

Павло Бульдович

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ НЕФОРМАЛЬНИХ ІНСТИТУТІВ У ПОЛІТИЦІ

Pavlo Buldovych

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

THE ESSENCE AND PECULIARITIES OF INFORMAL INSTITUTIONS IN POLITICS

The article examines the problem of informal institutions in politics. In particular, we analyze the main approaches to the definition of "informal institutions" that are based on the distinction between non-institutional patterns of behavior, cultural norms, weak formal institutions on the one hand and informal institutions – on the other. The author suggests that formal and informal "rules of the game" vary only in the degree and the form of expression the basic parameters of the institute itself, not the content or nature. We also give arguments, that it isn't appropriate to exclude norms of political culture from the institutional analysis. In order to avoid methodological reductionism we offered to distinguish such informal institutions as 1) the mechanisms of political decision-making and 2) value political stereotypes of community. Special attention is paid to the problem of the origin of informal institutions in politics, and to the analysis of the roles that informal institutions play in the functioning of formal rules. It is alleged that informal institutions can not only distort the formal institutional formations, reducing their effectiveness, but can also strengthen formal institutions, be their motivational foundation.

Key words: informal institutions, political culture, new institutionalism.

Важливим внеском нової інституціональної теорії в сучасну політичну науку є відкриття неформальних інститутів у політиці. До появи неоінституціоналізму політологія вивчала переважно офіційно закріплені та публічно легітимовані структури, відповідно до яких ідентифікувалися форми правління, політичні режими, конституційний лад загалом тощо. Натомість відносини, котрі виходили за рамки такого аналізу, тематизувалися досить строкато і не охоплювалися єдиним методологічним інструментарієм. Так, дослідники могли ретельно вивчити конституції та відповідний дизайн формальних інститутів пострадянських держав, однак це не пояснювало реальні наслідки функціонування їх політичних систем. Такі фундаментальні чинники політичного життя, як неопатримоніальні відносини, клієнтелізм і корупція або взагалі не були самостійним предметом політологічного аналізу, або досліджувалися без розуміння їх інституціональної природи.

Та попри те, що сучасна політична наука активно звертається до теми неформальних інститутів, їх теоретичний і прикладний статус залишається актуальною науковою проблемою. Передусім, це пов'язано із точністю визначення самого поняття «інститут», а також із поширеними спробами термінологічно розмежувати формальні та неформальні інститути.

Як справедливо відзначає Якубенко В.Д., розробка строго окресленої інституціональної теорії ускладнюється надмірно утилітарним використанням терміну «інститут». «Сім'я – інститут, власність – інститут, організація – інститут, тіньова економіка – інститут... Можливо, сучасна заангажованість цього терміна й не викликає занепокоєння для лінгвістики, але потребує певного вивільнення в рамках інституціональної теорії»¹. Поділяючи намагання увиразнити базове поняття неоінституціоналізму, слід зауважити, що досить часто «вивільнення» терміну «інститут» спричинює невинуватене звуження або й викривлення його змісту.

Один із найбільш відомих представників нової інституціональної теорії Д. Норт пропонує відрізнити формальні політичні інститути (законодавчо закріплені «правила гри»), створені свідомими людськими зусиллями, від неформальних – суспільних умовностей і кодексів поведінки,

¹ Якубенко, В. Д. (2004). *Базисні інститути у трансформаційній економіці*: Монографія. К.: КНЕУ, 20.

що є більш інертними утвореннями і часто формуються стихійно, без цілеспрямованого задуму конкретних акторів¹. Аузан А. трактує неформальні інститути як існуючі в пам'яті учасників різних соціальних груп правила, в ролі гаранта яких виступає будь-який учасник групи, який виявив їх порушення².

Грунтовний підхід до вирішення вказаної проблеми висвітлено також в роботі Г. Хелмке та С. Левітські. Розрізняючи формальні та неформальні інститути, автори, втім, наголошують на недостатності такого аналітичного прийому, позаяк це призводить до розуміння неформальних інститутів у якості залишкової категорії – в тому сенсі, що так можна назвати практично будь-яку поведінку, яка виходить за рамки неписаних правил чи взагалі ними не передбачена³. Тому дослідники пропонують ідентифікувати неформальні інститути шляхом виявлення тих поведінкових закономірностей, котрі не є неформальними інститутами.

По-перше, мова йде про необхідність розрізнення слабких та неформальних інститутів. Наприклад, в більшості латиноамериканських держав зловживання з боку президентської влади уможливаються завдяки відсутності інституціоналізованих механізмів стримування виконавчої влади. В даному випадку реалізація надмірних повноважень глави держави не перетворюється на неформальний інститут, а є наслідком недіючих або ж взагалі відсутніх обмежувальних правил представницької демократії. Тож здійснення цих повноважень більш доречно називати неінституціоналізованими діями. По-друге, неформальні інститути не слід ототожнювати з іншими неформальними поведінковими закономірностями. В цьому контексті знімання капелюха в церкві можна розглядати як неформальний інститут, тоді як аналогічну дію в ресторані – як стереотип поведінки. Різниця полягає в тому, що в першому випадку порушення умовності тягне за собою осуд спільноти, в другому – хіба що власний дискомфорт. Відтак, щоб називатися неформальним інститутом, поведінка має відповідати конкретним правилам, недотримання яких зумовлює певні санкції. По-третє, варто аналітично розмежовувати неформальні інститути як правила гри та неформальні організації як акторів, що діють в межах цих правил. Нарешті, Хелмке і Левітські пропонують відрізнити неформальні політичні інститути від політичної культури. На відміну від культури, яка є простором спільних цінностей, неформальні інститути передбачають наявність спільних очікувань акторів, котрі можуть бути не пов'язані з більш широкими соціетальними нормами. Зазначені маркери ідентифікації неформальних інститутів дозволили авторам дійти наступного визначення: «Неформальні інститути – це прийняті в суспільстві, зазвичай неписані правила, які створюються, стають відомими і нав'язуються поза офіційно санкціонованими каналами»⁴.

Продуктивним аспектом цього підходу є диференціація таких неформальних явищ, як інститути, слабкі, погано інституціоналізовані зразки поведінки (умовно кажучи, «недоінститути») та неінститути. Водночас намагання звузити предмет дослідження за рахунок виключення норм політичної культури як складової інституціонального аналізу видається не зовсім обґрунтованим. Якщо робити акцент на спільних очікуваннях (а не на соціетальних цінностях, як пропонують Хелмке і Левітські), то виникає проблема їх змістовного розмежування, оскільки культурні цінності також засновані на взаємних очікуваннях акторів, хай подекуди і не таких чітких та однозначних. Загалом же інституціональна інтерпретація культурних норм є радше перевагою неоінституціоналізму, аніж його недоліком, і винесення цієї сфери за рамки аналізу позбавляє неоінституціоналізм значних евристичних можливостей. Наприклад, нідерландський соціолог Г. Хофстеде на основі широкої бази емпіричних досліджень запропонував низку параметрів для характеристики різних культур народів світу⁵. Зокрема, критерій дистанції влади вимірює рівень терпимості членів спільноти до нерівності та ієрархії: чим вищий цей показник, тим більш ієрархізованими є відносини між людьми. І хоч тут йдеться про фундаментальні культурні патерни, без урахування останніх неможливо пояснити домінування авторитарного чи демократичного стилю

¹ Норт, Д. (1997). *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. Москва: Фонд экономической книги "Начала", 17.

² Шаститко, А. Е. (2002). *Новая институциональная экономическая теория*. Москва: Экон. Ф-т МГУ: ТЕИС, 34.

³ Хелмке, Г. (2007). Неформальные институты и сравнительная политика. *Прогнозис*, 2, 193.

⁴ Хелмке, Г. (2007). Неформальные институты и сравнительная политика. *Прогнозис*, 2, 193.

⁵ *Теория ценностей Герта Хофстеде: организационные и культурные ценности*. <<http://cross-cultural.jimdo.com/исследователи/хофстеде>> (2017, березень 29)

управління в конкретному суспільстві. Інший критерій, запропонований Хофстеде, – ставлення до невизначеності. Високий рівень уникнення невизначеності в суспільстві означає, що зміни сприймаються ним як загроза, а тому велику роль тут відіграють строгі соціальні норми, релігія і традиції. В цьому контексті слід згадати поняття «адаптивної ефективності», яке розробляє Д. Норт в рамках концепції інституціональних змін. Адаптивна ефективність, на відміну від неокласичного Парето-оптимуму, передбачає, що найбільш ефективними є ті інститути, котрі дозволяють акторам найкраще пристосовуватися до перманентних змін. Тобто, по суті, культурний стереотип ставлення до невизначеності є безпосереднім чинником, що визначає характер інституціональних змін, і, понад те, враховується як одна з базових одиниць аналізу в новому інституціоналізмі.

На думку автора цієї статті, хибною є також стратегія пошуку змістовно автентичного визначення поняття «неформальний інститут». Очевидно, що і формальні, і неформальні «правила гри» є інститутами, отже, обом феноменам мають бути притаманні базові атрибути інституціональних утворень. Ці атрибути проявляються у формальних та неформальних інститутах з різною інтенсивністю, але завжди зберігають певну структурну оформленість. Іншими словами, ми можемо відрізнити формальні інститути від неформальних лише за ступенем прояву в них структурних параметрів інституту, але не по суті. Відповідно, першочерговим завданням є виявлення тих ознак, котрі дозволяють ідентифікувати певну форму соціальної поведінки як інститут.

Щоб виокремити ці ознаки, звернемося до широковідомого визначення Д. Норта: «Інститути – це правила гри в суспільстві, або, висловлюючись більш формально, створені людиною обмежувальні рамки, котрі організують взаємовідносини між людьми. Відповідно, вони створюють структуру спонукальних мотивів людської взаємодії – будь то в політиці, соціальній сфері чи в економіці. ...Інститути зменшують невизначеність, структуруючи повсякденне життя. Вони організують взаємовідносини між людьми, так що коли ми хочемо привітатися з друзями на вулиці, поїхати на автомобілі, купити апельсини, взяти в борг гроші, організувати свій бізнес, схоронити близьких і вчинити будь-які інші дії, з якими зіштовхуємось у буденному житті, ми знаємо (або можемо легко навчитися), як це зробити»¹. Крім цього, існування інститутів передбачає наявність механізмів контролю за дотриманням визначених рамок поведінки. Нарешті, Норт зазначає, що люди створюють інститути для досягнення певних цілей, тобто використовують їх як інструменти максимізації цільових функцій.

Отже, характеризуючи інститут, ми можемо аналітично виокремити такі його компоненти і властивості: 1) наявність правил, як обмежувальних рамок людської поведінки, що усувають невизначеність і задають мотивацію в ході відносин між акторами; 2) санкції, передбачені за порушення цих правил, як засіб подолання опортуністичної поведінки акторів; 3) здатність забезпечувати досягнення індивідуальних і колективних цілей, зокрема максимізувати вигоду; 4) певний характер створення людьми – стихійний або свідомий.

Цей набір параметрів однаково властивий формальним і неформальним закономірностям відносин, якщо ми говоримо про них як про інститути. Разом з тим, формальні інститути унаочнені в чітких писаних правилах (конституції, норми законодавства, статuti), в той час як неформальні – зазвичай у менш конкретизованих неписаних нормах та умовностях (політичні традиції, кодекси поведінки, норми парламентської етики). Санкції формальних інститутів виражені в конкретних механізмах відповідальності, дієвість яких на політичному рівні забезпечується монополією держави на примус (штрафи, обмеження чи позбавлення волі). Натомість санкції в межах неформальних інститутів часто неявні, приховані, стосуються обмеженого кола осіб (хоч і не завжди) та проявляються як у вигляді покарання за недотримання правил (погрози, фізична розправа, відставка з посади через порушення неписаних етичних норм), так і в формі унеможливлення діяльності в межах даної спільноти і відповідних обмежень (виключення з групи, обструкції з боку її учасників). Формальні політичні інститути мають універсальний характер і декларують досягнення спільних цілей та вигоди для всіх (загальний добробут, безпека, захист прав і свобод), натомість неформальні можуть бути як інструментом вигоди для більшості членів спільноти, так і преференцій для вузького кола осіб (корупція, кланові відносини). У разі ж, якщо формальні правила спрямовані на досягнення партикулярної вигоди, то це обов'язково відбувається

¹ Норт, Д. (1997). *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. Москва: Фонд экономической книги "Начала", 8.

на легальних і легітимних засадах, у спосіб, що є загальноприйнятим, тобто момент універсальності зберігається. Врешті, поява формальних інститутів є продуктом свідомого і цілеспрямованого людського задуму (прийняття законів), неформальні – часто з'являються стихійно або ж закріплюються як випадкові наслідки цілеспрямованих дій (наприклад, система «амакударі» в післявоєнній Японії, яка стала своєрідною імпровізацією японських лідерів і полягає в призначенні відставних державних чиновників на ключові посади в приватних корпораціях¹).

Загалом, аби уникнути методологічного редукціонізму, доцільно розглядати неформальні інститути принаймні в двох формах і рівнях функціонування: 1) як процедурні механізми політичного процесу, інструменти й методи прийняття політичних рішень та 2) як ціннісні, звичаєві політичні установки спільноти. Як зазначалося, увага лише до першого рівня значно обмежує пояснювальний потенціал неоінституціоналізму. Так, неформальне правило «dedazo» в Мексиці (призначення президентом своїх наступників в обхід демократичних процедур) або консоціаціативні традиції в Нідерландах, Швейцарії, Австрії та Бельгії є конкретними політичними механізмами в арсеналі політичних еліт. Разом з тим, ефективність постколоніальної сингапурської бюрократії (формально схожої з неефективними бюрократичними системами Індонезії та Філіппін) неможливо пояснити без урахування неформальних правил меритократії та високого рівня дисциплінованості чиновницького апарату – норм, що стосуються більшою мірою культурних цінностей, аніж взаємних очікувань в рамках процедурних політичних механізмів².

Однією з центральних проблем вивчення неформальних інститутів є їх походження, або з'ясування тих мотивів, якими актори керуються при створенні неформальних правил. Г. Хелмке і С. Левітські виокремлюють три основних мотиви. По-перше, необхідність у неформальних інститутах виникає через неповноту формальних інститутів, які не здатні передбачити всі варіанти поведінки. Тому в рамках формалізованих бюрократичних і законодавчих норм актори створюють неофіційні правила і процедури, котрі спрощують їх роботу або ж стосуються тих проблем, які не передбачені в формальних правилах. По-друге, неформальні інститути можуть бути «запасною» стратегією для акторів, які прагнуть діяти в рамках формальних правил, але з тих чи інших причин не завжди здатні досягти відповідних інституціональних рішень. Наприклад, політичні сили, що прийшли до влади в Чилі після повалення диктатури Піночета, вдалися до укладення неформальних угод про розподіл влади в країні, оскільки не мали змоги внести необхідні зміни до конституції 1980 року. В цьому випадку актори створюють неформальні інститути, бо вважають цей спосіб менш витратним, аніж створення формальних норм. Ще одним прикладом може бути післявоєнна Італія, де центристські партії задля недопущення комуністів і неофашистів до влади розробили своєрідну формулу недопущення останніх до участі в коаліції замість того, щоб приймати в парламенті новий закон про мажоритарну виборчу систему, спрямований на посилення великих поміркованих партій. По-третє, неформальні інститути часто дозволяють реалізувати дії, які широко апробуються де-факто, але не піддаються універсалізації через етичну амбівалентність і офіційну неприйнятність у суспільстві. Так, попри широке розповсюдження корупції в різних державах, жодна з них не легалізувала це явище. В багатьох країнах проституція, евтаназія, аборти, вживання легких наркотиків формально заборонені, але ніхто з ними не бореться. А бразильські поліцейські свого часу взагалі отримували низку преференцій по службі за позасудові розправи з кримінальним елементом³.

Виявлення цих мотивів (звісно, далеко не вичерпних) дозволяє зробити висновок про те, що існування неформальних інститутів відображає змістовну реальність суспільного розвитку, його рушійні сили та суперечності. Якщо формальні інститути задають універсальні нормативні вектори соціально-політичної динаміки, то неформальні виникають як наслідок неможливості універсалізації певних правил. Вони вказують на реальну конфігурацію сил в суспільстві та нерівномірність розподілу ресурсів політичної діяльності.

Неформальні інститути виступають в ролі своєрідних амортизаторів формальних інститутів, вони дозволяють вирішувати проблеми, які часто неможливо вирішити при існуючому співвідношенні сил акторів, їх преференцій і цілей діяльності з одного боку та строгих формальних норм – з іншого. Так, в парламенті Бельгії склався неформальний механізм прийняття політичних рішень, відомий як «бельгійський морозильник», коли складні й суперечливі рішення відкладають

¹ Хелмке, Г. (2007). Неформальные институты и сравнительная политика. *Прогнозис*, 2, 189.

² Хелмке, Г. (2007). Неформальные институты и сравнительная политика. *Прогнозис*, 2, 189.

³ Хелмке, Г. (2007). Неформальные институты и сравнительная политика. *Прогнозис*, 2, 200-201.

до тих пір, поки не настане кращий момент для їх ухвалення, тобто не зміняться позиції акторів і з'являться підстави для консенсусу. Колективний глава держави в Швейцарії – Федеральна рада – формується за так званою «магічною формулою», тобто у відповідності до неформальних домовленостей, які передбачають збалансоване представництво від регіонів і мовних груп, але без чітких квот, почергове зайняття поста президента і віце-президента Конфедерації сімома членами Федеральної ради, а також неформальний розподіл місць у ній між політичними партіями¹.

Зважаючи на багатоманітність емпіричних різновидів, неформальні інститути можуть відігравати різну роль у функціонуванні формальних інститутів, зокрема виступати в якості додатків останніх (як таких, що підсилюють їх, так і деформуючих, котрі знижують ефективність формальних правил); основи, на базі якої виникають і закріплюються формальні інститути; в ролі автономних інституціональних альтернатив офіційним установленням тощо. Однак в сучасній політології чи не найбільшого поширення набула традиція розуміння неформальних інститутів як таких, що підривають формальні, здійснюють їх ерозію та заважають розвитку ефективної інституціональної структури суспільства. Вірогідно, це пов'язано з дослідженнями режимних трансформацій багатьох постколоніальних країн, передусім держав латинської Америки, та пострадянських суспільств, які імпортували західні ліберально-демократичні інститути, однак ті виявилися нежиттєздатними в силу інертності минулих соціетальних порядків цих країн. Копіювання західних формальних інститутів не принесло їм економічного процвітання і політичної стабільності, у зв'язку з чим Меркель і Круасан охарактеризували відповідні режими як дефектні демократії². Саме ця обставина зумовила поширене трактування процесу «неформальної інституціоналізації» як систематичної деконструкції інститутів. Натомість поза увагою дослідників тривалий час залишалась та позитивна роль, яку неформальні інститути відіграють не просто в суспільстві загалом, а й безпосередньо у функціонуванні формальних інститутів. В цьому контексті слід зазначити, що основою стабільного існування будь-якої інституціональної системи, по суті, є неформальні мотиви. Скажімо, стабільність і ефективність президентської республіки в США є не стільки наслідком досконалої системи формальних інститутів влади (аналогі яких виявилися вкрай неідеальними в інших країнах), скільки в певних неформальних політичних традиціях (наприклад, вміння гідно програвати вибори, недовикористання деяких формальних повноважень органами влади та двопартійний консенсус з найважливіших питань)³. Ба більше, відсутність неформальної мотивації взагалі унеможливує реалізацію формальних норм поведінки. Яскравим прикладом цього може бути так званий італійський страйк – саботаж професійної діяльності шляхом строгого дотримання посадових інструкцій, бюрократичних норм і процедур, що призводить до суттєвого зниження продуктивності роботи або її повного паралізування, адже діяти виключно за інструкціями в реальному житті практично неможливо. Цей приклад добре засвідчує, що наявність самих лише «правил гри» є необхідною, але недостатньою підставою ефективного функціонування інститутів; для цього потрібна суб'єктивна переконаність акторів у правильності, справедливості чи вигідності інституціональної поведінки. В тих випадках, коли колективні переконання і традиційні алгоритми поведінки акторів, виражені в певних неформальних інститутах, є конгруентними цілям формальних інститутів, останні є ефективними. Натомість в разі неспівпадіння або дисонансу неформальних переконань і формальних правил ефективність формальних інститутів залишатиметься низькою.

Загалом можна зробити висновок про те, що дослідження неформальних інститутів потребує ґрунтовних польових досліджень, спрямованих на емпіричне вивчення поточної констеляції політичних сил, їх ресурсних диспозицій, стратегій, мобілізаційних можливостей і т.п. Без цих даних зрозуміти реальні наслідки функціонування формальних інститутів найчастіше просто неможливо.

¹ *Теорія консолідації Аренда Лейпхарта*. <<http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/9/>> (2017, березень 29).

² Меркель, В. Круасан, А. (2002). Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях. *Политические исследования*.

³ Хелмке, Г. (2007). Неформальные институты и сравнительная политика. *Прогнозис*, 2, 191.

References:

1. Bol'shakov, I. (2011). Politicheskaja kul'tura, neformal'nye instituty i stabil'nost' sistemy [Political culture, informal institutions and the stability of the system]. *Vlast'* [Power], 2, 70-73 [in Russian].
2. Helmke, G., Levitski, S. (2007). Neformal'nye instituty i sravnitel'naja politika [Informal institutions and comparative politics]. *Prognosis* [Prognosis], 2, 188–211 [in Russian].
3. Lauth, H.-J. (2000). Informal institutions and democracy. *Democratization*, 7 (4), 21–50 [in English].
4. Merkel', V., Kruassan, A. (2002). Formal'nye i neformal'nye instituty v defektnyh demokratijah [Formal and informal institutions in defective democracies]. *Politicheskie issledovanija* [Political Studies], 2, 20-31 [in Russian].
5. Nort, D. (1997). *Instituty, institucional'nye izmenenija i funkcionirovanie ekonomiki* [Institutions, Institutional Changes and Economic Performance]. Moscow: Fond ekonomicheskoy knigi «Nachala» [in Russian].
6. Pivtorak, I. O. (2004). Formal'ni i neformal'ni insty'tuty' v liberal'ny'x demokratiyax [Formal and informal institutions in liberal democracies]. *Naukovi praci ONAZ im. O.S. Popova* [Scientific papers of ONAT named after A. S. Popov], 3, 132-133 [in Ukrainian].
7. Shastitko, A. E. (2002). *Novaia institucionalnaja ekonomicheskaja teorija* [New institutional economic theory]. Moscow: Ekon. F-t MGU: TEIS [in Russian].
8. *Teorija cennostej Gerta Hofstede: organizacionnye i kul'turnye cennosti* [The value theory of Geert Hofstede: organizational and cultural values]. <<http://cross-cultural.jimdo.com/исследователи/хофстеде>> [in Russian].
9. *Teorija konsocijalizma Arenda Lejpharta* [The theory of consociationalism of Arend Lijphart]. <<http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/9/>> [in Russian].
10. Yakubenko, V. D. (2004) *Bazy'sni insty'tuty' u transformacijnij ekonomici: Monografiya* [Basic institutions in the transforming economy: Monograph]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].