

УДК 327(73)

DOI <https://doi.org/10.32782/apfs.v042.2023.25>

І. Д. Дудко

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8881-8274>доктор політичних наук, професор,
професор кафедри парламентаризмуНавчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОЛІТИЧНИЙ ПЛЮРАЛІЗМ ВНУТРІШНЬОКОНГРЕСОВИХ ВПЛИВІВ США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Верховна рада України довела свою спроможність реалізовувати покладені на неї функції в умовах широкомасштабної агресії РФ. Зокрема, впродовж максимально короткого строку після початку агресії була сформована законодавча база, що забезпечила загальнонаціональний спротив ворогу; парламент України посів активну роль в системі міжнародної політики, націленої на утворення антиросійської коаліції; переважна більшість парламентарів змогли зберегти зв'язки з громадськістю та виборцями, яких вони представляють. Втім саме представницька функція парламенту набула найбільш проблематичного характеру – тенденції, що може пояснюватися не тільки обставинами воєнного часу, а й характерною для передвоєнного періоду специфікою політичного процесу України як перехідного суспільства з відмежованістю суспільства від державних структур.

Так, шляхи вдосконалення й оновлення державної влади (парламенту) як потреби суспільства на етапі війни й повоєнної відбудови потребують реалізації кращих світових практик парламентської діяльності, де на особливу увагу може заслуговувати досвід конгресу США. Мовиться про забезпечення політичного плюралізму внутрішньоконгресової діяльності, що набуває відображення на забезпеченні суспільно-політичних зв'язків громадян і конгресу Сполучених Штатів. Отже, звернення до аналізу відповідної практики може представляти інтерес, а за цим – актуалізує проблематику політичного плюралізму конгресу США в аспекті діяльності Верховної Ради України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що конгрес як провідний актор політичного процесу США об'єктивно викликає інтерес як зарубіжних, так і вітчизняних авторів. Суттєвий внесок у розробку проблем функціонування конгресу за постбіполярні часи внесли, зокрема, такі американські автори, як С. Біндер (Binder S.A.), Р. Картер (Carter R.G.), К. Крабб (Crabb C.V.Jr.), Дж. Маккормік (McCormic J.M.), П. Нівола (Nivola P.S.), Ш. О'Халлоран (O'Halloran Sh.), Т. Паттерсон (Patterson Th.E.),

Р. Спітцер (Spitzer R.J.), Дж. Тірні (Tierney J.T.), інші. Серед українських дослідників, орієнтованих на розгляд різних аспектів конгресової діяльності варто назвати С. Богданову, Я. Войтко, І. Дудко, С. Желіховського, Ю. Кіселя, О. Краєва, Л. Стельмащук, О. Потехіна, в колі уваги яких, зокрема, й проблеми внутрішньоконгресових впливів США. Це формує дослідницьку базу відповідної проблематики з можливістю як узагальнення, так і подальшого поглиблення існуючого доробку з урахуванням тих тенденцій, які характеризують політичні впливи в межах конгресу поточного історичного періоду.

Метою статті є аналіз тенденцій реалізації політичних впливів внутрішньоконгресової діяльності як прояву політичного плюралізму зв'язків конгресу і суспільства США. Реалізація поставленої мети може бути досягнута з урахуванням наступних конкретизованих завдань:

1) окреслення структурних компонентів конгресу, які забезпечують реалізацію політичного плюралізму суспільно-політичних зв'язків Сполучених Штатів;

2) визначення сутності політичного плюралізму внутрішньоконгресової діяльності через взаємодію факторів впливу конгресу США;

3) виокремлення тенденцій реалізації політичного плюралізму суспільно-політичних зв'язків конгресу США, які можуть представляти інтерес для вдосконалення діяльності Верховної ради України.

Реалізація поставлених завдань досягається з урахуванням низки наукових методів дослідження – дескриптивного методу, що дозволяє визначити специфіку структурних компонентів та факторів впливу конгресу США; методу порівняльного аналізу, що дозволяє окреслити різні прояви політичного плюралізму відповідно до наявних в конгресі факторів реалізації суспільно-політичних зв'язків; системного методу, що дозволяє підійти до тенденцій внутрішньоконгресової діяльності комплексно – з урахуванням як політичних, так і інституційних та індивідуалістичних факторів його функціонування.

Викладення основного матеріалу. В науковій літературі має місце інтепретація партійно-політичного структурування конгресу США як розділеного правління, відмітною особливістю цього чого є відсутність явної переваги однієї партії в системі влади. Так, розділене правління, як це подається в літературі, відображає певну політичну ситуацію, за якої – на прикладі конгресу США – палати, а саме – сенат та палата представників – потрапляють під контроль різних партій. Залежно від того, чи має опозиційна партія більшість у конгресі чи хоча б одній із його палат, виникає два варіанти взаємодії між владою. Перший є «чистим» розділеним правлінням, за якого законодавчий орган повністю перебуває під контролем опозиції. Другий – «напівроздільне керівництво», коли президентська партія керує однією палатою, а опозиційна – другою палатою конгресу [1].

Такий підхід відображає специфіку двопартійного партійно-політичного структурування парламенту, залишаючи водночас поза увагою іншу вагомую тенденцію конгресу США, а саме – політичний плюралізм як вплив на процес прийняття рішень чисельних груп інтересу, що формуються в межах конгресових інституцій, утворюючи таким чином суспільно-політичні зв'язки між конгресом й окремими державними або суспільними верствами, бізнес-колами, громадськими об'єднаннями тощо.

Так, інституційний чинник поряд з індивідуалістичним (як виразником позицій офіційних осіб конгресової діяльності) формують основу політичного плюралізму конгресу США. Формальні й неформальні структури та співробітники апарату конгресу через повноваження у формуванні і поданні на розгляд обох палат проектів рішень з питань внутрішньої і зовнішньої політики активно впливають на обговорення і прийняття остаточних рішень. Результатом стають активні дії комісій та підкомісій обох палат, посилення діяльності комітетів, орієнтованих на підготовку чи обговорення законопроектів.

Зазначимо, що класичним з погляду на партійно-політичне структурування конгресу є його дво-фракційний поділ. Фракції залишаються основною платформою для обговорення конгресменами і сенаторами від демократів і республіканців внутрішньопартійних підходів щодо важливих державних проблем. Двопартійне структурування конгресу США зумовлює водночас не тільки виокремлення депутатів за партійною приналежністю, а й специфічність їх взаємозв'язків на рівні фракційних і міжфракційних відносин. У багатьох випадках фракції або палати конгресу можуть не тільки протидіяти, а й взаємодіяти в питаннях, які зачіпають серйозні проблеми національних інтересів США. Передумовою або підставою зазначеного явища є:

– майже рівнозначне представництво представників обох партій в палатах конгресу, що унеможливорює відверте блокування опозицією рішень коаліції (фракції-більшості) і навпаки, стаючи підґрунтям пошуку компромісу сторін. Для прикладу – склад 118 конгресу внаслідок проміжних виборів 2022 року, за результатами яких республіканці отримали в палаті представників 222 з 435 місць, що є лише на чотири голоси більше, ніж 218, необхідних для отримання більшості. В Сенаті розподіл голосів набув ще більш проблематичного характеру: 51 місце у демократів проти 49 – у республіканців [2]. За такого розподілу голосів отримати перевагу при голосуванні можливо лише при абсолютній єдності представників однієї з двох партій, що набуває реалізації, головним чином, за умов кардинально важливих для партії рішень. Прикладом є, зокрема, є відмова республіканців у Сенаті підтримати конституційність імпичменту екс-президента-республіканця Д. Трампа після спроб штуму Капітолію в листопаді 2021 року [3].

– особливе значення традицій внутрішньої і зовнішньополітичної діяльності американського істеблішменту, що наближує позиції конгресменів і сенаторів від демократів і республіканців у формуванні (підтримці) стратегічної лінії поведінки уряду, навіть при наявності розбіжностей щодо шляхів досягнення зазначеного;

– статус депутата конгресу, що, попри партійну приналежність, діє насамперед відповідно платформи виборців. Як наслідок, здатність пошуку компромісів як в межах, так і поза фракційних відносин з метою забезпечення підтримки на наступних виборах. Фактичним підґрунтям стає й критика виконавчої влади в умовах падіння авторитету президентського курсу з виразним урахуванням чинника партійності [4, р. 427].

Останнє зумовлює й чинник формування більш вузьких асоціацій (груп односторонців) з окремим баченням складових внутрішньої і зовнішньої політики. Так, на особливий інтерес в аспекті політичних впливів в конгресі США, поряд з формальними структурами, може заслуговувати організація неформальних об'єднань, що утворюються та функціонують з ініціативи конгресменів та відповідно чітко визначених регуляторних норм.

Західні дослідники виділяють два типи таких утворень – організації-членів конгресу в палаті представників, а також неформальні групи членів в палаті представників, сенаті та в обох палатах конгресу. Як правило, ці групи називаються кокусами¹, хоча більш слушним є сприйняття цих утворень в якості неформальних організацій-членів на відміну від офіційних партійних структур [5]. Платформою об'єднання конгрес-

¹ Коккус (англ. caucus) – зібрання прихильників або членів політичної партії чи політичного об'єднання.

менів у групи однодумців зазвичай виступають ідейні позиції, базовані в основному на ліберальній і консервативній традиціях [5; 6, р. 115–153]. Передумовою чи підставою стають й прагматичні підходи до визначення суті національного інтересу у певному напрямі життєдіяльності держави. Відомі випадки утворення таких неформальних угруповань на міжпартійних засадах з урахуванням близьких чи аналогічних інтересів представників вищого законодавчого органу щодо обговорюваних політичних, економічних чи соціальних програм.

Слід визнати, що процес організації неформальних утворень з їх включенням в законотворчість конгресу США почав помітно виявляти себе з др. пол XX ст., тенденцією чого виявилось не тільки чисельне зростання зазначених структур, а й перебирання ними функцій формальних утворень. Зворотною реакцією з боку адміністративних структур конгресу стало обмеження організаційних й фінансових засад їх функціонування з метою регулювання впливів на внутрішньоконгресовий процес. Наприкінці 1990-х – початку 2000-х років такі підходи набули чітких регламентних форм [7; 8]. Водночас достатньо чітких обрисів набула й практика діяльності неформальних об'єднань, яка визначила значний спектр їх потенційних можливостей.

Варто констатувати, наприклад, що групи дозволяють їх членам обмінюватися інформацією та ідеями, а також можуть сприяти взаємодії учасників, якщо інші шляхи контактів є обмеженими. Групи можуть брати участь й у законодавчій діяльності (виступати із законодавчою ініціативою або на підтримку чи неспідтримку законодавчих ініціатив); забезпечувати навчання членів та персоналу групи з політичних питань або генерувати більш широку обізнаність громадськості з цих питань. Групи традиційно проводять зустрічі членів або співробітників для обговорення ідей та потенційної діяльності, пов'язаної з державною політикою або з представницькими міркуваннями. Багато неформальних організацій-членів також запрошують зовнішніх спікерів і групи підтримки своїм членам [7, р. 80–109].

Деякі неформальні організації-члени можуть мати відносно вузький законодавчий інтерес або мету. Інші групи можуть мати більш широку сферу діяльності і вирішувати численні питання, що викликають занепокоєння в конкретному географічному регіоні, економічному секторі або загальній сфері політики. Серед існуючих категорій неформальних організацій-членів західні дослідники вирізняють групи, орієнтовані на:

внутрішньопартійні інтереси (просування політичних поглядів однодумців у складі політичної партії);

особисті інтереси (як правило, зосереджені на широкому спектрі питань, які знаходяться під юрисдикцією більш ніж одного комітету);

промисловість (відстоювання інтересів конкретної галузі);

регіональні інтереси (відстоювання інтересів конкретного регіону);

рівень штату/округу (відстоювання інтересів конкретного штату або регіону);

рівень національної меншини / виборчої групи або округу (відстоювання інтересів окремих груп виборців, таких як жінки, меншини, ветерани) [7, р. 31–35].

Потенційні можливості формальних й неформальних об'єднань конгресу дають можливість стверджувати про вагомість інституційного чинника в реалізації партійно-політичних впливів. Суттєва роль в цьому відношенні може належати водночас й індивідуалістичному чинникові як впливу в системі конгресової діяльності адміністративних осіб. Так, лідери фракцій, поєднуючи неформальну посаду партійного керівника з формальною посадою спікера палати представників або голови *pro tempore* (тимчасового) сенату часом проявляють себе впливовими фігурами конгресового процесу в рамках існуючих повноважень. Дослідники звертають увагу на спроможність конгресу через позицію конгресових посадовців, а інколи – й окремих конгресових діячів протидіяти не тільки опозиції, а й виконавчій владі, включно з такою прерогативно президентською сферою, як зовнішня політика.

Так, вважається, що впливи лідерів партійних фракцій в опрацюванні зовнішньополітичних рішень почали набувати особливої ваги після подій 11 вересня 2001 року. Втім особливість відповідних впливів виявила себе ще за Дж. Буша-старшого і Б. Клінтона, коли склад конгресу був сформований переважно з представників опозиційної до глави держави партії. Це зумовлювало специфічну, визначену партійною платформою, позицію лідера фракції до законодавчих ініціатив президента. На підтвердження – дії відомого радикала у республіканській партії Н. Гінґріча як спікера палати представників і водночас лідера конгресменів-республіканців у палаті представників в період демократичної адміністрації Б. Клінтона. Виступ Гінґріча 1995 р. на підтримку Акту відродження національної безпеки справив надзвичайний вплив на позицію Клінтона у питанні асигнування миротворчих операцій ООН з одночасною конгресовою підтримкою фінансування участі у них збройних сил США. Показовою вважаємо і позицію Б. Доула як лідера республіканців у сенаті. Піднявши питання військової допомоги боснійським мусульманам, він знайшов підтримку більшості в обох палатах

конгресу, попри протилежну позицію президента країни [6, р. 121].

Варто виокремити серед республіканців й окремих відомих діячів, чия позиція (авторитет) визначали не тільки позицію конгресу, а й президента через регламентацію їх дій. Прикладом став Дж. С. Маккейн II (1936–2018) – американський державний діяч, політик, республіканець, сенатор від штату Аризона, відомий своєю критикою влади Барака Обами, Дональда Трампа, Ангели Меркель та позицією на підтримку України в умовах агресії з боку РФ. Дж. Маккейн, зокрема, як голова комітету сенату з питань збройних сил був одним з найбільш активних прихильників кодифікації ініційованого представниками обох партій закону про санкції проти Росії (The Russia Sanctions Review Act of 2017), що сприяло його прийняттю на рівні верхньої палати конгресу США. Суть документу полягала в тому, що в разі, якщо Білий дім захоче зняти санкції з Росії, то йому для початку необхідно буде надати конгресу детальне обґрунтування цього рішення, а надалі, протягом 120-денного періоду, конгресмени вирішуватимуть, погоджуватися їм з президентом чи ні [9].

Ще одним яскравим прикладом впливового політика, безсумнівно, є особа Н. Пелосі як неодноразової лідерки меншості і більшості в конгресі США від демократів, чий вплив на позицію фракції і палати представників в цілому вже посіли своє історичне місце в історії конгресу США останніх десятиліть. 4 січня 2007 р. Пелосі вперше було обрано головою (спікером) палати представників США: демократи тоді відновили більшість у нижній палаті американського парламенту після дванадцятирічного перебування в опозиції. Пелосі стала першою жінкою на цій посаді за всю історію країни і водночас найбільш високопоставленою жінкою в американській історії на момент вступу на посаду. Спікер перебувала на третьому щаблі таблиці рангів після президента й віцепрезидента США. В січні 2011 року, після поразки демократів на проміжних виборах до палати представників, Пелосі було обрано лідеркою фракції меншості. Втім на проміжних виборах 2018 року демократи повернули більшість у конгресі, і Пелосі знову обійняла посаду спікера палати представників.

Серед іншого в її діяльність на етапі останніх років на посаді спікера, ініціація де-факто процесу імпичменту Дональда Трампа у палаті представників у 2019 році і, повторно, у 2021 році. У 2022 році вона стала першим спікером палати представників і найвищим чиновником США, який відвідав Тайвань за чверть століття: історичний візит, який підтвердив непохитну підтримку Америкою народу Тайваню. Як лідер демократів, вона допомогла зміцнити безпеку Америки, забезпечивши голоси, необхідні для відхилення спроб

республіканців переглянути політику на стримування Ірану у сфері ядерного озброєння тощо [10].

Висновки. Узагальнення вищевикладеного дає можливість стверджувати про політичний плюралізм внутрішньоконгресової діяльності, зумовлений інституційним й індивідуалістичним чинниками впливів в конгресі США. Традиційним показником партійно-політичного структурування конгресу (як і будь-якого демократичного парламенту) є партійне представництво його членів. Особливістю дво-фракційного структурування конгресу США при цьому залишається відносна (за виключенням кардинально вагомих рішень на кшталт імпичменту) автономність позицій конгресменів, де пріоритетом залишається не внутрішньопартійна дисципліна, а відповідальність перед виборцями як передумова обрання на повторний строк. Зазначений чинник зумовлює не тільки реалізацію на практиці системи стримування і противаги (як одного з основних принципів організації влади США), а й підтримку суспільно-політичних зв'язків у вимірі дієвості представницьких функцій конгресу.

Вагому роль в системі підтримки зв'язків конгресу з різними суспільними верствами відіграють, поряд с формальними об'єднаннями-фракціями, й неформальні утворення-кокусуси як вузькі асоціації внутрішньофракційного і міжфракційного характеру, пов'язані з реалізацією позицій певних груп інтересів. Утворення неформальних утворень є характерною рисою демократичних парламентів, втім, особливістю внутрішньоконгресового процесу є не тільки чисельність таких утворень-асоціацій, а й їх активність в законодавчому процесі США. Спроби кокусів перебрати на себе функції формальних утворень викликали обмежувальні регламентні норми їх функціонування з боку адміністрації конгресу, хоча супутньою до цього тенденцією стало й викремлення значного потенціалу дій таких кокусів як додаткових чинників суспільно-політичних зв'язків.

Окремі уваги потребують й впливи в зовнішньоконгресовому процесі індивідуалістичного чинника, пов'язаного з діяльністю лідерів фракцій або навіть їх впливових представників. Професійність лідерів конгресу, спроможних впливати своєю діяльністю на реалізацію загальнонаціональних інтересів підтверджує не тільки реальність зв'язків конгресу із суспільством, а й функціональність політичного плюралізму внутрішньоконгресової діяльності США. Практика конгресу США може слугувати прикладом поліпшення функціональної спроможності Верховної Ради України, де головним залишається не копіювання досвіду, а врахування принципів взаємодії чинників впливу як механізмів демократичних зв'язків законодавчого і представницького органу країни.

Література

1. Fiorina M. P. An Era of Divided Government. *Developments in American Politics* /Ed by G. Peele, B. E. Cain, J. Herbert, A. Wroe. Oxford: Oxford Univ. Press, 1990. P. 324–354.
2. Membership of the 118th Congress: A Profile. Congressional Research Service. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47470>
3. Morgan D. Senate Republicans unite behind failed effort to challenge Trump impeachment trial. Reuters. 2021. January 26. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-impeachment-idCAKBN29V1UK>
4. Carter R.G. Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy. *After the End. Making U.S. Foreign Policy in Post Cold War World.* / Ed. by J. M. Scott. Durham, London: Duke University Press, 1998. P. 108–136.
5. Congressional Member Organizations (CMOs) and Informal Member Groups: Their Purpose and Activities, History, and Formation. Congressional Research Service. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40683>
6. McCormic J.M. Decision Making in the Foreign Affairs and Foreign Relations Committees. *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill* / Ed by R. B. Ripley, J. M. Lindsay. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993. P. 115–153.
7. Hammond S. W. Congressional Caucuses in National Policy Making. Baltimor, London: The John Hopkins University Press, 2001. 258 p.
8. Dilger R.J. Congressional Member Organizations: Their Purpose and Activities, History, and Formation. URL: https://www.everycrsreport.com/files/20100628_R40683_d24cfb3d49da21d4a94125b69ad652a7979ecabb.pdf
9. Bipartisan Group Of Senators Introduce Legislation Establishing Congressional Oversight of Russia Sanctions Relief. Press Releases Feb 08 2017 <https://www.lgraham.senate.gov/public/index.cfm/2017/2/bipartisan-group-of-senators-introduce-legislation-establishing-congressional-oversight-of-russia>
10. Nanci Pelosi. Biography. URL: <https://pelosi.house.gov/biography-0>

Анотація

Дудко І. Д. Політичний плюралізм внутрішньоконгресових впливів США: досвід для України. – Стаття.

Стаття присвячена проявам політичного плюралізму внутрішньоконгресової діяльності як механізму підтримки суспільно-політичних зв'язків між конгресом й окремими державними або суспільними верствами, бізнес-колами, громадськими об'єднаннями тощо. В полі зору – інституційні й індивідуалістичні чинники впливів, досвід функціонування яких може представляти інтерес в аспекті вдосконалення представницьких функцій Верховної Ради України.

В статті визначена специфіка дво-фракційного структурування конгресу США, що, попри партійну приналежність фракційного членства не виключає автономності позицій конгресменів, де пріоритетом залишається не внутрішньопартійна дисципліна, а відповідальність перед виборцями як механізм підтримки суспільно-політичних зв'язків. Вагому роль в аспекті

зазначеного відіграють, поряд с формальними об'єднаннями-фракціями, й неформальні утворення-кокуси як вузькі асоціації внутрішньоконгресової і міжфракційного характеру, пов'язані з реалізацією позицій певних груп інтересів. Попри необхідність певних обмежувальних норм щодо кокусів, вони довели свою функціональність в аспекті підтримки суспільно-політичних зв'язків.

В статті говориться й про спеціальну роль індивідуалістичних впливів в зовнішньоконгресовому процесі, пов'язаного з діяльністю лідерів фракцій або навіть їх впливових представників. Професійність лідерів конгресу, спроможних впливати своєю діяльністю на реалізацію загальнонаціональних інтересів підтверджує не тільки реальність зв'язків конгресу із суспільством, а й функціональність політичного плюралізму внутрішньоконгресової діяльності США. Зазначається, що практика конгресу США може слугувати прикладом поліпшення функціональної спроможності Верховної Ради України, де головним залишається не копіювання досвіду, а врахування принципів взаємодії чинників впливу як механізмів демократичних зв'язків законодавчого і представницького органу країни.

Ключові слова: конгрес США, структурування конгресу, об'єднання конгресу, фракції, формальні й неформальні утворення, міжфракційні об'єднання, політичні впливи, політичний плюралізм, суспільно-політичні зв'язки, досвід для України.

Summary

Dudko I. D. Political pluralism of US domestic congressional influences: experience for Ukraine. – Article.

The article is dealing with manifestation of political pluralism of internal congress activity as a mechanism for maintaining socio-political ties between the Congress and individual state or social strata, business circles, public associations, etc. Under sight are institutional and individualistic factors of influence, the experience of which may be of interest in terms of improving the representative functions of the Verkhovna Rada of Ukraine.

The article defines the specifics of two-factional structuring of the US Congress, which, despite the party affiliation of factional membership, does not exclude the autonomy of positions of congressmen, where the priority remains not intra-party discipline, but responsibility to the elections as a mechanism for maintaining socio-political ties. Along with formal associations-factions, informal caucus formations play an important role in this aspect as narrow associations of intra-factional and inter-factional nature, associated with the implementation of the positions of certain interest groups. Despite the need for certain restrictive norms regarding caucuses, they have proven their functionality in terms of maintaining socio-political ties.

The article also discusses the special role of individualistic influences, partially in the foreign congress process, relating the activities of faction leaders or even their influential representatives. Professionalism of congressional leaders capable for influencing the realization of national interests by their activities confirms not only the reality of the Congress' relations

with society, but also the functionality of the political pluralism of US domestic congressional activities. It is noted that the practice of the US Congress can serve as an example of improving the functional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine, where the main thing is not copying experience, but taking into account the principles of interaction of factors of influence as mechanisms of

democratic ties of the legislative and representative body of the country.

Key words: US Congress, structuring of the Congress, unifications of the Congress, factions, formal and informal formations, inter-factional associations, political influences, political pluralism, socio-political connections, experience for Ukraine.