

Кушнарьов І.В.

## Неоінституціоналізм як методологічна підвалина вивчення неформальних інститутів: приклад політичної корупції

*Досліджуються можливості використання методології неоінституціоналізму з метою аналізу неформальних політичних інститутів. Політичну корупцію визначено як один із видів неформальних інститутів. Охарактеризовано природу неформальних політичних інститутів із позицій неоінституціоналізму. Наголошено на відмінностях у розумінні політичного інституту у тлумаченні інституціоналізму та неоінституціоналізму.*

**Ключові слова:** неоінституціоналізм, методологія, політичний інститут, неформальний політичний інститут, політична корупція.

*Исследуются возможности использования методологии неоинституционализма для анализа неформальных политических институтов. Политическая коррупция определена как один из видов неформальных институтов. Охарактеризована природа неформальных политических институтов.*

*тов с позиций неоинституционализма. Отмечены различия в понимании политического института в толковании институционализма и неоинституционализма.*

**Ключевые слова:** неоинституционализм, методология, политический институт, неформальный политический институт, политическая коррупция.

*The possibilities of using the method of neo-institutionalism for the analysis of informal political institutions are explored. Political corruption is defined as one of the types of informal institutions. The nature of informal political institutions from the standpoint of neo-institutionalism is characterized. The differences in the understanding of the political institute in the interpretation of institutionalism and neo-institutionalism are emphasized.*

**Key words:** neo-institutionalism, methodology, political institution, informal political institute, political corruption.

УДК 328.185: 32.001 + 101

Кушнарьов І.В.,  
кандидат юридичних наук,  
докторант відділу правових проблем  
політології  
Інституту держави і права імені  
В.М. Корецького  
Національної академії наук України

Політичні інститути – центральний об'єкт вивчення політології. Їх досліджують під кутом зору численних методологій, класифікують за різними критеріями. У системі політичних інститутів важливе місце займають неформальні, до яких ми відносимо й політичну корупцію. Якісний аналіз цього виду політичних інститутів, на нашу думку, уможливується за допомогою методологічного інструментарію неоінституціоналізму. Аргументувати доцільність визначення політичної корупції саме як неформального політичного інституту та розкрити можливості його аналізу за допомогою неоінституціоналізму – наше дослідницьке завдання.

Дослідження проблеми неформальних політичних інститутів увиразнилося в розвідках західних дослідників Д. Норта, С. Левітські, С. Педжовіча, Г. Хелмке тощо, вітчизняних політологів М. Кармазіної, Ю. Мацієвського, Є. Перегуди, О. Рибій, А. Романюка, О. Стойко, Т. Шевченко та ін. Авторські спроби аналізу корупції (в широкому розумінні) як неформального політичного інституту представлені М. Чабанною. Водночас концептуалізації власне політичної корупції як неформального політичного інституту, вивчення якого уможливлено методологією неоінституціоналізму, проведено не було. Це актуалізує тему нашого дослідження.

Для розгляду можливості застосування методології неоінституціоналізму заради аналізу політичної корупції, найперше, необхідне обґрунтування того, що політична корупція може визначатися саме як інститут. Із цією метою охарактеризуємо природу політичних інститутів, зокрема неформального типу, з позицій неоінституціоналізму.

Одним із класичних визначень інститутів є тлумачення Д. Норта: «Правила гри, що складаються

з офіційних писаних правил, а також, зазвичай, неписаних кодексів поведінки, що лежать глибше офіційних правил і доповнюють їх» [6, с. 12]. У системі інституцій Норт виокремлює: неформальні обмеження (традиції, звичаї, табу); формальні правила (конституції, закони, судові прецеденти, адміністративні акти); механізми примусу, які забезпечують дотримання правил (суди, поліція тощо) [6]. Дослідник розрізняє правила гри (інституції) й організації, а також інституції декларовані (інституціалізовані правила) та інституції реалізовані, підкреслюючи функціональний, а не формальний аспект інституцій [7, с. 15].

Неоінституціоналізм зробив крок уперед у тлумаченні 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 були залежними як діяльність політичних акторів, так і ефективність, стабільність політичної системи. О. Суший зауважує: «Погляди неоінституціалістів 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» [11, с. 113].

Якщо інституціоналізмом не ставилося питання про зворотний вплив політичних акторів на політичні інститути (він розглядав їх радше у статичній), то неоінституціоналізм аналізує політичні інститути в динаміці. Вважаємо, що неоінституційна теорія Д. Норта якраз і демонструє подолання обмеже-

ності класичного інституційного підходу. У політичній науці було здійснено поворот від одностороннього розгляду «інститутів лише як формальних правил і легальних організацій у системі державної влади» [9, с. 10], а до інституціонального аналізу включене вивчення неформальних, «тіньових», нелегальних інститутів, які мають істотно впливають на стабільність усієї інституціональної системи.

Погоджуємося з Д. Боталовою, 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)» [1, с. 229]. Політичні інститути є зразками, схемами поведінки, які уможливають здійснення рішень, які поширюються на усе суспільство [2, с. 83–86]. Під час дослідження необхідно враховувати, що інститут – це залежний змінний елемент. Як зауважує М. Чабанна, інститутами, відповідно до неоінституціонального підходу, є «правила діяльності, механізми, які забезпечують їх дотримання, і норми поведінки, що структурують постійну взаємодію між людьми» [13, с. 30].

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 полягає у тому, що політичні інститути розуміються через призму взаємозв'язків формальних норм і неформальних правил гри. Це переплетіння є складною системою організаційних відносин, форм взаємодії.

Аналізу сучасною політичною наукою лише формальних інститутів нині замало, адже у сучасний політичний процес залучені неформальні системи (клієнтизму, патримоніалізму тощо). 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» [8, 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 широку 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» [12, 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 належать до неформальних інститутів 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 політичному процесі», і у цьому процесі «неформальні інститути визначають поведінку політичних гравців» [4, с. 16–17]. Корупцію дослідник слушно відносить до числа «підривних інститутів». Поділяємо цю думку, адже політична корупція здійснюється у площині неформальної політики. Вона є прикладом латентної політики, позаяк є прихованою, непублічною, непрозорою частиною політичного процесу. Цю позицію підтримує й низка науковців, зокрема, Т. Шевченко характеризує корупцію як «найпоширеніший приклад нелегальних аспектів неформальної політики» [15, с. 16], а О. Крисенко акцентує на автономності неформальних інститутів від нормативно-правової площини [3, с. 59].

М. Чабанна вважає: «Суттєва роль неформальних інститутів у політичних процесах притаманна політичним режимам із низьким рівнем демократичності» [14, с. 230]. Дослідниця розглядає корупцію як неформальний політичний інститут, властивий недемократичним державам [14, с. 229]. Погоджуючись, що політична корупція є неформальним політичним інститутом, ми зауважимо, що вона характерна не лише для недемократичних держав, адже жодній державі ще не вдалося отримати цілковитий імунітет від цього соціального зла, а от рівень «інфікованості корупцією» справді різко відрізняє держави. Втім, саме у недемократичних країнах ставлення до політичної та інших видів корупції настільки хворобливо трансформується, що вона навіть інтерпретується як інститут етичний, соціально легітимний, а тому виправдовується або ж, щонайменше, не викликає соціального протесту.

Отже, неформальні інститути більшою чи меншою мірою характерні для кожної політичної системи, а їх взаємодія з формальними інститутами залежить від конкретних умов (політичного режиму, рівня громадянського суспільства, установленості демократичних традицій тощо). У демократіях неформальні інститути підтримують формальні; у дефектних демократіях неформальні практики є недемократичними (корупція, клієнтизм тощо), а тому підривають діяльність демократичних інститутів. Таким чином, можна виділити кілька форматів співвіднесення формальних і неформальних інститутів: формальні інститути домінують над неформальними, але не змінюють їх; формальні конфліктує із неформальними; фор-

мальні та неформальні правила співпрацюють. На це звертає у своєму дослідженні С. Педжовіч [16]. Появу неформальних інститутів (деструктивних) можна пояснити слабкістю формальних. Завдяки неформальним інститутам, зокрема корупції, політичні еліти отримують привабливі варіанти зміцнення своїх панівних позицій; як наслідок, вони підтримують (зазвичай, невідкрито) такі непрозорі механізми. О. Стойко вважає: «Неформальні інститути або ж частково захоплюють формальні інститути, або ж просочуються крізь них (є «проникаючим середовищем» [17, с. 13]), перетворюючись на паразитів. Прикладом такого неформального інституту є корупція» [10, с. 119].

Безумовно, неформальний інститут політичної корупції залежить від типу політичного режиму: 1) при демократії неформальний інститут політичної корупції вступає у конфлікт із формальними інститутами; 2) в автократіях формальні інститути та неформальний інститут політичної корупції можуть взаємно доповнюватися; 3) за тоталітаризму політична корупція потужно протистоїть формальним інститутам або й зливається з ними. Особливою є роль неформального інституту політичної корупції у процесі демократичного транзиту. Адже й після завершення перехідного до демократії періоду політична корупція перешкоджає укоріненню демократизації. Загалом укоріненість корупційних практик свідчить про дуже повільну трансформацію неформальних інститутів, їх «живучість», яка залежить від протидії громадянського суспільства, наявності політичної волі у державців.

Неоінституціоналізм уможливує вивчення неформалізованих правил, які детермінують політичну поведінку. Політичну корупцію можна віднести до числа таких неформальних інститутів. Зауважимо, що такий тип інститутів у політичній науці іменують по-різному, відсутня термінологічна усталеність: неформальні (С. Стеінмо, Г. Хелмке, С. Левітські, Е. Панеях), тіньові (В. Воротников), неструктуровані (К. Шепсл), неофіційні (Р. Вудойра), антиінститути (М. Сухарьов) та ін. Так, К. Шепсл відкидає класифікацію політичних інститутів на формальні та неформальні, пропонуючи виділення структурованих і неструктурованих [18, с. 27–32]. Структуровані – стійкі організаційні утворення; неструктуровані порівняно аморфніші, приховані, латентні, які формуються на основі неформальних поведінкових правил (К. Шепсл серед таких правил називає «око за око», «ні тобі, ні мені»; це перегукується з найдавнішими звичаєвими нормами, наприклад, старовавилонським принципом таліону тощо).

Відсутня не лише термінологічна узгодженість щодо неформальних інститутів, але й щодо їх ролі. Так, О. Стойко зауважує: «Неформальні інститути не варто розглядати як загрозу демократизації, а їх взаємодія із формальними інститутами спроможна

лише частково визначити результати політичного процесу» [10, с. 353]. Така позиція впливає з авторської класифікації неформальних інститутів за їх зв'язком із громадянськими традиціями [10, 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, сюди належить і корупція. 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) [8, с. 40].

Неоінституціоналісти зробили чимало спроб пояснити причини появи неформальних інститутів і як спонтанний процес, і як усвідомлений. О. Стойко обґрунтовує: «Більшість неформальних інститутів з'являються у результаті неконтрольованих соціальних процесів<...>значною мірою залежать від глибоко вкоріненої соціальної практики<...>неформальні інститути змінюють, ослаблюють чи руйнують правила, що лежать в основі формальних інститутів» [10, с. 115, 119].

Більшість дестабілізуючих для держави та суспільства процесів мають джерелом свого походження саме неформальний інституціональний простір. О. Крисенко на прикладі аналізу вітчизняного політичного процесу доводить: «Функціонування неформальних політичних інститутів<...>призводить до звуження публічного простору, ускладнення циркуляції еліт і створення ситуації монополії на політичному ринку» [3, с. 58]. Неформальні інститути впливають на функціонування інституціональної системи. Вони «можуть виступати як причинами інституціональної стагнації, так і рушіями трансформації політичних інститутів» [9, с. 10].

Загалом у політологічному дискурсі відсутня визначеність щодо класифікації політичних інститутів на формальні та неформальні, а також їх оцінка. Одні науковці розглядають неформальні інститути лише як джерела інерції та корупції, тобто як проблему, що потребує вирішення. Інші ж доводять високоєфективність неформальних правил у ситуації відсутності або ж слабкої дієвості формальних норм.

Сама по собі політична корупція – це не є власне політичний інститут (в усталеному розумінні цього концепту), але це таке явище, яке «вбудовується у структуру політичних інститутів, паразитує на їх функціонуванні та приносить велику шкоду суспільству» [1, с. 230]. Саме в умовах політичних інститутів, котрі виникають під час делегування

влади від громадянина, суспільства до держави, виникає проблема політичної корупції. Відбувається максимізація вигоди окремого політичного актора коштом громадян. Фактично політика в руках корупціонерів постає як інструмент реалізації їх приватних корисливих інтересів, які дисонують із сучасною демократичною тенденцією транспарентної політики. А. Наронська вважає: «Політична корупція неодмінно зумовлює неформальну інституціоналізацію, а значить, деградацію державних інститутів» [5, с. 67].

Із точки зору неінституційного підходу політичну корупцію можна вважати різновидом неформального інституту, який є: 1) стійким типом рентозорієнтованої опортуністичної поведінки, спрямованої на реалізацію владних інтересів і набуття матеріальної користі від участі у політичному процесі (тобто це мікрорівень політичної корупції як реалізація приватних інтересів усупереч суспільним); 2) комплексом неформальних норм, які структурують, зумовлюють діяльність різних політичних акторів, і суперечать колективним ідеалам, цілям, які увиразнені у формальних інститутах. Через розуміння політичної корупції крізь призму категорії «інститут» можна досліджувати стійкість, повторюваність корупційних дій у політичних, партійних системах різних держав тощо. Рівень і форми політичної корупції визначаються інституційним дизайном, співвідношенням формальних і неформальних інститутів. У результаті явище політичної корупції зазвичай постає як негативний ефект неформальної інституціоналізації.

У державах зі сталими демократичними традиціями політика формується у публічному полі комунікації, який має відкритий характер, контрольований громадськістю. Тому корупційні практики у політиці, пов'язані з приватизацією публічних ресурсів, мінімізовані (уважаємо, що держав, яким цілковито вдалося б викоренити політичну корупцію, немає; є лише такі, що максимально мінімізували її). Натомість у недемократичних державах політичні еліти понад усе прагнуть до захисту свого корпоративного інтересу, уникаючи контролю суспільства та тінізуючи процеси розпорядження ресурсами. Це призводить до появи подвійної системи управління, коли домінує неформальне (тіньове) управління. У теорії неінституціоналізму такий процес називається деформалізацією (заміщенням формальних інститутів, неформальною інституціоналізацією).

На переконання С. Патрушева, специфіка неінституціоналізму полягає у тому, що політичні інститути розглядають із точки зору взаємозв'язку формальних і неформальних правил, які формують складні відносини, типи взаємодій і саму кооперативну діяльність [2]. Неінституціоналізм найкраще пояснює, як зберігаються або й народжу-

ються недемократичні зразки практики, зокрема такі, як політична корупція. Ця методологія показує, як неформальні інституції (як-от політична корупція) можуть zdeформувати чи й повністю зруйнувати формально встановлені правила та процедури. Неінституціоналізм уможливує аналіз ситуації зупинення демократичних перетворень у державах, які через системну корупцію та низку інших чинників призупинили розбудову правової, добре інституціалізованої держави, не змогли закріпити здобутків демократизації.

Отже, саме неінституціоналізм, на нашу думку, є оптимальною методологією для аналізу політичної корупції. Інституційний аналіз уможливує не лише широкий розгляд політичної корупції як наявної реальності, але й інституційні механізми та способи її мінімізації. Сучасний аналіз політичної корупції необхідно наближати до діяльності усередині цих інститутів, адже корупційні практики виникають і функціонують саме в певному інституційному середовищі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Боталова Д.Б. Неінституціональний аналіз політичної корупції в російській політичній системі / Д.Б. Боталова // Вест. Красноярск. гос. пед. ун-та ім. В.П. Астафьева. – 2011. – № 2. – С. 228–232.
2. Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В. Патрушева. – М. : Ин-т сравн. политологии РАН, 2006. – 590 с.
3. Крисенко О. Вплив неформальних інститутів на український політичний процес / О. Крисенко // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 4 (25). – С. 58–62.
4. Мацієвський Ю. У пастці гібридності: зиг-заги трансформацій політичного режиму в Україні (1991–2014) / Ю. Мацієвський. – Чернівці : Книги-XXI, 2016. – 552 с.
5. Наронская А.Г. Политическая коррупция: институциональный аспект / А.Г. Наронская // Известия Уральского федер. ун-та. – Сер. «Общественные науки». – 2017. – № 1 (161), том 12. – С. 67–72.
6. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт; пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
7. Перегуда Є.В. Політичні ідеї представників неінституціоналізму // Історія політичної думки : підр. у 2-х т. / за заг. ред. Н.М. Хоми ; [Т.В. Андрущенко, О.В. Бабкіна, І.Ю. Вільчинська та ін.]; 2-е вид., перероб. і доп. – Львів : Новий Світ–2000, 2017. – Т. 2. – С. 14–31.
8. Рибій О.В. Неформальні політичні інститути: сутність, класифікація, результати діяльності / О.В. Рибій // Політичний менеджмент. – 2011. – № 1. – С. 34–42.
9. Рибій О.В. Процеси трансформації політичних інститутів: етапи та рушії : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01 / О.В. Рибій. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса, 2011. – 15 с.
10. Стойко О.М. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах / О.М. Стойко. – К. : Логос, 2016. – 416 с.

11. Суший О.В. Теоретичні засади інституційної теорії державної політики / О.В. Суший // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2(6). – С. 110–116.
12. Хелмке Г. Неформальные институты и сравнительная политика: основные направления исследований / Г. Хелмке, С. Левитски // Прогнозис. – 2007. – № 2. – С. 188–211.
13. Чабанна М.В. Неоінституційний підхід до аналізу процесу прийняття політичних рішень / М.В. Чабанна // Політичний менеджмент. – 2010. – № 3(41). – С. 29–37.
14. Чабанна М. Оцінка корупції як неформального політичного інституту та індексування демократичності політичного режиму: кореляційний аналіз / М. Чабанна // Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса. – 2013. – № 3(65). – С. 229–258.
15. Шевченко Т.В. Сутнісні характеристики та ознаки неформальної політики / Т.В. Шевченко // Магістеріум. – Сер. «Політичні студії». – 2016. – № 64. – С. 14–19.
16. Pejovich S. The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development / S. Pejovich // Journal of Markets and Morality. – 1999. – № 2. – С. 164–181.
17. Powell W. The New Institutionalism in Organizational Analysis / W. Powell, P. DiMaggio. – Chicago: University of Chicago Press, 1991. – 486 p.
18. Shepsle K. The Oxford Handbook of Political Institutions // Rational Choice Institutionalism / R. Goodin, H.-D. Klingemann (Eds.). – Oxford : Oxford University Press, 2008. – С. 23–38.