

ЗНАЧЕНИЕ ОПЫТА ЗАПАДНОЙ БЕНГАЛИИ ДЛЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ В БАНГЛАДЕШ

А.А. Немова

Посольство Российской Федерации в Народной Республике Бангладеш

В статье на примере Бангладеш рассматривается проблема бедности и анализируются пути её преодоления. Первостепенное внимание уделяется положению сельского населения, так как для этой категории данная проблема стоит особенно остро. Автор исходит из того, что основной причиной сельской нищеты является исторически сложившееся неравенство в распределении земельной собственности в Бангладеш, в связи с чем очевидна необходимость проведения аграрной реформы. В рамках поиска возможных путей преодоления бедности автор использует сравнительно-исторический метод и сопоставляет опыт Бангладеш и индийского штата Западная Бенгалия в проведении аграрных реформ, направленных на улучшение положения обездоленного населения.

Бангладеш рассматривается как модель со слабым правительством и сильными НПО, а Западная Бенгалия (в период пребывания коммунистов у власти в штате) как модель с сильным правительством. Оцениваются сильные и слабые стороны радикальных аграрных преобразований в Западной Бенгалии в 1970-1980-х гг., а также перспективы проведения соответствующих реформ в Бангладеш.

В заключение автор приходит к выводу, что для выхода из бедности нужен комплексный подход и, в первую очередь, глубокие структурные реформы, направленные на перераспределение земельной собственности и обеспечение юридического и экономического равенства, которые позволили бы беднейшим слоям населения продуктивно встроиться в жизнь общества. Опыт Бангладеш и Западной Бенгалии показывает, что важнейшей составной частью таких реформ должно быть наделение бедного населения реальными гражданскими правами.

Ключевые слова: аграрные реформы, Индия, Бангладеш, бедность, микрокредитование, микрофинансирование, неправительственные организации, нищета, развивающиеся страны, социальное неравенство, социальный бизнес.

Бангладеш – небольшое по площади, но густонаселённое мусульманское государство Южной Азии – вот уже почти столетия пытается решить проблему бедности. Оказавшись на грани выживания после войны за независимость 1971 г. (по некоторым оценкам, в 1970-е гг. более 80% населения находилось по ту сторону черты бедности), страна проделала уникальный путь по преодолению нищеты и голода и даже стала рассматриваться в академических кругах как модель успешного решения этих проблем. Так, в 2016 г., согласно официальной бангладешской статистике, уровень бедности достиг 23,6%¹, хотя уже озвучиваются и более низкие показатели. Однако, несмотря на рост доходов населения, в стране усугубляется социальное неравенство, которое обостряет проблему бедности. Особенно актуально это для бангладешской деревни. Прежние методы борьбы с бедностью (микрофинансирование и социальный бизнес, использование иностранной финансовой помощи, упор на отправку трудовых мигрантов за рубеж и т.п.) ещё не до конца исчерпали себя, но уже обнаружили свою недостаточность. В частности, доказал свою непригодность подход к бедности как к низкому уровню доходов, при котором для её искоренения предлагается стимулировать экономический рост либо оказывать финансовую помощь нуждающемуся населению. Представляется, что для искоренения бедности необходимы структурные преобразования, которые изменили бы основы существования низших слоёв населения и в первую очередь крестьян, расширили бы их права и возможности.

Социально-экономические трудности, с которыми сталкивается Бангладеш, являются типичными для всех стран Южной Азии. В этой связи для Бангладеш мог бы быть полезен опыт её ближайшего индийского соседа – штата Западная Бенгалия, с которым до 1947 г. они составляли единое целое в рамках Британской Индии, а потому имеют похожую общественную структуру. Во второй половине 1970-х гг. западобенгальский «Левый фронт» во главе с Коммунистической партией Индии (марксистской) – КПИ (м) – провёл масштабную земельную реформу, которая считается самой успешной в Индии с точки зрения улучшения положения беднейших слоёв населения деревень. Возможно, данный опыт, не лишённый ошибок, но проведённый на родственной почве, мог бы пригодиться борцам с бедностью в Бангладеш.

Проблема бедности является ключевой для Бангладеш, поэтому научная литература по ней весьма обширна. В научной среде Бангладеш рассматривается как образцовая модель для изучения этой проблемы, хотя многие её механизмы до сих пор не поняты, а рецепты решения остаются малоэффективными.

Исследованию сельской бедности в Бангладеш посвящено большое число аналитических докладов международных финансовых институтов, являющихся непосредственными донорами страны, например, Азиатского банка развития,

¹ Marching towards Growth, Development, and Equitable Society, Budget Speech 2016-17 (Abul Maal Abdul Muhith, Minister, Ministry of Finance, Government of the People's Republic of Bangladesh). URL: http://www.mof.gov.bd/en/budget/16_17/speech/BS_English_Final_1.6.16.pdf

организаций, входящих в систему ООН, и т.д. Различные аспекты этого вопроса были хорошо изучены в исследовании «Системы ведения сельского хозяйства в Бангладеш. Пути избавления от бедности и улучшения условий жизни» бангладешского учёного М.Ю. Али [3]. Проблема неравенства в бангладешской деревне была подробным образом раскрыта в статьях С.Р. Османи и Б. Сена [9]. Исследователи не только продемонстрировали с использованием математических и экономических методов усугубление проблемы неравенства в бангладешской деревне, но и предложили своё видение его причин.

Безусловно, большое значение в изучении бедности в Бангладеш с точки зрения эмпирического материала имеет книга «Банкир для бедных» лауреата Нобелевской премии мира М. Юнуса [15], хотя в ней главным образом затрагивается проблема отсутствия доступа к банковским кредитам на микроуровне.

Бангладешский политолог и экономист Р. Собхан в своих работах [13] активно проводит мысль о необходимости институциональных реформ в Бангладеш, считает их ключевыми для преодоления бедности в сельской местности. К подобным выводам приходят и многие другие современные исследователи, занимающиеся этой темой.

Проблема бедности в Бангладеш остаётся малоизученной в российской научной литературе. Подробнее всего данная тема раскрыта в книге Н.В. Галищевой «Экономика Южной Азии» [1].

Довольно хорошо изучена история Западной Бенгалии в период пребывания у власти в штате КПИ (м). В книге М. Росса «Политика коммунистического правительства по содействию развитию: Западная Бенгалия с 1977 г.» [10] даётся глубокий анализ социально-экономических преобразований, совершённых правительством КПИ (м). Большую ценность имеют критические взгляды, представленные в книге американского историка бенгальского происхождения П. Чаттерджи «Современная история Бенгалии: политическая критика в форме эссе» [6]. П. Чаттерджи приводит глубокий анализ социальной структуры бенгальского общества и предыстории коммунистического движения в Бенгалии. Социально-экономические особенности развития штата анализируются в работах А. Кохли, например, в книге «Государство и редистрибутивное развитие в Индии» [8]. В отечественной литературе наиболее подробно политика первых правительств «Левого фронта» рассмотрена в книге Ф.Н. Нилова «Леводемократические правительства в штатах Индии» [2].

В то же время полноценных научных работ, посвящённых сравнению опыта Бангладеш и индийского штата Западная Бенгалия в проведении аграрных преобразований в интересах бедных, фактически не имеется.

Большинство современных исследователей признают, что бедность является сложным, многогранным явлением, что это не только экономическая, но и социокультурная категория, и призывают не сводить её к низкому уровню доходов, а изучать её в комплексе проявлений. Многогранность данного явления определяет обилие теоретических подходов к её изучению.

Первостепенное значение в формировании авторского методологического подхода к проблеме принадлежит трудам лауреата Нобелевской премии по экономике А.Сена [11, 12], который внёс большой вклад в изучение социальных проблем бедности и голода.

А. Сен, основоположник концепций потенциальных возможностей (*capability*) и правомочий (*entitlement*), рассматривает бедность не столько как недостаток материальных ресурсов, сколько как недостаток свободы и возможностей вести нормальный образ жизни (т.е. такой образ жизни, который ценится в данном обществе и рассматривается людьми как приемлемый). А. Сен указывает на взаимосвязь понимания бедности как наличия низких доходов и отсутствия базовых возможностей. Учёный при этом видит причину не в естественных противоречиях условий существования людей, а в несовершенстве общественной организации.

Идеи, близкие к взглядам А. Сена, высказывают П. Визард (бедность как депривация основных свобод человека) [14], М.П. Ауэрбах (бедность как отсутствие социального капитала) [4] и многие другие исследователи.

А. Сен показывает, что для выхода из бедности необходимо предоставление человеку прав и возможностей по реализации своего потенциала. Главный способ решения проблемы, предложенный учёным, сводится к проведению реформ, направленных на расширение возможностей населения (реформ в сфере образования, здравоохранения и т.д.).

Очевидно, что анализ институциональных условий проживания, которые ограничивают возможности людей, является первоочередным для понимания причин бедности и поиска путей её искоренения. В этой связи в данной статье рассматривается сельская бедность в Бангладеш с точки зрения прав и возможностей сельских жителей, предусмотренных законами и действующих в реальной жизни.

В работе наряду с общенаучными методами индуктивного и дедуктивного анализа задействован инструментарий исторического и сравнительного методов при использовании системного подхода. Проведение сравнительного исследования опыта преодоления сельской бедности в индийском штате Западная Бенгалия и в Бангладеш представляется автору логичным и целесообразным, так как рассматриваемые общества являются не просто сходными, а родственными, разделёнными во многом искусственным образом, и имеют общую историю и культуру.

Сельская бедность в Бангладеш и необходимость реформ

В Бангладеш бедность была всегда в большей степени сельским явлением. По данным за 2010 г., в сельской местности проживало 75% всего населения и 84% всех бедных страны². Уровень бедности в сельской местности всегда был

² Asian Development Bank Country Partnership Strategy: Bangladesh, 2011–2015. URL: <http://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-ban-2011-2015-pa.pdf> (дата обращения: 20.08.2016).

выше, чем в городах (см. Таблицу 1). При этом в период независимого развития страны разрыв между городом и деревней сильно увеличился. Если в 1974 г. для Бангладеш была характерна ситуация, когда все её население жило почти одинаково плохо, то в 2015 г. бедных в городах стало на 12% меньше, чем в деревнях. Уровень крайней бедности в 2010 г. среди крестьян был равен 21,1%, то есть почти в три раза выше, чем среди горожан (7,7%)³.

Табл. 1. Изменение уровня бедности в Бангладеш в 1971-2015 гг. (в процентах к общей численности населения)

Table 1. Changes in poverty level in Bangladesh in 1971-2015 (as a percentage of total population)

Год	Сельская бедность	Городская бедность	В целом по стране
1974	82,9	81,4	82,15
1982	73,8	66	69,9
1992	58,7	42,7	56,6
1996	54,5	27,8	50,1
2000	52,3	35,2	48,9
2005	43,8	28,4	40
2010	35,2	21,3	31,5
2015	25,42	13,6	24,3

Источники: 1. Asian Development Bank Country Partnership Strategy: Bangladesh, 2011–2015; 2. Poverty and Inequality in Bangladesh: Journey Towards Progress (2014-2015). Dhaka: Macroeconomic Wing, Finance Division, Ministry of Finance, Government of the People's Republic of Bangladesh, 2015.

Source: 1. Asian Development Bank Country Partnership Strategy: Bangladesh, 2011–2015. 2. Poverty and Inequality in Bangladesh: Journey Towards Progress (2014-2015). Dhaka: Macroeconomic Wing, Finance Division, Ministry of Finance, Government of the People's Republic of Bangladesh, 2015.

Среди причин масштабной бедности в сельской местности Бангладеш наиболее часто упоминают неблагоприятные географические условия, из-за которых ведение сельского хозяйства в Бангладеш является рискованным, а также большую плотность населения и его продолжающийся быстрый рост, в результате чего страна испытывает нехватку земельных ресурсов.

По иронии судьбы страна, расположенная в одном из наиболее плодородных мест мира – дельте рек Ганг и Брахмапутра, действительно теряет значительную часть урожая в результате наводнений и циклонов. Тезис о дефиците земельных ресурсов, безусловно, также справедлив: на 160-миллионное население Бангладеш приходится лишь 8 млн га обрабатываемых сельскохозяйственных земель [3] (для сравнения: фонд сельскохозяйственных земель России составляет

³ Там же.

400 млн га). Однако проблемы бенгальской деревни более фундаментальны. В этом контексте представляется необходимым исторический анализ положения бедного населения бангладешских деревень.

Прежде всего, обращает на себя внимание степень социального неравенства внутри бангладешской деревни. Так, по статистике за 2010 г., коэффициент Джини⁴ по уровню доходов составил 0,46 [3]. Более того, уровень неравенства в деревне постоянно рос. Так, в период в 2000 г. коэффициент Джини по уровню доходов составлял 0,35 [3].

В первую очередь рост социального неравенства в бангладешских деревнях связан с неравномерным распределением земли. В руках экономических элит концентрируется всё больше земли, а бедные крестьяне продолжают беднеть.

Согласно сельскохозяйственной переписи 2008 г., 11,4% всех сельских хозяйств было безземельными. По оценкам экспертов ФАО, в 2010 г. около 80% бангладешских крестьян считались малоземельными, при этом средний размер участка составлял 0,35 га⁵. Согласно переписи 2008 г., как минимум 27,8% крестьян для выживания брали землю в аренду⁶. По другим данным, более 50% крестьян в Бангладеш являются «функционально безземельными» (они не владеют землей, но обрабатывают чужую землю за часть урожая)⁷. По данным Агентства США по международному развитию, в сельской местности Бангладеш 89% землевладений имеет размер менее 1 га, а 39% – менее 0,2 га⁸. Крупные землевладельцы (более 2,5 га) составляют совсем небольшую прослойку, при этом степень неравенства среди них так же велика (0,52 по коэффициенту Джини в 2010 г.) [9].

Среди других факторов, которые одновременно привели к росту аграрного сектора Бангладеш и к росту неравенства, выделяют денежные переводы трудовых мигрантов, работающих за границей и (в меньшей степени) городах, а также доходы от самостоятельной предпринимательской деятельности (несельскохозяйственные доходы) [9]. Объясняется это тем, что только относительно обеспеченные могут позволить себе уехать на заработки, в том числе за границу.

Крестьяне-издольщики, вынужденные арендовать землю для обработки, представляют собой крайне незащищенную социальную группу – прежде всего, из-за отсутствия работающих законов, регулирующих отношения между ними и арендодателями: к сожалению, ни одна из земельных реформ, предпринятых за последние 50 лет в Бангладеш, не была толком реализована.

⁴ Коэффициент Джини – статистический показатель степени расслоения какого-либо общества. Коэффициент Джини изменяется от 0 до 1. Чем ближе его значение к нулю, тем более равномерно распределены доходы населения.

⁵ Eroding Rivers, Eroding Livelihoods In Bangladesh // On Solid Ground: Addressing Land Tenure Issues Following Natural Disasters. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010. 12 p. URL: <http://www.fao.org/docrep/013/i1255b/i1255b03.pdf> (дата обращения: 21.09.2016).

⁶ Там же.

⁷ Shahid Ullah M. Peasant And Land Question In Bangladesh. URL: <https://excludedvoices.wordpress.com/2016/03/29/peasant-and-land-question-in-bangladesh/> (дата обращения: 11.08.2016).

⁸ Bangladesh: Food Security and Land Governance Factsheet. URL: <http://www.landgovernance.org/assets/2014/09/Bangladesh-Factsheet-20121.pdf> (дата обращения: 21.09.2016).

Шейх Муджибур Рахман, основатель Бангладеш, «отец нации и друг бенгальцев», почти сразу после прихода к власти ввёл потолок землевладения, который составил 13,3 га на человека. Однако всерьёз заняться изъятием земель у богатых помещиков тогда не удалось, что, по-видимому, было обусловлено политическими причинами. К тому же владеющие избытком земли всегда без труда находили способы уклониться от соблюдения закона: кто-то давал взятки, кто-то переписывал часть имущества на родственников и т.д.

Земельные реформы 1984 г., проведённые при президенте Х.М. Эршаде, модернизировали арендное законодательство, но всё же почти не затронули крупных землевладельцев. Единственным нововведением в этом плане был запрет на новые приобретения участков больше 8 га. Примечательно, что, как показало исследование, проведённое в 1991 г., около 90% сельских жителей совершенно не знали о реформах 1984 г. и жили в соответствии со старыми представлениями о правилах землевладения⁹. Эти реформы и по сей день остаются нереализованными.

Навести порядок в сельском хозяйстве пытались и временное правительство, поддерживаемое военными, в 2007-2008 гг. В результате регистрацией земельной собственности наконец стал заниматься один орган – Министерство земельных ресурсов, а также начала создаваться единая база данных о земельных владениях в стране. Однако существенных изменений в жизнь крестьян это не привнесло.

Законы, регулирующие отношения между землевладельцами и издольщиками, ограничивающие размеры землевладений и определяющие порядок наделения крестьян землей, до сих пор остаются чрезвычайно востребованным в Бангладеш. Не решена проблема наделения участками безземельных крестьян (наделение крестьян землёй за счёт фонда государственных земель *кхаш*¹⁰ дало лишь ограниченные результаты¹¹), незащищёнными остаются права *баргадаров*¹² (издольщиков) и т.д. Иными словами, после отмены системы *заминдари*¹³ в 1951 г. кардинальных изменений в системе землевладения в Бангладеш так и не произошло. Примечательно, что в стране до сих пор при регистрации собствен-

⁹ Shahid Ullah M. Peasant And Land Question In Bangladesh. URL: <https://excludedvoices.wordpress.com/2016/03/29/peasant-and-land-question-in-bangladesh/> (дата обращения: 11.08.2016).

¹⁰ *Кхаш* – это большая категория земель, находящихся в государственной собственности, которая включает в себя изъятые у крупных землевладельцев излишки земли, пустыри, земли, оставшиеся по тем или иным причинам без законного владельца, земли, находящиеся в собственности государства с колониальных времен, земли, купленные государством.

¹¹ Земли *кхаш*, как правило, прилегают к водоёмам, что небезопасно в случае наводнений, и часто захватываются представителями местных криминализованных элит для установления контроля над водоёмами.

¹² Категория *баргадаров* была известна уже в XVI-XVII вв. Это низшая, беднейшая прослойка крестьян-арендаторов, арендующих землю по системе издольщины у помещиков, а также у крестьянской верхушки и выплачивающих ренту натурой (обычно от 1/3 до 1/2 урожая). *Баргадары* были основной движущей силой крестьянских выступлений в Бенгалии в 1946-1949 гг.

¹³ *Заминдари* – система землевладения и землепользования, введённая в некоторых частях Британской Индии, в том числе в Бенгалии, на рубеже XVIII-XIX вв. Работавшие на земле крестьяне выплачивали арендодателям-феодалам (*заминдарам*) налог, а те, в свою очередь, передавали определённую часть этого налога колониальным властям. Во времена Империи Великих Моголов *заминдарами* называли наследственных откупщиков налогов, но они не являлись земельными собственниками. В 1950-х гг. система *заминдари* была ликвидирована.

ности на землю используются устаревшие законы, доставшиеся Бангладеш в наследство от колонизаторов, – Закон о передаче прав собственности 1882 г. и Закон о регистрации 1908 г. Не говоря о том, что процедуры, предусмотренные этими законами, давно изжили себя, регистрация земельной собственности в соответствии с ними ещё и очень дорого обходится её владельцам (им приходится платить сбор в размере 8-10% стоимости самой земли, не считая взяток и поборов), из-за чего многие крестьяне не могут позволить себе оформить землю в собственность.

Микрофинансовые НПО, являющиеся визитной карточкой Бангладеш, в ликвидации сельской бедности играют неоднозначную роль. Они в определённой степени заполнили административно-организационный вакуум и помогли обеспечить доступ к услугам банковского сектора широких слоёв сельского населения, что стало поистине революционным нововведением для Бангладеш. Микрокредитование исключительно производственных проектов способствовало накоплению у бедных заёмщиков навыков мелкого предпринимательства, а это, безусловно, помогало им вырваться из замкнутого круга бедности.

Как считают С.Р. Османи и Б. Сен, микрокредитование помогло нивелировать негативный эффект роста неравенства в доходах деревенского населения, сохранив неравенство по потреблению на уровне 0,28 по индексу Джини [9]. В этом, по их мнению, проявилась смягчающая функция микрокредитования, которое давало возможность даже самым бедным сохранять приемлемый уровень потребления.

Однако воплощение идей микрофинансирования и социального бизнеса в бангладешских реалиях зачастую далеко от идеала. Несмотря на то, что первые микрофинансовые организации появились в Бангладеш в 1972 г., разговоры о необходимости поставить их под тщательный государственный контроль начались лишь недавно. В итоге процентные ставки по микрокредитам могут достигать до 30%, что превращает эту деятельность в обыкновенное ростовщичество. Круговая порука, которую используют микрокредитные организации, подразумевает, что шанс на получение кредита зависит от того, насколько добросовестно выплачивают его те, кто его уже получил (как правило, в «группу солидарности» входит пять человек, из которых только двое получают кредит, а трое следят за его погашением). Иногда это выливается в самоубийства заёмщиков, которые не смогли справиться с большим психологическим давлением. Опыт работы микрокредитных организаций в Бангладеш, таким образом, показывает необходимость в регулирующей роли государства.

Использование иностранной финансовой помощи и доходы от сезонной трудовой эмиграции привели к существенному повышению уровня благосостояния населения, однако эти факторы имеют и многие негативные стороны, не говоря уже о том, что они являются экстенсивными способами решения внутренних социально-экономических проблем.

Таким образом, решение проблемы сельской бедности требует кардинальных структурных реформ, предоставления широким крестьянским массам реальных прав и возможностей их юридической защиты.

Земельные реформы в Западной Бенгалии

Проблемы в Западной Бенгалии и Бангладеш являются сходными: ведь до 1947 г. они составляли единое целое в рамках Британской Индии и заселены одним народом (бенгальцами). Система *заминдари* в Западной Бенгалии была ликвидирована, однако земля так и не перешла к крестьянам. К моменту прихода КПИ (м) к власти в штате в 1977 г. не был реализован Закон об изъятии земельных владений в Западной Бенгалии 1953 г. и Закон о земельных реформах в Западной Бенгалии (поправка) 1971 г., по которым должны были изыматься излишки земли. Большое распространение получила регистрация земель на подставных лиц (*бенами*), произвол крупных землевладельцев не знал границ, так как при желании они могли согнать крестьян со своей земли. К 1977 г. в Западной Бенгалии 61% населения был занят в сельском хозяйстве [2, с. 228], 84% сельскохозяйственных рабочих не имели земельной собственности и работали на основе подённой договорённости с землевладельцем [2, с. 231], а на одного человека в среднем приходилось лишь 0,32 акра (в целом по Индии – 0,7 акра) [2, с. 228].

В этой ситуации КПИ (м) выступила с лозунгом «землю – тем, кто её обрабатывает» и попыталась максимально претворить его в жизнь. Аграрные реформы правительства «Левого фронта» в Западной Бенгалии вошли в историю как операция «Барга».

Суть операции заключалась в регистрации *баргадаров* и последующем преращении их в законных арендаторов земли с предоставлением им гарантированных прав. Для осуществления регистрации правительство «Левого фронта» использовало принцип народного участия и коллективного действия: по специально разработанной методике организовывались «лагеря переориентации», или «поселенческие лагеря»¹⁴, где крестьяне рассказывали представителям власти о своих проблемах, и где проходила регистрация *баргадаров*.

Главной целью создания «лагерей переориентации» была мобилизация крестьянства. Опираясь на коммунистические крестьянские организации *кисан сабха*, широко освещая деятельность лагерей, организаторы реформ обеспечили им огромную популярность. Крестьяне с энтузиазмом участвовали в их работе, так как верили, что это поможет улучшить их положение. Отсутствие отклика крестьян могло провалить реформы, а активное участие в них широких

¹⁴ Впервые с идеей проведения «курсов» для сельскохозяйственных рабочих выступил Национальный институт труда в Дели. Под его эгидой такого рода курсы проводились в 1975 г. в штатах Андхра Прадеш, Мадхья Прадеш, Бихар, Орисса и Раджастан, однако дальнейшего развития идея в данных штатах не получила и к конкретным результатам не привела.

масс населения, напротив, помогло нивелировать сопротивление реформам со стороны крупных землевладельцев, которое доходило иногда до насилия по отношению как к крестьянам, так и к чиновникам.

Проведение регистрации и выдача регистрационных документов непосредственно в лагерях значительно ускоряли процесс и помогали крестьянам избежать бюрократических проволочек, которые их сильно пугали. Кроме того, «лагеря переориентации», где крестьяне фактически впервые получили возможность рассказать о своих нуждах, позволили в кратчайшее время собрать большой объём информации о положении в деревне. Ещё одной функцией лагерей была просветительская: в них крестьяне узнавали о своих правах.

Были ликвидированы прорехи в законах, позволявшие крупным землевладельцам уклоняться от их исполнения. В результате операции «Барга» было запрещено отнимать землю у крестьян за её необработку (ранее этот предлог часто использовали помещики). Сгон крестьян с земли стал уголовно наказуемым преступлением. Реформа привела к улучшению правового и социально-экономического положения *баргадаров*, которых в штате в 1971 г. насчитывалось по разным оценкам около 3-3,5 млн (с членами семей – 15-17 млн) из 44,3 млн населения штата [2, с. 234].

Правительство штата установило крестьянам гарантированную норму прибыли (от 50% до 75% в зависимости от финансового участия землевладельцев в процессе использования участка), в результате чего удалось повысить доходы крестьян-арендаторов, что было крайне важно в условиях, когда деревенская элита провоцировала жёсткую конкуренцию между *баргадарами* и безземельными рабочими.

Баргадары получили возможность передавать своё право на обработку земельных участков. Добровольность этого акта должна была подтверждаться официальным лицом. Более того, если добровольный характер данного решения подтверждался, помещик не имел права перейти к собственноручной обработке участка, а обязывался предоставить его другому *баргадару*. Законом также устанавливалось, что землевладельцы должны были давать расписки за получаемые от *баргадаров* продукты. Такая расписка представляла собой документ, подтверждавший право *баргадара* на обработку земли и защищала его от сгона. Те, кто не давал расписок, могли быть подвергнуты тюремному заключению на срок до шести месяцев или штрафу в 1 тыс. рупий.

Помимо регистрации издольщиков, правительству «Левого фронта», удалось сделать то, что так и не получилось в Бангладеш: изъятые у помещиков земли были перераспределены между 2,4 млн безземельных и *паттадарами* (крестьяне, которые получили право собственности – *патта* – на участки, ранее принадлежавшие крупным землевладельцам).

Другими направлениями аграрной политики КПИ (м) было поощрение различных кооперативных форм хозяйствования, которые должны были сбалансировать негативные эффекты уменьшения размера крестьянских зе-

мельных владений; предоставление крестьянам семян по субсидированным ценам и т.п.

Правительство штата не стало ограничиваться экономическими реформами в деревне. В КПИ (м) понимали, что необходимо создать политические институты, в которых крестьяне могли бы самостоятельно решать проблемы. Для этого было решено возобновить практику выборов в *панчаяты*¹⁵, которые не проводились около 20 лет¹⁶. Выборы были назначены на июнь 1978 г., причём проведены они были на партийной основе. Выборы были чрезвычайно популярны. «Красные панчаяты», как их стали называть, превратились в один из основных элементов режима КПИ (м) в Западной Бенгалии, главным инструментом по осуществлению пакета аграрных мер «Левого фронта».

Панчаяты наделялись реальными полномочиями, и административная власть должна была с ними считаться. Они распоряжались выделенными на нужды развития деревни средствами, обсуждали и выбирали проекты, находили исполнителей для одобренных инициатив, решали вопрос о закупочных ценах на местном уровне и т.д. В их компетенцию входила реализация на местах основных программ по преодолению сельской бедности – «Интегрированной программы сельского развития», по которой бедным предоставлялись льготные кредиты, а также программ по типу «Продовольствие за труд», не говоря о различных социальных схемах (оказание помощи престарелым, пострадавшим от стихийных бедствий, строительство жилья для бедных и т.п.). Стоит отметить, что нигде в Индии, кроме Западной Бенгалии, панчаяты не участвовали в перераспределении земельной собственности. Чтобы повысить эффективность работы панчаятов, их члены проходили специальные курсы, на которых они получали базовые навыки административной и бухгалтерской работы.

Главное достижение аграрной политики КПИ (м) – это значительное перераспределение земли в пользу крестьян. Индекс Джини в сельских районах штата постепенно снижался вплоть до первой половины 2000-х гг. (в 1974 г. – 0,30, в 1978 г. – 0,29, в 1983 г. – 0,28, в 1993 г. – 0,25, в 1999 г. – 0,22 и в 2004 г. – 0,24)¹⁷. О том, что в аграрной сфере «Левому фронту» действительно многого удалось добиться, свидетельствует хотя бы тот факт, что в Западной Бенгалии, в отличие от других штатов, на протяжении всего правления КПИ (м) практически не отмечалось случаев самоубийств среди крестьян или голодных смертей в деревне. За годы правления «Левого фронта» удалось решить проблему обеспечения штата продовольствием, возросла производительность труда в аграрном секторе и урожайность (второе место по стране). Этого удалось добиться благодаря реализации крупных и малых ирригационных проектов и значительному – по

¹⁵ Панчаят – орган сельского самоуправления в Индии.

¹⁶ Первые выборы в панчаяты состоялись в Западной Бенгалии в 1960 г., а в 1964 г. состоялись выборы в панчаяты на уровне дистриктов. Однако в состав первых панчаятов крестьяне фактически не попали: в них заправляли помещики, ростовщики, торговцы и т.п.

¹⁷ Databook for Deputy Chairman, Planning Commission. 03.12.2008. 19 p. URL: <http://ru.scribd.com/doc/13813950/Gini-Coefficient> (дата обращения: 21.09.2016).

сравнению с другими штатами – удешевлению поливной воды. Перераспределение земель позволило решить проблему безработицы в деревне и совпало с резким ростом производительности труда.

Западная Бенгалия наряду с Кералой, Пенджабом, Андхра Прадеш и Тамил-надом вошла в число тех штатов, которые смогли значительно снизить уровень бедности. В рейтинге штатов по степени решения ими проблемы бедности в период с 1958 г. по 2000 г. Западная Бенгалия заняла второе место после другого «красного» штата – Кералы [8]. По некоторым данным, за период с 1973 г. по 1999 г. уровень бедности в сельской местности снизился с 73% до 31,85%¹⁸.

Об эффективности решения проблемы свидетельствует также такой показатель, как эластичность бедности по росту¹⁹. В Западной Бенгалии, как, впрочем, и в Керале, он больше единицы (1,17 для Западной Бенгалии и 1,23 для Кералы в период с 1958 г. по 1997 г.), что приближает эти штаты к показателям развитых стран [5], причём Западная Бенгалия занимала второе место по эластичности бедности по росту в Индии, тогда как Керала – первое место [8].

Что касается темпов роста производства, то большинство источников, в том числе статистика Министерства сельского хозяйства Индии, показывают, что Западная Бенгалия традиционно обгоняла остальные штаты примерно на 3%. Аграрные реформы в штате помогли сгладить негативные последствия наводнения 1978 г., засух 1979 г. и 1983 г. [8].

Не менее важным итогом реформ стало увеличение юридической защищённости крестьян, а также вовлечение их в политическую жизнь.

Косвенным доказательством успешности проведённых преобразований можно считать то, что КПИ (м) удавалось сохранять власть в штате на протяжении почти 40 лет.

Тем не менее, в связи с рядом объективных трудностей, а главное – из-за постепенной деградации коммунистического режима в штате многое из планируемого так и не было реализовано. КПИ (м) не смогла, к примеру, организовать покупку крестьянами полученных в пользование земель («земельная корпорация» для финансирования таких покупок не была создана ввиду отсутствия средств). В 1990-х гг. импульс реформ стал сходиться на нет, и западнобенгальские коммунисты больше не смогли предложить ничего кардинально нового, сопоставимого по эффективности операции «Барга».

В 2000-х гг. западнобенгальская КПИ (м) столкнулась с проблемой старения кадров. Ветераны коммунистического движения начали уходить из жизни,

¹⁸ West Bengal Human Development Report 2004. Development and Planning Department, Government of West Bengal, 2004. URL: http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/india/India_West%20Bengal_2004_en.pdf (дата обращения: 21.09.2016).

¹⁹ Эластичность – мера чувствительности одной переменной к изменению другой, показывающая, на сколько процентов изменится первый показатель при изменении второго на 1%. Эластичность бедности по росту означает то, как уровень бедности соотносится с экономическим ростом, выражающимся как рост доходов на душу населения. Если увеличение душевого дохода влечёт снижение уровня бедности, то показатель эластичности имеет положительное значение. В случае если такая зависимость не наблюдается, показатель приобретает отрицательное значение. Для развитых стран показатель эластичности бедности по росту варьируется от 1,5 до 5.

а молодое поколение коммунистов, готовых продолжать реформы, отсутствовало. В 2003 г. Институт по изучению панчаятов и сельского развития в штате Западная Бенгалия (West Bengal State Institute of Panchayats & Rural Development (SIPRD)) опубликовал доклад, в котором говорилось о том, что 14,37% зарегистрированных *баргадаров* и 13,23% *паттадаров* с течением времени потеряли возможность обрабатывать свою землю, а 26,28% чувствовали экономическую незащищенность и боялись в будущем потерять свои участки²⁰. Непотизм и коррупция разрушали партию изнутри. В результате в мае 2011 г. «Левый фронт» проиграл выборы в штате.

Опыт Западной Бенгалии показывает, что при наличии политической воли и вовлеченности широких масс в процесс реформ можно многого добиться в решении социально-экономических проблем. Однако как только политическая элита деградирует и подменяет общественно значимые цели своими личными, любые её прошлые достижения могут сойти на нет.

Перспективы проведения земельных реформ в Бангладеш

В Бангладеш по многим причинам (противодействие богатых землевладельцев, отсутствие политической воли и крепкой вертикали власти, коррупция в политических партиях и т.п.) не были в своё время проведены централизованные реформы, подобные западнобенгальским.

Правительства Бангладеш на протяжении многих лет ограничивались полумерами, хотя нельзя принижать их ценность для улучшения положения населения. Элементами правительственных программ по ликвидации бедности в деревне неизменно являются распределение среди безземельных крестьян принадлежащих государству земель *кхаиш*, предоставление семян, удобрений по субсидированным ценам и т.п. Всё это, безусловно, даёт определенный положительный эффект, однако носит ограниченный характер и не решает глубинных проблем бангладешской деревни.

Определённые надежды в бангладешском обществе сегодня возлагаются на проект Закона о земельной реформе, предложенный правительством партии «Народная лига» в 2014 г., который во многом напоминает закон 1984 г. Согласно проекту, в частности, вводится потолок землевладения, равный 60 бигхам земли (около 9,6 га), запрещается сгонять крестьян с обрабатываемых ими участков, предусматривается распределение земель *кхаиш* среди безземельных и заключение договоров между владельцами земли и издольщиками и т.д. Принятие этого закона могло бы стать первым шагом к улучшению положения крестьян. Однако осторожное отношение правительства к данному законопроекту, который был представлен для обсуждения и о котором мало пишут и говорят, вынуждает делать вывод о том, что власти не считают возможным реализовать

²⁰ Databook for Deputy Chairman, Planning Commission. 03.12.2008. 19 p. URL: <http://ru.scribd.com/doc/13813950/Gini-Coefficient> (дата обращения: 21.09.2016).

его в полной мере в ближайшей перспективе. Как бы то ни было, попытки принять соответствующие законы свидетельствуют о наличии у политиков Бангладеш желания облегчить положение крестьянства и понимании глубины имеющихся в обществе проблем.

На сегодняшний день разработано немало методов преодоления бедности и неравенства. Все они нацелены на увеличение доходов нуждающегося населения, но нередко «пробуксовывают» из-за отсутствия соответствующих условий. Опыт Бангладеш и Западной Бенгалии подсказывает, что важнейшими из них являются наличие у бедного населения реальных возможностей и прав наравне с другими социальными группами.

Опыт Западной Бенгалии не является идеальным, но эффективность многих мер по улучшению положения бедного населения, опробованных в этом штате, признаётся значительным числом как теоретиков, так и практиков. В Бангладеш, где, в отличие от Западной Бенгалии, не были реализованы аграрные реформы по ограничению крупного землевладения, не были введены нормы арендного законодательства, защищающие интересы крестьян-издольщиков, и т.д., не наблюдалось такого повышения уровня благосостояния сельского населения, как в Западной Бенгалии. Нельзя отрицать, что на это повлияли и другие направления политики «Левого фронта» в индийском штате, особенно в сфере здравоохранения и образования. Однако это, скорее, только подчеркивает идею, развиваемую в том числе выдающимся индийским экономистом А. Сеном, о том, что для выхода из бедности необходимы комплексные социальные реформы, повышающие уровень жизни населения и производительность труда индивидов.

Бангладеш в последние годы удалось добиться высоких темпов экономического роста и увеличения доходов населения. Однако комплексные институциональные реформы, прежде всего в аграрной сфере, в этой стране остаются крайне востребованными.

Список литературы

1. Галищева Н.В. Экономика стран Южной Азии. М.: МГИМО-Университет, 2009. 768 с.
2. Нилов Ф.Н. Леводемократические правительства в штатах Индии. М.: Наука, 1987. 323 с.
3. Ali M.Y. Farming Systems of Bangladesh. Poverty Escape Pathways and Livelihoods Improvement. Dhaka: Muktochinta Prokashona, 2014. 103 p.
4. Auerbach M.P. The Poverty Line // The Effects of Poverty & the Welfare State. Pasadena: Salem Press, 2011. 147 p.
5. Besley T., Burgess R., Esteve-Volart B. Operationalising Pro-Poor Growth: India Case Study. London, London School of Economics, 2005. 104 p.
6. Chatterjee P. The Present History of West Bengal: Essays in Political Criticism. Oxford, 1997. 223 p.
7. Kaplan R.D. Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power. Random House Trade Paperbacks, 2011. 400 p.
8. Kohli A. State and Redistributive Development in India. Princeton University, 2007. 44 p.
9. Osmani S. R., Sen B. Inequality in Rural Bangladesh in the 2000s: Trends and Causes // Bangladesh Development Studies. 2011. December. Vol. XXXIV. No. 4. Pp. 1-36.
10. Ross M. Development Policy of a Communist Government: West Bengal since 1977.

- Cambridge: Cambridge University Press, 1993. 236 p.
11. Sen A. Development as Freedom. Oxford University Press, 2014. 366 p.
 12. Sen A. Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation. New Delhi: Oxford University Press, 2015. 257 p.
 13. Sobhan R. Challenging the Injustice of Poverty: Agendas for Inclusive Development in South Asia. New Delhi: Thousand Oaks, 2010. 486 p.
 14. Vizard P. Poverty and Human Rights: Sen's "Capability Perspective" Explored. Oxford: Oxford University Press, 2006. 275 p.
 15. Yunus M., Jolis A. Banker to the Poor: Micro-lending and the Battle Against World Poverty. Public Affairs, 2003. 273 p.

Об авторе:

Анастасия Александровна Немова – третий секретарь посольства Российской Федерации в Народной Республике Бангладеш. Дакка-1212, Гульшан-2, улица 79, дом НИ (Джей) 9, Бангладеш.
Email: nastiya-nemo@ya.ru.

THE SIGNIFICANCE OF EXPERIENCE OF WEST BENGAL FOR POVERTY ALLEVIATION IN BANGLADESH

A.A. Nemova
DOI 10.24833/2071-8061-2017-2-53-131-146

Embassy of the Russian Federation in the People's Republic of Bangladesh

The article analyzes socio-economic problems and ways of eliminating poverty in Bangladesh. The focal point of the research is poverty among rural population which is the most vulnerable one. The author's assumption is that the main reason for rural poverty is historical inequality of land property distribution in Bangladesh. The existing measures of poverty alleviation in Bangladesh (micro crediting among others) have made the country a role model for development. However, due to the limited potential of micro crediting a broader program of socio-economic reforms is required for any country striving to provide inclusive development.

Using comparative-historical method the article compares the experience of Bangladesh and Indian state of West Bengal in implementing agricultural reforms aimed at improving life of the poor. West Bengal under the CPM rule is considered as a state with strong government whereas Bangladesh is considered as a state with weak government but rather strong non-governmental actors (NGOs).

The article makes a conclusion that a weak institutional power of Bangladesh is one of the main reasons why agricultural reforms have not been adopted in this country and that poverty elimination there requires structural reforms to redistribute land property and to guarantee rural population legal and economic equality.

Key words: agricultural reforms, India, Bangladesh, developing countries, microcredit, microfinance, poverty, non-governmental organizations, severe poverty, social business, social inequality.

References

1. Galishcheva N.V. *Ekonomika stran Iuzhnoi Azii* [Economy of South Asian Countries]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ., 2009. 768 p. (In Russian).
2. Nilov F.N. *Levodemokraticheskie pravitel'stva v shtatakh Indii* [Left Democratic Governments in Indian States]. Moscow, Nauka Publ., 1987. 323 p. (In Russian).
3. Ali M.Y. *Farming Systems of Bangladesh. Poverty Escape Pathways and Livelihoods Improvement*. Dhaka, Muktochinta Prokashona Publ., 2014. 103 p.
4. Auerbach M.P. *The Poverty Line. The Effects of Poverty & the Welfare State*. Pasadena, Salem Press Publ., 2011. 147 p.
5. Besley T., Burgess R., Esteve-Volart B. *Operationalising Pro-Poor Growth: India Case Study*. London, London School of Economics, 2005. 104 p.
6. Chatterjee P. *The Present History of West Bengal: Essays in Political Criticism*. Oxford, 1997. 223 p.
7. Kaplan R. D. *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*. Random House Trade Paperbacks, 2011. 400 p.
8. Kohli A. *State and Redistributive Development in India*. Princeton University, 2007. 44 p.
9. Osmani S. R., Sen B. Inequality in Rural Bangladesh in the 2000s: Trends and Causes. *Bangladesh Development Studies*, 2011, December, vol. XXXIV, no. 4, pp. 1-36.
10. Ross M. *Development Policy of a Communist Government: West Bengal since 1977*. Cambridge, Cambridge University Press Publ., 1993. 236 p.
11. Sen A. *Development as Freedom*. Oxford University Press Publ., 2014. 366 p.
12. Sen A. *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. New Delhi, Oxford University Press Publ., 2015. 257 p.
13. Sobhan R. *Challenging the Injustice of Poverty: Agendas for Inclusive Development in South Asia*. New Delhi, Thousand Oaks Publ., 2010. 486 p.
14. Vizard P. *Poverty and Human Rights: Sen's "Capability Perspective" Explored*. Oxford: Oxford University Press Publ., 2006. 275 p.
15. Yunus M., Jolis A. *Banker to the Poor: Micro-lending and the Battle Against World Poverty*. Public Affairs Publ., 2003. 273 p.

About the author:

Anastasia A. Nemova – the third secretary of the Embassy of the Russian Federation in the People's Republic of Bangladesh. House NE(J) 9, Gulshan-2, Road 79, Dhaka-1212, Bangladesh. Email: nastiya-nemo@ya.ru.