**Региональная экономическая политика Японии на рубеже веков**

90-е годы явились своего рода переломными и, возможно, станут судьбоносными для японской экономики и японского общества в целом. И дело здесь, пожалуй, не только и даже не столько в небывало затянувшейся экономической рецессии. Она, быть может, является лишь внешним, хотя и тяжелым и неприятным симптомом глубоких внутренних проблем и противоречий, масштаб которых иногда сравнивают с периодами двух модернизаций — после реставрации Мэйдзи и второй мировой войны.

Среди насущных экономических проблем, которые «по ходу дела» (т.е. в обстановке рецессии) приходится решать японскому бизнесу и правительству, — и либерализация экономической жизни, особенно в отраслях традиционно жесткого государственного регулирования, и перестройка системы государственного управления, и переход от «рудиментарной» патерналистской системы трудовых отношений к конкурентному рынку труда.

Думается, что на пороге серьезных перемен по логике своей собственной эволюции, а также ввиду изменения внешних обстоятельств стоит и государственная региональная экономическая политика (РЭП). Особенность РЭП заключается в ее интегральном характере. Она захватывает самые широкие пласты социально-экономической активности японского общества — экономику, политику, систему местного самоуправления (включая ее экономические, финансовые, социально-политические аспекты), все уровни экономической и политической компетенции. Объектами и одновременно субъектами регулирования этой политики являются регионы, которые представляют собой не просто часть территории страны, а сообщество людей со своими стремлениями, интересами, предпочтениями. Иначе говоря, региональная политика самым тесным и непосредственным образом связана с повседневной жизнью большинства граждан страны.

Исторический опыт Японии последних полутора столетий убедительно показывает, что на каждом этапе развития страны, и особенно в его «критических», переломных точках, таких, как послемэйдзийская и послевоенная реформации, проблема экономических прав и полномочий органов местного самоуправления, соотношения экономических функций центра и периферии занимала весьма заметное место1.

Повышение статуса, в том числе в экономической сфере, местного управления, расширение его прав на каждом историческом этапе служило своего рода индикатором степени реальной демократизации жизни страны. Видимо, нечто подобное мы наблюдали и в 90-е годы. Основные тенденции социально-экономического развития самой Японии, других развитых стран, мирового сообщества в целом неумолимо приводят к необходимости пересмотра основ РЭП и в более широком смысле — роли местных сообществ и их места в хозяйственной структуре.

Региональная политика, проводившаяся японским правительством в послевоенный период, покоилась на системе экономических и политических отношений «центр — периферия»2, а также на принципах и механизмах государственного общеэкономического регулирования. В 90-е годы обе эти базисные основы подвергались серьезным деформациям.

**90-е годы: к «Соединенным Штатам Японии»?**

Важнейшей тенденцией 90-х годов в сфере местного самоуправления, и в частности в области экономических взаимоотношений между центром и регионами, стало усиление региональной составляющей в системе этих взаимоотношений.

В наши дни в большинстве промышленно развитых стран заметны признаки набирающего силу процесса демократизации экономики. Это и демонополизация, и разрушение и размывание замкнутых хозяйственных структур, и определенная децентрализация внутрифирменного управления, и либерализация правил «экономического поведения» для участников рынка, устанавливаемых правительствами. Однако вот что интересно. Если почти во всех сферах названные тенденции пробивают себе дорогу в борьбе с не менее мощными контртенденциями3, то в сфере экономических отношений центра и периферии, независимо от политико-административного устройства отдельных стран, особенностей организации в них системы местного самоуправления, тенденции эти практически не встречают серьезных препятствий. Мы наблюдаем совершенно явную «регионализацию» в форме повышения степени самостоятельности и самодостаточности «локальных» экономик, усиления роли местного самоуправления в выработке общенациональных и локальных экономических стратегий4.

Как свидетельствует мировой опыт, «регионализация» экономики неотделима от процесса общей эволюции иерархической вертикали власти «центр — регионы». Характеризуя социально-политическую суть проблемы, известный американский исследователь, президент Общества Азии Р.Скалапино говорит: «Поступательное движение дает два явно противоположных эффекта. С одной стороны, оно содействует большему обобщению, объединению, усиливающемуся единообразию образования, образа жизни, интересов. В этом смысле такое развитие служит необходимым фундаментом для современного государства. Вместе с тем развитие также влечет диверсификацию, разнородность, а в развитом обществе проблемы, во все большей мере волнующие его граждан, носят локальный характер — это, к примеру, образование, преступность, жилища. Из этого следует, что люди неизбежно должны иметь больше власти по месту своего обитания и брать на себя больше ответственности в решении вопросов, с которыми они встречаются повседневно. Таким образом, в последующем десятилетии распределение власти между местами и центром будет постоянно регулироваться независимо от существующей политической системы»5.

Система местного самоуправления в ее современном виде сложилась в Японии после второй мировой войны в ходе демократизации экономики и общественного устройства под руководством оккупационных властей. Конституция страны 1947 г. провозгласила «принцип местной автономии» (ст. 92)6, который был конкретизирован в целом ряде законов, принятых главным образом в конце 40-х и в 50-е годы7. В экономической сфере предусматривалось право местных органов власти «распоряжаться собственностью, вести дела, осуществлять административное управление и издавать собственные постановления в пределах, установленных законом» (ст. 94)8.

Важной особенностью послевоенной системы местного самоуправления, по мнению российского исследователя А. Сенаторова, стал быстрый переход от тоталитарной политической системы к демократической, когда местное самоуправление создавалось государственными органами по единому «спущенному сверху» рецепту. При этом за государством сохранялось право контролировать, а зачастую и прямо вмешиваться в дела местного значения9, что и создало политико-правовые предпосылки для формирования «высокоцентрализованной» модели экономических отношений между центром и периферией. Это проявлялось и в порядке разделения экономических полномочий между правительствами и местными властями.

На местный уровень власти в Японии был делегирован обширный круг экономических функций и прав, который постепенно расширялся. Это — регламентация землепользования10, поддержка местного предпринимательства, регулирование трудовых отношений и занятости, сельскохозяйственная политика, строительство и эксплуатация разнообразных объектов производственной и социальной инфраструктуры (по японской терминологии — «общественного капитала»), где действуют муниципальные предприятия11. В ведении местного самоуправления находится чрезвычайно важная социальная сфера: страховая медицина, социальное обеспечение, культура, спорт. Конечно, местные власти крайне заинтересованы в развитии предпринимательства в своем регионе, и поэтому политика его поддержки занимает заметное место в их деятельности. Органы местного самоуправления (ОМС) играют все более заметную роль в реализации общенациональной региональной экономической политики, в том числе в рамках программ по оживлению регионов, переводу производства из центральных в отдаленные районы и др.

Вместе с тем для правильной оценки общего характера взаимоотношений центрального правительства и регионов важно иметь в виду следующее.

Во-первых, многие функции (например, образование, обеспечение общественной безопасности) выполняются ОМС по поручению центрального правительства. Они в данном случае выступают проводниками политики центральных министерств и ведомств и отчитываются перед ними. Министерства фактически обладают правом административного руководства и направляют местным властям приказы и распоряжения12. Руководство также осуществляется через «персональные связи» путем назначения местных государственных служащих и временного командирования на места служащих центрального аппарата, а также через систему амакудари13.

Во-вторых, подавляющее большинство ОМС не обладает полной финансовой автономией и зависит от финансовых «вливаний» из центра.

В то же время экономические отношения центра и периферии не являются «улицей с односторонним движением».

Пожалуй, прав в своих оценках профессор Принстонского университета Р.Дж. Самуэльс, который утверждает, что система вертикальных взаимоотношений между центральной и местными властями в Японии отнюдь не так проста и однозначна, как это часто представляется в западных исследованиях14. В Японии, по его мнению, сосуществуют разнонаправленные формальные и неформальные, горизонтальные и вертикальные связи (например, национальные ассоциации глав местной власти, сами по себе созданные для укрепления горизонтальных связей и одновременно являющиеся проводниками правительственной политики). Местное управление имеет горизонтальный компонент, который не может быть должным образом оценен, если акцентировать внимание на Японии как вертикально организованном обществе. Большая часть горизонтальных связей осуществляется как ответ на экономические потребности, например объединение усилий при реализации каких-либо региональных проектов, управление общественными землями, распространение местных инициатив. Необходимость межрегиональных связей косвенно подтверждается планами создания специальных районов различными министерствами и ведомствами15. Подобная тенденция нашла отражение и в законодательстве. Среди изменений, внесенных в закон «О местной автономии» в 1994 г., — юридическое признание коики рэнго («ассоциаций обширных районов») со специальной системой управления, создаваемых для решения специфических задач силами нескольких префектур и (или) городов16.

Еще одна важная черта, на которую обращает внимание Самуэльс, — наличие барьеров между самими центральными ведомствами, которые направляют приказы на места. По его мнению, центр не един, есть много бюрократических центров, и эту систему можно назвать «секциональным централизмом». Ученый полагает, что пороки «вертикального администрирования» часто являются, по сути, пороками «замкнутости», узких, ведомственных подходов. От себя заметим, что эта черта присуща и деловым связям в Японии (система кэйрэцу), но не носит абсолютного характера. Так, противовесами в сфере государственного управления становятся различные межведомственные образования, формирующиеся по проблемному признаку17.

По-моему, общая оценка экономической эффективности сложившейся системы местного самоуправления должна определяться условиями и задачами того или иного периода экономического развития страны. Иными словами, ее высокоцентрализованный и «вертикальный» характер на разных исторических этапах оборачивался и силой, и слабостью. С одной стороны, эта система, как представляется, построена на противовесах и довольно гибко сочетает права и обязанности обеих участвующих сторон — центрального правительства и ОМС. Это позволяло в течение всего послевоенного периода обеспечивать условия для развития регионов и выполнения ОМС возложенных на них обязанностей, а также строить адекватную регионально-экономическую политику. С другой стороны, по мере того как сами регионы набирали «экономический вес», эта система стала тормозить дальнейшее развитие и регионов, и всего народнохозяйственного комплекса. По-видимому, сейчас мы наблюдаем как раз тот этап, когда система местного самоуправления и региональная политика, фундаментом которой она верой и правдой служила все послевоенные десятилетия, перерастают имеющиеся правовые, организационные и традиционные рамки. Осознание этого факта правительством нашло отражение в проведении в 80-е годы «местной административной реформы»18. В 90-е годы, помимо внесения изменений в закон «О местной автономии», был принят (в 1995 г.) закон «О децентрализации», юридически закрепивший требование модернизации всей системы местного самоуправления19. Все это пока, однако, не затронуло основ вертикальной системы управления. Поэтому в 90-е годы дискуссии о децентрализации продолжались.

Что касается экономической сферы, то главы местных администраций в большинстве своем выступают за бo/льшую самостоятельность в принятии оперативных и стратегических решений. Интересно в этой связи высказывание бывшего премьер-министра Японии (1993—1994) М. Хосокавы, который сам был губернатором и в бытность премьер-министром выступал горячим поборником всестороннего развития местного самоуправления20. Он утверждает, что «бо/льшая часть работы органов местного самоуправления — это чисто канцелярская работа, связанная с переадресовкой поручений. В префектуральных органах на ее долю приходится 80%, а в городских, поселковых и сельских — 40%». Ему вторит чиновник местного управления, заведующий сектором планирования поселкового управления Когота (префектура Мияги) М. Охара, который полагает, что работа служащих префектуральных органов власти по своей сути состоит в рассылке по нижестоящим городским, поселковым и сельским управлениям распоряжений центральных министерств и ведомств и последующем контроле над их точным исполнением21. Губернатор префектуры Миэ М. Китагава в этой связи обращает внимание на неэффективность работы местного самоуправления. Центральное правительство, по его мнению, издает приказы в 80% дел, касающихся местного самоуправления. Поэтому местные чиновники не работают с той «страстью и мужеством», которые были бы им свойственны, если бы на них возложили реальную ответственность. Они обращают внимание лишь на приказы из центра, часто игнорируя реальные интересы местного населения и забывая, что «верховная власть принадлежит людям»22.

Представители ОМС выступают за бо/льшую самостоятельность в распоряжении земельным и лесным фондом, общественными зданиями23.

Так, стремление получить бо/льшую самостоятельность в вопросах землепользования представители ОМС, как правило, мотивируют тем, что ведомственные интересы часто вступают в противоречие с местными. Например, префектура хотела бы выделить земли под жилищное или промышленное строительство, чтобы привлечь компании, а Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства стремится сохранить сельхозугодия. В этом же заинтересованы и чиновники сельхозотделов префектуральных управлений24.

Но, пожалуй, самая важная в этом ряду — проблема финансовой автономии. Организация бюджетной системы становится важнейшим индикатором степени реальной автономии местной власти. Финансовое положение местного самоуправления и его финансовые взаимоотношения с центральной властью определены в законах о местной автономии. Масштабы и формы перераспределения финансовых ресурсов представляют собой важное направление и одновременно инструмент региональной экономической политики.

Бюджетная система Японии построена таким образом, что местные власти собирают чуть больше одной трети от общих налоговых поступлений в стране25. Понятно, что ограниченность собственной финансовой базы ОМС вступает в противоречие с большим объемом возложенных на них функций. В связи с этим проводится балансировка доходов и расходов центрального и местных бюджетов, которая осуществляется в ходе бюджетного процесса, когда местные власти получают существенные трансферты из центра по каналам перераспределения налогов, государственных субсидий и дотаций. В результате конечные налоговые поступления в местные бюджеты увеличиваются более чем до 1/2 общих налоговых поступлений в стране26.

Собственно, смысл общего регулирования землепользования в Японии сводится к достижению баланса между землями различных категорий (сельскохозяйственными, для строительства жилья, для использования в коммерческих целях и др.) Местные власти обладают правом принудительного отчуждения (выкупа) земли у частных собственников по решению местного комитета по отчуждению. Но эта мера применяется крайне редко и для узкого круга общественных объектов — дорог, каналов, парков, при перепланировке городских кварталов.

В целом же органы местного самоуправления стремятся к тому, чтобы процесс приобретения земли проходил как можно более гладко, и заранее принимают меры, позволяющие избежать конфликтов. Например, при строительстве территориальных комплексов иногда заранее планируется перевод части общественных земель из одной категории в другую с тем, чтобы они могли быть использованы для размещения инфраструктурных и иных объектов, предусмотренных в проекте. В некоторых случаях ОМС предварительно покупают землю в районах предполагаемого строительства. Если собственник участка намерен продать его, то местные власти или производители работ в рамках программы, реализуемой в данном районе, имеют преимущественное право на его приобретение. В фондах программ специально предусматриваются денежные суммы для предварительной покупки земли в соответствии с «надлежащей» ценой. Тем собственникам, которые продают землю государству, местным властям, общественным компаниям, предоставляются льготы по подоходному налогу и другим видам местных и государственных налогов. Например, единая налоговая ставка на доходы от прироста капитала снижается с 20 до 15%. Следует подчеркнуть, что эффективность налоговых льгот повысилась после ужесточения системы земельного налогообложения. Перевод земель из одной категории в другую требует специального разрешения. Особенно строго охраняются сельскохозяйственные земли. Получить разрешение на их использование, например для жилищного строительства, теоретически возможно, но практически крайне трудно. Для этого нужно согласие не только сельскохозяйственного отдела ОМС, но и Министерства сельского, лесного и рыбного хозяйства.

При распределении трансфертов правительство исходит из того, что гражданин, проживающий в любой префектуре или городе, является одновременно гражданином Японии и уже поэтому он должен получить определенный набор общественных услуг независимо от того, каково финансовое положение местного органа власти. Речь, конечно, не идет об «уравниловке» в какой бы то ни было форме27. Трансферты распределяются между префектурами и муниципалитетами в неравных пропорциях. В среднем они составляют около 40% доходной части бюджетов префектур и 30% — муниципалитетов, но за этими средними показателями стоит значительный разброс по отдельным регионам. Перераспределение налогов осуществляется по принципу полного или частичного сбалансирования разницы между основными финансовыми потребностями и основными финансовыми поступлениями.

Отчисления из центрального бюджета получают не все, а нуждающиеся префектуры и муниципалитеты (последние не непосредственно от правительства, а через префектуры)28.Большинство ОМС в Японии в той или иной форме получают трансферты от центрального правительства. Из 47 префектур лишь четыре — Токио, Канагава, Аити и Миэ — до последнего времени считались состоятельными и не пользовались ими (в 90-е годы их ряды сократились до одной — Токио). А из 3437 городов, поселков и деревень Японии бездотационных насчитывалось 164, или 4,8% от общего числа29.

Помимо безвозвратных выплат, правительство Японии использует и систему льготного целевого кредитования ОМС через программу займов и инвестиций (ПЗИ)30. Кредиты, поступающие через ПЗИ, предназначены для финансирования проектов с ожидаемой прибылью. ОМС направляют их на организацию «общественных работ», реализацию общегосударственных программ регионального развития, предварительную покупку земельных участков для общественных нужд, кредитование местных частных и общественных предприятий.

Другая часть государственных кредитных ресурсов (около 30%) поступает через Корпорацию финансирования местных общественных предприятий (которые являются главными хозяйственными субъектами местных администраций) непосредственно на счета последних.

Местные бюджеты пополняются и за счет займов, размещаемых на частном финансовом рынке путем открытой продажи облигаций ОМС и закрытой подписки на них. Выпуск местных займов контролируется правительством и осуществляется с разрешения Министерства по делам местного самоуправления. Поэтому доля их в местных бюджетах долгое время держалась на одном уровне и выросла лишь в 90-е годы, когда тяжелое финансовое положение заставило ОМС более активно обращаться к этому финансовому источнику.

В целом можно сказать, что вплоть до настоящего времени перечисления центрального правительства ОМС на безвозвратной и возвратной основе смогли не только обеспечить финансовую базу для выполнения последними закрепленных общегосударственных функций, но и дали возможность участвовать в общегосударственной политике совершенствования инфраструктуры и формировать собственные «бюджеты развития», в том числе и для инициирования и поддержки локальных проектов.

Подтверждением могут служить значительные размеры инвестиционных расходов ОМС и их доля в местных бюджетах, которая устойчиво составляет более трети расходной части сводного финансового плана префектур и муниципалитетов и значительно превышает как абсолютные масштабы, так и удельный вес подобных статей центрального бюджета. При этом две трети инвестиционных расходов ОМС приходится на «самостоятельные работы ОМС», бо/льшая часть которых осуществляется в рамках общегосударственных и региональных планов — долгосрочных планов развития данной территории, политики по отношению к депрессивным районам и районам депопуляции, планов возрождения «сельской родины» (фурусато), в ходе перепланировки городов. Кроме того, из местных бюджетов финансируются работы по комплексному обустройству территории и созданию «благоприятной жизненной среды»31.

Проблема целесообразности и справедливости распределения финансовых ресурсов между территориями часто подается в японской печати и выступлениях политиков как вопрос о взаимоотношениях между «состоятельными» и «дотационными» регионами.

Например, Ю. Харада замечает по этому поводу, что роль национального правительства стала сводиться к тому, чтобы собирать богатства из трех регионов и перераспределять их между всеми остальными. Автор здесь, по-видимому, выражает точку зрения самых развитых префектур, налоговый вклад которых в государственную казну наиболее велик и которые полагают, что несправедливо урезать суммы дотаций состоятельным регионам. Особенно часто выражают недовольство по этому поводу власти Токио, который помимо расходов большого города несет и бремя затрат, связанных со статусом столицы32.

Вместе с тем в последние десятилетия, и особенно в 90-е годы довольно часто высказывается точка зрения, согласно которой централизованная система перераспределения финансовых ресурсов делает местные власти зависимыми от центра, что порождает серьезные проблемы33. Важнейшая из них — реальное ограничение самостоятельности местных властей, пределы которой определяют не только нормы закона, но и степень финансовой зависимости или независимости от центра. Поэтому не случайно японскую систему местного самоуправления часто называют «тридцатипроцентным самоуправлением», имея в виду уровень самофинансирования. Справедливости ради следует сказать, что в действительности во многих префектурах и крупных городах этот показатель гораздо выше. Однако суть проблемы от этого не меняется, и право распределения финансовых ресурсов потенциально дает правительству определенные способы воздействия на политику местных властей34.

На разных уровнях в Японии выдвигались идеи перестройки региональных финансовых систем. Так, согласно программе упоминавшейся Новой партии, предлагалось отменить дотации и другие поступления из государственной казны, а налоги с юридических лиц и подоходный налог распределять между государством и регионами как объединенный. На разных уровнях выдвигались также идеи передачи в ведение местных властей потребительского налога и либерализации выпуска местных займов.

Стремление к усилению независимости местных властей в финансовой сфере характерно для многих губернаторов и мэров крупных городов. Весьма показательно в этом отношении интервью губернатора префектуры Оита М. Хирамацу. Он, к примеру, предложил, чтобы 60% собираемых в стране налогов шли прямо ОМС. Это, по его мнению, позволило бы местным властям более эффективно работать в области образования, здравоохранения, улучшения качества жизни людей.

Хирамацу выдвинул весьма смелую и радикальную идею реконструкции всей системы местного самоуправления по образцу ЕС и в перспективе — создания системы административного устройства типа «Соединенных Штатов Японии». Конечно, заявил Хирамацу, префектура Оита слишком мала, чтобы действовать самостоятельно, но если объединиться с другими префектурами о-ва Кюсю, то это объединение могло бы быть вполне жизнеспособным. Поначалу оно имело бы долги на общую сумму около 2 трлн. иен, но через пять лет вполне могло бы обрести финансовую самостоятельность. Это новое образование, по замыслу губернатора, управлялось бы «правительством» Кюсю, которое мог бы сформировать «конгресс» Кюсю, куда каждая префектура острова выбрала бы делегатов. В случае успеха подобный опыт можно было бы распространить на другие районы Японии35.

Конечно, подобные предложения выглядят, мягко говоря, утопичными и в обозримом будущем вряд ли будут иметь что-либо общее с практикой реформирования системы местного самоуправления, но в определенной степени они свидетельствуют о настрое местных лидеров.

Затянувшийся экономический спад 90-х годов внес коррективы, и весьма существенные, в позиции заинтересованных сторон по вопросу финансовых взаимоотношений центра и регионов. Понижательные тенденции общеэкономической динамики затронули и местные финансы и уменьшили возможности централизованного финансирования регионов.

Общие размеры местных бюджетов сократились в 1998 фин. г. на 1,6%, в том числе инвестиционные расходы — на 6%. Снизилась и доля последних в общих местных расходах36. По данным опроса, проведенного газетой «Нихон кэйдзай симбун» и охватившего 46 префектур и 589 муниципалитетов, 65,5% из них в 1998 фин. г. сократили расходы на «общественные работы», не субсидируемые центральным бюджетом, на 10—30% по сравнению с предыдущим финансовым годом. Причина — ухудшение финансового положения, затронувшее даже «сильные» префектуры — Тибу, Осаку, Канагаву, которые сокращают ассигнования на «общественные работы» уже 2—4 года подряд.

В жестких финансовых условиях 90-х годов местные власти, вероятно, задумываются, стоит ли столь решительно отказываться от устоявшейся системы финансовых трансфертов из центра, и их позиция по отношению к идее всесторонней, в том числе финансовой децентрализации становится более осторожной.

Так или иначе, в настоящее время и в обозримой перспективе очень многие регионы страны будут нуждаться как в регулярных ежегодных трансфертах, так и в специальном механизме финансирования в соответствии с программами регионального развития, который также стимулирует депрессивные районы, но более гибко, дифференцированно.

К тому же антикризисные мероприятия правительства предполагают дополнительные расходы на «общественные работы», которые всегда поддерживали местные экономики. Весьма положительно оценивается в префектурах и новая страховая система по уходу за престарелыми гражданами, которая будет финансироваться в основном из бюджета. Практическая организация этой системы будет осуществляться муниципалитетами, что поможет создать дополнительные рабочие места37.

Одновременно в целях экономии бюджетных средств ОМС вынуждены прибегать к приватизации ряда услуг, которые традиционно оказывались общественными предприятиями38, и прилагать еще более энергичные усилия для привлечения инвестиций в местную экономику — и в отрасли инфраструктуры, и в другие отрасли в интересах увеличения занятости и притока поступлений в местные бюджеты.

Тенденции в системе экономических взаимоотношений центра и регионов, наметившиеся в 90-е годы, являются, по-моему, явными признаками если не самих перемен, то, во всяком случае, готовности этой системы к переменам. Причем готовность эту, хотя, возможно, и в различной степени, проявляют обе стороны. Местные власти все более отчетливо заявляют о своем стремлении получить бо/льшую экономическую самостоятельность и полномочия, правительство отчасти готово этими полномочиями поделиться. В свою очередь, сдвиги в экономических взаимоотношениях центра и регионов, наряду с другими факторами, предопределяют грядущие перемены в идеологии и механизмах региональной экономической политики.

Важной особенностью этих отчислений является возможность для местных администраций использовать их как собственные источники доходов, т.е. без всяких условий и ограничений, в отличие от государственных субсидий и дотаций.

Помимо обычных отчислений от государственных налогов правительство применяет и специальные, целевые. ОМС, на чьей территории реализуются какие-либо общегосударственные программы, в рамках которых предусматриваются льготы по местным налогам, государство компенсирует потери от недополучения налогов в размере 80% для префектур и 75% — для муниципалитетов.

Отчисления от госналогов (или местные передаваемые налоги) играют заметную роль в формировании доходной части местных бюджетов (в 90-е годы — около 20%).

В дополнение к названным механизмам перераспределения финансов в Японии используется и система так называемых местных уступаемых налогов, когда государство «уступает» местным властям ряд налогов, идущих на определенные цели, например дорожный налог, налог на авиационное топливо и некоторые другие. Однако «уступаемые налоги» играют несравненно меньшую роль в качестве источника пополнения местных бюджетов (2-2,5%).

Другая категория безвозвратных выплат центрального правительства ОМС — субсидии и дотации казначейства, предназначенные для частичного или полного возмещения расходов по выполнению функций, делегированных на местный уровень власти. Среди таких функций — обязательное образование, общественное строительство, государственное здравоохранение и социальное обеспечение, участие ОМС в общегосударственных программах, например, по развитию местных энергоресурсов, строительству нефтехранилищ и т.д. Часть субсидий и дотаций передается префектурам для последующего перевода городам и поселкам. — Все данные подсчитаны по: Тихо дзайсэй ёран (Обзор местных финансов). Токио, 1994, с. 28-29; Тиики токэй ёран, 1995, с.315.

1. Министерства и ведомства, каждое из которых имеет свою позицию по отношению к местным властям и конкурирует с другими министерствами по вопросам бюджетно-кредитной политики. Наибольшим влиянием в вопросе перераспределения финансов, направляемых центром периферии, обладают шесть государственных органов. Министерство финансов определяет общую бюджетную политику, в том числе и в рассматриваемой области. Министерство по делам местного самоуправления является своего рода представительным органом местных автономий. Управление национальной территории отвечает за соблюдение баланса развития территории страны в целом и ее отдельных регионов в плане строительства мостов, дорог и других объектов инфраструктуры. Министерство строительства занимается общественными работами и принимает решения относительно строительства объектов в тех или иных районах. Министерство внешней торговли и промышленности решает вопросы, связанные с промышленным развитием, реализует различные проекты в данной сфере, в которые вовлекаются и регионы. И наконец, Управление экономического планирования ответственно за разработку долгосрочной экономической политики, в том числе и стратегии регионального развития.

2. Шесть местных ассоциаций, которые воздействуют на решения правительства, используя тактику «прошений и апелляций».

3. Парламентарии, имеющие склонность представлять в первую очередь экономические интересы своего избирательного округа и бороться за предоставление привилегий своему городу или префектуре. Особенно ярко это проявляется при решении вопросов о выборе мест для реализации национальных проектов и отборе кандидатов для участия в них, что сулит отобранным регионам немалые государственные «вливания» в виде централизованных кредитов и инвестиций.

4. Предпринимательские организации — общенациональные (Кэйданрэн, Никкэйрэн и др.) и местные (например, Канкэйрэн — Федерация экономических организаций района Кансай). Эти организации участвуют в разработке общеэкономической стратегии, в том числе региональной, они осуществляют проекты развития на местах, в том числе с участием государственного капитала.

Таким образом, как считают авторы доклада, даже краткий обзор тех сил и движений, которые влияют на распределение государственных средств между регионами, показывает, что в этой сфере имеет место столкновение многочисленных экономических и политических интересов, а также личных амбиций и пристрастий (Development papers. Bangkok, 1991, № 11, p. 168-170).

**РЭП: всеобщее равенство или равные возможности?**

Как известно, начиная с 50-х годов в Японии функционирует хорошо отлаженный и четко структурированный механизм региональной экономической политики (РЭП)39. В самом общем виде эта политика представляет собой сферу деятельности государства по управлению социально-экономическим развитием страны в территориальном аспекте и является неотъемлемой частью системы государственного экономического регулирования. РЭП в Японии исходит из ограниченности территории и природных ресурсов, необходимости гармонизации природы и деятельности людей, требования создания адекватных условий для существования людей в различных частях страны и комплексного использования национальной территории.

Основными направлениями РЭП являются регулирование размещения производства, населения, всех экономических ресурсов по территории страны и создание условий для полноценного и сбалансированного развития всех ее регионов.

Принятие в 1950 г. закона «О комплексном развитии национальной территории» придало РЭП целенаправленный, систематический характер40. С середины 50-х годов, когда Япония вступила в период реиндустриализации, перед правительством возникла проблема выбора путей регионального развития на перспективу: продолжать политику размещения производительных сил в перенаселенных промышленных районах или заняться освоением малоразвитых областей41, реконструировать и расширять основные магистрали в мегаполисах или строить дороги и другие коммуникации в слаборазвитых районах, чтобы привлечь туда новые отрасли промышленности. Из двух взаимосвязанных направлений региональной политики — размещения производства и развития регионов — приоритет тогда имело, скорее, первое.

Важным этапом в становлении региональной политики на общегосударственном уровне стал План удвоения национального дохода (1961—1970). В нем была впервые сформулирована цель сближения уровней социально-экономического развития районов страны (в первую очередь устранение различий между районами по размерам национального дохода на душу населения) путем рационального использования национальных ресурсов и надлежащего распределения рабочей силы, капитала, научно-технических ресурсов. Эта цель, конечно в современной интерпретации, остается основополагающей и в региональной политике наших дней.

В качестве ведущей концепции японской РЭП, как и в большинстве других стран, столкнувшихся с проблемами территориальных диспропорций, с начала 60-х годов была принята концепция поляризованного развития. Она базируется на принципах нодальной системы и на предпосылке о наличии в регионах своеобразных «очагов роста», или «полюсов», генерирующих их поступательное движение42.

На различных этапах эволюции японской экономики в 60—90-е годы конкретные формы реализации концепции поляризованного развития варьировались. Происходившие сдвиги отражали и изменение роли самих регионов в осуществлении региональной политики. Так, в соответствии с первым и вторым Планами комплексного развития территории страны (соответственно 1960—1970 и 1969—1985 гг.) при активной финансовой поддержке государства за пределами Тихоокеанского промышленного пояса создавались «новые промышленные города» и «специальные промышленные зоны». Региональное развитие ассоциировалось тогда преимущественно с промышленным развитием. Поэтому новые территориально-производственные образования во многом копировали промышленные центры тихоокеанского побережья, основу которых составляли отрасли тяжелой и химической промышленности и соответствующие инфраструктурные объекты. Отличительной чертой этих «полюсов роста» была их «унификация». В «стандартных» проектах промышленных центров относительно слабо учитывались интересы местных сообществ, особенности и своеобразие отдельных регионов. Последним фактически отводилась роль «географического фактора» в локационной политике правительства и компаний. Показательно, что социальные аспекты, т.е. та часть программы, которая непосредственно затрагивает интересы местных жителей, при создании новых территориально-производственных образований были сведены к одному направлению — созданию новых рабочих мест.

В начале 70-х годов, в переломный для японской экономики период накануне кризисных потрясений, сделавших структурную перестройку экономики неотвратимой и стремительной, появляется новая программа размещения производительных сил и обустройства территории страны, изложенная в книге тогдашнего премьер-министра Японии К. Танаки «План реконструкции Японского архипелага»43. Концептуальный прорыв, который совершил К. Танака в рассматриваемой сфере, состоял в том, что экономическая политика и политика развития территории впервые выступили в его книге как единое целое. Иными словами, если раньше территория как природно-географическая и социально-культурная общность выступала фоном (фактором, условием) реализации целей экономической политики, то у Танаки она стала непосредственным ее объектом. Впоследствии ей предстояло стать и активным субъектом.

В третьем Плане комплексного развития национальной территории на 1976—1990 гг. была выдвинута концепция интегрированного расселения. Региональное развитие, по замыслу авторов плана, должно было происходить на базе реально сложившихся местных сообществ с учетом местных особенностей и в гармонии с окружающей средой44.

Эта концепция несла большой идейный потенциал. В самом деле, ее авторы впервые вышли за рамки «производственного» подхода, поставив во главу угла человеческое сообщество45. Это, в свою очередь, создавало предпосылки для учета местной специфики в региональном развитии и сохранения своеобразия каждого из регионов в противовес усредненности предыдущих программ.

В то же время конкретная версия концепции оказалась недостаточно подкрепленной в финансовом и экономическом отношениях. Поэтому результаты ее реализации были весьма скромными. В связи с этим обстоятельством и быстро менявшимися в тот период условиями и факторами экономического роста в начале 80-х годов была выработана новая концепция регионального развития на базе высокотехнологичных комплексов — технополисов, соединившая в себе два теоретических начала — «поляризованное развитие» и «местные сообщества»46. Технополисы должны были развиваться преимущественно по инициативе органов местного самоуправления при активном участии местных предпринимателей и населения с учетом природно-географических и социально-экономических особенностей, не разрушая, а наоборот, подчеркивая местные особенности и своеобразие. Принципиальным отличием японских технополисов от их зарубежных аналогов стала социальная направленность концепции, что сыграло важную роль в привлечении к ней интереса и симпатий местного населения.

Важно подчеркнуть, что в программе их создания плановые органы Японии практически отказались от распространения единой модели, предоставив местным властям самостоятельность в вопросах выбора отраслей, которые они будут развивать в технополисах с учетом местных потребностей и специфики. Авторы программы при этом рассчитывали, что подобный подход в перспективе будет способствовать сдвигу периферийных районов в направлении от «экзогенного» к «эндогенному» типу развития, а само региональное развитие может превратиться в один из важных ресурсов экономического роста в масштабах страны.

Развитие технополисов стало одним из основополагающих компонентов общей концепции многополюсного использования национальной территории, предложенной в четвертом Плане комплексного развития национальной территории (1987—2000). Суть этой концепции состоит в рассредоточении функций центра, причем не только производственных, но и исследовательских, коммуникационных, управленческих, культурных, по различным «полярным» регионам страны. Одним из направлений формирования мультиполярной модели использования территории в плане называется оживление регионов через местные сообщества и внутри- и межрегиональное взаимодействие.

В Плане вводится понятие высококачественной жизненной среды в единстве ее природных, культурно-исторических и социально-бытовых аспектов, причем экономическое, в том числе индустриальное, развитие выступает уже не как самоцель, а как средство решения задачи обеспечения высоких жизненных стандартов по всей территории страны с учетом таких тенденций, как старение населения, повышение требований к условиям жизни, увеличение фонда свободного времени. В связи с этим в Плане наметилась переоценка самого понятия «региональное развитие». Регионы и территории должны развиваться как целостные живые организмы; прогресс каждого из них достигается, помимо прочего, и благодаря их взаимодействию между собой и с окружающим миром... и является дополнительным ресурсом для общенационального прогресса47.

В механизмах реализации программы «Технополис», прежде всего в схемах финансирования, также произошел явный сдвиг в сторону регионов. Массированные государственные инвестиции в инфраструктуру, имевшие место в программах 60—70-х годов, уступили место косвенным методам централизованной финансовой поддержки (кредитные и налоговые льготы), и основной упор стал делаться на местные источники финансирования.

В целом принципиально важным сдвигом в идеологии РЭП представляется окончательный отход от принципа единообразия в постановке задач и определении путей развития отдельных регионов и усиление роли самих регионов в определении путей и методов их перспективного развития.

Т. Мэндзю из Японского центра международных связей замечает по этому поводу, что на фоне своего рода «стандартизации» уровня и образа жизни в предшествующий период за основу развития регионов принимались стандарты крупнейших городов, прежде всего Токио. В результате подобного подхода произошла «какая-то наводящая уныние унификация всей жизни в Японии, игнорирующая местную культуру и колорит». Однако в последнее время, продолжает он, по мере того как японское общество приобретает все более зрелые черты, в масштабе всей страны предпринимаются попытки вновь возродить культуру и традиции районов, переживающих состояние упадка, а также восстановить их специфику48.

Вместе с тем, несмотря на эти тенденции, региональная экономическая политика, по сути, все же оставалась централизованной, что и предопределило и ее достижения, и ее ограниченность. И именно с этих позиций двойственности следует и оценивать ее результативность. На каждом этапе социально-экономического развития страны эта политика отвечала уровню понимания целей и задач, стоящих перед обществом и государством, и масштабам их возможностей. Так, в Японии удалось создать хорошо отлаженные и одновременно гибкие механизмы перераспределения финансовых и материальных ресурсов, производственных мощностей в пользу менее развитых и вообще «нецентральных» районов. В результате были смягчены проблемы перенаселенности и сверхконцентрации районов тихоокеанского побережья, созданы достойные социально-бытовые условия жизни людей во всех частях страны. Укрепилась производственно-экономическая база регионов, были мобилизованы и освоены колоссальные ресурсы для строительства и обновления национальной инфраструктуры, в результате чего буквально преобразился физический облик территории страны.

Однако существенных сдвигов в сторону более равномерного территориального распределения экономического потенциала не произошло. Вернее, такие сдвиги были, но в основном они затронули отрасли обрабатывающей промышленности, для которых процесс нарастания территориальных диспропорций можно считать приостановленным. Одновременно такие важные в наши дни отрасли экономики, как финансовые и информационные услуги, научные исследования, образование, по-прежнему и даже в больших масштабах, чем раньше, концентрируются в трех сверхурбанизированных ареалах (вокруг городов Токио, Осака и Нагоя), в первую очередь в столичном регионе.

Если же сравнивать в целом потенциалы регионального развития экономических районов49, то окажется, что отрыв лидера, района Канто (Токио и 7 соседних префектур), от всех остальных увеличился и продолжает расти.

Подобные результаты вполне закономерны. И дело здесь не в пороках или просчетах концепции и механизма РЭП. В рамках существующей модели экономических взаимоотношений «центр — периферия» и соответствующей региональной стратегии ресурсы поддержки регионального развития кажутся практически исчерпанными. И итоги нескольких десятилетий политики в этом смысле следует расценивать не как неудачу, а как своего рода сигнал о необходимости коренных перемен.

В 90-е годы в результате действия целого ряда разнородных и часто разнонаправленных факторов, как конъюнктурных, так и структурно-системного характера, концептуальные сдвиги в региональной экономической политике стали обретать реальные очертания и трансформироваться в новые практические подходы к решению региональных проблем. Некоторые из новых явлений проявились уже в полной мере и носят знаковый характер, другие заявляют о себе лишь отдельными симптомами.

Само понятие «полюса роста» одним из первых ввел в научный оборот в начале 50-х годов нашего века французский экономист Ф.Перру, занимавшийся проблемами региональной экономики и политики. Согласно его представлениям, экономический рост идет не повсеместно, а имеет очаговый характер. «Полюса роста», по его определению, — это агломерации предприятий, сконцентрированных в определенных местах, где экономический рост, предпринимательская активность, инновационный процесс отличаются наибольшей интенсивностью, оказывая влияние на другие территории, которые не входят в «полюса». Это и есть «поляризованное» развитие.

Однако если произвольно возникающие «очаги роста» способны влиять на развитие региона, где они располагаются, то государство может содействовать созданию таких «полюсов» и с их помощью целенаправленно стимулировать оживление окрестных депрессивных или слаборазвитых районов. Теоретическая модель регионального развития на основе «полюсов роста», предложенная Перру, активно разрабатывалась его последователями и быстро нашла применение в региональной политике. Правительства многих европейских стран, США, развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки положили концепцию поляризованного развития в основу своих региональных программ, и там стали появляться свои разновидности специально формируемых «полюсов роста».

Привлекательность идеи поляризованного развития для плановых органов состояла, по-видимому, в том, что «полюса роста» обещали относительно быстрые и недорогие результаты. После первоначальных инициативных инвестиций в сам «полюс роста» дальнейшее развитие распространяется вовне на собственной самовоспроизводящейся основе без массированной долгосрочной перекачки ресурсов. В условиях ограниченности государственных финансов и практической невозможности фронтального финансирования регионов идея очагового финансирования, конечно, не могла не заинтересовать политиков и чиновников.

И. Тимонина

**Список литературы**

1 См.: История Японии. Т. 2. М., 1998, с. 44-46, 509.

2 При этом важно, что сами понятия «центр» и «периферия» в данном случае весьма многозначны и несут географический, экономический, политический смысл. Ни один из этих аспектов не может быть отброшен без обеднения этих понятий. «Центр» в данной статье обозначает в географическом смысле столичный регион, где размещаются органы центрального правительства (политический центр) и сосредоточены крупнейшие корпорации с их штаб-квартирами и важнейшими производственными единицами (экономический центр). «Периферия» — все остальные префектуры с их властями (органы местного самоуправления — ОМС), где преимущественно сосредоточены мелкие и средние предприятия и компании, а также филиалы крупных. Конечно, это несколько упрощенное толкование «центра» и «периферии». Например, экономический центр не столь строго очерчен, скорее он включает три экономических района — Канто, Кинки, Токай. Тем не менее совпадение трех критериев (географического, экономического, политического) делает представленное деление вполне оправданным.

3 Примером могут служить участившиеся случаи объединения крупных компаний как защитная реакция на экономические трудности.

4 М. Бурнье и Г. Лакруа, анализируя смысл и значение технополисов, замечают по этому поводу, что «их возникновение (наряду с другими формами и процессами) несет в себе усиление тенденций к децентрализации и демонополизации, к подрыву господства жестких иерархических структур, к самоорганизации общества (отдельных его частей) на новых... более демократических началах». — M. Burnier, G. Lacroix. Les technopolies. P., 1996 (цит. по: Мировая экономика и международные отношения. 1997, № 3, с. 157-158).

5 Фрагмент выступления на конференции «Китай и мир в ХХI в.», состоявшейся в Пекине 4-7 декабря 1994 г. (цит. по: Проблемы Дальнего Востока. 1995, № 3, с. 38).

6 Подробнее о формировании системы местного самоуправления см., например, серию статей А. Сенаторова (Знакомьтесь — Япония. 1996, № 11-13).

7 Среди них были и основополагающие законы, ставшие правовым фундаментом для формирования экономических отношений центрального правительства и местной власти. Это прежде всего закон «О местной автономии» (1948 г.), а также целый ряд законов, касающихся фискальной системы: «О финансовой автономии», «О местных налогах», «О лицензировании местных займов» (все — 1950 г.), «О местных общественных предприятиях» (1952 г.) и другие, которые впоследствии не раз изменялись и дополнялись.

8 Цит. по: Japan Almanac. Tokyo, 1998, p. 300-301.

9 Знакомьтесь — Япония. 1996, № 11, с. 29.

10 На местах разрабатываются и принимаются планы использования национальной территории (для подведомственных территорий) и землепользования, которые проходят экспертизу соответственно региональных советов по планированию использования территории и землепользованию и утверждаются губернаторами и мэрами. Местные власти дают разрешение на заключение земельных сделок (или регистрируют их в зависимости от категории земель и установленного порядка). Губернаторы префектур также утверждают так называемые «территории регулируемого землепользования», где вводится особый режим разрешения земельных сделок. Местные же власти следят за целевым использованием земель.

11 Сфера ответственности местных властей здесь велика. Они занимаются планированием, финансированием, распределением подрядов, а также строительством и эксплуатацией силами местных общественных предприятий дорог, дамб, общественного жилья и мощностей по переработке бытовых отходов, объектов коммунального хозяйства и охраны окружающей среды.

12 Так, например, даже в области сельскохозяйственной политики, где роль местных властей действительно велика, значительное место в работе сельскохозяйственных отделов префектуральных управлений, местных сельскохозяйственных комитетов и советов занимает распределение правительственных субсидий среди фермерских хозяйств и кооперативов.

13 «Амакудари» (досл. «парашютирование» или «спуск с небес») — переход государственных чиновников пенсионного возраста на работу в частные или общественные корпорации, ассоциации мэров и губернаторов, а также в ОМС. Самой широкой сетью совершивших «парашютирование» обладает Министерство по делам местного самоуправления (около 3 тыс.)

14 R. J. Samuels. The Politics of Regional Policy in Japan: Localities Incorporated? N. Y., 1983, p. 41-43, 56-58, 81-82.

15 Самуэльс приводит показатели интенсивности связей по 5 городам за 10 лет. Пример: процедура одобрения 33 проектов. Большинство ОМС обращается в вышестоящие органы, но эта доля снижается. Другой пример: опрос 2 тыс. служащих ОМС в 7 городах для выяснения, откуда они получили новые идеи за последний год. Чаще всего источником идей оказывался опыт других городов, особенно в небольших городах. Для больших городов таким источником служили главным образом средства массовой информации. По данным обследования УЭП, наиболее интенсивный обмен идет в сфере общественного благосостояния. От четверти до трети местных инициатив — результат обмена идеями (оp. cit., p. 89-90, 156-157).

16 Х. Танияма. Нихон дзайсэй-но кайкаку (Реформа финансовой системы Японии). Токио, 1998, с. 296-298.

17 «Секционализм», по Самуэльсу, присущ и ОМС в Японии, где он отражает относительную замкнутость локальных бюрократий, сотрудничающих прежде всего с вышестоящими органами, от которых они получают и указания, и трансферты.

18 Подробнее о реформе см.: Знакомьтесь — Япония. 1996, № 13, с. 37.

19 Были узаконены «ключевые города» (тюкаку си) и расширены права «ассоциаций обширных районов». «Ключевые города» — это города с населением свыше 300 тыс. и площадью более 100 кв. км, которым предоставляются расширенные по сравнению с обычными городами полномочия (Х. Танияма. Цит. соч., с. 296-298).

20 М. Хосокава впервые после К. Танаки уделил большое внимание регионам и региональному развитию в своей политической программе. Планы реформирования местного самоуправления нашли отражение в программе Новой партии Японии, которую М. Хосокава возглавлял, и его книге «Время действовать», где повышение самостоятельности, независимости и сохранение индивидуальности каждого региона называются в числе необходимых условий сбалансированного национального развития (M. Hosokawa. The Time to Act is Now. Tokyo, 1993, p. 36-38).

21 Экономисуто. 07.07.1992 (Цит. по: Япония о себе и мире. 1992, № 2, с. 36).

22 The Nikkei Weekly. 12.07.1999.

23 Обладая правами в регулировании землепользования, ОМС используют их как важный инструмент экономической политики (для поощрения сельского хозяйства, строительства объектов общественного капитала или привлечения частных компаний в свой регион). Местные власти могут, например, облегчить компаниям процедуру регистрации земельной сделки, осуществляя контроль над ценами на землю. Вместе с тем свои полномочия ОМС реализуют параллельно с центральными министерствами (Управлением национальной территории, Министерством сельского, лесного и рыбного хозяйства, Министерством строительства) и в рамках планов использования территории и земель, что существенно ограничивает для них свободу маневра.

24 Уже знакомый нам М. Охара замечает по этому поводу: «...отвечающий за сельскохозяйственную политику в местном управлении чиновник ради получения более крупных субсидий всячески стремится сохранить полезные площади и под них просить соответствующие средства. С точки зрения защиты интересов сельского хозяйства это естественно. Поэтому в прошлом неоднократные попытки поставить вопрос о пересмотре положений об используемых участках земли проваливались» (Япония о себе и мире. 1992, № 2, с. 39).

25 Как и в других странах, налоги в Японии составляют основной источник формирования доходной части как центрального, так и местных бюджетов (доля налогов составляет в них соответственно 73 и 40%). — Подсчитано по: Тиики токэй ёран, 1995 (Обзор региональной статистики, 1995). Токио, 1995, с. 549, 553.

26 Подсчитано по: Хакусё-но хакусё, 1994-1995 (Белая книга по Белым книгам, 1994-1995). Токио, 1995, с. 377.

27 Разрыв в уровне расходов на образование между «богатыми» и «бедными» префектурами значительно меньше, чем в расходах на «общественные работы», что отражает нацеленность государственной политики на территориальное нивелирование потребления социально гарантированных услуг. В этой связи интересно привести результаты расчетов японского исследователя М. Тахиры, который сгруппировал префектуры по размерам собственных доходов и рассчитал коэффициент Джини по размерам получаемых налоговых трансфертов. Этот коэффициент составил 0,42, что означает перераспределение налоговых поступлений в пользу «бедных» префектур. — М. Тахира. Ходзин-но тиики хайбун-ни цуйтэ: тиики кан кохэй-но кантэн ёри-но сэккин (Региональное распределение субсидий: исследование с точки зрения региональных диспропорций). Кавасаки, 1988 (цит. по: Development papers. Bangkok, 1991, № 11, p.186-187).

28 Методика выявления таких префектур основана на сопоставлении финансовых потребностей и поступлений в местные бюджеты. К числу нуждающихся они могут быть отнесены в том случае, если их «основные финансовые потребности» (basic financial needs — BFN) превышают «основные финансовые поступления» (basic financial revenues — BFR). BFN определяются по следующей формуле: BFN=UCxUMxMC, где UC — потребности всех общественно необходимых структур, таких, как пожарная охрана, полиция и т.п, список которых оговорен в законе «О перераспределении местных налогов»; UM — единица измерения расходов; MC — коэффициент модификации, определяемый приказом Министерства по делам местного самоуправления.

На базе соотношения «основных финансовых поступлений» и «основных финансовых потребностей» определяется «индекс финансовой мощи» (index of financial power — IFP), служащий ориентиром для распределения финансовых ресурсов между префектурами. Например, в начале 90-х годов среднестрановое значение этого индекса составляло 0,50. Префектуры, для которых значение данного показателя ниже среднего, считаются слаборазвитыми и нуждающимися в особой государственной поддержке.

29 В Японии применяется несколько основных форм перераспределения финансовых ресурсов. Около половины всех переводов центрального правительства составляют отчисления от государственных налогов в пользу префектур и муниципалитетов. Ежегодно на заседании кабинета министров принимаются «Основные положения» об обычных отчислениях от госналогов на предстоящий финансовый год. В качестве отчислений регионам передается 32% подоходного налога, налогов с юридических лиц и налога на спиртное, 24% потребительского налога и 25% налогов на табачные изделия.

30 Эта программа дополняет центральный бюджет и служит для финансирования различных экономических и социальных проектов из государственных средств или средств, аккумулируемых государством в Бюро доверительных фондов Министерства финансов, почтово-сберегательной сети, государственных страховых фондах (почтовый фонд страхования жизни), на спецсчете промышленных инвестиций. Средства ПЗИ, выделяемые ОМС, используются на приобретение выпускаемых последними облигаций либо непосредственно, либо через Корпорацию финансирования местных общественных предприятий и составляют около 45% всех местных займов.

31 Около трети общего объема капиталовложений местных бюджетов направляется на «общественные работы», находящиеся под непосредственным контролем правительства, а также те, на которые выделяются целевые субсидии. К ним относятся строительные работы общего назначения (строительство различных объектов инфраструктуры) и восстановительные работы после стихийных бедствий.

32 Ю. Харада. Налог для субсидий подрывает силу провинций. — Экономисуто. 28.07.1992 (цит. по: Япония о себе и мире. М., 1993, № 3, с. 32-38).

33 См., например: Финансы местных органов самоуправления задыхаются от дефицита денежных ресурсов. — Канкэй. 1993, октябрь (цит. по: Япония о себе и мире. М., 1993, № 4, с. 24-25); Тихо дзайму. 1993, № 10, с. 85-96; Murayama Promises Movement on Local Authority Within 1994 (Japan Economic Almanac. 1995, p. 52-53); Thoughts on the Tax Reform Fiasco (Japan Echo. 1994, № 2, p. 33-39).

34 Кроме того, на данный процесс оказывают влияние различные правительственные и политико-предпринимательские группировки. Интересный обзор основных сил, участвующих в данном процессе, был сделан в докладе о Японии, опубликованном ЭСКАТО в рамках изучения проблем децентрализации налоговых систем и использования национальных ресурсов для развития стран региона. Авторы доклада выделили следующие группы влияния в процессе перераспределения финансов.

35 The Nikkei Weekly. 12.07.1999.

36 Доходы местных бюджетов выросли в 1998 фин. г. на 3,6%, однако это произошло за счет повышения ставки потребительского налога. Сбор других налогов снизился, особенно в части корпоративных налогов. Размеры налоговых трансфертов не сократились, но гранты казначейства уменьшились (на 2%). По оценке Министерства по делам местного самоуправления, в 1999 фин.г. налоговые сборы ОМС должны были сократиться на 8,3%, а долги достигнуть 176 трлн. иен. — Тихо дзайсэй (Местные финансы). Токио, 1998, с. 136; 141-144; The Nikkei Weekly. 02.08.1999.

37 The Nikkei Weekly. 02.08.1999.

38 Среди таких услуг — уборка мусора, обеспечение школьными завтраками, уход за престарелыми на дому и др. Считается, что частные компании могут удешевить эти услуги, например на основе использования труда совместителей (The Nikkei Weekly. 12.05.1998).

39 Я не ставлю здесь цель дать всестороннюю характеристику послевоенной РЭП. Это слишком обширный и специальный предмет. Для меня важно проследить внутреннюю логику эволюции этой политики с тем, чтобы выявить ее достижения, пределы и истоки проблем 90-х годов. Читателя, более глубоко интересующегося РЭП Японии, я отсылаю к другим своим работам на данную тему: Япония: опыт регионального развития. М., 1991; Механизм региональной экономической политики (Япония. Послевоенная государственная политика: вызовы и ответы. М., 1998); «Технополис» — программа регионального и научно-технического развития Японии (Япония. 1988. Ежегодник. М., 1990); Региональное планирование в Японии (Япония. 1994/95. Ежегодник. М., 1995); Механизм финансирования программ регионального развития Японии (Япония. 1997/98. Ежегодник. М., 1998); «Третий» сектор в реализации программ регионального развития (Японский опыт для российских реформ. М., 1996, № 6); Опыт создания технополисов (Японский опыт для российских реформ. М., 1998, № 2).

40 В первое послевоенное десятилетие (1945-1955) цели и содержание политики определялись задачами восстановления хозяйства, преодоления дефицита продовольствия, сырья и материалов для промышленности и строительства. Территория Японии во время войны сильно пострадала, были разрушены города (жилой фонд сократился на 2,3 млн. жилых единиц), транспортные и другие коммуникации, находились в запустении целые сельскохозяйственные районы. Проблемы развития отдельных районов занимали тогда далеко не ведущее место в системе приоритетов государственной экономической политики, но тем не менее регионам оказывалась некоторая финансовая помощь для восстановления жилого фонда, коммуникаций, сельскохозяйственного производства. — Х. Нисияма. Кэйдзай тиригаку (Экономическая география). Токио, 1976, с.393.

41 Территориально-экономическая структура Японии отличается диспропорциональностью. В наиболее развитой части страны, Тихоокеанском промышленном поясе (ТПП), который занимает около 13% ее территории, сосредоточено свыше 60% населения, производства ВВП, национального дохода, продукции промышленности и строительства. ТПП представляет собой полосу промышленной и городской застройки и объектов инфраструктуры, протянувшуюся по восточному побережью о-ва Хонсю до префектуры Фукуока (о-в Кюсю).

42 Концепция поляризованного развития пришла на смену концепции гомогенного, или равномерного развития, предусматривавшей равномерное «диффузионное» распределение государственных капиталовложений между регионами, нуждающимися в государственной поддержке.

43 В предисловии к книге К.Танака писал, что отрицательные стороны урбанизации, выражающиеся в перенаселенности городов, росте цен, загрязнении природной среды промышленными отходами, в упадке сельских районов и нарастании диспропорций в развитии «солнечной» и «теневой» Японии (соответственно — более развитого тихоокеанского побережья и относительно отсталого побережья Японского моря), стали перевешивать ее положительные стороны. Все это, по мнению К. Танаки, заставляет в принципе отказаться от сосредоточения населения в больших городах и направить силы нации на развитие всей территории Японского архипелага. Принципиально важно отметить, что в этой книге впервые на самом высоком уровне признавалось наличие территориальных диспропорций в масштабах всей Японии. Равномерное размещение промышленных объектов и развитие инфраструктуры выступало здесь не только и не столько как цель регионального развития, но и как средство преодоления разрыва в уровнях доходов и условиях жизни в различных частях страны. Иными словами, здесь прослеживался разворот экономической политики, в том числе региональной, в сторону решения социальных задач регионов (К.Танака. Нихон рэтто кайдзорон, Токио, 1972).

44 Базовой единицей расселения, согласно плану, является «община», которая представляет собой деревню в сельской местности или квартал в городах, где повседневная жизнь людей и их производственная активность тесно связаны географически и функционально. Две и более «общин» составляют зону расселения, тяготеющую, например, к начальной школе. Таких «зон» в Японии 20-30 тыс., а они, в свою очередь, формируют «зоны интегрированного расселения» — тэйдзюкэн, которых должно быть 200-300. Тэйдзюкэн — это конгломераты городов и сельских территорий, включая природные комплексы территории, где они расположены (горы, реки, равнины, морское побережье). С другой стороны, тэйдзюкэн должны были стать базовыми единицами регионального развития, охватывающими территории постоянного передвижения и общения людей и обширные районы проживания. Правительство намеревалось способствовать целенаправленному формированию таких зон, способных обеспечить комфортные и полноценные условия проживания людей на основе рационального размещения там различных видов человеческой деятельности в гармонии с окружающей средой. Формирование тэйдзюкэн предусматривалось повсеместно — и в границах сложившихся городских агломераций, и за их пределами. Во всех зонах предполагалось улучшать транспортные коммуникации (хотя такого объема строительных работ, как в «новых промышленных городах» и «специальных промышленных зонах», не планировалось), которые должны были стать главным зонообразующим элементом.

45 В теоретическом плане здесь явно проступает связь с концепцией «местных сообществ», обнародованной в 1969 г. и воплотившей в себе взгляды многих японских социологов и экономистов. Появление самого понятия «местные сообщества» и концепции, базирующейся на нем, стимулировало социальную направленность исследований в области региональной политики, послужило теоретическим обоснованием изменения роли менее развитых районов и ОМС как выразителей интересов граждан этих районов в системе государственного управления региональным развитием, подготовило почву для превращения ОМС из объектов в активных субъектов политики. «Сообщество» — не территория, куда можно поместить запланированный промышленный центр. «Сообщество», согласно этой концепции, — совокупность индивидов с их личными устремлениями, предпочтениями, поведенческими мотивами. Возник даже новый термин сэйкацуся, который в буквальном переводе означает «носитель жизни» и в контексте концепции «местных сообществ» заменяет традиционные понятия дзюмин (житель) и симин (гражданин). — См.: Япония: полвека обновления. М., 1995, с. 295.

46 Нефтяные шоки 70-х годов, экономический кризис 1974-1975 гг., начавшаяся глубокая структурная перестройка экономики, переход к умеренным темпам роста, смена приоритетов экономического развития — все это поставило под сомнение возможность дальнейшей реализации концепции поляризованного развития в том виде, как это предусматривалось в первых двух Планах комплексного развития территории страны и Плане Танаки. Сама идея создания новых центров тяжелой и химической промышленности в значительной мере утратила свою актуальность в связи со свертыванием мощностей этих отраслей. При общем сокращении темпов прироста частных инвестиций в промышленность шансы привлечь частный капитал в менее развитые районы существенно снизились. В кризисной ситуации середины 70-х годов возможности государственного финансирования строительства на периферии также сократились.

Концепция технополисов, предполагающая стимулирование регионального развития и формирование рациональной территориально-производственной структуры, благодаря созданию в различных районах страны за пределами крупнейших городских агломераций научно-производственных городков — технополисов, стала современным вариантом концепции «полюсов роста» на новом этапе теоретического осмысления проблем региональной политики.

47 The Fourth Comprehensive National Development Plan. Tokyo, 1987, p. 1-9.

48 Т. Мэндзю. Безграничные возможности органов местного самоуправления (цит. по: Япония о себе и мире. 1993, № 7, с. 45-46).

49 Потенциал регионального развития — агрегатный показатель, характеризующий различные элементы экономических комплексов районов (отрасли промышленности, транспорт, инфраструктуру, население, территорию) и социальной сферы. Расчеты, проведенные мною по 25 показателям по различным методикам, дали аналогичные результаты.