Для цитирования: Жоров Е. А. Региональная экономическая политика Великобритании: тэтчеристский поворот // Социум и власть. 2018. № 2 (70). С. 42–47.

УДК 323 + 338.2 + 94

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ТЭТЧЕРИСТСКИЙ ПОВОРОТ

Жоров Евгений Анатольевич,
Южно-Уральский государственный гуманитарно-педагогический университет,
декан исторического факультета,
кандидат исторических наук.
Российская Федерация, 454080, г. Челябинск,
пр-т Ленина, д. 69.
E-mail: zhorovea@cspu.ru

Аннотация
В статье на основе разноплановых данных рассматривается неолиберальный поворот в региональной экономической стратегии британских консерваторов, осуществленный в 1979–1990 гг. Анализируются ключевые программы регионального экономического развития, реализованные правительством Великобритании под руководством М. Тэтчер.

Ключевые понятия:
региональная политика,
субсидируемые районы,
внутригородские территории,
Маргарет Тэтчер,
Великобритания.

Около сорока лет назад начались глубокие изменения британской административной и экономической структуры. В период правления консерваторов во главе с М. Тэтчер (1979–1990 гг.) в Великобритании были реализованы несколько программ регионального и внутригородского развития, навсегда изменившие принципы и характер селективной поддержки экономической периферии страны в духе неолиберализма, представлявшего собой причудливую смесь науки с политической практикой, основой которой стали убеждения о могуществе рынков и принципиальной непотребности государственного вмешательства [2, с. 35–36]. И если сами неолиберальные подходы и ключевые результаты «тэтчеровского десятилетия» широко известны, то процесс выработки и мотивы реализации новой региональной политики все еще требуют дополнительного изучения.

Соединенное Королевство имеет давние традиции регионального управления. Причем сама региональная политика зачастую выступает в различных формах, приобретая очертания селективной экономической помощи субсидируемым районам (assisted areas) или программ внутригородского развития (inner cities). Кроме того, в структуру региональной политики входят меры по борьбе с безработицей и изменению деловой и промышленной инфраструктуры страны.

Анализ архивных документов [9–10; 12], парламентских дебатов [6] и мемуаров [4; 7–8] позволяет выделить два магистральных направления в региональной политике Великобритании периода тэтчеризма. К первому наряду с пересмотром границ субсидируемых районов может быть отнесено создание Городских зон предпринимательства (Enterprise Zones), освобождавшихся от любых видов административного контроля. Ко второму – процесс регенерации центральных районов больших городов (inner cities) – как правило, перенаселённых, бедных, отличающихся высоким уровнем преступности и безработицы. Ведущим направлением политики внутригородского развития в Великобритании стало учреждение так называемых Корпораций городского развития (Urban Development Corporations).

В течение многих лет, предшествовавших реформам британских консерваторов, правительство страны считало целью региональной политики оказание специальной помощи старопромышленным регионам с их специфическими проблемами. Начиная с 1934 года, когда был принят первый за-

кон, касающийся регионального развития (Special Areas Act), десятки миллиардов фунтов стерлингов были направлены на решение проблем депрессивных районов. И лейбористы, и консерваторы были едины. Тори особенно гордились созданными при них автомобильными и сталеплавильными заводами, развитой инфраструктурой в новых районах Шотландии, Уэльса, Мерсисайда (конурбация с центром в г. Ливерпуль, расположенная по берегам р. Мерси, создана в 1974 г., имеет статус графства-метрополии), Северо-Востока Англии и других [5]. Но правительство Тэтчер изменило традиции.

В основу новой политики легло убеждение об излишней расточительности и низкой эффективности регионального управления. Задачи ограничения регулирующей роли государства, резкого сокращения потребности местных органов власти в заемных средствах, расширения потребительских прав и предпринимательских свобод составили круг проблем, решения которых требовали неолиберальные воззрения тэтчеристов. Главным же представлялось применение строгого монетаристского подхода к государственным финансам (бюджетная дисциплина и сокращение расходов, в том числе на нужды регионального развития) и внедрение рыночных механизмов в сферу предоставления общественных услуг [2, с. 324–325].

Фактически консультации по планам регионального развития начались еще в 1976–1978 гг. Так, в докладе «Региональная политика – новый подход» утверждалось, что новые меры не должны повторять шаги, суть которых сводится к всеохватывающему централизованному контролю над процессом регионального развития. Напротив, сутью нововведений должно стать всемерное поощрение местной инициативы, придающей каждому субсидируемому району мотивацию на создание уравновешенной и динамичной промышленной базы [9, p. 1]. С этой целью предлагалось преобразовать существующие Управления по региональному промышленному развитию (Regional Industrial Development Boards) в Советы по региональному развитию (Regional Development Councils) с более независимыми и гибкими полномочиями. Обновленный орган регионального планирования получал право автономного использования целевых средств, осуществляющееся по согласованию между муниципалитетами, профсоюзами, другими общественными организациями и региональной бизнес элитой, представители которой должны составлять не менее 50 % от всех членов Совета [9, p. 2]. Преимущества такого подхода заключались в том, что создание Советов по региональному развитию не требовало существенных административных усилий: преобразуемые Управления имели достаточный опыт в вопросах регионального строительства и уже были интегрированы в структуры местных органов власти [9, p. 2]. Лейтмотивом же указанных предложений, несомненно, являлось стремление сократить прямые государственные инвестиции, направляемые на нужды регионов. Отмечалось, что необходимо в первую очередь сократить расходы на помощь в реализации капиталоемких проектов без вероятного альтернативного размещения или с незначительными результатами в плане повышения занятости [10, p. 1–2].

Интенции по сокращению расходов на нужды регионов сильно ударяли по престижу власти, особенно в депрессивных районах Шотландии и Уэльса. Ответственные министры на местах выражали обеспокоенность грядущим сокращением расходов в связи с высоким уровнем безработицы в национальных регионах и призывали к сохранению мер поддержки, закрепленных Законом о промышленности 1972 г. (Industry Act 1972), в том числе в форме грантов регионального развития (Regional Development Grants) и других форм селективной финансовой поддержки субсидируемых районов [12, p. 159–160]. Поэтому первое время экономить приходилось лишь на дотациях регионам с низкими уровнями безработицы [12, p. 158]. Вместе с тем, сохранение государственной поддержки и гарантий государственным предприятиям могло обернуться потерей 20–30 млн фунтов стерлингов в год на протяжении ряда лет. Частный сектор не был бы заинтересован в инвестициях до тех пор, пока правительство не согласует меры по повышению предпринимательской активности в условиях неравноправной конкуренции с государственными и муниципальными структурами, поддерживаемыми Лондоном [12, p. 146–147]. Ряд министров центрального правительства настаивали на принципиальном согласовании кабинетом министров параметров государственной программы регионального промышленного развития (сокращение ставок грантов и их полная отмена по истечении переходного периода, пересмотр карты субсидируемых правительством районов с производной экономией 40–50 млрд фунтов стерлингов в год, изменение пропорции населения, проживающего в регионах развития и др.) [12, p. 148–151]. Хотя даже Тэтчер признавала,

что подобные предложения излишне суровы [12, p. 123].

В конечном итоге Палате общин был представлен компромиссный, но довольно жесткий вариант реформы. Была сохранена трехуровневая система субсидируемых районов, включающая так называемые специальные районы развития (special development area), районы развития (development areas) и промежуточные районы (intermediate areas), а также существующие инструменты поддержки регионов с массовой безработицей [6, col. 1302].

В течение трехлетнего переходного периода площадь районов развития должна была сократиться таким образом, чтобы в них проживало не более 25 % занятого населения, что позволяло оказывать справедливую помощь наиболее нуждающимся регионам [6, col. 1302]. Некоторые из ранее существовавших районов развития понижались в статусе. Промежуточные районы (Манчестер, Блэкберн, Болтон, Кру, Уоррингтон, Галифакс, Лидс, Шеффилд) лишались помощи по истечении трех лет. Изменялся статус районов, жители которых совершали регулярные поездки на работу в большие города или агломерации (Travel to Work Area). Так, промежуточными становились 3 таких района на Юго-Западе Англии (Торби, Дартмут, Кингсбридж). Районами развития были объявлены Мексборо, Плимут, Рил, Ротерем и Уиган. Специальными районами развития становились Эр, Килманрок, Редрут, Рексем и часть Ларгса [6, col. 480w, 1302].

Что касается финансовой поддержки регионов развития, то она сохранялась в виде грантов, ставка которых варьировалась от 15 (регионы развития) до 22 % (специальные регионы развития) от общей суммы расходов на модернизацию конкретного производства. При этом для всех категорий регионов развития, кроме специальных, ставка была понижена, а минимальный размер субсидии, напротив, увеличен со 100 до 500 фунтов стерлингов на модернизацию машин и оборудования и с 1000 до 5000 фунтов на ремонт зданий [6, col. 1303].

В конечном итоге совокупный эффект от новой региональной политики позволял сэкономить более трети 609-миллионного бюджета на 1982–1983 фин. год [3, p. 95].

В практическом плане правительство Тэтчер, разрушая одну региональную политику, создавало другую, основанием для которой служили большая территориальная и отраслевая избирательность, а также ориентация на бизнес [1, с. 81]. Фактически тэтчеристы подменили региональную политику городской, сосредоточив ее в депрессивных, перенаселенных районах больших городов с низким уровнем жизни.

Уже в середине 1970-х годов было ясно, что так называемые «внутренние города» (Inner City) стремительно теряют население и рабочие места вследствие вывода из них промышленных предприятий. Между 1961 и 1971 годом они потеряли от 16 до 20 % своего населения. Лондон лишился 400 000 рабочих мест в обрабатывающей промышленности за период с 1961 по 1975 гг. [3, p. 130]. Следствием чего стала заметная депопуляция.

Придя к власти, консерваторы не отказались от программы помощи городам, сосредоточенным в депрессивных регионах страны, хотя и направили большее количество ресурсов в пригороды при одновременном сокращении общих расходов [3, p. 130]. Вдохновители городской программы считали, что ее целью должно стать создание достаточных условий для того, чтобы заставить людей остаться и инвестировать в развитие региона [4, p. 209].

Корпорации городского развития (КГР) должны были изменить облик старопромышленных районов в результате отчуждения у муниципалитетов заброшенных промышленных площадок (compulsory purchase) и строительства на их территории современных функциональных зданий с последующим развитием инфраструктуры. Данная идея являлась реальным подтверждением заявлений о необходимости активной и эффективной региональной политики, принимающей во внимание измененную ситуацию, при которой не имеет никакого смысла полагаться на стимулирующее передвижение фирм из одной части страны в другую, в то время как регион-донор лишается перспектив для роста [10, p. 1].

Несмотря на привлекательную логику, начальная стоимость реализации проекта могла оказаться довольно значительной, поэтому план создания КГР удалось реализовать только после личного одобрения Тэтчер, которая восприняла доводы о том, что речь идет о пустующих государственных землях, на территории которых действуют сплошь коммунистические Советы [4, p. 212–213]. К весне 1981 года были созданы две Корпорации – в Лондоне и Ливерпуле. Первая включала в себя 7 административных районов, в том числе два на южном берегу Темзы, и в общей сложности 5500 акров севернее реки; вторая распространялась на 1000 акров вдоль реки Мерси [4, p. 213]. Лондонская КГР, поставившая под

свой контроль заброшенные территории, расположенные всего в нескольких милях от Банка Англии, добилась значительных успехов, использовав 385 млн фунтов стерлингов государственных капиталовложений для привлечения более чем 3 млрд частных инвестиционных обязательств (investment commitments) [3, p. 134]. Ярчайшим примером деятельности столичной Корпорации явилось строительство крупного комплекса административных и жилых зданий с развитой инфраструктурой (Canary Wharf) в районе бывших доков и причалов в Ист-Энде. Сам же лондонский порт перевели в Тилбери, графство Эссекс.

В 1987–1988 годах появилась новая серия КГР в провинции – каменноугольном и железодобывающем районе Стаффордшира и Уорикшира, Тиссайде, Тайне и Уире, Бристоле, Лидсе, Манчестере, Шеффилде и в бухте Кардиффа. Все они были чрезвычайно эффективны в том, что касалось развития территории, однако воздействие на безработицу было весьма умеренным. По данным профессора Лондонского университета Питера Холла, большая часть рабочих мест являлась результатом другой новации правительства Тэтчер [3, p. 136].

В бюджетном послании 1980 г. канцлер Казначейства Дж. Хау анонсировал учреждение так называемых Городских зон предпринимательства, на 10 лет освобождавшихся от планового контроля со стороны правительственных органов и получавших льготы по уплате налогов. Являясь частью общих мер по повышению жизнеспособности британской экономики и программы по свертыванию государственного вмешательства и саморегулированию, такие зоны, представлявшие по замыслу устроителей некое подобие Гонконга в миниатюре, создавались во внутренних районах Лондона, Мидлэндса, на севере Англии и на юге Уэльса, в центральной части Шотландии и в Северной Ирландии. Любые капиталовложения, направленные на развитие городских предпринимательских зон, каждая из которых распространялась примерно на 500 акров, освобождались от подоходного налога и налога на капитал, местных налогов на нежилую коммерческую недвижимость и промышленных сборов. Более того, Казначейство планировало также отменить и все формы контроля над заработной платой и ценами [8, p. 52–53].

Создание предпринимательских зон первоначально не входило в круг задач, рассматриваемых Тэтчер. Но под давлением обстоятельств, связанных с проблемой роста массовой безработицы в депрессивных районах страны, она была вынуждена согласиться на реализацию проекта [7, p. 110, 174].

В 1980–1981 фин. году было создано 11 зон развития: Клайдбанк, Белфаст, Суонси, Корби, Дадли, Спик (в Ливерпуле), Солфорд/Трэффорд (в Манчестере), Уэйкфилд, Хартлпул, Тайнсайд и Айл оф Догс (в восточном Лондоне). Все они различались по характеру, представляя собой палитру, включающую внутренне города, пригороды, ареалы запустения и районы планируемого промышленного развития [3, p. 133–134].

Совокупный эффект от объявленных преобразований был смешанным. Всего за период с 1981 по 1984 год были созданы 25 предпринимательских зон, трудоустроивших приблизительно 126 000 человек, но лишь 58 000 рабочих мест оказались дополнительными. Стоимость каждого из них составила примерно 17 000 фунтов стерлингов [11, p. 6]. Депопуляцию внутригородских территорий столичного района и некоторых других городов удалось остановить, однако во многих депрессивных территориях, оставшихся за пределами действия программы, уровни безработицы и депривации продолжали возрастать. Об определенном успехе программы свидетельствовало привлечение более 2 млрд фунтов стерлингов (в ценах 1994–1995 фин. года) частных инвестиций, что в 2,3 раза превышало вложения со стороны государства [11, p. 6].

В конечном итоге результаты независимого аудита эффективности городских зон предпринимательства, последний из которых был предпринят в 2011 г., показали, что они действительно способствовали регенерации некоторых районов Великобритании, однако:

- не создавали достаточного количества дополнительных рабочих мест,;
- были чрезвычайно дороги;
- многие их достоинства были «узурпированы» собственниками, а не самими районами развития;
- некоторые параметры Зон (упрощенное планирование) так и не были реализованы;
- большинство зон были созданы в областях с ограниченными перспективами развития;
- в сельской местности результативность была наименьшей.

Итогом объявленных преобразований стало изменение границ и масштабов

региональных диспропорций в Великобритании. По мнению профессора Холла, старая региональная дихотомия между столичным югом и востоком с одной стороны и периферийными севером и западом с другой, изменилась [3, p. 132]. К концу 1980-х гг. граница характеризовалась более тонкими различиями, а ареалы развития носили конкретные очертания и включали в себя распадающиеся конурбации и старые промышленные и угледобывающие районы. На другой стороне, напротив, расположились стабильно (с разной степенью относительности) развивающиеся городские территории Лондона, Бристоля, Глазго, Эдинбурга, Бирмингема, Манчестера и Ливерпуля; богатые пригороды; среднего размера автономные города и сельская местность большей части Великобритании.

Реформирование процессов регионального управления в Великобритании привело к тому, что доминирование иерархии было успешно оспорено внедрением рыночных механизмов, действующих с учетом позиций множества заинтересованных сторон. Отказ от чрезмерного централизованного регулирования, всемерное поощрение частной инициативы, учреждение принципа «проверки нуждаемости» в распределении грантов и определении границ районов поддержки закладывали основы не только новой экономической, но и политической регионализации, а в конечном итоге – деволюции. И это несмотря на то, что консерваторам принято приписывать сопротивление указанным процессам.

Оглядываясь на опыт региональной политики Великобритании, актуальным остается вопрос о возможности его использования в России. Думается, что федеративному по признакам территориально-административного устройства государству – Российской Федерации – все еще есть чему поучиться у унитарного «Туманного Альбиона». В частности, положительный эффект могут иметь умеренная децентрализация административной структуры и дальнейшее развитие практики совмещения федеральных и региональных инвестиционных программ. Кроме того, необходимо сделать ставку на различные формы развития конкуренции и государственно-частного партнерства в депрессивных регионах.

---

1. Артоболевский С. С. Региональное развитие в Великобритании: послевоенный этап. М. : ИГРАН, 1992. 165 с.

2. Стедмен-Джоунз Д. Рождение неолиберальной политики: от Хайека и Фридмена до Рейгана и Тэтчер. М. ; Челябинск : Социум : Мысль, 2017. 552 с.

3. Hall P. Urban and regional planning. 4th ed. London : Routledge, 2002. 248 pp.

4. Heseltine M. Life in the Jungle. My Autobiography. London : Hodder & Stoughton, 2001. 574 pp.

5. Hetherington P. Regional policy will not redress balance in poorer areas // The Guardian. 2010. 15 Sept.

6. House of Commons Hansard Debates / House of Commons. London, Session 1978–1979. 17 July 1979. Series 5. Vol. 970.

7. Howe G. Conflict of Loyalty. London: Pan Books, 1995. 768 pp.

8. Lawson N. The View from No. 11. Memoirs of a Tory Radical. London : Corgi Books, 1993. 1152 pp.

9. Margaret Thatcher Foundation / Thatcher records / Shadow Cabinet: Circulated Paper (Heseltine «Regional Policy – A New Approach») / Archive / Thatcher MSS (2/6/1/159).

10. Margaret Thatcher Foundation / Thatcher records / Steering Committee: Paper circulated (Kenneth Clarke on regional policy) / Archive / Thatcher MSS (2/6/1/233).

11. Mellows-Facer A. Enterprise Zones / House of Commons Research Paper SN/EP/5942. London : House of Commons Library, 2011. 7 pp.

12. The National Archives / Records of the Prime Minister's Office / PREM 19/105.

References

1. Artobolevskij S.S. (1992) Regional'noe razvitie v Velikobritanii: poslevoennyj ehtap. Moscow, IGRAN, 165 p. [in Rus].

2. Stedmen-Dzhounz D. (2017) Rozhdenie neoliberal'noj politiki: ot Hajeka i Fridmena do Rejgana i Tehtcher. Moscow – Chelyabinsk, Socium; Mysl', 552 p. [in Rus].

3. Hall P. (2002) Urban and regional planning. London, Routledge, 248 p. [in Eng].

4. Heseltine M. (2001) Life in the Jungle. My Autobiography. London, Hodder & Stoughton, 574 p. [in Eng].

5. Hetherington P. (2010) *The Guardian*, 15 Sept. [in Eng].

6. House of Commons Hansard Debates (1979) House of Commons. London, Session 1978–1979, 17 July, Series 5, vol. 970 [in Eng].

7. Howe G. (1995) Conflict of Loyalty. London, Pan Books, 768 p. [in Eng].

8. Lawson N. (1993) The View from No. 11. Memoirs of a Tory Radical. London, Corgi Books, 1152 p. [in Eng].

9. Margaret Thatcher Foundation / Thatcher records / Shadow Cabinet: Circulated Paper (Heseltine «Regional Policy – A New Approach») / Archive / Thatcher MSS (2/6/1/159) [in Eng].

10. Margaret Thatcher Foundation / Thatcher records / Steering Committee: Paper circulated (Kenneth Clarke on regional policy) / Archive / Thatcher MSS (2/6/1/233) [in Eng].

11. Mellows-Facer A. (2011) Enterprise Zones. London, House of Commons Library, 7 p. [in Eng].

12. The National Archives / Records of the Prime Minister's Office / PREM 19/105 [in Eng].

For citing: Zhorov E.A.
Regional economic policy of Great Britain: Thatcher swing //
Socium i vlast'. 2018. № 2 (70). P. 42–47.

UDC 323 + 338.2 + 94

REGIONAL ECONOMIC POLICY OF GREAT BRITAIN: THATCHER SWING

Zhorov Evgeniy Anatolyevich,
South Ural State
Humanitarian Pedagogical University,
Dean of the Faculty of History, Cand.Sc. (History).
The Russian Federation, 454080,
Chelyabinsk, Lenina St., 69.
E-mail: zhorovea@cspu.ru

Annotation
The article considers neoliberal turn in regional economic strategy of British conservatives staged in 1979–1990. The author analyzes the key programs of regional economic development, realized by the UK government under M. Thatcher.

Key concepts:
regional policy,
subsidized regions,
intra-city areas,
Margaret Thatcher,
Great Britain.