей механізм також є невідомим для більшості українських читачів. Така процедура характерна переважно для Вестмінстерської системи. Вона полягає в тому, що член парламенту, який вважає, що під час засідання має місце порушення порядку (правил роботи парламенту), має право в будь-який момент (навіть перериваючи виступ іншого члена парламенту) звернути увагу головуючого на порушення<sup>21</sup>. Для того, щоб пояснити, в чому полягає порушення порядку, потрібен певний час. Спікер може відхилити таку скаргу, але час на пояснення, в чому саме полягає порушення, зтягне прийняття рішення. Часто зауваження щодо порядку використовуються задля політичних заяв, персональних вибачень, фактичних виправлень або ж для обструкції. Станом на 2016 рік, у 16 з 42 палат парламенту повідомляється про використання такого механізму з метою обструкції, причому у 5 палатах парламенту ця практика використовується регулярно.

У Канаді 1988 року зауваження щодо порядку, які стосувалися пропозиції про продовження сесії, дебатовалися протягом трьох днів. У Франції кожен член Парламенту, що хоче зробити зауваження щодо порядку, має право на виступ, але президент має право перервати виступ, якщо вважає, що він не стосується зауваження щодо порядку. У Кнесеті (Ізраїль) численні зауваження щодо порядку використовуються як засіб обструкції: письмові запити від членів парламенту подаються спікеру і якщо він погоджується з запитом, то депутату надається хвилина виступу (*Bücker, 1989, p. 251*) і хоча однохвилинний виступ очевидно не призведе до значного зтягування засідання, але час, протягом якого спікер ознайомлюється з численними запитами щодо порушення порядку, і увага, яка на це приділяється, може відкласти прийняття рішення.

## 05 Велика кількість поправок

Цей механізм обструкції є одним з найбільш складних та витончених. Він полягає у поданні великої кількості поправок до законопроєкту, хоча такі поправки є непотрібними і часто безглуздими, але розгляд кожної з поправок зтягує законодавчий процес. Право подавати поправки є цілком логічним та необхідним задля ефективного законодавчого процесу, який має вилитися у якісні закони. Але використання цього права з метою обструкції може значно затримати законодавчий процес. Відрізнити «реальні» поправки від «обструкційних» може бути складно. Крім цього, розгляд кожної поправки, як і пропозиції з процедурного питання, може бути пов'язаним з іншими способами обструкції: довгими дебатами, зауваженнями щодо порядку, поясненням голосування, особливими способами голосування, тощо. Час розгляду поправок різниться залежно від того, які супутні засоби обструкції застосовуються.

У Канаді детальний розгляд 174 поправок до одного з законів 1983 року зайняв 16 днів, а у Франції середня швидкість розгляду 1000 поправок складає повний тиждень (*Bücker, 1989, p. 252*). У 19 з 42 палат парламентів наявне використання поправок як обструкційної тактики, а у 5 палатах повідомляється, що це відбувається регулярно.

<sup>21</sup> [Paragraph 21.47](#) Right of Members to direct the attention of the Chair to supposed breaches of order (Points of Order). Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament (25th edition, 2019) Відвідано 31.01.2022

Серед «видатних» обструкцій, здійснених таким методом, можна пригадати 83 мільйони поправок в італійському Сенаті під час розгляду конституційного закону 2015 року або 10 тисяч поправок в республіці Македонія (Bell, 2018, p. 518). До 1991 року, ісландський парламент був двопалатним, і однією з тактик обструкції було внесення поправок до законопроектів в другій палаті. У такому випадку законопроект повертався на розгляд першої палати (Bücker, 1989, p. 252).

## 06 Часоємні процедури голосування

У багатьох парламентах є особливі процедури, які зазвичай застосовуються для фіксації персонального голосування кожного з членів парламенту. Такі особливі процедури потребують більшої кількості часу, чим користуються обструктори. Прикладами таких особливих голосувань є поіменне голосування (roll call vote), запис імен, записуваний поділ. Наприклад, поіменне голосування полягає в тому, що спікер оголошує ім'я кожного депутата, а депутат говорить «так» чи «ні», що відповідним чином записується. А записуваний поділ — це популярний у Вестмінстерській системі спосіб голосування, який полягає в тому, що спікер, якщо не можна визначити, чи є необхідна кількість голосів за прийняття законопроектів, оголошує «поділ»: деякий час лунає дзвоник, що запрошує депутатів до зали, і потім депутати йдуть по різні сторони від місця спікера, голосуючи таким чином «за» чи «проти». І оголошення імен кількох сотень депутатів, і ходіння по залі парламенту потребують часу, тому такі процедурні права використовуються обструкторами. У 13 з 42 палат парламентів особливі способи голосування використовуються як тактики обструкції.

У Канаді перед здійсненням поділу щодо законопроектів, яких не було в порядку денному, протягом 30 хвилин лунає дзвінок, який запрошує депутатів до зали і якщо в палаті немає одногосної згоди (якої у випадку обструкції точно не буде) щодо відмови від дзвонів перед другим поділом, то дзвони лунають ще 30 хвилин. Сама процедура поділу займає 15 хвилин. У Бундестазі такою часоємною процедурою голосування може бути голосування через вкидання голосів в урну, якщо голосувати таким чином всі поправки, то засідання може значно затягнутися. В Японії для затягування голосування через урну використовується дуже повільна хода (іноді її називають «коров'яча хода»), якщо така хода практикується всіма обструкторами, то засідання може затягнутися на години (Bücker, 1989, p. 254).

## 07 Інтерпеляції та запитання

Інтерпеляція — це запит від члена парламенту до уряду або до іншого члена парламенту. Це відносно нерозповсюджений вид обструкції. Зазвичай час на комунікацію міністрів з парламентом є обмеженим, і затягнути прийняття законопроектів не вийде. Найбільш ефективною ця тактика є в тому разі, якщо запитання до міністра під час умовної «години запитань до уряду» зачепить проблемне питання і призведе до бурхливої дискусії,



яка вийде за відведений час. Проблемне питання в такому разі буде обростати новими способами обструкції і призведе до затягування розгляду звичайного порядку денного. Також, інтерпеляції та запитання можуть бути довгими та ефективними обструкційними засобами, у разі, якщо час на них є необмеженим або вони проводяться у формі дебатів уряду та опозиції. Хоча зараз інтерпеляції є відносно неідеальним видом обструкції (10 з 42 палат парламенту спостерігають таку обструкційну тактику), але на початку ХХ ст. інтерпеляції були «найбільш серйозною обструктивною зброєю ворожої партії у законодавчих палатах континентальної Європи» (*Rutherford, 1914, p. 170*).

Інтерпеляції є одним з небагатьох типів обструкції, де вже уряд може «відігратися» на меншості, затягуючи нормальну роботу парламенту. Задля уникнення незручних чи просто багатьох питань міністри можуть давати дуже довгі та детальні відповіді, вичерпуючи обмежений час зі звітування уряду перед парламентом, відповідно кількість питань, які можуть поставити депутати, значно обмежується (*Bücker, 1989, p. 254*).

## 08 Комітетські процедури та слухання

Розгляд законопроектів у комітетах також може значним чином подовжити законодавчий процес. Ситуація ускладнюється у випадку, якщо комітети також здійснюють публічні слухання, консультації або заслуховують свідків. За нормальної роботи парламенту, консультації зі стейкхолдерами, визначення громадської думки, експертні обговорення тощо покращують законотворчий процес, але обструкціоністи використовують повторювальні слухання і дуже детальний розгляд не для покращення якості законів, а задля затримки процесу. У 14 з 42 палат парламенту комітетські слухання використовуються як засіб обструкції.

У Бундестазі одна чверть складу комітету може вимагати провести слухання щодо законопроекту, чим часто зловживають. У Кнесеті обструкція через комітети ускладнюється розглядом проектів законів у декількох відповідальних комітетах (*Bücker, 1989, p. 255*).

## 09 Кворум

Деякі парламенти можуть приймати всі рішення лише абсолютною більшістю голосів (як ВРУ), інші ж приймають рішення відносною більшістю. У випадку прийняття рішень відносною більшістю або якщо є коаліція, до якої входить менше половини складу парламенту, а також у випадку наявності вимоги кворуму більшого, ніж 50% депутатів, парламентська меншість іноді може ігнорувати засідання, зриваючи таким чином кворум і роботу всього парламенту. Причиною зникаючого кворуму є низька партійна дисципліна депутатів. У 16 з 42 палат парламентів повідомляється про використання механізму зникаючого кворуму як обструкційної тактики. Причому у двох палатах зазначили, що «зникаючий кворум» використовується партією коаліції.

Респондент з угорського парламенту зазначив, що значною формою обструкції є відсутність кворуму і особливо це характерно для правлячої партії. А в Японії Соціалістична партія намагалася заохотити своїх членів вийти з тодішньої коаліції для того, щоб правляча Демократична партія позбулась кворуму (Bell, 2018, p. 519).

# 10 Інші тактики обструкції

Є доволі унікальні тактики, які складно віднести до якоїсь іншої категорії.

**П**овільні дії депутатів.

**В** Угорщині, відповідно до повідомлень респондента 2016 року, використовували мегафони<sup>22</sup> та порушували можливість спікера вести засідання через вторгнення до «президії», з якої він вів засідання (Bell, 2018, p. 519).

**У** бельгійській палаті представників консультації з Вищим адміністративним судом є обов'язковими, якщо цього вимагає мінімум 71 депутат або більшість лінгвістичної групи.

**У** Канаді депутати можуть презентувати петиції. Під час презентації петицій може бути повідомлено про кількість підписів, де їх збирали та наданий короткий зміст петиції. Масові презентації петицій були використані під час розгляду одного суперечливого законопроєкту. Протягом 5 днів його розгляду було презентовано 235 петицій. Презентація петицій задля затримки розгляду законопроєктів практикується і у Великій Британії (Bücker, 1989, p. 257).

**П**ровокування спікера на розгляд питань, що не стосуються порядку денного, і дебатити щодо цього. Це особливо ефективно, якщо такі питання наразі є дуже обговорюваними у медіа.

**В**имога до уряду сформувати комісії чи комітети для розслідування певних неважливих питань (Bücker, 1989, p. 237).

**У** Новій Зеландії прийняття закону, що регулює трудові відносини, затягувалося шляхом виступів на мові маорі (корінне населення новозеландських островів), що потребувало перекладу на англійську мову<sup>23</sup>.

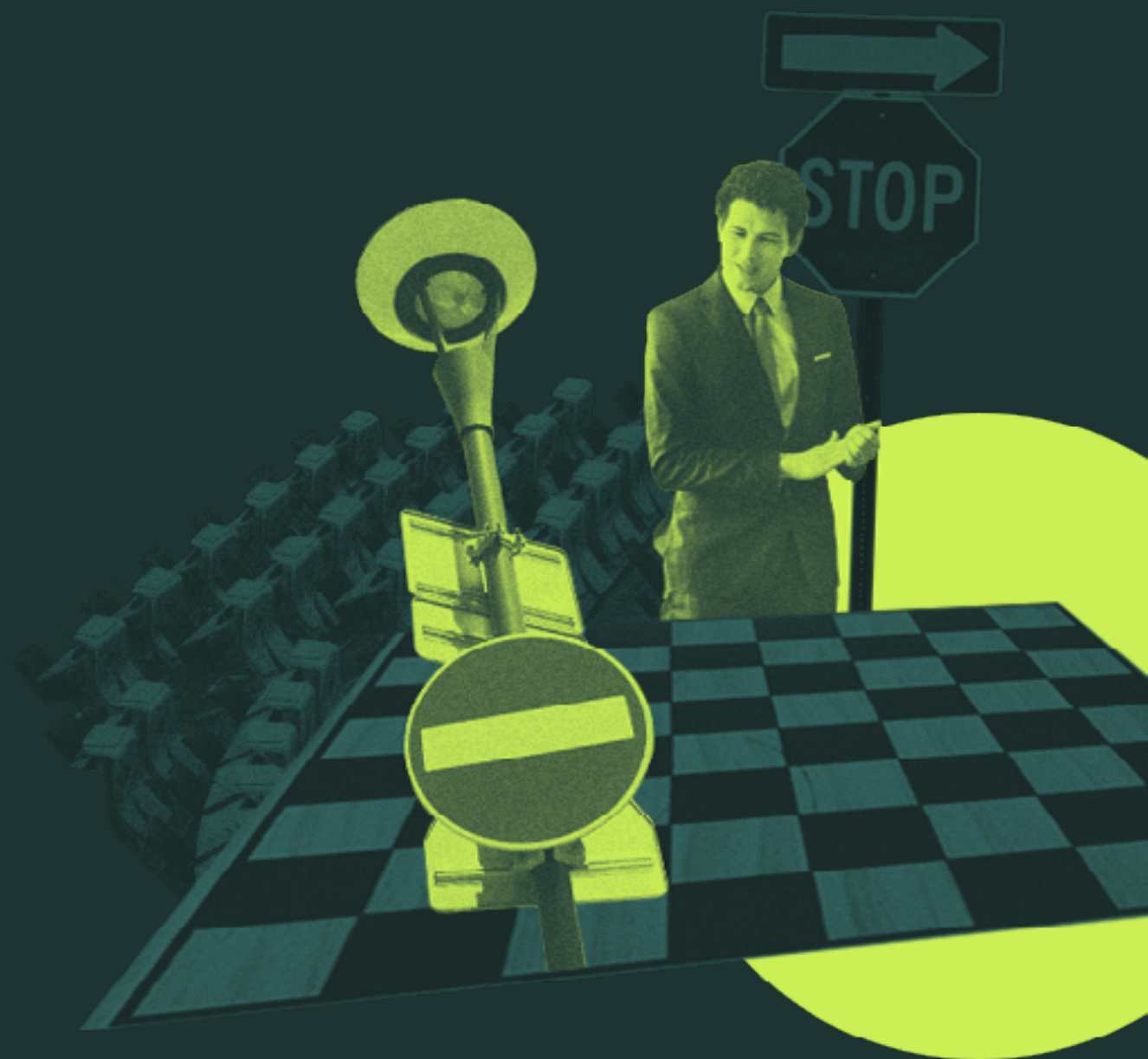
**В** одній з канадських легістратур винахідливий депутат подав законопроєкт, чия назва містила назви всіх річок, озер та струмочків провінції. Для того щоб зачитати назву цього законопроєкту спікеру знадобився цілий пленарний день.

<sup>22</sup> Тактика, історичні корені якої можна простежити в Австро-Угорській імперії.

<sup>23</sup> [Bill debate goes to rare Monday](#) Відвідано 07.02.2022

06.

## 5 Тактик протидії обструкції



Після ознайомлення з попереднім розділом може виникнути справедливе питання — якщо в світі так багато тактик, через які меншість може впливати на роботу парламенту, зтягуючи та блокуючи прийняття рішень, то яким чином парламенти взагалі можуть працювати? Справа в тім, що кожна тактика обструкції може бути подолана. Власне цей розділ присвячено огляду тактик протидії обструкції.

Найбільш ефективний спосіб протидії обструкції — це встановлення правил роботи парламенту, які не дозволять депутатам зловживати своїми правами. У цьому і криється хитрість — кордон між нормальним використанням прав та зловживанням правами не є чітким. Коли хтось стверджує, що депутат зловживає своїми правами, а не використовує їх у нормальний спосіб, то тим самим відбувається приписування цілі використанню прав. Тобто є факт використання прав, а ціль, з якою ці права використовуються, є радше раціоналізацією та приписуванням. Відповідно, обмеження використання прав з метою зловживання (зтягування роботи парламенту) не буде суттєво відрізнятися від обмеження використання прав для досягнення мети, закладеної у регламенті. Вище вже зазначалося, що більшість може розглядати дії опозиції в якості обструкції, тоді як опозиційні депутати не мають мети зтягувати процес і розглядають свої дії як звичайне використання своїх прав.

**Найбільш ефективний спосіб протидії обструкції — це встановлення правил роботи парламенту, які не дозволять депутатам зловживати своїми правами.**

Це означає, що обмеження зловживання правами є обмеженням прав як таких. Тут можна провести аналогію з аргументами прибічників легалізації носіння вогнепальної зброї — кухонний ніж можна використовувати як для приготування салату, так і для вбивства. Тут виникає дилема — протидія обструкції на противагу збереженню прав меншості (які в більшості випадків використовуються не задля обструкції, а у нормальний, передбачений регламентом, спосіб). З одного боку, більшість хоче налагодити ефективну, безперебійну роботу парламенту, але з іншого — суттєво обмежити обструкцію можна лише обмеживши права меншості. Це означає порушення демократичного балансу, що, у свою чергу, разом з тисками опозиції може, як стверджує Белл (*Bell, 2018*), аналізуючи роботу Зіберера та Мюллера (*Sieberer & Müller, 2015*), призвести до погіршення іміджу більшості.

**Обмеження зловживання правами є обмеженням прав як таких.**

---

**Не варто забувати і про те, що зазвичай при демократичному врядуванні влада є змінною. Партія, яка є більшістю в одному скликанні, у наступному може стати меншістю. Тому, якщо більшість не має авторитарних амбіцій, вона може не хотіти обмежувати права меншості (в тому числі і потенційно обструкційні) для того, щоб мати можливість скористатися ними в майбутньому.**

---

Можна розглянути це питання і з іншої сторони. Протидія обструкції потребує зміни правил. Якщо ж обструкція є усталеною практикою, тоді члени парламенту можуть не бажати змінювати правила, просто з поваги до існуючих норм (*Overby & Bell, 2004*). Проте повага до існуючих норм має бути взаємною: меншість, яка поважає існуючі норми, буде обмежувати власну обструкцію. У поляризованому парламенті меншість не поважає норми і не обмежує обструкцію. У такому разі більшість буде схильною до зміни правил. Цікавою є ситуація в Індії: там обструкція є поширеною практикою, і більшість або уряд, у разі якщо не впевнений у власних силах (не впевнений, що має достатньо голосів для прийняття певного законодавства), щоб не втратити власне обличчя, іноді просять лояльні опозиційні партії здійснити обструкцію (*Khaitan, 2013, p. 38*).

Фонг та Кребіль (*Fong & Krehbiel, 2018*), аналізуючи аргументи Біндер, Сміта (*Binder & Smith, 1996*) та Когера (*Koger, 2006*) на прикладі Сенату США, стверджують, що членам парламенту, які далекі від ідеологічної середини своєї партії, більше подобається той порядок денний, що наявний за обмеженої обструкції<sup>24</sup>, ніж той, що був би без неї і, відповідно, більша кількість сенаторів виступає проти реформи філібастеру.

Незважаючи на перелічені вище фактори, уряди все ж поступово обмежують права меншості з метою, в тому числі, запобігання обструкції. Дослідження парламентських реформ 13 західноєвропейських країн, починаючи з 1945 року (*Sieberer, Dutkowsky, Meißner, & Müller, 2019*), стверджує, що головним фактором, який сприяє обмеженню прав меншості є реформаторська більшість. Коаліція, яка хоче здійснити значні реформи, боїться обструкції, яку буде вчиняти парламентська меншість для запобігання реформам (вірогідність протидії реформам зростає з радикальністю цих реформ). Для того, щоб ефективно провести зміни (щоб зміни не були заблоковані обструкцією), більшість зазвичай змінює правила роботи парламенту. Посилюючим фактором є права меншості на початку роботи нового скликання.

---

**Якщо за наявного статусу-кво меншість має значні права, то більшість буде більш схильною їх обмежити. Якщо ж меншість має незначні права, то їх обмеження буде сприйматися як утиски опозиції, і тому більшість менш схильна обмежувати і без того незначні права.**

---

Для збільшення вигоди від парламентських реформ (більше часу можна діяти, не побоюючись обструкції), більшість зазвичай проводить реформи в перші два роки своєї діяльності. Так 40% реформ, що обмежують права меншості, були проведені в перший рік, а медіаною є 16 місяців.

---

<sup>24</sup> В умовах обмеженої обструкції, більшість не може провести всі бажані законодавчі ініціативи і змушена йти на компромісний порядок денний, який толерується меншістю.

Аналіз способів протидії обструкції, дозволяє виокремити 5 тактик:

01. **Обмеження, встановлені регламентом**
02. **Обмеження обструкції через владу спікера**
03. **Рішення про закриття**
04. **Часові угоди до початку розгляду**
05. **Позапарламентські способи протидії обструкції**

Белл у своїй класифікації не включає позапарламентські способи протидії обструкції до тактик протидії. Натомість він додає до перших чотирьох контрзаходи та санкції (Bell, 2018), але не наводить прикладів їх використання та способу їх впровадження<sup>25</sup>. У зв'язку з цим не будемо включати їх до цієї роботи. Переходячи до конкретних тактик протидії обструкції, варто зауважити, що більшість конкретних прикладів застосування цих тактик взяті з роботи Бюкера (Bücker, 1989, pp. 259-263).

# 01 Обмеження, встановлені регламентом

Найпростіший спосіб обмежити обструкцію — це прописати в регламенті права членів парламенту таким чином, щоб вони не могли вчиняти обструкцію. Варто зауважити, що інші способи протидії обструкції також прописані в регламенті. Тут ідеться про те, що регламент виписаний таким чином, що не залишає варіативності при розгляді законопроектів (наприклад, час розгляду законопроекту жорстко обмежується 1 годиною), а стосується всіх випадків. Ці правила застосовуються для всіх випадків, на відміну від інших тактик протидії, які є більш гнучкими і орієнтованими на конкретний випадок. Мінусом такої жорсткості є те, що в частині випадків виділений час або встановлена процедура (яка максимально захищена від обструкції в регламенті) не здатні забезпечити якісне опрацювання законопроекту.

Філібастер може бути обмеженим, якщо встановити чітку тривалість виступів щодо усіх видів питань. Встановлена тривалість виступу може обмежити і обструкцію через пояснення голосування. Обструкційний потенціал пояснення голосування можна обмежити, як це було здійснено в Бундестазі: згідно з новими правилами, депутат може пояснювати своє голосування не до голосування (затягуючи прийняття рішення), а вже після нього. Така процедура наявна і у другій палаті Нідерландів.

<sup>25</sup> Наприклад, якщо санкції застосовує спікер, тоді їх можна включити до класу «Обмеження обструкції через владу спікера».

**Регламент може обмежити обструкцію через пропозиції з процедурних питань декількома способами:**

обмеження можуть бути застосовані до тривалості їх обговорення,

обговорення може взагалі не проводитися,

можуть бути встановлені обмеження на час подання пропозицій з процедурних питань,

заборонено внесення поправок до них.

У Національній асамблеї Франції певні пропозиції з процедурних питань можуть ставитися на голосування лише один раз. У Канадській палаті громад однакові пропозиції з процедурних питань можуть подаватися лише через певний час після подання попередніх. В Австралії після провалу голосування за певну пропозицію з процедурних питань нова пропозиція з процедурних питань не приймається (якщо спікер вважає таку пропозицію порушенням форми<sup>26</sup>).

Зауваження щодо порядку можуть бути обмежені регламентом через обмеження часу на пояснення такого зауваження, подачі зауваження в письмовому вигляді спікеру чи розгляд їх у непленарний час.

Досить складно обмежити обструкцію через велику кількість поправок без погіршення якості законопроєкту. Можна встановити час на обговорення всіх поправок або обмежити їхню кількість, але це може призвести до інших технічних маніпуляцій і погіршення якості законодавчих ініціатив. У Національній асамблеї Франції задля обмеження поправочної обструкції уряд може вимагати голосування щодо певних законів чи частин законів в одне голосування, тобто лише з тими поправками, які прийняті урядом.

Часоємні процедури голосування можуть бути обмежені регламентом через відмову від таких механізмів, наприклад через запровадження електронного голосування щодо всіх питань.

Час на інтерпеляції та запитання може бути чітко обмеженим у регламенті, для цих процедур може бути виділений окремий день, або ж інтерпеляції та запитання можна обмежити лише до письмового вигляду.

Встановлення чітких термінів для комітетських процедур та слухань може обмежити обструкційний потенціал цих процедур. У Бундестазі проблему повторювальних комітетських слухань вирішували шляхом заборони повторного розгляду певного законопроєкту комітетом, якщо після завершення першого розгляду не було внесено суттєвих змін.

Регламент може встановити невисокий рівень кворуму так, щоб відсутність кворуму не стала проблемою чи інструментом меншості для затягування процедури.

<sup>26</sup> Тут регламентні обмеження комбінуються з обмеженнями через владу спікера.

## Обмеження обструкції через владу спікера

Обмеження обструкції через владу спікера полягає в тому, що спікер (головуючий) парламенту сам вирішує, надавати чи не надавати слово, може переривати виступи, відхиляти пропозиції депутатів тощо. Тобто спікер одноосібно приймає рішення залежно від конкретного питання. Якщо спікер вважає, що певні дії депутатів є невиправданими (спрямованими на обструкцію чи непотрібними), то він може перервати такі дії, або не надати можливості депутатам здійснити такі дії, або певним чином змінити звичайний порядок здійснення процедури (з метою оптимізації роботи парламенту). Обмеження обструкції через владу спікера є набагато більш гнучким способом протидії обструкції, в порівнянні з регламентними обмеженнями, адже спікер може підлаштовуватися під кожен конкретний випадок, приділяючи більше уваги важливим питанням та менше уваги зайвим питанням. Мінусом такої тактики протидії обструкції є те, що дії спікера можуть розглядатися як свавільні. Спікер може занадто обмежувати права меншості, тому до наділення спікера великою владою варто ставитися обережно.

Філібастер може бути обмежений спікером через встановлення ним часового ліміту для виступу, переривання виступу конкретного депутата, ненадання можливості конкретному депутату виступу, закриття дебатів в цілому, встановлення обмеження на кількість виступів депутатів тощо. Так у Національній асамблеї Франції спікер каже депутату, який виступає, закінчити свій виступ, якщо вважає, що палата є достатньо поінформованою. Схожа ситуація є у нижніх палатах Ірландії, Великої Британії та у верхній палаті Іспанії.

Спікер може обмежити кількість чи тривалість виступів депутатів, які хочуть пояснити своє голосування, надати їм таку можливість лише після голосування або зовсім не надавати їм слово задля пояснення свого голосування.

Пропозиції з процедурних питань можуть бути обмежені спікером за допомогою обмеження їх обговорення: через відмову від обговорення або обмеження кількості чи тривалості виступів. Спікер може обмежити кількість пропозицій з процедурних питань або відхиляти ті пропозиції, які він вважає зайвими. Наприклад, можливість відхилення пропозицій з процедурних питань є у грецькому парламенті чи британській Палаті громад. У Палаті представників Бельгії спікер може вирішити поставити пропозиції з процедурного питання на голосування без його обговорення.

Зауваження щодо порядку можуть бути обмежені спікером через встановлення ним часу для обґрунтування зауваження, чи через переривання промови, в якій пояснюється в чому полягає порушення. Крім цього, спікер може відмовитися приймати зауваження щодо порядку взагалі.

Влада спікера є доволі ефективним способом боротьби з обструкцією через чисельні поправки. Гнучкість розгляду кожного конкретного випадку дозволяє зробити розгляд поправок ефективним, у разі їхньої корисності, і протидіяти обструкційним поправкам, якщо потрібно. Спікер може обмежити обговорення поправок через встановлення



терміну обговорення чи через відмову від обговорення певних поправок. Спікера можна наділити правом відхиляти розгляд певних поправок взагалі. Більш цікавим механізмом є групування поправок спікером: ознайомившись зі змістом поправок, спікер може визначити, які потребують окремого і детального розгляду, а які є схожими і згрупувати їх обговорення, чи голосування щодо них, чи розгляд в цілому. Таким чином, обструкційна сила поправок може бути нівельована. Так, в Палаті громад Великої Британії спікер може обирати, які поправки ставити на дебати. А в нижніх палатах Ірландії, Канади та у верхній палаті Іспанії спікер може групувати розгляд поправок.

Часоємні процедури голосування обмежуються владою спікера через можливість спікера відмовитися від таких процедур, якщо він вважає застосування таких процедур невиправданими. Так, у британській Палаті громад та нижній палаті Ірландії спікер може відмовитися від голосування через поділ, якщо невелика група депутатів пропонує здійснювати поділ щодо кожної поправки чи пропозиції з процедурних питань.

Спікер може встановлювати кількість та тривалість інтерпеляції або не дозволяти чи переривати інтерпеляції на певні теми, протидіючи таким чином обструкції. Так в Бельгії Президент Палати представників може на місяць заборонити інтерпеляції на тему, щодо якої вже була здійснена інтерпеляція місяць тому.

Щодо повторюваних комітетських слухань, то спікер може відмовитися відправляти законодавчу ініціативу назад до комітету.

Хоча спікер не може прямо впливати на наявність кворуму в парламенті, але після факту встановлення кворуму спікер може відмовитися від подальших перевірок наявності кворуму.

## 03 Рішення про закриття

Ця тактика протидії обструкції полягає в тому, що під час розгляду певного питання парламент приймає рішення, яке припиняє обговорення певного питання. Цю тактику можна розглядати більш широко — коли парламент вирішує певні процедурні питання, в залежності від конкретного випадку. Такий спосіб є менш жорстким, ніж регламентне регулювання і менш свавільним, аніж влада спікера, хоча і менш ефективним за спікера.

Філібастер є тією тактикою обструкції, щодо якої рішення про закриття застосовуються найчастіше. Є декілька способів припинити філібастер через такі рішення. Найочевидніший — рішення про закриття дебатів. У Палаті громад Великої Британії для закриття дебатів потрібно 100 голосів, у Сенаті США — 3/5 сенаторів (60 осіб). А у бельгійській Палаті представників та у Данії спікер може поставити рішення про закриття дебатів на голосування, якщо вважає їх затягнутими. Зазвичай рішення про закриття дебатів не є самі по собі такими, щодо яких можна проводити дебати.

Проте у британській Палаті Лордів є дебатоване рішення, що певний член парламенту більше не має бути заслуханим, тобто має припинити виступати<sup>27</sup>.

Нарешті філібастер можна припинити через рішення, яке визначає певний закон невідкладним, як, наприклад, в австралійській Палаті представників.

Обструкції через пояснення голосування, зауваження щодо порядку, часоємні процедури голосування та кворум не можуть бути припинені через рішення про закриття.

Парламент може прийняти рішення про закриття обговорення пропозицій з процедурних питань і обмеження кількості подальших пропозицій з процедурних питань.

Рішення парламенту також можуть бути використані для закриття обговорення поправок або групування розгляду цих поправок.

Обструкція через інтерпеляції може бути обмежена через рішення, яке тимчасово обмежить тривалість чи кількість інтерпеляцій або ж визначить для здійснення інтерпеляцій окремий день.

Повторювальні комітетські слухання теж можуть бути обмежені через рішення парламенту.

## 04 Часові угоди до початку розгляду

Це особливий тип рішень, які приймає парламент. Ці рішення приймаються до початку розгляду питання і встановлюють час його розгляду (зазвичай лише час виступів). Інша назва таких рішень, що визначають час виступів — гільйотинні рішення (угоди). Оскільки обструкція найчастіше застосовується під кінець сесії і прикінцева обструкція є «найболючішою» для більшості, то і гільйотинні угоди приймаються найчастіше під кінець сесії, щоб забезпечити діяльність парламенту (*Bell, 2018, p. 502*). Гільйотинні угоди є більш гнучкими, ніж регламентні обмеження, і менш свавільними, ніж влада спікера.

Часові угоди можуть бути використані з метою протидії філібастеру, пропозиціям з процедурних питань (через їх обговорення), обговоренню великої кількості правок та задовгим інтерпеляціям. Пояснення голосування та зауваження щодо порядку не узгоджуються заздалегідь, тому гільйотинні угоди їх не стосуються. У зв'язку з недискусійною природою, обструкції через часоємні процедури голосування, комітетські процедури та слухання і кворум, гільйотинні угоди також не допоможуть їх подолати.

Прикладами парламентів, які практикують часові угоди, є обидві палати японського парламенту чи Палата громад Великої Британії. У нижній палаті Ірландії гільйотини застосовуються для об'єднання всіх стадій розгляду законодавчої ініціативи в одне питання, при цьому враховуються лише поправки, які погоджує уряд.

<sup>27</sup> У XX ст. таке рішення застосовувалося всього 11 разів.

# 05 Позапарламентські способи протидії обструкції

Позапарламентські способи протидії обструкції стосуються суспільного тиску та політичної культури. Це речі, на які самі депутати мають відносно мало впливу, але які значним чином впливають на поведінку самих депутатів. Позапарламентськими тактиками протидії обструкції є, перш за все, напрацювання спільної культури та тиск ЗМІ. Напрацювання спільної культури передбачає формування клубної культури так, що члени парламенту не будуть вдаватися до обструкції через осуд зі сторони своїх колег. Тиск з боку ЗМІ може зробити обструкцію дуже коштовною, з точки зору електоральних втрат, справою, і, таким чином, баланс вигоди/витрати від здійснення обструкції буде схилити депутатів відмовлятися від обструкції. Так само працює делегітимація обструкції, але позбавлення обструкції легітимності є довгим процесом. Позапарламентські способи протидії обструкції можуть протистояти будь-яким тактикам обструкції, адже не вкорінені у процедурні правила.

У Палаті представників США обструкція під кінець сесії є непоширеною (хоча саме цей час є найвигіднішим для неї) оскільки депутати хочуть швидше закінчити сесію і повернутися на свої округи. У Данії партії домовляються про кількість членів присутніх на засіданні парламенту, щоб не було зриву кворуму. Тут важливий фактор політичної культури, який попереджає обструкцію. Загалом же непарламентські тактики протидії обструкції є менш ефективними і не будуть працювати, якщо у меншості не залишається інших можливостей впливу.

---

Отже, способи протидії обструкції різняться, мають свої плюси та мінуси і з різною успішністю протидіють різним тактикам обструкції. Протидія через пряме регулювання в регламенті є найбільш жорсткою тактикою протидії. Вона може обмежити обструкцію, але разом з нею зменшує простір для опрацювання великих законопроектів або для детального їх розгляду. Влада спікера є більш гнучкою, оскільки може краще пристосовуватися до кожного конкретного законопроекту. Крім цього, влада спікера є найбільш ефективною з точки зору транзакційних витрат для протидії одній обструкції. Проте влада спікера може бути свавільною і несправедливою щодо прав меншості. Своєрідним балансом між гнучкістю, ефективністю та свавільністю є часові угоди та рішення про закриття, але ці способи теж мають свої нюанси і не можуть протидіяти всім видам обструкції. Для якісного обмеження обструкції варто застосовувати комбінацію вищеописаних способів. Одні тактики обструкції варто обмежувати владою спікера, інші — регламентними процедурами тощо.

Тут були розглянуті законні способи протидії обструкції. Проте іноді з нею борються у незаконний спосіб. Обструкція — це витончена гра відповідно до правил роботи парламенту, і описані вище способи протидії обструкції теж знаходяться в межах правил гри. Обструкції можна протидіяти і через порушення правил роботи парламенту, тобто всупереч вимогам регламенту не надавати депутатам можливості використовувати свої права. Можна уявити ситуацію, за якої демократична меншість намагається за допомогою обструкції протидіяти прийняттю диктаторських законів, але спікер від авторитарної

більшості, порушуючи регламент, не надає меншості слова, не приймає їх поправки, не дозволяє подавати процедурні пропозиції тощо. Спікер, якого дратує обструкція, може навіть викликати поліцію, яка, порушуючи норми регламенту, викине опозиційних депутатів з парламенту або запроторить у в'язницю лідера обструкціоністів. Обструкція буде зупинена, але при цьому буде порушений закон. Тому протидія обструкції через порушення закону є негативним явищем, адже підриває фундамент функціонування законотворчого органу — силу й обов'язковість правил. Венеціанська комісія, зокрема, пише, що «опозиція не має бути відрізана від використання затягувальних тактик, якщо такі тактики дозволені правилами роботи парламенту»<sup>28</sup>.

Варто зробити ще дві ремарки щодо ефективності тактик протидії обструкції. Політична культура може не тільки протидіяти обструкції, але і власне протидіяти такій протидії. Так в Ісландії, яка страждає від філібастеру, є правило, яке дозволяє закриття дебатів. Але це правило діяло останній раз 1959 року, оскільки застосування цього правила вважається актом брутальності та обмеженням свободи виступів<sup>29</sup>.

Ісландія є показовою ще з точки зору живучості практики обструкції та її адаптивності. У 2007 році там ввели нові правила, які обмежували час на дебати, але тоді опозиція почала робити довгі зауваження щодо порядку й організувати дебати через втручання у виступи своїх колег. Тобто у відповідь на блокування однієї тактики обструкції депутати почали використовувати інші тактики<sup>30</sup>.

	Регламентні обмеження	Влада спікера	Рішення про закриття	Часові угоди	Позапарламентські способи
Філібастер	+	+	+	+	+
Пояснення голосування	+	+	0	0	+
Пропозиції з процедурних питань	+	+	+	+	+
Зауваження щодо порядку	+	+	0	0	+
Поправки	+	+	+	+	+
Часоємні процедури голосування	+	+	0	0	+
Інтерпеляції та запитання	+	+	+	+	+
Комітетські процедури та слухання	+	+	+	0	+
Кворум	+	+	0	0	+

+ — тактика протидії обструкції може бути застосована для протидії обструкції  
0 — тактика протидії обструкції не може бути застосована для протидії обструкції

<sup>28</sup> [Opinion No. 845 / 2016 On the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist. Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session](#) Відвідано 07.02.2022

<sup>29</sup> [Filibustering in the Alþingi](#) Відвідано 28.01.2022

<sup>30</sup> [Filibustering in the Alþingi](#) Відвідано 28.01.2022

07.

# Українська обструкція



**Олександр Комаров: золото і бронза.**

**Ярослав Денисенко: 4 срібла.**

**Вікторія Савцова: 3 срібла і бронза.**

**Оксана Ботурчук: 2 срібла.**

**Ольга Свідерська: срібло і 2 бронзи.**

**Оксана Хруль: 1 срібло, 1 бронза.**

**Зоя Овсій: срібло і бронза.**

**Роман Павлик: срібло і бронза.**

**Сергій Паламарчук: 3 бронзи.**

**Ірина Соцька: дві бронзи.**

**Антон Коль: дві бронзи.**

**Андрій Деревінський: дві бронзи.**

Фрагмент виступу Анни Скороход<sup>31</sup> при розгляді законопроекту щодо збільшення видатків на забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами<sup>32</sup>, під час якого було зачитано перелік нагород 33 спортсменів.

## Методологічні зауваження

Цей розділ базується на аналізі українського законодавства, що регулює роботу ВРУ та співставленні його з міжнародними тактиками обструкції. Фокус розділу спрямований на те, які інструменти для обструкції прописані в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України»<sup>33</sup> (далі — Регламент) та деяких інших законах і що ними передбачено для протидії обструкції. Додатково нами було проведено напівструктуровані інтерв'ю з народними депутатами, представниками регламентного комітету та парламентськими експертами. Інтерв'ю стосувалися практики застосування обструкції та тлумачення частини норм Регламенту. Варто пам'ятати, що частина норм Регламенту не впроваджуються на практиці або просто порушуються, тому не завжди інструмент, який прописаний в Регламенті, використовується на практиці. Зазначимо також, що на практиці ті механізми, які ми описуємо як механізми для обструкції, необов'язково використовувалися як обструкція. Хоча за сприятливих обставин вони можуть бути використані таким чином.

<sup>31</sup> Стенограма пленарного засідання 17 червня 2021 року. Відвідано 09.02.2022

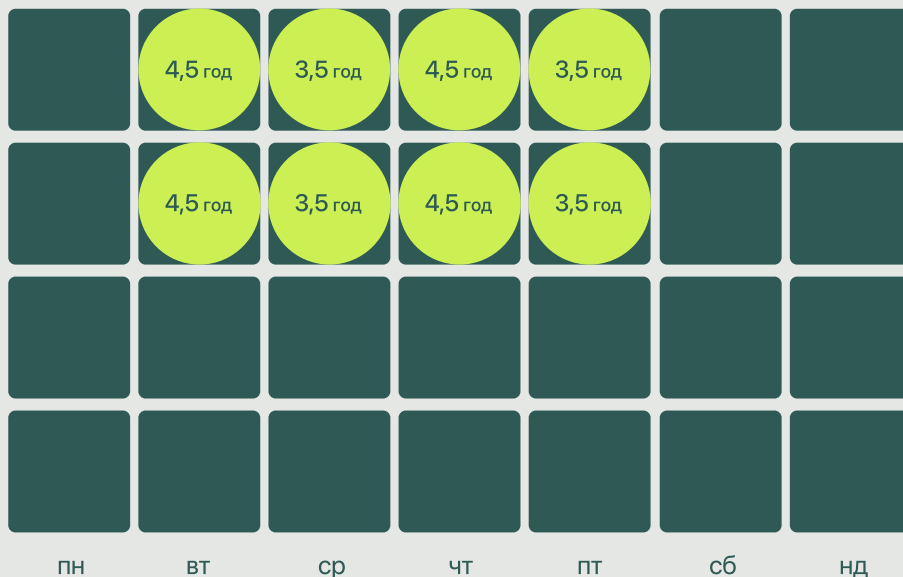
<sup>32</sup> [Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2021 рік" щодо збільшення видатків на забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами](#), Проект Закону, № 5304 від 25.03.2021

<sup>33</sup> [Про Регламент Верховної Ради України](#), Закон України, № 1861-VI (2010), Редакція від 16.07.2021

# Пленарний час у ВРУ

Норми Регламенту встановлюють звичайний режим<sup>34</sup> роботи ВРУ. За такого нормального режиму роботи, згідно з ч.1 ст. 19 Регламенту, для проведення пленарних засідань відводиться 2 тижні на місяць<sup>35</sup>. Якщо керуватися ч. 3 ст. 19<sup>36</sup>, не враховуючи можливих подовжень часу засідань, то на місяць (4 тижні) ВРУ має 32 години<sup>37</sup> пленарного часу. Частина цього часу присвячується розгляду проєктів актів, а частина оголошенню заяв, запитів, повідомлень, запитанням уряду тощо. Якщо від 32 годин відняти час на передбачені ч. 3 ст. 25 запити, оголошення, запитання, виступи з різних питань (6 годин на місяць<sup>38</sup>), то виходить 26 годин пленарного часу, що, за звичайних обставин, витрачається на розгляд законопроєктів.

$$32 \text{ години пленарного часу} - 6 \text{ годин запити, оголошення, запитання, виступи з різних питань} = 26 \text{ годин пленарного часу}$$



26 годин на місяць — це не так вже й багато часу. У ІХ скликанні, за умов наявності 5 фракцій та 2 депутатських груп, якщо розглядати проєкт акту за скороченою процедурою (ч. 2 ст. 31), мінімальний час розгляду буде складати 15-17 хвилин<sup>39</sup>. Тобто пленарний час є досить обмеженим, а це завжди приваблює потенційних обструкторів.

Розглянемо, які форми приймають світові практики обструкції в українському Регламенті.

<sup>34</sup> Нормальний, або звичайний режим. Верховна Рада може змінити режим своєї роботи: частоту, періодичність та тривалість пленарних засідань. Також можуть бути призначені додаткові сесії. Тут розглядається ситуація, за якої режим роботи не змінений.

<sup>35</sup> Календарний план роботи складає Регламентний комітет, для більшості важливо його контролювати, щоб мінімізувати можливості обструкції.

<sup>36</sup> Тут і далі, якщо не вказано, про який саме нормативно-правовий акт йде мова, то йдеться про Регламент ВРУ.

<sup>37</sup> По три з половиною години в середу і п'ятницю і по чотири з половиною години у вівторок і четвер. На тиждень, таким чином, виходить 16 годин. Тобто всього це 32 години за 4 тижні.

<sup>38</sup> На тиждень це по 30 хв (оголошення, заяв, повідомлень, пропозицій) у вівторок і середу, 60 хв (година запитань до уряду) + 30 хв (запити) + 30 хв (виступи з різних питань) у п'ятницю, разом у тиждень — 3 години. На місяць — 6 годин.

<sup>39</sup> За умови, що всі фракції та групи використовують право виступу і за відсутності інших пропозицій та поправок (хоча в реальності пропозиції та поправки майже завжди вносяться). 2 хв ініціатор, 2 хв представник комітету, по 2 хв на 4 виступи (формат два за, два проти), по 1 хв на 3 виступи з мотивів голосування для фракцій, що не виступали. Це всього 15 хв, проте саме голосування, оголошення головуючого, час на те, щоб підійти до трибуни, забирають ще мінімум 2 хв, тому реальний мінімальний час розгляду 1 законопроєкту — 17 хв. І це тільки перше читання.

# Філібастер

Стаття 11 Закону «Про статус народного депутата України»<sup>40</sup> говорить, що народний депутат має право брати участь у дебатах та висловлювати свою думку щодо кожного питання, яке розглядається. Частина 2 ст. 32 Регламенту встановлює тривалість виступу народного депутата — 3 хвилини, а при скороченому обговоренні — 2 хвилини. Тобто класичні філібастери у формі багатогодинних промов обмежені правилами роботи Верховної Ради. Тим не менш, обговорення можна дещо розтягнути, якщо замість скороченої процедури обговорення використати повну процедуру.

**Повна процедура обговорення** може тривати мінімум 45-60 хвилин<sup>41</sup>. Якщо законопроект містить більше 100 статей, то час подвоюється<sup>42</sup>. Що більш важливо — до законопроектів обсягом більше 100 статей має обов'язково застосовуватися процедура повного обговорення (ч. 3 ст. 113). Деякі аспекти повної процедури обговорення вписані недостатньо чітко, що уможлиблює збільшення часу на повне обговорення. Так, згідно з ч. 5 ст. 30 Регламенту, частиною процедури повного обговорення є виступи народних депутатів. Кількість таких виступів прямо не обмежується. Час на такі виступи може бути або встановлений ВРУ, або можна керуватися ч. 2 ст. 33, яка передбачає 15 хвилин на особисті виступи депутатів. У будь-якому разі повне обговорення може затягнути прийняття рішення, хоча форми повноцінного філібастеру воно не досягне.

> 100 статей



2 × (~60 хв)

На практиці зазвичай процедура повного обговорення застосовується нечасто (поясненням використання скороченої, а не повної процедури може слугувати саме зменшення часу на розгляд питань)<sup>43</sup>. Крім цього, головуючий, згідно зі ст. 52 Регламенту, може переривати виступ промовця, а в разі виступів не за темою — забирати слово. Нарешті головуючий може не надати слово або вимкнути мікрофон.

Потенційно необмежені виступи можливі під час комітетських слухань, але затягування комітетських слухань не має сенсу, адже вони, за правилом, проводяться у непленарні дні і не можуть затягнути прийняття рішення парламентом.

---

**Отже, філібастер в українських умовах є значно обмежений. Регламент встановлює чітку тривалість виступів, головуючий має багато повноважень з обмеження виступу, а повна процедура обговорення, за якої можна виголосити велику кількість промов, майже не застосовується.**

---

<sup>40</sup> [Про статус народного депутата України. Закон України. № 2790-XII \(1992\)](#). Редакція від 24.02.2021.

<sup>41</sup> 10 хв виступ доповідача, 5 хв співдоповідача, 7 виступів фракцій та груп по 3 хв, два заключних слова по 3 хв, плюс запитання (час чітко не встановлено), плюс виступи народних депутатів (час чітко не встановлено).

<sup>42</sup> ВРУ може встановити іншу тривалість обговорення таких законопроектів. На думку експертів, тривалість обговорення може бути додатково збільшена, але не зменшена.

<sup>43</sup> Це до речі показує, що виступи з трибуни Верховної Ради не впливають на прийняття рішень, трибуна потрібна для виголошення заздалегідь підготовленої партійної позиції.



## Пояснення голосування

**Виступи з мотивів голосування**, згідно з п. 7 ст. 11 Закону «Про статус народного депутата України», можна вважати найближчим аналогом світового «Пояснення голосування». Під час процедури скороченого обговорення фракції, які не взяли участь у процедурі «2 за, 2 проти», мають можливість виступити з мотивів голосування. Такий виступ, згідно з ч. 2 ст. 32 Регламенту, триває 1 хвилину. До початку повномасштабного вторгнення 24 лютого у дев'ятому скликанні було 5 фракцій та 2 групи. Відповідно, якщо 4 фракції (групи) візьмуть участь у процедурі «2 за, 2 проти», то 3 інші можуть висловитися щодо своїх мотивів для голосування (фракції майже завжди використовують цю можливість). Це займе 3 хвилини.

**Надання слова для пояснень** (ч. 3 ст. 51 Регламенту) має більший обструкційний потенціал. У разі, якщо депутат вважає, що його слова або дії неправильно тлумачаться, він може подати головуючому заяву з проханням надати слово для пояснень (що може вважатися мотивом голосування). Головуючий має надати слово такому депутату до проведення голосування. Можливою є ситуація, коли велика кількість депутатів одночасно подає такі заяви головуючому<sup>44</sup>. Якщо кожен виступ триватиме по 1 хвилині, то навіть одна найменша фракція чи група може затягнути засідання майже на півгодини. Скоординовані ж дії багатьох депутатів, фракцій та груп можуть призвести до кількогодинного затягування прийняття рішення з кожного питання.

---

Таким чином, виступи з мотивів голосування мають середній обструкційний потенціал. Дії однієї фракції можуть дещо затягнути прийняття рішень, проте значне затягування потребує скоординованих дій великої кількості суб'єктів.

---

## Пропозиції з процедурних питань

На відміну від попередніх, цей механізм має значно більший обструкційний потенціал. В українському Регламенті пропозиції з процедурних питань (у разі їх ухвалення) можуть бути класифіковані як організаційні постанови, рішення з процедурних питань та інші рішення. Нагадаємо, що суть обструкції через пропозиції з процедурних питань полягає у тому, що, замість розгляду нових законодавчих актів, парламент витрачає час на розгляд питання організації своєї роботи чи процедури. Неважливо, яке рішення буде прийняте за результатами обговорення — час на розгляд такого рішення буде вже витрачено. Далі наведений перелік можливих сценаріїв вчинення обструкції через пропозиції з процедурних питань та зазначені обмеження цих сценаріїв.

---

<sup>44</sup> Представник фракції у виступі (кожна фракція має мінімум 1 виступ протягом кожного обговорення) може навіть спеціально згадати прізвища депутатів своєї фракції, звинувативши їх у неправильній позиції, а депутати матимуть формальний привід для виступу, протягом якого виголосять свою правильну позицію.

**Рішення про ненадання матеріалів** (ч.3 ст. 3 Регламенту). Регламент не містить прямого визначення, хто саме може прийняти таке рішення. Експерти вважають, що таке рішення має приймати Верховна Рада. Відповідно — розгляд такого рішення може на певний час затягнути хід пленарного засідання. Однак на практиці ця тактика не використовується, частина експертів вважає ненадання матеріалів виключно частиною механізму закритого засідання ВРУ.

**Проведення закритих пленарних засідань** (ст. 4 Регламенту) Верховної Ради. Це рішення приймається після скороченого обговорення. У разі прийняття такого рішення, забезпечення закритості пленарного засідання потребує деякого часу, навіть якщо рішення прийняте не буде, його обговорення перенесе обговорення інших питань.

**Звільнення Голови Апарату ВРУ** (ч.4 ст. 8 Регламенту) можуть ініціювати 150 народних депутатів (третина конституційного складу ВРУ). Обговорення цього питання може зайняти певний час.

Велика частина рішень ВРУ включаються до порядку денного сесії позачергово без голосування, зокрема це:

постанова про зміну строків завершення сесії (ч. 1 ст. 10),

рішення щодо одноразової зміни тривалості пленарного засідання (ч. 5 ст. 19),

рішення про зняття певного законопроекту з розгляду (ч. 2 ст. 95),

рішення про включення законопроекту до порядку денного сесії, це рішення приймається протягом 15 днів з дня звернення депутата (ч. 3 ст. 96),

рішення про відкликання законопроекту, включеного до порядку денного сесії, але не прийнятого в першому читанні, яке порушується за заявою ініціатора (ст. 104),

рішення про обговорення відповіді на депутатський запит (ч. 3 ст. 226), за підтримки 70 депутатів,

питання організації роботи ВРУ (п. 8 ч. 4 ст. 20).

Проте Регламент не містить чіткого порядку потрапляння цих питань на розгляд у сесійній залі, а щодо частини питань не визначено навіть ініціатора (деякі експерти вважають, що ініціювати ці питання може будь-який депутат). Тому хоча ці рішення і мають обструкційний потенціал, широка влада спікера може стати на заваді обструкції.

**Перерва на 30 хвилин** оголошується головуючим на вимогу не менш як двох фракцій (груп) (п. 15 ч. 1 ст. 27 Регламенту), але фракція (група) може використати таку можливість лише один раз впродовж одного пленарного засідання. Усі експерти згадували цю тактику обструкції. У нинішньому парламенті, за умови скоординованих дій 6 фракцій та груп меншості, — це 3 перерви по 30 хвилин, що можуть паралізувати засідання.

Такі перерви можуть мати додатковий ефект — частина депутатів може не повернутися з перерви, а якщо під час перерви проводиться нарада<sup>45</sup>, то нарада може затягнутися і тривати одну-дві години. Попри значну привабливість для обструкції, в Україні склалася непрописана в Регламенті практика заміни півгодинної перерви на виступ з трибуни. На це витрачається в шість разів менше часу, проте така практика дуже популярна. Якщо головною ціллю є не затягування, а демонстрація своєї політичної позиції, то виступ більш привабливий для опозиції, ніж затягування через перерву.

**Перерва на вимогу двох фракцій може застосовуватися і в екстрений спосіб** (ч. 7 ст. 51 Регламенту). Якщо виникає ситуація різного розуміння норм Регламенту, яка загрожує зривом засідання, то у відповідь на звернення двох фракцій головуючий також оголошує перерву невстановленої тривалості. На думку експертів, кількість таких перерв, на відміну від ст. 27, необмежена, і перерви ст. 51 не пов'язані з перервами ст. 27<sup>46</sup>. Ця стаття має значний потенціал для обструкції і може комбінуватися з іншими тактиками. Наприклад, порядок внесення багатьох пропозицій з процедурних питань чітко не врегульований, і головуючий може блокувати спроби затягнути засідання, проте в такому разі може бути застосована ст. 51, оскільки наявне різне розуміння норм Регламенту, а опозиційна фракція може загрозувати зривом засідання.

**Відсторонення головуючого від ведення пленарних засідань** (ст. 29 Регламенту) може бути ініційоване 2 фракціями (групами) або 150 депутатами. Це рішення приймається після скороченого обговорення більшістю голосів і тому, скоріше за все, не здобуде необхідної підтримки. Але обговорення питання відсторонення головуючого забере деякий час. Крім цього, на час розгляду питання відсторонення, головуючий усувається від головування, що теж потребує певного часу. Обговорення та голосування такої пропозиції проводиться одразу після її внесення. Причому Регламент прямо не обмежує кількість разів внесення такої пропозиції. Теоретично така пропозиція може вноситися хоч через 5 хвилин після повернення головуючого до головування. Негайний розгляд питання відсторонення головуючого та необмежена можливість вносити такі пропозиції одна за одною може значним чином перешкодити роботі ВРУ. Проте на практиці такий механізм не застосовується навіть для реального відсторонення головуючого.

**Можливість обґрунтування кожної своєї пропозиції** встановлена ч.4 ст. 34 Регламенту. Народному депутату, який вніс пропозицію, на його вимогу надається слово для обґрунтування пропозиції. Тобто навіть якщо пропозицію не поставлять на обговорення чи розгляд, буде витрачений час на її обґрунтування.

**Скасування рішення ВРУ** (ст. 48 Регламенту) є однією з найбільш розповсюджених тактик обструкції. Рішення ВРУ може бути скасоване у разі порушення встановленої Регламентом процедури прийняття такого рішення<sup>47</sup> або у разі подання на підпис Голові ВРУ тексту закону, що відрізняється від тексту прийнятого законопроєкту (ч. 3 ст. 130 Регламенту)<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Такі перерви часто відбуваються при обговоренні суперечливих законопроєктів, для узгодження позицій, зняття напруги чи вирішення технічних моментів часто проводяться наради — голів фракцій або внутрішньофракційні.

<sup>46</sup> Тобто фракції, які оголосили півгодинну перерву, згідно зі ст. 27 можуть звернутися щодо оголошення перерви і згідно зі ст. 51.

<sup>47</sup> Скасування рішення ВРУ перетворилося у спосіб здійснення обструкції, а як реальний механізм скасування рішень ВРУ ст. 48 стаття не використовувалася майже 10 років. Востаннє Постанова про скасування рішення ВРУ приймалася у 2012 році у VI скликанні.

<sup>48</sup> При цьому Регламент не передбачає перевірки того, наскільки інформація у заяві депутата відповідає дійсності. Рішення про скасування в будь-якому випадку розглядає ВРУ.

Рішення ВРУ може бути скасоване постановою. Для розгляду питання скасування рішення ВРУ його не потрібно включати до порядку денного. Хоча рішення може бути не скасоване, але розгляд цього питання у пленарній залі та розгляд на комітеті забирають певний час. Частина експертів вважають цей вид обструкції одним з найбільш розповсюджених<sup>49</sup>. В інтерв'ю зазначалося, що скасування рішень ВРУ може забрати від 2 днів до 2 місяців. Якщо постанова про скасування реєструється у п'ятницю ввечері, а наступні два тижні за календарним планом мають бути присвячені роботі з виборцями та в комітетах, тоді закон може блокуватися на ці два тижні. У деяких випадках (травневі свята, новорічні свята, літні «канікули») така постанова може заблокувати закон на місяць чи навіть два.

**Голосування за одноразове відхилення (ad hoc) від процедур Регламенту (ч. 1 ст. 50 Регламенту) відбувається після внесення відповідної пропозиції.** Хоча з цього питання не проводиться обговорення, але згідно зі ст. 34 народний депутат, що подав пропозицію, на його вимогу, отримує слово для обґрунтування пропозиції. Крім цього, немає прямої заборони на неодноразове подання. Експерти вважають, що надання слова для обґрунтування своєї пропозиції є обов'язковим, проте думки щодо ініціювання ad hoc процедури розходяться: частина експертів вважає, що це питання може ініціювати будь-який депутат, частина вважає, що це може ініціювати фракція або головуючий, а частина говорить виключно про головуючого. Експерти консолідовані в тому, що це питання знаходиться на межі регламентації.

Особа, що порушує ч. 1 ст. 53 Регламенту<sup>50</sup> за пропозицією народного депутата, підтриманою 150 голосами, **зобов'язана покинути пленарне засідання** (відповідно до ч. 2 ст. 53 Регламенту). Можливою є ситуація, коли відбувається велика кількість таких голосувань щодо великої кількості осіб (які можуть спеціально проносити плакати чи гучномовці лише для того, щоб стати предметом голосування). Така велика кількість голосувань призведе до затягування роботи ВРУ.

Затягнути засідання можна і через **процедуру відкликання Голови ВРУ** (ч. 4 ст. 76 Регламенту). Рішення про включення питання відкликання Голови до порядку денного сесії приймається на пленарному засіданні, наступному після внесення такої пропозиції. Таку пропозицію можуть внести 150 депутатів. Ймовірно, що коаліція не погодиться включати це питання до порядку денного, але якщо все ж погодиться, то процедура розгляду питання відкликання Голови є доволі довгою: можна створити тимчасову слідчу комісію, заслухати звіти Рахункової палати, самого Голови, провести обговорення тощо.

Під кінець весняної сесії **розглядається питання Бюджетної декларації**. Згідно з ч. 5 ст. 152 Регламенту, за процедурним рішенням<sup>51</sup> ВРУ, на її засіданні може бути заслухано головних розпорядників коштів держбюджету. Затягнути роботу ВРУ може як розгляд рішень про заслуховування розпорядників, так і заслуховування самих розпорядників (у разі прийняття рішення).

<sup>49</sup> Власне і самі представники більшості скаржаться на цю тактику обструкції. [RadaTVchannel. \(2021\) Телеканал Рада. Прямий ефір.](https://www.rada.gov.ua/ua/press-center/press-releases/2022/02/02/2022020201) Дата відвідування 02.02.2022

<sup>50</sup> Заборонено вносити та використовувати під час проведення пленарного засідання плакати, лозунги, гучномовці, інші предмети, що можуть створювати перешкоди у проведенні засідання

<sup>51</sup> Тобто для цього потрібно всього 150 голосів

Рішення про заслуховування розпорядників, відповідно до ч. 1 ст. 154 Регламенту, може бути прийняте і під час розгляду проекту Державного бюджету, і під час заслуховування звіту про виконання Держбюджету (відповідно до ч. 3 ст. 162).

За підписами 150 депутатів може бути ініційований розгляд включення до порядку денного сесії питання висловлення недовіри Генеральному прокурору (ч. 2 ст. 213 Регламенту). Звісно, ця пропозиція може бути не підтримана більшістю, але обговорення пропозиції про включення до порядку денного займе певний час.

Особливої уваги заслуговує процедура розгляду питання про відповідальність Кабміну. Воно врегульовується ст. 231 та ст. 232 Регламенту. Це питання може бути ініційованим через підписи 150 депутатів, воно не потребує голосування за включення до порядку денного сесії та має бути розглянуте у пленарній залі не пізніше, ніж через 10 днів після внесення пропозиції. Процес розгляду питання відповідальності Кабміну у пленарній залі може зайняти весь день: по 45 хвилин надається на виступ ініціатора пропозиції, відповіді на запитання, виступ прем'єра, а у разі пропозиції депутатської фракції, можна заслухати членів Кабміну; по 15 хвилин надається для виступу кожного міністра і для його відповідей на запитання; після цього кожна фракція (група) має по три хвилини на виступ. Для прикладу, за нинішнього складу ВРУ та Кабміну, розгляд питання про відповідальність Кабміну може тривати більше 13 годин<sup>52</sup> — це половина місячного пленарного часу. Регламент обмежує частоту цієї події до 1 разу за одну чергову сесію та не раніше 1 року з дня затвердження Програми уряду. Незважаючи на це, розгляд такого питання за два-три тижні до кінця сесії може бути ефективним засобом обструкції.

Як і питання недовіри уряду, 150 депутатів можуть ініціювати позачерговий звіт Директора Державного бюро розслідувань (ст. 232<sup>1</sup> Регламенту). Такий звіт потребує обговорення та затвердження і не містить обмежень щодо кількості разів розгляду. Тим не менш, Регламент не встановлює, коли такий звіт має бути заслуханий, скільки має тривати обговорення. Немає і норми, яка б дозволяла не включати це питання до порядку денного сесії. Тобто обструкційний потенціал цього механізму обмежений загальними правилами встановлення порядку денного, який контролює більшість.

Більшість вищевказаних питань хоча і не потребують голосування про включення їх до порядку денного сесії, але є обмеженими відносно потрапляння на розгляд безпосередньо в пленарній залі, тобто з потраплянням до тижневого порядку денного та порядку денного засідання (формування тижневого порядку денного контролює Погоджувальна рада, яка, у свою чергу, контролюється більшістю). На цьому тлі вигідно (для обструкції) виділяються питання, які відповідно до ст. 49 Регламенту не потребують підготовки в комітетах та включення до порядку денного і приймаються відразу після скороченого обговорення. Це рішення Верховної Ради з процедурних питань. Нижче наведений їхній перелік. Вони мають високий обструкційний потенціал через те, що такі питання оминають контрольовану більшістю Погоджувальну раду, не мають обмеження на кількість застосувань (розгляду)<sup>53</sup> та приймаються третиною голосів.

<sup>52</sup> За умови використання всього можливого часу, відведеного Регламентом:  $45+45+45+(15+15)*22+3*8=819$  хв. За умови, що члени Кабміну, мінімізуючи обструкцію, виступають лише по 1 хв, а обструктори використовують весь час:  $45+45+1+(1+15)*22+3*=467$  хв (майже 8 годин)

<sup>53</sup> [Приклад з практики, спікер вважає, що процедурні рішення можуть ставитися необмежену кількість разів](#). Див. з 17:23:27. Стенограма пленарного засідання 08 листопада 2018. Відвідано 06.02.2022

**Питання, щодо яких ВРУ може прийняти процедурне рішення без підготовки в комітетах та включення до порядку денного:**

- 1** Рішення офіційно запросити або вимагати присутності на її пленарному засіданні будь-якої посадової чи службової особи.
- 2** Рішення про те, що засідання комітету чи ТСК буде відбуватися одночасно із засіданням ВРУ.
- 3** Рішення доручити окремим комітетам, ТСК продовжити їхню роботу після закінчення сесії ВРУ.
- 4** Рішення про встановлення часу розгляду питання порядку денного засідання.
- 5** Рішення про надання слова офіційно запрошеній особі.
- 6** Рішення про відхилення від правила щодо кількості виступів одного депутата з того самого питання.
- 7** Рішення про визначення виду і способу голосування, якщо вони не встановлені Регламентом.
- 8** Рішення про голосування щодо кожної з частин пропозиції чи поправки.
- 9** Рішення про невідкладний розгляд законопроекту.
- 10** Рішення про розгляд законопроекту розділами, частинами з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування та рішення про розгляд спочатку основних, вирішальних частин законопроекту.
- 11** Рішення про обговорення пропозицій Президента щодо повернутого законопроекту.
- 12** Рішення про здійснення Рахунковою палатою позапланового аудиту. Таке рішення приймається за ініціативою фракції; кожна фракція може лише раз на сесію ініціювати це питання.

Хоча обструкційний потенціал рішень з процедурних питань високий, є один нюанс. Повноцінно не врегульованим є механізм ініціювання розгляду пропозицій народних депутатів щодо прийняття рішень ВРУ, що не є актами. Відповідно до багатьох положень Регламенту (для прикладу ст. 49), Верховна Рада може розглядати питання прийняття певних рішень (процедурних рішень) без включення у порядок денний.

Невизначеним є те, як саме має бути подана пропозиція з розгляду такого питання і коли саме така пропозиція має бути розглянута. Чи має вона бути внесена з голосу, чи це має бути письмова заява, кому така письмова заява має бути подана — головуючому під час засідання чи ні, чи має така заява спочатку бути зареєстрованою Апаратом, коли головуючий має поставити на розгляд це питання — відразу після надходження пропозиції чи після розгляду поточного питання тощо.

Ці питання не мають чіткого врегулювання ні у Регламенті, ні у Положенні про порядок роботи з документами у ВРУ<sup>54</sup>, ні у Положенні про порядок роботи ВРУ із проектами законів, постанов, інших актів ВРУ<sup>55</sup>. Два згадані положення визначають певні аспекти реєстрації та проходження актів ВРУ, проте, відповідно до ст. 46 Регламенту, процедурні та інші рішення не є актами Верховної Ради. Відповідно — згадані положення не врегулюють це питання.

Не до кінця зрозумілим є й те, що буде у разі ухвалення декількох суперечливих рішень з процедурних питань. Наприклад, щодо різної тривалості часу розгляду питання порядку денного засідання. Одні 150 депутатів можуть, для прикладу, встановити 40 хвилин розгляду, а інші 150 депутатів можуть хотіти 2 години розгляду.

Експерти, з якими проводилися інтерв'ю, теж відзначали неврегульованість вищеписаних питань. Частина експертів відзначала силу традицій, а не правил. На думку частини експертів, право ініціювання подібних рішень є у 150 депутатів, але більшості все одно легше це ініціювати, меншість в цьому дещо обмежена. Одним з можливих сценаріїв є оголошення перерви на вимогу двох фракцій і під час цієї перерви — доведення до головуючого позиції про необхідність ініціювання подібних рішень та наявності 150 депутатів для цього.

---

**Отже, пропозиції з процедурних питань мають високий обструкційний потенціал, але контроль більшості над порядком денним та нечіткість самої процедури подання пропозицій дещо обмежує такий потенціал.**

---

## Зауваження щодо порядку

Найближчим аналогом світового механізму, який полягає у тому, що **депутати звертають увагу спікера на порушення Регламенту**, є ч. 3 – ч. 5 ст. 48 Регламенту. Якщо депутат спостерігає порушення Регламенту, він може звернутися під час пленарного засідання до головуючого із заявою. Головуючий має вжити заходів задля усунення порушень або провести повторне голосування. Якщо ж головуючий не усунув порушення або залишив заяву без розгляду, тоді депутат має звернутися із заявою до Голови ВРУ та ініціювати механізм скасування голосування. Тобто головуючий може просто не розглядати заяви депутатів про порушення Регламенту. Отже, прописані в Регламенті повноваження головуючого роблять обструкцію через зауваження щодо порядку недієвою.

---

<sup>54</sup> [Про Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України. Розпорядження Голови Верховної Ради України. № 448/06-РГ \(2006\).](#) Редакція від 24.10.2014

<sup>55</sup> [Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України. Розпорядження Голови Верховної Ради України. № 428/06-РГ \(2006\).](#) Редакція від 01.06.2010

## Велика кількість поправок

Серед усіх тактик обструкції подання великої кількості поправок є найбільш ефективною тактикою, а норми, які дозволяють обструкцію через велику кількість поправок, добре прописані у Регламенті. Згідно зі ст. 45 та ч. 4 ст. 34 Регламенту, головуєчий (на вимогу депутата) має зачитати текст поправки; на вимогу ініціатора поправки, йому надається слово для виступу і обґрунтування. Пропозиції і поправки ставляться на голосування окремо, тобто головуєчий не може об'єднати їх. Ст. 120 Регламенту визначає, що проводиться обговорення кожної статті і, за наполяганням ініціатора, може бути проведено обговорення відхилених комітетом поправок. Згідно з ч. 1 ст. 121 Регламенту, за наполяганням ініціатора, кожна поправка також ставиться на голосування окремо. За наполяганням депутатів, навіть поправки, підтримані комітетом, можуть бути окремо обговорені та проголосовані.

Тобто Регламент встановлює чітку процедуру, за якою народні депутати можуть подати потенційно безкінечну кількість поправок. При цьому кожна поправка, за наполяганням ініціатора (обструктора, який може подати десятки тисяч поправок), може бути окремо обговорена та поставлена на голосування, ініціатор може отримати слово для обґрунтування та роз'яснення. Це може призвести (і призводить) до значних затягувань прийняття рішень ВРУ.

Саме подання великої кількості поправок визначається експертами як найбільш ефективний засіб здійснення обструкції. Серед прикладів обструкції через подання великої кількості поправок можна згадати наступні законопроекти: щодо відкриття ринку землі — 4018 правок<sup>56</sup>, щодо збільшення статусу української мови — 2082 поправки<sup>57</sup>, проєкт Виборчого кодексу — 4568 правок<sup>58</sup>. Рекордсменом виявився законопроект щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності<sup>59</sup>, до якого внесли 16579 поправок.





У відповідь на рекордні 16579 поправок був запроваджений механізм боротьби з ними. Регламент доповнили статтею 119<sup>1</sup>, яка запроваджує особливу процедуру розгляду<sup>60</sup>. Особлива процедура застосовується, якщо подано понад 500 поправок<sup>61</sup>. Рішення про застосування особливої процедури ініціюється 150 депутатами та приймається більшістю. За цією процедурою, кожна фракція/група може обрати до 5 відхилених поправок, а кожен позафракційний депутат по 1 відхиленій поправці. На виступи ініціаторів відхилених поправок відводиться по 2 хвилини. Використання цього механізму значно обмежує обструкцію через подання великої кількості поправок. Проте навіть за таких умов велика кількість поправок може затягнути прийняття рішення. Представники меншості можуть подати 400 поправок, якщо розгляд кожної забере по півтори хвилини, в сумі це буде 10 годин, що приблизно дорівнює одному пленарному тижню. Водночас, більшість може протидіяти такій тактиці обструкції, подавши свої поправки так, щоб загальна кількість була більше 500<sup>62</sup>, і можна було застосувати особливу процедуру.

Ще один спосіб протидії поправочному спаму було застосовано у досить складних обставинах конфлікту зі спікером та потреби негайного ухвалення законопроекту, відомого широкому загалу як «антиолігархічний» (№ 5599)<sup>63</sup>. На відміну від 119<sup>1</sup>, цей новий спосіб не потребував прийняття змін до законодавства. Спочатку, вже в день розгляду законопроекту в сесійній залі, були зменшені строки надання законопроекту депутатам. Потім була застосована наступна процедура:

*розгляд структурними частинами, а саме визначивши: структурними частинами є статті відповідно до частини третьої статті 119 Конституції України, відповідно до частини другої і третьої статті 45 Конституції України може процедурне рішення розглядати цей законопроект на пленарному засіданні Верховної Ради України по структурних частинах, які визначив Комітет Верховної Ради України з прав людини. У випадку голосування позитивного за ту чи іншу структурну частину відповідна правка вважається схваленою (...), інші не розглядаються і на голосування не ставляться<sup>64</sup>.*

Ця процедура виявилася неоднозначною, з огляду на наявність рішень Конституційного суду та норм Регламенту (ст. 120), які протирічать застосованому трактуванню.

<sup>60</sup> [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. Проект Закону. № 2178-10 від 10.10.2019](#)

<sup>61</sup> [Про забезпечення функціонування української мови як державної. Проект Закону. № 5670-д від 09.06.2017](#)

<sup>62</sup> [Виборчий кодекс України. Проект Закону. № 3112-1 від 02.10.2015](#)

<sup>63</sup> [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності. Проект Закону. № 2571-д від 30.03.2020](#)

<sup>64</sup> Частина експертів вважає таку процедуру неконституційною, можливо, через певний час така процедура буде скасована

<sup>61</sup> Кількість поправок, пропозицій більш ніж в п'ять разів перевищує кількість статей чи пунктів, але не менше 500

<sup>62</sup> 400 та 500 поправок — це мінімальні значення, якщо ітиметься про ухвалення кодексу на 200 статей, тоді особливу процедуру можна буде застосувати за наявності 1000 поправок

<sup>63</sup> [Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті \(олігархів\). Проект Закону. № 5599 від 02.06.2021](#)

<sup>64</sup> [Стенограма пленарного засідання Верховної ради України від 23.09.2021](#). Дата відвідування 15.02.2022

Поправки стосуються другого читання. В першому ж читанні розгляд законопроекту можна блокувати через **розгляд альтернативних законопроектів** (проте терміни подачі альтернативних законопроектів та процедура їхнього розгляду є менш сприятливими для обструкції, аніж «поправочний спам»). На практиці подання більше 10 альтернативних законопроектів є майже антикварними випадками. За III–IX скликання є інформація<sup>65</sup> лише про 14 законопроектів, що мали 10 або більше альтернативних законопроектів. Обструкційний потенціал альтернативних законопроектів відзначається всіма експертами. Ефективним може бути комбінування інших тактик обструкції разом з альтернативними законопроектами. Для прикладу — подача альтернативних законопроектів з кількістю статей більше 100 дозволяє застосувати обов'язкову процедуру повного обговорення<sup>66</sup> (яка в інших випадках може бути замінена на скорочену процедуру).

Обструкція через велику кількість поправок можлива і при **розгляді Державного бюджету**. Зокрема, ч. 7 ст. 157 Регламенту встановлює, що, за наполяганням депутата, пропозиції, включені до таблиці пропозицій, ставляться на голосування.

Окремо можна розглянути **внесення поправок у пленарній залі, з голосу**. Згідно ч. 1 ст. 116 Регламенту, пропозиції та поправки мають бути направлені до законопроекту, що готується до другого читання протягом 14 днів після прийняття законопроекту за основу. Тим не менш, поширеною практикою є внесення пропозицій та поправок прямо у сесійній залі, навіть якщо вони подані задовго після встановленого терміну. Внесення поправок з голосу під час пленарного засідання прямо не прописано у Регламенті. Більше того, опосередковано, цей механізм не є дозволим, якщо депутати вносять такі правки після 14 днів після прийняття законопроекту за основу. Водночас, внесення поправок під час пленарного засідання є і опосередковано дозволим: у ч. 1 ст. 122 ідеться про *«урахування поправок, внесених безпосередньо на пленарному засіданні Верховної Ради під час розгляду законопроекту»*. Тобто Регламент передбачає, що певні поправки можуть бути внесені безпосередньо на пленарному засіданні, але інші статті Регламенту не конкретизують ці положення. З одного боку, це означає, що головуючий на власний розсуд може надавати слово депутатам, які хочуть внести пропозиції під час пленарного засідання (і, відповідно, не надавати слово обструкціоністам). З іншого ж боку, якщо неписаним правилом внесенням поправок з голосу будуть користуватися достатньо багато депутатів<sup>67</sup>, тоді можна створити поправочний квазі-філібастер: депутати постійно вносять нові і нові поправки з голосу, за які проводиться миттєве голосування, а оскільки кількість правок необмежена, то такі серії внесення поправок можуть бути безкінечними. Хоча якщо повністю йти за процедурою ст. 122, то навіть одна поправка з голосу може суттєво затягнути прийняття рішення, оскільки редакційна група<sup>68</sup> має внести редакційні уточнення і голосування в такому разі має бути відкладене. У IX скликанні від поправок з голосу відходять. За інформацією експертів, є жорстка позиція керівництва ВРУ щодо недопущення внесення поправок з голосу.

<sup>65</sup> Відповідно до [Порталу відкритих даних](#)

<sup>66</sup> ч. 3 ст. 113 встановлює, що обговорення за скороченою процедурою не допускається при розгляді законопроектів, у яких понад 100 статей, пунктів

<sup>67</sup> І всі такі депутати зможуть виступати і вимагати голосування за свої поправки

<sup>68</sup> Поняття редакційної групи не визначене в Регламенті чи інших актах, що регулюють роботу ВРУ

---

Отже, обструкція через велику кількість поправок є однією з найбільш ефективних тактик затягування прийняття рішень. Навіть попри розробку особливої процедури, все ще є багато способів затягнути прийняття рішень через подачу великої кількості поправок.

---

## Часоемні процедури голосування

Регламент встановлює три можливі процедури голосування:

електронне відкрите поіменне голосування,

відкрите поіменне голосування шляхом підняття рук,

таємне голосування.

Згідно з п. 2 ч. 2 ст. 37, голосування шляхом підняття рук використовується лише у тому разі, якщо відсутня технічна можливість голосування через використання електронної системи. Тобто якщо не розглядати варіант навмисного виведення з ладу електронної системи, українські обструктори не мають можливості ініціювати питання переходу від електронної системи до голосування через підняття рук.

Альтернативою відкритому голосуванню є голосування таємне. Таємне голосування є доволі часоемною процедурою: облаштування місць для голосування, виготовлення бюлетенів, сам процес голосування, який дозволяє зберігати конфіденційність, підрахунок бюлетенів. Але обструкційний потенціал таємного голосування доволі низький. Згідно з ч. 2 ст. 47, рішення ВРУ приймаються відкритим голосуванням, якщо інше не встановлене Регламентом. Загалом, таємне голосування застосовується лише щодо голосування за кандидатів на певні посади. Раніше, у 90-ті роки, процедура таємного голосування застосовувалася відносно часто, зокрема для обрання Голови ВРУ. Наразі ж вона майже цілком витіснена голосуванням поіменним. Час, що потрібен для проведення таємного голосування, складає приблизно 45 хвилин<sup>69</sup>, що набагато більше за відкрите поіменне голосування з використанням електронної системи (10 секунд на одне голосування).

---

Таким чином, можливості використання часоемних процедур голосування в українському парламенті є значно обмежені Регламентом.

---

<sup>69</sup> Стенограма пленарного засідання Верховної ради України від 18.06.1998. Дата відвідування 21.02.2022

## Інтерпеляції та запитання

Контрольна функція парламенту є важливою складовою демократичної системи стримування та противаг. Тому не дивно, що й в Україні, яка рухається до демократичного врядування, народні депутати мають права щодо контролю за виконавчою владою. Закон «Про статус народного депутата України» встановлює, що **народний депутат має право звертатися з запитом і вимагати відповіді на них (п. 5 ст. 11) та направляти запит навіть Президенту України (ч. 5 ст. 15).**

Щоправда такий запит має підтримати більшість депутатів, а ініціювати має право мінімум 150 депутатів. Регламент також передбачає можливість депутатів направляти депутатські запити.

Передбачена і процедура **щотижневого спілкування депутатів та членів Кабінету Міністрів**. Кожного пленарного тижня, у п'ятницю, з 10 до 11 години, депутати мають можливість поставити запитання членам Кабміну. Також надається півгодини для оголошення депутатських запитів і прийняття рішення про їхню підтримку. Чітко встановлені часові ліміти позбавляють ефективності обструкцію зі сторони меншості. Тривалість відповідей членів Кабміну (закріплена в ч. 2 ст. 32 Регламенту) становить 2 хвилини. Час на те, щоб поставити запитання, становить 1 хвилину, і кожна фракція має право поставити запитання. Це означає, що Регламент максимально обмежує можливості для обструкції під час години запитань до уряду.

## Комітетські процедури та слухання

Українське законодавство передбачає декілька можливих способів здійснення обструкції через використання структур, які готують матеріали для пленарних засідань. Це власне комітети ВРУ, тимчасові слідчі комісії, спеціальні тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії ВРУ. Звіти ТСК<sup>70</sup> (тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія) мають пріоритетне право на розгляд. Вони вносяться до порядку денного засідання без голосування, позачергово і розглядаються першими на першому пленарному засіданні після подання таких звітів (ч. 5 ст. 3 ЗУ «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»<sup>71</sup>).

**Процедура створення тимчасової слідчої комісії не є складною.** Для цього потрібно 150 голосів депутатів. Перелік підстав для її створення доволі широкий: загроза суверенітету, територіальній цілісності України або її економічним, науково-технічним, національно-культурним, соціальним інтересам, охороні довкілля (ст. 4 ЗУ «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»). Тобто 150 депутатів можуть легко створити слідчу комісію, і така слідча комісія має пріоритетне право на розгляд свого звіту. У разі, якщо слідчу комісію будуть контролювати обструктори, то вони можуть подати звіт про її роботу в потрібний момент (наприклад, під час розгляду важливого для

<sup>70</sup> Абревіатура «ТСК» буде вживатися в тому разі, якщо ідеться і про тимчасові слідчі комісії, і про тимчасові спеціальні комісії

<sup>71</sup> [Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України. Закон України. № 400-ІХ \(2019\). Редакція від 03.10.2020](#)

більшості закону) і таким чином затягнути розгляд необхідного питання. Можливим є створення декількох слідчих комісій, які працюють в «сплячому» режимі і в потрібний момент подають звіти про свою діяльність, з подальшим їх обговоренням на засіданні ВРУ. Проте є й обмеження в обструкційному використанні слідчих комісій: фракції мають право на пропорційне представництво в слідчих комісіях, а це означає, що меншості може бути складно домогтися контролю за їхньою роботою, враховуючи, що один депутат може входити лише до однієї слідчої комісії. Тобто у разі продуманої та організованої тактики поведінки більшості, меншість не зможе ефективно використовувати механізм слідчих комісій задля обструкції.

Окремо можна виділити питання тимчасової слідчої комісії для перевірки фактів про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я (ст. 170 Регламенту). Така комісія теж створюється рішенням 150 депутатів, але, на відміну від звичайної комісії, з ініціативою про її створення має виступити мінімум 45 народних депутатів. Процес створення та діяльності такої комісії має більший обструкційний потенціал, аніж звичайна комісія: питання її створення розглядається на закритому пленарному засіданні, її висновки також обговорюють на закритому засіданні, є процедура звернення до Верховного Суду, а питання здоров'я Президента та можливості його усунення на підставі невідповідності стану здоров'я буде мати широкий медійний резонанс.

Щодо комітетів, то Регламент чи інші закони передбачають мінімальний обструкційний потенціал комітетів – депутати меншості не можуть вимагати повторних висновків комітетів, повернення законопроектів на розгляд комітетів, а парламентські слухання відбуваються у непленарні дні. Натомість, комітети, як правило, контролюються більшістю, яка не зацікавлена в обструкції через комітети<sup>72</sup>.

Окремо можна розглянути затягування роботи самих комітетів та ТСК. Закон «Про статут народного депутата України» встановлює, що член комітету чи ТСК має право вносити пропозиції на засіданнях комітету чи ТСК і, на вимогу такого депутата, ця пропозиція має бути проголосована (п. 1 ч. 4 ст. 14). Ця норма наявна і у п. 1 ч. 2 ст. 39 «Про комітети Верховної Ради України»<sup>73</sup>, а згідно з п. 6 ч. 1 ст. 16 цього ж закону, комітети зобов'язані розглядати та приймати рішення щодо кожної пропозиції від депутатів. Проте робота комітетів та ТСК є менш формалізованою, ніж робота депутатів у пленарній залі, тому обструкційний потенціал подібних норм може бути нівельований.

---

**Аналогом світової обструкційної тактики «комітетські процедури та слухання» є механізм створення та діяльності ТСК (особливо слідчих комісій). В Україні міноритарні депутати не можуть самостійно затягувати комітетські процедури або ініціювати їх повторення. Щодо слідчих комісій можна зробити висновок, що за певних обставин вони можуть бути інструментом обструкції, але для цього є ряд обмежень.**

---

<sup>72</sup> Звісно, якщо керівництво комітету і більшість депутатів комітету зацікавлені у затягуванні процедури, то Регламент надає для цього можливість

<sup>73</sup> [Про комітети Верховної Ради України. Закон України. № 116/95-ВР \(1995\). Редакція від 11.04.2021](#)

# Кворум

Процедура ухвалення рішень Верховною Радою закріплена в Конституції України і потребує конституційної більшості. Це означає, що хитрі способи зниження кворуму, які можуть працювати у державах, де рішення приймаються відносною більшістю присутніх на засіданні депутатів, в Україні — не працюють.

Тим не менш, Україна має іншу, пов'язану з кворумом проблему — низька депутатська та партійна дисципліна: депутати більшості можуть пропускати засідання ВРУ без поважних причин, або виходити з пленарної зали, займатися сторонніми справами. Яскравим прикладом того, як відсутність партійної дисципліни призводить до затягування роботи ВРУ, є ситуація з голосуванням за Виборчий кодекс, коли головуєчий протягом години майже 20 разів ставив питання на голосування, але ці голосування постійно провалювалися<sup>74</sup>. Більш цікава ситуація в комітетах: там питання кворуму є більш актуальним, і деякі комітети можуть не мати кворум без депутатів меншості. У такому випадку обструкція через зрив кворуму в комітетах буде ефективною. Загалом же така тактика обструкції в Україні є радше винятком, ніж правилом, і основною причиною відсутності кворуму є радше неорганізована робота більшості, аніж цілеспрямована діяльність меншості.

## Інші тактики обструкції

Можна виділити дві інші тактики обструкції — обмін репліками та електронні петиції.

Народні депутати України під час своїх виступів можуть обґрунтовувати правильність своєї точки зору шляхом звинувачення особи свого опонента у якихось недоліках. Це один зі способів ведення дебатів (а також логічна хиба), який відомий як «Ad hominem», або ж перехід на особистості. Ймовірно задля того, щоб дебати у ВРУ не страждали від Ad hominem, ч. 4 ст. 51 Регламенту передбачає, що, у разі якщо депутат виголошує образливі слова на адресу іншого депутата, то цей інший депутат<sup>75</sup> може вимагати надати йому слово для репліки, головуєчий же надає слово для репліки після звернення або після завершення обговорення питання. На практиці у Верховній Раді склалася ситуація, коли головуєчий надає слово для репліки у разі згадування іншого народного депутата у виступі. Таке правило може бути використано обструкторами задля затягування ходу пленарного засідання: один депутат може у своїй промові згадати іншого депутата або навіть образити його, цей інший депутат може у своїй репліці згадати попереднього депутата або іншого обструктора, третій депутат згадує четвертого, четвертий п'ятого і так далі. Головне — згадувати у своєму виступі іншого депутата (або ж згадувати свого «опонента»). Регламент не встановлює прямого обмеження на кількість таких реплік, вони можуть тривати досить довго.

<sup>74</sup> 5 канал. (2019). Голосування за Виборчий кодекс: Пленарне засідання ВР. Дата відвідування 21.02.2022

<sup>75</sup> Або представник депутатської фракції, на адресу якої було сказано образливі слова

Іншою можливою тактикою є згадування одразу багатьох депутатів у виступі — так, щоб одним виступом «образити» й одночасно надати слово багатьом депутатам. В якості протидії такій тактиці обструкції головуєчий може просто вимкнути мікрофон і не надавати слово (це може вважатися порушенням Регламенту, але зупинить обструкцію). Експерти, з якими проводилися інтерв'ю, не мають консолідованої думки з цього приводу. Частина вважає, що така тактика обструкції може спрацювати, інша частина вважає, що головуєчий просто не буде надавати слово (головуючий не несе відповідальності за ненадання слова).

**Обструкція через електронні петиції** більш складна, і є питання щодо того, чи можна взагалі вважати її обструкцією, адже для її здійснення потрібні зусилля не депутатів, а мінімум 25 тисяч громадян. Ст. 223<sup>1</sup> та 223<sup>2</sup> Регламенту встановлюють, що петиція не пізніше, ніж через 13 робочих днів з дня її подачі, вноситься на розгляд ВРУ і на засіданні, наступному після внесення петиції (без включення до порядку денного засідання), обговорюється за повною процедурою. Хоча затягування конкретного законопроекту таким чином малоімовірно, можливою є систематична обструкція через подання дуже багатьох електронних петицій.

Варто ще згадати про блокування трибуни та шум під час засідань парламенту. Нагадаємо, що українські депутати у легістратурах Австро-Угорської імперії та Другої Речі Посполитої активно користувалися шумовими обструкціями<sup>76</sup>, а блокування трибуни вкорінене у політичній традиції парламентаризму вже незалежної України. Проте ні шум, ні блокування трибуни не можна вважати обструкцією відповідно до діючого Регламенту. Нагадаємо, що обструкцією є дії депутатів, що формально не порушують правила роботи парламенту, а Регламент прямо забороняє блокування трибуни (ч. 4 ст. 47) та використання різних предметів, які не мають на меті забезпечення законодавчої діяльності, зокрема гучномовців (ч. 1 ст. 51), а до таких предметів можна зараховувати і сопілки, і дзвони, і барабани, якими користувалися українські обструктори першої половини ХХ сторіччя<sup>77</sup>.

**Ні шум, ні блокування трибуни не можна вважати обструкцією відповідно до діючого Регламенту.**

<sup>76</sup> Шумова обструкція в Україні майже не практикувалася. Чи не єдиний виняток, про який говорили експерти, це гучні аплодисменти від «Свободи» при виступах російською мовою. Аплодисменти заглушували виступ, перешкоджаючи таким чином роботі. Хоча така тактика обструкції досить специфічна і має трохи інші цілі (не затягування прийняття рішень, а виступи українською мовою)

<sup>77</sup> Депутати Верховної Ради України не застосовують такі автентичні методи обструкції, як дзвони, барабани та сопілки, хоча це могло б внести різноманіття до українського парламенту

Підсумовуючи огляд дозволених Регламентом тактик обструкції, варто зазначити, що багато з них залежать від партійної та виборчої систем. Частина тактик обструкції потребує лише одного депутата для здійснення, інші ж встановлюють певні «пороги». Такими порогами є 45, 90 та 150 депутатів.

Система виборів, за якою обиралися депутати IX скликання, створила відносно розпорошені фракції меншості, яким складно зібрати навіть 90 голосів<sup>78</sup>, не говорячи вже про третину конституційного складу ВРУ<sup>79</sup>. Що більше фракцій потрібно для подолання порогу, то складніше їм між собою домовитися (адже збільшуються транзакційні витрати), а значить подолання такого порогу є менш вірогідним, і тактика обструкції теж має менше шансів на застосування.

У разі ж запровадження сталої мажоритарної виборчої системи, згідно з законом Дюверже, в Україні сформувалася б стала двопартійна система, і опозиція, ймовірно, мала б фракцію більшу за 150 депутатів. Тобто за двопартійної системи легкість здійснення, а значить і частота обструкції (за чинним Регламентом) зросла б.



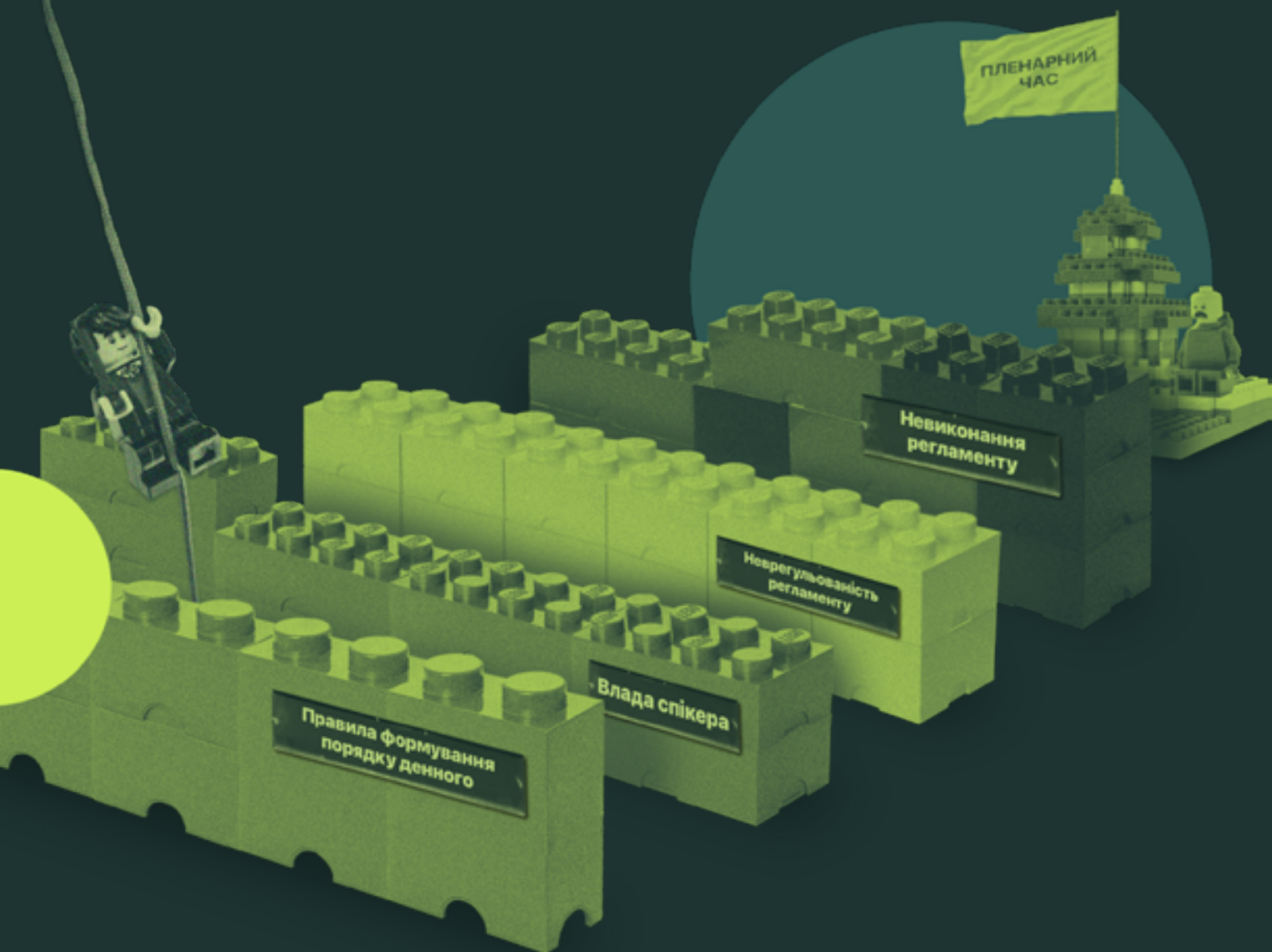
<sup>78</sup> 90 голосів — це мінімум три фракції (групи) меншості

<sup>79</sup> Для 150 голосів потрібно голоси депутатів всіх фракцій та груп меншості дев'ятого скликання



08.

# Українські способи протидії обструкції



Питання способів протидії обструкції в Україні вже частково розглядалося. Більшість способів здійснення обструкції в Україні обмежені або Регламентом, або владою спікера.

**Регламент встановлює досить чіткі часові рамки обговорення, а спікер має можливість виключати мікрофон та не надавати слово, тому філібастер в українських умовах є майже неможливим.**

Саме тому такі способи протидії філібастеру, як рішення про закриття та часові угоди (гільйотинні угоди), майже не знайшли відображення в українському Регламенті.

Регламентом не передбачена можливість прийняття рішення про завершення обговорення (ні повного, ні скороченого) певного питання і негайний перехід до голосування, тобто такий спосіб протидії обструкції як «Рішення про закриття» відсутній у Регламенті. Щодо часових угод (гільйотинні угоди), то такий механізм є: ч. 3 ст. 32 Регламенту ВРУ встановлює, що перед початком розгляду питання головуєчий пропонує встановити загальну тривалість розгляду питання, а якщо є заперечення народних депутатів, то приймається рішення про тривалість обговорення. Саме це рішення і можна вважати українським аналогом часових угод.

Обструкційний потенціал дуже багатьох положень Регламенту нівелюється правилами формування порядку денного засідань. Загалом, відповідно до ст. 21-25 Регламенту, план роботи ВРУ складається з:

- 1** Порядку денного сесії;
- 2** Розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради на кожний місяць сесії;
- 3** Тижневого порядку денного пленарних засідань;
- 4** Порядку денного пленарних засідань.

На практиці ж місячний розклад засідань сесії майже не використовується. Порядок денний сесії — це перелік питань, які будуть розглядатися, але потрапляння питання до порядку денного сесії зовсім не гарантує, що воно буде розглянуто в пленарній залі. Головним же є те, які питання потрапили до тижневого порядку денного, на основі якого формується порядок денний пленарних засідань (тижневий порядок денний складається з порядків денних засідань на чотири пленарні дні). Порядки денні, а головне — порядок денний засідань, ухвалюються Погоджувальною Радою. Пропозиції Погоджувальної ради ухвалюються такою кількістю голосів членів Погоджувальної ради, яка у сумарному підрахунку голосів членів відповідних фракцій (груп) є достатньою для прийняття позитивного рішення при голосуванні питання у залі засідань (ст. 73 Регламенту). Тобто депутатська більшість, яка може формувати коаліцію, контролює і Погоджувальну раду, а значить контролює і те, як формується порядок денний (щоб не допустити прийняття обструкціоністського порядку денного). З цього правила є багато винятків, про які йшлося вище, при розгляді конкретних тактик обструкції, але багато потенційних тактик обструкції не описувалися саме через те, що коаліція зможе їх заблокувати при формуванні порядку денного.

Наочною демонстрацією того, як більшість контролює порядок денний, може слугувати ситуація, що склалася станом на 20 вересня 2019 року, коли, за словами Ірини Геращенко, протягом двох тижнів жоден законопроект фракцій меншості не був включений до порядку денного<sup>80</sup>. Цей випадок демонструє те, що більшість може ефективно протидіяти обструкції через контроль порядку денного<sup>81</sup>. Варто наголосити, що такий контроль має бути спрямованим скоріше на забезпечення ефективної роботи парламенту, аніж на повне позбавлення меншості можливостей брати участь у роботі парламенту.

Крім Регламенту, ефективним захистом від обструкції є влада спікера. Головуючий має багато повноважень, причому в багатьох випадках не визначено, яке саме рішення має прийняти головуючий в тому чи іншому випадку. Наступні, майже цілком дискреційні, повноваження головуючого обмежують можливості здійснювати парламентську обструкцію:

- 1** Право надавати чи не надавати слово, вимикати мікрофон, переривати промовця, забирати слово у разі виступу не за темою. Саме головуючий вирішує такі питання у спірних моментах.
- 2** Права щодо структурування пропозицій депутатів: саме головуючий де-факто вирішує, коли, наприклад, оголосити перерву на вимогу двох фракцій — до чи після обговорення питання, або коли поставити певну пропозицію на голосування.
- 3** Права щодо визначення часу обговорення: саме головуючий апіорі визначає тривалість часу для обговорення питання, і лише якщо у депутатів виникають заперечення, це питання виноситься на голосування.
- 4** Право об'єднувати обговорення декількох пов'язаних питань. Це право є апіорі, якщо проти цього є заперечення, то приймається рішення ВРУ.

Тобто, навіть якщо більшість все ж допустила помилку, і певне потенційно обструкційне питання потрапило на розгляд у пленарній залі, головуючий має низку прав, за допомогою яких може обмежити певні способи обструкції.

**Наступним рівнем захисту Верховної Ради є неврегульованість частини процедур у Регламенті. Регламент містить багато розмитих, нечітких норм, які дозволяють відносно вільне трактування їхнього змісту.**

Частина процедур також неврегульована, зокрема вище вже обговорювалось питання неврегульованості механізму подачі пропозицій з процедурних питань та неврегульованість правил щодо того, коли вони розглядаються. Зазвичай, коли є ситуація правової невизначеності, то спірні моменти вирішуються на користь тієї сторони, яка має більше влади. У цьому разі це спікер, призначений більшістю. Тобто, за умови правової невизначеності, спірні моменти вирішуються на користь більшості.

<sup>80</sup> Стенограма пленарного засідання 20 вересня 2019 року, Дата відвідування 20.02.2022

<sup>81</sup> Тут не стверджується, що фракція І. Геращенко планувала здійснювати обструкцію, ідеться про контроль порядку денного більшістю, безвідносно до намірів меншості

**Спікер, маючи владу (ініціативу, дискреційні повноваження, загальні повноваження з ведення засідання), де-факто вирішує питання правової невизначеності, нагороджуючи друзів та караючи ворогів. Це не дуже добре з точки зору верховенства права, але таким чином можна протидіяти обструкції, яку зазвичай провадять представники парламентської меншості — «вороги» більшості та спікера.**

Неврегульованість частини процедур та непоодинокі порушення норм Регламенту призвели до того, що, за оцінками експертів, більшість депутатів і навіть значна частина працівників Апарату ВРУ не знають, як формується порядок денний, особливо нюанси його формування, як-от послідовність і порядок включення й розгляду питань. Така ситуація веде до збереження неврегульованості цих процедур.

Варто виокремити ще один рівень захисту від обструкції. Найгіршим та найнадійнішим захистом є невиконання норм Регламенту. Витончена гра на процедурах та правилах неможлива, коли ці правила не працюють. Цей спосіб є найнадійнішим, оскільки він дозволяє протидіяти всім тактикам обструкції, незалежно від того, наскільки вишуканою є така тактика, яким чином вона вписана у Регламенті, наскільки така тактика підтримується громадськістю. Але водночас невиконання норм Регламенту є найгіршим захистом від обструкції, оскільки це є підривом самого Регламенту, принципів верховенства права та основ нормальної діяльності парламенту в цілому. Невиконання норм Регламенту для протидії обструкції нічим принципово не відрізняється від невиконання норм Регламенту при звичайній діяльності парламенту. Врешті, якщо норми Регламенту будуть порушуватися для протидії обструкції, то меншість, яка хоче затягнути засідання, ймовірно, буде блокувати чи затягувати роботу парламенту також неправовими методами, як-от блокування трибуни, встановлення шумової завіси, бійки тощо.

**Найгіршим та найнадійнішим захистом є невиконання норм Регламенту.**

09.

# Узагальнена українська обструкція



Кольором позначено обструкційний потенціал тієї чи іншої тактики обструкції. Потенціал обструкції визначався на основі того, як багато пленарного часу можна забрати, наскільки легко і часто можна застосовувати тактику обструкції і наскільки потужними є засоби протидії обструкції. Що темніший колір, то більший обструкційний потенціал має тактика — тобто вона забирає більше пленарного часу, її можна легше застосувати і є менше засобів для протидії.

Знак питання (?) в таблиці застосовується тоді, коли Регламент не містить чіткого визначення ініціатора<sup>82</sup> певного механізму або не визначає, коли саме має розглядатися те чи інше питання (принаймні у прив'язці до розгляду поточного питання порядку денного).

Тип обструкції	Механізм в Регламенті, що може бути використаний як обструкція	Номер статті	Ініціатор	Коли здійснюється	Способи протидії
Велика кількість поправок	Обговорення та голосування відхилених комітетом поправок	ч. 2 ст. 120, ч. 1 ст. 121	Один депутат-ініціатор поправки	До голосування	Ст. 119-1, штучне збільшення кількості поправок
Велика кількість поправок	Обговорення та голосування підтриманих комітетом пропозицій, поправок	ч. 3 ст. 120	Один депутат	До голосування	Ст. 119-1, штучне збільшення кількості поправок
Пропозиції з процедурних питань	Рішення з процедурних питань	ст. 49	?	?	Повноваження головуєчого, нечіткість норм регламенту
	Скасування рішення	ст. 48, ч. 3 ст. 130	Один депутат	Поза пленарною залю	Законні засоби протидії відсутні
Велика кількість поправок	Альтернативні законопроекти, альтернативні законопроекти обсягом більше 100 статей	ст. 100, ч. 3 ст. 113	Один депутат	До голосування	Законні засоби протидії відсутні
	Поправки з голосу	ч. 1 ст. 122	Один депутат	До голосування	Повноваження головуєчого, нечіткість норм регламенту
Філібастер	Повне обговорення, повне обговорення законопроектів з більш як 100 статей	ст. 30, ч. 2 ст. 32, ч. 3 ст. 113	Депутати, що подають законопроекти на більше ніж 100 статей	До голосування	Встановлені регламентом часові ліміти, повноваження головуєчого

<sup>82</sup> Тобто немає визначення, чи може це ініціювати один депутат, чи потрібна фракція, чи 150 депутатів, чи лише головуєчий має право ініціювати певне питання

Тип обструкції	Механізм в Регламенті, що може бути використаний як обструкція	Номер статті	Ініціатор	Коли здійснюється	Способи протидії
Пояснення голосування	Надання слова для пояснення	ч. 3 ст. 51	Один депутат	До голосування	Встановлені регламентом часові ліміти, повноваження головуєчого
Пропозиції з процедурних питань	Перерва на 30 хвилин	п. 15 ч. 1 ст. 27	Дві фракції, групи	?	Повноваження головуєчого, нечіткість норм регламенту
	Перерва через загрозу зриву засідання	ч. 7 ст. 51	Дві фракції, групи	?	
	Гарантоване право на виступ	ч. 4 ст. 34	Один депутат	?	
	Відповідальність Кабміну	ст. 231, ст. 232	150 депутатів	До 10 днів після ініціювання	Законні засоби протидії відсутні
Пропозиції з процедурних питань	Закриті пленарні засідання	ст. 4	?	До голосування	Повноваження головуєчого, нечіткість норм регламенту
	Відсторонення головуєчого	ст. 29	Дві фракції, групи або 150 депутатів	До голосування	
	Одноразове відхилення (ad hoc) від процедур	ч. 1 ст. 50	?	?	
Інші способи здійснення обструкції	Репліки	ч. 4 ст. 51	Один депутат	До голосування	Повноваження головуєчого
Пояснення голосування	Виступ з мотивів голосування	ч. 5 ст. 31	Фракція, група, що не взяла участь в обговоренні	До голосування	Встановлені регламентом часові ліміти
Пропозиції з процедурних питань	Рішення про ненадання матеріалів	ч.3 ст. 3	?	?	Повноваження головуєчого, нечіткість норм регламенту
	Звільнення Голови Апарату ВРУ	ч. 4 ст. 8	150 депутатів	?	
	Постанова про зміну строків завершення сесії	ч. 1 ст. 10	?	?	
	Рішення щодо одноразової зміни тривалості пленарного засідання	ч. 5 ст. 19	?	Рішення приймається до перерви (до 12 години)	

Тип обструкції	Механізм в Регламенті, що може бути використаний як обструкція	Номер статті	Ініціатор	Коли здійснюється	Способи протидії
Пропозиції з процедурних питань	Рішення про зняття певного законопроекту з розгляду	ч. 2 ст. 95	?	?	Повноваження головуєчого, нечіткість норм регламенту
	Рішення про включення законопроекту до порядку денного сесії	ч. 3 ст. 96	Депутат-ініціатор законопроекту	До 15 днів після звернення ініціатора	
	Рішення про відкликання законопроекту, включеного до порядку денного сесії, але не прийнятого в першому читанні	ст. 104	Депутат-ініціатор законопроекту	?	
	Рішення про обговорення відповіді на депутатський запит	ч. 3 ст. 226	70 депутатів	?	
	Реакція на порушення дисципліни	ч. 2 ст. 53	Один депутат	?	
	Відкликання Голови ВРУ	ч. 4 ст. 76	150 депутатів	Голосування за включення цього питання до порядку денного сесії відбувається на наступний пленарний день після внесення пропозиції	Повноваження Погоджувальної Ради
	Заслухання головних розпорядників коштів	ч. 5 ст. 152	?	До голосування	Нечіткість норм регламенту
	Недовіра Генпрокурору	ч. 2 ст. 213	150 депутатів	?	Повноваження головуєчого, нечіткість норм регламенту
	Позачерговий звіт директора ДБР	ст. 232-1	150 депутатів	?	Повноваження головуєчого, нечіткість норм регламенту
Зауваження щодо порядку	Звернення з заявою до головуєчого	ч.3-5 ст. 48	Один депутат	?	Можливість залишити заяву без розгляду
Часоємні процедури голосування	Голосування шляхом підняття рук	п. 2 ч. 2 ст. 37	?	До голосування	Регламент максимально обмежує такий спосіб голосування
	Таємне голосування	ст. 37-42	?	До голосування	



<b>Тип обструкції</b>	<b>Механізм в Регламенті, що може бути використаний як обструкція</b>	<b>Номер статті</b>	<b>Ініціатор</b>	<b>Коли здійснюється</b>	<b>Способи протидії</b>
<b>Інтерпеляції та запитання</b>	Рішення про підтримку запитів, обговорення запитів	ч. 3 ст. 25	Один депутат	Спеціально встановлений час	Регламент встановлює спеціальний час для цих питань
	Година запитань для уряду	ч. 3 ст. 25	Один депутат	Спеціально встановлений час	Регламент встановлює спеціальний час для спілкування з урядом
<b>Комітетські процедури та слухання</b>	Тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії	ст. 85-88	150 депутатів	?	Пропорційне представництво депутатів від різних фракцій та груп
<b>Кворум</b>	Прийняття рішень більшістю	ч. 1 ст. 47	Депутати більшості	Під час голосування	Дотримання дисципліни та відвідування пленарних засідань
<b>Інші способи здійснення обструкції</b>	Електронні петиції	ст. 223-1, ст. 223-2	25 тисяч громадян	Залежить від швидкості опрацювання головним комітетом (до 13 днів після петиції)	Повноваження Погоджувальної Ради

# Список джерел

[Rutherford, G. \(1914\). Some Aspects of Parliamentary Obstruction. \*The Sewanee Review\* \(Vol. 22, No. 2\), 166–180](#)

[Bücker, J. \(1989\). Obstruction of parliamentary proceedings. \*Constitutional and parliamentary information\* \(1st Series — No. 158\), 231–264](#)

Müller, W., & Sieberer, U. (2014). Procedure and Rules in Legislatures. In S. Martin, T. Saalfeld, & K. Strøm (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 231–246). Oxford: Oxford University Press

[Khaitan, T. \(2013\). The Real Price of Parliamentary Obstruction. \*Oxford Legal Studies Research Paper\* \(No. 42 / 2013\), 37–41](#)

Goldsworthy, A. (2006). *Caesar: Life of a Colossus*. New Haven: Yale University Press

[Jellinek, G. \(1904\). Parliamentary Obstruction. \*Political Science Quarterly\* \(Vol. 19, No. 4\), 579–588](#)

[te Velde, H. \(2013\). Parliamentary obstruction and the “crisis” of European parliamentary politics around 1900. \*Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory\* \(Volume 16, Issue 1\), 125–147](#)

[Redlich, J. \(1908\). \*The procedure of the House of Commons; a study of its history and present form\*. London: A. Constable & co., ltd.](#)

Duverger, M. (1954). *Political parties : their organization and activity in the modern state*. (B. North, & R. North, Trans.) New York: John Wiley & Sons

[Добржанський, О. \(2012\). Українські депутати від Буковини у вищих представницьких органах влади Австрії \(Австро-Угорщини\) в 1848–1918 роках. \*Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність\* \(21\), 300–307.](#)

[Плекан, Ю. \(2008\). Українські депутати австрійського парламенту \(XIX – поч. XXст.\). \*Науковий вісник Чернівецького університету\* \(Вип. 376–377\), 131–133](#)

[Sieberer, U., Dutkowski, J., Meißner, P., & Müller, W. \(2019\). “Going Institutional” to Overcome Obstruction: Explaining the Suppression of Minority Rights in Western European Parliaments, 1945–2010. \*European Journal of Political Research\* \(Advance online publication\)](#)

[Woon, J., & Anderson, S. \(2012\). Political Bargaining and the Timing of Congressional Appropriations. \*Legislative Studies Quarterly\* \(Vol. 37, No. 4\), 409–436](#)

[Wawro, G., & Schickler, E. \(2004\). Where's the Pivot? Obstruction and Lawmaking in the Pre-Cloture Senate. \*American Journal of Political Science\* \(Vol. 48, No. 4\), 758–774](#)

[Streich, P., & Levy, J. \(2007\). Time Horizons, Discounting, and Intertemporal Choice. \*The Journal of Conflict Resolution\* \(Vol. 51, No. 2\), 199–226](#)

Martin, L. (2004). The Government Agenda in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science* (Volume 48, Issue 3), 445–461

Cox, G. (2008). The Organization of Democratic Legislatures. In D. Wittman, & B. Weingast (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 141–161). Oxford: Oxford University Press

Fong, C., & Krehbiel, K. (2018). Limited Obstruction. *American Political Science Review* (Volume 112, Issue 1), 1–14

Patty, J. (2016). Signaling through Obstruction. *American Journal of Political Science* (Vol. 60, No. 1), 175–189

Bell, L. (2018). Obstruction In parliaments: a cross-national perspective. *The Journal of Legislative Studies* (Volume 24, Issue 4), 499–525

Overby, M., & Bell, L. (2004). Rational Behavior or the Norm of Cooperation? *The Journal of Politics* (Vol. 66, No. 3), 906–924

Binder, S., & Smith, S. (1996). Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate. *Washington: Brookings Institution Press.*

Koger, G. (2006). Cloture Reform and Party Government in the Senate, 1918–1925. *The Journal of Politics*, 708–719

Sieberer, U., & Müller, W. (2015). Explaining reforms of parliamentary minority rights: A theoretical framework with case study application. *West European Politics* (Volume 38, Issue 5), 997–1019