



Бедность коррупция

В 2007г. произошли поворотные события в деле борьбы с коррупцией и бедностью. Именно на этот год пришлось середина периода, за который должны быть достигнуты Цели развития тысячелетия (ЦРТ), перспективного всемирного плана, предполагающего, что с нищетой должно быть покончено к 2015 г. На этот же год пришлось и еще одна знаковая дата – десятилетие со дня подписания участниками антикоррупционного движения Лимской декларации, согласно которой они взяли на себя обязательство включить бедность в круг проблем, на решение которых направлены их усилия.¹

Тем не менее, реальные достижения оказались значительно ниже, чем ожидалось. На практике доноры и правительства по-прежнему рассматривают бедность и коррупцию как отдельные проблемы, но не как составные части единой стратегии. Недостаточное координирование политики продолжает подрывать усилия, направленные на борьбу с бедностью и коррупцией. Более половины населения Земли до сих пор живет в нищете, при этом около трех миллиардов людей вынуждены существовать на менее чем два доллара в день². Данные по ЦРТ показывают, что нынешние тенденции развития отстают от прогнозных значений. В некоторых регионах и даже ключевых, проявились острые проблемы, создающие реальную угрозу того, что цели, запланированные на 2015 г., так и не будут достигнуты³.

Содержание

1. Представление концепций
2. Разъяснение связи нищеты и коррупции
3. Разорвать порочный круг
4. Следующие шаги

Коррупционный налог на неимущих

Коррупционный «налог» на бедных

Коррупция является регрессивным «налогом» на неимущих, который отбирает ресурсы у семей, и без того находящихся в тяжелом положении.

Проведенное недавно в Мексике исследование показало, что приблизительно 25 % доходов, получаемых бедными домохозяйствами, уходит на мелкие коррупционные выплаты⁸.

Данные Барометра мировой коррупции ТИ за 2007 г. уверенно показывают, что неимущие респонденты платят больше взяток, чем представители групп с более высокими доходами, независимо от того, идет ли речь о получении медицинских услуг, посещении школ или получении помощи со стороны правоохранительных органов.

Те, кто не может давать взятки, попадают в еще более глубокую социальную изоляцию, лишаются доступа к насущным ресурсам и становятся «забытыми гражданами».

Согласно соответствующему предупреждению Мирового банка, «коррупция является основным препятствием на пути снижения уровня бедности».

1. Представление концепций

Оценка принятых ранее и текущих мер по снижению уровня бедности позволяет предположить, что с таким препятствием, как коррупция, постоянно сталкивались все страны, которые пытались провести политические, экономические и социальные изменения, необходимые для их развития. Во всех ситуациях, существующих в различных странах, коррупция являлась как причиной, так и следствием бедности.

Коррупционированность правительств, частного сектора и граждан коренным образом негативно сказывается на любых инициативах, направленных на развитие, искажая процесс принятия решений, бюджетный процесс и процесс исполнения решений. В случаях, когда стороны злоупотребляют доверенными им полномочиями в целях извлечения личной выгоды, коррупция лишает граждан возможности участвовать в этих процессах и приводит к перетеканию общественных ресурсов в частные руки. Проигравшей стороной этой коррупционной цепочки становятся беднейшие граждане, которые остаются без государственной поддержки и необходимых им услуг.

В то же время, коррупция является побочным результатом бедности. Неимущие, и без того уже оказавшиеся на обочине жизни, в еще большей степени маргинализируются в странах, где коррупция определяет правила игры. В коррупционированной среде присваиваются общественные богатства, растет неравенство доходов, а возможности государственного управления снижаются, особенно в сфере удовлетворения потребностей неимущих. Для граждан, такая ситуация переходит в сценарий, не оставляющий для неимущих выхода и приводящий к остановке развития, что, зачастую, заставляет беднейших граждан прибегать ко взяткам или иным незаконным платежам в целях получения доступа к насущным услугам. На национальном уровне такая ситуация приводит к возникновению множества разрушительных последствий: росту коррупции, снижению темпов устойчивого развития, а также замедлению темпов снижения уровня бедности⁴. Согласно соответствующему предупреждению Мирового банка, «коррупция является основным препятствием на пути снижения уровня бедности»⁵.

В каждом из разделов данной работы последовательно разъясняются причинно-следственные связи между бедностью и коррупцией, а также описываются процессы, способствующие созданию или разрушению таких связей.

2. Разъяснение связи между бедностью и коррупцией

Быть бедным – не означает лишь получать доходы ниже определенного уровня. Бедность – это многосторонний феномен, характеризующийся рядом различных факторов, включая доступ к жизненно важным услугам (здравоохранение, образование, санитарно-гигиенические услуги и т.д.), основные гражданские права и обеспечение возможностей для их реализации, а также развитие человеческого потенциала⁶. ЦРТ признает такую расширенную концепцию бедности и практическую необходимость того, что ее определение должно выходить за рамки простого измерения

показателей доходов. основополагающий документ ЦРТ – известный как Декларация тысячелетия и подписанный в 2000 г. – продвигает ценности свободы, равенства, солидарности и терпимости в качестве средств, направленных на решение ключевых проблем развития, препятствующих снижению уровня бедности.

Коррупция подрывает такие основы развития, как права человека и правовые основы, предназначенные для их защиты. В тех странах, где правительства имеют возможность проводить политику или принимать бюджетные решения без консультаций или отчета за свои действия, возникают такие явления, как злоупотребление влиянием, неравенство в развитии и нищета⁷. В результате, граждане лишаются возможности реализации своих прав (политических, экономических и социальных), что приводит к их дальнейшему обнищанию.

Коррупция также приводит к разбазариванию материальных и денежных средств, направляемых на снижение уровня бедности. Такие утечки подрывают экономический рост в стране, приводят к снижению уровня инвестиций, сводят на нет усилия по снижению уровня бедности и иные достижения в области развития. В то же время низовая коррупция вытягивает ресурсы неимущих граждан, вынуждая их предлагать взятки в обмен на доступ к насущным товарам и услугам, многие из которых «по закону» являются бесплатными, например, здравоохранение и образование (см. Боковую колонку на стр. 2). В ситуации ограниченного выбора неимущие могут прибегать к коррупции, как стратегии выживания, направленной на преодоление социальной изоляции при попытках поступления в школу, получения работы, покупки жилья, участия в выборах или просто в жизни своего сообщества.

Для того, чтобы преодолеть такие барьеры, политика и действия правительств и доноров должны включать инициативы, учитывающие взаимосвязь между бедностью, неравенством и коррупцией (см. боковую колонку):

- 🌐 Борьба с бедностью и коррупцией может быть последовательной и успешной лишь в том случае, если обе эти проблемы решаются комплексно, особенно в беднейших странах.
- 🌐 Политическое, экономическое и социальное неравенство порождает и обостряет бедность и коррупцию.
- 🌐 Антикоррупционные стратегии, направленные на защиту неимущих, т.е. инициативы, учитывающие выгоды и риски для беднейших граждан, наиболее эффективны в случае, если они основаны на защите основных прав граждан. Кроме того, эффективность вмешательства повышается, если проблема коррупции начинает решаться у ее истоков: перед выборами, немедленно после того, как выборные должностные лица занимают свои посты и во время разработки и планирования политического курса.

Связь между коррупцией и развитием человеческого потенциала

Коррупция в значительной мере подрывает, а иногда и полностью нейтрализует такие ключевые факторы борьбы с бедностью, как политическая подотчетность, прозрачность и открытость для всех граждан.

Сравнение показателей стран, занимающих первые (Дания, Новая Зеландия, Сингапур и Финляндия) и последние (Гаити, Ирак, Мьянма и Сомали) места в Индексе восприятия коррупции (ИВК), составленном Трансперенси Интернешнл, служит отправным пунктом для выявления некоторых связей между уровнями нищеты, неравенства и коррупции.

При сравнении мест, занимаемых странами в ИВК, и показателями их развития становится заметна значительная корреляция между степенью коррумпированности и уровнями развития, отраженными в Индексе развития человеческого потенциала (ИРЧП). Страны, где уровни коррупции ниже, занимают более высокие места в ИРЧП, и наоборот.

ИРЧП, публикуемый Программой развития ООН, основан на таких показателях, как уровни образования, грамотности взрослого населения, средней продолжительности жизни и доходов населения. После обработки этих данных выстраивается индекс, демонстрирующий положение 177 стран мира на шкале уровней развития (высокое, среднее или низкое)⁹.

**Инструменты подотчетности
перед гражданами**

Движение ТИ выступает за удовлетворение потребности миллионов граждан, в особенности неимущих, в том, чтобы политические представители народа отвечали перед ним за принимаемые ими решения.

В рамках программ «лицом к народу», организованных национальным отделением ТИ Бангладеш, были созданы комитеты граждан, требующие у правительства отчета о выполнении своих обещаний в сфере развития.

Другие национальные отделения ТИ оказывают поддержку гражданам в случаях, связанных с коррупцией, через такие механизмы помощи, как Центры правовой консультации и защиты (ЦПКЗ). Такие структуры были использованы национальным отделением ТИ Грузии для создания каналов связи между гражданами и парламентариями, а также в целях обеспечения того, чтобы выборные должностные лица отвечали перед гражданами за принимаемые ими политические решения¹⁰.

До сих пор ни одно из государств-членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) не поставило условием предоставления помощи тем или иным странам-реципиентам ни повышение степени подотчетности в рамках проходящих в них политических процессов, ни приступление к выполнению ими Конвенции ООН против коррупции (КООНПК).

3. Разорвать порочный круг

Борьба с бедностью и коррупцией означает решение проблем и преодоление препятствий на пути участия граждан в общественной жизни и обеспечения подотчетности государства. Несмотря на то, что большинство развивающихся стран заявляют об обеспечении равноправного участия граждан в общественной жизни и права человека, на практике это редко относится к неимущим.

В докладе ТИ «О положении с коррупцией в мире» (2004 г.) подчеркивается, что коррупция может использоваться в целях манипулирования политическими институтами, партиями и процессами в отдельно взятой стране для поддержания статуса кво, при этом нарушаются права неимущих граждан и сохраняется высокий уровень бедности. Как уже отмечалось, неимущие особенно часто бывают вынуждены прибегать к коррупционным действиям там, где наблюдается наиболее высокий уровень их маргинализации, а также политической, экономической и социальной изоляции. Такая ситуация представляет собой огромную проблему для сил, призванных обеспечить развитие общества, потому что, если антикоррупционные программы не увязываются с альтернативными возможностями получения насущных услуг, то они отрицательно скажутся на тех самых людях, которым были призваны помочь.

В целях обеспечения эффективности антикоррупционных стратегий, направленных на защиту неимущих, необходимо учитывать более широкий контекст, ограничивающий возможности участия неимущих граждан в *политических, экономических и социальных* процессах.

Участие в политической жизни и подотчетность. Увязывание прав маргинализированных сообществ и лиц с большим уровнем подотчетности правительств является первым и главным шагом к разработке антикоррупционных стратегий, направленных на защиту неимущих. Политический курс, проводимый в стране, определяется гражданами, дающими своему правительству полномочия действовать в их интересах (например, цикл подотчетности). Коррупция со стороны государственного и частного секторов искажает этот процесс, подрывает основы конституции и общественные институты, приводит к нищете и неравенству в развитии. Усиление политической подотчетности обеспечивается проведение курса, рассматривающего неимущих не как жертвы, а, скорее, в качестве заинтересованной стороны в борьбе с коррупцией (см. боковую колонку). Такая переоценка соответствующих проблем поднимает вопрос об отношении к ключевым программам развития, в частности, Документам по снижению уровня бедности (ДСУБ), которые подвергаются критике за недостаточное внимание к подотчетности и участию граждан в жизни общества¹¹. До сих пор в кругах, занимающимися вопросами сотрудничества в области развития, так не было достигнуто четкого согласия о том, каким образом эти элементы могут быть усилены на практике¹².

Экономическое неравенство и сбои в работе рыночных механизмов. Разработка антикоррупционной стратегии, направленной на защиту неимущих, включает понимание того, каким образом создаются богатства и возникает и нищета и как на эти процессы влияют злоупотребления

должностными полномочиями. Коррупция со стороны представителей государственного и частного сектора способствует возникновению сбоев рыночных механизмов, которые, в свою очередь, порождают и сохраняют неравенство доходов. Большинство стран Латинской Америки, Юго-Восточной Азии и Африки южнее Сахары дают примеры крайне неравномерного распределения доходов, а также высоких уровней коррупции. При изучении показателей ИВП (Индекса восприятия коррупции) для десяти государств, характеризующихся наиболее высокими показателями неравенства доходов, оказывается, что половина из них попадают в число 40% стран, замыкающих таблицу индекса¹³. В случае появления коррупционных явлений в экономике, сбоев и злоупотребления зачастую связываются с недостатками нормативных баз и антикоррупционных мер, используемых государственными органами и компаниями. Принятие КООНПК (Конвенции ООН против коррупции) и других глобальных антикоррупционных документов – наряду с движением за более строгое регулирование финансового сектора – стало одной из попыток воздействовать на эту часть коррупционного уравнения.

Социальное расслоение и изоляция. Социальная изоляция, ограничивающая доступ граждан к процессу принятия политических и экономических решений, несовместима с антикоррупционными усилиями, направленными на защиту неимущих. Отчуждение групп граждан от общества противоречит концепции разумного управления и теоретически, не может иметь места в демократических обществах. Такая изоляция приводит к возникновению двойных стандартов в применении существующих норм даже в странах, провозглашающих приверженность принципам демократического равенства. В результате образуется расслоение, угрожающее самой социальной ткани общества. Как предупреждает ТИ, «факт одновременного существования двух систем, одной для богатых и одной для бедных, разрывает социальные связи между людьми».¹⁴ В случае возникновения коррупционных явлений такое расслоение может стать источником конфликтов, подрывающих авторитет, законность и эффективность государства, а также привести к тому, что неимущие окажутся в бесконечном цикле анархии, неравенства и коррупции (см. боковую колонку).

4. Следующие шаги

Использование комплексного подхода к решению проблем бедности и коррупции подразумевает проведение политического курса, направленного, прежде всего, на обеспечение неимущим равных условий для участия в борьбе с коррупцией. В результате, беднейшие граждане должны стать одной из равноправных и значимых заинтересованных сторон, а также бенефициаром антикоррупционных стратегий, а не их главной жертвой. Обеспечение неимущим возможности бороться с коррупцией, а именно, помощь гражданам в преодолении своей социальной изоляции и обнищания, сможет повысить эффективность анти-коррупционных усилий.

Для обеспечения направленности антикоррупционных инициатив на защиту беднейших граждан, следует соответствующим образом ориентировать *политический цикл и процесс развития* в стране.

Бездействие государства особенно заметно в трущобах многих развивающихся стран – будь то *favelas* в Бразилии, *bidonvilles* в Буркина-Фасо или *bastis* в Индии. Во всех этих сообществах место государства заняли как демократически организованные, так и криминальные группы. Там, где главенствуют силы преступного мира, жизнь строится на основах страха, вымогательства и запугивания

Бедность коррупция

В ближайшие несколько лет международному сообществу, правительствам и гражданам придется решить огромные проблемы для того, чтобы обеспечить достижение ЦРТ к 2015 г. В то же время, такие проблемы представляют возможность лучше осознать то, каким препятствием на пути развития являются бедность и коррупция, и пересмотреть методы борьбы с ними.

Например, *политический цикл* должен быть основан на политических обязательствах правительств перед своими гражданами. Неимущие граждане должны привлекаться как ключевые действующие участники на стадии разработки политического курса. Их участие может быть увязано и направлено на поддержку роли законодателей при утверждении политического курса и бюджета, создавая, таким образом, противовес правительству на тот случай, если уровень его подотчетности окажется недостаточным.

Следующие конкретные действия могут осуществляться на протяжении всего *политического цикла* с углублением на различных его этапах:

- 🌐 **Постановка задач:** Работа с неимущими слоями с тем, чтобы они смогли заявить о своих приоритетах в сфере развития и связать их с теми или иными партийными коалициями, создаваемыми на время выборов, позволит добиться выдвижения соответствующих обещаний в отношении развития и подотчетности еще до выборов и начала стадии планирования.
- 🌐 **Политический курс и планирование:** На этой стадии может оказаться полезным использование таких инструментов, как оценки бедности и воздействия на социальную сферу, проводимые при участии самих бедных, и Такие оценки смогут помочь учету последствий для неимущих при определении ключевых коррупциогенных моментов и в ходе формулирования антикоррупционных инициатив, включаемых в национальную стратегию развития. Разработка политики, а также бюджетного процесса с активным участием общественности является одним из вариантов обеспечения выделения средств на выполнение предвыборных обещаний. Также это дает определенные гарантии того, чтобы неимущие граждане получили возможность участия в планировании.
- 🌐 **Реализация:** Возможно создание, особенно на местном уровне, институциональных структур с целью формализации роли неимущих граждан в исполнении решений, затрагивающих их жизнь, например, предоставления жизненно важных услуг. Существует много примеров того, каким образом можно повысить степень подотчетности институциональных механизмов гражданам, в том числе через органы самоорганизации населения.
- 🌐 **Мониторинг:** Различные низкочастотные технологии вовлечения граждан в общественную жизнь могут включать использование заявлений о нарушениях и назначение омбудсменов на местном / общенациональном уровне. Эффективными мерами являются также вовлечение групп населения в составление «карт коррупции» и мониторинг выборов.

В то же время *процесс развития* в стране может оказать помощь в интеграции национальных программ по борьбе коррупцией, по политике и развитию, которые зачастую не связаны между собой. Как уже отмечалось выше, это означает изменение существующей практики, отношения и

восприятия того, каким образом осуществляется политический цикл. Двумя основополагающими принципами поддержки таких усилий являются:

- 🌐 **Партнерство:** Работа должна проводиться самими неимущими и в сотрудничестве с ними, а не для них. Каждый шаг процесса должен быть направлен на повышение степени участия в нем беднейших граждан и сообществ. Групповые акции на местном уровне могут использоваться в качестве демонстрации значения и необходимости коллективных действий граждан.
- 🌐 **Приоритет прав человека:** Программы развития должны рассматриваться в качестве средства установления равных правил игры для всех граждан, независимо от их доходов, расы, пола, религиозных убеждений, уровня образования и национальности. Обеспечение участия неимущих в политическом процессе и того, чтобы политика, проводимая государством в сфере развития, была направлена на поддержание их человеческого достоинства, является отражением необходимости уважения прав человека в отношении всех граждан, как это оговорено в конвенциях ООН.

Принятие основанного на партнерстве и приоритете прав человека подхода к такому явлению, как коррупция, позволяет найти коллективное решение общей проблемы, что гораздо более эффективно, чем действия отдельных лиц или каких-либо отдельных частей системы управления. На общенациональном уровне различные ветви государственной власти, частный сектор и гражданское общество могут найти точки соприкосновения в отношении сотрудничества по вопросам проведения в жизнь процессов развития и мониторинга результатов. На наднациональном уровне интегрировать антикоррупционные программы в более широкий контекст своих усилий, направленных на развитие, могут международные доноры, многосторонние агентства и организации гражданского общества (ОГО).

Без таких перемен дальнейшее раздельное и нескоординированное проведение программ борьбы с нищетой и коррупцией вряд ли приведет к успеху. 🌐

Бедность коррупция

Этот выпуск Рабочих материалов был подготовлен в рамках Международной программы по борьбе с бедностью Секретариата ТИ при в сотрудничестве с Департаментом политики и научных исследований.

Ознакомьтесь с работой ТИ, касающейся проблем бедности, нищеты, развития и коррупции, можно по адресу: http://www.transparency.org/global_priorities/poverty.
Дополнительные запросы по этой тематике следует направлять по адресу: [poverty \[at\] transparency.org](mailto:poverty[at]transparency.org).

Для получения более подробной информации о данной публикации и других материалах серии, пожалуйста, свяжитесь с Крэйгом Фейганом (Craig Fagan), сотрудником Секретариата ТИ: [plres \[at\] transparency.org](mailto:plres[at]transparency.org).

ТРАНСПЕРЕНСИ ИНТЕРНЕТШНЛ

Телефон

+49-30-343820 -0

Факс

+49-30-347039 -12

Международный
секретариат

Alt-Moabit 96

10559 Berlin

Germany

Ссылки:

¹ См.: *The Lima Declaration. International Anti-Corruption Convention, 7-11 September 1997.*

www.transparency.ca/Reports/Readings/SR-B16-e-limadeccl.pdf.

² См.: www.worldbank.org/data/wdi.

³ Для получения более подробной информации, касающейся прогресса в достижении ЦРТ на международном уровне, см.:

mdqs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/MDG_Report_2007_Progress_Chart_en.pdf.

⁴ См.: Paolo Mauro, "Corruption and Growth," Quarterly Journal of Economics, 110, 681-712 (1995); Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi and Rosa Alonso Terme, "Does Corruption Affect Income Equality and Poverty?" IMF Working Paper 98/76 (Washington, DC: IMF, 1998); Paolo Mauro, "The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure," Chapter 20 in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.), Political Corruption: Concepts and Contexts. 3rd ed. (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002).

⁵ См.: www.worldbank.org/anticorruption.

⁶ См.: Amartya Sen, Development as Freedom (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 1999).

⁷ См.: M. Moore, "Signposts to More Effective States." Paper prepared for the Seventh Annual Global Development Conference. (St. Petersburg, Russia: Jan. 19-21, 2006).

⁸ По данным Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), составленного национальным отделением ТИ в Мексике, около 25 % доходов домашних хозяйств, заработок которых составляет одну минимальную оплату труда, уходит на мелкие коррупционные выплаты. См.: www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/Folleto_INCBG_2005.pdf.

⁹ Статистическая корреляция между показателями ИВК (Индекса восприятия коррупции и ИРЧП (Индекса развития человеческого потенциала) за 2005 г. составляет 0.7156 при $p < 0.01$. В 1995 г. такая корреляция составляла 0.7546 ($p < 0.01$).

¹⁰ Для получения более подробной информации о этих проекта, посетите: www.ti-bangladesh.org/index.php?page_id=207 и www.transparency.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=10150.

¹¹ См.: W. Eberlei, "Accountability in Poverty Reduction Strategies: The Role of Empowerment and Participation", Social Development Papers: Participation and Civic Engagement (104). (Washington, DC: The World Bank, 2007).

¹² См.: OECD, "Overview by the DAC Chair," In Development Co-operation Report. Vol.8(1), chapter 1 (Paris, France: OECD, 2007).

¹³ Сравнение основано на показателях коэффициента Джини за 2007 г., представленных Мировым Банком. См.: World Bank, World Development Indicators (Washington, DC: World Bank, 2007). Тем не менее, при проведении дальнейшего анализа выясняется, что статистическими методами затруднительно доказать наличие корреляции между уровнем коррупции, измеряемым ИВК и показателями коэффициента Джини, публикуемыми Мировым Банком.

¹⁴ См.: Transparency International, Global Corruption Report. (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2007).

© 2008 Transparency International. All rights reserved.

Трансперенси Интернешнл (ТИ) является организацией гражданского общества, ведущей борьбу против коррупции по всему миру. Действуя через более чем 90 своих национальных отделений в разных странах мира и Международный секретариат в Берлине, Германия, ТИ привлекает внимание к разрушительным последствиям коррупции и в сотрудничестве с правительствами, бизнесом и гражданским обществом ведет деятельность по разработке и воплощению в жизнь эффективных мер по решению этой проблемы. Для получения более подробной информации, посетите сайт организации: www.transparency.org