

## РОССИЙСКИЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

*А.Н. ВОРОБЬЁВ***“Захват государства”:  
качество институтов  
и режимные деформации  
(Поиск подхода и операционализация)**

В статье предпринимается попытка концептуализации и операционализации понятия “захват государства” (*state capture*). Акцент делается на процессах, сопровождающих или являющихся следствием режимных трансформаций в государстве, в результате или по мере развёртывания которых ряд его институтов начинает функционировать достаточно специфическим образом.

**Ключевые слова:** демократический транзит, государственные институты, “захват государства”, коррупция, нечестная конкуренция.

The paper attempts to conceptualize and operationalize the idea of “state capture”. Accent turns on processes which accompanying or sequencing from regime transformations in a state, whose result makes a number of state institutions function in a very sufficiently specific manner.

**Keywords:** democratic transition, state institutions, state capture, corruption, unfair competition.

Как показывает опыт, современные процессы демократизации могут приводить не только к появлению консолидированных демократий, но и разного рода режимов, от них далеких, – от очевидно авторитарных до “демократий с прилагательными”. С подобными различиями политическая наука пытается “справиться”, предлагая альтернативные объяснительные модели, выдвигая структурные или процедурные факторы, ответственные за провал (успех) демократических транзитов.

Это особо характерно для “третьей волны демократизации” [Huntington, 1992; Sorensen, 1998; Schneider, Schmitter, 2004], которая сопровождалась не только значительными институциональными и социальными изменениями, часто дискретного характера. Ей сопутствовало и возникновение ряда различных негативных эффектов: усиление внутренних конфликтов (Азербайджан, Таджикистан, Сербия, Хорватия, боснийская часть “большой” Югославии); ограничение политической конкуренции (Белоруссия и Казахстан); рост коррупции и нестабильность институтов.

Одним из негативных аспектов шокового изменения государственных институтов и режимных трансформаций может быть рост коррупционных проявлений, в особенности при отсутствии разработки и внедрения своевременных ограничительных мер. Наиболее опасный аспект коррупции – политический, позволяющий форматировать политическую конкуренцию, ограничивать доступ к власти и использовать

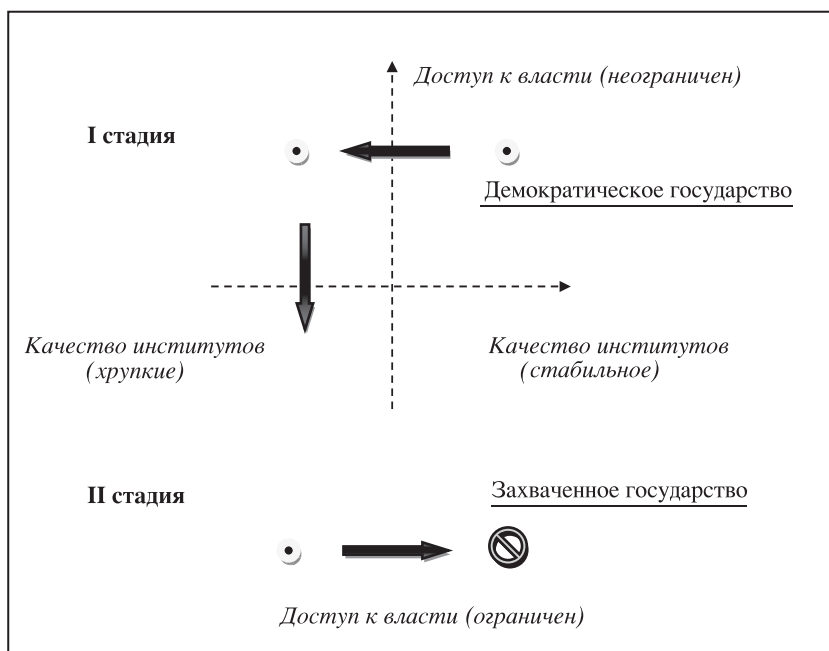


Рис. Модель процесса захвата государства.

государство как инструмент получения политической ренты для определенных закрытых групп [Political... 2002; Мониторинг... 2004]. Такую ситуацию в определенной степени описывает аналитический концепт “захват государства” (*state capture*).

Чисто нормативное понимание данного феномена как *a priori* плохого, без попытки выявления механизмов функционирования “захвата” непродуктивно. Этот концепт не следует сводить только к политической коррупции. Интерпретация его как исключительно коррупционного проявления и выстраивание аргументации с опорой на исследования, во многом фиксирующие ценностные ориентации, чревато риском излишней генерализации, приводящей к “концептной натяжке” или упрощениям [Sartori, 1970]. Точно так же использование термина “по умолчанию” без выделения ключевых характеристик процесса делает незаконченной операционализацию концепта. В этой связи задача данной статьи – прояснить исследуемый концепт, встроив его в систему функциональных характеристик государства<sup>1</sup>, по возможности избегая нормативных оценок и избыточного описания деталей его “захвата”.

### “State capture”: сущность концепта

Понятие “захват государства” часто наделяют сильно отличающимися определениями. В такой ситуации целесообразно произвести “очистку” термина: необходимо, например, разграничить его с практиками, приписываемыми ему безосновательно [Ильин, 1997, с. 18]. В первую очередь, от него нужно отделить понятие “захват власти”, при котором с помощью силовых действий к управлению приходит нелегально (иногда легитимно) группа единомышленников, что, как правило, приводит к радикальному перестроению институциональной системы или к “дискретным” институциональным изменениям [North, 1990]. Также не стоит понимать под “захватом

<sup>1</sup> Одна из наиболее важных из них – *государственность* как таковая, которая и отличает государство от территориальной политики (см. [Мельвиль, МIRONЮК, Стукал, 2012; Мелешкина, 2011<sup>а</sup>; 2011<sup>б</sup>; Ильин, Meleshkina, Stukal, 2012]).

государства” аннексию территории признанной международным сообществом страны в результате внешней агрессии. Логика “захвата государства” не подразумевает применения силовых средств для достижения поставленных захватчиком целей. Этот процесс – ненасильственное изменение институциональной системы (особенно перераспределения ресурсов и правоприменения), осуществляемое за счет механизмов экономического и политико-административного характера, что и обуславливает связь рассматриваемого концепта с феноменом коррупции [Hellmann, Kaufmann, Jones, 2000; Нисневич, Стукал, 2012]. Наиболее точно такие вещи вписываются в логику порядков ограниченного доступа, при котором формирование нового демократического режима невозможно лишь на основе импорта идеальных демократических институтов и их адаптации к существующему контексту [Норт... 2012].

Важно отметить, что “захват государства” рассматривается исключительно как концепт, в котором присутствует нормативная компонента, и признается **негативным** процессом, **деструктивным** для функционирования институциональной системы государства. Однако выделяемые в подходах признаки захвата можно найти и в исторических примерах: в относительно стабильных монархиях, вождествах, городах-полисах [Кревельд, 2011, с. 22–50, 159–234]. Так, в последних государство отождествлялось с собственностью, и данный факт не приводил к дисфункциям институциональной системы, а скорее, позволял консолидировать политическую волю. То есть захват государства может осуществляться и в *интересах его сохранения*, что позволяет минимизировать здесь нормативную компоненту.

В связи с этим целесообразно выделить ядро концепта, в которое будут включаться факторы *аккумулирования ренты и использования государства как инструмента в интересах определенного индивида или их группы*. Обращение к существующим теориям, которые начали разрабатываться в начале 2000-х гг., позволяет выделить два базовых подхода к исследованию феномена “захват государства”. Это, во-первых, применяемый в основном Всемирным банком (ВБ) и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) *микроподход*, сфокусированный на поведении фирм-агентов по отношению к государству и их деятельности по максимизации собственной прибыли. В некоторых случаях данный процесс именуется “скупкой государства” [Нисневич, Стукал, 2012]. Во-вторых – *макроподход* Л. Брушта, когда акцент исследования смещен на институциональные изменения, чей характер не столь радикален и дает возможность говорить только об искажении институциональной системы [Omelyanchuk, 2001; Bruszt, 2001].

### “Захват государства”: микро- и макроэкономические подходы

В рамках **микроподхода** Д. Хеллмена, Д. Кауфмана, Д. Джонса и др. он рассматривается как одна из форм коррупции, способствующей получению экономическими агентами доступа к регулированию общественных отношений. Агенты с помощью частных платежей должностным лицам и политикам воздействуют на формирование базовых правил игры (включая законы, нормативные правовые акты, решения). Конечная цель – извлечение собственной выгоды. То есть “захват государства” здесь воспринимается как одно из измерений многомерного феномена нелегального влияния на государственную систему. А теневые практики разделены на три группы:

- непосредственно “захват государства” – процесс, связанный с форматированием правил игры за счет незаконных и непрозрачных платежей лицам, принимающим государственное решение, которые могут изменить его в пользу плательщика;

- административная коррупция – нелегальные отношения между экономическим агентом и чиновником, позволяющие избирательно влиять на правоприменительные практики в отношении, например, фирмы-захватчика путем незаконных и непрозрачных платежей;

– влияние – возможность воздействия на формирование правил игры без помощи прямых незаконных и непрозрачных платежей, то есть за счет легальных способов [Hellmann, Kaufmann, Jones, 2000; Hellmann... 2000; Hellmann, Kaufmann, 2001].

Следуя такой логике, по объекту захвата можно выделить различные органы власти, в юрисдикции которых находятся инструменты регулирования потенциальной выгоды “захватчиков”. Захват будет производиться в точках наибольшей концентрации экономической власти – тех органах, чьи полномочия неоправданно широки.

В подобном контексте главная цель проводимой ЕБРР серии исследований – поиск мер по сдерживанию и, соответственно, диагностированию степени “захвата государства”, а также выявление его источников, модели их поведения и эффекты, возникающие вследствие проявления изучаемого феномена. Была проверена и гипотеза о существовании связи между уровнем гражданских свобод и возможностями сдерживания “захвата государства”. Линейная зависимость выявлялась здесь лишь в двух странах из выборки 2000 г. – Белоруссии и Узбекистане. В остальных корреляционный анализ продемонстрировал зависимость в виде обратной параболы (“перевернутой U”): расширение сферы гражданских свобод не могло компенсировать потерю централизованного контроля, существовавшего при прежнем режиме [European...].

Однако в микроподходе содержится несколько проблемных областей, ограничивающих его применение: специфика понимания захвата государства сводится к мерам сугубо экономического и нелегального или криминального характера. Подходу присущ и определенный рода универсализм, уравнивающий позиции по доступу к власти представителей и монополий, и новых фирм, что выражается в “срезовом” характере исследований, в которых ситуация фиксируется лишь на определенный момент времени, а процесс теряет динамику. Представленная модель исследования вписывается в логику критики ее неомарксизмом, укорявшим оппонентов за излишнее пристрастие к идеологии неоллиберализма и, как следствие, неявное навязывание ценностей международных институтов национальным государствам. Но главный недостаток рассматриваемого подхода – его опосредованный характер, в то время как наибольший интерес представляют характеристики процесса захвата.

Так что, отмечая важность микроэкономического подхода, позволившего проверить значительное количество гипотез и выявить ряд эффектов, нельзя не видеть слабость исследований ЕБРР: они позволяют зафиксировать инциденты “скупки” государства малыми и средними предприятиями, в то время как компании-монополисты, наиболее влиятельные акторы, остаются за пределами внимания.

В свою очередь, **макроподход** строится на понимании захвата государства как дисфункции системы представительства общественных интересов [Bruszt, 2000]. Если система представительства позволяет его монополизировать, это приведет к тому, что определять цели деятельности (общественные блага) будет группа индивидов, руководимая частными интересами. Это – прямая отсылка к логике делегативной демократии (термин Д. О’Донелла [O’Donell, 1994]). Если же система в целом гетерархична, модель представительства обеспечивает сбалансированное наполнение ее институтов. Тогда ни одна из ветвей власти не имеет больше полномочий, чем остальные, что и позволяет ликвидировать монополию на определение общественных благ. Или, говоря в терминах “захвата государства”, минимизирует возможность использовать властные средства для личного или корпоративного обогащения.

Важно отметить, что макроподход делает акцент на исследовании предложения “захвата государства”: анализ сфокусирован на государственных институтах, которые сконфигурированы таким образом, что позволяют осуществить захват. То есть политическая и экономическая власть сконцентрирована в определенных точках. Как правило, это подразумевает дисбаланс полномочий, большинство которых в руках исполнительной власти [Bruszt, 2001; 2000].

Макроподходу также отчасти присущ “срезовой” характер: выявляются возможности существования предложений захвата со стороны государства, но при этом не указываются соответствующие механизмы. Тем самым прерывается макроэкономическая

логика, описывающая сторону спроса на захват государства. Впрочем, косвенные упоминания этого можно найти в кейс-стади Брушта, посвященном России (см. [Omelyanchuk, 2001]).

### Четыре “лица” захвата государства

Между тем рассмотренные подходы недостаточно концептуализируют понятие “захват государства”. Стоит отметить: особенность употребления данного заимствованного понятия – если подразумевать под ним исключительно стремление к получению экономической (материальной) выгоды, то корректнее будет употреблять термин “скупка государства”, которым оперируют аффилированные с ВБ и ЕБРР исследователи (Кауфманн, Джонс, Хеллмен). То есть это отчасти смешанный подход, так как, с одной стороны, он полностью вмещает в себя концепт “скупки государства”, а с другой – процесс изменения института прав собственности, о котором в нем говорится, не может быть избирательным. Следовательно, он затрагивает сложившуюся правовую систему, что представляет уже часть полноценного “захвата государства”.

В целом, резюмируя указанные выше подходы, следует констатировать проблему размытости концепта. “Захват государства” понимается сугубо в институциональной логике, однако разница в подходах и их смешение (в данном случае уместно говорить о смешении старого и нового подходов) приводят к терминологической и методологической путанице в исследовании данного феномена. Итак, можно выделить четыре главных смысла понятия “захват государства”:

1. “Скупка” государства – непрозрачные платежи публичным должностным лицам с целью влияния на формирование правил игры (ВБ и ЕБРР).

2. Нарушение системы представительства интересов в пользу частных или корпоративных интересов (Брушт).

3. “Захват государства” как неолиберальный штамп, призванный обратить внимание на проблемы, существующие в государстве и, как следствие, потребовать от правительства объяснений (оправданий) или конкретных мер по разрешению сложившейся ситуации. При таком использовании термина отпадает необходимость в его строгой концептуализации и операционализации, давая свободу в диагностике проблемы и авторам, и целевой аудитории, и, что немаловажно, самому государству, которому наличие этой проблемы приписывается.

4. Захват как метафора, в которую включается понимание его как негативное (и деструктивное) для государства явление, позволяющее использовать его ресурсы в интересах определенных групп. Обычно такой термин применяется для исследования отдельных сфер деятельности властных структур [Matei, Popa, 2009].

Предположение о связи “захвата государства” с феноменом коррупции носит частный характер (тут обычно отмечается, что “захват государства” – одна из ее составляющих). При таком аспекте, учитывая многоликость коррупции [Political... 2005] и сложности ее понимания и исследования, “захват государства” не может быть полностью встроен в логику процессов режимной деформации государства и его институциональной системы. Этот концепт, вероятно, будет отдельно стоящим и сможет служить лишь для целей узкопрофильных исследований или привлечения внимания к проблемам институциональной системы. Стоит обратить внимание и на наиболее реалистичную модель “захвата” на основе стремления акторов к максимальному контролю экономической и политической систем с целью не только получить конкурентное преимущество, но и доступ к системе перераспределения ресурсов с целью извлечения ренты [Таллок, 2011].

Уместнее говорить о понимании “захвата” как одного из последствий деформации институциональной системы, при котором использование власти не нацелено на достижение общего блага и устойчивого развития. Причинами этого служат и неконтролируемый рост коррупции, и подавление реальной политической конкуренции [Нисневич, 2009; 2012], и “закрытая открытость власти” [Монахов, 2011].

Существование достаточно разработанных, но обладающих рядом недостатков и противоречий подходов, делает целесообразным разделение понятия “захвата государства” на два измерения:

1. **“Захват”-процесс** (*state capturing*) – экономическая и политическая деятельность заинтересованных групп лиц по получению доступа к государственной системе в целях корректировки или избирательного применения правил игры для максимизации выгоды. Этот процесс в “срезовом” восприятии может характеризоваться и изначально кажущимися благоприятными эффектами, к коим в первую очередь следует отнести “благотворную коррупцию” [Гевелинг, 2001], закрепление прав собственности (избирательного характера).

2. **“Захват-состояние”** (*state capture*) – сложившаяся в результате успешного процесса ситуация, характеризующаяся деформацией системы представительства общественных интересов, подавлением политической конкуренции, неконтролируемым ростом коррупции, а также нефункционирующими или деформированными механизмами общественного контроля и противодействия коррупции. В данной ситуации государство начинает работать как источник дохода в интересах групп, обладающих доступом к власти и изменяющих цели его деятельности в сторону получения максимальной ренты. Долгосрочных метасценариев в такой ситуации может быть два: **движение к консолидации**, в рамках которой может быть сдержано насилие, проведены реформы, либо произведена смена власти, после чего реформы могут быть проведены с учетом предыдущих ошибок. Или **движение к дезинтеграции**, в рамках которого институциональная система, искаженная систематическими коррупционными проявлениями, перестанет корректно функционировать, а территория страны перестанет быть контролируемой в полной мере. Кроме данного разделения по процедурному и содержательному признаку, необходимо учесть и второе измерение – по характеру мер захвата, в котором можно выделить экономическую и политическую компоненты.

### Механизм “захвата”

Хотя описание процесса “захвата государства” было приведено Ю. Нисневичем, однако представленная им логика двумерности указанного процесса (политического и экономического характера) [Нисневич, 2012] не позволяет в полной мере заполнить сложившуюся концептуальную нишу. “Захват государства” подразделяется на два направления: политическая коррупция (состоящая из электоральной коррупции и приватизации власти) и экономическая коррупция (представленная бюрократической коррупцией и “скупкой” государства).

В целом, данная модель интегрирована в верхушечную коррупцию. Однако в этой схеме логика “захвата” не представляется окончательно ясной: в первую очередь, присутствует терминологическая путаница с понятием “захват-состояние”, во-вторых, использование политической коррупции на начальном этапе сведено исключительно к электоральной коррупции. Оглядываясь на исторический опыт “захватов государства” [Matei, Popa, 2009; Begovic, 2005; Yakovlev, Zhuravskaya, 2006], можно отметить, что действия политического характера не всегда были последствиями электоральной коррупции: “предложение” тут могло стать результатом отсутствия, например, процесса люстрации, дисбалансом полномочий различного характера в ветвях власти. Кроме выборных должностей, большую роль в “политической” компоненте играет система государственной бюрократии, которая при отсутствии ограничений может фактически остаться неизменной после режимной трансформации. Это приводит к установлению “старых”, неформальных, но наиболее устойчивых правил игры.

Следует рассматривать и возможности “захвата” в рамках построения порядков ограниченного доступа с целью сдерживания возможной эскалации насилия, в том числе реализуя стратегию “стационарного бандита” [Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011; Olson, 1982; 1993]. Либо – видеть в этом попытку использовать государство как инструмент поддержания порядка путем скупки должностей и частного искажения

принципов конкуренции с целью сохранить государство и/или государственный режим [Кревельд, 2011, с. 159–234].

Поэтому я расцениваю политическую компоненту “захвата” не только как занятие выборных должностей, позволяющее отчасти легитимировать деятельность по получению ренты, но и как проникновение заинтересованных акторов в бюрократические структуры. Важно понимать, что на определенном этапе расширения прав и свобод процесс “захвата” государства в отсутствие “предложения” не может быть постоянным. Это лишь разовый поиск мер по повышению конкурентоспособности одного из акторов, например фирмы. Сюда же можно отнести и административную коррупцию, позволяющую разово застраховать такую фирму от каких-то санкций [Rosser, 2007, p. 13]. Так что, если “предложение” ненулевое и конфигурация государственных институтов и ресурсов актора-захватчика позволяет совершать данные манипуляции регулярно, можно говорить о начале процесса.

В нем присутствуют два не связанных направления: политическое и экономическое. С одной стороны, действуют фирмы-скупщики, как правило, новые, выходящие на рынок. В представленной институциональной логике “скупка государства” – механизм не регулирования конкуренции, а ее силового ограничения, или способ избирательного закрепления прав собственности [Olson, 1995, p. 453–454]. Так как в нортвской логике спецификация прав собственности затратна (за счет того, что это – преференция государства), то такой инструмент позволяет снизить институциональные издержки для данных фирм [Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011]. С другой стороны, активизируются политические акторы, стремящиеся к наращиванию влияния, то есть получению политической выгоды.

С каждым последующим этапом экономическая и политическая компоненты начинают все больше сближаться. Так происходит до момента “захвата государства” – полного слияния этих двух сфер с подменой их цели и деятельности. Затем, если ограничения введены не были, а “предложение” существует, то начинается **первая стадия “захватывания”** (*capturing*) *государства*. С экономической точки зрения она выражается в начале форматирования конкуренции через влияние на формирование правил игры либо с помощью прямых платежей, либо через теневой лоббизм. Политическая сфера искажается в пользу удержания власти, которое может осуществляться с помощью манипуляции избирательными технологиями, разрастания nepotизма, нарушения механизмов ротации элит. Основная отличительная черта данного периода – проникновение экономического в политическое, обусловленное слабостью институтов и недостаточной их спецификацией. “Все, что не запрещено – разрешено” – эта максима становится основой логики “захвата государства”.

Первый этап активного “захвата” может показаться для государства обманчиво благоприятным: резко увеличивается активность фирм, происходит закрепление прав собственности и т.д. Разворачивающаяся же система коррупции считается “смазкой” деловых процессов<sup>2</sup>. Фирмы, не достигшие значимой позиции в своей сфере, так как не были ориентированы на инновации, могут использовать свой шанс для упрочения позиции на рынке.

Однако этот период краткосрочен из-за опасений тех же скупщиков и захватчиков потерять свою привилегированную позицию. Этим обусловлен и переход к следующей стадии “захватывания”: сокращению доступа к власти, жесткого ограничения конкуренции, страховки от рисков быть пойманным наравне с расширением деятельности.

**Вторая стадия** “захватывания” представляет собой симбиоз экономического и политического аспектов данного феномена, нацеленный на закрепление и систематизацию разовых проявлений. Этот процесс в первую очередь характеризуется разрастанием коррупции во всех ее проявлениях, в особенности коррупции верхушечной. При

---

<sup>2</sup> Эффект “благодетельной коррупции”, или “коррупции-смазки” – сформировавшийся концепт. По мнению некоторых исследователей, он выступает стимулом к развитию экономики и инструментом поддержания рыночной активности, однако существует доказанное опровержение этой теории [Kaufmann, Wei, 1999].

этом в самой структуре коррупции начинает доминировать нематериальная компонента, то есть происходит разрастание наиболее сложно отслеживаемой политической коррупции. Также ситуация характеризуется новым этапом изменения правил игры: в условиях системной коррупции базовые правила игры будут более специфицированы, чем ранее, с тем, чтобы ограничить и усложнить доступ другим фирмам, однако и в этих правилах появляется коррупционный компонента [Воробьев, 2012].

Другие акторы, ранее не получившие доступ к механизмам повышения конкурентоспособности, тем не менее, могут его получить, но за счет все больших коррупционных платежей [Kaufmann, Wei, 1999]. На фоне этих процессов подрывается доверие к органам государственной власти; это также привлекает внимание международного сообщества, инициируя проявление “третьего лица” захвата [Transparency... 2009]. В целом данный период наиболее выгоден “захватчикам первого поколения”, обладающим административным ресурсом, налаженными сетями взаимодействия, страховкой от рисков и, как следствие, имеющим возможность получать ренту. “Захватывание” государства – относительно стабильный период, при котором к власти приходят (или становятся лояльными ей) акторы с проактивной позицией, стремящиеся к максимизации выгоды и приносящие определенного рода блага. Но рано или поздно все это приводит к созданию малоэффективной и закрытой системы. Акторы-скупщики и “захватчики”, используя данный способ как возможность более быстрого развития бизнеса, вхождения в среду несовершенной конкуренции путем ее форматирования, осознают, что наличие доступа к “захвату” может быть использовано против них либо пошатнуть их позицию. Так создается порочный круг, при котором начинают блокироваться возможности “захватывания государства” или, выражаясь словами Брушта, предложение “захвата” начинает снижаться. В экономической логике это вызывает дефицит: поскольку спрос не снижается, то повышается цена на доступ к власти. В связи с тем, что механизмы “захвата” и платежи за них обычно теневые, ведущие к дестабилизации сложившейся институциональной системы и искажению правил игры, создается система, в которой конкуренция фактически подменяется системной коррупцией во всех сферах социальной жизни [Нисневич, 2012].

Так что вторая стадия “захватывания” неустойчива: сложившаяся коррупционная система не может обеспечить фиксацию определенного количества акторов или их групп, имеющих доступ к власти, к тому же данные группы будут гетерогенными, что обусловит внутреннюю конкуренцию во власти при отсутствии общей политической конкуренции. Это и станет индикатором “захвата государства” как состояния.

“*Захват-состояние*” характеризуется построением такой институциональной системы, при которой акторы обладают политической властью, административным ресурсом и при этом нацелены на получение максимальной выгоды [Мониторинг... 2004]. Так, государство и государственная система становятся инструментом извлечения ренты. В подобной ситуации *все его ресурсы* становятся собственностью или подпадают под захватнические намерения [Нисневич, 2012]. Возможно, это – преувеличение. В стране, где произошла режимная трансформация, ввиду расширения прав и свобод, а также учитывая гетерогенность захвативших государство групп, не может быть установлен тотальный контроль над ресурсами, но избирательное функционирование системы защиты этих прав будет, безусловно, иметь место.

После совершения “захвата” административные возможности государства в связи с подменой целей его функционирования (в случае ориентации на максимальную экономическую выгоду, а также нарушения системы представительства общественных благ) могут постепенно снижаться. Это приводит уже к непосредственному захвату власти, выходу части территорий из-под контроля или свержению власти в купе с инициацией новых, более качественно контролируемых реформ. Наравне с этим может происходить кажущаяся в рамках рассмотренных теорий парадоксальной ситуация, когда захват государства позволяет за счет возможности регулирования конкуренции и своеобразного отрыва власти от общества сохранить целостность страны, готовить ее к дальнейшему развитию, сдерживать насилие и т.п.

## Отслеживание “захвата”

К сожалению, универсальное средство для определения степени “захваченности” найти чрезвычайно сложно (если вообще возможно). Кроме того, важна скорее фиксация наличия “захвата”, а не его детальное измерение. Хотелось бы подчеркнуть и ограниченность кросстемпорального измерения захвата государства: ряд основных показателей, используемых в ранее представленных подходах, ограничен во временном плане, что не позволяет, например, с большой точностью оценить степень (стадию) “захвата” в самом начале “третьей волны демократизации”.

Еще одно ограничение, которое следует упомянуть, – неприменимость концепта “захвата” к тоталитарным и авторитарным режимам. В терминологии составителей индекса Polity-IV к таковым относятся государства с индексом от –10 до –6 [Polity... 2012]. Закрытая автократия, по сути, есть уже “захваченное государство”, причем подразумевается, что ее режим относительно легитимен и легален. Не вдаваясь в дискуссию о легитимности, хочу подчеркнуть, что главное тут – стабильное отсутствие политического плюрализма и конкуренции (или их сугубая декоративность). В такой ситуации применение термина “захват” возвращает нас к пресловутому “срезовому” характеру, потере динамики исследуемого феномена. Наконец, в данный ряд могут попадать государства, не проходившие процесс режимной трансформации, что нарушает логику предлагаемого концепта.

Возвращаясь к критике предыдущих концепций, нельзя не отметить возможность их использования для фиксации отделенных стадий “захватывания” и “захвата” государства. Так, для диагностирования первичной стадии процесса можно использовать концепцию Кауфманна и Хеллмена. По их логике процессы экономического захватывания государства отслеживаются по:

- *эффектам влияния* – если по опросам фирм можно выявить усиление или изменение их влияния на государство;
- *эффекту поведения* – если фирмы-респонденты отмечают, что совершали платежи в пользу государства;
- *административной коррупции* – если имеются данные, что были использованы механизмы прямых платежей для искажения правоприменения. Отмечу, что наличие административной коррупции скорее говорит о наличии предложения “захвата”.

Продолжая представленную логику, можно попытаться отслеживать *сдерживание “захвата”* как фиксацию институциональных изменений, расширения гражданских свобод и увеличения степени подотчетности. Тут, правда, требуются дополнительные усилия по концептуализации – отслеживая институциональные изменения, нужно помнить о вероятном возникновении следующей проблемы: в “захваченном государстве” институциональные изменения могут подчиняться логике удержания власти. Более перспективным видится метод отслеживания мер по увеличению прозрачности (особенно законодательных процедур) и подотчетности, а также мер, направленных на развитие конкуренции. Словом, возможность отслеживания соответствующих признаков на длительном отрезке времени остается главной исследовательской задачей. Она ставит исследователя перед выбором двух путей: редукционистского в плане показателей и протяженного во времени, или сокращенного во временном отношении, но более точно позволяющего диагностировать стадию “захватывания”. Фиксация стадий последнего (концентрация полномочий в отдельных ветвях власти, зависимость судебной власти, отсутствие подотчетности, эффективность антикоррупционных мер) видится более перспективной. Фиксация же предложения “захвата” будет эквивалентна его констатации, так как маловероятно, что наличие возможностей изменения сложившегося рынка для фирмы-новичка не останется неиспользованным.

Говоря о процессах режимных трансформаций, необходимо отметить важность фиксации развития гражданских свобод, антикоррупционных мер, которые минимизируют риск “захвата государства”. Еще одним, крайне важным, аспектом будет анализ социально-политического контекста, поскольку изучение институционального

дизайна и полученные выводы будут обладать высокой объяснительной силой. Так, маркером контекста может быть определение наличия (или отсутствия) *процессов люстрации*, на основе анализа которых можно сделать первичный вывод о составе лиц, входящих во властные институты, и их доступе к формированию правил игры. То есть, если после процесса демократизации доступ к институтам функционеров предыдущего режима сохранился, то с большой долей вероятности в новые правила игры окажутся достаточно нестабильными (хрупкими), а большую роль станут играть неформальные правила, воспроизводящие порядки предыдущего режима. Одним из примеров этого может служить современная Россия [Yakovlev, Zhuravskaya, 2006].

Именно поэтому для исследования созданного государства-левиафана и необходим более сложный конструкт. Вместо единого показателя степени “захвата”, эквивалентному индексу, основанному на замере ценностей, я предлагаю использовать следующий аналитический конструкт. В первую очередь следует отметить те факторы, которые можно зафиксировать на количественной шкале:

- **наличие слабозакрепленных прав собственности.** Показатель можно отследить с помощью индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума [World... 2013]. Причем незначительное улучшение показателя при сохранении невысокого уровня развития институтов будет свидетельствовать об эффекте “захвата”, упоминаемого Кауфманном [Hellmann, Kaufmann, Jones, 2000];

- **Отсутствие пакета антикоррупционных реформ** вкупе с сохранением высокого уровня коррупции. Косвенно данный показатель можно отследить с помощью индекса восприятия коррупции, используемого “Трансперенси Интернешнл” [Transparency... 2013]. Сохранение его значений в диапазоне от 1 до 5 позволяет судить о наличии системной коррупции, что свидетельствует и о наличии коррупции политической, и о высоком предложении “захвата”;

- **гражданские свободы.** Для фиксации данного показателя возможно использовать исследования “Фридом хаус” об уровне гражданских свобод и политических прав [Freedom... 2014]. Несмотря на автокорреляцию между двумя данными показателями, снижение прав и свобод будет свидетельствовать об усугублении “захвата”.

- **институционализированность демократических и авторитарных институтов**, оцениваемая по индексу Polity-IV. Государства, в которых происходит процесс “захвата”, будут находиться в рамках значений для авторитарных режимов (от –5 до 5);

- **нестабильность политики.** Этот показатель стоит также выделить из исследования глобальной конкурентоспособности. Он может свидетельствовать об изменении целей государственной политики и направления ее в русло удовлетворения корпоративных интересов.

К факторам диагностирования “захвата государства” относятся:

- **невысокий уровень развития экономики.** Показатель отслеживается с помощью индекса глобальной конкурентоспособности. Экономика находится в стадиях 1–3: от фактор-ориентированной (*factor-driven*) до эффективно управляемой (*efficiency-driven*) фазы [World... 2013];

- **отсутствие люстрации** свидетельствует о наличии риска провала демократизации и установления старой системы интеракций в неформальном поле, что приведет к всплеску политической коррупции;

- **резкий спад экономических реформ** – так называемый “эффект победителя” [Przeworski, 1991], демонстрирующий переход политических акторов к фиксации текущего положения. Это позволит судить о начале ограничения доступа во власть (при условии отсутствия сдерживания коррупции, слабых институтах), переходу к получению ренты;

- **отсутствие или недостаточная институционализация лоббизма.** Такая ситуация создает условия для использования теневых механизмов, находящихся в концептуальной области политической или верхушечной коррупции.

Итак, детализированный подход к “захвату государства” позволяет понимать его не только как сугубо экономическое явление, но как процесс, начинающийся независимо в двух сферах, а затем объединяющийся. При этом “захват” не может трактоваться исключительно в “срезовом” характере: он состоит из трех четко выраженных стадий и без должного сдерживания и противодействия приводит к финалу – государство не служит изначально заявленным целям, а реформы приводят к неожиданным результатам.

Все рассмотренные подходы так или иначе, в большей или меньшей степени затрагивали два основных фактора, которые крайне важно артикулировать в моем концепте: *доступ к власти* и *качество институтов*. Эти факторы носят мета-характер, включая в себя другие, меньшие по объему явления: коррупцию, конкуренцию, разделение полномочий. Таким образом, можно предложить наглядную модель процесса “захвата” (см. рис.).

Данный рисунок демонстрирует и ключевой аспект, оказывающийся наиболее слабым в предыдущих теориях, а именно: понимание “захвата государства” как сугубо негативного явления и нестабильного состояния. Однако на основе ранее сделанного анализа можно утверждать, что ограничение конкуренции за счет изменения базовых правил игры могут снижать качество институтов в процессе “захватывания”, но затем, когда доступ к власти концентрируется у группы, которая смогла “выдавить” конкурентов за счет форматирования конкуренции, ситуация стабилизируется. Таким образом, выстраивание государства-левиафана вследствие режимных деформаций может привести к последствиям различного характера – как к положительным, так и к отрицательным.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Воробьев А.Н.* Антикоррупционные инструменты в России: пути совершенствования // Россия: тенденции и перспективы развития. М., 2012.
- Гевелинг Л.В.* Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти. М., 2001.
- Ильин М.В.* Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. М., 1997.
- Кревельд М.* Расцвет и упадок государства. М., 2011.
- Мелешкина Е.Ю.* Государственная состоятельность постсоветских территориальных политий // Сравнительная политика. 2011<sup>а</sup>. № 2.
- Мелешкина Е.Ю.* Исследования государственной состоятельности: какие уроки мы можем извлечь? // Политическая наука. 2011<sup>б</sup>. № 2.
- Мельвил А.Ю., Миронюк М.Г., Стукал Д.К.* Траектории режимных трансформаций и типы государственной состоятельности // ПОЛИС. 2012. № 2.
- Монахов В.Н.* Закрытая открытость власти: грани сопряжения. М., 2011 (<http://www.hse.ru/data/2011/04/11/1210510494/%D0%A2%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D1%81%D1%8B%20%D0%BA%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D1%83.pdf>).
- Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную думу Российской Федерации в декабре 2003 г. М., 2004.
- Нисневич Ю.А.* Коррупция как фактор снижения конкурентоспособности государства: сопоставительно-институциональный анализ // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. М., 2012.
- Нисневич Ю.А.* Свобода и конкуренция или коррупция? М., 2009.
- Нисневич Ю.А., Стукал Д.К.* Многоликая коррупция и ее измерение в исследованиях международных организаций // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 3.
- Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б.* Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации истории человечества. М., 2011.
- Норт Д., Уоллис Дж., Уэбб С., Вайнгаст Б.* В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности. М., 2012.
- Таллок Г.* Общественные блага, перераспределение и поиск ренты. М., 2011.
- Begovic B.* Corruption, Lobbying and State Capture // Center for Liberal-Democratic Studies. CLDS Working Paper № 0106. March 2005 (<http://danica.popovic.ekof.bg.ac.rs/106.pdf>).

- Bruszt L. Hierarchies and Developmental Traps // *Brazilian Journal of Political Economy*. 2000. № 1.
- Bruszt L. Market Making as State Making: Constitutions and Economic Development in Post-communist Eastern Europe // *Constitutional Political Economy*. 2001. № 13.
- European Bank for Reconstruction and Development. Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) (<http://www.ebrd.com/russian/pages/research/economics/data/beeps.shtml>).
- Freedom House. Freedom in the World. 2014 (<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>).
- Hellmann J., Kaufmann D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies // *Finance & Development*. 2001. № 3.
- Hellmann J., Kaufmann D., Jones G. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition. 2000 ([http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&heSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000094946\\_00091405494828](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&heSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000094946_00091405494828)).
- Hellmann J., Kaufmann D., Jones G., Schankerman M. Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies (World Bank Policy Research Working Paper 2312). 2000 (file:///C:/Users/%D0%90%D0%BD%D0%B4%D1%80%D0%B5%D0%B9/Downloads/SSRN-id236214.pdf).
- Huntington S. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieths Century. Norman, 1992.
- Ilyin M.V., Meleshkina E.Y., Stukal D.K. Two Decades of Post-Soviet and Post-Socialist Stateness // *REGION: Regional Studies of Russia, Eastern Europe, and Central Asia*. 2012. № 2.
- Kaufmann D., Wei S.J. Does "Grease Money" Speed Up the Wheels of Commerce. 1999 ([http://mpr.ub.uni-muenchen.de/8209/1/MPRA\\_paper\\_8209.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/8209/1/MPRA_paper_8209.pdf)).
- Matei A., Popa F. "State Capture" versus "Administrative Corruption". A Comparative Study for the Public Health Service in Romania // *MPRA (Munich Personal RePEc Archive) Paper*. 2009.
- North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, 1990.
- O'Donnell G. Delegative Democracy // *Journal of Democracy*. 1994. № 5.
- Olson M. Dictatorship, Democracy and Development // *The American Political Science Review*. 1993. № 3.
- Olson M. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven, 1982.
- Olson M. Why the Transition from Communism Is so Difficult // *Eastern Economic Journal*. 1995. № 4.
- Omelyanchuk O. Explaining State Capture and State Capture Modes: the Cases of Russia and Ukraine. Project in Making. Budapest, 2001.
- Political Corruption. Concepts and Contexts. 2005 (<http://cgresource.net/books/495232-political-corruption-3rd-edition-concepts-and-contexts.html>).
- Political Corruption in Transition: a Skeptic's Handbook. Budapest, 2002.
- Polity IV Project. 2012 (<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>).
- Przeworski A. Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge, 1991.
- Rosser J. The Rise and Decline of Mansur Olson's View of The Rise and Decline of Nations // *Southern Economic Journal*. 2007. № 1.
- Sartori G. Concept Misformation in Comparative Politics // *The American Political Science Review*. 1970. № 4.
- Schneider C., Schmitter P. Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization // *Democratization*. 2004. № 5.
- Sorensen G. Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World. Boulder, 1998.
- Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2013 (<http://cpi.transparency.org>).
- Transparency International Warns that Jamaica Faces State Capture. 2009 ([http://ti-bih.org/en/1419/transparency\\_international\\_warns\\_that\\_jamaica\\_faces\\_state\\_capture/](http://ti-bih.org/en/1419/transparency_international_warns_that_jamaica_faces_state_capture/)).
- World Economic Forum. The Global Competitiveness Report. 2013 (<http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>).
- Yakovlev E., Zhuravskaya E. State Capture: From Yeltsin to Putin. M., 2006.