



Комитет экспертов по государственному управлению

Шестнадцатая сессия

Нью-Йорк, 24–28 апреля 2017 года

Пункт 3(е) предварительной повестки дня*

Обеспечение эффективного осуществления целей в области устойчивого развития: руководящая роль, действия и средства: стратегии осуществления комплексных действий для достижения цели искоренения нищеты: последствия для государственных учреждений

**Искоренение нищеты через развитие регионов:
пример Бразилии**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Александром Наварро Гарсиа. Содержание документа и изложенные в нем мнения отражают позицию автора и не подразумевают выражения какого-либо мнения со стороны Организации Объединенных Наций.

* E/C.16/2017/1.



Искоренение нищеты через развитие регионов: пример Бразилии

Резюме

В настоящем документе представлена подробная информация о проблеме нищеты в Бразилии, в сельских районах которой исторически сложилось разделение на многочисленных крайне бедных мелких производителей, особенно на северо-востоке Бразилии, и несколько весьма состоятельных владельцев агропромышленных предприятий, располагающих крупной земельной собственностью во всех уголках страны. Научно-технический прогресс в сельском хозяйстве только усугубляет такое неравенство, что наглядно проявляется в традиционных отношениях между землевладельцами (в виде земельной ренты), наемными работниками (в виде заработной платы) и капиталистами-арендаторами (в виде капитальной прибыли). Проблема усугубляется тем, что политика в области научных исследований и разработок в сельском хозяйстве никак не связана с государственной политикой в других областях, таких как здравоохранение, образование, инфраструктура и финансы.

Для уменьшения такого неравенства и улучшения социально-экономических условий для мелких сельских производителей практически ничего не делается. Так, предоставляемыми государством субсидиями и займами, как правило, пользуются владельцы крупных национальных агропромышленных предприятий. Многообещающее предложение создать для решения проблемы неравенства национальный фонд развития регионов так и не было полностью реализовано.

Автор утверждает, что для решения проблемы нищеты в Бразилии и перехода к реализации цели 1 в области устойчивого развития и связанных с ней задач необходимо принять ряд конкретных мер. Такие меры включают создание по образцу Европейского фонда регионального развития национального фонда развития пяти регионов Бразилии, половина ресурсов которого выделялась бы наименее развитым районам, увеличение бюджетных дотаций и финансовой помощи регионам, придание политике развития регионов Бразилии силы национального закона и организационное оформление национальной системы развития регионов для проведения в жизнь политики развития регионов.

Опираясь на опыт Бразилии, в заключение автор утверждает, что странам, стремящимся искоренить нищету в ее различных проявлениях, следует использовать такие инструменты государственной политики, как национальные планы развития регионов. Такие инструменты могут содействовать активизации и диверсификации экономической деятельности в находящихся в неблагоприятном положении районах, в частности, посредством преодоления социальных неурядиц, которые затрудняют развитие.

I. Введение

1. Искоренение нищеты и голода является одной из целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года страны признают, что искоренение нищеты во всех ее формах и проявлениях, включая крайнюю нищету, является важнейшей глобальной задачей и одним из необходимых условий устойчивого развития. В Повестке дня на период до 2030 года нищета рассматривается как многоаспектное явление, которое не ограничивается вопросами доходов и ресурсов и затрагивает благосостояние и устойчивое обеспечение средств к существованию в целом. К числу наиболее заметных проявлений проблемы нищеты относятся голод, недоедание и ограниченный доступ к образованию и другим базовым услугам. Для решения этой проблемы в Повестке дня на период до 2030 года предлагается обеспечить всеохватный экономический рост и создание достойных рабочих мест, которые способствовали бы обеспечению равенства.

2. Приблизительно 836 млн. человек в мире живут в условиях крайней нищеты. Около 70 процентов из них проживают в Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары. При принятии мер по сокращению масштабов крайней нищеты необходимо учитывать этот географический фактор. Точно так же территориальное распределение малоимущего населения должно учитываться и на национальном уровне, в частности в таких странах, как Бразилия, каждый из пяти административных регионов которой крупнее многих стран.

3. Бразилия — страна контрастов. С одной стороны, налицо хроническая и повсеместная крайняя нищета, особенно в сельских районах в Северо-восточном регионе. С другой стороны, за четыре десятилетия этот регион стал чрезвычайно богат благодаря крупным вложениям в агропромышленные исследования, многочисленным кредитам, субсидиям и операциям по фондированию долга. Тем не менее все это богатство, как правило, сосредоточено в руках очень узкого круга людей, в результате чего миллионы бедных людей соседствуют с несколькими сотнями чрезвычайно состоятельных людей.

4. Для борьбы с нищетой в Бразилии был выдвинут ряд национальных инициатив. Широкое признание, в частности, получила программа условных денежных переводов (известных как семейные пособия), которая положительно повлияла на уровень доходов малоимущих домохозяйств. Вместе с тем в долгосрочной перспективе такие программы могут оказаться трудновыполнимыми, поскольку они зависят от текущих экономических условий, которые могут меняться. Кроме того, такие программы могут привести к формированию у некоторых групп населения постоянной зависимости от выплат для удовлетворения основных потребностей.

5. С учетом различий в масштабах нищеты между регионами важным дополнительным способом решения этой проблемы в Бразилии могло бы стать осуществление национального плана развития регионов с упором на меры, обеспечивающие социально-экономические выгоды в долгосрочной перспективе. Такой план мог бы включать проведение государственной политики, направленной на предоставление достойной занятости, облегчающей получение доходов посредством прямого кредитования мелких производителей,

предусматривающей инвестиции в инфраструктуру водоснабжения и санитарии, расширение доступа к качественному образованию и учебной подготовке и способствующей надлежащему использованию технологий и традиционных местных знаний. В целом для выхода из сложившейся ситуации применительно к пяти регионам Бразилии требуются такие ответные меры в области политики, которые во многом согласуются с общей направленностью целей в области устойчивого развития и принятыми для их достижения обязательствами.

II. Нищета в сельских районах Бразилии

6. Для Бразилии по-прежнему в значительной степени характерны нищета и неравенство доходов, которые обусловлены концентрацией земельной собственности в руках ограниченного числа людей, что связано, в частности, с отменой рабства во второй половине XIX века. В то время лица африканского происхождения и иммигранты составляли значительную часть населения, которая по закону была свободна, но тем не менее оставалась бедной в силу, среди прочего, Закона о земле 1850 года. В Законе о земле было установлено, что правом собственности на землю обладают земледельцы, обрабатывавшие ее до 1850 года (право собственности было обусловлено системой пожалования государственных земель), после чего единственным способом приобретения сельской недвижимости стала ее покупка. Во второй половине XIX века огромные массы сельских бедняков, которые были фактически лишены возможности приобрести землю в собственность и обладали ограниченной социальной и экономической мобильностью в рамках существовавшей структуры аграрных отношений, устремились в города.

7. Кроме того, ярко выраженной отличительной чертой Бразилии является чрезвычайно длительный период рабства как коренных народов, так и лиц африканского происхождения. С 1930 года к уже неоднородной рабочей силе добавился значительный приток трудовых иммигрантов. Ответом на рост численности бедного населения в Бразилии могла бы стать целенаправленная политика развития регионов, введение которой обсуждалось после Второй мировой войны. В отсутствие такой политики число людей, живущих в условиях нищеты, продолжало расти.

8. Существует несколько методик измерения нищеты. Для всех этих методик характерно стремление разработать показатели, которые можно было бы сопоставлять на международном уровне и которые позволили бы выявлять и оценивать общие для разных стран факторы и масштабы депривации. Это сделало бы возможной разработку стратегий для каждой конкретной ситуации.

9. По мнению экономиста Тирукодикавала Шринивасана, показатели нищеты нужны для того, чтобы а) дать наглядное представление о масштабах проблемы нищеты и о динамике малоимущего населения на региональном, национальном и глобальном уровнях, б) выработать с учетом этой динамики правильную политику, необходимую для решения проблемы нищеты и сокращения ее масштабов, и с) мобилизовать глобальные ресурсы и поддержку для

успешного проведения такой политики¹. Одним из наиболее распространенных параметров оценки крайней нищеты, о котором говорится в цели 1 в области устойчивого развития об искоренении нищеты, является показатель «менее 1,25 долл. США в день».

10. Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна предложила метод оценки нищеты под названием «расчет стоимости основных потребностей». Данный метод основан на сравнении дохода домохозяйств и затрат на удовлетворение основных потребностей относительно установленной черты бедности. При таком подходе определяется минимальный уровень дохода, который позволяет членам домохозяйств удовлетворять основные потребности в конкретное время и в конкретном месте. Этот уровень рассчитывается исходя из стоимости минимальной потребительской корзины, включая продукты и услуги. Для этого анализируются потребности населения в продуктах питания, наличие продовольствия, относительные цены и различия между метрополитенскими, городскими и сельскими районами².

11. Еще один метод измерения нищеты основан на индексе многоаспектной нищеты, который был разработан Амартией Сеном³. По мнению г-на Сена, нищета является одним из способов лишения людей свободы. В частности, он считает, что свобода имеет несколько измерений, к которым относятся а) экономическое измерение, которое определяет индивидуальные условия потребления, производства и обмена, б) политическое измерение, которое связано с наличием гражданских и политических прав (голосование, возможность выбора и участие в политической жизни), и с) свобода социальных возможностей, например доступ к базовому образованию и медицинскому обслуживанию. Применение данного метода требует принятия многоаспектного подхода к разработке показателей бедности.

12. Для целей настоящего документа, в котором основное внимание уделяется проблеме нищеты в сельских районах, за величину прожиточного минимума, отражающего среднедушевой доход членов домохозяйства, был принят диапазон от одной четверти (64,57 долл. США) до половины (129,15 долл. США) минимальной заработной платы в Бразилии в 2009 году (258,30 долл. США в месяц). Такой критерий облегчает выявление групп населения, имеющих доступ к социальным программам, таким как национальная программа укрепления семейных фермерских хозяйств, программа семейных пособий и программа пособий, выплачиваемых в связи с засухой. С помощью этого критерия малоимущее население делится на три основные подгруппы: квазибедное население с месячным доходом в размере от 129,16 долл. США до 258,30 долл. США, бедное население с месячным доходом в размере от 64,58 долл. США до 129,15 долл. США и беднейшее население с месячным доходом меньше 64,58 долл. США.

¹ Thirukodikaval N. Srinivasan, “The unsatisfactory state of global poverty estimation” in *In Focus* (September 2004), p. 3. Available from <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus4.pdf>.

² Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, *A Nova Cara da Pobreza Rural: Desenvolvimento e Questão Regional*, vol. 17 (Brasília, 2013). Можно ознакомиться по адресу: www.iicabr.ica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-17.pdf.

³ Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford, Oxford University Press, 1999).

13. Сельское население Бразилии, живущее в условиях крайней нищеты, сосредоточено главным образом в Северо-восточном регионе страны. В этом регионе месячный доход 9 млн. человек сельского населения составляет менее 64,58 долл. США. Первое место по уровню крайней нищеты в Северо-восточном регионе страны занимает штат Баия, в котором к этой категории населения относится почти 2 млн. человек, а в штатах Пернамбуку и Сеара в условиях крайней нищеты в общей сложности проживает 900 000 человек.

14. Совокупные данные о доходах домохозяйств необходимо дополнить данными о населении, с тем чтобы более четко определить, кто именно относится к малоимущему населению. Для Северо-восточного региона характерны самые высокие показатели неграмотности. Неграмотные люди встречаются среди представителей всех основных подгрупп малоимущего населения, однако уровень неграмотности наиболее высок в подгруппе квазибедного населения. Возможно, это объясняется тем, что в соответствии с критериями, применяемыми в рамках государственных социальных программ, помощь, как правило, в первую очередь оказывается неграмотным людям. Что касается молодежи, то недостатки в системе образования представляют собой проблему, которую необходимо решать как для содействия развитию человеческого потенциала, так и для облегчения выхода на рынок труда в будущем. Это могло бы оказать определяющее влияние на способность молодых людей вырваться из угрожающей их будущему нищеты. Кроме того, женщины и девочки сталкиваются с трудностями в силу социальных и культурных факторов, усугубляющих и без того многочисленные проявления нищеты.

15. Не меньшую тревогу и беспокойство вызывает проблема детского труда, который широко используется в Северо-восточном регионе — беднейшем регионе Бразилии. Там, где проводится более всесторонняя образовательная политика, как например в южном и юго-восточном регионах Бразилии, детский труд распространен в гораздо меньшей степени. С учетом этого необходимо тщательно проанализировать проводимую правительством Бразилии политику условных денежных переводов, с тем чтобы обеспечить получение ожидаемых результатов от применения положения о выплате пособия тем семьям, чьи дети посещают школу на постоянной основе.

16. Что касается доступа к земле, то опыт Бразилии свидетельствует о том, что безземельное население живет в условиях крайней нищеты. В Северо-восточном регионе не владеет землей 65,9 процента населения, проживающего в условиях крайней нищеты, в Северном регионе этот показатель составляет 67,7 процента, а в Юго-восточном регионе — 82,4 процента. Высокая доля крайне нищего безземельного населения в Юго-восточном регионе обусловлена миграцией малоимущего населения из Северо-восточного региона и сохраняется на таком уровне даже несмотря на то, что данный регион считается наиболее развитым регионом страны.

17. Таким образом, можно считать, что нищета и неравенство в Бразилии в разной степени связаны с отсутствием реформ политики, направленных на расширение доступа к средствам производства (включая землю) и решение проблемы разделения труда. Неграмотные крестьяне, работающие дети и безземельные семьи являются неотъемлемой частью сложившейся ситуации. Еще одной национальной проблемой, требующей безотлагательного решения, явля-

ется доступ к водным ресурсам и санитарии, особенно среди беднейших домохозяйств. В Северо-восточном регионе 57,3 процента людей, живущих в условиях крайней нищеты, не имеют в своих домах водопровода, а 48,4 процента — канализации. Данные проблемы следует рассматривать в контексте масштабных целей, поставленных в Повестке дня на период до 2030 года.

18. Если ничего не будет сделано для решения проблемы узкоспециального характера производства и повышения производительности в сельских районах Бразилии, то нищета и далее останется самой серьезной проблемой в сельских районах, особенно в полузасушливой части Северо-восточного региона, в котором проживает наиболее значительная часть сельской бедноты. В этой полузасушливой части сосредоточено около 70 процентов малых сельских домохозяйств Северо-восточного региона Бразилии (в которых проживает 3,78 млн. человек, относящихся к группе крайне нищего населения со среднемесячным доходом в размере 58,8 долл. США в ценах 2006 года), в связи с чем в контексте устойчивого развития необходимо предпринять целенаправленные действия для решения проблемы нищеты за счет повышения динамики сельскохозяйственного производства.

19. Главное наблюдение и предположение, которые сделаны в настоящем документе, заключаются в том, что нынешняя структура производства в Бразилии характеризуется чрезмерной специализацией и концентрацией производства в более динамично развивающихся секторах и регионах. Вследствие этого все меньше людей могут найти себе работу, а общество становится все менее открытым. Такая тенденция лишь закрепляет структуру производства, в условиях которой процесс обнищания мелких производителей приобретает все более масштабный характер.

III. Богатство в сельских районах Бразилии

20. История широкомасштабного сельскохозяйственного производства в Бразилии берет свое начало в 1502 году, когда король Португалии Дон Мануэл передал землю в аренду лесозаготовительному консорциуму под руководством Фернанду ди-Норонья.

21. По прошествии более 500 лет Бразилия является крупным и успешным производителем свыше 300 видов сельскохозяйственных культур, служащих сырьем для производства 350 видов товаров, которые направляются в 180 стран мира. Объем продукции агропромышленного комплекса в целом (вводимые ресурсы, сельское хозяйство, агропромышленность и система распределения) составил 188,1 млн. тонн зерна (2015/16 год), 26,2 млн. тонн мяса (2016 год), 38,9 млн. тонн фруктов (2014 год); и 35,2 млрд. литров молока (2014 год). В 2015 году выручка предприятий комплекса, на которых трудились 37 процентов работающих бразильцев, составила 181,3 млрд. долл. США, или 27 процентов валового внутреннего продукта⁴.

⁴ Embrapa, *Embrapa em Números* (Brasília, 2016). Можно ознакомиться по адресу: www.embrapa.br/documents/10180/1600893/Embrapa+em+N%C3%BAmeros/7624614b-ff8c-40c0-a87f-c9f00cd0a832.

22. Не менее впечатляющими являются показатели сельскохозяйственного сектора, о чем свидетельствует рост производства одних только зерновых: 45 млн. тонн в 1975 году, 58 млн. тонн в 1990 году и 187 млн. тонн в 2013 году. В 1990 году сальдо торговли сельскохозяйственной продукцией составило 7 млрд. долл. США, а к 2011 году оно увеличилось в десять раз до 73 млрд. долл. США. В 2013 году этот показатель достиг 83 млрд. долл. США. Как показывают данные прошлых лет, агропромышленный комплекс Бразилии демонстрировал рост в условиях стагнации и даже сокращения активности в других секторах экономики. Совокупное положительное сальдо торговли сельскохозяйственной продукцией за период с 1989 по 2013 год составило 797,1 млрд. долл. США по сравнению с совокупным дефицитом торговли промышленной продукцией и услугами в размере 417 млрд. долл. США⁵. При этом такой в целом положительный результат связан с деятельностью лишь нескольких тысяч человек — крупных бразильских землевладельцев.

23. Стратегии развития сельского хозяйства должны быть направлены на решение двух национальных задач. Первая задача состоит в том, чтобы улучшить жизнь населения изолированных районов и местностей, членов традиционных общин и сельских бедняков. Достичь этого можно путем организации и налаживания качественного образования, всеобщей и стабильной занятости и коммунального обслуживания, например надежного водоснабжения и канализации. Кроме того, в дополнение к реорганизации базовой инфраструктуры необходимо проводить политику социальной интеграции, включая формирование и практическое функционирование местных производственных объединений, интеграционных механизмов, центров профессионально-технического обучения и соответствующих технологий.

24. Вторая задача состоит в реформировании федеральной системы налогообложения путем создания соответствующего фонда. В нем будут аккумулироваться поступления от взимаемого штатами налога с оборота товаров и услуг и от налога на добавленную стоимость. Налоговые тяжбы в Бразилии сказываются на состоянии федерального бюджета и, как представляется, ведут к дальнейшему обнищанию малоимущего населения. Для решения этой проблемы может потребоваться создание национального фонда развития регионов, в котором будут накапливаться поступления от взимаемых штатами вышеуказанных налогов и средства которого могут использоваться для помощи в первую очередь беднейшим регионам. Предоставление этому национальному фонду развития регионов на основании статьи 9 Дополнительного закона № 101 (Закон «О финансовой ответственности» 2000 года) полномочий самостоятельно распоряжаться средствами позволило бы ему, действуя с учетом специфики регионов, в значительной степени решить проблему структурной нищеты в течение жизни одного поколения. Для этого потребуется принять соответствующий национальный закон (как это предусмотрено в пункте 2 статьи 9 Дополнительного закона) и создать надежную прозрачную и подотчетную национальную систему управления и администрации.

⁵ Agrostat, Estatísticas de Comercio Exterior do Agronegócio Brasileiro.

Сельскохозяйственная «Кремниевая долина» Бразилии

25. С богатством и нищетой связаны одновременно и проблема сельских районов Бразилии, и ее решение. Сельские районы страны относятся к ведению Бразильской корпорации сельскохозяйственных исследований (ЭМБРАПА) — государственной компании, которая была создана в 1973 году для содействия модернизации в сельской местности путем создания условий для устойчивого развития сельского хозяйства за счет формирования, адаптации и передачи знаний и технологий. С созданием ЭМБРАПА был запущен непрерывный процесс форсированных технологических и организационных преобразований, который позволил сельским производителям приобрести ранее отсутствовавшие у них навыки и создал условия для коммерческой экспансии бразильских сельскохозяйственных производителей в последующие годы.

26. Сельское хозяйство имеет основополагающее значение для мира, население которого к 2050 году увеличится на 2,3 миллиарда человек (с 7 миллиардов на данный момент до 9,3 миллиарда), что потребует увеличить объем производства продовольствия. Такое увеличение численности населения потребует от ЭМБРАПА и других аналогичных организаций увеличить объем сельскохозяйственного производства на 70 процентов в развитых странах и на 100 процентов в развивающихся странах, а также увеличить предложение сельскохозяйственных культур для производства биотоплива.

27. Деятельность ЭМБРАПА способствовала заметному увеличению сельскохозяйственного производства, что оказало значительное влияние на жизнь и структуру потребления бразильцев. По данным Фонда «Институт экономических исследований», за период с 1975 по 2007 год стоимость продуктов питания в богатейшем штате страны Сан-Паулу снизилась на пять процентов (и с тех пор не меняется). Объем производства бобовых в Бразилии вырос с 2,23 млн. тонн в 1973 году до 2,7 млн. тонн в 2014 году. При этом посевные площади сократились с 3,8 млн. гектаров в 1973 году до 1,9 млн. гектаров в 2013 году, что указывает на рост урожайности на 131 процент. Все это позволяет утверждать, что благодаря деятельности ЭМБРАПА сформировалась новая структура продовольственного потребления и повысилась доступность основных продуктов питания для наиболее обездоленных групп населения.

28. Это явление окрестили «Кремниевой долиной» сельского хозяйства Бразилии, но это долина богачей, а не бедняков. В XXI веке актуальность и значимость подобных инноваций в сельском хозяйстве для решения проблем нищеты и голода будут возрастать. Вместе с тем контроль за источниками и характером расходов и сведение к минимуму ограничений и условий, которыми обставляется бюджетирование и финансовая деятельность предлагаемого национального фонда развития регионов, позволят добиться еще более высоких результатов.

Решение и проблема: Метуэнский договор и теория сравнительных преимуществ

29. Согласно Метуэнскому договору, заключенному в 1703 году, король Португалии обещал закупать по льготной цене весь текстиль, который Англия могла ему продать. Английский монарх в свою очередь разрешил ввозить порту-

гальские вина, взимая ввозную пошлину, которая была на треть ниже пошлины, что взималась с французских вин.

30. Благодаря этому договору сальдо баланса торговли Англии с Португалией улучшилось, развитие английской текстильной промышленности ускорилось, а зависимость страны от импорта вин из Франции — исторического соперника Англии — снизилась. Кроме того, заключение этого договора привело к тому, что золото, вывозившееся из бывшей португальской колонией Бразилии, не оседало в Португалии, а прямым путем направлялось в Англию для финансирования промышленной революции.

31. Англо-португальская торговля оказывала непосредственное воздействие на Бразилию, особенно после прибытия в 1808 году в Рио-де-Жанейро спасавшегося от вторжения Наполеона короля Португалии Дона Жуана с королевским двором. Для приобретения товаров и предметов роскоши, производившихся в период промышленной революции, в 1810 году Португалия ввела для всех участников Договора о торговле и мореплавании 15-процентную пошлину на товары, импортируемые в Бразилию из Соединенного Королевства. При этом португальские товары и товары из других стран облагались более высокими пошлинами в размере 16 процентов и 24 процентов соответственно⁶. Если не брать в расчет виноделие, то Португалия, а вместе с ней и Бразилия превратились в «экономическую колонию» Соединенного Королевства.

32. В соответствии с теорией, разработанной английским экономистом того времени Давидом Рикардо, экономический излишек от производства вина позволял Португалии закупать английские ткани. Представители научных, политических и академических кругов Бразилии неоднократно ссылались на этот простой пример, который иллюстрирует теории Метуэна и Рикардо и который во многих отношениях применим и к современной Бразилии. Так, чтобы ввезти тонну полупроводников (микросхем или кремниевого песка), Бразилия должна заплатить 350 000 долл. США. То есть для приобретения тонны микросхем Бразилии нужно продать 21 000 тонн железной руды или 1700 тонн соевых бобов. Применительно к более сложным технологическим областям, например космической промышленности, то Бразилии придется значительно увеличить объем продаж. Так, по словам бывшего министра науки и технологии Бразилии Роберто Амарала, чтобы только оплатить аренду ракеты-носителя для запуска спутников, стране нужно продать 258 000 тонн железной руды или 149 000 тонн соевых бобов.

33. В полном соответствии с теорией сравнительных преимуществ богатый агропромышленный сектор никогда не перераспределял получаемые прибыли в пользу малоимущих. Вместе с тем для создания национального фонда развития регионов потребуется выделить всего 1,6 процента прибылей за 2015 год. Этого будет более чем достаточно для финансирования в течение пяти лет всех аспектов бразильского национального плана развития регионов, включая образование и профессиональную подготовку; науку, технику и инновационную де-

⁶ Carlos Gabriel Guimarães, “O Comittee de 1808 e a defesa dos interesses ingleses com a Corte no Brasil”, paper prepared for the XXIV Simpósio Nacional de História, Associação Nacional de História, São Leopoldo, 2007. Можно ознакомиться по адресу: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Carlos%20Gabriel%20Guimar%20E3es.pdf>.

тельность; инфраструктуру; развитие производства; и обеспечение доступности услуг.

IV. Переход к стратегии развития регионов как способ сокращения масштабов нищеты

34. До Второй мировой войны представления о развитии регионов либо касались только обустройства и размещения промышленных предприятий и сельскохозяйственной деятельности, либо были связаны с предоставлением услуг в рамках вертикального макрорегионального подхода, в котором центральное место отводилось городам.

35. Первый опыт подобного рода получил Советский Союз, где в 1920 году под руководством Ленина Государственная комиссия по электрификации России разработала государственный план электрификации для увеличения выплавки чугуна до 8,2 млн. тонн (с 4,2 млн. тонн в 1913 году), добычи угля до 62,3 млн. тонн (с 29,1 млн. тонн в 1913 году), мощности районных гидроэлектростанций до 1,75 млн. кВт (с 189 000 кВт в 1913 году) и объема валового промышленного производства на 180–200 процентов по сравнению с показателями 1913 года. План был рассчитан на 10–15 лет, и к 1935 году все плановые показатели были значительно перевыполнены⁷.

36. В 1928 году Государственная Комиссия СССР по планированию добавила в план региональный аспект. В то время была поставлена геополитическая задача освоения Сибири, определенные аналогии с которой прослеживаются в отношении проблем с Северо-восточным регионом и Амазонией, стоявших перед Бразилией примерно в то же время. Кризис 1929 года, результатом которого стала тяжелейшая экономическая депрессия прошлого века, послужил для других (особенно индустриальных) стран тревожным сигналом, заставившим их обратить внимание на необходимость устранения региональных диспропорций.

37. Более наглядным примером политики развития регионов служит создание в 1933 году (в период политики «Нового курса») правительством Соединенных Штатов Америки государственной корпорации с привлечением частного капитала под названием Управление ресурсами бассейна реки Теннесси. В целях развития этого региона площадью 105 000 квадратных километров, расположенного на территории семи штатов, предусматривались, в частности, регулирование паводкового стока, строительство плотин гидроэлектростанций, расширение фарватера в бассейне реки Теннесси, строительство объектов инфраструктуры, в том числе ирригационных систем, развитие и модернизация промышленности, развитие городов, создание обслуживающих структур, проведение природоохранных мероприятий в сельской местности и санитарно-эпидемиологических мероприятий (в то время свыше 30 процентов местного населения страдали от малярии). Благодаря работе Управления ресурсами бассейна реки Теннесси был определен круг практических мер и действий в рамках

⁷ Academia de Ciências da Rússia. *Manual de Economia Política*, chap. XXI (1959). Можно ознакомиться по адресу: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/manual/21.htm>.

модели планирования развития заведомо неблагополучного региона, потенциал развития которого был связан с его обеспеченностью природными ресурсами⁸.

38. Не менее важным примером разработки инструмента реализации планов развития регионов является создание в 1950 году в Италии «Кассы Юга» — системы налоговых стимулов, призванных снизить стоимость доступа к капиталу и производству. Подобные финансовые меры впоследствии применялись и в других странах, в том числе в Бразилии, где в 1959 году было создано Главное управление по развитию Северо-восточного региона и введена система налоговых стимулов для индустриализации Северо-восточного региона.

39. В конце 1940-х годов во избежание экономических и социальных проблем в городах вследствие высокого уровня урбанизации Франция начала проводить масштабную политику промышленной децентрализации и территориальной реорганизации. Эта политика была направлена на сокращение численности жителей Парижа и повторное заселение сельских районов страны. Для этого использовались такие инструменты политики, как целевые инвестиции государственных предприятий в отдельные регионы и широкомасштабная и многоплановая программа развития инфраструктуры.

40. С вышеперечисленными проблемами столкнулись и страны Латинской Америки в целом, в связи с чем был реализован ряд планов и стратегий развития регионов, например, программы развития приграничных районов и бассейнов рек в Аргентине (в Патагонии) и в Мексике. В Венесуэле осуществлялась программа развития региона с центром в городе Сьюдад-Гуаяна в месте слияния рек Карони и Ориноко, призванная превратить регион в узел городского и промышленного развития, в том числе путем строительства плотины гидроэлектростанции, металлургического комбината и нового города. В опубликованной в 1972 году работе Вальтера Штора, посвященной вопросам развития регионов в Латинской Америке, приводится список из еще 72 планов и программ развития регионов стран Латинской Америки⁹.

41. В Бразилии, где Северо-восточный регион с его полузасушливым климатом периодически страдает от засух, а в Амазонии сохраняется небезопасная обстановка из-за наличия постоянных угроз, связанных с демаркацией, защитой и заселением территории, с конца XIX века развитие регионов стало предметом постоянной заботы. Для решения проблем с учетом региональной специфики был создан целый ряд государственных учреждений, в работе которых особое внимание уделялось поиску подходящих с культурной точки зрения решений, которые бы позволили разрешить хронические проблемы Северо-восточного региона, порождаемые засухой и нищетой.

42. Так, Императорская комиссия 1877 года приступила к осуществлению планов национальной интеграции и развитию регионов, направленных на решение проблемы засухи в первую очередь в Северо-восточном регионе, где

⁸ Andrey Minin Martin and Leonardo Dallacqua de Carvalho. “Entre a doença e progresso: considerações sobre o Tennessee Valley Authority e o controle da malária (1933-1948)”, *Dimensões*, vol. 34, pp. 280-306 (2015). Можно ознакомиться по адресу: www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/download/11119/7766.

⁹ Walter Sthor, *El Desarrollo Regional en América Latina: Experiencias y Perspectivas* (Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1972).

проживала самая большая часть бедного населения. Было предложено, среди прочего, развивать транспортную инфраструктуру, строить плотины и изменить русло реки Сан-Франсиску. Создание в 1889 году Бразильской Республики не позволило Комиссии реализовать эти планы. Кроме того, в связи с возникшими в Амазонии возможностями трудоустройства в отрасли добычи каучука, который стал новым экспортным товаром, в регион переселились или были переселены приблизительно 500 000 человек, что стало беспрецедентным в истории Бразилии событием¹⁰.

43. В 1904 году для анализа последствий засухи в Северо-Восточном регионе, в частности в штатах Сеара и Риу-Гранди-ду-Норти, а также для рассмотрения возможных решений был учрежден ряд комиссий. В том же году была создана Инспекция по борьбе с засухой. В 1906 году она была преобразована в Федеральную инспекцию по борьбе с засухой, а в 1945 году — в Национальный департамент по борьбе с засухой — орган, связанный с Министерством национальной интеграции.

44. Благодаря отчислениям, предусмотренным в законах о бюджете, в созданный в 1920 году специальный фонд для финансирования ирригационных работ на пахотных землях в Северо-восточном регионе Бразилии было перечислено 2 процента средств федерального бюджета. После принятия Конституции 1923 года в бюджет были добавлены другие статьи расходов, в связи с чем на борьбу с засухой стало выделяться 4 процента средств федерального бюджета.

45. В 1945 году на основе опыта работы Управления ресурсами бассейна Теннесси была создана Гидроэлектрическая компания реки Сан-Франсиску. Эта компания, связанная с Министерством энергетики, существует и по сей день. После принятия Конституции 1946 года в бюджет были включены другие статьи, связанные с развитием Северо-восточного региона.

46. В связи с включением в бюджет целого ряда статей, предназначенных для разрешения основной проблемы в Северо-восточном регионе, в 1948 году в рамках Министерства национальной интеграции была учреждена Комиссия по развитию долины реки Сан-Франсиску, которая сейчас известна как Компания по развитию долин рек Сан-Франсиску и Парнаиба. В 1951 году был учрежден Северо-восточный банк Бразилии.

47. Вместе с тем можно считать, что в совокупности эти учреждения действуют в рамках устаревшей системы развития регионов с применением методов нисходящего планирования, обособленно друг от друга и без учета всего спектра причин сохранения нищеты. Это объясняется тем, что в качестве основы для своей работы они придерживаются макрорегионального подхода. Они также отдают предпочтение внешним мерам, например крупным инвестициям, не сопровождающимся общественным контролем.

¹⁰ Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, chap. XXIII (São Paulo, Companhia Editora Nacional, 2005). Можно ознакомиться по адресу: www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20-%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Econ%C3%B4mica%20do%20Brasil.pdf.

48. Современная модель развития регионов требует применения методов восходящего планирования и разноуровневых подходов общенационального характера, охватывающих как анализ и изучение местных возможностей, так и привлечение общественности и расширение прав и возможностей местных субъектов в деле осуществления стратегий и освоения инвестиций и учитывающих необходимость анализа и использования такого ценного актива, как местное многообразие. Предлагаемый в данном документе подход к проведению национальной политики развития регионов представляет собой один из возможных путей, проложенный с учетом политики, которая уже реализуется в других странах. Такой подход позволит избежать типичных проблем, связанных с нищетой в любой стране, включая ограниченные возможности для личного и профессионального развития, которые в основном вызваны отсутствием доступа к качественному образованию, здравоохранению и занятости, что порождает миграцию в регионы, которые считаются более динамичными.

49. Национальный план развития регионов представляет собой попытку преодолеть эти трудности для достижения цели искоренения нищеты. Дополнительная трудность заключается в достижении политического консенсуса, который сможет привести к разработке федеративного пакта, благодаря которому такая политика получит приоритет по отношению к другим секторальным стратегиям и политическим мерам. В отсутствие такого политического и институционального консенсуса предпринятая в 2003 году Министерством национальной интеграции Бразилии (ранее Министерство внутренних дел) попытка привести в исполнение первый национальный план развития регионов, как представляется, дала лишь ограниченные результаты¹¹.

50. Очевидно, что успех усилий по возобновлению планирования и разработки региональной политики в Бразилии в рамках нового и современного подхода был ограничен. Фактически так и не удалось достичь главных целей этого подхода, которые заключались в кардинальном изменении траектории неравномерного развития регионов и изучении внутренних возможностей отличающихся разнообразием регионов Бразилии. Как отмечалось ранее, до сих пор одним из возможных основополагающих элементов является создание, обеспечение бюджетными средствами и наполнение деньгами национального фонда развития регионов для учета, в частности, следующих аспектов:

- а) национальный охват. Поскольку особенности макрорегионов больше не отражают типичные черты Бразилии в целом, для обеспечения национального охвата требуется не только принятие мер в различных географических зонах, но и проведение межрегиональной политики на всей территории страны;
- б) эффективные учреждения по развитию регионов. В прошлом институциональная слабость таких учреждений была обусловлена такими причинами, как неконтролируемая коррупция;
- в) сквозной подход к развитию регионов. Это потребует увязки региональных стратегий с действиями федеральных правительственных учреждений

¹¹ Brazil, Ministry of National Integration, I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Documento de Referência (Brasília, 2012). Можно ознакомиться по адресу: www.mi.gov.br/c/documentlibrary/getfile?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157.

в различных секторах в партнерстве с частным сектором и гражданским обществом.

51. Что касается организации государственных учреждений, которые будут участвовать в реализации национального плана развития регионов, то предлагается выделить три уровня координации — федеральный, макрорегиональный и субрегиональный:

а) на федеральном уровне создается Палата по национальной интеграции и политике развития регионов и Федеративный координационный комитет;

б) на макрорегиональном уровне и, в частности, в Северном, Северо-восточном и Центральном-западном регионах основное внимание уделяется важности разработки стратегических планов развития, а также возможному воссозданию трех главных управлений, которые будут отвечать за координацию действий в соответствующих областях; и

с) на субрегиональном уровне в приоритетных областях форумами и занимающимися вопросами развития учреждениями принимаются меры реагирования для координации и увязки программ в области управления Министерства национальной интеграции.

52. Первый национальный план регионального развития пусть и привел к весьма ограниченным результатам, имел важное значение, поскольку представлял собой первый шаг на национальном уровне по осуществлению национальной политики по развитию регионов, который был сделан параллельно с обсуждением парадигм перевода развития на региональный уровень. Вместе с тем на осуществлении первого национального плана негативно сказались четыре основных фактора, а именно а) отсутствие соответствующего фонда, б) отсутствие механизма координации на национальном уровне, с) отсутствие надлежащей нормативно-правовой базы и не в последнюю очередь d) недостаточный объем бюджетных ассигнований. Без достаточного объема средств никакая политика не может увенчаться успехом.

53. Учитывая эту неудачу, Министерство национальной интеграции взяло на себя руководство осуществлением второго национального плана регионального развития и организовало обсуждения при содействии технических специалистов и экспертов из государственного и частного секторов, которые состоялись в период 2012–2013 годов. Упомянутые эксперты приняли участие в первой Национальной конференции по развитию регионов, которая включала в себя проведение дискуссий в 27 штатах и пяти макрорегионах Бразилии.

54. Принятые по итогам Конференции решения были отражены в законопроекте¹², разработанном тогдашним Министром национальной интеграции. В настоящее время этот законопроект находится на рассмотрении в Национальном конгрессе. Как указано во втором национальном плане развития регионов, в этом законопроекте предлагается осуществить стратегии, направленные на более сбалансированное развитие территорий и уважение и изучение многообразия страны при одновременном содействии интеграции и достижению соци-

¹² Brazil. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Projeto de Lei do Senado No. 375 (2015). Можно ознакомиться по адресу: www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=169159&tp=1.

ально-экономической и территориальной сплоченности. Это находит отражение в двух целях, которые заключаются в том, чтобы:

a) следовать по пути устранения межрегионального и внутрирегионального неравенства с учетом внутренних ресурсов и культурных, социальных, экономических и экологических особенностей;

b) создать условия для более справедливого и сбалансированного доступа к общественным благам и услугам в Бразилии, а также для сокращения неравенства, связанного с местом рождения некоторых лиц.

55. В качестве общего руководящего принципа во втором национальном плане развития регионов ставятся следующие цели:

a) определить структуру национальной системы развития регионов;

b) учредить национальный фонд развития регионов;

c) сосредоточить внимание на региональном аспекте основных направлений политики и планов федерального правительства, которые затрагивают конкретные территории, приняв национальный план развития регионов за магистральное направление работы;

d) рассматривать многообразие в качестве одного из главных преимуществ развития территорий и регионов, опираясь на выявление и использование новых возможностей и обладающих потенциалом областей;

e) обеспечить сочетание принципов равенства и конкурентоспособности в рамках стратегий производственного развития регионов и территорий;

f) поощрять инновационную деятельность, развитие технологий и экологизацию хозяйственной деятельности, которые являются движущей силой будущего;

g) повысить гибкость критериев предоставления финансовых и налоговых льгот национальному фонду развития регионов путем объединения различных фондов развития регионов с другими бюджетно-финансовыми инструментами;

h) заключить соглашения с правительством об установлении целевых показателей во всех областях и с организациями гражданского общества в таких областях, как инфраструктура, образование, подготовка кадров и укрепление региональных, государственных и местных систем инновационной деятельности, а также предоставление всеобщего доступа к основным государственным услугам;

i) использовать информационные системы и системы мониторинга для непрерывного анализа положения дел.

56. Чтобы избежать повторения того, что произошло в связи с осуществлением первого национального плана развития регионов, необходимо принять ряд политико-административных решений, а именно:

a) создать национальный фонд развития регионов;

b) организационно оформить национальную систему развития регионов;

с) принять обычное законодательство, обеспечивающее необходимую нормативно-правовую базу для проведения государственными учреждениями государственной политики во всех ее аспектах;

д) включить соответствующую специальную главу в закон о бюджете страны.

V. Заключение

57. С одной стороны, в Бразилии обширными участками земли, которые подвергаются высокомеханизированной обработке, владеет весьма небольшое число состоятельных производителей, вкладывающих огромные средства в исследования, науку, технику и кредитование. С другой стороны, миллионы мелких фермеров живут в условиях крайней нищеты, в основном в Северо-восточном (полузасушливом) регионе страны. Они возделывают небольшие участки земли и имеют ограниченный доступ к технической помощи, семенному фонду и инновациям в области обработки и производства. Они также не имеют доступа к механизмам кредитования на селе и зависят в основном от сохраняющихся выплат, таких как семейные пособия.

58. Реалистичное решение заключается в том, чтобы использовать деятельность ЭМБРАПА — крупнейшей в мире агропромышленной исследовательской компании — для улучшения условий жизни беднейших слоев населения. Вместе с тем добиться этого так и не удалось, и ее работа лишь сыграла на руку богатым землевладельцам страны. Такая ситуация сложилась по вине не только ЭМБРАПА. Причиной этого также стало отсутствие координации и других инвестиционных стратегий, которые способствовали бы повышению устойчивости к потрясениям отдаленных бедных районов и территорий, население которых никогда не имело доступа даже к минимально необходимому объему образования, санитарии и средств для борьбы со стихийными бедствиями.

59. Для устранения таких структурных диспропорций автор указывает на возможность проведения политики развития регионов, как это было сделано в других частях мира, где такая политика уже дала удовлетворительные результаты в борьбе с нищетой. В 2011 году Министерство национальной интеграции выступило с идеей организовать дискуссию по этой теме, проведением которой оно же и занималось. В настоящее время текст предлагаемой стратегии рассматривается в Национальном конгрессе в связи с вопросом об осуществлении второго национального плана развития регионов, необходимость в котором возникла в связи с неспособностью реализовать первый план такого рода, о чем говорилось выше.

60. Вскоре, как только национальный план развития регионов будет утвержден в законодательном порядке и обеспечен бюджетными ресурсами, он сможет избавить жителей сельских районов Бразилии от огромных страданий. Для этого потребуется выработать соответствующую нормативно-правовую базу на основе совместных усилий федеральных, региональных и местных органов планирования и исполнительной власти, в том числе в сотрудничестве с ЭМБРАПА.

61. Для перевода нормативно-правовой базы, определяющей развитие регионов как одно из направлений национальной политики в Бразилии, в практическую плоскость потребуется создать национальный фонд развития регионов и национальную систему развития регионов. Это, среди прочего, должно быть сделано с целью:

а) определить целевые показатели и диапазоны для уменьшения межрегиональных и внутрирегиональных диспропорций в плане качества образования с учетом перекосов в возрасте и составе учащихся разных классов и показателей отсева учащихся из начальных школ, а также объем инвестиций и усилий, необходимых для достижения согласованных целей;

б) укрепить региональные системы и инновационную деятельность на государственном и местном уровне с учетом соответствующих технологий, навыков и возможностей местного населения, и соображений социальной интеграции, устойчивого развития и охраны окружающей среды;

с) включить в национальный план первоочередные меры, которые требуется принять в деле создания полицентричной сети городов и в соответствии с прописанными в плане руководящими принципами продуктивной интеграции;

д) поощрять развитие производства путем выявления и использования возможностей и потенциала местных и региональных органов власти;

е) создать региональную программу для проведения политики обеспечения всеобщего доступа к базовым государственным услугам на основе критерия неразвитости;

ф) разработать стратегию поддержки для поощрения поступательного развития муниципальных образований в Бразилии, согласующейся со стратегией создания сети городов, и содействовать усилиям по укреплению новых городских центров.

62. Реализация вышеупомянутого решения могла бы содействовать распространению моделей для выполнения первоочередной и основной задачи Повестки дня на период до 2030 года в этом полузасушливом регионе Бразилии.