

Кісель Юрій Григорович

Неформальні об'єднання в Конгресі США: досвід для України

УДК 342.53(73:477)

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2021-2.17>

Кісель Юрій Григорович
аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президенті України
вул. Антона Цедіка, 20,
Київ, Україна

Стаття присвячена розгляду історії створення, організації діяльності та впливу на законодавчий процес таких неформальних об'єднань, створених у Конгресі США, як організації-члени Конгресу (Congressional Member Organizations, CMOs) в Палаті представників та неформальні групи членів у Палаті представників, Сенаті та в обох палатах Конгресу. З'ясовано, що функціонування неформальних об'єднань – явище, притаманне всім демократичним парламентам, у результаті якого обговорюються найгостріші питання політики і держави в колі однодумців. Розглянуто позитивні та негативні впливи неформальних об'єднань у парламенті на політичний процес. Визначено сучасну роль кокусів (англ. caucus) – зібрань прихильників або членів політичної партії чи політичного об'єднання. Визначено роль і значення неформальних об'єднань у діяльності обох палат Конгресу США. Встановлено, що традиційним для конгресменів США є проведення неформальних зібрань для просування спільних інтересів за межами офіційного комітету і політичних партійних систем; членство в них розглядається як засіб реалізації їхньої лобістської діяльності. Розкрито еволюцію розвитку неформальних об'єднань у Конгресі США, починаючи з 1812 року. З'ясовано, що з 60-х рр. XX ст. Демократична дослідницька група (DSG), Група по середам і Група позапартійних членів Конгресу за мир через право (MCPL) були єдиними неформальними групами-членами в Конгресі, які досягли стійкого статусу в рамках законодавчої організації і набули тенденції на зростання. З'ясовано, що з 80-х рр. XX ст. неформальні об'єднання в Конгресі США набули статусу організацій законодавчої служби (Legislative Service Organizations, LSOs), що дало їм право діяти як юридична особа на умовах правомочних (визнаних) організацій-членів (Eligible Congressional Member Organizations, ECMOs), які мають чітко визначені повноваження. Охарактеризовано категорії неформальних організацій-членів: внутрішньо-партійність, особисті інтереси, промисловість, регіональний рівень, рівень штату/округу, рівень національної меншини. Наведено приклад українського кокусу Конгресу (Congressional Ukrainian Caucus, CUC) як двопартійного об'єднання в Палаті представників Конгресу США.

Метою дослідження є узагальнення наукових поглядів на проблему створення і функціонування неформальних об'єднань у Конгресі США, їх впливу на законодавчий процес та використання досвіду в діяльності Верховної Ради України.

Результати аналізу можуть бути використані під час роботи Комітетів Верховної Ради України в процесі модернізації їхньої діяльності, навчальному процесі з підготовки фахівців до діяльності в представницьких органах влади різних рівнів.

Ключові слова: неформальні об'єднання у парламенті, кокус, парламент.

Вступ. Помітною тенденцією функціонування Верховної Ради України є формування і вплив на процес прийняття рішень (поряд із формальними структурами – фракціями, комітетами, підкомітетами) неформальних утворень, до яких, як правило, зараховують окремі угруповання депутатів у межах діючих партійних фракцій, а також позафракційні угруповання, міжфракційні угруповання (на кшталт блоків) тощо [1]. Характерно, що функціонування неформальних об'єднань – явище, притаманне усім демократичним парламентам, що відображає тенденцію політичного плюралізму в межах представницьких і законодавчих органів влади, агрегацію чисельних підходів до опрацювання рішень, які збалансовано будуть відповідати інтересам суспільства. Втім, як показує практика, неформальні об'єднання можуть мати як позитивні, так і негативні впливи на політичний процес, враховуючи включення в систему інтересів під час обговорення питань як загальносуспільного, так і особистісного спрямування. Це зумовлює необхідність регулювання діяльності неформальних об'єднань з урахуванням кращих практик функ-

ціонування парламентів як представницьких органів влади, що довели свою стабільність у системі демократичної організації суспільства.

Мета та завдання. Метою статті є узагальнення наукових поглядів на проблему створення і функціонування неформальних об'єднань у Конгресі США, їх впливу на законодавчий процес та використання досвіду для діяльності Верховної Ради України. Основні завдання дослідження – уточнити поняття «кокус» у Конгресі США, охарактеризувати історію становлення неформальних об'єднань у Конгресі США та їх роль на різних етапах розвитку, визначити позитивні та негативні впливи неформальних об'єднань у парламенті на політичний процес, визначити категорії неформальних організацій-членів у Конгресі США та можливість їх створення у Верховній Раді України.

Методи дослідження. Формування уявлень про неформальні об'єднання, створені в Конгресі США, забезпечено такими методами дослідження: функціональний аналіз – із метою визначення ролі і значення неформальних об'єднань у діяльності обох палат Конгресу США – у Сенаті та в Палаті

представників; теоретичний аналіз – для визначення сутності та цілей неформальних об'єднань у демократичних парламентах; порівняльний аналіз – окреслення історії становлення та розвитку неформальних об'єднань у Конгресі США та можливість застосування деяких категорій неформальних об'єднань у Верховній Раді України; системний аналіз – для характеристики формування регуляторних норм у процесі реалізації адміністративної діяльності Конгресу США; структурно-функціональний аналіз – для визначення структурних елементів демократичних парламентів, таких як неформальні об'єднання; логіко-зіставний аналіз – для характеристики правової бази, що регулює діяльність неформальних об'єднань у Конгресі США.

Результати. На особливий інтерес у нашому дослідженні заслуговує організація неформальних об'єднань у Конгресі США, що, функціонуючи з ініціативи конгресменів, підпорядковуються водночас – відповідно до традицій або ствердженої регуляції – певним нормам своєї діяльності. У колі нашої уваги – сучасна роль *організацій-членів Конгресу* (Congressional Member Organizations, CMOs) в Палаті представників, а також *неформальних груп членів* у Палаті представників, Сенаті та в обох палатах Конгресу. Як правило, ці групи називаються кокусами¹, хоча більш слушним є сприйняття цих утворень як неформальних організацій-членів, на відміну від офіційних партійних кокусів.

Члени Палати представників і Сенату можуть формувати ці групи і брати участь в їхній діяльності з різних причин. Зокрема, діяльність таких груп може пояснюватись політичними орієнтирами або бути зумовленою ситуативними міркуваннями. Групи дозволяють їх членам обмінюватися інформацією та ідеями, а також можуть сприяти взаємодії учасників, якщо інші шляхи контактів обмежені. Деякі групи можуть бути зареєстровані в Комітеті з питань адміністрації Палати представників як Організація-член Конгресу (СМО), що дозволяє їм як членам Палати представників використовувати деякі особисті офісні ресурси на підставі законодавчої підтримки члена конгресу. Оскільки Сенат не має процесу реєстрації груп-членів, СМОs можуть включати до своїх членів і сенаторів. Неформальні організації-члени, які не зареєстровані в Комітеті з питань адміністрації Палати представників (у тому числі в Сенаті), називаються неформальними групами-членів. Термін «неформальна організація-член» використовується в разі посилання як на СМОs, так і на неформальні групи членів.

Враховуючи, що функціонування неформальних об'єднань не є тільки сучасним явищем, на увагу заслуговує історія їх виникнення з аналізом формування регуляторних норм у процесі реалізації адміністративної діяльності Конгресу США.

Так, традиція конгресменів проводити неформальні зібрання для просування спільних інтересів за межами офіційного комітету і політичних партійних систем була започаткована в США від найбільш ранньої історії країни. Прикладами формування таких груп в Конгресі можна вважати, наприклад, т.зв. «Яструбів війни» і «Невидимих», діяльність яких сприяла оголошенню війни проти Великої Британії 1812 року [2, р. 36]. У 1833 році кілька членів Конгресу сформули Товариство помірності, щоб виступати за утримання від алкогольних напоїв, і ця група залишалася активною до 1899 року [1, р. 36–37]. У 1840-х роках група аболіціоністів як неформальна група Конгресу працювала в напрямі заборони і відміни рабства [2, р. 38–39].

Одним із видатних неформальних утворень Конгресу США середини ХХ століття стала заснована в 1959 році Демократична дослідницька група (DSG), яка вважається багатьма спостерігачами першою сучасною неформальною організацією-членом. Вона була сформована помірними і ліберальними демократами Палати представників для протидії впливу південних консервативних демократів, які очолювали на той час багато комітетів [3]. На організаційних зборах групи у 1959 році були присутні 40 членів. На початку 1970-х років кількість DSG становила 170 членів, в середині 1970-х рр. – приблизно 225 членів, в 1980-х роках – до 250 членів, що сплачували внески [3].

Спочатку зустрічі DSG були зосереджені на проведенні брифінгів із законодавчих питань для конгресменів і розробки стратегії щодо незавершеного законодавства. Пізніше DSG, отримавши вплив у Палаті, використовувала оплачуваний персонал для створення дослідницьких та політичних аналізів. Брифінги співробітників DSG та інформація про заплановані голосування в залі стали важливим матеріалом для багатьох членів групи, особливо тих, хто не належав до комітету з законодавства [3].

Провідний дослідник Конгресу таким чином описав вплив DSG на законодавчий процес: «Співробітники DSG на брифінгах та інформації про заплановане законодавство в залі заповнили інформаційний вакуум, залишений лідерами партій. Навіть республіканці підписувалися на законодавчий звіт DSG для детального, збалансованого опису законопроектів і поправок, запланованих для обговорення в залі, а також для інформації про правила, що встановлюють умови дебатів. До 1977 року 37 відсотків членів Палати представників і 66 відсотків законодавчих помічників,

¹ Кокус (англ. caucus) – зібрання прихильників або членів політичної партії чи політичного об'єднання. Найбільшого поширення кокуси набули в США та країнах Британської спідружності.

опитаних Комісією з адміністративного огляду Палати представників, повідомляли, що значною мірою покладалися на матеріали DSG для інформації про законодавство, заплановане для обговорення. Навіть більшість помічників законодавців використовували інформацію про DSG для роботи в комітетах та для того, щоб бути в курсі публічних питань» [2, р. 1].

У 1963 році 14 поміркованих і ліберальних республіканських конгресменів-початківців Палати представників на чолі з Ф. Бредфордом Морсом сформували «Групу по середах», щоб служити форумом для обміну інформацією про чинне законодавство. Його членство пізніше зросло приблизно до 30 членів. У 1966 році сенатори Джейкоб Джавіц, Джозеф Кларк і Джордж Макговерн і конгресмен Палати Роберт Кастенмайер об'єднали позапартійних членів Конгресу за мир через право (MCPL) з метою просування своїх поглядів на зовнішню і оборонну політику з приводу ескалації конфлікту у В'єтнамі. Один з її членів, конгресмен Пол МакКлоскі, заявив: «... значна функція, яку виконує об'єднання, полягає в тому, що воно дає нам джерело знань і можливість для самоінформування поза офіційною роботою комітету <...> По суті, це повстанська організація. Ми повстаємо проти тісних зв'язків між адміністрацією та головами комітетів, які мають монополію на інформацію» [4, р. 631].

Втім, якщо на етапі 1960-х рр. Демократична дослідницька група (DSG), Група по середах і Група позапартійних членів Конгресу за мир через право (MCPL) були єдиними неформальними групами-членами в Конгресі (які досягли видимого та стійкого статусу в рамках законодавчої організації), протягом подальших десятиліть чисельність таких утворень набула тенденції на поступове, але неухильне зростання. Якщо створення т.зв. Конференції конгресменів Великих озер в 1970 році і Конгресу Чорного кокусу (CBC) в 1971 році збільшило кількість неформальних організацій-членів до п'яти [5], то вже до 1980 року кількість неформальних організацій-членів зросла до 59, не враховуючи класових клубів. Дослідники пов'язують це з тим, що для кола конгресменів, які вважали, що чинні інституційні механізми перешкоджають їхнім особистим або політичним цілям (коли члени комітетів значною мірою мали дотримуватися і поважати норми старшинства, стажування та законодавчої спеціалізації в рамках комітетної системи), неформальні організації-члени надавали альтернативну систему політичної роботи, яка забезпечувала більші можливості для індивідуальної спеціалізації в політиці, формування інтересів учасників групи та роботи з колегами-одномумцями [2, р. 19; 4, р. 633].

На увагу заслуговує й специфіка 1970-х років, пов'язана з кардинальними змінами в системі

зовнішньої і внутрішньої політики держави (від пошуків завершення війни у В'єтнамі до налагодження взаємодії державних структур із суспільством в умовах активних антивоєнних рухів), що зумовлювало активізацію ролі Конгресу в політичних процесах Сполучених Штатів. Наступним таким періодом стали 1990-ті роки, що виявили необхідність в умовах формування нового світового порядку активного включення Конгресу в процес опрацювання політики. Так, саме 1970-ті і 1990-ті роки стали особливими етапами в процесі становлення та розвитку неформальних об'єднань у Конгресі із зусиллями конгресової адміністрації врегулювати та унормувати їх діяльність.

Оскільки кількість неформальних організацій-членів зростала протягом 1970-х років, кілька членів і політичних організацій закликали до регулювання цих груп, стверджуючи, що вони діяли значною мірою поза досяжністю правил етики і не підлягали будь-якому прямому нагляду Конгресу [6]. У вересні 1977 року Комісія з адміністративного нагляду Палати представників закликала неформальні групи-члени «нести відповідальність за витрати державних коштів». Для досягнення цієї мети комісія сформувала рекомендації для неформальних організацій-членів, загалом створила рекомендовані критерії для груп, які прагнуть визнання Палатою представників із здобуттям статусу організацій законодавчої служби (Legislative Service Organizations, LSOs) [7]. У липні 1979 року Комітет із питань адміністрації Палати представників видав перші правила, що мали регулювати діяльність неформальних груп-членів як організацій законодавчої служби. Вони надавали право неформальним групам-членам отримувати виплати на найм допоміжного персоналу, надбавки за офіційні витрати, офісні приміщення, обладнання тощо [7].

Втім, оскільки LSOs не потрапляли під дію правил Палати представників щодо витрат державних коштів, кілька експертних організацій стверджували, що зазначені організації можуть завадити діяльності Палати [8, р. 8]. Одна позаконгресова організація, зокрема, повідомляла Комітет із питань адміністрації Палати представників про те, що законодавцям і їх штабам заборонено робити особисто, тепер вони в змозі діяти як група. Зокрема, неформальні групи Палати можуть отримувати необмежену суму коштів від лобістських груп з особливими інтересами; вони можуть не повідомляти про надходження від заходів зі збору коштів як внесків на кампанію, можуть отримувати внески від іноземних урядів, нетендерні гранти від федеральних агентств тощо. Всі ці заходи, якщо б вони проводились конгресменом індивідуально, явно були б заборонені правилами Палати представників або федеральним законодавством [6].

У вересні 1981 року Комітет із питань адміністрації Палати представників сформував спеціальний підкомітет із питань організації законодавчої служби. У жовтні 1981 року підкомітет провів слухання і прийняв кілька рекомендацій щодо регулювання LSOs, які включали, зокрема, такі положення: організаціям (LSOs) заборонялось отримувати доходи або внески як готівкою, так і в натуральній формі з будь-якого джерела (крім Конгресу або його членів, або зі своїх особистих рахунків), за винятком можливості скористатися перевагами освітніх стажувань, стипендій або волонтерських програм (коли програми в першу чергу приносять освіту інтернам, членам наукових співтовариств або волонтерам). LSOs могли поширювати будь-який звіт, аналіз або інші дослідницькі матеріали, підготовлені іншими особами, якщо особистість особи або організації, яка є автором роботи, розголошується повністю [7].

Протягом 1980-х і на початку 1990-х років кількість неформальних організацій-членів Палати представників, як правило, продовжувала збільшуватися, хоча кількість LSOs залишалася досить стабільною. У 1990 році, на рівні 101-го Конгресу, наприклад, було зареєстровано 30 LSOs і 63 неформальні групи членів Палати представників [6]. Окремі конгресмени та політичні організації в той же час ставили під сумнів фінансову сумлінність певних LSOs, стверджуючи, що поквартальні фінансові звіти, які подавалися цими структурами, були неповними, оманливими або подавалися із запізненням. При цьому ці групи не стикались із будь-якими санкціями за порушення норм фінансування з боку Палати представників [9].

Окремі конгресмени та політичні організації активно виступали проти зв'язків LSOs із зовнішніми групами та афілійованими фондами, стверджуючи, що ці відносини мають сумнівний характер. Схожу позицію висловлювали ЗМІ, звертаючи увагу на прояви непотизму та кронізму у призначенні витрат та кадрових рішеннях LSOs, використання ними коштів платників податків на цілі, які зазвичай заборонені або вимагають попереднього схвалення [10; 11]. Деякі дослідники висловлювали занепокоєння щодо децентралізаційного впливу LSOs на процес формування політики Конгресу [12, р. 253–260].

У відповідь на занепокоєння політиків і громадськості з приводу фінансової діяльності LSOs Комітет із питань адміністрування Палати представників видав у серпні 1993 нові вимоги до фінансового обліку організацій, що почали діяти з 1 січня 1994 року. Нові правила:

- підпорядкували фінансове управління LSOs Офісу фінансів Палати представників (усунення окремих банківських рахунків LSO за межами Конгресу), включаючи ваучери на заробітну плату та витрати;

- зобов'язали LSOs (починаючи з січня 1994 року) подавати запропоновані бюджети в сукупності з іншими документами, включаючи заяву про мету діяльності та список усіх працівників та членів організації;

- підпорядкували співробітників LSOs правилам етики Палати представників;

- зобов'язали LSOs подати річні звіти, що розкривають грошові витрати організації [13, р. 94].

Зміна керівництва Палати представників і партійного контролю після виборів 1994 року зумовила подальші реорганізаційні зміни щодо організацій-членів Палати представників шляхом ліквідації LSOs та створення CMOs. На той час нараховувалось 28 LSOs, причому 16 з них мали офісні приміщення Палати, в першу чергу, в офісних будівлях Форд Хауз (Ford House). 6 грудня 1994 року новообраний спікер Палати представників Ньют Гінгріч оголосив, що Республіканська конференція Палати представників прийняла резолюцію про заборону LSOs. Члени Палати представників, як і раніше, могли формувати групи для своїх цілей, але без їх інституційного фінансування [7]. Деякі дослідники Конгресу припускають, що ліквідація LSOs, зокрема, допомогла спікеру Гінгрічу централізувати контроль у Палаті. Як стверджує один із дослідників, усунення LSOs ліквідувало одну з інституційних перешкод для досягнення більш ієрархічної структури Конгресу, після чого посилене політичне значення набували лідери партій та конференції. Так, ліквідація автономних і підприємницьких суб'єктів, таких як LSOs, повністю відповідала досягненню більш централізованої і раціоналізованої Палати представників [13, р. 95].

Слід зазначити, що конгресмени з нової партії меншості та члени існуючих на той час LSOs, включаючи Демократичну дослідницьку групу, Чорний кокус Конгресу, Іспаномовний кокус Конгресу, кокус Конгресу з питань жінок, виступили проти розпуску LSOs. Більше 150 членів Демократичної дослідницької групи, яка мала 18 штатних працівників і бюджет у розмірі 1,6 мільйона доларів у 1993 році, підписали лист у грудні 1994 року до новообраного спікера, стверджуючи, що заборона LSOs була «спробою цензури протилежних поглядів та запереченням основного джерела інформації для партії меншості, коли починається жорсткий законодавчий графік» [14]. Втім, незважаючи на зазначене, LSOs були ліквідовані шляхом прийняття відповідних рішень Палатою представників 104-го Конгресу, орієнтованих на скасування попередніх сертифікатів LSOs із вимогою цим структурам припинити фінансові витрати та звільнити офіси [15].

Водночас 8 лютого 1995 року комітет з адміністрації Палати представників видав нові положення, що визначили статус *організацій-членів Конгресу* (CMOs) та регулювали їх діяльність.

Зокрема, констатувалось, що СМО – це «неформальна організація членів, які користуються офіційними ресурсами для здійснення спільної діяльності.... [Вона] не має окремої корпоративної або юридичної ідентичності, крім Членів, які її утворюють <...> [Це] не є органом, що працевлаштовує, і жоден персонал не може бути призначений або СМО, або від імені. СМО не може мати окремих офісних приміщень» [16].

Ініціатори формування СМО мали вказати назву організації, заяву про мету, прізвища та зайнятість посадовців, а також ім'я будь-якого особистого співробітника (включаючи спільних співробітників), призначених для роботи над питаннями СМО. Учасники не могли використовувати кошти зі своїх офіційних надбавок для підтримки діяльності СМО або надавати свої відверті кредити СМО. Групи не могли приймати кошти або ресурси з зовнішніх груп або окремих осіб для підтримки своєї діяльності. Тим не менш конгресмени могли використовувати для цієї мети свої власні кошти [16].

Більшість (а саме 23 з 28 СМОs) були реорганізовані та продовжували працювати або як неформальна група членів (8), або як СМО (15). Чотири LSOs були розформовані, в тому числі один став приватною некомерційною організацією, а інший передав свої дослідницькі обов'язки на Республіканську конференцію Палати представників. Ще один LSO був поглинутий Демократичним кокусом Палати представників [17, р. 77; 18].

Деякі сучасні політичні оглядачі вважали, що заборона LSOs у 1995 році, можливо, сигналізувала про кінець, або, принаймні, значне скорочення кількості, ролі та впливу неформальних організацій-членів Конгресу. Натомість кількість СМОs та неформальних груп членів наприкінці 1990-х і на початку 2000-х років продовжувала зростати. Це свідчить про те, що, незважаючи на обмеження щодо засобів підтримки цих організацій, вони зберегли важливу роль у процесі формування політики Конгресу. Так, показово, що протягом останніх десятиліть чисельність СМОs та неформальних груп-членів різних типів збільшилася більше, ніж удвічі з 350 структур у Конгресі 108-го скликання (2003–2005) до 854 у Конгресі 115 (2017–2019) скликання [7]. Показовим є й збереження впливів зазначених організацій, причому багато членів Конгресу продовжують вважати свою участь у неформальних групах членів та СМОs вигідною для досягнення своїх законодавчих та представницьких цілей.

Неформальні організації-члени, як показує досвід 2000-х і 2010-х років, продовжували існувати як форуми для обговорення ідей та потенційної діяльності, пов'язаної з державною політикою або представницькими міркуваннями. Групи можуть брати участь у законодавчій діяльності (виступати із законодавчою ініціативою або на

підтримку/непідтримку законодавчих ініціатив), забезпечувати навчання членів та персоналу групи з політичних питань або генерувати більш широку обізнаність громадськості з цих питань. Групи часто проводять регулярні зустрічі членів або співробітників із метою обміну інформацією та розробки законодавчої стратегії. Багато неформальних організацій-членів також запрошують зовнішніх спікерів і групи підтримки своїм членам [2, р. 80–109; 19]. Деякі неформальні організації-члени можуть мати порівняно 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 узагальненій сфері політики.

Так, чимало конгресменів розглядають свою участь у неформальних групах або заходах СМОs як засіб реалізації або виборчих, або політичних цілей через гнучкість і широкі можливості їх функціонування. Узагальнюючи, зокрема, функціональну спроможність і переваги неформальних організацій-членів, дослідники, акцентують на тому, що такі організації в змозі:

- діяти і бути сформованими без попереднього прийняття спеціального законодавства або зміни норм Палати представників, Сенату або партії;
- регулювати (за потреби) своє членство з метою досягнення окреслених своїх цілей;
- збільшувати функціональні повноваження членів із метою бути залученим до розв'язання значної кількості питань за відсутності обмежень щодо кількості груп, які можуть існувати, або кількості груп, до яких може приєднатися учасник;
- служити засобом вирішення питань і політичних розбіжностей між комітетами, партіями або двома палатами;
- забезпечувати можливість комплексного та скоординованого підходу до питань, щодо яких юрисдикція комітету незрозуміла або фрагментована;
- проводити брифінги та використовувати інші засоби для надання членам інформації та аналізу з питань, що становлять інтерес;
- привертати увагу політиків і громадськості до питань, які, на думку членів групи, необхідно вирішувати;
- посилювати комунікативні відносини членів групи з виборцями певних округів [20–22].

Досвід функціонування неформальних організацій водночас дає змогу дослідникам виокремлювати (поряд із перевагами) певні недоліки діяльності цих структур із погляду на суспільні інтереси в політичному процесі. Зокрема, дослідники стверджують, що неформальні організації-члени стали настільки численними (через процес формування майже з кожної окремої проблеми), що їх здатність ефективно впливати на діяльність Конгресу

стає дедалі більше сумнівною. Серед проблемних аспектів зазначеного:

- здатність неформальних об'єднань створювати конкуренцію з формальним керівництвом та структурою комітетів та їхніми функціями;
- перешкоджати законодавчому процесу або навіть підривати його через фрагментацію процесу реалізації політики Конгресу;
- сприяти певним особливим інтересам через надмірну роль неформальних підходів у законодавчому процесі;
- породжувати конфлікт інтересів серед конгресменів через формальні законодавчі права в одних і тих самих суб'єктних сферах, на які поширюється неформальна організація (тобто з'являючись одночасно представником і критиком одного й того ж питання);
- впливати на негативний імідж Конгресу як органу, що перебуває під надмірним впливом особливих інтересів [12; 13; 21].

Зазначене, як вважається, стало підґрунтям нових спроб законодавців унормувати діяльність неформальних утворень із виокремленням серед них, починаючи з 114-го Конгресу (2015–2017), т.зв. правомочних (визнаних) організацій-членів (Eligible Congressional Member Organizations, ESMOs) як доволі вузького кола формувань із поширеними повноваженнями. Члени таких організацій набули змогу призначати персональний офісний персонал для роботи від імені ESMOs та перераховувати призначені їм (представницькі) кошти як членів Палати на заробітну плату та витрати для цих працівників на спеціальний рахунок Палати щодо ESMOs. Щоб претендувати на статус ESMOs, група мала бути зареєстрованим СМОs у попередньому Конгресі за умов реалізації низки вимог: наявність спільних співробітників, принаймні з 15 офісів членів Палати представників; призначення одного члена Палати представників адміністратором групи; виконання принаймні трьома співробітниками Палати роботи від його імені. Починаючи з 2015 року Комітет із питань адміністрації Палати представників ствердив список правомочних організацій-членів (ESMOs) для певних СМОs, кількість яких на період 2017–2019 становила чотири структури [7].

Втім, як стверджують дослідники, правомочність (визнаність) неформальних організацій може пов'язуватись не тільки із здобуттям ними особливого статусу, а й із визнанням напрямом діяльності, який традиційно зумовлює вагомість структури в системі політичних впливів. Загалом дослідники виокремлюють шість категорій неформальних організацій-членів, хоча деякі з них можуть мати свою специфіку, що ускладнює їх сприйняття через визначені категорії або, навпаки, класифікує у вимірі кількох категорій. Серед категорій неформальних організацій-членів вирізняють групи, орієнтовані на:

- внутрішньопартійність (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);
- регіональний рівень (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) [2, р. 31–35].

Так, конгресмени, які приєднуються до внутрішньопартійних організацій-членів, використовують, як правило, своє членство як форум для обміну інформацією та розробки законодавчої стратегії з колегами з партії, які поділяють їх політичну ідеологію. Вони, як правило, працюють над широким спектром питань, і їх участь у неформальному об'єднанні, «стає важливим фактором у встановленні порядку денного», привертаючи увагу до стратегічних напрямів політики [2, р. 87–92].

Організації-члени з особистих інтересів на прикладі кокусу спортсменів, як правило, зосереджуються на підвищенні обізнаності громадськості та Конгресу з конкретизованих питань (переважно внутрішньої політики, пропонуючи – через порядок денний – нові підходи до їх вирішення.

СМОs, які зосереджуються на питаннях, що представляють інтереси окремих галузей, таких як Конгресовий автомобільний кокус, Конгресовий суднобудівний кокус і Конгресовий сталевий кокус, як правило, залучають членів, які рішуче налаштовані просувати інтереси конкретизованого підприємства. Конгресмени часто розглядають своє членство як засіб реалізації лобістської діяльності, підвищуючи водночас обізнаність Конгресу щодо проблем галузі та розробки відповідної законодавчої стратегії.

Регіональні СМОs, такі як Коаліція Північно-Східно-Середнього Заходу в Конгресі або кокус Заходу в Конгресі, а також СМОs окремого штату/округу, таких як Каліфорнійська демократична делегація Конгресу, як правило, зосереджені на просуванні законодавчих ініціатив, які, на їхню думку, допоможуть відповідному регіону або штату (округу).

СМОs національної меншини (виборчої групи/округу), такі як Чорний кокус Конгресу, Іспаномовний кокус Конгресу або Іспаномовна конференція Конгресу, як правило, орієнтовані на обмін інформацією, підвищення обізнаності громадськості і Конгресу щодо проблем певних національних груп, реалізацію відповідної законодавчої ініціативи. Діяльність СМОs цього напрямку, як правило,

потрапляє під юрисдикцію більш ніж одного комітету. Окрім свідчень перед комітетами Конгресу та підготовки законопроектів і поправок, національні СМОs групи (округу) частіше, ніж інші організації, намагаються розмістити питання в законодавчому порядку денному, пріоритетно реалізувати відповідну їхнім інтересам політику [2, р. 96–100].

Прикладом зазначеного типу СМОs є й український кокус Конгресу (Congressional Ukrainian Caucus, CUC) як двопартійне об'єднання в Палаті представників Конгресу США, утворене 1997 року з місією побудови міцніших двосторонніх відносин між Україною та США. Завдяки співпраці з українською американською громадою, група надає підтримку Україні, починаючи від зусиль демократизації та ринково орієнтованих реформ і закінчуючи інформуванням членів Конгресу щодо подій в Україні [23].

У 2015 році було утворено Український кокус у Сенаті США (Senate Ukraine Caucus, SUC) – двопартійну групу підтримки України у Сенаті Сполучених Штатів Америки. Своїм завданням група визнає «посилення політичних, військових, економічних та культурних зв'язків між Сполученими Штатами та Україною». Серед питань, якими успішно опікується кокус (з погляду на реальні рішення Конгресу США), є військова та безпекова допомога Україні [24].

Висновки. Щодо неформальних угруповань сучасного Конгресу США, то їх впливовість на політику держави не викликає заперечення. З погляду дослідників і реальної практики, неформальні організації стали традиційною частиною законодавчого процесу Сполучених Штатів. Вони можуть створювати форуми для різних поглядів, нових ідей політики або більш конкретних складових проблем. Щодо функціонального спрямування неформальних організацій, то їх орієнтованість на суспільні інтереси зумовлюється значним колом регуляторних норм – від організаційних та етичних засад функціонування до фінансового контролю щодо їх діяльності.

Зазначена практика має враховуватись у процесі реформ парламентської діяльності в Україні, де на порядку денному залишаються подолання корупційних впливів на парламент, посилення відповідальності народних депутатів перед виборцями, пошук підходів до реалізації політики, яка слугуватиме соціально-економічному та політичному прогресу суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гошовська В.А. Парламентаризм : підручник / В.А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2016. 672 с.
2. Hammond S.W. Congressional Caucuses in National Policy Making. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 2001. 258 p.
3. Stevens A.G., Jr., Miller A.H., Mann T.E. Mobilization of Liberal Strength in the House, 1955–1970:

The Democratic Study Group. *The American Political Science Review*. 1974. Vol. 68, no. 2. P. 667–681.

4. Caldwell Ch.F. Government by Caucus: Informal Legislative Groups. *The Journal of Law & Politics*. 1989. Vol. V, no. 3. P. 625–655.

5. Barnett M.R. The Congressional Black Caucus. *Proceedings of the Academy of Political Science*. 1975. Vol. 32, no. 1 P. 34–50.

6. Congressional Member Organizations: Their Purpose and Activities, History, and Formation. August 11, 2015. URL: https://www.everycrsreport.com/files/20150811_R40683_ef389ae32c550903b3202cb85adcfbb95b70548b.html

7. Congressional Member Organizations (CMOs) and Informal Member Groups: Their Purpose and Activities, History, and Formation. Updated January 23, 2019. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40683.pdf>

8. Jacoby M. Republicans Ask GAO Audit of All Legislative Service Organizations. *Roll Call*. 1993. March 15. P. 8.

9. Mason D., Greenberg D. New House Rules: A Victory For Congressional Reform. URL: <https://www.heritage.org/political-process/report/new-house-rules-victory-congressional-reform>

10. Rodriguez P.M. GAO Wants to Probe House Caucuses. *The Washington Times*. 1993. June 30. P. A1, A10.

11. Rodriguez P.M. Groups Don't Play by Congress' Rules. *The Washington Times*. 1993. June 30. P. A1, A10.

12. Ripley R.B. Congress: Process and Policy. 3rd ed. New York: W.W. Norton & Company, 1983. 473 p.

13. Singh R. The Rise and Fall of Legislative Service Organizations in the United States Congress. *Journal of Legislative Studies*. 1996. № 2(2). P. 79–102.

14. Love A.A. LSO Money: Where Will It All Go? *Roll Call*. 1994. December 8. P. 1, 21.

15. Rules of the House, *Congressional Record*, vol. 141, part 1 (January 4, 1995), p. 469. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CRECB-1995-pt1/pdf/GPO-CRECB-1995-pt1-1-2.pdf>

16. Dilger R.J. Congressional Member Organizations: Their Purpose and Activities, History, and Formation. URL: https://www.everycrsreport.com/files/20100628_R40683_d24cfb3d49da21d4a94125b69ad652a7979ecabb.pdf

17. Gertzog I.N. Women and Power on Capitol Hill: Reconstructing the Congressional Women's Caucus. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2004. 197 p.

18. Cooper K.J. Cut Back, Caucuses Struggle to Go Forward. *The Washington Post*. 1995. March 23. P. A25.

19. Burgin E. Congress, Health Care, and Congressional Caucuses: An Examination of the Diabetes Caucus. *Journal of Health Politics, Policy and Law*. 2003. Vol. 28, no. 5. P. 789–820.

20. Hammond S.W., Mulholland D.P., Stevens A.G.Jr. Informal Congressional Caucuses and Agenda Setting. *Western Political Quarterly* 1985. Vol. 38, no. 4. P. 583–605.

21. Caldwell Ch.F. Government by Caucus: Informal Legislative Groups in an Era of Congressional Reform. *The Journal of Law & Politics*. 1989. Vol. V, no. 3. P. 625–655.

22. Victor J.N. , Nils Ringe N. The Social Utility of Informal Institutions: Caucuses as Networks in the 110th U.S. House of Representatives. *American Politics Research*. 2009. Vol. 37, no. P. 742–766.

23. Sawkiw, M. House of Representatives forms Congressional Ukrainian Caucus. Ukrainian National Information Service. URL: <http://www.ukrweekly.com/old/archive/1997/279714.shtml>

24. Matishak, M. (February 9, 2015). Senators launch Ukraine Caucus. *The Hill*. URL: <https://thehill.com/policy/defense/232192-senators-launch-ukraine-caucus>

REFERENCES:

1. Hoshovska V.A. et al (2016), Parlamentaryzm [Parlamentarizm], Press NADU, Kyiv, 672 p. [in Ukrainian].

2. Hammond S. W. Congressional Caucuses in National Policy Making. Baltimor, London: The John Hopkins University Press, 2001. 258 p.

3. Stevens A.G., Jr., Miller A.H., Mann T.E. Mobilization of Liberal Strength in the House, 1955–1970: The Democratic Study Group. *The American Political Science Review*. 1974. Vol. 68, no. 2. P. 667–681.

4. Caldwell Ch.F. Government by Caucus: Informal Legislative Groups. *The Journal of Law & Politics*. 1989. Vol. V, no. 3. P. 625–655.

5. Barnett M.R. The Congressional Black Caucus. *Proceedings of the Academy of Political Science*. 1975. Vol. 32, no. 1 P. 34–50.

6. Congressional Member Organizations: Their Purpose and Activities, History, and Formation. August 11, 2015. URL: https://www.everycrsreport.com/files/20150811_R40683_ef389ae32c550903b3202cb85adcfb95b70548b.html

7. Congressional Member Organizations (CMOs) and Informal Member Groups: Their Purpose and Activities, History, and Formation. Updated January 23, 2019. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40683.pdf>

8. Jacoby M. Republicans Ask GAO Audit of All Legislative Service Organizations. *Roll Call*. 1993. March 15. P. 8.

9. Mason D., Greenberg D. New House Rules: A Victory For Congressional Reform. URL: <https://www.heritage.org/political-process/report/new-house-rules-victory-congressional-reform>

10. Rodriquez P.M. GAO Wants to Probe House Caucuses. *The Washington Times*. 1993. June 30. P. A1, A10.

11. Rodriquez P.M. Groups Don't Play by Congress' Rules. *The Washington Times*. 1993. June 30. P. A1, A10.

12. Ripley R.B. Congress: Process and Policy. 3rd ed. New York: W.W. Norton & Company, 1983. 473 p.

13. Singh R. The Rise and Fall of Legislative Service Organizations in the United States Congress. *Journal of Legislative Studies*. 1996. № 2(2). P. 79–102.

14. Love A.A. LSO Money: Where Will It All Go? *Roll Call*. 1994. December 8. P. 1, 21.

15. Rules of the House, *Congressional Record*, vol. 141, part 1 (January 4, 1995), p. 469. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CRECB-1995-pt1/pdf/GPO-CRECB-1995-pt1-1-2.pdf>

16. Dilger R.J. Congressional Member Organizations: Their Purpose and Activities, History, and Formation. URL: https://www.everycrsreport.com/files/20100628_R40683_d24cfb3d49da21d4a94125b69ad652a7979ecabb.pdf

17. Gertzog I.N. Women and Power on Capitol Hill: Reconstructing the Congressional Women's Caucus. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2004. 197 p.

18. Cooper K.J. Cut Back, Caucuses Struggle to Go Forward. *The Washington Post*. 1995. March 23. P. A25.

19. Burgin E. Congress, Health Care, and Congressional Caucuses: An Examination of the Diabetes Caucus. *Journal of Health Politics, Policy and Law*. 2003. Vol. 28, no. 5. P. 789–820.

20. Hammond S.W., Mulholland D.P., Stevens A.G.Jr. Informal Congressional Caucuses and Agenda Setting. *Western Political Quarterly* 1985. Vol. 38, no. 4. P. 583–605.

21. Caldwell Ch.F. Government by Caucus: Informal Legislative Groups in an Era of Congressional Reform. *The Journal of Law & Politics*. 1989. Vol. V, no. 3. P. 625–655.

22. Victor J.N. , Nils Ringe N. The Social Utility of Informal Institutions: Caucuses as Networks in the 110th U.S. House of Representatives. *American Politics Research*. 2009. Vol. 37, no. P. 742–766.

23. Sawkiw, M. House of Representatives forms Congressional Ukrainian Caucus. Ukrainian National Information Service. URL: <http://www.ukrweekly.com/old/archive/1997/279714.shtml>

24. Matishak, M. (February 9, 2015). Senators launch Ukraine Caucus. *The Hill*. URL: <https://thehill.com/policy/defense/232192-senators-launch-ukraine-caucus>

Informal associations in the US Congress: experience for Ukraine

Kisiel Yurii Hryhorovych

Postgraduate Student
at the Department of Parliamentarism
and Political Management
National Academy for Public
Administration under
the President of Ukraine
Antona Tsedika str., 20,
Kyiv, Ukraine

The article examines the history of the creation, organization, and legislative influence of informal associations established in the US Congress as Congressional Member Organizations (CMOs) in the House of Representatives and informal groups in the House of Representatives, Senate, and both chambers of Congress. It has been found that the functioning of informal associations is a phenomenon common to all democratic parliaments, as a result of which the most pressing issues of politics and the state are discussed among like-minded people. The positive and negative influences of informal associations in the parliament on the political process are considered. The modern role of caucus is defined, caucus-gatherings of supporters or members of a political party or political association. The role and significance of informal associations in the activities of both palaces of the US Congress are determined. It has been established that it is traditional for US congressmen to hold informal meetings to promote common interests outside the official committee and political party systems; membership in them is seen as a way to implementing their lobbying activities. The evolution of the development of informal associations in the US Congress from 1812 to the present is revealed. It was found that since the 60s of the twentieth century. The Democratic Research Group (DSG), the Wednesday Group and the Non-Party Members of the Congress for Peace through Law (MCPL) were the only informal members of Congress that have achieved sustainable status within the legislative organization and have grown. It was found that since the 80s of the twentieth century. Informal associations in the US Congress have acquired the status of Legislative Service Organizations (LSOs), this gave them the right to act as legal entities under the legal conditions of Eligible Congressional Member Organizations (ECMOs), which have clearly defined powers. The categories of informal member organizations are characterized – internal party affiliation, particular interests, industry, regional level, state / district level, level of national minority. Examples of the Congressional Ukrainian Caucus (CUC) as a bipartisan association in the US House of Representatives are given.

The purpose of the study is to generalize scientific views on the problem of creation and functioning of informal associations in the US Congress, their impact on the legislative process and the use of experience in the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine.

The results of the analysis can be used: during the work of the Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine in the process of modernization of their activities; in the educational process of training specialists for activities in representative bodies of different levels.

Key words: *informal associations in parliament, caucus, parliament.*