

DOI 10.34132/mspc2025.02.13.13

Лариса Курносенко

SHUTDOWN-КРИЗА В США: НАСЛІДКИ ДЛЯ СИСТЕМИ МІЖНАРОДНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ УКРАЇНИ

Матеріали представляють аналіз сучасного феномена shutdown як механізму бюджетної дестабілізації та показника інституційної напруги між гілками влади. З'ясовано, що у 2023-2025 роках загроза припинення роботи уряду набула системного характеру і стала інструментом міжпартійного тиску. Наголошено на тому, що shutdown не є технічною зупинкою уряду, а виступає формою політичного торгу, яка відображає глибину інституційних конфліктів та поляризацію американського суспільства.

Ключові слова: криза фінансування, shutdown, державне управління, влада, США.

Упродовж останніх років феномен shutdown посів особливе місце в політичному житті Сполучених Штатів, перетворившись із бюджетної формальності на повноцінний інструмент боротьби за владу. Події 2023-2025 років, позначені тривалими суперечками між Конгресом і адміністрацією президента щодо фінансування урядових програм, допомоги Україні та дотримання боргової стелі, засвідчили, що shutdown дедалі частіше використовується як засіб політичного тиску й механізм змагання партійних стратегій. За своєю суттю він виходить за межі суто адміністративного процесу, відображаючи глибші конфлікти цінностей, пріоритетів і бачення державного розвитку. У цьому контексті аналіз shutdown як форми політичної конкуренції дозволяє не лише простежити еволюцію взаємодії між гілками влади, а й оцінити його вплив на ефективність функціонування державних інститутів і довіру громадян до системи управління.

Механізм ухвалення рішень щодо фінансування уряду в Конгресі США базується на системі щорічних асигнувань, які затверджуються у формі дванадцяти окремих актів (законів), кожен з яких відповідає за фінансування певних секторів державного управління. Цей процес передбачає двоступеневу процедуру – спершу Конгрес ухвалює бюджетну резолюцію, що визначає загальні межі доходів і видатків, а потім – конкретні акти про асигнування. Якщо угоди не досягнуто до початку нового фінансового року (1 жовтня), Конгрес може тимчасово продовжити фінансування Уряду. Особливістю цієї системи є поєднання політичної гнучкості та фінансової дисципліни: жоден федеральний орган не може здійснювати витрати без попереднього схвалення Конгресу, що має на меті запобігання бюджетному дефіциту та несанкціонованому борговому навантаженню. Така модель забезпечує парламентський контроль над урядом, але водночас створює ризики політичного блокування, коли ухвалення бюджету використовується як інструмент міжпартійного протистояння.

Міжпартійне протистояння у процесі ухвалення бюджету в США є однією з ключових ознак політичного механізму, що зумовлює виникнення shutdown. Демократична та Республіканська партії, маючи різні ідеологічні орієнтири щодо ролі держави, соціальних витрат і податкової політики, часто використовують бюджет як інструмент для демонстрації своєї політичної ідентичності. Для демократів пріоритетом традиційно є підтримка соціальних програм, охорони здоров'я та кліматичної політики, тоді як республіканці наполягають на скороченні видатків і зміцненні оборонного бюджету. У таких умовах бюджетні переговори перетворюються на арену стратегічного торгу, де кожна сторона прагне нав'язати власний порядок денний і мобілізувати електорат. Поляризація політичного поля, посилена впливом медіа та соціальних мереж, унеможливорює досягнення компромісу, а відтак – створює умови, за яких shutdown стає формою політичного сигналу і символом принциповості партій, навіть ціною тимчасового паралічу державних інституцій.

У класичному сенсі shutdown – це призупинення роботи федеральних органів влади США через відсутність фінансування, тобто коли Конгрес не надає належних асигнувань. Внаслідок цього урядові агентства (за винятком функцій, пов'язаних із захистом життя чи майна) змушені зупинити більшість діяльності та відправити персонал у неоплачувані відпустки або тимчасово призупинити виплати. Такі приписи впливають із положень Antideficiency Act [1], який забороняє федеральним відомствам створювати зобов'язання чи

проводити витрати у відсутності асигнувань з боку Конгресу.

Закон має давнє походження (вперше ухвалений у 1884 році) і був доповнюваний у XX столітті, аби системно унормувати бюджетні прогалини та зобов'язання уряду.

При цьому юридична практика й інтерпретація цього закону – зокрема висновки Генерального прокурора США 1980-1981 років – надали йому силу зупиняти більшість функцій уряду [2].

У теоретичному полі політичної науки shutdown часто інтерпретується через призму раціонального вибору та теорії ігор. З цього погляду політичні актори (члени Конгресу, президент, керівники партій) оцінюють витрати й вигоди, пов'язані з застосуванням shutdown як інструменту тиску під час бюджетних переговорів. Зокрема, shutdown виступає елементом політичного торгу, у якому партії прагнуть максимально вигідних умов – наприклад, поступок у фінансуванні чи політичних преференцій [3]. У такому контексті зміщення дедалі, загрози зупинки роботи уряду чи фактична її реалізація стають частиною стратегічної взаємодії, де кожна сторона прагне змусити опонента піти на поступки першою. Теоретична база таких моделей часто спирається на класичні теорії раціонального вибору, які трактують політичних агентів як розрахункових і конкурентно налаштованих.

Однак, для повноти аналізу доцільно долучити теорії, які акцентують не лише на індивідуальних стратегіях, але й на структурних та інституційних обмеженнях. Теорія політичного менеджменту (political management / agenda-setting) трактує shutdown як інструмент формування порядку денного: партії чи уряд можуть використовувати загрозу фінансового паралічу, аби акцентувати увагу суспільства й медіа на певних темах (наприклад, оборона, імміграція, соціальні програми) й стискати простір для інші ініціатив [4]. У такому підході shutdown не лише засіб тиску, але й засіб конструювання публічності та дискурсу.

Нарешті, з позицій інституційної економіки, shutdown розглядається як прояв дисфункції між гілками влади в умовах незбалансованих повноважень та слабких бюджетних санкцій [5]. Інституції, які формують порядок бюджетного процесу, не завжди здатні забезпечити механізми примусу чи автоматичного продовження фінансування – це створює поле для політичних конфліктів і маневрів. У цій перспективі shutdown є не випадковим збігом, а закономірним наслідком конфронтаційної архітектури американської політичної системи, де президент і Конгрес володіють автономними позиціями й інструментами впливу.

Перший великий shutdown у сучасній історії США відбувся у 1995-1996 роках і став знаковим прикладом політичного протистояння між президентом-демократом Біллом Клінтоном і республіканською більшістю в Конгресі, очолюваною спікером Палати представників Ньютом Гінгрічем. Приводом стала відмова президента погодитися з пропозиціями республіканців щодо скорочення соціальних програм, Medicare і витрат на охорону здоров'я. Протистояння тривало 27 днів і паралізувало роботу багатьох федеральних агентств, спричинивши затримки у виплатах зарплат і зупинку національних парків. Цей shutdown став класичним прикладом політичної боротьби за бюджет як за ідеологічний документ – не лише за фінансові показники, а й за соціальну модель держави. У підсумку, громадська думка схилилася на бік президента, що посилювало його позиції напередодні переобрання 1996 року. Водночас для республіканців він став уроком меж застосування shutdown як інструменту тиску.

Наступний визначальний епізод – shutdown 2013 року, коли Республіканська партія, особливо її фракція «Tea Party», відмовилася голосувати за фінансування уряду, вимагаючи відкласти або скасувати впровадження реформи охорони здоров'я, відомої як «Obamacare». Ця 16-денна зупинка уряду коштувала економіці США понад 24 мільярди доларів за оцінками Standard & Poor's, а сотні тисяч працівників федеральних установ були відправлені у вимушені відпустки. Проте, як показав подальший аналіз, політична вигода від такого кроку виявилася сумнівною: суспільна підтримка республіканців різко впала, тоді як адміністрація Б. Обами закріпилася в позиції «захисника стабільності». Цей кейс став прикладом того, як shutdown використовується як засіб тиску у боротьбі за формування політичного порядку денного, але водночас демонструє ризики для тих, хто ініціює блокування – адже електорат схильний покладати відповідальність за дестабілізацію на опозиційну сторону.

Shutdown 2018–2019 років став найдовшим в історії США – він тривав 35 днів і виник через відмову Конгресу схвалити 5,7 мільярдів доларів на будівництво стіни на кордоні з Мексикою, яку президент Дональд Трамп зробив символом своєї передвиборчої програми. Це протистояння перетворилося на політичне шоу, у якому кожна сторона намагалася продемонструвати рішучість і непоступливість. Президент апелював до потреб національної безпеки та захисту американських робочих місць, тоді як демократи позиціонували себе як захисники прав людини і раціонального використання бюджетних коштів. Відсутність компромісу призвела до часткового паралічу федерального уряду, який торкнувся майже 800 тисяч працівників. У підсумку Д. Трамп був змушений відновити роботу уряду без отримання необхідного фінансування, а конфлікт продемонстрував, як shutdown може стати елементом політичного піару, інструментом поляризації та мобілізації електорату, а не лише переговорною стратегією.

Сучасний період (2023-2025 роки) позначений новою хвилею бюджетних суперечок, що розгортаються в

умовах глобальних криз і політичної фрагментації. Конгрес США неодноразово опинявся на межі зупинки фінансування уряду. Головними точками конфлікту стали питання військової та фінансової допомоги Україні, Ізраїлю й Тайваню, а також внутрішні дебати щодо міграційної політики й соціальних витрат. У 2025 році, на тлі президентської кампанії, ризик нового shutdown набув особливого політичного значення – він став індикатором глибокої партійної поляризації та втрати довіри між гілками влади. Для республіканців загроза shutdown є способом продемонструвати жорсткість і вимагати зниження витрат, тоді як демократи розглядають його як загрозу стабільності державних інститутів. Таким чином, сучасний shutdown – це вже не лише бюджетна криза, а симптом системної політичної конкуренції, що перетворює фінансування уряду на арену стратегічного протистояння і формує новий тип кризового управління в американській демократії.

На відміну від президентської моделі США, у більшості парламентських систем світу, зокрема у Канаді, Великій Британії, Австралії та більшості країн Європейського Союзу, shutdown як явище є неможливим через іншу логіку бюджетного процесу. У парламентських демократіях уряд і парламент належать до однієї політичної більшості, тому ухвалення бюджету є питанням внутрішньої координації, а не міжінституційного протистояння. Якщо парламент не затверджує бюджет, це не призводить до зупинки фінансування державних органів, а лише тягне за собою політичні наслідки – зокрема, висловлення вотуму недовіри уряду або оголошення дострокових виборів. Крім того, у цих країнах діють норми автоматичного продовження фінансування, які дозволяють зберігати функціонування ключових державних інституцій навіть за відсутності нового кошторису.

Для порівняння, у США жорстке розділення гілок влади між Конгресом і Президентом створює постійну можливість конфлікту щодо фінансових повноважень. Конституція США надає Конгресу виключне право ухвалювати асигнування, тоді як виконавча влада не має інструментів автоматичного фінансування без схвалення законодавців. Тому будь-яке затримання ухвалення продовження фінансування призводить до фактичної зупинки частини урядових структур. Ця особливість, з одного боку, є механізмом стримувань і противаг, а з іншого – постійним ризиком політичної дестабілізації, оскільки кожна сторона може використати бюджет як поле для стратегічного шантажу.

Таким чином, shutdown у США став унікальним політичним феноменом, що поєднує в собі конституційну традицію незалежності гілок влади та сучасну практику партійної конкуренції. Якщо у Великій Британії чи Канаді затримка бюджету означає зміну уряду, то в США вона може призвести до тимчасового паралічу держави без зміни політичної конфігурації. Це перетворює бюджетний процес на арену боротьби за символічний контроль над державою: хто визначає пріоритети витрат – той формує політичний порядок денний. У цьому сенсі shutdown є не лише технічним наслідком недофінансування, а символом американського способу розподілу влади, у якому політичний торг набуває конституційного виміру.

Уся система законодавчого ухвалення допомоги Україні у 2022-2025 роках розгорталася на тлі періодичних shutdown і загрози припинення роботи федерального уряду США, що стали невід'ємною частиною американського бюджетного процесу. Кожен пакет підтримки ухвалювався в умовах міжпартійних переговорів і тимчасових рішень про фінансування, коли Конгрес балансував між ризиком припинення фінансування і потребою забезпечити зовнішні зобов'язання.

Сучасний shutdown (жовтень 2025 року) для України означає не лише тимчасову технічну кризу у фінансуванні федерального уряду США, а й появу нових ризиків у системі зовнішньої підтримки, на які спирається українська економіка та сектор безпеки. Затримка ухвалення бюджету Конгресом і суперечки між партіями щодо пріоритетів фінансування – зокрема програм військової та макрофінансової допомоги Україні, Ізраїлю та Тайваню – створюють паузу у здійсненні американських асигнувань, що впливає на графіки постачання озброєнь і виділення коштів через USAID чи Світовий банк. Для української державної політики цей shutdown є сигналом необхідності диверсифікації джерел зовнішньої підтримки, формування системи резервного планування на випадок затримок міжнародного фінансування та посилення дипломатичної роботи з Конгресом і американськими агентствами. З політичної точки зору, ситуація демонструє, що навіть стратегічні партнери України не є імунними до внутрішньополітичних криз, а отже, довгострокова стійкість українського бюджету має все більше спиратися на внутрішні механізми мобілізації ресурсів, фінансову автономію та розбудову інституційної спроможності.

References

1. United States Code. Title 31, Subchapter II – Antideficiency Act, 31 U.S.C. §§ 1341–1342, 1511–1519. In: *United States Statutes at Large*, Pub. L. 97-258, 96 Stat. 923 (Sept. 13, 1982). www.govinfo.gov. Retrieved from: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-96/pdf/STATUTE-96-Pg877.pdf> [in English].
2. Harvard law expert explains federal government shutdowns. (n.d.). hls.harvard.edu. Retrieved from: <https://hls.harvard.edu/today/harvard-law-expert-explains-federal-government-shutdowns/> [in English].

3. Buehlmann, M.M. (2024). Let's Shutdown the Government: An Instructional Game. *Journal of Political Science Education*, (pp. 1-11). Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/15512169.2024.2421193> [in English].
4. Ali, S.N., Bernheim, B.D., Bloedel, A.W., & Console Battilana, S. (2022). *Who Controls the Agenda Controls the Polity*. Retrieved from: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2212.01263> [in English].
5. Wang, S.S.-H., Cervas, J., Grofman, B., & Lipsitz, K. (2021). *A systems framework for remedying dysfunction in U.S. democracy*. Retrieved from: <https://surl.li/imcxsn> [in English].

DOI 10.34132/mspc2025.02.13.13

Larysa Kurnosenko

SHUTDOWN-CRISIS IN THE USA: IMPLICATIONS FOR THE SYSTEM OF INTERNATIONAL FINANCIAL SUPPORT FOR UKRAINE

The materials present an analysis of the modern phenomenon of shutdown as a mechanism of budgetary destabilization and an indicator of institutional tension between the branches of government. It is found that in 2023-2025 the threat of government shutdown has acquired a systemic character and has become an instrument of inter-party pressure. It is emphasized that shutdown is not a technical shutdown of the government, but a form of political bargaining that reflects the depth of institutional conflicts and polarization of American society.

Keywords: *financing crisis, shutdown, public administration, government, USA.*

Відомості про автора / Information about the author

Лариса Курносенко, кандидат економічних наук, доцент кафедри соціально-гуманітарних наук, Інституту публічної служби та управління, Національного університету «Одеська політехніка», м. Одеса, Україна. E-mail: lara_w@ukr.net, orcid: <http://orcid.org/0000-0003-2309-695X>.

Larysa Kurnosenko, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Social and Human Sciences, Institute of Public Service and Management, National University «Odesa Polytechnic», Odessa, Ukraine. E-mail: lara_w@ukr.net, orcid: <http://orcid.org/0000-0003-2309-695X>.

© Л. Курносенко

Стаття отримана редакцією 03.10.2025.