

7. Ковач І.П. Регіональна політика та її інституції в Угорщині / І.П. Ковач // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / за ред. С. Максименка. – К.: Міленіум, 2001. – С. 152–153.

8. Лендъел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендъел // Регіональна політика в країнах Європи. Досвід для України / за ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – С. 72.

9. Керецман В. До проблеми правового регулювання регіонального розвитку в країнах Європи / В. Керецман. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/document/41834>.

10. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС // Проект Регіональне Врядування та Розвиток в Україні. – С. 45.

11. Горжелак Гжегож. Нова модель польської регіональної політики після децентралізації держави / Гжегож Горжелак. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euroreg>.

12. Чиркин В.Е. Государствование: учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1999. – С. 166.

Стаття надійшла 27 вересня 2010 р.

УДК 342.52

О.З. Панкевич

ДІЯЛЬНІСТЬ КОНГРЕСУ США В СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Аналізуються особливості реалізації конституційно-правових повноважень обох палат Конгресу США в сфері зовнішньої політики. Особлива увага у цьому контексті приділяється діяльності парламентських комітетів.

Ключові слова: зовнішня політика, Палата представників, Сенат, комітети палат Конгресу США.

Анализируются особенности реализации конституционно – правовых полномочий обеих палат Конгресса США в сфере внешней политики. Особенное внимание в этом контексте уделяется деятельности парламентских комитетов.

Ключевые слова: внешняя политика, Палата представителей, Сенат, комитеты палат Конгресса США.

The article analyzes the peculiarities of realizing the constitutional legal authorities of both US Congress Chambers in the field of foreign policy. Special attention is paid to the activity of parliament committees.

Key words: foreign policy, House of Representatives, Senate, Chamber committees of US Congress.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розбудови Української держави виокремлюються два завдання, що потребують якнайшвидшого вирішення: це вихід нашого суспільства з кризового стану, послідовне та ефективне впровадження у життя настанов Конституції України. Ці завдання органічно пов'язані між собою, оскільки очевидно, що вихід із кризи можливий лише за умови відповідної організуючої діяльності держави. Водночас зрозуміло, що держава зможе виконувати таку роль винятково за умови, що її діяльність у цьому напрямі буде науково обґрунтованою та повністю відповідатиме принципам і нормам Основного Закону.

Для вирішення цих завдань доцільним є звернення до досвіду державотворення високорозвинутих країн світу, насамперед, США.

Діяльність же (у тому числі – у зовнішньополітичній царині) вищого законодавчого органу США – Конгресу – є одним із найважливіших компонентів усього політичного процесу та функціонування державного механізму цієї країни. Відтак – заслуговує на особливу увагу.

Стан дослідження. Серед досліджень, тією чи іншою мірою присвячених діяльності американського парламенту, слід виокремити праці М. Безрукова та О. Безрукової, Б. Грайнера, Т. Джапарідзе, В. Журавльової, Девіда П. Каррі, А. Кокошина, А. Мішина, Ю. Нипорка, О. Сергуніна, В. Шаповала, В. Чиркіна та інших. Проте можна констатувати недостатнє висвітлення в науковій літературі сучасних проблем реалізації зовнішньополітичних повноважень цього державного органу.

Метою статті є спроба конституційно-правового дослідження діяльності у зовнішньополітичній сфері Конгресу США, у тому числі – комітетів його палат.

Виклад основних положень. Стаття I (розділ 1) Конституції США зазначає, що «усі встановлені тут повноваження законодавчої влади належать Конгресові Сполучених Штатів, котрий складається із Сенату і Палати представників».

Обидві палати американського Конгресу мають у принципі однакові законодавчі повноваження, за винятком того, що біллі з фінансових питань «виходять від Палати представників» (ст. II, розділ 7). Більше того, на думку деяких американських учених, оскільки обидва органи мають рівні законодавчі повноваження, призначення одного з них «верхньою» Палатою, а іншого – «нижньою» є неприйнятним [1, с. 752].

Повноваження Конгресу в окремих галузях державної діяльності, зокрема «зовнішньополітичні» права, наповнюють конкретним змістом загальні функції, які він здійснює, – видання законів, прийняття бюджету

тощо. Іншими словами, специфіку прав американського вищого законодавчого органу в сфері зовнішньої політики можливо зрозуміти і розкрити через відображення його загальних функцій, котрі є основою для класифікації зовнішньополітичних повноважень парламенту [2, с. 159].

У Конституції США, на відміну від конституцій багатьох інших країн, що надають главі держави або уряду основні повноваження в галузі зовнішньої політики, закріплено розподіл цих повноважень між виконавчою і законодавчою владами. Дослідник Д. Ебшайр, звертаючи увагу на певну нечіткість конституційних положень, які визначають зовнішньополітичні прерогативи Президента і Конгресу, констатував: «Там, де Конституція не уточнює деталі, вона є справжнім запрошенням до конфлікту» [3, с. 7].

Творці Конституції надали Конгресу право «встановлювати і збирати податки, мита та акцизні збори для того, щоб сплачувати борги і забезпечувати спільну оборону і загальний добробут; укладати позики від імені Сполучених Штатів; регулювати торгівлю з іноземними державами..., встановлювати єдині правила про натуралізацію..., карбувати монету, регулювати її цінність і цінність іноземної монети..., засновувати підпорядковані Верховному Суду судові органи; визначати і карати морський розбій, тяжкі злочини, скоєні у відкритому морі, та інші порушення міжнародного права; оголошувати війну..., створювати й утримувати флот; встановлювати правила щодо управління та організації сухопутних і морських сил; видавати всі закони, які будуть необхідні для здійснення як вищевказаних прав, так і всіх інших прав, якими ця Конституція наділяє Уряд Сполучених Штатів, його департаменти чи посадових осіб» (ст. I, розд. 8).

Особливо важливе значення має положення Конституції про надання Конгресу виняткового права розпоряджатися фінансами країни: «жодна видача грошей із Скарбниці не може відбуватись інакше, як тільки згідно з установленими законом призначеннями, а детальні звіти про державні прибутки та видатки належить періодично публікувати» (ст. I, розд. 9).

За образним висловленням Ф. Віллокса, Конгрес знаходиться «на нейтральній землі між виконавчою владою та публікою; він має безпосередні зв'язки як із першою, так і з другою: першою – щодо питань конкретної політики, а з другою – щодо позицій, думок. Конгрес виконує дуже корисну функцію як ланка, що зв'язує їх. У процесі формування... зовнішньої політики він допомагає перекинути міст там, де немає інших мостів» [4, с. 28].

З двох палат Конгресу – Сенату і Палати представників – незважаючи на рівність у цілому їхніх повноважень, Сенат відповідно до закріплених за ним Конституцією повноважень є більш впливовим органом у галузі зовнішньополітичних справ, ніж Палата представників, яка традиційно займалась насамперед фінансово-економічними та внутрішньополітичними проблемами країни. Проте роль Палати представників у питаннях міжнародної політики останнім часом значно зросла, особливо у зв'язку з її конституційною прерогативою розпоряджатись «гаманцем» країни (Power of the Purse). При певних розмірах видатків на неї змушені зважати і виконавча влада, і Сенат. Останній може пропонувати поправки до фінансових біллів і брати участь в їх обговоренні, як і в обговоренні інших біллів (ст. II, розд. 7 Конституції США).

Участь Сенату у зовнішньополітичних справах США впливає з низки положень Конституції, і передусім із наданого йому права схвалення договірних відносин Сполучених Штатів з іноземними державами. Президент має право укладати міжнародні договори «за порадою і згодою Сенату за умови їх схвалення двома третинами присутніх сенаторів» (ст. II, розд. 2). Це положення передбачає необхідність ратифікації договору, укладеного Президентом або його представником, але не зобов'язує Президента просити «поради» на стадії підготовки договору.

Задля уникнення в майбутньому ускладнень із затвердженням того чи іншого договору в Конгресі, президенти США часто включали сенаторів до числа осіб, що вели переговори щодо укладення певного договору. Сенату, своєю чергою, така практика надає можливість здійснювати певний вплив на адміністрацію на ранній стадії підготовки договорів.

Отримання «поради і згоди» Сенату зовсім не є суто процедурним актом, адже верхня палата Конгресу має практично необмежені права щодо представлених на її розгляд міжнародних договорів. Після закінчення успішних переговорів Президент скеровує міжнародні договори разом із своїм посланням до Сенату. Потім міжнародний договір передається в комітет з іноземних справ, який детально його вивчає на своїх засіданнях. Він може доповісти договір Сенату, не вносячи до нього жодних змін; має право зовсім про нього не доповідати, що означає остаточне відхилення міжнародного договору. Сенат може відмовитись від розгляду міжнародного договору, не скеровуючи його до комітету з іноземних справ. Верхня палата Конгресу в змозі надовго затягнути розгляд договору, в результаті чого зміняться умови, що визначали необхідність його укладення, і договір відіме, так би мовити, природним шляхом.

Схвалення міжнародного договору юридично оформляється резолюцією Сенату, в якій зазначаються моменти, що торкаються згоди Сенату на ратифікацію. Сенат може резервувати за собою право остаточного рішення і вимагати від Президента надання йому на розгляд певних змін. Врешті-решт Сенат може настільки суттєво змінити міжнародний договір, що виникне потреба укладати його по-новому, оскільки він виявиться неприйнятним для іншої сторони [5, с. 134–135].

Ще один засіб впливу Сенату на зовнішню політику пов'язаний з положенням Конституції про те, що всі президентські призначення відповідальних посадових осіб, у тому числі послів, посланників, консулів та інших представників США у зарубіжних державах і міжнародних організаціях затверджується верхньою палатою Конгресу. Такому затвердженню підлягають також і відповідальні співробітники Держдепартаменту: держсекретар, його заступники, помічники, а також керівники Міністерства оборони, члени Комітету начальників штабів та інші посадові особи.

Уся основна діяльність обох палат Конгресу: як Сенату, так і Палати представників, у тому числі й участь в обговоренні зовнішньополітичних проблем, здійснюється через їх постійні та спеціально створені комітети і підкомітети.

Пленарні засідання Конгресу мають певною мірою декоративний характер. Практично творцями законодавства є саме комітети, яких іноді називають «мініатюрними легіслатурами». Адже ще Вурдо Вільсон свого часу стверджував, що «Конгрес на сесії – публічна вистава, тоді як у комітетах – Конгрес за роботою» [6, с. 258].

У Палаті представників діє в наш час двадцять два постійні комітети, а в Сенаті – двадцять [7, с. 62]. Своєю чергою, до їх складу входять десятки постійних і спеціальних підкомітетів.

Істотні відмінності має і зміст повноважень постійних комітетів Конгресу США. В межах компетенції щодо здійснення законодавчої роботи вони мають право вимагати надання будь-якої інформації, що є в розпорядженні державних органів і посадових осіб. Водночас постійні комітети проводять так звані слухання з метою контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Слухання в комітетах американського Конгресу мають форму розслідування. Комітети можуть викликати спеціальними повістками не тільки відповідних урядовців, а й свідків, експертів тощо. У випадках неправдивих свідчень і свідомої дезінформації з боку останніх вони можуть бути офіційно звинувачені в «неповазі до Конгресу», що тягне за собою кримінальну відповідальність. Таке право Конгрес от-

римав відповідно до судового рішення у справі «Макгрейн проти Доферті» (1927 р.) [8, с. 85].

Усе це, безперечно, зумовлює високий рівень авторитету представницького органу. «Якщо Конгрес не буде розслідувати діяльність виконавчої гілки влади, – писав Дж. Гамільтон, – він не зможе інформувати народ про стан справ в його уряді. Словом, позбавити Конгрес права розслідувати – це означає каструвати його» [9, с. 301].

Для оцінки реального значення повноважень Конгресу в площині розслідувань, практики їх здійснення і кінцевих результатів необхідно взяти до уваги низку дуже суттєвих обставин.

По-перше, людські ресурси, які використовує Конгрес під час проведення розслідувань, є дуже обмеженими. Вони складаються з 535 членів обох палат Конгресу, 1600 технічних помічників та експертів, і невеликого штату відомства генерального контролера. Їм протистоїть величезний федеральний бюрократичний апарат, до складу якого входить біля 6 млн. цивільних та військових службовців.

По-друге, будь-яке розслідування яких-небудь підрозділів виконавчої гілки влади, що здійснюється комітетами Конгресу, означає насамперед отримання відповідної інформації про відомство, діяльність якого розслідується. Одержання ж такої інформації пов'язано з певними складнощами.

Задля ухилення від надання інформації комітетам Конгресу, федеральна бюрократія вдається до різних прийомів. Часто вона постачає Конгресу надлишкову та свідомо ускладнену інформацію. Не слід забувати про те, що в епоху науково-технічної революції діяльність багатьох агентств є спеціалізованою. Відсутність достатнього персоналу, складності, пов'язані з отриманням інформації, нестача експертів у відповідних галузях різко знижують ефективність застосування повноважень Конгресу щодо розслідувань, але аж ніяк не перетворюють їх на непотрібний атрибут.

Що ж стосується участі постійних комітетів Конгресу США безпосередньо в законодавчому процесі, то й тут їхні повноваження слід визнати дуже широкими. Практично саме вони вирішують долю законопроектів, які передаються їм на розгляд. Постійні комітети вирішують, які саме положення розглянутих ними законопроектів обговорюватимуться в палаті. Законодавчі пропозиції постійних комітетів розглядаються палатою поза чергою. До цього доречно додати, що не тільки постійні комітети палат американського Конгресу, а і їхні підкомітети мають власний бюджет і вільно ним розпоряджаються.

Слід сказати, що ще на початку XIX століття в Конгресі переважали спеціальні комітети, які утворювались для вивчення конкретних законопроектів і після їх розгляду розпускались. Так, у Сенаті до 1816 року взагалі не було постійних комітетів, а в Палаті представників їх було утворено лише шість. І це в порівнянні з тим, що тільки в Конгресі третього скликання (1793–1795 рр.) діяло 350 спеціальних комітетів. Головним знярядям обговорення і прийняття рішень був на той час так званий комітет всієї палати – орган, що складається фактично з усіх членів певної палати. В наші дні така форма парламентської роботи продовжує широко використовуватись у Конгресі США. В Сенаті, на засіданнях комітету всієї палати, розглядаються міжнародні договори з метою їх ратифікації або денонсації. У всіх випадках комітети палати є її робочими органами, до яких входять всі члени палати. Вони не мають права приймати остаточне рішення з розгляду питання – це право належить самій палаті.

Загальна оцінка названих парламентських структур не може бути однозначною. Такий порядок дозволяє, з одного боку, розширити коло активних учасників законотворчості. Водночас процедура роботи комітетів всієї палати призводить до того, що, в порівнянні з участю в сесійних засіданнях, конкретні можливості для окремих депутатів помітно звужуються.

Наприклад, у комітеті Палат представників кворум удвічі менший в порівнянні з її сесійними засіданнями. Тут не припускається поіменне голосування і використовуються різні процедурні правила, що мають за мету скоротити обговорення і пришвидшити роботу комітету. Всі ці та інші застереження не сприяють високим оцінкам демократичності такої форми парламентської діяльності, хоча можуть бути виправдані з позиції політичного прагматизму і забезпечення оперативності й динамізму під час розгляду відповідних питань.

Палата представників у 1973 році, а Сенат – у 1975 році прийняли рішення, згідно з яким засідання комітетів повинні мати відкритий характер. Закрите засідання допустиме лише у випадку, якщо за це «з міркувань національної безпеки» чи «для дотримання особистих прав громадян» спеціально проголосують члени комітету на своєму відкритому засіданні. Тривалість закритих засідань з одного питання не повинна перевищувати 14 днів.

У той час, коли питання американської зовнішньої і внутрішньої політики не переплітались так тісно, як у наші дні, зовнішньополітичними проблемами займались в обох палатах лише постійні комітети з іноземних

справ. Зараз їм доводиться суперничати у цій галузі майже з половиною постійних комітетів та десятками їх підкомітетів.

І все ж основна діяльність Конгресу США в галузі зовнішньої політики, як і раніше, здійснюється через постійні комітети з іноземних справ Сенату і Палати представників. До компетенції цих комітетів входить обговорення та прийняття резолюцій з таких питань: відносини США з іншими державами, встановлення кордонів, захист інтересів американських громадян за кордоном, нейтралітет, міжнародні конференції, американський Червоний Хрест, інтервенція за кордоном і оголошення війни, дипломатична служба, придбання землі та будинків для дипломатичних представників, торговельні відносини з іноземними державами і захист американських ділових інтересів за кордоном, відносини з ООН та міжнародними організаціями, позики іноземним державам.

Одним із найвпливовіших у Конгресі є сенатський комітет із іноземних справ (committee of foreign relations). Спеціальні прерогативи Сенату в сфері зовнішніх відносин роблять цей комітет предметом постійної уваги з боку Президента, різних урядових установ, лобістів та громадськості. Прагнучи отримати підтримку Сенату, представники виконавчої влади постійно консультуються з членами вказаного комітету, особливо з його головою.

Досвід показує, що розгляд того чи іншого питання в сенатському комітеті з іноземних справ є в законодавчому процесі США важливим етапом, який в багатьох аспектах визначає долю цього питання. Використовуючи право проводити слухання і розслідування, комітет отримує широкі можливості для всебічного вивчення і обговорення зовнішньополітичних проблем.

Комітети з іноземних справ Сенату і Палати представників є своєрідною формою зв'язку і співробітництва законодавчої і виконавчої влад. Зростаючим впливом у галузі зовнішньої політики США користуються комітети з асигнувань. Вони приймають дуже важливі, по суті, політичні рішення, виділяючи кошти, необхідні для здійснення цих програм або відмовляючи в них. У цьому сенсі видається справедливою характеристика, яку дав професор Каррол Комітету з асигнувань Палати представників: «Це наймогутніший в Палаті представників засіб контролю за курсом політики та її здійсненням» [6, с. 262].

Особливе місце у зовнішньополітичній діяльності американського Конгресу посідає робота комітету з урядових операцій Сенату і аналогічного комітету Палати представників, офіційним завданням яких є нагляд за діяльністю урядових відомств Вашингтону.

До активно діючих у сфері зовнішньої політики належать також комітети обох палат у справах Збройних Сил; юридичні, що займаються питаннями міжнародного права, міжнародних патентів, авторського права, натуралізації та еміграції. Військові, економічні та фінансові аспекти зовнішньої політики залучають дедалі більшу кількість комітетів Конгресу до сфери зовнішньополітичних справ, тоді як раніше їх в основному турбували лише внутрішньодержавні аспекти. Характерним прикладом є комітети у справах сільського господарства, які відповідно до того, що сільськогосподарські продукти становлять частину програми допомоги США іноземним державам, стають учасниками обговорення зовнішньополітичних проблем.

У Конгресі, крім постійних комітетів і підкомітетів, як вже відзначалось, є спеціальні комітети, що утворюються обома палатами як спільно, так і нарізно. Такі комітети інколи виконують дуже важливу роль у діяльності Конгресу, в тому числі й в галузі зовнішніх відносин.

Спеціальні комітети утворюються з членів різних комітетів для вивчення певної проблеми, яка становить загальний інтерес для кількох комітетів, і, звичайно, мають консультативний характер. Ці комітети позбавлені права представляти законопроекти, їхні рекомендації втілюються в життя зацікавленими постійними комітетами.

Тим не менш спеціальні комітети можуть дуже серйозно впливати на палати. Достатньо згадати спеціальний комітет Палати представників із іноземної допомоги, який був створений у зв'язку з планом Маршалла з представників 12 різних комітетів, пов'язаних так чи інакше з проблемами зовнішньої політики. Цей комітет був дуже активним і серйозно конкурував із комітетом із іноземних справ.

До особливої категорії належать слідчі комітети, які утворюються як у кожній з палат, так і спільно для розслідування діяльності урядових установ, конгресменів та урядових чиновників. До 1946 року кількість таких слідчих комітетів була достатньо великою. У наш час їх роботу часто виконують постійні комітети. Широко відомими стали постійні комітети Палати представників із розслідування антиамериканської діяльності і сенатський підкомітет із питань внутрішньої безпеки, який займався, зокрема, перевіркою працівників Секретаріату ООН, поведінки американських дипломатів за кордоном тощо.

Висновки. Останніми десятиріччями виявляються дві тенденції, які взаємно переплітаються і, зрештою, визначають справжнє становище Конгресу у зовнішньополітичній діяльності США. З одного боку, в результаті закономірностей розвитку політичної системи і державно-

го механізму Сполучених Штатів відбувається колосальна концентрація влади у Президента і пов'язане з цим відносно падіння ролі Конгресу. З іншого боку, через розширення арсеналу недипломатичних засобів у зовнішній політиці (економічних, ідеологічних) Конгрес дедалі більше втягується в обговорення питань зовнішньої стратегії, а його участь у корегуванні політики США за кордоном зросла в порівнянні з довоєнним періодом.

Вузькість інтересів конгресменів, недостатність інформації, якою вони володіють, її таємність, зростаюча кількість і складність зовнішньополітичних проблем, швидкість, з якою вони повинні вирішуватись, – саме ці причини, звичайно, висувуються дослідниками для пояснення падіння ролі Конгресу в процесі формування зовнішньої політики США. Важливішою видається та обставина, що апарат виконавчої влади має досконалішу бюрократичну організацію в порівнянні з розпрошеністю відповідальності та відсутністю належної координації в діяльності органів Конгресу.

Тим не менш очевидно, що Конгрес США у цілому і в галузі багатьох зовнішньополітичних заходів зокрема виконує чітко для нього визначену та важливу для країни роль.

1. Законопроектна процедура в Конгресі США // Проблеми законодавчої політики / за заг. ред. В.М. Литвина. Вип. 1. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – С. 752–763.

2. Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики государств / И.П. Ильинский, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтин и др. – М.: Междунар. отношения, 1986.

3. Abshire D. Foreign Policy Makers: President vs. Congress / D. Abshire. – Beverly Hills: Sage Publications, 1979.

4. Цит. за: Попова Е.И. Американский сенат и внешняя политика (1969–1974) / Е.И. Попова. – М.: Наука, 1978.

5. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США / А.А. Мишин. – М.: Наука, 1984.

6. США: внешнеполитический механизм. Организация, функции, управление / отв. ред. Ю.А. Шведков. – М.: Наука, 1972.

7. Чиркин В.Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование / Вениамин Евгеньевич Чиркин. – М.: Норма, 2009. – 144 с.

8. Пильгун Н. Становлення і розвиток принципу поділу влади у конституційному праві США / Н. Пильгун // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. – № 1. – С. 81–90.

9. Цит. за: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин. – М.: Белые Альвы, 1996.

Стаття надійшла 22 листопада 2010 р.