

«Лови момент – захвати государство»: политика и коррупция в теории и на практике



Анастасия Антоновна Киричек (р. 2001) – политолог, студентка магистратуры Европейского университета в Санкт-Петербурге.

22 июня 2022 года в Южно-Африканской Республике была обнародована последняя часть отчета Судебной комиссии по расследованию «захвата государства», более известной как «комиссия Зондо»¹. Всего вышли шесть частей отчета, касающегося «присвоения государства» в ЮАР частными акторами, хотя первоначально расследователи намеревались ограничиться только тремя². В них были преданы гласности обстоятельства и последствия многомиллионных хищений государственных средств, превышения должностных полномочий, практик фаворитизма и nepотизма в период пребывания у власти в 2009–2018 годах президента Джейкоба Зумы.

Первые публичные обвинения в «захвате государства» этому деятелю предъявили еще в октябре 2016 года, когда общественная защитница Тули Мадонсела³ опубликовала доклад «Государство захвата», в котором настаивала на том, что президент причастен к растрате государственных средств, а также демонстрировала его неподобающие связи с бизнес-конгломератами, включая предоставление последним необоснованных государственных привилегий⁴. Ознакомившись с документом, Зума назвал его «политической пропагандой» и пообещал оспорить в Верховном суде страны. Глава государства и прежде оказывался участником коррупционных скандалов, однако таких масштабных историй за всю его деятельность еще не

1 См.: *Judicial Commission of Inquiry into State Capture Report* (www.gov.za/documents/other/judicial-commission-inquiry-state-capture-report-part-6-volume-4-22-Jun-2022).

2 См.: MOLOI T., PITSO N. *Zondo Report, Part 1 and 2: A Short Overview* // *The Mail & Guardian*. 2022. February 25 (<https://mg.co.za/news/2022-02-25-zondo-report-part-1-and-2-a-short-overview/>).

3 Институт общественного защитника, предназначенный для поддержки демократии, закреплён в действующей Конституции ЮАР. Общественный защитник имеет право по своей инициативе расследовать факты ненадлежащего государственного управления или должностного поведения в любых органах, за исключением судебной системы.

4 См. полный текст документа: PUBLIC PROTECTOR SOUTH AFRICA. *State of Capture: Report on an Investigation into Alleged Improper and Unethical Conduct by the President and Other State Functionaries Relating to Alleged Improper Relationships and Involvement of the Gupta Family in the Removal and Appointment of Ministers and Directors of State-Owned Enterprises Resulting in Improper and Possibly Corrupt Award of State Contracts and Benefits to the Gupta Family's Businesses. Report № 6 of 2016/17.*

было. Судьи, однако, отказали президенту в иске, обязав его, вместо этого, создать упомянутую выше Судебную комиссию. Орган был учрежден Зумой 9 января 2018 года – за месяц до ухода в отставку⁵.

Бывшего лидера Африканского национального конгресса и борца с апартеидом обвиняют не просто в коррупции: среди предъявляемых ему претензий есть незаконные поставки оружия, отмыывание денег, взяточничество, мошенничество, превышение должностных полномочий, вымогательство. Обвинения затрагивают не одного Зуму, но еще 1438 лиц и организаций, причастных, по мнению судей, к указанным преступлениям. В этом ряду среди прочих – правящая партия Африканского национального конгресса, электроэнергетическая компания «Eskom», оружейная компания «Denel Dynamics», алмазодобывающая компания «Alexkor». Как следовало из документов, Зума фактически поставил государственный аппарат на службу себе и своему ближайшему окружению – в частности, предпринимательскому клану Гупта, связанному с добычей алмазов⁶. Президент назначал новых министров и других высокопоставленных госслужащих, обуславливая допуск к должности тем, чтобы они безальтернативно заключали контракты с фирмами, аффилированными с семьей Гупта⁷. Извлечением ренты из функционирования государственных институтов занималась обширная клиентела, патронируемая президентской администрацией.

Именно такого рода впечатляющая и вдохновляемая самим государством коррупция и называется «захватом государства». Важно, однако, что в данном случае мы имеем дело не только с метафорой, но и с аналитическим концептом, который помогает изучать динамику гибридных режимов.

РАЗВЕ КОРРУПЦИЯ – ЭТО ПРОБЛЕМА?

Не вдаваясь в запутанные перипетии южноафриканской истории, этот текст будет сосредоточен на разьяснении того, чем конкретно является «захват государства», глубоко проникший в публичный и политический дискурс многих стран мира, включая ЮАР. Для решения этой задачи необходимо: (а) показать,

- 5 См.: *President Jacob Zuma on the Establishment of the Commission of Inquiry into State of Capture, January 9, 2018* (www.gov.za/news/media-statements/president-jacob-zuma-establishment-commission-inquiry-state-capture-09-jan).
- 6 См., например: Целунов А. *Экс-президент ЮАР расколол страну* // Коммерсант. 2021. 15 июля (www.kommersant.ru/doc/4900620).
- 7 Подробнее см.: HARB M., GAMBRELL J. *Dubai Arrests 2 Gupta Brothers over South African Fraud Case* // The Associated Press. 2022. June 7 (<https://apnews.com/article/politics-united-arab-emirates-middle-east-south-africa-dubai-c323649ff0f1799247dca4c4b6671976>).

АНАСТАСИЯ КИРИЧЕК
«ЛОВИ МОМЕНТ – ЗАХВАТИ
ГОСУДАРСТВО»...



в каких условиях рождалась идея о том, что государство можно «захватить»; (б) определить, что включает в себя соответствующее понятие; (в) проанализировать, как «захват государства» раскрывает себя в политических процессах разных стран. Рассмотрим каждый из этих пунктов по отдельности.

В конце августа 2018 года перед «комиссией Зондо» в Йоханнесбурге выступали Даниэль Кауфманн и Джоэл Хеллман, авторы первых аналитических работ о «захвате государства»⁸. Им было предложено представить ее членам экспертный комментарий относительно того, что представляет собой это явление. Именно упомянутые эксперты первыми предложили разбираемый здесь термин, сделав это в тексте «“Лови момент – захвати государство”: захват государства, коррупция и влияние в переходный период», написанном в конце 1990-х под эгидой Всемирного банка. «Захват» в нем понимался так:

«Формирование основных “правил игры”, то есть законов, постановлений, декретов и других инструментов государственной политики в результате незаконного и непрозрачного предоставления частных льгот государственным должностным лицам»⁹.

Интересно, что само понимание того, как «захватывается» государство, в данном контексте весьма специфично. Действо генерируется изнутри, без применения силы и вполне элементарным путем: просто государственные служащие, благодаря использованию коррупционных практик, начинают распределять общественные блага исходя из частных выгод, а не общественных интересов.

Возрожденное внимание к идее «общественного блага», заинтересованность в прозрачности государственных институтов, а также восприятие коррупции как однозначно отрицательного феномена – все это отвечало общественно-политическим трендам конца 1990-х. Интеллектуальные сдвиги, сопровождавшие указанные процессы, повлекли за собой появление антикоррупционного дискурса, быстро распространившегося по всему миру. Несмотря на то, что сам Даниэль Кауфманн усматривал первые задокументированные примеры коррупции еще в древнеиндийской «Артхашастре»¹⁰, а Лесли Холмс говорил, что «коррупция существует и является проблемой с самого начала

8 См.: NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE. *Georgetown University School of Foreign Service Dean Joel Hellman and Daniel Kaufmann Testify at the South Africa State Capture Inquiry, 31 August 2018* (<https://resourcegovernance.org/events/georgetown-university-school-foreign-service-dean-joel-hellman-and-daniel-kaufmann-testify>).

9 HELLMAN J., JONES G., KAUFMANN D. *Seize the State, Seize the Day – State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies*. World Bank Policy Research Working Paper № 2444. Washington, D.C.: World Bank, 2000. P. 3.

10 KAUFMANN D. *Research on Corruption: Critical Empirical Issues* // JAIN A.K. (Ed.). *Economics of Corruption*. Boston: Springer, 1998. P. 129–176.

человеческой истории»¹¹, она далеко не всегда воспринималась в качестве проблемы глобального масштаба. В таком ключе ее начали оценивать всего несколько десятилетий назад. До конца прошлого века коррупция не заботила специалистов по государственному управлению, а международные организации не проявляли к ней никакого интереса. Соответственно, она не занимала сколько-нибудь значимого места и в международной политике¹². Всемирный банк, например, долгое время не принимал коррупцию в расчет, поскольку она считалась заботой внутривнутриполитического свойства, а в основе исследовательских стратегий этой институции лежало четкое размежевание политической и экономической сфер¹³. Во многом подобные установки объяснялись тем, что членами Всемирного банка являлись государства, правительства которых не хотели, чтобы международные организации влияли на проводимую ими политику. В итоге среди приоритетов этой структуры в Азии, Африке и Латинской Америке борьба с бедностью заметно превосходила борьбу с коррупцией.

АНАСТАСИЯ КИРИЧЕК

«ЛОВИ МОМЕНТ – ЗАХВАТИ ГОСУДАРСТВО»...

До конца прошлого века коррупция не заботила }
специалистов по государственному управлению, }
а международные организации не проявляли к ней }
никакого интереса. }

В тот период мнение, что коррупция не слишком желательна, но вместе с тем неизбежна, разделялось и значительной частью исследователей. Например, в одном из посвященных ей тематических сборников во многих статьях отстаивалась позиция, согласно которой коррупция способна стимулировать модернизацию не только спорадически, но и системно¹⁴. Авторы этой коллективной работы среди прочего утверждали, что она может способствовать как экономическому развитию, так и государственному строительству. Размышляя похожим образом, Сэмюэл Хантингтон писал даже, что некоторые коррупционные процессы идут во благо политической структуре общества: «Если правительственная бюрократия подвергается коррупции в интересах политических партий, это скорее полезно, чем вредно, для политического развития»¹⁵.

11 Холмс Л. *Коррупция: очень краткое введение*. М.: Дело, 2021. С. 15.

12 См., например: HARTMANN T. *Corruption as a Development Policy Issue: Tracing the Formulation and Implementation of Theories of Change*. PhD Thesis. Berlin: Hertie School, 2021. P. 62.

13 Подробнее см.: POLZER T. *Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse*. LSE Working Paper Series. London: London School of Economics, 2001.

14 См.: HEIDENHEIMER A. (Ed.). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

15 ХАНТИНГТОН С. *Политический порядок в меняющихся обществах*. М.: Прогресс-Традиция, 2004. С. 94.



Ситуация начала меняться в 1970-е, когда целый комплекс новых явлений – острейший нефтяной кризис, расширение коммерческого страхования, внедрение неолиберальных управленческих практик – убедил руководителей Всемирного банка, что некоторые подходы, успевшие стать для учреждения привычными, необходимо скорректировать. В конечном счете, к началу 1980-х организация отошла от прежних трактовок социально-политического развития, а борьба с бедностью перестала быть для нее приоритетом¹⁶. Кадровое обновление исследовательского отдела Всемирного банка спровоцировало изменение исследовательского фокуса и теоретической оптики. Когда главой аналитической службы назначили Энн Крюгер, видную представительницу теории общественного выбора, под ее началом стали трудиться Питер Бауэр, Дипак Лал и другие экономисты неолиберального толка. Совокупность привнесенных ими изменений вскоре получила название «политики Вашингтонского консенсуса»¹⁷.

В 1970–1980-х категорию коррупции начинают привлекать для объяснения провалов «большого государства» и неэффективности его бюрократии. Понятие «коррупционной ренты», разработанное Энн Крюгер и Гордоном Таллоком, обосновывало недоверие экономистов к современному государству и его служащим¹⁸. Тем не менее к тому моменту борьба с коррупцией еще не вылилась в конкретные программы действий на международном уровне. Важным рубежом в переосмыслении рассматриваемого здесь феномена стал 1996 год, когда ответственные лица Всемирного банка впервые обратились к яркой метафоре «рака коррупции»; теперь в этом явлении предлагалось видеть экономическую проблему *par excellence*. Рассмотрение коррупционных практик с экономической точки зрения открыло их для системного эконометрического анализа, минимизировав влияние моральных, а также политических оценок¹⁹. Резкий поворот в отношении к коррупции произошел на удивление неожиданно: из неприятного, но терпимого явления она в одночасье превратилась в главную международную проблему. В 1997 году Всемирный банк обнародовал доклад «Помогаю странам бороться с коррупцией: роль Всемирного

16 Подробнее см.: BERGER M., BEESON M. *Lineages of Liberalism and Miracles of Modernization: The World Bank, The East Asian Trajectory and The International Development Debate* // *Third World Quarterly*. 1998. Vol. 19. № 3. P. 487–504.

17 CARROLL T. *Delusions of Development: The World Bank and the Post-Washington Consensus in Southeast Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. P. 41; WILLIAMSON J. *A Short History of The Washington Consensus* // SERRA N., STIGLITZ J. (Eds.). *The Washington Consensus Reconsidered*. Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 14–30.

18 См.: ВУКОВАНСКИЙ М. *The Hollowness of Anti-Corruption Discourse* // *Review of International Political Economy*. 2006. Vol. 13. № 2. P. 181–209.

19 POLZER T. *Op. cit.*; ROTHSTEIN B. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press, 2011. P. 15.

банка»²⁰, в котором говорилось, что отныне проекты, направленные на борьбу с коррупцией и ее предотвращение, становятся для учреждения приоритетными. Одновременно проблемой коррупции озаботился и Международный валютный фонд. При его финансировании и участии начали выходить работы, в которых доказывалось негативное влияние коррупционных практик на инвестиционную активность и экономический рост²¹.

АНАСТАСИЯ КИРИЧЕК

«ЛОВИ МОМЕНТ – ЗАХВАТИ ГОСУДАРСТВО»...

Резкий поворот в отношении к коррупции произошел на удивление неожиданно: из неприятного, но терпимого явления она в одночасье превратилась в главную международную проблему.

Одной из причин повышенного внимания международных финансовых институтов к коррупционным явлениям стало то, что надежды на быструю модернизацию стран, избавившихся от авторитарных режимов, включая и государства бывшего советского блока, очевидным образом не оправдывались. Именно в этой связи начался поиск новых, не учтенных ранее факторов, потенциально блокирующих построение стабильной рыночной экономики и либеральных демократических институтов²². В результате оформилось единодушие по поводу того, что коррупция вредит не только иностранным инвестициям и экономическому росту, но и демократическим порядкам. Именно в таком контексте в конце 1990-х специалисты Всемирного банка выдвинули концепцию «захвата государства», в которой попытались предусмотреть инструментарий, способный улучшить управленческие практики в странах, переживающих транзит.

РЕГУЛИРУЙ – ХВАТАЙ – ПОБЕЖДАЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ «ЗАХВАТА»

Метафора «захвата» как концептуального понятия не была нововведением исследователей из Всемирного банка. До них, в 1970-х, термин «захват» в сходном контексте употреблял экономист и будущий Нобелевский лауреат Джордж Стиглер²³.

20 *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. A Report of the Poverty Reduction and Economic Management Network.* Washington, D.C.: World Bank, 1997 (<https://documents1.worldbank.org/curated/en/799831538245192753>).

21 См.: ADES A., DI TELLA R. *The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results* // *Political Studies*. 1997. Vol. 45. № 3. P. 496–515; SHLEIFER A., VISHNY R. *Corruption* // *The Quarterly Journal of Economics*. 1993. Vol. 108. № 3. P. 599–617.

22 ВУКОВАНСКИЙ М. *Op. cit.*

23 См.: STIGLER G.J. *The Theory of Economic Regulation* // *The Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971. Vol. 2. № 1. P. 3–21.



В его концепции термином «регуляторный захват» описывались непреднамеренные последствия государственного регулирования, а также характеризовалось нецелесообразное вмешательство власти в экономические процессы. Главные игроки «регуляторного захвата» – группы интересов, которые стараются установить контроль над входом на рынок, а также политики, своеобразные «поставщики регулирования», которые ставят собственные интересы выше общественного блага²⁴. Бизнес-структуры, как ключевая группа интересов, стремятся воздействовать на регулирующие инстанции и в результате обзавестись бонусами в виде субсидий, квот, монополий и тому подобного²⁵. «Регуляторный захват» можно рассматривать в качестве теоретического предшественника «захвата государства».

Парадоксальным образом понятие «захват государства» одновременно и шире, и уже «регуляторного захвата». С одной стороны, продвигающие его ученые идут дальше Стиглера, так как сосредотачиваются не только на сфере регулирования, но и на том, как и кем формируются «правила игры» в разнообразных государственных институтах. С другой стороны, концепт «захвата государства» сфокусирован исключительно на незаконных и непрозрачных средствах влияния, что делает его более узким, нежели «регуляторный захват», концентрирующийся на более обширном наборе форм влияния, включая как легальные, так и нелегальные²⁶.

В своей работе «Лови момент – захвати государство» Кауфманн, Хеллман и Джонс говорят, что их внимание сконцентрировано на том, «как государство взаимодействует с частными организациями (фирмами) и влияет на них», а не на том, как «фирмы и организации влияют на государство»²⁷. Они расширяют привычные трактовки взаимодействий хозяйствующих субъектов и государственных органов, рассматривая экономических субъектов, опирающихся на частный капитал, в качестве таких игроков, которые способны влиять на формулирование «правил игры» и/или на правоприменение. Ключевой тезис этих авторов состоит в том, что фирмы и организации могут эффективно подчинять себе государственных служащих и государственные институты.

Отталкиваясь от образа «хватаящей руки» (*grabbing hand*), предложенного Андреем Шлейфером и Робертом Вишны – авторами, которые тоже сосредотачиваются на влиянии государст-

24 DAL BÓ E. *Regulatory Capture: A Review* // Oxford Review of Economic Policy. 2006. Vol. 22. № 2. P. 203–225.

25 ЭЛЬМУРЗАЕВА Р.А. *Регуляторный захват: теория и политика* // Вестник Томского государственного университета. Серия «Экономика». 2017. № 37. С. 52–68.

26 ANDERSON J. ET AL. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.: World Bank, 2000. P. 3.

27 HELLMAN J., JONES G., KAUFMANN D. *Op. cit.*

венных органов на коммерческие организации и подчеркивают, что государство предпочитает фирмы, обладающие высоким переговорным потенциалом, и дискриминирует фирмы, его не имеющие, поскольку оно стремится максимизировать частные выгоды политиков и бюрократов²⁸, – сторонники «захвата» пытаются упорядочить формы влияния представителей бизнеса на госслужащих. Они не отвергают «хватающую руку», которая в их типологии соотносится с административной коррупцией. Тем не менее последняя кажется им недостаточной и потому дополняется еще двумя формами взаимодействия между фирмами и государственными агентами: «влиянием» и «захватом». Различие между ними обусловлено разными источниками ренты²⁹.

Административная коррупция означает корректировку правоприменения посредством незаконных частных выплат государственным служащим³⁰. Этот вид коррупции ближе всего к «хватающей руке», так как вся рента в подобных случаях достается именно коррумпированным должностным лицам – на том основании, что они обладают властью осуществлять правоприменение. Фирмы здесь по большей части выступают в роли подчиненных субъектов, так как они не способны самостоятельно фиксировать за собой те или иные привилегии. Если же говорить о «захвате государства» – способности менять «правила игры» с помощью незаконных платежей, – то тут рента делится между коррупционерами-чиновниками и фирмами благодаря потенции последних закреплять привилегии в «правилах игры». Наконец, в ситуациях влияния – способности менять правила без незаконных платежей – рента поступает только к коммерческой структуре, поскольку воздействие здесь одностороннее и чиновничья сторона не получает никакого «поощрения»³¹.

Формирование «правил игры» тесно связано с особенностями политических реформ и складывания политического режима. В концепции «захвата государства» задается вполне определенная политическая темпоральность: развитие государственности представлено в ней в линейной перспективе, разворачивающейся от монопольной командной системы к соревновательной рыночной экономике. В такой оптике «захваченное» государство, оставаясь одним из возможных исходов реформ, предстает девиацией, отклонением от «должной» политической эволюции. Как считают теоретики «захвата государства», страны, переживающие экономический и полити-

28 См.: SHLEIFER A., VISHNY R. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

29 HELLMAN J., JONES G., KAUFMANN D. *Op. cit.* P. 7.

30 *Ibid.* P. 3.

31 *Ibid.* P. 7.



ческий транзит, с высокой вероятностью будут подвержены риску того, что те или иные группы, неожиданно обзаводящиеся властью, влиянием и ресурсами, в какой-то момент начнут менять «правила игры» в своих интересах³². Такая логика хорошо вписывается в сформулированное Хеллманом видение «частичных реформ», представленное в статье «Победители получают все»³³.

Хеллман подвергает ревизии общепринятую в 1990-х гипотезу, что главными противниками реформ неизменно оказываются те, кому они причинили наиболее ощутимый урон, – так называемые «краткосрочные проигравшие». По его словам, обращение к эмпирическому материалу посткоммунистических государств не подтверждает это допущение. Более того, дело, вероятно, обстоит прямо противоположным образом: самыми могущественными врагами преобразований становятся те, кто извлек из них немедленную выгоду, – «краткосрочные победители», заинтересованные в максимально долгом поддержании баланса частичных, половинчатых реформ и резервировании за собой источников ренты, которые появились у них в результате неполноценного реформирования³⁴. При этом степень «захвата» увязывается с темпами прохождения переходного периода, отделяющего плановую экономику от рыночной. Опираясь на систему индикаторов, разработанных Всемирным банком³⁵, Хеллман и его последователи систематизируют уровни «захвата государства» и административной коррупции, подразделяя страны бывшего Советского Союза на несколько категорий: от средних уровней, где оба типа коррупции находятся в управляемом состоянии, до высоких, отмеченных наличием серьезных проблем как с административной коррупцией, так и с государственной состоятельностью, поскольку государство оказалось «захваченным»³⁶.

Теория «захвата государства» позволяет эмпирически проанализировать механизмы, посредством которых организации «краткосрочных победителей» пытаются влиять на государство, добиваясь, как пишет Хеллман, «блокировки дальнейшего реформирования, способного исправить те самые искажения, на которых основывались их первоначальные успехи». По сути, продолжает он, «они стремятся продлить период неполноценных и незавершенных реформ, чтобы сохранить за собой, пусть даже со значительными социальными издержками,

32 ANDERSON J. ET AL. *Op. cit.* P. 25.

33 HELLMAN J. *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions* // World Politics. 1998. Vol. 50. № 2. P. 203–234.

34 Ibid.

35 Речь идет об исследовании «Business Environment and Enterprise Performance Survey» (BEEPS), проведенном в 1999 году для оценки качества управления в двадцати странах Центральной и Восточной Европы.

36 ANDERSON J. ET AL. *Op. cit.* P. 58–74.

первоначальный поток ренты»³⁷. Именно такая диспозиция порождает «экономику захвата», в которой государственные служащие и политические деятели в частном порядке предоставляют отдельным фирмам блага и преимущества, гарантирующие дальнейшее извлечение ренты»³⁸.

АНАСТАСИЯ КИРИЧЕК

«ЛОВИ МОМЕНТ – ЗАХВАТИ ГОСУДАРСТВО»...

«ЗАХВАТНИЧЕСКИЙ» КАЛЕЙДОСКОП

Если на первых этапах концептуализации «захват» преимущественно трактовали – во многом из-за эмпирических ограничений – как влияние корпоративного сектора на сектор политический, то впоследствии внимание ученых сосредоточилось на более широком спектре вовлеченных в него институтов и организаций. Произошло это не столько из-за естественного пути теоретических изысканий, сколько в силу изменения политических реалий. «Война с олигархами» в России, институционализация коррупции в ЮАР, а также похожие политико-экономические процессы в других странах заставили по-новому взглянуть на дефиницию «захвата государства», фокусируя ее не только на деятельности частных компаний, но и на функционировании институтов исполнительной, законодательной, судебной и муниципальной власти³⁹. Вместо бизнесменов и фирм в роли главных «захватчиков» теперь предстали политики, причем соответствующим образом видоизменились и предметы «захвата». Так, сербские политологи Соня Гаич и Душан Павлович проанализировали «захват» органов безопасности, показав, что, во-первых, подчинение этого сектора имеет первостепенную значимость для легитимизации авторитарных политических режимов, а во-вторых, присвоение силовых структур позволяет укрепить монополию на политическую и экономическую власть⁴⁰. «Захват» сектора безопасности зачастую не слишком очевиден для обывателей, так как власти всеми силами стремятся убедить общество в неизменном профессионализме силового блока, но тем не менее практика показывает, что институты безопасности в переходных обществах вполне способны перепрофилироваться из органов, обеспечивающих защиту граждан, в органы, обслуживающие искателей ренты.

Сектор безопасности могут использовать как политические лидеры, преследующие оппозицию, так и криминальные акто-

37 HELLMAN J. *Op. cit.* P. 233.

38 HELLMAN J., JONES G., KAUFMANN D. *Op. cit.* P. 35.

39 См., например: YAKOVLEV E., ZHURAVSKAYA E. *State Capture: From Yeltsin to Putin* // KORNAI J., MÁTYÁS L., ROLAND G. (Eds.). *Corruption, Development and Institutional Design*. London: Palgrave Macmillan, 2009. P. 24–36.

40 См.: GAJIĆ S., PAVLOVIĆ D. *State Capture, Hybrid Regimes, and Security Sector Reform* // *Journal of Regional Security*. 2021. Vol. 16. № 2. P. 89–125.



ры, воюющие с конкурентами. Иногда обе функции накладываются друг на друга. В частности, во время мексиканских нарковоин 2007–2012 годов местные силовые структуры выступали инструментом, который применялся как президентом Фелипе Кальдероном, так и наркокартелями. В первом случае это было результатом противостояния между правым президентом и левыми губернаторами: возглавляемые ими штаты в ходе войн с наркомафией избирательно выводились из-под защиты силовиков, что делало чиновников и активистов, и без того регулярно атакуемых федеральными правоохранительными органами, уязвимыми перед лицом преступных группировок. Во втором случае муниципальная полиция в некоторых штатах оказывалась под прямым контролем наркокартелей, которые организовывали покушения на мэров, советников и активистов при ее попустительстве или даже с ее непосредственной помощью⁴¹.

**Институты безопасности в переходных обществах
вполне способны перепрофилироваться из органов,
обеспечивающих защиту граждан, в органы,
обслуживающие искателей ренты.**

Внимание, проявляемое к «захвату» политиками, партиями и прочими агентами, позволяет дифференцировать его типы. Сегодня аналитически принято выделять несколько базовых стратегий «захвата государства»: в этом ряду, в частности, клиентелизм, слияние, эксплуатация и хищничество⁴². Каждая из них имеет свою специфику. Если клиентелизм основывается на иерархических взаимоотношениях между двумя рационально действующими акторами – патроном и клиентом, сотрудничество которых подразумевает предоставление доступа к экономическим благам или политическим должностям в обмен на политическую и/или экономическую поддержку, – то слияние обозначает сращивание политической партии с государственным аппаратом, обеспечивающее партийной верхушке извлечение ренты посредством государства. В то время, как эксплуатация описывает преднамеренное выстраивание формальных институтов, предназначенных для прямого извлечения выгод и закрепления неформальных практик, хищничество, наоборот, предполагает сокращение государственных институтов до ми-

41 Подробнее см.: TREJO G., LEY S. *High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico* // *British Journal of Political Science*. 2021. Vol. 51. № 1. P. 203–229.

42 STOYANOV A., GERGANOV A., YALAMOV T. *State Capture Assessment Diagnostics*. Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019. P. 36–37.

нимума, позволяющее очень ограниченной группе лиц установить над их остатками полный контроль.

Подобные стратегии редко используются по отдельности и обычно комбинируются в разных вариантах. Например, сочетание клиентелизма с эксплуатацией институтов может оборачиваться раздуванием определенных бюджетных статей с целью последующего расхищения государственных средств; яркий пример такого рода предлагает недавний кенийский кейс⁴³. Столь же успешно обе стратегии совмещались в ЮАР при президенте Зуме: создание и/или перепрофилирование государственных институтов, производимое для более эффективного извлечения ренты, дополнялось продвижением братьев Гупта и назначением «своих людей» в Африканский национальный конгресс⁴⁴. Хорошим примером комбинирования практик слияния и эксплуатации выступает современная Венгрия, которую некоторые специалисты называют «мафиозным государством». В ней, по утверждению Балинта Мадьяра, царит своеобразный пирамидальный порядок, венчаемый «властным иерархическим образованием с единым центром», цементируемым посредством «личных и семейных связей». В венгерском «мафиозном государстве» подставным лицом правящей «семьи» оказывается политическая партия, которая легитимирует «семейные» интересы и ориентирует на их отстаивание органы государственной власти⁴⁵. Наконец, «захват» может включать в себя разнообразные вариации иных инструментов и способов: среди них произвольное изменение правил политической игры, избирательное и/или специфическое правоприменение, ограничение доступа к общественным ресурсам и СМИ, политический контроль над внешней и/или внутренней политикой⁴⁶.

Изучение микроуровня «захватов» позволяет выделить некоторые неочевидные обыкновения, присущие авторитарным режимам. Так, исследование динамики государственных закупок в Венгрии в 2009–2012 годы (в этот период у власти находились сначала социалисты, а потом консерваторы) показало, что консолидация венгерской элиты с приходом правительства Виктора Орбана шла параллельно с «захватом государства»⁴⁷. Под началом консервативного кабинета система госзакупок

АНАСТАСИЯ КИРИЧЕК

«ЛОВИ МОМЕНТ – ЗАХВАТИ ГОСУДАРСТВО»...

43 См.: NDI D. *Highway Robbery: "Budgeted Corruption" as State Capture. A Case Study of Infrastructure Spending under the Jubilee Administration*. Nairobi: The Africa Centre for Open Governance, 2020.

44 См.: GODINHO C., HERMANUS L. (Re)Conceptualising State Capture – With a Case Study of South African Power Company Eskom. *Conference Paper Prepared for the Public Affairs Research Institute's State Capture and Its Aftermath: Building Responsiveness through State Reform, Johannesburg, 22–24 October 2018*.

45 См.: МАДЬЯР Б. *Анатомия посткоммунистического мафиозного государства: на примере Венгрии*. М.: Новое литературное обозрение, 2016. С. 66, 95, 184.

46 STOYANOV A., GERGANOV A., YALAMOV T. *Op. cit.* P. 35.

47 См.: FAZEKAS M., TÓTH I. *From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary* // *Political Research Quarterly*. 2016. Vol. 69. № 2. P. 320–334.



централизовалась как формально, так и неформально: с одной стороны, центры управления закупочными процедурами переместились с местных уровней на общенациональный; с другой стороны, сам рынок госзакупок подвергся реструктуризации. После смены правительства изменился набор компаний, занимающихся госзакупками: те из них, которые связывались исследователями с коррупционными рисками, вышли на привилегированные места в закупочной сети, взяв под контроль около 60% всего рынка госзакупок.

«Захват государства» может проводиться как «снизу вверх», так и «сверху вниз». В первом случае «частные акторы внутри элит вступают в сговор с административными служащими и государственными акторами, также принадлежащими к элите, для проведения принудительных коррупционных сделок время от времени или на постоянной основе»⁴⁸. Такая модель «захвата» полностью соответствует хрестоматийному описанию, которое в свое время предложили Кауфманн и Хеллман. Что касается «захвата сверху вниз», то под ним понимается «тип коррупции, при котором государственные акторы вступают в сговор с экономическими акторами, используя аппарат управления, и систематически или время от времени заключают с ними принудительные коррупционные сделки»⁴⁹. Подобный тип «захвата» можно обнаружить в тех странах, где распределение ренты происходит под строгим контролем властной вертикали. В случае «захвата сверху вниз» коррупция институционализируется на государственном уровне, становясь неотъемлемой частью политической системы⁵⁰.

«Захват государства» не одномоментное событие, но постоянно идущий процесс, суть которого в неуклонном сближении экономической и политической сфер⁵¹. В экономическом плане по мере его развертывания конвенциональные формы влияния подменяются неконвенциональными: теневым лоббизмом, непрозрачными выплатами госслужащим и так далее. В политическом плане его углубление приводит к тому, что монопольное удержание власти господствующей коалицией становится главной целью, во имя которой корректируются или коренным образом изменяются любые «правила игры». В результате укрепляются коррупционные и/или патримониальные политичес-

48 Мадьяр Б., Мадлович Б. *Посткоммунистические режимы. Концептуальная структура*. М.: Новое литературное обозрение, 2022. Т. 2. С. 46.

49 Там же. С. 50.

50 См. обоснование этого тезиса на венгерском материале: MARTIN J. *Resource Reallocation and Ambiguous Economic Performance in a Captured State: The Case of Hungary* // PIROSKA D., ROSTA M. (Eds.). *Systems, Institutions, and Values in East and West: Engaging with János Kornai's Scholarship*. Budapest; New York: Central European University Press, 2020. P. 173–202.

51 См.: ВОРОБЬЕВ А.Н. «Захват государства»: качество институтов и режимные деформации (поиск подхода и операционализация) // *Общественные науки и современность*. 2014. № 5. С. 76–87.

кие режимы, которым присущи слабый демократический надзор и некачественные практики управления.

АНАСТАСИЯ КИРИЧЕК

«ЛОВИ МОМЕНТ – ЗАХВАТИ ГОСУДАРСТВО»...

* * *

В июне 2021 года Джейкоба Зуму приговорили к пятнадцати месяцам лишения свободы за неуважение к суду и отказ от дачи показаний «комиссии Зондо». Бывший президент провел в заключении два месяца, после чего был отпущен по состоянию здоровья⁵². 11 августа 2023 года он явился для отбытия оставшихся тринадцати месяцев заключения в тюрьму своей родной провинции Квазулу-Натал, но уже через два часа вновь вышел на свободу: бывший глава государства попал под действие государственной программы, предусматривающей досрочное освобождение преступников «с низким уровнем общественной опасности»⁵³. Многие из обвиняемых по тому же делу тоже не понесли никаких наказаний⁵⁴.

Немощь демократии, выливающаяся в неэффективность государственного управления, ведет к тому, что государство начинает работать не на общее благо, а во имя частной корысти.

История Южно-Африканской Республики, с которой начинался этот текст, повествует не только о коррупции, но и о сложности выстраивания сильных демократических институтов после долгих лет авторитарного правления. Между тем немощь демократии, выливающаяся в неэффективность государственного управления, ведет к тому, что государство начинает работать не на общее благо, а во имя частной корысти. Изучение патримониальных режимов показывает, что они способны выживать только в случае постоянного использования государственных институтов и государственных средств в интересах возглавляющих их лиц.

«Захват государства» – альтернативный и, к сожалению, наиболее вероятный путь, который открывается перед молодыми демократиями, обремененными долгим авторитарным про-

52 См.: ISILOU H. *Ex-South African President Zuma Completes 15-Month Contempt of Court Sentence* // Anadolu Agency. 2022. October 7 (www.aa.com.tr/en/africa/ex-south-african-president-zuma-completes-15-month-contempt-of-court-sentence/2705532).

53 См.: ELIGON J. *Jacob Zuma Released after Brief Return to Prison in South Africa* // The New York Times. 2023. August 11 (www.nytimes.com/2023/08/11/world/africa/jacob-zuma-released-south-africa.html).

54 См.: DEMOCRATIC ALLIANCE. *Track The Consequences of Zondo's State Capture Reports* (www.da.org.za/state-captureconsequences).



шлым. Теория «захвата», используемая в эвристических целях, переводит фокус исследований авторитаризма со стандартных политических практик вроде работы электоральной машины или функционирования парламентских учреждений на присвоение государственного управления⁵⁵. Иначе говоря, в концепции «захвата государства» на первый план выдвигаются не особенности политического режима, но специфические управленческие приемы, предназначенные для приватизации государственных институтов, контроля над распределением ренты и пресечения политической конкуренции. Для тех, кто ищет способы, позволяющие избавиться от «недостойного правления», заложенная в описанной теории исследовательская программа выглядит весьма многообещающей.