

А. С. Стельмащук,  
аспірант кафедри управління персоналом та державної служби,  
ЛРІДУ НАДУ

## РОЗДІЛЕНЕ ПРАВЛІННЯ В КОНГРЕСІ США

*У статті розкрита суть і специфіка прояву розділеного правління на різних етапах становлення Сполучених Штатів Америки, проаналізована практика напіврозділеного правління при рівних позиціях політичних партій, окреслені важливі моменти такої практики і її можливості при подальшому вдосконаленні.*

*In article the essence and specificity of display of the divided board at different stages of formation of the United States of America is opened, practice of semiseparate board is analysed at equal positions of the political parties, the outlined important points of such practice and its possibility at the subsequent perfection.*

*Ключові слова: розділення правління, республіканці, федералісти, демократи, двопартійна система, Капітолій, Білий дім, Конгрес, сенат, палату представників, вибори, більшість.*

*Key words: the board, republicans, federalists, democrats, two-party system, the Capitol, the White house, the Congress, the senate, the House of Representatives, elections, the majority is divided.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розділене правління стало одним із найважливіших чинників у політичному житті США ХХ—ХХІ ст. Воно було характерним при управлінні президентів Р. Ніксона, Дж. Форда, Р. Рейгана, Дж. Буш-старшого, У. Клінтона. До цього переліку варто додати адміністрації Г. Трумена і Д. Ейзенхауера в післявоєнний період. Зрозуміти сучасний політичний процес та вивчити особливості формування внутрішньо- і зовнішньополітичного курсу держави не можна без осмислення важких умов, за яких здійснюється влада різними партіями, а також їх співпраця в Конгресі.

Актуальність питання, пов'язаних з впливом демократів та республіканців на законодавчий процес, ефективністю президентського керівництва, взаємодією партій — усе це дозволило відомому науковцю М. Фіоріне назвати проблему розділеного правління "інтелектуальним викликом" американській політичній науці, а сам процес спонукає його говорити про необхідність проведення у США конституційної реформи [1, с. 45].

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Розгляд зазначеної проблематики потребує як теоретичного осмислення, так і аналізу широкого кола питань соціально-економічного та політичного розвитку, він став можливим завдяки низці здійснених наукових досліджень. Т. Кондратюк [2], Т. Мотренко [3], О. Мельников [4], О. Шутенко [5]

присвятили свої праці вивченню еволюції американської двопартійної системи, основ її функціонування, взаємодії державних інституцій влади з населенням, а також особливостей відносин між основними партіями на певних етапах їх становлення та становлення державного управління.

Проблеми розділеного правління як теми спеціального дослідження приділяли увагу Т. Шевченко та В. Запара [6], Б. Тищик, О. Ригіна [7], В. Шамраєва [8], Н. Желих [9], а її окремі аспекти аналізували американські вчені П. Кеннет [10], Д. Петерсон [11], Е. Бертеллі [12], які звертались до політико-правової історії США, та російські — М. Власова [13], В. Журавльова [14].

А. Мішин стверджує, що існує тенденція до інституціоналізації розділеного правління. Автор також зазначає, що в таких умовах проходження законодавчої програми президент потрапляє у велику залежність від співвідношення сил у Конгресі [15, с. 81], а також підкреслює, що в періоді розділеного правління Конгрес не був позбавлений впливу Білого дому на законодавчий процес [16, с. 93].

### НЕВИРІШЕНА ЧАСТИНА ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Розділене правління належить до тих складних феноменів сучасного політичного життя, осмислення якого в сучасний період набуває особливої значущості. У США воно стало вираженням важливих змін, що відбулися в соціально-економічному й культур-

но-політичному житті американського соціуму. Зазначені зміни пов'язують із його переходом на стадію постіндустріального розвитку.

Відмітною особливістю цього феномена є відсутність явної переваги однієї партії в системі влади, що ставить під сумнів значення головної рани теорії "партійного перегрупування" в поясненні сучасного політичного процесу в США.

Мета цієї праці — розкрити суть розділеного правління як певного феномена, що існував у політичній системі Сполучених Штатів Америки, з'ясувати причини його виникнення і наслідки для держави, окреслити основні риси такого правління.

### ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Розділене правління відображає певну політичну ситуацію в функціонуванні інститутів державної влади, за якої виконавча та законодавча гілки потрапляють під контроль різних партій загалом, а сенат та палата представників — зокрема. Залежно від того, чи має опозиційна партія більшість у Конгресі чи хоча б однієї із його палат, виникає два варіанти взаємодії між владою.

Перший є "чистим" розділенням правлінням, за якого законодавчий орган повністю перебуває під контролем опозиції. Другий — "напіврозділене керівництво", коли президентська партія керує однією палатою, а опозиційна — другою палатою Конгресу. Варіант абсолютної переваги партії лідера держави не розглядають як вид розділеного правління.

Специфіка досліджуваного в цій статті явища спонукає по-новому подивитись на низку сформованих у політичній літературі концепцій, що перебували в основі інтерпретації ролі партії у суспільстві й системі влади. Уперше цей феномен в США з'явився при президентові Дж. Вашингтоні, який очолив тоді партію федералістів. У період роботи 3-го конгресу партія контролювала сенат, віддавши більшість у палаті представників джефферсонівським республіканцям. Між блоками існували розбіжності щодо питань розвитку країни, що й позначилось на подальшій боротьбі між федералістами, які намагались використати авторитет Вашингтона, й опозиціонерами. Проте доречно підкреслити, що роль глави держави на початковому етапі формування американської партійної системи мала особливий характер, він фактично перебував поза партійною ієрархією. Така ситуація тривала до обрання Т. Джефферсона.

Президентство Дж. Адамса віднесено до другого "досвіду" розділеного партійного контролю в політичній історії США і пов'язано з періодом зародження нової системи, що змінила попередню комбінацію федералістів і джефферсонівських республіканців. Як підкреслює А. Саломатін, вибори 1796 р. були першими партійними виборами, на яких переміг віце-

президент Дж. Адамс з мінімальною перевагою свого головного конкурента — республіканця Т. Джефферсона, а вибори 1800 р. стали своєрідною завершальним пунктом в існуванні федеральної партії, яка, маючи великі фінансові ресурси, втратила свої позиції серед бідного населення [17, с. 24].

Через ситуацію, яка склалась, республіканці стали лідерами і керували в державі з кінця 1810-х — до 1820-х років, коли в партії виникли суперечності, що призвели до утворення окремих угруповань. Серед них можна виділити національних та джексонівих республіканців, джексонівих демократів, республіканців. Формально баталії між ними розгортались усередині того самого партійного простору. У зв'язку з цим виникло питання щодо того, як Дж. Адамсові вдалось зайняти посаду президента, якщо вибори 1824 р. він програв Е. Джексону. Особливість президентської кампанії полягала в тому, що жоден із чотирьох кандидатів не мав переконливої національної підтримки, що дозволило палаті представників у результаті інтриг віддати перемогу Дж. Адамсу.

А. Єфімов зазначає, що новий етап у політичній історії Сполучених Штатів Америки розпочинається з укріплення позицій республіканців і прихильників відомого генерала Е. Джексона й одночасного утворення нової демократичної партії, яка в подальші тридцять років, перед початком Громадянської війни, утримувала панівні позиції. Е. Джексон звільнив у перший рік свого правління майже тисячу чиновників, тобто приблизно 1/11 частину всіх федеральних працівників, і замінив їх тільки членами демократичної партії [18, с. 256].

У роки його правління завершується процес остаточного становлення демократів як політичної організації. Головним суперником демократів стала новостворена в 1830-х роках партія вігів. Особливість сформованої двопартійної системи 1840-х роках було підсилення консенсусу у взаємодії демократів і вігів, поєднання їх ідейних позицій і переміщення центру політичної боротьби на регіональний рівень.

З 1854 р., одночасно з втратою позицій партією вігів, розпочалося політичне зростання сучасної республіканської партії. Вона об'єднала широкі верстви американського населення, підприємців, робітників, інтелігенцію. На виборах у 34-й конгрес (1854 р.) республіканська партія вперше отримала більшість у палаті представників — 108 місць, натомість демократи — 83. Партія закріпила перемогу в конгресі 36-го скликання (114—92), а після обрання на пост президента А. Лінкольна зберегла однопартійний контроль над виконавчою та законодавчою гілками влади до 1875 р.

На другу половину 1870 — кінець 1890 років припадає один з найтриваліших періодів розділеного правління в політичній історії США. Це було по-

в'язано із встановленою нестійкою рівновагою між республіканцями та демократами в умовах міжпартійного консервативного консенсусу, коли різниця на виборах не перевищує 0,1 % голосів [10, с. 424].

Така ситуація породжувала рівноцінну участь партій у житті американського населення і створила умови, за яких демократи досить стабільно контролювали більшість місць у палаті представників, а республіканці — у сенаті. Білий дім залишався за республіканцями, окрім періодів президентства Г. Клівленда в 1885—1889 і 1893—1897 рр.

Після закінчення Громадянської війни і весь наступний період аж до початку ХХ ст. в умовах політичної стабільності держави та завершення формування індустріального суспільства партійна система США поступово набула своїх сучасних рис. На передові позиції вийшли республіканська та демократична партії, які займають їх і сьогодні. Оскільки позиції лідерів були практично рівними, виникла потреба в пошуку оптимальної моделі взаємодії між ними, тому основою політики обох партій стала орієнтація на питання промислового та фінансового характеру, нову економічну і політичну еліту.

У цей період дещо послаблюються позиції демократів у партійному тандемі, що наприкінці ХХ ст. викликало необхідність до їх укріплення шляхом інтеграції в структуру демократично налаштованих виборців, які, проте, об'єднувались під егідою Популістської партії.

Обрання в 1896 р. на пост президента США республіканця У. Маккінілі ще більше зміцнило позиції партії та означувало початок етапу "об'єднаного" правління та значної переваги на політичній арені Америки до виборів 1932 р., а ухвалений Рузвельтом курс на здійснення ліберальних реформ, сприятлива економічна ситуація, наявність фінансування забезпечило домінування в "прогресивну еру" над демократами.

Загострення боротьби між партіями в період індустріального розвитку США пов'язане з різними програмами демократів і республіканців у роки "Нового курсу" Ф. Рузвельта, коли вся політика будувалась на класових та ідеологічних питаннях. Саме в цей гострий момент американської історії, основним питанням якого було виживання американської системи і міцність її соціально-економічних основ, задавався певний напрям подальшої еволюції двопартійної системи. Керівна еліта означила принципово нові параметри політичного процесу, які не втратили своєї значущості до сьогодні.

Проте, глибока економічна криза, що охопила США в 1930-ті роки, продемонструвала малу відповідність між діями республіканців і визначеним політичним курсом. У ситуації, коли під загрозою опинилась можливість подальшого існування американсько-

го капіталізму, доля республіканців була вирішена.

Першим "проривом" демократів у цей період стало повернення до них контролю над палатою представників 72-го конгресу (1930 р.). З цієї перемоги розпочинається ера влади демократичної партії. Вибори 1932 р. завершили нетривалий період напіврозділеного правління. Демократична партія вийшла на політичну арену як партія більшості. З 1930-х до кінця 1960-х рр. вона встановила досить міцний контроль над законодавчою і виконавчою владами, органами місцевого самоврядування.

З 1933 до 1953 р. і з 1961 до 1968 р. демократична партія зберігає однопартійний контроль над виконавчою і законодавчою гілками влади. Тільки двічі в зазначені періоди вона втрачала статус партії більшості в Конгресі: за демократа Трумена (1947—1948 рр.) і республіканця Ейзенхауера (1953—1954 рр.).

За три місяці до президентських виборів 1948 р. Г. Трумен скликав спеціальну сесію конгресу, на якій було запропоновано законопроекти щодо поліпшення сфери охорони здоров'я, освіти, житлового забезпечення, громадянських прав, оплати праці, розширення системи соціального страхування. Він використав ситуацію розділеного правління для створення такого образу республіканської партії, яка нічого не робить і таким чином звинуватив її за провал соціально орієнтованої внутрішньополітичної програми президента.

Внутрішньо- та зовнішньополітичні ініціативи Г. Трумена загострили фракційні суперечності між республіканцями і зміцнили позиції демократичної партії перед виборами 1948 р., які завершилися перемогою демократів [12, с. 227].

Під розділеним правлінням, окрім 83-го конгресу, пройшло президентство Ейзенхауера. За нього в США протягом наступних шести років партія республіканців контролювала Білий дім, демократів — Капітолій. Період 1950-х років ознаменувався таким правлінням. Саме з середини 1950-х р. сформувалась модель розділеного контролю над виконавчою й законодавчою владою між основними партіями. У Білому домі залишаються республіканці, а в Капітолії — демократи. У процесі роботи 86-го конгресу

Д. Ейзенхауер двічі наклав вето на законопроекти щодо житлового будівництва і таким чином запобіг сутичкам з боку партій. Досвід президента дозволив уникнути серйозних конфліктів у законодавчому процесі, разом із тим не зменшив значення присутності в Капітолії опозиційної партії.

Виходячи із післявоєнного досвіду США, наявність стабільної двопартійної системи може сприйматись як одна з умов формування розділеного правління. Проте його важко віднести до основних факторів. Цілком справедливо, що деякі вчені пов'язували розділе-

не правління в США з явищем зниження сили американських партій. На думку М. Уотенберга, воно стало одним із найважливіших його "побічних продуктів" [19, с. 50]. Свою роль у нових тенденціях відіграє поступове стирання чітких обрисів між позиціями партій, як це було в період "Нового курсу" Ф.Рузвельта.

Багато соціально-економічних проблем держави не знайшли адекватного вирішення під час розділеного правління. Поразка кандидата республіканської партії на президентських виборах 1960 р. і перемога Дж. Кенеді, який запропонував програму "нових рубежів", що ввібрала ідеї демократичної опозиції в Конгресі. У цей час як ніколи лунали голоси людей, що перебували на периферії політичного процесу, а саме: молодих, чорних, жінок. Під тиском масового демократичного руху в США відбувся новий поворот у практиці соціального лібералізму.

Починаючи з виборів 1968 р. і до завершення ХХ ст., триває етап зміцнення в системі державного управління США "ери розділеного правління", у межах якої президентство Картера і початок діяльності Клінтона визначають як аберацію.

У другій половині ХХ — початку ХХІ ст. нормою стає робота трьох-чотирьох конгресів підряд в умовах розділеного правління. До кінця 1980-х років центральне місце у дослідженні займає теорія відповідального партійного правління, що визначала важливу функцію інтеграції державного механізму в умовах розподілу функцій між гілками влади для забезпечення їх ефективної діяльності.

## ВИСНОВОК

Повторення розділеного правління в різні періоди американської історії, незалежно від видів партійних систем, відмінностей між самими партіями, мінливого соціально-економічного контексту, свідчить про наявність основних умов для його виникнення. Принципова можливість даної ситуації в США закладена в їх конституційному механізмі, заснованому на розподілі влади і незалежності один від одного виборів президента, сенаторів і членів палати представників американськими громадянами. При цьому обрання глави держави забезпечує широка передвиборча комісія, тим часом як вибори конгресменів будуються на більш вузькій електоральній базі з врахуванням місцевих інтересів.

Т. Мотренко підкреслює, що роль політиків у такому процесі була досить важливою і, крім того, до їх основних функцій належали: розроблення державної політики, взаємодія з громадськістю, координація дій з парламентом, представлення законопроектів, управління програмами, нагляд за впровадження політики [3, с.31].

"Розділене голосування" електорату робить неможливим реалізацію принципу відповідальності партійного правління, із яким теорія пов'язувала ефективність президентського керів-

ництва й діяльність державного механізму в цілому, пропонуючи нову форму влади. За розділеного партійного контролю формування внутрішньополітичного курсу президентом, який традиційно сприймається як головний законодавець, перебуває під серйозним впливом дії фракції більшості в Капітолії, хоч керівник виконавчої влади зберігає лідерство у визначенні законодавчої програми, яка передається на розгляд конгресменів. У окремих випадках опозиція в Капітолії здатна взяти на себе функції головної партії, що визначає бачення і вирішення проблем країни. Інколи опозиція може добитися значного обмеження прав виконавчої влади у важливих сферах життєдіяльності суспільства, прикладом є період перебування при владі Р. Ніксона.

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Не викликає сумнівів, що під час аналізу основ виникнення розділеного партійного контролю в США не можна обійти моменти інституційного характеру, еволюцію електорального характеру. Не менш важливим є вивчення тенденцій подальшого розвитку суспільства не тільки у певний період, але й у перспективі. Осмислення феномена розділеного правління в історії потребує, на наш погляд, урахування виниклих у країні соціально-економічних і культурно-політичних змін, пов'язаних з її переходом на стадію постіндустріального розвитку.

### Література:

1. Fiorina M. P. An Era of Divided Government / Ed. by Gillian Peele and others // *Developments in American Politics*. — Oxford: Oxford Univ. Press, 1990. — P. 324—354.
2. Кондратюк Т.В. Система державного управління США та її економіко-статистична визначеність / Т.В. Кондратюк // *Статистика України*. — 2008. — №1. — с. 108—113.
3. Мотренко Т. Сучасний досвід організації державної служби в зарубіжних країнах / Т. Мотренко // *Вісник державної служби України*. — 2007. — №2. — С. 24—37.
4. Мельников О.Ф. Кар'єра в системах державної служби різних країн / Мельников О.Ф. // *Науково-виробничий журнал "Держава та регіони"*, Серія: "Державне управління". — 2008. — № 1. — С. 130—140.
5. Шутенко О.А. Особливості становлення теорії державного управління в США [Електронний ресурс] / Шатенко О.А. // *Електронне фахове видання "Державне будівництво" ХРІДУ НАДУ*. — 2008. — №2. — Режим доступу до статті: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/5/09.pdf>
6. Шевченко Т.А. Політична система США / Т.А. Шевченко, В.М. Запара // *Вісник Національної академії державного управління*. — 2005. — №3. — С. 377—380. — (Політологія і право).

7. Тищик Б. Перша чинна Конституція світу — історія прийняття (до 220-річчя Конституції США) / Б. Тищик, О. Ригіна // *Право України*. — 2007. — №8. — С. 137—140.

8. Шамраєва В.М. Функціонування державної служби в США [Електронний ресурс] / Шамраєва В.М. // *Електронне фахове видання "Державне будівництво" ХРІДУ НАДУ*. — 2007. — №1. — Режим доступу до статті: [http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/n\\_1\\_2007/doc/5/04.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/n_1_2007/doc/5/04.pdf).

9. Желих Н.М. Закордонний досвід взаємодії гілок державної влади (Великобританія, Франція, Німеччина, США) [Електронний ресурс] / Желих Н.М. // *Електронне фахове видання НАДУ "Державне управління: теорія і практика"*. — 2008. — №2 (8). — Режим доступу до статті: [http://www.academy.gov.ua/ej8/doc\\_pdf/zhelyh.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej8/doc_pdf/zhelyh.pdf)

10. Kenneth Prewitt *An Introduction to American Government* / Prewitt Kenneth. — Fifth edition. — New York: Harper & Row, 1987. — 598 p.

11. David A.M. Peterson *Electoral mandates in American Politics* / David A.M. Peterson, James A. Stimson, Lawrence J. Grossback // *British Journal of Political Science*. Cambridge University Press. — October 2007. — Tome 37, part 4. — P. 711—730.

12. Anthony M. Bartelli *Demanding information: think tanks and the US Congress* / Anthony M. Bartelli and Jeffrey B. Wenger // *British Journal of Political Science*. — Cambridge University Press. — April 2009. — Tome 39, part 2. — P. 225—242.

13. Власова М.А. От фракции к партии (1793—1796) / Власова М.А. // *Политические партии в новое время*. — М., 1981. — С. 103—111.

14. Журавлева В.Ю. Президент и Конгресс: перетягивание "каната власти" / Журавлева В.Ю. // *США: экономика, политика, культура*. — 2005. — №10. — С. 21—42.

15. Мишин А.А. *Государственное право в США: [монографія]* / Мишин А.А. — М.: Наука, 1976. — 202 с.

16. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США / Мишин А.А. — М., 1984. — 190 с.

17. Саломатин А.Ю. *История государства и права в США, конец XVIII — XIX вв. (от войны за независимость до завоевания экономического лидерства): учебное пособие* / Под ред. А.В. Малько. — М.: Юристъ, 2006. — 192 с.

18. Ефимов А.В. *Очерки истории США. От открытия Америки до окончания гражданской войны* / Ефимов А.В. — издание 2-е. — М.: Государств. учебно-педагог. издательство министерства просвещения, РСФСР, 1958. — 438 [1] с.

19. Wattenberg M. *The Republican Presidential Advantage in the Age of Party Disunity* / Wattenberg M. // *The Politics of Divided Government*. — 1991. — P. 39—55.

*Стаття надійшла до редакції 18.02.2010 р.*