

СИСТЕМА РЕГІОНАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ В ЯПОНІЇ

А.В. Азарова.

Інститут економіко-правових досліджень НАН України, г. Донецьк

© Азарова, А.В., 2014.

Стаття отримана редакцією 02.06.2014 р.

Введение. Отсутствие в Украине системного государственного планирования территориального развития, разрушенного в 90-х годах прошлого века, привело к усилению дифференциации в уровнях социально-экономического развития регионов, недовольству социума, а также обострило противоречия на всех уровнях территориального управления. Отсутствие закрепленных на государственном уровне идеологии, механизмов и методов развития регионов Украины обуславливает необходимость их нахождения, так как мировой исторический опыт показывает, что чем больше государство отстает в своем экономическом развитии, тем больше хозяйственных функций вынуждены брать на себя центральные органы управления. В связи с этим, актуальным является обобщение мирового опыта использования регионального планирования.

Обзор последних источников исследований и публикаций. Во второй половине XX столетия объектом региональной политики становятся всякого рода неравенства – различия в уровне и условиях жизни, темпах экономического развития, в связи с чем возникает необходимость оказывать на них воздействие, в том числе и посредством планирования. Теоретическое и практическое наследие, относящееся к 1950 – 1998 гг., составляют фундамент для осуществления современного планирования. Так, Э.Б. Алаев в начале 70-х гг. дал следующее определение регионального планирования: «Под региональным планированием в узком смысле понимается разработка программ развития для одного или нескольких районов страны (район при этом может означать какую угодно таксономическую единицу), в более широком толковании – отражение в национальных планах и программах принципов и мероприятий региональной политики государства» [1, с. 3].

Ю.Н. Гладкий и А.И. Чистобаев определяют региональное планирование как «одну из форм государственного вмешательства в экономику с целью смягчения острых региональных контрастов и социальных противоречий. Речь идет о разработке и реализации специальных программ развития отдельных районов (в странах с элементами плановой экономики – часто в контексте специальных национальных планов: пятилеток, семилеток и т.д.)» [2, с. 21 – 22].

Практика современного отечественного планирования имеет пространственные ориентиры и оперирует комплексными междисциплинарными знаниями экономического, социального, демографического, исторического, политического и природного характера [3, с. 61]. Так, Д.С. Мальчикова отмечает, что территориальное планирование является важным инструментом обеспечения комплексного, сбалансированного и целостного развития государства, его регионов, эффективного использования экономических, природных и других ресурсов учитывая их территориальные особенности [4, с. 64]. В.Н. Василенко указывает на понимание регионального планирования, как инструмента пространственного развития, которое в свою очередь видится как синхронизация усилий всех участников общественных отношений, направленных на торможение и удержание депопуляции населения, на активизацию предпринимательской деятельности и на сохранение и улучшение внешней среды [5, с.17].

Однако отечественная практика планирования не имеет единой методической и законодательной базы и требует дальнейшего изучения.

Региональное планирование в настоящее время в той или иной мере и форме применяется в большинстве развитых и развивающихся стран, но лишь в небольшом числе развитых стран оно достигло так называемой развернутой формы. Большая часть зарубежных стран практикуют другую форму регионального планирования – частичную.

Под развернутой (развитой) формой регионального планирования понимают отражение в национальном плане, программе региональной составляющей в виде [6, с.21]:

- регионализации национального плана в виде разбивки по регионам страны основных показателей национального плана (численность населения, распределение занятых по отраслям, валовой продукт (региональный продукт), капиталовложения и т.д.);
- разработки отдельного раздела национального плана, где представлены концепция регионального развития страны, решение отдельных региональных проблем или (и) региональные программы для всех регионов страны и т.д. Региональная составляющая может быть выражена и в виде плана комплексного развития территории страны, разрабатываемого на центральном уровне и связанного с национальным планом.

Тем самым развернутая форма регионального планирования благодаря охвату всей территории страны, комплексному подходу ко всей совокупности региональных проблем, увязке с национальным планированием позволяет достичь «наибольшей степени интеграции региональной политики в рамках всей системы экономической политики», «создать реальные предпосылки проведения единой территориальной политики» [7, с. 197].

Примером в этом отношении может быть опыт Японии и стран Юго-Восточной Азии, которые успешно используют развернутую форму регионального планирования.

Целью данной работы является обобщение опыта применения регионального планирования в Японии.

Основной материал и результаты. Планирование в Японии получило толчок развития в послевоенные годы, когда встала необходимость отстраивать национальную экономику и решать проблему сверхконцентрации населения в центральных, индустриальных районах и слабого развития отдаленных от центра районов. Проблемы сверхконцентрации хозяйства и населения в одних районах и недостаточное развитие других являются классическими в развитии многих стран, но для Японии с ее ограниченными территориальными и природными ресурсами они приобрели наиболее острый характер [6, 12].

В настоящее время региональное планирование Японии представляет собой некоторую систему планов (программ) развития. На уровне центральных органов государственной власти принимаются уже упомянутые планы комплексного развития территории страны, которые охватывают все 10 экономических районов Японии, а также имеются региональные разделы и в общенациональных экономических планах. Наиболее отдаленным и менее развитым префектурам Хоккайдо и Окинава уделяется особое внимание. Так, при центральном правительстве были созданы Агентство по развитию Хоккайдо (в 1950 г.) и Агентство по развитию Окинавы, руководители которых имеют ранг министра японского правительства. А в самих префектурах стали функционировать Управление по развитию Хоккайдо и Управление по развитию Окинавы. Для этих префектур соответствующие Агентства по развитию составляют планы всестороннего развития. Эти планы включают в себя цели, задачи, способы их реализации, плановые экономические показатели, источники финансирования развития префектур в целом и конкретных мероприятий отдельных отраслей хозяйства. Такие планы являются основой для реализации мероприятий в общественном секторе. Что же касается деятельности частного сектора, то его представители, принимая во внимание эти планы, формируют свою политику.

Кроме того, на центральном уровне разрабатываются и планы развития отдельных проблемных регионов – слаборазвитых и т.д. Наконец, все 47 префектур и муниципальные образования страны сами составляют и реализовывают свои планы развития соответствующих территориальных образований. Эти планы имеют схожую структуру с центральными планами, но, в отличие от последних, более детальны и в большей степени отражают специфику районов. Причем структура планов, плановый период и т.д. различаются от префектуры к префектуре (рис. 1).

Основное финансовое бремя реализации региональных планов и программ лежит на центральном правительстве. Местные финансы составляют значительно меньшую долю, хотя их вклад и увеличивается в последнее время. Существуют специальные государственные органы, субсидирующие различные региональные мероприятия: Японская корпорация регионального развития, Кредитное учреждение Хоккайдо – Тохоку, Японский банк развития.

Основными источниками финансирования региональных планов Японии являются субсидии центрального правительства местным властям с целью развития инфраструктуры; налоговые льготы и права ускоренной амортизации предприятиям, инвестирующим в экономику выделенных районов; займы государственных финансовых учреждений.

Особого внимания заслуживает такая специфическая черта японского общегосударственного планирования, как его продуманная и заранее предусмотренная гибкость. Практически ни один из действовавших планов не просуществовал до первоначально намеченных конечных сроков. Однако их досрочная замена очередными новыми программами

отнодъ не является результатом провала, а вызвана тем, что основные плановые показатели были превзойдены или почти выполнены за более короткий период. Это вызвало необходимость разработки новых ориентиров, отвечающих изменившимся внутренним и внешним условиям.



Рис.1. Создание образа развития территории Японии путем сотрудничества государства и регионов, авторская разработка

С 1960 г. в общенациональных экономических планах, разрабатываемых в Японии, помимо общенациональной политики начинают серьезно затрагиваться вопросы регионального развития – размещения хозяйства и т.д. Кроме того, в 1962 г. принимается Закон «О комплексном развитии территории страны», который заложил основу государственного регулирования размещения производительных сил по территории страны на макроуровне. Японский исследователь Тосифуми Яда приводит две причины начала реализации планов комплексного развития в Японии:

1. Правительство Японии возлагало надежды на реализацию инфраструктурных проектов по всей территории страны как катализатор быстрого экономического роста страны. Это сооружение скоростных автомагистралей и строительство промышленных комплексов вдоль Тихоокеанского побережья от Токио до района Северного Кюсю.

2. Региональное строительство должно было решить многочисленные проблемы как малонаселенных областей, так и самой метрополии [8].

В отличие от общенациональных планов, в которых вопросы регионального развития и территориального размещения хозяйства рассматривались лишь в числе других вопросов, планы комплексного развития были полностью посвящены решению проблем регионального свойства и были рассчитаны на более долгосрочный период. Первый план комплексного развития страны, основанный на законе «О комплексном развитии территории страны» был принят в 1962 г. на период 1960-1970 гг. и «должен был стать основой развития районов путем осуществления государственной политики поощрения размещения, провозглашенной в Плане удвоения национального дохода» [12, с. 362].

С тех пор и по настоящее время было принято еще четыре плана комплексного развития территории страны (табл. 1).

Таблица 1. Содержание планов комплексного развития территории Японии [7, 11]

1	Название	Используемая концепция развития
1	2	3
Год принятия 1962	Первый план (1960 – 1970 гг.) Сбалансированное развитие регионов страны	Концепция «поляризованного» развития
Основная цель плана	Комплексное решение проблем региональных диспропорций; проблем социально-экономического характера, вызванных чрезмерными процессами урбанизации.	
Основные задачи	1. Ликвидация региональных диспропорций и предотвращение чрезмерного роста городов. 2. Рациональное использование природных ресурсов. 3. Рациональное распределение финансовых, трудовых, технологических и других ресурсов по регионам.	
Основные мероприятия	Реализация сбалансированного роста регионов посредством создания полюсов роста, которые будут оказывать взаимное влияние друг на друга через систему транспорта и связи, а также, возрождая особенности прилегающих регионов способствовать и их развитию по цепной реакции.	
Год принятия 1969	Второй (новый) план (1969 – 1985 гг.) Создание богатой среды	Концепция крупномасштабных проектов параллельно с программой создания «полюсов роста»
Основная цель плана	Формирование богатой среды для населения с целью создания общества	
Основные задачи	1. Охрана окружающей среды, сохранение гармонии между человеком и природой на протяжении длительного времени. 2. Сбалансированное развитие всей территории страны посредством создания основных условий развития. 3. Повышение эффективности использования территории через возрождение региональных особенностей. 4. Развитие и сохранение условий безопасной, комфортабельной и культурной среды.	
Основные мероприятия	Комплексное использование территории страны путем реализации крупномасштабных проектов в сельском хозяйстве, обрабатывающей промышленности и т.д., развитие сети высокоскоростных автодорог и «синкансена». Продолжение реализации программы создания «полюсов роста». Ликвидация региональных диспропорций, решение проблем сверх плотности и депопуляции.	
1	2	3
Год принятия 1977	Третий план (1976 – 1990 гг.) Формирование комплексной среды проживания людей	Концепция «интегрированного» расселения
Основная цель плана	Возрождение индивидуальных особенностей регионов и формирование комплексной среды проживания здоровых и культурных людей, находящихся в гармонии с природой.	
Основные задачи	1. Комплексное развитие среды проживания. 2. Использование и сохранение целостности территории страны. 3. Соответствие новым социально-экономическим изменениям.	
Основные мероприятия	Формирование комплексной среды проживания людей – создание «зон интегрированного расселения». Сдерживание концентрации населения и хозяйства в крупных городах, с другой стороны, содействие развитию регионов и сбалансированное использование территории страны, принимая меры по решению проблем сверхплотности, депопуляции.	
Год принятия 1987	Четвертый план (1987 – 2000 гг.) Развитие территории страны по формуле многополюсного рассеивания – развития технополисов	Концепция многополюсного развития – «Технополис»
Основная цель плана	Формирование большого числа особых полюсов развития – технополисов. Взаимопроникновение и обмен эффектов развития между регионами и т.д. при отсутствии чрезмерной концентрации различных функций в отдельных регионах.	
Основные задачи	1. Активизация регионов посредством «интегрированного» расселения и развития связей. 2. Глобализация и реформирование мировых городских функций. 3. Развитие безопасной и высококачественной территориальной среды.	
Основные мероприятия	Для формирования территории страны по формуле многополюсного рассеивания необходимо следующее: 1. Стимулирование развития регионов посредством творческой инициативы и с возрождением особенностей регионов. 2. Формирование по всей стране основных транспортных, информационных систем, систем связи самим государством или под руководством государства. 3. Расширение сотрудничества между центральными и местными органами власти.	

Продолжение таблицы 1.

Год принятия 1998	«Великое формирование территории страны XXI века» (2010 – 2015 гг.) Формирование основы многоосевой территориальной структуры страны	Участие и сотрудничество
Основная цель плана	Создание основы для «Великого формирования территории страны 21 века» с целью построения многоосевой территориальной структуры. Повышение значимости регионов	
Основные задачи	<ol style="list-style-type: none"> 1. Стимулирование независимости регионов. 2. Обеспечение спокойной жизни. 3. Использование и наследование богатой природы. 4. Формирование активного экономического общества. 5. Формирование страны открытой миру. 	
Основные мероприятия	Развитие территории страны посредством участия разнообразных субъектов и сотрудничества регионов (4 стратегических проекта): <ol style="list-style-type: none"> 1. Формирование регионов проживания (маленькие города и т.д.), окруженных богатой природой. 2. Восстановление крупных городов (обновление пространства и т.д.). 3. Развитие осей сотрудничества регионов (сотрудничество регионов классифицируется по соответствующим осям). 4. Формирование широких зон международного обмена. 	

С каждым планом комплексного развития менялся и подход к регионам. Так, первые два плана основывались на создании «полюсов роста» – «новых промышленных городов» и «специальных промышленных зон». Причем при создании этих «унифицированных» по единому образцу, территориально-производственных образований практически не учитывались местные особенности, социальные аспекты [11].

В третьем плане комплексного развития (1976 – 1990 гг.) подход к развитию регионов был направлен в сторону большей социальной направленности. Основная концепция этого плана, а именно программа «интегрированного» расселения, опиралась на уже сложившиеся местные сообщества, принимая во внимание их индивидуальные особенности в гармонии с окружающей средой.

В четвертом плане концепция «поляризованного» развития и новый подход к регионам соединились в новой программе «Технополис» – создание высокотехнологичных комплексов в рамках более широкой концепции многополюсного развития территории страны. Четвертый план в еще большей степени ориентировался на самобытность регионов, на их активное участие в процессе реализации плана, в данном случае в создании «Технополисов» в сотрудничестве с университетами и бизнесом. Еще одной отличительной чертой четвертого плана стал отход от системы крупных капиталовложений на развитие инфраструктуры преимущественно из центрального бюджета. В этом плане усилилась роль местных источников финансирования.

В пятом плане, получившем название «Великое формирование территории страны XXI века», принятом в 1998 г., нашли отражение тенденции конца 80-х и 90-х гг.: усиление роли регионов, сотрудничество регионов, глобализация, сохранение богатой окружающей среды. Этим планом было предусмотрено наряду с уже существующим, Первым национальным поясом (Тихоокеанский промышленный пояс), формирование еще трех новых – национальных поясов Тохоку, побережья Японского моря и нового пояса Тихоокеанской зоны. Новые национальные пояса задумывались как места с развитой инфраструктурой, высоким качеством жизни, благоприятной окружающей средой, а Первый национальный пояс оставался деловым и правительственным центром страны. Также было запланировано создание локальных поясов, которые соединят средние, малые города Японии и сельские местности посредством транспортных магистралей и средств информации.

В июне 1998 г. парламент Японии принял закон о реформе министерств и управлений. Согласно этому закону, в 2001 г. существующие до этого 22 министерства и управления были реорганизованы в Канцелярию Кабинета Министров и 12 министерств и управлений. Функции Управления экономического планирования и Агентства по развитию Окинавы были переданы Канцелярии Кабинета Министров. А Агентство по развитию Хоккайдо наряду с Управлением государственных земель, Министерством транспорта и Министерством строительства были объединены в новое Министерство национальных земель и транспорта [10].

В 2005 г. «Закон о комплексном развитии государственной территории» был преобразован в «Закон о плане формирования государственной территории», и вместо Комплексного плана развития территории Японии стали составлять новые планы формирования государственной территории. Новые планы ставят целью создание как прежних

планов, проводимых под государственным руководством, так и планов, составляемых при местных властях, что является системой двухуровневого планирования. В данных планах указывают базовый курс, связанный с формированием государственной территории в определенном регионе, а также конкретные меры, которые стратегически необходимо осуществлять в данном регионе с широкой точки зрения, превосходящей границы одной префектуры.

Выводы. Таким образом, одним из примеров развитой формы регионального планирования является опыт Японии. Толчком к использованию именно этой формы регионального планирования стало наличие ряда проблем в послевоенное время: серьезные региональные диспропорции (концентрация населения и хозяйства в Тихоокеанском промышленном поясе), отсталость в развитии периферийных районов и вытекающие из этого экономические, социальные, экологические проблемы и т.д.

Система регионального планирования в Японии на протяжении своего развития остается предметом оживленных дискуссий, но, несмотря на критику, имела и имеет определенные достоинства: участие всех агентов рынка на этапе планирования; гибкость планирования, что позволяет учитывать изменения конъюнктуры рынка; двухуровневый характер, что позволяет корректно отображать нужды регионов. Последние могут служить ориентиром для изучения и использования другими странами, в том числе и Украиной.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Алаев, Э.Б. Региональное планирование в развивающихся странах / Э.Б. Алаев. – М.: Навка. 1973. – 216 с.
2. Гладкий, Ю.Н. Основы региональной политики / Ю.Н. Гладкий, А.И. Чистобаев. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. – 659 с.
3. Регіональна економіка [Текст]: підручник / за ред. Є.П. Качана. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 800 с.
4. Мальчикова, Д. Методи та підходи територіального планування на регіональному рівні / Д. Мальчикова // Часопис соціально-економічної географії. – 2009. – №7(2). – С.62 – 65.
5. Василенко, В.М. Парадигми просторового розвитку регіонів: від обґрунтування теорії до практики реалізації / В.М. Василенко, П.В. Гудзь // Економіка і управління. – 2011. – № 3. – С.14 – 20.
6. Государственно-монополистический капитализм и размещение производительных сил / АН СССР; отв. ред. Н.Н. Некрасов, В.П. Можин. – М.: НаукаГУ, 1984. – 183 с.
7. Павлов, Ю.М. Региональная политика капиталистических государств / Ю.М. Павлов. – М.: Наука, 1970. – 389 с.
8. План формирования государственной территории и комплексный план развития Хоккайдо // Официальный сайт Хоккайдо [Электронный ресурс]. – Режим доступа к сайту: <http://www.hkd.mlit.go.jp/rus/05.html>.
9. Региональное программирование в развитых капиталистических странах: монография / Л.Н. Карпов [и др.]; ред.: Л.Н. Карпов, О.С. Богданов. – М.: Наука, 1974. – 327 с.
10. Сенаторов, А.И. Очерки административной реформы в Японии / А.И. Сенаторов. – М.: Ин-т Дальн. Востока РАН, 2004. – 206 с.
11. Тимонина, И. Региональная экономическая политика на рубеже веков [Электронный ресурс] / И. Тимонина. – Режим доступа: http://www.asiatimes.ru/countries/japan/japan_economics/japan_economics.htm.
12. Тошифуми, Яда Как менялась региональная политика Японии / Яда Тошифуми // ЭКО. – 1998. – № 5. – С. 141 – 147.

УДК 332.1

Азарова Анна Владимировна, аспирантка. Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Донецк. **Система регионального планирования в Японии.** Обобщен опыт Японии по применению регионального стратегического планирования как основного элемента политики развития страны. Выявлены особенности применения регионального стратегического планирования в Японии.

Ключевые слова: экономическая система, региональное планирование, развернутое планирование.

УДК 332.1

Азарова Анна Володимирівна, аспірантка. Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Донецьк. **Система регіонального планування в Японії.** Узагальнено досвід Японії із застосування стратегічного планування як основного елемента політики розвитку країни. Виявлено особливості застосування регіонального стратегічного планування в Японії.

Ключові слова: економічна система, регіональне планування, розгорнуте планування.

UDC 332.1

Azarova Anna Volodymyrivna, post-graduate student, Department of Problems of Territorial Development of Economy, Institute of Legal and Economic Research, NAS of Ukraine, Donetsk. **System of regional planning in Japan.** Japanese experience with regional strategic planning usage as the main element of the country's development policy is summarized. Specificity of Japan regional strategic planning usage is detected.

Keywords: economic system, regional planning, detailed planning.