

УДК 332.36

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ПРЕОДОЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДЕПРЕССИИ

Радковская Е.В.

*ФГБОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург,
e-mail: rev_urgeu@mail.ru*

В статье анализируются исторические подходы к реализации антидепрессивной политики в трех странах – Великобритании, Германии и США, с точки зрения как стратегического направления государственной политики, так и конкретных мер, предпринимаемых для выхода страны (или региона) из депрессивного, порой даже кризисного состояния. Делается вывод о невозможности выработки однотипных рекомендаций по проведению нейтрализующих мер на всех депрессивных территориях, поскольку в каждом случае варианты действий должны учитывать конкретные условия. Рассматриваются пути и методы преодоления депрессивных тенденций, применяемые в разных странах, которые основываются на исторически сложившихся предпосылках, культурных традициях и социально-экономическом потенциале регионов. Исследуются возможности применения, условия и содержание тех или иных методов преодоления депрессии, изменяющихся в различные периоды времени, подчиняясь не только местной, но и общемировой конъюнктуре. Показывается, что применяемый с учетом региональной специфики страны зарубежный опыт может быть весьма полезен для разработки собственных схем нивелирования депрессивного синдрома, особенно в условиях поиска путей преодоления последствий мирового экономического кризиса и определения перспективных путей развития страны, в частности, в сфере региональной экономики.

Ключевые слова: депрессивные территории, пути преодоления депрессии, меры, методы, зарубежный опыт, антидепрессивная политика

RETROSPECTIVE ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE OF OVERCOMING REGIONAL DEPRESSION

Radkovskaya E.V.

*Federal State Budget Higher Professional Educational Institution «Ural State University of Economics»,
Ekaterinburg, e-mail: rev_urgeu@mail.ru*

The article analyzes historical approaches to the implementation of antidepressive policies in three countries – the United Kingdom, Germany and the United States, from the point of view of both the strategic direction of state policy and specific measures taken to exit the country (or region) from a depressive, sometimes even crisis, state. It is concluded that it is impossible to develop the same type of recommendations on the conduct of neutralizing measures in all depressed areas, since in each case the options for action should take into account specific conditions. The ways and methods of overcoming depressive tendencies applied in different countries, which are based on historically established preconditions, cultural traditions and the socio-economic potential of the regions, are considered. The possibilities of using, the conditions and the content of certain methods of overcoming depression, which are changing in different periods of time, are being investigated, submitting not only to the local, but also to the global situation. It is shown that foreign experience applied with regard to the regional specifics of a country can be very useful for developing own schemes of leveling a depressive syndrome, especially in the context of finding ways to overcome the effects of the global economic crisis and identifying promising ways for the country, in particular, in the regional economy.

Keywords: depressive territories, ways to overcome depression, measures, methods, foreign experience, antidepressive policy

В данной работе проанализированы подходы к реализации антидепрессивной политики в трех странах – Великобритании, Германии и США, касаясь как стратегического направления государственной политики, так и конкретных мер, предпринимаемых для выхода страны (или региона) из депрессивного, порой даже кризисного состояния. Как нам кажется, несмотря на некоторую историчность данного исследования, рассматриваемый опыт может быть весьма полезен для нашей страны, особенно в условиях поиска путей преодоления последствий мирового экономического кризиса и определения перспективных путей развития страны, в частности, в сфере региональной экономики.

Цель исследования: анализ предпосылок, факторов и условий, способствующих возникновению депрессивной ситуации в различных специфических историческо-географических и социальных условиях, а также возможных выходов из нее, что необходимо для классификации, понимания и определения дальнейшей возможности применения подходов, используемых в разных странах для преодоления депрессивного синдрома.

Материалы и методы исследования

Методы, использующиеся при изучении путей преодоления региональной депрессии, обуславливаются спецификой предмета исследования – его

историчностью, специфичностью и уникальностью изучаемых объектов. Используя в качестве материала данные об антидепрессивной политике Великобритании, Германии и США, мы рассматриваем в историческом контексте пути и результаты борьбы с депрессией в этих странах, применяя методы общего и выборочного сравнительного анализа.

Результаты исследования и их обсуждение

Рассмотрим пути и методы проводимой антидепрессивной политики в каждой из трех интересующих нас стран.

Великобритания

Антидепрессивную, как и вообще региональную, политику в Великобритании проводило, прежде всего, британское правительство [1]. Начиная с 1930-х гг. применялись два подхода к решению проблем депрессивных регионов: неоклассический и неокейнсианский, делающие упор на прямо противоположные регуляторы регионального развития. Неоклассическая школа рассматривала региональные неравенства как временные состояния, сопутствующие «нормальному» экономическому росту, а рыночные механизмы – как универсальное средство их устранения. Неокейнсианцы же подчеркивали стихийную тенденцию углубления региональных диспропорций и считали самым эффективным инструментом программирующую деятельность государства. Неоклассическая теория нашла отражение в экономической доктрине консерваторов, неокейнсианская – в доктрине лейбористов. В реальной практике управления наблюдался сложный процесс взаимодействия этих двух концептуальных подходов, отражающих разные парадигмы антидепрессивной политики: первые предлагают жертвовать «будущим ради настоящего», вторые – «настоящим ради будущего».

Основными целями антидепрессивной региональной политики лейбористы, находившиеся у власти до конца 1970-х гг., провозглашали следующие: избежать сокращения населения в «непрощающих» регионах; обеспечить устойчивые темпы экономического роста; стимулировать структурные перемены в старопромышленных регионах; более полно использовать ресурсы и возможности отстающих территорий. Очевидно, что в депрессивных регионах социально стабилизирующие меры и требования структурной перестройки чаще всего взаимоисключаются, особенно в условиях дефицита государственного бюджета.

В 1940–1970-е гг. определились основные инструменты реализации британской региональной политики: финансовые меры,

стимулирующие размещение и рост производства в целенаправленно отобранных, прежде всего депрессивных, районах; инвестиционная деятельность государства по развитию транспорта, жилья, производственной и социальной инфраструктуры; меры «негативного» контроля за промышленным строительством в «процветающих» регионах. Приоритет отдавался задаче поддержания социальной стабильности в ущерб структурной перестройке экономики [2, с. 150–155]. Основные усилия и ресурсы шли на поддержание структурно устаревших производств «на плаву». В результате утрата парадигмы модернизации индустриальной структуры сделала проблемы Шотландии и других депрессивных регионов хроническими, а затратность британской региональной политики, «проедание» ее ресурсов старыми отраслями к концу 1970-х гг. определили общее индустриальное и научно-техническое отставание Великобритании от других развитых государств.

С приходом к власти консервативной партии во главе с М. Тэтчер кредо новой региональной парадигмы стало выражаться в том, что «региональная политика не должна определяться страхом долгосрочной массовой безработицы или городами, которые умирают». Определяющими стали свобода конкуренция экономических субъектов и идея активности малых фирм инновационного профиля. Рыночные силы сами способны определить судьбу регионов, и правительство не имеет права на долгосрочные масштабные акции [3]. Консерваторы «дали умереть» устаревшим промышленным структурам в депрессивных регионах. Новым приоритетом стал отказ от стремления государства «перераспределять» рост, занятость и доходы между регионами. Воплощалась парадигма свободной конкуренции экономических субъектов, активности малых инновационных фирм, развития рынка как регулятора экономики. Результатом такой политики стало то, что, выдержав давление высокой безработицы в базовых отраслях депрессивных регионов, правительство способствовало созданию элементов долгосрочной экономической динамики, адекватной мировым тенденциям.

Подытоживая, можно сказать, что экономическая депрессия в Шотландии, носящая структурный характер, явилась в известной степени индикатором общего неблагополучия британской экономики, отстававшей от стремительных изменений в мировом хозяйственном развитии. Региональная и, в частности, антидепрессивная политика Великобритании, в достаточно сильной

степени зависимость от политико-идеологических предпочтений правящих партий, опиралась попеременно на устоявшиеся воззрения двух теоретически противоположных полюсов – кейнсианскую модель, ориентированную на широкомасштабное вмешательство государства в экономику депрессивных регионов, и неоклассическую, утверждающую, что лучшим регулятором региональной экономики является рынок.

Германия

Формирование и развитие антидепрессивной политики в Западной Германии происходило в специфических условиях поверженной индустриальной державы, динамично возрождающейся на основе неолиберального «экономического чуда».

До середины 1960-х гг. государство допускало лишь эпизодическое вмешательство в экономику, главным образом с целью поддержки возрождающихся традиционных отраслей. Начало применения регионального подхода пришлось на экономический кризис 1966–1967 гг. В связи с резким спадом в угольной промышленности в систему антициклических мер начали внедряться элементы структурной политики. Главным объектом антидепрессивной политики был Рур – ведущий индустриальный регион Германии.

Основной причиной проявления экономической депрессии стало вытеснение угля с рынка топливно-энергетических ресурсов, что сразу ударило по сложившейся региональной модели занятости. Правительство отреагировало энергичным вмешательством в экономику, несмотря на традиционную приверженность самоуправляемой модели рыночного хозяйства.

Кризис 1966–1967 гг. ознаменовал радикальную смену неолиберальной доктрины некейнсианской идеологией государственного регулирования. Вследствие нового подхода ускоренная диверсификация экономики Рура была приостановлена. В качестве антидепрессивных мер была предпринята серия «фланкированных» мероприятий, которые должны были нейтрализовать ухудшение на рынке сбыта угля, поддерживая его конкурентоспособность, и сдерживать темпы роста безработицы. С 1966 г. была внедрена систематическая финансовая поддержка – фактически дотационный механизм – со стороны государства: социальные выплаты и инициативы по искусственному поддержанию стабильных условий работы отрасли. В целом эта политика оказывалась дорогостоящей и малоэффективной. Дополнительным осложняющим фактором являлась тенденция

преуменьшать масштабы кризиса и не признавать, что угольный кризис приобретает черты структурного. В результате правительство преимущественно сконцентрировалось на задаче «пассивного санирования» крупнейшей убыточной отрасли. Как отмечает западногерманский исследователь-политик У. Бохум, «государственная политика оставалась при этом связанной сиюминутной существующей структурой, она сосредоточилась в рамках текущих условий экономического процесса» [4].

Проводником некейнсианских методов регулирования экономики с конца 1960-х гг. стало новое социал-демократическое правительство ФРГ. Смысл новых регионально-экономических методов заключался в оптимизации региональной структуры хозяйства – в стремлении мобилизовать слабо используемые факторы производства. Такой подход можно было охарактеризовать как осторожный, даже консервативный.

Кризис угледобывающей отрасли привел к кризису технологически связанной с ней металлургической промышленности. Для поддержки металлургии Рура государство организовало финансовую поддержку модернизации устаревших производственных мощностей и схем размещения предприятий, а также стимулировало инвестиционный процесс в отрасли, результатом чего стало усиление процессов концентрации производства в отрасли.

В 1970-е гг., после короткого периода стабилизации, разразился новый экономический кризис, усиленный взлетом цен на нефть. У. Бохум оценивает структурные последствия кризиса 1974–1975 гг. как «крушение второй индустриальной опоры Рура» – железодобывающей и сталелитейной промышленности [4]. Результатом предпринятых государством мер поощрительной опеки стало сохранение общей тенденции снижения в динамике отрасли. Однако в ФРГ такая антидепрессивная политика 1960–1970-х гг. заслужила уничтожающую критику, поскольку по факту правительственные дотации поддерживали технологически устаревшие отрасли и предприятия, обеспечивающие высокую занятость за счет низкой производительности труда. Это вело к консервации традиционной структуры экономики и в перспективе блокировало возможность структурных сдвигов к новым отраслям.

Как следствие, на рубеже 1970–1980-х гг. произошел пересмотр доминантной концепции антидепрессивной региональной политики. Приоритет стал отдаваться стимулированию индустриальных иннова-

ций. В отличие от других европейских государств, в ФРГ не разрабатывались индустриальные программы, охватывающие всю страну. Региональная политика проводилась в основном через земельные правительства и органы местного самоуправления. В 1970–1980-х гг. доля местных бюджетов в доходах госбюджета заметно возросла, а доля федерального – сократилась. Основными направлениями действий стали: стимулирование инновационных индустриальных фирм; делегирование ряда финансовых инструментов на региональный и местный уровни; принятие целевых программ (в частности, «Программа развития Рура на 1980–1984 гг.»); активизация природоохранной политики [5, с. 19–23].

Характеризуя антидепрессивную политику ФРГ в рассматриваемом периоде, отметим, что принятие пути полной санации превратило смену антидепрессивной парадигмы в условиях Рура в проблему высшего уровня сложности. Доминирующая тяжелая индустрия десятилетиями «выдавливала» инновационные отрасли из региона, в результате сложившаяся ситуация «структурного равновесия» препятствовала росту инноваций. Новое развитие в этих условиях было возможно лишь путем вытеснения старых производств и травматического сокращения занятости. «Новый средний путь» в региональной политике Германии предлагал сохранение наиболее ценных элементов традиционного технологического опыта при общей интенсификации инновационных процессов в экономике Рура. Начал превалировать подход, предусматривающий довольно умеренные темпы и долгосрочный характер структурных преобразований, обеспечивающих в перспективе образование в регионе прогрессивного «открытого» сектора, сосредоточивающего высокотехнологичные и наукоемкие производства угольно-энергетической и сталелитейной промышленности. При этом экологически «грязные» и рутинные подотрасли перемещались в менее развитые регионы и страны.

США

Вся история становления антидепрессивной политики в США может рассматриваться как последовательное развитие уникального общественного эксперимента по созданию совершенной системы федеральных и региональных учреждений, обеспечивающей эффективное разрешение региональных противоречий.

Первые специфически региональные мероприятия стали проводиться в США в начале XX века. При этом их подход был

ориентирован в большей мере не на конкуренцию неоклассического и неокейнсианского подходов, а на прагматические соображения. Государственное вмешательство в экономику имело строго дозированный характер, эффективно действовала система «сдержек и противовесов», довольно четко были разведены функции рынка и государства. Главная функция государства состояла в координации различных видов деятельности региона, в сбалансировании интересов различных партнеров для достижения максимального эффекта. Важнейшим выводом стало то, что институциональный механизм регионального управления, должен обладать реальной (в том числе юридической) властью и гибким механизмом саморазвития и адаптации к происходящим изменениям [6, с. 38–41].

Главным объектом антидепрессивной политики США тех лет стали Аппалачи. Федеральная финансовая помощь Аппалачам шла по нескольким перспективным направлениям, а конкретные антидепрессивные меры варьировались в разные периоды [7, с. 37–41].

В 1910–1920-е гг. была утверждена федеральная программа по мелиорации и расширению продуктивных сельскохозяйственных земель региона, осуществлялась государственная покупка земель в бассейнах рек и организация там национальных парков – для спасения лесов, было создано Государственное управление шоссейных дорог – для преодоления географической изоляции региона. Большинство правительственных программ реализовывалось с обязательным финансовым участием штатов и округов. Ни один элемент региональной политики не санкционировался сверху, если он не встречал поддержки снизу. Этот принцип стал наиболее ценным приобретением американской политики регионального планирования.

В 1930-е гг., вследствие Великой Депрессии 1929–1933 гг., из-за спада в традиционных отраслях и роста безработицы большая часть региональных программ была свернута, а государство сконцентрировалось на решении проблем занятости. Важное значение в этот период имело конституирование региональной политики в США в качестве устойчивой функции госаппарата. В качестве конкретных мер, принимаемых в этот период, можно отметить организацию крупномасштабных общественных работ и реализацию первой многоцелевой региональной программы – «Программы долины Теннесси».

В 1940–1960-е гг. была предпринята серия законодательных инициатив по раз-

работке целевых программ борьбы с социально-экономической депрессией. Конкретными мерами этого периода стали: федеральные пособия по безработице и организации миграций избыточного труда, программы по переобучению; привлечение в депрессивные районы новых фирм; пакет льгот для депрессивных районов, стимулирующих структурные сдвиги; учреждение федерального агентства для руководства региональной политикой в депрессивных регионах; законодательное закрепление подходов к финансированию депрессивных регионов; комбинирование городов с отсталыми хинтерландами; государственное финансирование строго отобранных «стратегических центров роста» (адаптация теории «полюсов роста» Ф. Перру); создание трехуровневой системы регионального управления; учреждение Президентской Аппалачской региональной комиссии – автономного федерально-штатного агентства развития; развертывание широкого дорожного строительства; решение экологических проблем. Достигнутые результаты были весьма значительными. Строительство хайвеев стало решающим элементом программы выведения Аппалачей из депрессивного состояния.

За 1965–1981 гг. на социальные нужды региона было затрачено более 2 млрд долл. и создано более 13 тысяч проектов социального развития. Большое внимание было уделено созданию в регионе местных исследовательских, планирующих и административных служб, центров технической помощи, центров развития искусств и ремесел.

В заключение отметим, что Аппалачская региональная программа – модель стратегии, рассчитанной в большей степени на эволюционные, а не на революционные методы преодоления социально-экономической депрессии. При таком подходе антидепресссионная политика не предполагает динамичных «прорывов» в отдельных сферах региональной экономики и, скорее, рассчитана на медленный поступательный процесс структурных изменений, обеспечиваемый безусловным приоритетом комплексного развития территории и сохранением всех сколько-нибудь ценных элементов предшествующего опыта. В этом смысле аппалачская модель представляет собой редчайший случай в практике регионального управления, когда за счет широкого фронтального охвата проблем удавалось поддерживать искусно выверенный баланс

разнонаправленных путей и методов преодоления депрессии.

Заключение

Антидепресссионная политика – как самостоятельный компонент экономической стратегии – в каждой из рассмотренных стран формировалась под влиянием специфической природы социально-экономической депрессии конкретного государства. Учет масштабов депрессии и ее последствий для экономики обусловил разнообразие национальных вариантов антидепресссионной политики. Поэтому невозможно дать однотипные и точные рекомендации по проведению нейтрализующих мер на всех депрессивных территориях [8, с. 506–510]. В каждом случае варианты действий должны учитывать конкретные условия в системах отношений собственности, отраслевой и географической структуре производства, глубине и способах воздействия государства на экономику, соотношении уровней управления, политико-институциональных механизмах согласования интересов и т.д. Однако выявленные на основе изучения опыта других стран закономерности возникновения и развития депрессии, предпосылки и факторы депрессивности, а также возможные методы ликвидации ее последствий могут оказать неоценимую помощь в разработке системы мер, направленных на формирование российской антидепресссионной региональной политики.

Список литературы

1. Алексеев В.В., Зубков К.И., Килин А.П., Широков В.В. Зарубежный опыт антидепресссионной региональной политики. Екатеринбург: Наука, УрО РАН, 1992. 96 с.
2. Прядкина Н.Н. Зарубежный опыт управления социально-экономическим развитием территорий // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 8. С. 150–155.
3. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.
4. Bochum U. Industrie und Region. Okonomischer und sozialer Strukturwandel im Ruhrgebiet. Frankfurt a.M.: Kreile, Integration, 1984. P. 250.
5. Емельянов Е.В., Аксенов П.А. Региональная политика европейских государств // Вопросы новой экономики. 2011. № 3. С. 19–23.
6. Хомерики Н.Б. Отечественный и зарубежный опыт развития региональной политики // Вопросы экономики и права. 2011. № 9. С. 38–41.
7. Погосян Т.В. Зарубежный опыт программно-целевого планирования на федеральном уровне // Вестник университета. 2015. № 2. С. 37–41.
8. Мансуров П.М., Мансурова Г.И. Депрессивный регион: сущность, критерии отнесения, основные проблемы // Фундаментальные исследования. 2012. № 6–2. С. 506–510.