

DOI 10.31558/2519-2949.2024.2.10

УДК 328.34(477)

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-8383-7701>*Красилюк В. Ф., Донецький національний університет імені Василя Стуса*

НЕОІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ОКРЕМИХ НЕФОРМАЛЬНИХ ОБМЕЖЕНЬ ЛОКАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано особливості застосування неоінституціонального підходу Д. Норта до дослідження локальної влади в Україні, акцентуючи увагу на неформальних інститутах, – на корупції. Відзначено, що тема формальних та неформальних інституційних обмежень є надзвичайно важливою для функціонування локальної влади в Україні, оскільки саме ці обмеження визначають правила та порядок взаємодії між різними організаціями та владними структурами на місцевому рівні. Визначено сутнісні характеристики «неформальної» політики (в неформальній політиці домінують приватні, міжособистісні відносини, які мають пріоритет над формалізованими та нормативно регламентованими аспектами її функціонування та реалізації). Зазначено, що неформальні інститути характеризуються амбівалентністю. З одного боку, неpubлічність та неформальність може стримувати розвиток формальних інститутів. З іншого боку, вони мають функціональне значення, оскільки завдяки неформальним зв'язкам і процедурам учасники політичного процесу можуть приймати рішення простіше і швидше, обходячи бюрократичні перепони. Розглянуто корупцію як один з найрозповсюдженіших «деструктивних» неформальних інститутів локальної влади в Україні. Доведено, що такий неформальний інститут локальної влади як корупція, визначають поведінку представників влади там, де формальні правила відсутні або їх можна обійти. Аналіз корупційних ризиків з використанням неоінституційного підходу Д. Норта показує, що корупція як неформальний інститут пронизана ще декількома деструктивними неформальними обмеженнями, такими як фаворитизм, упереджена діяльність представників керівних органів локальної влади та лобізм. Аналіз корупції як неформального інституту при здійсненні локальної влади свідчить про неефективність формальних інститутів та значний деструктивний вплив корупції на місцеву владу.

Ключові слова: неоінституційний підхід, органи місцевого самоврядування, локальна влада, формальні обмеження, неформальні обмеження (інститути), деструктивні неформальні інститути, корупція, корупційні ризики

Постановка проблеми. Інституційні зміни є складним процесом, оскільки граничні зміни можуть бути наслідком змін у правилах, неформальних обмеженнях, способах та ефективності примусу до виконання цих правил [9, с. 21]. Інститути, згідно Д. Норта, – це набір правил, процедур, моральної та етичної поведінки, що регулюють взаємодію індивідумів. Вони включають формальні (закони, конституції) та неформальні (договори, добровільно прийняті кодекси поведінки) обмеження, а також фактори примусу. Інституційний розвиток відбувається через взаємодію між інститутами та організаціями, де інститути визначають «правила гри», а організації є «гравцями» [9]. Як формальні, так і неформальні інституційні обмеження формують організації, які структурують взаємодію в суспільстві. Ці організації виникають на основі стимулів, закладених в інституційній системі, і ефективність їхньої діяльності залежить від цієї системи [9, с. 23]. Тому тема формальних та неформальних інституційних обмежень є надзвичайно важливою для функціонування локальної влади в Україні, оскільки саме ці обмеження визначають правила та порядок взаємодії між різними організаціями та владними структурами на місцевому рівні.

Мета дослідження – з'ясування особливостей застосування неоінституціонального підходу Д. Норта до дослідження локальної влади в Україні, акцентуючи увагу на неформальних інститутах.

Виклад основного матеріалу. Неоінституціоналізм виник у відповідь на кризу дослідження політичних інститутів, розширивши спектр питань та поглибивши аналіз. Неоінституціоналісти намагалися поєднати суб'єктивізм біхевіорального підходу з об'єктивізмом теорій модернізації,

демонструючи тісний взаємозв'язок між функціонуванням політичних інститутів. Завдяки неінституціоналізму відбувся перехід від формальних до змістовних характеристик політичних інститутів [3, с. 39]. Відзначимо, що Д. Норт визначав інститути як обмежуючі рамки, створені індивідами для організації взаємовідносин між людьми [9, с. 20]. Д. Норт також зазначає, що «виникаючи як засіб координації форм людської взаємодії, що стійко повторюються, неформальні обмеження є: 1) продовженням, розвитком і модифікацією формальних правил; 2) соціально санкціонованими нормами поведінки; 3) внутрішньо обов'язковими для людини стандартами поведінки» [9, с. 56]. Це означає, що специфічним предметом сучасного політичного аналізу є не лише офіційні приписи, але й усі правила політичної діяльності та взаємодії, в нашому випадку діяльність пов'язана з реалізацією локальної влади. Підхід автора відрізняє дослідження політичних інститутів, розширює коло практичних проблем.

Інституційні моделі мають здатність самостверджуватися навіть у випадках, коли вони соціально неефективні, адже індивіду легше адаптуватися до існуючих правил гри, ніж шукати способи їхньої заміни. Такі правила сприяють виникненню організацій, які часто є неефективними. Неформальні норми та культура змінюються повільніше і можуть впливати на формальні правила. Інститути впливають на поведінку індивідуальних і соціальних акторів безпосередньо або опосередковано, формують їхню здатність до цілеспрямованої дії та визначають вибір стратегії поведінки і способи досягнення мети [2]. Підтримуємо думку про те, що локальна влада в Україні працює за моделлю, де одночасно функціонують і взаємодоповнюють один одного формальні та неформальні інститути [2].

У неінституціональному підході значна увага приділяється аналізу ролі та значенню неформальних інститутів і норм, адже неформальні інститути впливають на режими, прийняття політичних рішень та поведінку громадян. «Формальна політика» не могла б функціонувати без існування неформальних інститутів. Однак виявлення цих інститутів є складним завданням, і їх роль у виконанні ключових функцій держави чи суспільства часто важко зрозуміти. На відміну від формальних інститутів, таких як парламенти, партії, вибори чи конституції, неформальні інститути не зафіксовані в письмовій формі. Проте не лише формальні документи структурують поведінку людей. Існують неофіційні, але загальновідомі моделі поведінки, які також організують суспільні дії. Ці колективні норми та практики формують неформальні інститути. Через їх неофіційний та неписаний характер, існування неформальних інститутів є менш конкретним і важче спостереженим, що ускладнює їх вивчення [8].

Заслужує окремої уваги визначення сутнісних характеристик «неформальної» політики. У неформальній політиці домінують приватні, міжособистісні відносини, які мають пріоритет над формалізованими та нормативно регламентованими аспектами її функціонування та реалізації [7, с. 15]. Неформальна політика, на думку Т. В. Шевченко характеризується: приватністю (непотизм), непублічним характером (латентна політика), нелегальністю (корупція), відсутністю нормативно-правового регулювання (кланове лідерство, лобізм), партикулярністю [7]. Досліджені та запропоновані авторкою сутнісні характеристики відображають неформальні інститути як нелегальну (негативну) детермінанту при здійсненні локальної влади. Також значна кількість праць присвячена саме негативним детермінантам неформальних інститутів (Т. М. Краснополька, І. В. Кушнар'ов). Існує також позиція, що неформальна політика може мати також нейтральний, а іноді й позитивний функціональний вплив на суспільно-політичні процеси. На нашу думку, під час аналізу неформальних інститутів важливо враховувати їх амбівалентний характер. З одного боку, непублічність та неформальність може стримувати розвиток формальних інститутів. З іншого боку, вони мають функціональне значення, оскільки завдяки неформальним зв'язкам і процедурам учасники політичного процесу можуть приймати рішення простіше і швидше, обходячи бюрократичні перепони.

Розглянемо корупцію як один з найрозповсюдженіших «деструктивних» неформальних інститутів локальної влади в Україні.

З точки зору неінституційного підходу Д. Норта, політична корупція є різновидом неформального інституту. Вона проявляється як стійкий тип поведінки, спрямованої на реалізацію приватних інтересів у політичному процесі, часто всупереч суспільним інтересам. Крім того, політична корупція включає комплекс неформальних норм, які стимулюють діяльність політичних акторів, але суперечать колективним ідеалам, зафіксованим у формальних інститутах. Це явище дозволяє досліджувати стійкість та повторюваність корупційних дій у політичних і партійних

системах різних країн. Рівень і форми політичної корупції залежать від інституційного дизайну та співвідношення формальних і неформальних інститутів, що зазвичай призводить до негативних наслідків неформальної інституціоналізації [5, с. 19].

Оскільки органи локальної влади часто безпосередньо контактують з громадськістю, корупція може проявлятися через схеми, що охоплюють інтереси громадян, підприємців і посадовців. Хоча масштаби корупції на місцевому рівні можуть бути меншими, ніж на національному або міжнародному, вона все одно може суттєво впливати на якість життя громади та доступ до послуг. Місцеві органи управління можуть бути менш підконтрольні зовнішньому нагляду порівняно з централізованими структурами, що сприяє розвитку корупційних схем [1].

Корупційні ризики при здійсненні локальної влади умовно поділяються на: високий, середній, низький рівні. Наведемо нижче корупційні ризики з високим рівнем (виокремлені НАЗК):

- безкоштовна передача земельних ділянок фіктивним житлово-будівельним кооперативам;
- використання земельних пільг для учасників бойових дій у корупційних схемах;
- вплив зацікавлених осіб на земельні торги для забезпечення перемоги попередньо узгодженого учасника;
- зловживання посадовими особами, відповідальними за розподіл, видачу або використання гуманітарної допомоги для задоволення приватних інтересів;
- зловживання під час укладання договорів про спільну діяльність або спільну обробку ділянок;
- ймовірність внесення недостовірних відомостей у декларації посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій місцевого самоврядування;
- ймовірність впливу на посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів при прийнятті рішень та оформленні документів для нагородження державними нагородами та почесними відзнаками;
- ймовірність зайняття посадовими особами органів місцевого самоврядування іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю;
- ймовірність неподання або несвоєчасного подання декларацій суб'єктом декларування, уповноваженим на виконання функцій місцевого самоврядування;
- ймовірність призначення особи на посаду без проведення спеціальної перевірки або її неповне проведення;
- ймовірність прийняття рішень місцевими радами, головами та посадовими особами органів місцевого самоврядування у випадках реального конфлікту інтересів;
- корупційна зміна цільового призначення земельних ділянок;
- маніпуляції при визначенні ставки орендної плати за користування землями державної та комунальної власності;
- можливість включення корупціогенних факторів до проектів актів органів місцевого самоврядування;
- зловживання посадовими особами органів місцевого самоврядування при розподілі коштів для виконання ремонтних робіт;
- зловживання при одноосібному прийнятті рішень про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету;
- зловживання при формуванні бюджету на програми соціально-економічного розвитку;
- лобіювання інтересів одного з учасників бюджетного процесу щодо виділення додаткових коштів чи задоволення бюджетного запиту;
- неповідомлення посадовими особами або депутатами органів місцевого самоврядування про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;
- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків;
- умисне формування посадовими особами органів місцевого самоврядування залишків освітньої субвенції з метою подальшого привласнення бюджетних коштів;
- упереджений розподіл працівниками органу управління освітою бюджетних коштів між закладами освіти з метою власної вигоди чи вигоди близьких осіб;
- розголошення інформації про викривача та його близьких осіб;
- невпровадження процесу управління корупційними ризиками в усіх сферах діяльності органів місцевого самоврядування;
- незабезпечення функціонування антикорупційного уповноваженого в органах місцевого самоврядування;
- незабезпечення функціонування внутрішніх та регулярних каналів повідомлення про можливі

факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;

незаконне виведення особливо цінних земель через механізм отримання ділянки для обслуговування будинку;

незаконне відчуження земель водного фонду;

відсутність достовірних даних про осіб, які потребують допомоги, обсяг та види необхідної допомоги, що ускладнює ефективне задоволення гуманітарних потреб;

відсутність єдиної інформаційно-аналітичної системи для агрегування потреб, аналізу наявних ресурсів і визначення оптимальних джерел їх задоволення;

отримання гуманітарної допомоги псевдоволонтерами з метою подальшого продажу;

передача прав на земельну ділянку в обхід аукціонів;

погодження відведення земельної ділянки за процедурою безоплатної приватизації за неправомірну вигоду;

поділ одного предмета для укладення прямого договору або застосування спрощеної закупівлі;

самовільне зайняття земель державної та комунальної власності за згоди посадових осіб;

фаворитизм при укладенні прямих договорів з конкретним постачальником;

фаворитизм та дискримінаційні умови тендерної документації, що обмежують конкуренцію [4].

О. С. Бондаренко до особливостей корупційних ризиків у сфері діяльності локальної влади відносить: органи місцевого самоврядування взаємодіють безпосередньо з мешканцями, що збільшує ризик корупції через особисті зв'язки; в тісних місцевих спільнотах та бізнес-середовищах корупційні угоди можуть бути більш помітними завдяки впливовим зв'язкам; обмежені бюджети місцевих органів влади можуть стимулювати посадовців до особистого збагачення через брак фінансових ресурсів; менша прозорість та увага громадськості у невеликих громадах робить корупцію менш помітною; рішення, які безпосередньо впливають на життя мешканців, можуть створювати додатковий тиск та мотивацію для корупційних дій; впливові політичні групи можуть використовувати свої позиції для укладання корупційних угод та впливу на прийняття рішень [1].

Отже, аналіз перерахованих вище корупційних ризиків вказує на присутність елементів неформальних інститутів, таких як фаворитизм, упереджена діяльність представників керівних органів локальної влади та лобізм. Взаємодія органів місцевого самоврядування безпосередньо з мешканцями збільшує ризик корупції через особисті зв'язки. Таким чином, каталізаторами неформального інституту корупції є також інші деструктивні неформальні інститути, що підсилює негативний вплив корупційних схем на локальному рівні. Нагадаємо, що неформальні інститути суттєво впливають на роботу формальних інститутів та «можуть виступати як причинами інституціональної стагнації, так і рушіями трансформації політичних інститутів» [6, с. 10]. Д. Норта доречно відзначає, що «формальні правила можуть бути змінені за одну ніч через прийняття політичних чи юридичних рішень, тоді як неформальні обмеження, які втілені у звичаях, традиціях і кодексах поведінки, набагато менш піддаються свідомим людським зусиллям» [9]. Згідно підходу Д. Норта, неформальні інститути, що виникають як продовження, корекція чи доповнення до формальних, можуть бути побічним (і часто ненавмисним) продуктом трансформації формальних інститутів [9, с. 61].

Висновки. Отже, такий неформальний інститут локальної влади як корупція, визначають поведінку представників влади там, де формальні правила відсутні або їх можна обійти. Аналіз корупційних ризиків з використанням неоінституціонального підходу Д. Норта показує, що корупція як неформальний інститут пронизана ще декількома деструктивними неформальними обмеженнями, такими як фаворитизм, упереджена діяльність представників керівних органів локальної влади та лобізм. Аналіз корупції як неформального інституту при здійсненні локальної влади свідчить про неефективність формальних інститутів та значний деструктивний вплив корупції на місцеву владу.

Бібліографічний список:

1. Бондаренко О. С. Корупційні ризики в діяльності органів місцевого самоврядування: сутність, прояви та заходи протидії. *Академічні візії*. 2023. № 16. <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10334783> (дата звернення: 26.04.2024).
2. Була С. Неоінституційні механізми реалізації детермінант локальної демократії в Україні. *Освіта регіону*. 2012. № 2. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/794> (дата звернення: 24.04.2024).
3. Гапоненко В. Неоінституціоналізм як метод дослідження демократизації політичної системи України. *European Political And Law Discourse*. 2019. Vol. 6. Iss. 4. P. 38-43.

4. Корупційні ризики. НАЗК. 2023. URL: https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/catalog/?search=&organ_owner_id=152&f1=1&page=8 (дата звернення: 20.04.2024).
5. Кушнар'ов І. В. Неоінституціоналізм як методологічна підвалина вивчення неформальних інститутів: приклад політичної корупції. *Політикус*. 2017. № 5. С. 16-20.
6. Рибій О.В. Процеси трансформації політичних інститутів: етапи та рушії : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса, 2011. 15 с.
7. Шевченко Т. В. Сутнісні характеристики та ознаки неформальної політики. *Магістеріум : Політичні студії*. 2016. Т. 64. С. 14-19. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/9799> (дата звернення: 26.04.2024).
8. Anghel V. Rule of Law or Rule of Norms? Informal Institutions and their Role for Democratic Resilience. *Von Forum Transregionale Studien*. 27.02.2024. URL: <https://trafo.hypotheses.org/50569> (дата звернення: 26.04.2024).
9. North D. S. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Washington University, 1990. 152 p. URL: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678> (дата звернення: 26.04.2024).

References:

1. Bondarenko O. S. Koruptsiini ryzyky v diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: sutnist, proiavy ta zakhody protydyi (Corruption risks in the activities of local self-government bodies: essence, manifestations and countermeasures). *Akademichni vizii (Academic visions)*. 2023. № 16. <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10334783> (Access date: 26.04.2024).
2. Bula S. Neoinstytutsiini mekhanizmy realizatsii determinant lokalnoi demokratsii v Ukraini (Neo-institutional mechanisms of implementation of determinants of local democracy in Ukraine). *Osvita rehionu (Education of the region)*. 2012. № 2. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/794> (Access date: 24.04.2024).
3. Haponenko V. Neoinstytutsionalizm yak metod doslidzhennia demokratyzatsii politychnoi systemy Ukrainy (Neo-institutionalism as a method of studying the democratization of the political system of Ukraine). *European Political And Law Discourse*. 2019. Vol. 6. Iss. 4. P. 38-43.
4. Koruptsiini ryzyky (Corruption risks). NAZK (NACP). 2023. URL: https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/catalog/?search=&organ_owner_id=152&f1=1&page=8 (Access date: 20.04.2024).
5. Kushnarov I. V. Neoinstytutsionalizm yak metodolohichna pidvalyna vyvchennia neformalnykh instytutiv: pryklad politychnoi koruptsii (Neo-institutionalism as a methodological basis for the study of informal institutions: the example of political corruption). *Politykus (Politykus)*. 2017. № 5. S. 16-20.
6. Rybii O.V. Protsesy transformatsii politychnykh instytutiv: etapy ta rushii : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.01 (Processes of transformation of political institutions: stages and drivers: abstract of thr thesis ... Ph.D. on Political Sciences). Kyiv : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса, 2011. 15 с.
7. Shevchenko T. V. Sutnisiini kharakterystyky ta oznaky neformalnoi polityky (Essential characteristics and signs of informal politics). *Mahisterium : Politychni studii (Magisterium: Political studies)*. 2016. Т. 64. S. 14-19. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/9799> (Access date: 26.04.2024).
8. Anghel V. Rule of Law or Rule of Norms? Informal Institutions and their Role for Democratic Resilience. *Von Forum Transregionale Studien (From Forum Transregional Studies)*. 27.02.2024. URL: <https://trafo.hypotheses.org/50569> (Access date: 26.04.2024).
9. North D. S. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Washington University, 1990. 152 p. URL: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678> (Access date: 26.04.2024).

Krasyliuk V. Neo-institutional approach to the study of certain informal limitations of local government in Ukraine

The article analyzes the features of the application of D. North's neo-institutional approach to the study of local government in Ukraine, focusing on informal institutions and corruption. It was noted that the topic of formal and informal institutional restrictions is extremely important for the functioning of local authorities in Ukraine, since these restrictions determine the rules and order of interaction between various organizations and power structures at the local level. The essential characteristics of "informal" politics are determined (informal politics is dominated by private, interpersonal relations, which have priority over formalized and normatively regulated aspects of its functioning and implementation). It is noted that informal institutions are characterized by ambivalence. On the one hand, non-publicity and informality can restrain the development of formal institutions. On the other hand, they have a functional meaning, because thanks to informal connections and procedures, participants in the political process can make decisions more easily and quickly, bypassing bureaucratic obstacles. Corruption is considered as one of the most widespread "destructive" informal institutions of local government in Ukraine. It has been proven that such an informal institution of local government as corruption determines the behavior of government officials where formal rules are absent or can be circumvented. The analysis of corruption risks using D. North's

neo-institutional approach shows that corruption as an informal institution is permeated with several more destructive informal restrictions, such as favoritism, biased activities of representatives of local authorities and lobbying. The analysis of corruption as an informal institution in the exercise of local power shows the ineffectiveness of formal institutions and the significant destructive impact of corruption on local government.

Keywords: *neo-institutional approach, local self-government bodies, local government, formal restrictions, informal restrictions (institutions), destructive informal institutions, corruption, corruption risks.*