

УДК 328.185: 32.001

DOI <https://doi.org/10.32782/apfs.v037.2022.36>**С. М. Наумкіна***доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук і права
ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет
імені К. Д. Ушинського»***В. С. Попазогло***кандидат політичних наук*

ВИЗНАЧЕННЯ НЕФОРМАЛЬНИХ ІНСТИТУТІВ ПОЛІТИКИ З ПОЗИЦІЙ НЕОІНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

У системі політичних інститутів важливе місце займають неформальні, до яких ми відносимо клієнтизм, мережі патронажу, політичну корупцію, неопатримоніалізм та ін. Аналіз таких особливих, з латентною природою, політичних інститутів, на нашу думку, уможлиблюється за допомогою методологічного інструментарію неоінституціоналізму.

Метою статті є аргументація доцільності вивчення неформальних інститутів політики крізь призму неоінституціоналізму. Дослідженню проблеми неформальних політичних інститутів присвячено чимало робіт. Насамперед, варто зазначити дослідження зарубіжних авторів Д. Норта, С. Левітські, С. Педжовіча, Г. Хелмке та ін., серед вітчизняних робіт всебічної уваги заслуговують роботи відомих українських політологів М. Кармазіної, І. Кушнарєва, Ю. Мацієвського, Є. Перегуди, О. Рибій, О. Стойко, М. Чабанної, Т. Шевченко, ін. Водночас комплексного дослідження щодо аргументації адаптивності використання методології неоінституціоналізму для аналізу неформальних політичних інститутів проведено не було. Це актуалізує тему цієї статті.

Для розгляду можливості застосування методології неоінституціоналізму для аналізу неформальних політичних інститутів, найперше необхідне обґрунтування того, що такі інститути можуть визначатися саме як такі. Для цього охарактеризуємо природу політичних інститутів, зокрема неформального типу, з позицій неоінституціоналізму.

Класичне визначення інституту дав Д. С. Норт: це «правила гри, що складаються з офіційних писаних правил, а також, зазвичай, неписаних кодексів поведінки, що лежать глибше офіційних правил і доповнюють їх» [5, с. 12]. У системі інституцій Норт виділяє: неформальні обмеження (традиції, звичаї, табу); формальні правила (конституції, закони, судові прецеденти, адміністративні акти); механізми примусу, які забезпечують дотримання правил (суди, поліція тощо) [5]. Дослідник розрізняє правила гри (інституції) й організації, а також інституції декларовані (інсти-

туціалізовані правила) та інституції реалізовані, підкреслюючи функціональний, а не формальний аспект інституцій [6, с. 15].

Уважаємо, що неоінституціоналізм є значним поступом у аналізі сутності політичного інституту. Він відійшов від консерватизму традиційного інституціоналізму, який під політичними інститутами розумів державні установи, політичні організації; саме вони розглядалися визначальними чинниками політичного процесу, від яких була узалежнена як діяльність політичних акторів, так і ефективність, стабільність політичної системи. На переконання української дослідниці О. Сушиї, «погляди неоінституціоналістів відрізняються більш широким тлумаченням поняття «інституція», виявленням «незалежних змінних», які визначають політику та адміністративну поведінку; значну увагу вони приділяють дослідженню неформальної структури політичних інституцій, результатам їхньої діяльності» [10, с. 113].

Якщо інституціоналізмом не ставилося питання про зворотний вплив політичних акторів на політичні інститути (він розглядав їх статично), то неоінституціоналізм аналізує політичні інститути в динаміці.

Неоінституційна теорія Д. С. Норта продемонструвала подолання обмеженості класичного інституційного підходу. Як цілком слушно зазначає вітчизняна дослідниця-політолог О. Рибій, у політичній науці було здійснено поворот від одностороннього розгляду «інститутів лише як формальних правил і легальних організацій у системі державної влади» [8, с. 10], а до інституціонального аналізу включене вивчення неформальних, «тіньових», нелегальних інститутів, які істотно впливають на стабільність усієї інституціональної системи.

Отже, узагальнюючи визначення дослідників, можна стверджувати, що інститут є цілісною системою формальних правил і неформальних норм, які структурують взаємини, організують взаємодії між людьми та регулюють виробництво різних сфер соціуму та держави (політичної системи). Політичні інститути (зокрема й неформальні), у свою

чергу, є тими зразками, схемами поведінки, які призводять до реалізації рішень, що розповсюджуються та суттєво впливають на все суспільство.

Заслугує уваги й той факт, що інститут – це залежна змінна. Як зауважує вітчизняна дослідниця М. Чабанна, інститутами відповідно до неоінституціонального підходу є «правила діяльності, механізми, які забезпечують їх дотримання, і норми поведінки, що структурують постійну взаємодію між людьми» [12, с. 30].

Варто також зазначити і відмінності інституційного підходу від неоінституціоналізму. Так, якщо в інституційному підході інститути виступали як культурні та психологічні явища (норми, звичаї, звички тощо), то в неоінституціоналізмі вони досліджують набір правових норм і неформальних правил, які склалися внаслідок взаємодії індивідів у процесі обміну. Специфіка неоінституціоналізму у тому, що політичні інститути розуміються через призму взаємозв'язків формальних норм і неформальних правил гри. Це переплетіння є складною системою форм взаємодії та, відповідно, організаційних відносин.

Для сучасної політичної науки дослідження лише формальних інститутів є недостатнім саме через те, що у сучасний політичний процес залучені неформальні системи (клієнтизму, патримоніалізму, патронажу, корупції та т.п.). Відповідно, «перед неоінституціоналістами гостро постало питання вивчення неформальних, «тіньових», позаправових і нелегальних інститутів і правил, які хоча тривалий час й залишалися поза увагою і взагалі не визнавалися такими, що об'єктивно існують, однак завжди справляли значний вплив на політичну поведінку і процес прийняття рішень» [7, с. 34]. В окремих політичних системах вони навіть стають основними гравцями, підриваючи безпеку держави, продукуючи системну корупцію.

Г. Хелмке та С. Левітські відзначають, що категорія «неформальний інститут» має розлогу природу, бо «застосовується до неймовірно широкого кола явищ, включаючи особисті зв'язки, клієнтелу, корупцію, клани та мафію, громадянське суспільство, традиційну культуру та різноманітні законодавчі, судові та бюрократичні норми» [11, с. 191]. За визначенням згаданих дослідників, неформальні інститути – це соціальні спільні правила, зазвичай неписані, що створені та виконуються за межами офіційно дозволених каналів».

Корупція, клієнтизм, непотизм, фаворитизм, заступництво (патронат) тощо віднесені до неформальних інститутів і українським політологом Ю. Мацієвським [4, с. 8, 17]. Дослідником визначено, що неформальні інститути переважають над формальними у гібридних режимах: «формальні інститути є лише фасадом для неформальних інститутів і практик, які переважають у політич-

ному процесі», і у цьому процесі «неформальні інститути визначають поведінку політичних гравців» [4, с. 17]. Варто не погодитися з думкою цитованого автора, що неформальні інститути варто вважати «підривними» у безпосередньому сенсі цього слова. Це можна пояснювати тим, що різноманітні тіньові політичні практики здійснюються зазвичай у площині неформальної політики; вони нечасто стають відкрито демонстрованими та публічно визнаними. Політична корупція, клієнтизм, непотизм, фаворитизм, заступництво (патронат) тощо є прикладами латентної політики, позаяк є прихованою, непублічною, непрозорою частиною політичного процесу. М. Чабанна вважає, що «суттєва роль неформальних інститутів у політичних процесах притаманна політичним режимам із низьким рівнем демократичності» [13, с. 230]. Втім, вважаємо, що вони виразно характерні й для транзитних держав. Та й навіть найрозвиненіші демократії не викоринили більшість із тих неформальних інститутів, які мають потужну руйнівну дію. Достатньо проаналізувати корупційну палітру планети, щоб зробити висновок про відсутність держав, абсолютно вільних від такої протиправної практики: держави лиш відрізняються тим, наскільки зуміли «приборкати» корупцію, прищепити громадянам антикорупційні цінності, розвинути серед населення культуру нульової толерантності до корупційних практик. Це ж стосується й інших прикладів неформальних деструктивних політичних інститутів.

Отже, неформальний інститут політичної корупції узалежнений від типу політичного режиму: 1) при демократії неформальні інститути вступають у конфлікт із формальними інститутами; 2) в автократіях формальні та неформальні інститути можуть взаємно доповнюватися; 3) за тоталітаризму неформальні інститути потужно протистоять формальним інститутам або й зливаються з ними» [3, с. 61]. «Неформальні інститути більшою чи меншою мірою характерні для кожного типу політичної системи, а їх взаємодія з формальними інститутами узалежнена від конкретних умов (політичного режиму, рівня громадянського суспільства, усталеності демократичних традицій тощо)» [3, с. 60]. У демократіях неформальні інститути підтримують формальні; у дефектних демократіях неформальні практики є недемократичними, а тому підривають діяльність демократичних інститутів.

Появу неформальних інститутів (деструктивних) можна пояснити слабкістю формальних. Завдяки неформальним інститутам політичні еліти отримують привабливі варіанти зміцнення своїх панівних позицій; як наслідок – вони підтримують (зазвичай, невідкрито) такі непрозорі механізми. На думку О. Стойко, «неформальні інститути або ж частково захоплюють формальні

інститути, або ж просочуються крізь, перетворюючись на паразитів» [9, с. 119]. Ця думка майже повністю перекликається з позицією американського дослідника W. Powell, який назвав неформальні політичні інститути «проникаючим середовищем» [14, с. 13] відносно формальних.

Неоінституціоналізм уможливорює вивчення неформалізованих правил, які детермінують політичну поведінку. Неформальні політичні інститути у політичній науці іменують по-різному: неформальні, тіньові, неструктуровані, неофіційні, антиінститути та ін. Зокрема, К. Шепсл відкидає класифікацію політичних інститутів на формальні та неформальні, пропонуючи виділення структурованих і неструктурованих [15, с. 27–32]. Структуровані – стійкі організаційні утворення; неструктуровані порівняно аморфніші, приховані, латентні, які формуються на основі неформальних поведінкових правил.

Відсутня не лише термінологічна узгодженість щодо неформальних інститутів, але й щодо їх ролі. Так, вже згадана авторка О. Стойко вважає, що «неформальні інститути не слід розглядати як загрозу демократизації, а їх взаємодія із формальними інститутами спроможна лише частково визначити результати політичного процесу» [9, с. 353]. Така позиція випливає з авторської класифікації неформальних інститутів за їх зв'язком із громадянськими традиціями [9, с. 122]. Одні неформальні інститути пов'язані з громадянськими чеснотами довіри, солідарності, толерантності, чесності тощо. Натомість деструктивний вплив мають неформальні інститути, в основі яких лежать недовіра, егоїзм; нетолерантність.

Цю думку поділяє й О. Рибій, яка серед неформальних інститутів виділяє: 1) конструктивні (діють паралельно або у кооперації з чинними в системі законами з метою вирішити проблеми політичного обміну та координації, які не розглядаються в рамках офіційних правил); 2) деструктивні недемократичні, неправові неформальні інститути (корупції, непотизму, хабарництва тощо) [7, с. 40].

О. Стойко обґрунтовує, що «більшість неформальних інститутів з'являються у результаті неконтрольованих соціальних процесів», вони «значною мірою залежать від глибоко вкоріненої соціальної практики» [9, с. 115], «неформальні інститути змінюють, ослаблюють чи руйнують правила, що лежать в основі формальних інститутів» [9, с. 119]. У державах зі сталими демократичними традиціями політика формується у публічному полі комунікації, який має відкритий характер, контрольований громадськістю. Тому неформальні практики у політиці мінімізовані. Натомість у недемократичних державах політичні еліти понад усе прагнуть до захисту свого корпоративного інтересу, уникаючи контролю суспільства та тінізуючи процеси розпорядження ресурсами. Це при-

зводить до появи подвійної системи управління, коли домінує неформальне (тіньове) управління. Такий процес називається деформалізацією (заміщенням формальних інститутів, неформальною інституціоналізацією).

Відтак саме неоінституціоналізм є оптимальною методологією для аналізу неформальних інститутів політики. Неоінституціоналізм найкраще пояснює, як зберігаються або й народжуються недемократичні зразки практики, показуючи, як неформальні інституції можуть zdeформувати чи й повністю зруйнувати формально встановлені правила та процедури.

Література

1. Кушнар'єв І.В. Неоінституціоналізм як методологічна підвалина вивчення неформальних інститутів: приклад політичної корупції. *Політикус*. 2017. № 5. С. 58–63.
2. Мацієвський Ю. У пастці гібридності: зігзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991–2014). Чернівці : Книги-XXI, 2016. 552 с.
3. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 2000. 198 с.
4. Перегуда Є.В. Політичні ідеї представників неоінституціоналізму. *Історія політичної думки*: підр.: у 2-х т. / за заг. ред. Н.М. Хоми; 2-вид., перероб. і доп. Львів : Новий Світ-2000, 2017. Т. 2. 598 с. С. 14–31.
5. Рибій О.В. Неформальні політичні інститути: сутність, класифікація, результати діяльності. *Політичний менеджмент*. 2011. № 1. С. 34–42.
6. Рибій О.В. Процеси трансформації політичних інститутів: етапи та рушії : автореф. дис. канд. політ. наук : 23.00.01. Київ : ІПіЕНД імені І.Ф. Кураса, 2011. 15 с.
7. Стойко О.М. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах. Київ : Логос, 2016. 416 с.
8. Суший О.В. Теоретичні засади інституційної теорії державної політики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 2(6). С. 110–116.
9. Хелмке Г. Неформальные институты и сравнительная политика: основные направления исследования. *Прогнозис*. 2007. № 2. С. 188–211.
10. Чабанна М.В. Неоінституційний підхід до аналізу процесу прийняття політичних рішень. *Політичний менеджмент*. 2010. № 3(41). С. 29–37.
11. Чабанна М. Оцінка корупції як неформального політичного інституту та індексування демократичності політичного режиму: кореляційний аналіз. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса*. 2013. № 3(65). С. 229–258.
12. Powell W. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago : University of Chicago Press, 1991. 486 p.
13. Shepsle K. The Oxford Handbook of Political Institutions. *Rational Choice Institutionalism* / R. E. Goodin, H.-D. Klingemann (Eds.). Oxford : Oxford University Press, 2008. С. 23–38.

Анотація

Наумкіна С. М., Попазогло В. С. Визначення неформальних інститутів політики з позицій неоінституціоналізму. – Стаття.

Метою статті є аргументація доцільності вивчення неформальних інститутів політики крізь призму неоінституціоналізму. Аналізується дослідницький потенціал неоінституціоналізму як методології аналізу неформальних політичних інститутів. Наголошено на відмінностях у розумінні політичного інституту в тлумаченні інституціоналізму та неоінституціоналізму. Клієнтизм, мережі патронажу, політична корупція визначені з позицій неоінституціональної методології.

Висвітлено, що неоінституційна теорія Д. С. Норта продемонструвала подолання обмеженості класичного інституційного підходу.

Зазначено, що якщо інституціоналізмом не ставилося питання про зворотний вплив політичних акторів на політичні інститути (він розглядав їх статично), то неоінституціоналізм аналізує політичні інститути в динаміці.

Аналізуючи роботи відомих вітчизняних і закордонних дослідників, показано, що неформальні інститути переважають над формальними у гібридних режимах, являючись лише фасадом для неформальних інститутів і практик, які переважають у політичному процесі, і у цьому процесі неформальні інститути визначають поведінку політичних гравців. Тому неформальні інститути, зокрема політична корупція, клієнтизм, непотизм, фаворитизм, заступництво (патронат) тощо, є прикладами латентної політики, позаяк є прихованою, неpubлічною, непрозорою частиною політичного процесу. Це яскраво проявляється у політичних процесах політичних режимів із низьким рівнем демократичності.

Обґрунтовано, що неоінституціоналізм є значним поступом у аналізі сутності політичного інституту. Він відійшов від консерватизму традиційного інституціоналізму, який під політичними інститутами розумів державні установи, політичні організації; саме вони розглядалися визначальними чинниками політичного процесу, від яких була узалежнена як діяльність політичних акторів, так і ефективність, стабільність політичної системи.

Ключові слова: політичний інститут, неформальний політичний інститут, політична корупція, клієнтизм, мережі патронажу, неоінституціоналізм.

Summary

Naumkina S. M., Popazoglo V. S. Designation of informal institutions of politics from the standpoint of neo-institutionalism. – Article.

The purpose of the article is to argue the expediency of studying informal political institutions through the lens of neo-institutionalism. The research potential of neo-institutionalism as a methodology for analyzing informal political institutions is analyzed. The differences in the understanding of the political institution in the interpretation of institutionalism and neo-institutionalism are emphasized. Clientelism, patronage networks, political corruption are defined from the standpoint of neo-institutional methodology.

It is highlighted that D. S. North's neo-institutional theory demonstrated overcoming the limitations of the classical institutional approach.

It was noted that institutionalism did not raise the question of the reverse influence of political actors on political institutions (it considered them statically), while neo-institutionalism analyzes political institutions in dynamics.

Analyzing the works of well-known domestic and foreign researchers, it is shown that informal institutions prevail over formal ones in hybrid regimes, being only a facade for informal institutions and practices that prevail in the political process, and in this process informal institutions determine the behavior of political players. Therefore, informal institutions, including political corruption, clientelism, nepotism, favoritism, patronage, etc., are examples of latent politics, as they are a hidden, non-public, non-transparent part of the political process. This is clearly manifested in the political processes of political regimes with a low level of democracy.

It is substantiated that neo-institutionalism is a significant advance in the analysis of the essence of a political institution. It moved away from the conservatism of traditional institutionalism, which meant state institutions and political organizations by political institutions; they were considered the determining factors of the political process, on which both the activity of political actors and the efficiency and stability of the political system depended.

Key words: political institution, informal political institution, political corruption, clientelism, patronage networks, neo-institutionalism.