

УДК 001.891.3+321.02

Неформальні політичні інститути: сутність, класифікація, результати діяльності

Олена Рибій,
магістр політології,
здобувач ступеня кандидата політичних наук
Інституту політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І. Ф. Кураса НАН України

Сучасні тенденції комплексного та міждисциплінарного інституціонального аналізу спричинили відхід від одностороннього розгляду політичних інститутів лише як формальних правил та державних органів. Перед неоінституціоналістами гостро постало питання вивчення неформальних, „тіньових”, позаправових та нелегальних інститутів і правил, які хоча тривалий час й залишалися поза увагою і взагалі не визнавались такими, що об'єктивно існують, однак завжди справляли значний вплив на політичну поведінку і процес прийняття рішень. У статті аналізуються сучасні підходи до визначення сутності поняття „неформального” інституту, його різновидів та місця в інституціональній системі.

Ключові слова: *формальні правила, неформальний інститут, інституціональний аналіз, політична система*

Current trends in integrated and multidisciplinary institutional analysis led to a departure from the one-sided consideration of political institutions as formal rules and state agencies. Consequently, neoinstitutionalists faced the urgent need to explore informal, „shadow” and illegal institutions and rules, which for a long time were not recognized as objectively existing, but always kept a remarkable influence on political behavior and decision-making process. The paper examines approaches to defining the essence of the „informal institution” concept, its varieties and place in institutional system.

Keywords: *formal rules, informal institution, institutional analysis, political system.*

Інституціональний аналіз, який за останні два століття посів центральні позиції в суспільних науках, традиційно використовується науковцями для вироблення рекомендацій для законодавчих реформ, покликаних сприяти економічному зростанню та політичній стабільності. Однак лише нещодавно прийшло розуміння того, що формальні правила-настанови політичним інститутам, як вони мають діяти, рідко скеровують до того, що насправді стається. Нариклад, неформальні системи клієнтелізму та патрімоніалізму в багатьох випадках є ключовими гравцями у справі стримування масової участі, підриву основ верховенства права, заохочення корупції, сваволі у розподілі соціальних благ, відлякування інвестицій, гальмування економічного прогресу тощо [8, с. 1].

Існують підстави говорити, що юридичні норми як спроба суто теоретичного упорядкування реальності об'єктивно не в змозі охопити весь спектр політичних інститутів. Якщо обмежити визначення інституту лише формальними нормами, то з'являється ризик втратити з поля зору множини притаманних будь-якій політичній організації неформалізованих правил, які детермінують політичну поведінку [3, с. 9]. Існування широкої мережі неформальних інститутів (нелегальних політичних партій, пропаганди, „груп тиску”, „кодексів честі”, інститутів хабарництва, „кумівства” (непотизму), клієнтелізму, патрімоніалізму тощо) свідчить про потребу розширення традиційного поля інституціонального дослідження. Відповідно, важливого значення набуває вирішення питань розмежування сфер „формального” та „неформального”, класифікації неформальних інститутів та виявлення оптимальних критеріїв оцінки їх ролі в політичній системі.

Інститути, які справляють реальний вплив на функціонування суспільних підсистем, однак їх існування та діяльність не регламентовані законодавчо, дослідники називають неформальними (С. Стеінмо, Г. Хелмке, С. Левітські, Е. Панеях) [5; 9; 16], „тіньовими” (В. Воротников) [1], неструктурованими (К. Шепсл) [15], неофіційними (Р. Вудойра) [17] тощо. Д. Норт віддає перевагу використанню терміна „неформальні обмеження” [4], а М. Сухарьов визначає інститути, що сприяють реалізації ортогональної політичної та економічної поведінки і діють всупереч сенсу формальних інститутів, залишаючись в рамках їх форми, як „антиінститути” [6]. П. Інгрем та К. Клей пропонують, на їхню думку, більш деталізовану, на відміну від формально-неформальної, категоризацію інститутів і поділяють їх на державні/загальносуспільні інститути (public institutions), приватно-централізовані (private-centralized institutions) - ті, що упорядковують права власності та полегшують трансакції, і приватно-децентралізовані інститути (private-decentralized institutions), які становлять сукупність поведінкових норм [12].

Представник інституціоналізму раціонального вибору К. Шепсл уникає поділу політичних інститутів на формальні та неформальні (такими термінами позначає лише правила), а натомість виділяє серед

них структуровані та неструктуровані [15, с. 27 - 32]: перші є стійкими організаційними утвореннями і їх можна пояснити та порівняти відповідно до їх структури і влаштування (уряд, виборча система, політичні партії, армія тощо), інші – більш аморфні та імпліцитні (приховані, латентні), ніж формалізовані (правило старшинства в Конгресі США, сенаторська недоторканність в Сенаті США тощо). Такі неструктуровані інститути, які формуються завдяки неформальним правилам на зразок „око за око” („tit for tat”), „ні тобі ні мені” („split the difference”), „як гукнеш, так і відгукнеться” („taking turns”), вказують на усталений порядок речей і є, по суті, рамками поведінкової рівноваги для політичних акторів [15, с. 28].

Можна підсумувати, що існує доволі багато класифікацій інститутів, деякі з котрих не дістали значного поширення та зустрічаються лише у одного автора. Однак жодна з них ще не стала повноцінним заміником та вагомою альтернативою для вже класичного поділу на формальні та неформальні інститути.

Про брак вагомих напрацювань у галузі досліджень неформальних інститутів свідчить, з-поміж іншого, й те, що досі неоінституціоналістам було властиво лише час від часу поза контекстом наголошувати на важливості таких „неписаних правил”, як легальний плюралізм (М. Хукер, Дж. Гріфітс), моральні економіки (Дж. Скот), клієнтелізм (Дж. Скот, Р. Лемарченд), корупція (Дж. Скот, Дж. Вотербурі, С. Роуз-Акерман), „блат” в Радянському Союзі (Р. Бауер, А. Інкелс, Дж. Берлінер), урядово-бізнесові взаємовідносини в Японії (Дж. Джонсон), право президента обирати свого наступника в Мексиці (Дж. Лангстон), „народні звичаї” в Сенаті США (Д. Метью) тощо [9, с. 725]. Це пояснюється, зокрема, тим, що велика складність досліджень неформального виміру політичних взаємодій спричинила ситуацію, коли „неформальне” розглядається як надто комплексне, приховане та заплутане, щоб брати його до уваги, або ж не більше, ніж джерела корупції та неефективності, які потребують додаткового контролю та управління [10, с. 2].

Проблема розмежування понять формального і неформального інститутів вирішується різними авторами часом у суперечливий спосіб, що вказує на наявність принаймні трьох важливих способів його розв’язання [11, с. 11]. Зокрема, в економічній літературі часто зустрічається редукування формальних інститутів, яке відображається у простому зведенні їх до легальних, формальних норм [7, с. 17]. На противагу їм представники соціологічної традиції визнають нетотожність формальних норм формальним інститутам, які обов’язково включають в себе й неформальну складову, без врахування якої неможливо зрозуміти механізми їх функціонування та розвитку, вектор можливої трансформації тощо [7, с. 17]. Дж. Ходжсон вказує на ще два способи ідентифікувати формальні та неформальні інститути: перший – у виявленні явних, точних правил (explicit) та „мовчазних” правил, таких, які завжди мають на увазі (tacit); другий спосіб бере початок у знаменитому розрізненні К. Менгера на

прагматичні та органічні інститути – ототожнення формальних інститутів з сконструйованими, а неформальних – з спонтанними інститутами [11, с. 11]. Окрім того, в інституціональній літературі часто зустрічаються ототожнення неформальних інститутів з культурними традиціями (М. Діа, С. Педжович) (хоча деякі з таких інститутів – від законодавчих неформальних норм до заборонених способів партійного фінансування – мають мало спільного з культурою); інші дослідники залучають державно-соціетальне розрізнення, розглядаючи державні інститути і правила як формальні, а правила та організації громадянського суспільства як неформальні (К. Босарт, Л. Тсаї) [9, с. 727].

Ймовірний консенсус можна знайти у Д. Брінкергофа та А. Голдсмита, які замість того, щоб змагатися з колегами у пошуку неоднозначної та суперечливої сутності формальних і неформальних інститутів, просто окреслюють сфери, де вони укорінені. Так, зазначають дослідники, формальні системи вмонтовані в конституції, комерційні коди, адміністративні правила та закони, процедури державної громадянської служби, юридичні структури тощо, а їхні риси легко встановити й спостерігати за допомогою писаних документів, фізичних структур (будівлі міністерств, законодавчих органів, судів) та публічних подій (парламентські слухання, легальні процедури, засідання рад різних рівнів тощо) [8, с. 1]. Неформальні системи засновані на неявних та неписаних уявленнях та відображають соціально-культурні норми й рутини, а також лягають в основу взаємодій між соціально-економічними класами та етнічними групами [8, с. 1]. Однак попри те, що неформальні правила більшість дослідників розглядає як культурні норми, практики та звичаї, їх створення відбувається далеко не завжди „знизу вгору” [6, с. 69]. Часто неофіційні правила та інститути стають результатом політичної боротьби, коли певні владні групи з достатньою кількістю ресурсів і повноважень визначають форму та зміст суспільних неформальних інститутів відповідно до власного інтересу, що дає підстави називати такі неформальні інститути субпродуктами попереднього політичного процесу [17, с. 12 - 13].

Отже можна зробити висновок, що проблема розрізнення формальних і неформальних інститутів характеризується високим ступенем складності та контраверсійності. Навіть визначення, що позиціонуються дослідниками як інтегративні та консенсусні, мають низку неусувних вад та вразливі для критики. Однією з причин цього є, зокрема, те, що майже всі згадані вище науковці ототожнюють поняття норми з інститутом.

Можна вважати, що розділення на неформальні та формальні норми доволі штучне; навіть Д. Норт здебільшого уникає використання терміна „неформальна норма”, оперуючи переважно поняттями формальних і неформальних обмежень [4; 13]. Адже, з одного боку, частина формально-правових норм, зокрема в країнах, що лише недавно стали на шлях демократії, може бути нелегітимною [7, с. 18] та суперечити як іншим

нормам політично-правової системи, так і принципу верховенства права загалом. З іншого боку, коли не існує правових систем норм, які зараз дослідники позначили б як неформальні через те, що вони не кодифіковані у праві, були здатні досить ефективно підтримувати „порядок без права” („order without law”): загроза соціального та економічного остракізму створювала стимули для індивідів дотримуватися неписаних правил [12, с. 537]. Таким чином, формальні правила сучасних демократичних держав є закріпленням існуючих в суспільстві норм: в переважній більшості законні інститути та правила виникають історично та на базі уже сформованих відносин і взаємодій шляхом їх юридичного оформлення. Однак лише невелика кількість з множини таких незакріплених у праві неформальних норм в результаті законодавчого процесу стають легальними, решта ж, не отримавши офіційного статусу, не припиняє існувати незалежно, паралельно або в межах певного легального інституту, створюючи додаткову плутанину серед дослідників формального і неформального в інституціональній системі.

Отже тоді, коли провідні науковці фактично виявили свою неспроможність однозначно пояснити, де ж саме пролягає ймовірно надто розмита для його ідентифікації межа між формальними та неформальними нормами, розрізнення формальних та неформальних інститутів видається більш легкою справою. Визнаючи інститут впорядкованою та організованою єдністю норм, обмежень та механізмів їх дотримання, тип інституту можна встановити за способом встановлення норм (легальний, державний або ж позаправовий, груповий, приватний) та способом контролю за їх виконанням (легальні або неформальні санкції).

В результаті ознайомлення з працями, які прямо або опосередковано зачіпають тему неформальних інститутів, складається двояке враження. Так, деякі науковці, як відзначає К. Хай, розглядають неформальні інститути лише як джерела інерції та корупції, тобто як проблему, що потребує вирішення та застосування певних владних зусиль для її подолання [10, с. 5]. У свою чергу, Д. Сірінг, П. Інгрем та К. Клей доводять високу ефективність неформальних правил у справі належного оформлення поведінки індивідів та в досягненні порядку за браком або слабкою дієвістю формальних норм. Отже через те, що більшість дослідників обмежується аналізом лише якогось одного виду неформальних інститутів та схильна акцентувати увагу або на лише позитивних [12; 14], або ж на суто негативних [1; 6; 8] ефектах, доволі важко дійти висновку щодо їх природи і ролі в політичних системах та характеру їх впливу на результати політики. У цьому контексті великої важливості набуває потреба чіткої класифікації модифікацій неформальних інститутів.

Як зазначає М. Сухарьов, в кожній інституціональній матриці, як і в інших суспільних „іграх”, виникають як конгеніальні (відповідні за духом) сенсу матриці, так і ортогональні (перпендикулярні) прийоми гри, які часто існують під прикриттям формальних інститутів та, залишаючись в межах

закону, суперечать його суті [6, с. 66]. Однак такий поділ неформальних інститутів на „дружні” та „приховано ворожі” щодо формальних інститутів є, очевидно, не повним.

Найоптимальнішим видається запропонований Г. Хелмке і С. Левітські поділ неформальних інститутів на чотири види, який базується на двох критеріях: перший враховує, наскільки різняться результати діяльності певних взаємопов'язаних формальних та неформальних інститутів (конвергентні – сутнісно однакові, або дивергентні – протилежні результати), другий – ефективність відповідних формальних інститутів, яка відображає ступінь дотримання зафіксованих на папері правил та процедур [9, с. 728].

Отже, з огляду на зазначені критерії, дослідники виділяють наступні види неформальних інститутів:

- **додаткові** – співіснують та, більше того, кооперуються з формальними інститутами для досягнення більшої ефективності результатів політики; це низка норм, рутин і процедур, які полегшують процеси прийняття рішень та координації бюрократичної діяльності, підтримують юридичні норми (так, дослідники пов'язують ефективність Конституції США з низкою неформальних правил, спільних сподівань та очікувань, поширених серед громадян);

- **адаптивні** – за своєю суттю суперечать духу, але не „букві” писаного закону („блат” в Радянському Союзі, неформальні консультації щодо узгодження законодавчих дій, групові домовленості тощо);

- **заміщуючі** – існують в слабко інституціоналізованому середовищі слабкої державної влади, однак сприяють досягненню результатів політики, досягнути які формальні інститути виявилися неспроможними („джентельментські угоди”, громадські дружини самооборони, неформальні суди (за прикладом громадського осудження в СРСР) тощо);

- **конкуруючі** – виникають в умовах систематичного недотримання неефективних норм формальних інститутів та структурують поведінку політичних акторів таким чином, щоб вони були змушені дотримуватися встановлених неформальних правил, фактично опинившись перед загрозою покарання за чітке слідування законам (корупція, клієнтелізм, патрімоніалізм, кланова політика) [9, с. 728 - 730].

Важливо, що Г. Хелмке та С. Левітські застерігають від використання простої дихотомії - класифікації неформальних інститутів на „функціональні/дисфункціональні”, бо навіть ті з них, що не дотримуються формальних правил (наприклад, адаптивні інститути), можуть, в широкому сенсі, бути продуктивними та вигідними для політичної системи. В такому випадку постає проблема пошуку інших критеріїв, які б могли охопити та адекватно описати всю множину неформальних інститутів. Ймовірно виправданою можна назвати заміну критерію конвергентності/дивергентності на критерій оцінки характеру впливів неформальних інститутів на політичну систему загалом. Так, зважаючи на

запропонований критерій, серед неформальних інститутів можна виділити конструктивні – ті, що 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 [13, с. 4], та деструктивні недемократичні, неправові неформальні інститути (корупції, непотизму, хабарництва тощо). Також перспективним є дослідження інтернальних (субпродуктів діяльності формальних інститутів) та екстернальних (традиційних та властивих усім сферам життєдіяльності суспільства) неформальних інститутів.

Типологія неформальних інститутів [9, с. 728]

| Наслідки | Ефективні формальні інститути | Неефективні формальні інститути |
|---------------------|--------------------------------------|--|
| Конвергентні | Додаткові (Complementary) | Заміщуючі (Substitutive) |
| Дивергентні | Адаптивні (Accommodating) | Конкуруючі (Competing) |

Отже попри те, що традиційно і найбільш повно політичні інститути розглядаються в площині кодифікованого права, з розвитком неінституціональних теорій поступово відбувається поглиблення досліджень політичних інститутів; з-поміж іншого, воно відображається у теоретичному переосмисленні проблем інституціональної організації та нарощенні знань про форми, виміри та рівні інституціональної діяльності. Зокрема, об'єктивне існування та значний вплив неформальних утворень на оформлення політичних взаємодій останнім часом стимулює вивчення західними і пострадянськими науковцями ролі та особливостей неформальних інститутів, „світу мереж” та „інститутів повсякдення” [2, с. 41], які багато в чому визначають характер функціонування формальних політичних інститутів. Показово, що для багатьох сучасних дослідників інституціональної сфери вже стало базовим визначення Д. Норта, у якому інститути розглядаються як „правила гри, що складаються з офіційних писаних правил, а також, зазвичай, неписаних кодексів поведінки, що лежать глибше офіційних правил та доповнюють їх” [4, с. 12]. Проте сучасна тенденція серед неінституціоналістів до спрямування своєї уваги у площину „неформального” лише окреслила основні її проблеми, додатково поглибила розпорошення знань та методологічні розбіжності серед різних теорій інституціоналізму, а також відкрила множину

перспективних напрямів досліджень у сфері прийняття рішень та інституціонального функціонування.

Література:

1. **Воротников В.** Теневизация общества: особенности российского политического процесса / В. П. Воротников // Вестник Российского университета дружбы народов. - Сер.: Политология. - 2004. - №1 (5). - С. 29 - 38.
2. **Завершинский К.** Методологическая комплементарность в исследовании символических матриц динамики политических институтов / К. Ф. Завершинский // Полис. - 2003. - №1. - С. 32 - 49.
3. **Зазнаев О.** Вторая молодость „долгожителя”: концепт „политический институт” в современной науке / О. И. Зазнаев // Проблемы политической науки. - Казань: Центр инновационных технологий, 2005. - С. 3 - 29.
4. **Норт Д.** Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт; [пер. з англ. І. Дзюб]. - К. : Основи, 2000. - С. 198.
5. **Панеях Э.** Формальные правила и неформальные институты их применения в российской экономической практике / Э. Л. Панеях // Экономическая социология. - 2001. - Т. 2, №4. - С. 57 - 69.
6. **Сухарев М.** Социальные антиинституты / М. В. Сухарев // Экономическая социология. - 2004. - Т. 5, №5. - С. 63 - 73.
7. **Шабанова М. А.** О некоторых преимуществах интеграции экономического и социологического анализа институциональных изменений / М. А. Шабанова // Экономическая социология. - 2006. - Т. 7, №4. - С. 11 - 26.
8. **Brinkerhoff D.** Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming / Derick W. Brinkerhoff, Arthur A. Goldsmith [Електронний ресурс]. - 50 p. - Режим доступа : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacr426.pdf
9. **Helmke G.** Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda / Gretchen Helmke and Steven Levitsky // Perspectives on Politics. - Dec 2004. - Vol. 2, Issue 04. - P. 725 - 740.
10. **High C.** Understanding informal institutions: Networks and communities in rural development / Chris High, Mark Pelling, Gusztav Nemes [Електронний ресурс]. - 19 p. - Режим доступа : <http://econ.core.hu/doc/konf/High2005.pdf>
11. **Hodgson G.** What Are Institutions? / G. Hodgson // Journal of Economic Issues. - March 2006. - Vol. XL. - №1. - P. 1 - 25.
12. **Ingram P.** The Choice-within Constraints New Institutionalism and Implications for Sociology / Paul Ingram, Karen Clay // Annual Review of Sociology. - 2000. - Issue 26. - P. 525 - 546.

13. **North D.** The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem [WIDER Annual Lectures 1] / D. North. - World Institute for Development Economics Research, 2007. - 29 p.

14. **Searing D.** Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism / D. D. Searing // The American Political Science Review. - Dec 1991. - Volume 85, №4. - P. 1239 - 1260.

15. **Shepsle K.** Rational Choice Institutionalism / K. Shepsle // The Oxford Handbook of Political Institutions. - Oxford: Oxford University Press, 2008. - P. 23 - 38.

16. **Steinmo S.** The New Institutionalism / S. Steinmo // The Encyclopedia of Democratic Thought / Barry Clark, Joe Foweraker [Електронний ресурс]. - London: Routledge. - July, 2001. - 5 p. - Режим доступу : stripe.colorado.edu/~steinmo/foweracker.pdf

17. **Vudoyra R.** The New Institutionalism of Legal Pluralism: Social Norms, Legal Rules, and Political Bargaining / Ricardo Vudoyra [Presentation] [Електронний ресурс] // Center for New Institutional Social Science. - Oct., 2008. - 23 p. - Режим доступу : <http://cniss.wustl.edu/publications/2008ricardo.pdf>