

DOI 10.31558/2519-2949.2018.1.14

УДК 328.188(100)(043.5+043.5)

Попазогло В. С., Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського»

ДЕСТРУКТИВНІ НЕФОРМАЛЬНІ ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ: ФОРМИ ПРОЯВУ ТА МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ

Досліджуються неформальні інститути політики деструктивного різновиду. Основними їх видами визначено інститути політичного непотизму, кронізму, фаворитизму, корупції, патрон-клієнтізму, клановості та ін. Запропоновано авторське розуміння основних видів неформальних деструктивних інститутів крізь призму методології неоінституціоналізму. Проаналізовано основні причини виникнення та укоріненості інститутів цього виду. Розкрито особливості неформальної інституціоналізації політики держав із відмінним за рівнем впливу на політику деструктивних інститутів: латиноамериканських (Аргентина, Бразилія та Перу), азійських (найперше, південно-східних) держав, США та держав-учасниць ЄС. Визначено такі групи механізмів протидії деструктивній інституціоналізації політики, як запобіжні (превентивні, спрямовані на недопущення інституціоналізації деструктивних неформальних інститутів політики); протидії (викорінення, мінімізація уже інституціоналізованих неформальних практик у політиці).

В аналізі особливу увагу приділено пострадянським державам. Досліджено прояви неформальної інституціоналізації держав Південного Кавказу. Розкрито вплив неформальних підривних інститутів на політичні системи Азербайджану, Вірменії та Грузії. Вказано на основні відмінності в імплементації підривних інститутів у державах регіону. Визначено умови, які сприяють або ж перешкоджають укоріненості неформальних підривних інститутів у політичну систему пострадянських держав Південного Кавказу. У статті порівнюються неформальні політичні інститути деструктивного різновиду в Білорусі та Росії. З'ясовано спільні та відмінні характеристики неформальної інституціоналізації у цих державах. Визначено спільні характеристики прояву підривних неформальних політичних інститутів у Білорусі та Росії: визначальна роль підривних неформальних інститутів у політиці обох держав; взаємодоповнюваність формальних та неформальних деструктивних політичних інститутів; неоавторитаризм, як чинник, який сприяє деструктивній інституціоналізації; наявність кланової управлінської системи, розвинених патрон-клієнтських мереж; домінування неформальних клієнтельних зв'язків над елементами громадянського суспільства; рекрутування еліт на засадах клієнтізму.

Ключові слова: політичні інститути, неформальні деструктивні інститути, непотизм, кронізм, корупція, клановість, фаворитизм, патрон-клієнтізм.

На політичний процес впливають не лише формальні, але й неформальні інститути деструктивного різновиду. Їх виникнення є результатом слабкості формальних і конструктивних неформальних інститутів (на взірць громадянського суспільства). Руйнівний вплив таких інститутів зумовлює неформальну інституціоналізацію (систематичну руйнацію інститутів невідривної дії), деформалізацію (заміщення формальних інститутів, неформальною інституціоналізацією). Деструктивні неформальні інститути формують рентоорієнтований тип поведінки політичних акторів, конструюють нецивілізовані механізми й алгоритми відтворення влади. Це становить істотну небезпеку для поступального розвитку сучасної держави, що актуалізує науковий аналіз з метою випрацювання механізмів протидії інститутами такого типу.

Комплексного дослідження неформальної деструктивної інституціоналізації на прикладі держав світу проведено у вітчизняній політичній науці не було, але наявна низка розвідок, яка започатковує розв'язок проблеми. Відзначимо доробок зарубіжних авторів (В. Гельман, А. Іскандарян, А. Круасан, С. Левітські, В. Меркель, К. Монтанер, Д. С. Норт, С. Патрушев, Г. Хейл, Г. Хелмке та ін.) та вітчизняних дослідників (Г. Зеленько, М. Кармазіна, Г. Кліпкова, О. Крисенко, Ю. Мацієвський, Є. Перегуда, О. Рибій, О. Стойко, М. Чабанна, О. Фісун та ін.).

На нашу думку, деструктивні (підривні) неформальні політичні інститути – це різновид неформальних політичних інститутів, спрямованих на руйнування політичної системи, зокрема

формальних, а також конструктивних неформальних інститутів. Основними видами інститутів цієї групи визначаємо інститути політичного непотизму, кронізму, фаворитизму, корупції, патрон-клієнтізму, клановості та ін. Запропонуємо авторську концептуалізацію основних видів неформальних деструктивних інститутів крізь призму методології неінституціоналізму:

– інститут політичного непотизму – деструктивний неформальний політичний інститут, який проявляється в здійсненні державними, політичними високопосадовцями латентної функції «соціального ліфта» для певного кола осіб (родинне коло), забезпечуючи їм в обхід прозорих процедур певні преференції (призначення на посади, місце у прохідній частині виборчого списку тощо);

– інститут політичного кронізму – деструктивний неформальний політичний інститут, який полягає у посадовому просуванні чи наданні інших преференцій суб'єктам державотворчого, політичного процесу на підставі їх приналежності до певного дружнього кола всупереч принципам прозорості, транспарентності;

– інститут політичного фаворитизму – деструктивний неформальний політичний інститут, який полягає у наданні необґрунтованих преференцій особі чи групі осіб (акторів державотворчого, політичного процесу) з розрахунком на взаємні послуги;

– інститут політичної корупції – деструктивний неформальний політичний інститут, який забезпечує неправомірне латентне використання ресурсів влади, приватизацію публічних ресурсів суб'єктами державотворчого, політичного процесу з корисливих мотивів у приватних інтересах чи інтересах вузьких груп;

– інститут політичного патрон-клієнтізму – деструктивний неформальний політичний інститут, який полягає у встановленні відносин панування-підпорядкування між особами з різними ресурсними можливостями, зазвичай не поєднаними родинними стосунками, одні з яких забезпечують іншим протекцію в обмін на їх лояльність і політичну підтримку;

– інститут політичної клановості – деструктивний неформальний інститут, який полягає у наявності політичної еліти з ієрархічною (пірамідальною), закритою структурою, утвореною на основі одного чи кількох об'єднуючих чинників (кровна спорідненість, територіальність, бізнес-інтереси, політичні цілі) задля кооперації в інтересах посилення безпеки, стабільності певної групи (корпоративна партикулярна спрямованість).

Вивчення неформальної деструктивної інституціоналізації на пострадянському просторі дозволяє констатувати чітку виразність інститутів підривного типу в усіх незалежних державах, які були досліджені (центральноазійські держави, держави Південного Кавказу, Україна, Білорусь та Росія) за наявності окремих характерних особливостей у кожній із них:

– центральноазійські держави створюють радше не моделі модернізації, а демодернізації; діючі системи особистих зв'язків свідчать про традиціоналізм та архаїчність політики. Вони різняться домінуючим підривним інститутом (олігархічні групи в Казахстані, клани в Узбекистані, Таджикистані і под.). Присутніми є регіонально-кланові зв'язки та трайбалістичні практики. Формальні інститути співіснують із мережами заступницьких зв'язків родинно-кланового і феодално-клієнтського характеру [2, с. 7]. Патрон-клієнтська система є основним механізмом представництва інтересів різних груп населення центральноазійських держав;

– порівняння неформальної деструктивної інституціоналізації політики Білорусі та Росії дозволяє вказати на спільні та відмінні характеристики. Спільне: визначальний характер деструктивних неформальних інститутів політики; взаємоповнюваність, взаємопереплетіння формальних і деструктивних неформальних інститутів; укоріненість патронатно-клієнтських зв'язків. Відмінне: конституційне закріплення необмеженого переобрання глави держави (Білорусь) і неформальний інститут спадкоємця президентської влади (Росія); несформованість олігархату через жорсткий контроль глави держави (Білорусь) і великий вплив олігархії на прийняття важливих політичних рішень, фактичне олігархічне «захоплення влади» рентазорієнтованими економічними гравцями разом із неопатримоніальною бюрократією (Росія); відмінність обсягів політичної корупції (менший у Білорусі та системного характеру в Росії) та ін.;

– для держав Південного Кавказу характерна виражена політична традиційність і патріархальність, збереження кровно-родинних (кланових) відносин із певними відмінностями Азербайджану, Вірменії та Грузії. Їх особливості: а) Азербайджан як держава фасадної демократії визначальне місце у закритій, непрозорій політиці неформально відводить кланам (найперше – клану Алієвих-Пашаєвих); громадський контроль за владою відсутній, спротив суспільства неформальним підривним інститутам незначний, високим є рівень толерування суспільства неформальним практикам (починаючи від побутового рівня). Клієнтарно-патронатна мережа

утворена довкола постаті глави держави; б) вірменська політична еліта узалежнена від груп тиску, які мають кланову природу; механізм оновлення еліт слабкий. На політиці позначається превалювання прихильності вірмен до таких неформальних структур, як сім'я або ж коло друзів. Сформована кланова групова ідентичність, а рівень корупції та патронату становлять загрозу національній безпеці; в) Грузія хоч і здійснила цивілізаційний прорив, але процес інституційних реформ не завершений: зберігаються топ-корупція, клановість, непотизм тощо (ймовірно, данина традиції «ахлобелі» («близькі люди»)); елементи патріархальної політичної культури позначаються на формах влади та субординації. Водночас змінюється інституційний дизайн (співвідношення формальних і неформальних інститутів).

Помітними є окремі відмінності між державами регіону. Вірменія впровадила процедуру декларування доходів, майна державних службовців, а Азербайджан блокує запуск цього антикорупційного механізму; Вірменія запроваджує механізми мінімізації корупційних ризиків в електоральному процесі, а Азербайджан практично не протидіє непрозорим схемам у виборчих кампаніях; в Азербайджані є президентська республіка (суперпрезидентіалізм), а Вірменія та Грузія переходять до парламентської республіки; політика Вірменії є конкуренцією кланів, представлених у парламенті, а в Азербайджані політика визначається главою держави та кланом, до якого належить він;

– неформальний політичний інституційний простір впливає на формування параметрів політичного процесу України від часу проголошення незалежності. Формальні правила незмінно підривалися неформальними, у результаті чого інституційними характеристиками нашої держави є непотизм (кумівство), клієнтизм, патронатні відносини тощо. Зберігається присутність родинних зв'язків у зміцненні влади та корупції (т. зв. «фамілізація» за означенням «Freedom House»). Не є сконструйована інституційно розвинена державна архітектура; політична інституціалізація відбуває несистемно; керівна еліта схильна до вирішення питань за допомогою неформальних інститутів і практик; процес відтворення влади недостатньо підконтрольний суспільству; приватні бізнес-інтереси та державна політика взаємно переплетені. Попри певне зростання демократичності та відкритості політичної системи, неформальні інститути продовжують домінувати над формальними, розвивається «кумівський капіталізм», клієнтарно-патронатні мережі конкурують між собою. Причину можна вбачати в значною мірою архаїчній соціальній організації, побудованій на неформальних клієнтелях, неписаних правилах, корупції, тіньовій економіці. Очевидною є нагальність інституційного зміцнення держави та деконструкції неформальних інститутів.

Поза межами пострадянського простору неформальна інституціалізація політики також пропонує широкий емпіричний матеріал для аналізу. Вивчення контрастних за рівнем впливу на політику неформальних інститутів (латиноамериканських (Аргентина, Бразилія та Перу), азійських (найперше, південно-східних) держав, США та держав-учасниць ЄС) уможливило низку наших висновків:

– латиноамериканський регіон є зоною потужної активності неформальних підривних інститутів. Цьому сприяють довготривалі диктатури, і, як наслідок – незрілість демократії та толерування населенням таким механізмам. Латинська Америка є слабо інституціалізованим середовищем, в якому неформальні інститути заміщуючого типу (за класифікацією Г. Хелмке та С. Левітські) заміняють у здійсненні завдань політики недієспроможні формальні інститути. Зокрема: а) Аргентина відзначається закритістю політичних інститутів, непрозорістю систем звітності, слабкою кадровою політикою, яка допускає сімейність і клановість. Очільники держави (М. Х. Сельман, Х. Д. Перон, І. Перон, К. Менем, Ф. де ла Руа, Н. Кіршнер, К. Ф. де Кіршнер та ін.) використовували корупційні, кланові та ін. неформальні механізми; б) неформальна інституціалізація в Бразилії укорінена від колоніальної епохи, коли великою була роль коронелізму як методу традиційного контролю еліт. В новітню епоху неформальні підривні інститути зберегли та наростили свою присутність у політиці, зросла кількість корупційних справ, зокрема за президентства Ж. Сарнея, Ф. Коллора ді Мелу, І. Франку, Ф. Е. Кардозу, Л. І. Лули да Сілви, Д. Русеф і т. д. Глави держави оголошували курс на протидію корупції і водночас самі ж були звинувачені у ній. Намагання провести швидкий антикорупційний «капітальний ремонт» країни водночас послаблює її політичну систему: існує широке громадське невдоволення устроєм держави, а політики обирають як стиль спілкування взаємні звинувачення, що не виключає прихід до влади антиелітарних популістів; в) у Перу протидія неформальній інституціалізації політики незмінно є частиною курсу кожного глави держави. Водночас самі ж очільники не мають політичної волі, власним прикладом суперечачи популістським виголошеним намірам. Прикладом є экс-президенти Перу А. Фухіморі та А. Толедо;

– для азійського (найперше південноазійського регіону) притаманна виражена традиційна неформальна інституціоналізація за одночасної появи ефективних механізмів протидії їй (як-от у Сінгапурі, Гонконгу). Особливо яскраво неформальна підривна інституціоналізація проявляється у найбідніших країнах Азії, в яких диктаторські режими, побоюючись повалення, змушені спиратися на підтримку родинних кланів для посилення власної влади. Поширеним є кронізм як «капіталізм для своїх». У більшості держав регіону (найперше, Філіппіни, Малайзія, Таїланд та ін.) протидія корупції активізується лише під час виборчих кампаній як частина популістської виборчої риторики або ж задля антиреклами електоральних конкурентів. Неформальна деструктивна інституціоналізація є маркерами кланів Х. М. Сухарто (Індонезія), Ф. Маркоса та К. Акіно (Філіппіни), Ро Де У (Південна Корея), Т. Чинавата (Таїланд) та ін. Натомість найуспішніші антикорупційні стратегії обрані були Сінгапуром і Гонконгом (з опорою на жорстку політичну волю лідерів та відсутність імунітетів), а КНР зорієнтована на репресивну, але водночас малоефективну антикорупційну модель.

Неформальна інституціоналізація у більшості держав регіону своїм корінням сягає доколоніального періоду. Наприклад, в Індонезії (у яванських королівствах) монарх розподіляв привілеї для «підгодовування» наближених, клієнтів, родичів; бюрократична посада була апанажем, який дозволяв тим, хто її обіймав, використовувати свій статус в особистих матеріальних інтересах; результатом стала поява психології «через владу – до грошей», тобто виникло підґрунтя культури корупції;

– приклад США засвідчує: державами, які опираються на демократичні засади, з одного боку, не випрацювано механізми цілковитого запобігання неформальним деструктивним інститутам політики, а з іншого – ними впроваджуються дієві формати мінімізації їх руйнівного впливу. Упродовж історії держави в політиці були присутні клани (Рузвельтів, Кеннеді, Бушів та ін.), але у більшості випадків у кланах не простежувалася антидемократична суперечливість, бо процес приходу до влади нових представників відомих родин зазвичай відбувався з дотриманням законодавчо визначених процедур під контролем громадськості (Д. Трамп найбільше критикується за відхід від антинепотистської політики). Також відзначимо, що американська система протидії корупції не є досконалою, має прогалини, що уможлиблює зловживання корупційного характеру (найперше, при фінансуванні виборчого процесу та партій, а також лобізму);

– аналіз політичного процесу держав-учасниць ЄС засвідчує значну увиразненість у них неформальної деструктивної інституціоналізації. Найвищий її рівень – у державах Південної Європи, а також в окремих державах Центральної та Східної Європи (найперше, Румунії, Болгарії). Так, для держав Південної Європи характерне толерування корупційним практикам, взаємини політиків із нелегальним бізнесом; різні підривні практики прирівняні до неформальних національних традицій. Ці держави непослідовні у протидії деструктивним інститутам, а жорсткі кампанії мають поодинокий характер (на взірець італійської спецоперації «Чисті руки», «Справи Гюртеля» проти іспанської Народної партії). Є зв'язок між затяжною фінансовою кризою (від 2008 року) та проблемами непрозорого управління державами Південної Європи зі застосуванням механізмів неформальної інституціоналізації. Натомість у державах Північної Європи рівень неформальної інституціоналізації деструктивного виду значно нижчий: ефективно спрацьовує протестантська етика, «скандинавська доброчесність» і принцип публічності влади; тут поєднуються довіра та контроль.

Вивчення неформальної інституціоналізації у найрозвиненіших європейських державах (Велика Британія, ФРН, Франція) засвідчує, що їх не можна уважати державами з нульовою терпимістю до корупції, непотизму, кронізму тощо. Найчастішими є проблеми, пов'язані зі стандартами доброчесності чиновників, політиків, механізмами антикорупційного забезпечення в політиці. Парламентський непотизм, надання місць у палаті лордів в обмін на великі пожертви, зроблені на партійні рахунки, нецільове витрачання державних коштів депутатами тощо залишаються проблемами сучасної Великої Британії. У ФРН фіксується корупція високопосадовців, незаконні схеми фінансування партій, непрозоре лобіювання (відсутній реєстр лобістів), зберігається неформальна традиція «дверей, що обертаються» (щодо топ-політиків, які завершили політичну кар'єри й одразу працевлаштувалися у великому бізнесі, де використовують напрацьовані зв'язки та репутаційний капітал). Давніми є традиції неформальної інституціоналізації й у Франції, де в монархічному середовищі зароджувалися традиції непотизму, фаворитизму тощо, а сьогодні фігурантами корупційних справ стають республіканські экс-президенти (Ж. Ширак, Н. Саркозі та ін.), кандидати в президенти (Ф. Фійон та ін.). Від 2017 року Франція реалізує інноваційні реформи, спрямовані проти сімейності у політиці, на жорсткішання фінансової звітності парламентарів, звуження умов консультативної діяльності парламентарів тощо.

Для держав-учасниць ЄС із регіону Центральної та Східної Європи протидія неформальній інституціоналізації «ускладнюється реліктами комуністичних режимів» [1, с. 311]. Обрана для аналізу неформальної інституціоналізації Румунія є прикладом найвиразнішого та послідовного спротиву підривним практикам у політиці. Уже другий рік (2017–2018) національне громадянське суспільство в умовах гострої урядової кризи протистоїть прихильникам «старих правил гри» серед владної еліти, які мають намір зміни вектора демократичних перетворень (намагання провести амністію та декриміналізувати злочинів посадових осіб-корупціонерів, ліквідувати політичну незалежність спеціального антикорупційного органу в судовій сфері – Судової інспекції тощо).

Механізми запобігання та протидії неформальним деструктивним інститутам політики виступають певними алгоритмами реалізації як державної політики зі забезпечення прозорості політичного процесу, так і програмою інститутів громадянського суспільства, спрямованою на політичний контроль. Політичний механізм є гнучким інструментом, який задля дієвості може та має бути невідкладною відповіддю-реакцією на політичну динаміку. Основними групами механізмів у контексті дослідження є: запобіжні (превентивні, спрямовані на недопущення інституціоналізації деструктивних неформальних інститутів політики); протидії (викорінення, мінімізація уже інституціоналізованих неформальних практик у політиці).

Основним механізмом запобігання та протидії політичному непотизму, кронізму та фаворитизму вважаємо удосконалення законодавства в частині регулювання відносин зайнятості на державній, муніципальній та ін. службі. Це передбачає унормування вичерпного переліку осіб, працевлаштування, підтримка та просування яких може кваліфікуватися як прояв неформальної інституціоналізації, а також визначення санкцій, які будуть вагомим стримувальним бар'єром (криміналізація відповідальності). До цієї ж групи механізмів можна віднести запровадження дієвого як державного, так і громадського контролю за службовою поведінкою посадовців і політиків щодо практикування ними непотизму, кронізму, фаворитизму тощо. Серед механізмів вкажемо на конструювання та затвердження «системи заслуг» (на взірець тієї, що діє у США), у якій чітко визначалися б критерії оцінювання професіоналізму кандидата на певну посаду; важливе значення мають максимально відкриті, прозорі конкурсні відбори. Наступний механізм лежить у площині політико-правової культури громадян, який полягає у формуванні нульової терпимості до неформальних деструктивних інститутів.

Механізми запобігання та протидії корупції, клановості в політиці лежать у площині співпраці влади (неодмінно зі сильною антикорупційною волею керівництва держави) та громадянського суспільства. Серед антикорупційних механізмів виділимо: впровадження максимальної прозорості влади; запровадження прозорого лобіювання; прийняття етичних кодексів (кодексів поведінки) парламентарів та ін. посадовців, політиків; нагляд держави та громадськості за прозорістю фінансування суб'єктів політики; недопущення практики «дверей, що обертаються» для екс-високопосадовців; жорсткішання відповідальності (окремі держави навіть вдаються до авторитарної відміни для високопосадовців принципу презумпції невинуватості); максимальна незалежність антикорупційних органів; впровадження механізмів е-держави (як спосіб мінімізації бюрократичної корупції). Необхідне встановлення суспільної атмосфери цілковитого нетолерування корупції; неприпустимим є використання посади, зв'язків тощо як неформальної підстави уникнення реального покарання за корупцію. Прихильність до цінностей правової, демократичної держави заперечує смертну кару за корупційні злочини (водночас у 13-ти державах вона існує, що водночас не впливає на зменшення кількості таких протиправних діянь з корупційною компонентою).

Механізми мінімізації клановості у політиці узалежнені від природи самих кланів (родові, політичні та ін.). Якщо клани є компонентом традиціоналізму, архаїчності політики, інтегровані ментально, засновані на широкому розповсюдженні родинних зв'язків у соціально-політичному житті, (як у центральноазійських державах), то протидія такій неформальній інституціоналізації ускладнюється – модернізація суспільно-політичного життя є довготривалим процесом; механізми мінімізації такої клановості є, найперше, в площині політичної культури населення, загальної інтегрованості населення до системи новітніх демократичних цінностей. Якщо клани базуються на політико-економічних інтересах, то механізми протидії їм лежать, найперше, у площині ефективної правоохоронної та судової системи, а також системи антикорупційних заходів.

Загалом, вважаємо, необхідна системна протидія неформальній підривній інституціоналізації політики через взаємопереплетіння різних деструктивних неформальних інститутів. Комплекс заходів, спрямований проти неформальної деструктивної інституціоналізації, має поєднувати як репресивні, так і превентивні механізми, які мають лежати винятково в площині цінностей правової держави.

