

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертационное исследование О.А.Меркушевой «Региональная политика Японии на общенациональном и местном уровне», представленное на соискание ученой степени кандидата географических наук по специальности 25.00.24 – Экономическая, социальная, политическая и рекреационная география

Актуальность работы О.А.Меркушевой не вызывает сомнений. Тренд к децентрализации региональной политики, который она описывает на примере Японии, обозначается и в Российской Федерации. Местный уровень городов и районов, где генерируется основной экономический рост страны и где (по М.Портеру) оттачиваются основные конкурентные преимущества национальных и глобальных компаний, и в России, и в Японии укрепляется в своем значении. Особый интерес к японскому примеру региональной политики для нас проистекает из того, что здесь исторически государственная политика всегда была исключительно централизованной, всегда существовало уважение к верхнему уровню власти.

И очень поучительно по работе О.А.Меркушевой наблюдать, как сочетаются, уживаются между собой две противоречивые тенденции – исторической централизованности государства и тренда к децентрализации региональной политики. И как тенденция к предоставлению больших полномочий местному уровню власти естественно сопрягается с идеей укрупнения префектур в региональные округа. Конструирование бесконфликтного, без резких скачков, сочетания этих исходно абсолютно полярных сил есть искусство, которому нам можно поучиться у Японии.

И очень хорошо, что автор обозначает новейшую тенденцию к «локализации» региональной политики Японии, погружая ее в контекст панорамного, более чем полувекового историко-географического исследования региональной политики и регионального планирования Японии с послевоенного времени.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций диссертационного исследования О.А.Меркушевой проистекает из того, что она дает характеристику региональной политики Японии в очень широком предметном и временном контексте: включает в работу сюжеты пространственного планирования, размещения производительных сил, межбюджетных отношений, отслеживая то, как меняется их контекст и акценты в последние 60 лет. Привлечение обширного и разнопланового материала в проведении исследования, конечно, повышает его достоверность.

Другой источник обоснованности основных результатов работы – это полевые, экспедиционные исследования автора на локальном уровне в префектурах Окинава, Осака и Яманаси, которые обеспечили «вживание» О.А.Меркушевой в конкретный контекст современной региональной политики Японии.

К элементам новизны данной работы можно отнести авторский акцент изучать региональную политику в контексте демографической динамики: как старение японского общества и ослабление местных сообществ сказывается на приоритетах и инструментах региональной политики? Этот вызов стоит сейчас перед многими развитыми странами, стоит он и перед Россией. Но пишут о нем специалисты региональной политики пока мало. Можно приветствовать в этой связи попытку обратить внимание на эту проблему О.А. Меркушевой в ее работе по региональной политике Японии. Хотя данная тема претендует не на параграф, а на целостное исследование.

Я оценил сопоставление российской и зарубежной региональной политики, которое О.А.Меркушева провела в своей диссертации. Действительно, российское понимание очень широкое, подменяющее вопросы социально-экономического развития территорий. В контрасте с ним, западное понимание региональной политики исключительно прагматичное и утилитарное – как целенаправленные меры для снижения межрегиональных и межмуниципальных различий и диспропорций.

Интересна идея автора «отбить» предметные особенности региональной политики Японии на примере эксклюзивных случаев Хоккайдо и Окинавы. Уверен, что эти «экстремальные» ситуации обеспечивают для нас лучшее понимание региональной политики Японии именно как островной территории. Для Российской Федерации «экстремальны» ситуации региональной политики в калининградском эксклаве, на периферийном Дальнем Востоке. Но это случаи материковой территории и экономических «островов»-изолятов. Японская ситуация фундаментально другая, потому что здесь как бы «суперэксклюзив»: когда периферийный остров, на котором осуществляется региональная политика, обособлен не от материнской территории, а от такого же «материнского» острова. Поэтому здесь наборы уникальных институтов и приемов региональной политики, можно сказать, усилены – по сравнению со случаем «материковой» страны.

Здесь хотелось бы посмотреть на новаторский поиск автора диссертации пошире: а есть ли вообще закономерности региональной политики у островной страны – такой, как Япония, Австралия, Великобритания и т.д.? Или еще в более общей постановке – существуют ли институциональные особенности (следствия) островного экономико-географического положения?

Убежден, что есть! Автор диссертации абсолютно неслучайно проводит на ее страницах аналогии региональной политики Японии и Австралии, развития Токио и Лондона и др. Императив снижения диспропорций и достижения общественной стабильности в региональной политике островных стран звучит сильнее, чем для «материковых». Дело в том, что диспропорции социально-экономического развития локальных мест на островах имеют другую остроту и тональность: можно сказать словами А.Хиршмана, что терпимость «островитян» (особенно небольших островов-стран) к межрегиональным и межмуниципальным контрастам социально-экономического развития меньше, чем жителей «материковых» стран. Как в силу того, что естественные и социально-экономические условия жизни очень сильно различаются ввиду значительных различий микроположения от места к месту на островах. Например, можно вспомнить здесь сильнейшие японские контрасты между динамично развивающимися тихоокеанскими префектурами и депрессивными префектурами побережья Японского моря. То есть, с одной стороны, сильные различия микроположения формируют предпосылки к очень сильным различиям от места к месту; с другой стороны, сама терпимость таких различий в небольших странах-островах ниже.

Другое отличие региональной политики стран-островов состоит в том, что здесь смена целей и приоритетов, доминирующих институтов происходит резче и определеннее, чем в более «приглушенном» случае материковых стран. Грубо говоря, здесь амплитудность региональной политики, «броски» от экстремумов снижения региональных диспропорций до раскрытия потенциала каждого региона, от старого к новому стратегическому контуру, выражены острее и сильнее, чем в материковых территориях.

Еще одна особенность региональной политики стран-островов состоит в очень широкой распространенности инструментов зональной политики, потому что издержки обособления территорий – особых экономических зон здесь оказываются всегда ниже (налицо безусловная экономия на издержках обособления в виде таможенных постов, погранпереходов и так далее, по сравнению с не-островными территориями). И абсолютно неслучайно поэтому, что зональная политика широко использовалась, хотя и в разных формах, на всех этапах эволюции японской региональной политики.

Для островной территории региональная политика обязательно включает в себя меры в отношении прибрежных территорий, береговой зоны в виде норм и правил прибрежного рыбного промысла, которые могут различаться от места к месту; специфичные меры поддержки развития городов-портов и др. И абсолютно неслучайно, что функционал структурных подразделений главного института японской региональной

политики - Министерства государственных земель, инфраструктуры и транспорта в значительной степени развернут на морской транспорт, морские аварии, морское рыболовства и другие морские сюжеты.

Изолированность стран-островов определяет абсолютно особую роль международных связей и сотрудничества в их региональной политике. Можно сказать, что она вынужденно здесь становится международной, не может замыкаться только в национальном контуре.

Общепризнанно, что островные страны в особой степени уязвимы стихиям. Именно поэтому их региональная политика обычно учитывает возможности наступления локальных природных форс-мажоров и необходимость муниципальных образований, регионов и государства в целом на них быстро реагировать.

На мой взгляд, практическую значимость для российских исследователей и практиков в данной работе представляют не обозначение общих тенденций, а конкретные описания институтов и механизмов региональной политики, особенно ее последнего, пятого этапа. Когда автор дает характеристику послевоенных этапов региональной политики Японии, он дает нам в руки основные переменные, которые на каждом этапе специфичным образом переопределяются заново.

Например, унификация или разнообразие инструментов региональной политики с целью максимально учесть местные особенности; специальный акцент на городах, в том числе крупных городских агломерациях или его отсутствие; приоритет мегапроектам или малым проектам как инструментам реализации мероприятий региональной политики; акцент на инфраструктурные или производственные проекты; региональная политика «сверху» или «снизу», в большей степени за счет собственных возможностей регионов; полюса роста или оси роста как пространственная развертка региональной политики; «гомогенное», поляризованное или многополюсное развитие – за счет собственного потенциала, преимуществ, ресурсов и особенностей самой территории.

При этом полюсами роста на разных этапах региональной политики Японии выступали промышленные города, технополисы вне крупных городских агломераций, теперь кластеры, опирающиеся на малый и средний бизнес и университеты. Любопытно, что центральные и периферийные кластеры Японии существенно отличаются по своей специализации: к центрам тихоокеанской оси тяготеют фармацевтические, автомобильные кластеры, электроэнергетика. Наоборот, для периферийных территорий и префектур Японского моря более характерны пищевые, биотехнологические и кластеры электроники. Интересно отметить, что возникающие новые виды экономической деятельности (например, солнечная энергетика), опирающиеся на кластеры, в существенно большей степени, чем прежние индустриальные, тяготеют к ценностям, интеллектуальным компетенциям и креативности местных сообществ.

Современная региональная политика Японии опирается на пространственное мышление в большей степени осями, чем полюсами, т.е. более масштабными структурами территориальной организации. Она дружественна объектам не столько жесткой, как на первых этапах, а «мягкой» инфраструктуры в виде знания, компетенций, инноваций. Некоммерческие организации в этой региональной политике играют существенно большую роль, чем раньше. Нередко они работают, как пишет автор, по принципу государственно-частного партнерства, в ЖКХ, здравоохранении, водоснабжении и др. Существенно возрастает роль местных жителей в выработке и реализации этой новой региональной политики, о чем пишет автор. И описание конкретных приемов, как это обеспечить, представляет практический интерес и для российской региональной политики. Можно было бы даже остановиться на этих тонких вопросах более подробно в работе.

Безусловным достоинством японской региональной политики является увязка общегосударственной региональной политики и местного уровня планирования. Она обеспечивается целой системой формальных и неформальных институтов. Например,

институт «административного руководства» - необязательные рекомендации центральных ведомств частному бизнесу или местным администрациям, нацеленные ускорить внедрение явно необходимых мер в условиях очень медленного и даже неповоротливого законотворческого процесса. Здесь подчас неформальные методы воздействия оказываются более эффективными. Особенно они результативны в новых сферах, где еще не создано отраслевое законодательство. Для России этот опыт особенно интересен тем, что он разрушается наше, идущее из англосаксонской традиции, убеждение в необходимости хорошего формального законодательства для успешного экономического развития. Оказывается, на примере Японии, что эффективная региональная политика и развитие могут опираться на неформальные нормы и правила, и что существование формального законодательного каркаса не всегда необходимо.

Другой институт увязки центрального и местного уровней – это система делегирования полномочий, которая успешно существовала в Японии почти полвека. Ее отменил новый тренд на передачу полномочий вниз, который стал осуществляться под влиянием административной реформы сверху на предоставление большей самостоятельности муниципалитетам и префектурам, с выходом на партнерство центральных и местных властей, с поддержкой местных инициатив центром, у которого уже нет прежних бюджетных ресурсов помогать муниципалитетам и префектурам.

Интересно, что тренд на децентрализацию совпал с одновременным обсуждением идеи укрупнения муниципалитетов, что важно и актуально учитывать и в России. В Японии муниципальная реформа с многократным сокращением числа муниципальных образований планомерно и поэтапно реализована в последние 15 лет. В России она пока обсуждается.

Автор пишет про традиции объединения нескольких соседних префектур и/или муниципалитетов для создания общих планов или реализации общих проектов, но как именно происходит увязка интересов, она не характеризует. А это было бы для российских условий, где такие объединения идут очень трудно, исключительно интересно.

Очень интересно описание института неформальных взаимодействий центральных и местных властей в процессе ротации кадров, в том числе института амакудари («схождения с небес» старых чиновников центральных властей на теплые места в местные органы власти). Обмен персоналом способствует перетокам знания и улучшает взаимопонимание разных уровней власти. В советское время он активно использовался, теперь, с общим ухудшением качества кадровой политики в России, применяется намного реже.

Конечно, для лучшей практической значимости механизмы кадровых ротаций, межмуниципального партнерства и слияния муниципальных образований, механизм делегированных полномочий, обучающих мероприятий в рамках региональной политики Японии целесообразно дать было отдельным разделом, например, в приложении.

Отдельный практический интерес представляет авторское описание региональной политики и развития острова Хоккайдо – этой квазисеверной территории Японии. Автор пишет, что в последние годы утверждается новый взгляд на Хоккайдо не как на гомогенный регион, что было характерно ранее, но как на регион-сеть многообразных уникальных районов, с акцентом на его внутреннюю неоднородность, на усиление роли местных сообществ и муниципальных правительств в развитии региона Хоккайдо. Интересно, что очень сходные тенденции происходят в развитии и многих российских, в том числе северных регионов, например, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. И для нас очень интересно, какие цели и задачи перед региональным развитием ставятся в японской региональной политике для этой квазисеверной территории Японии? В первые послевоенные десятилетия это было освоение ресурсов, развитие промышленности, ее диверсификация. Об этом свидетельствует О.А. Меркушева в своей диссертации. А теперь «формирование регионального сообщества, существующего в гармонии с окружающей

средой и богатой природой». Происходит смена приоритетов на развитие науки, малого и среднего бизнеса, решение социальных проблем, неуглеродной энергетической альтернативы и поддержание хорошей экологической обстановки на Хоккайдо - в условиях старения его населения и ослабления местных сообществ. Региональная политика острова эндогенизируется, приобретает сильное внутреннее измерение.

Главный вывод, который можно сделать на базе диссертации О.А.Меркушевой, что японский поиск оптимальной региональной политики не слишком сильно отличается от нашего, российского, здесь тоже очень много неудач, провалов, шараханий, но островное экономико-географическое положение Японии имеет значение и определяет своеобразие многих ее институтов и механизмов региональной политики.

Работа О.А.Меркушевой не свободна от недостатков, что совершенно естественно ввиду пионерности многих поднятых в ней сюжетов. Ее оценку сильно снижает автореферат, который написан исключительно поверхностно, даже примитивно, и упускает многочисленные достоинства диссертации, существенно упрощает содержание диссертации. В данном случае по автореферату ни в коем случае нельзя судить о самой работе и ее контексте.

Мой упрек первой главе, посвященной идеологии региональной политики и ссылкам на классиков: абсолютно нет попыток осовременить региональную политику и включить в нее новые, инновационные составляющие. Анализ региональной политики дается автором как бы вне времени, со ссылками на авторов индустриальной эпохи 1970-х годов, современных, но вне понимания произошедшей в нулевые годы подлинной смены парадигм, всего арсенала методов и даже понятий региональной политики в контексте экономических перемен, которые теперь происходят в мировой экономике. Неудивительно, что контекст глобализации, сетевого общества, экономики знания «отбит» при характеристике региональной политики плохо.

Здесь налицо перекося: по Японии автор использует уже очень современные данные и характеризует действительно актуальные тренды новой региональной политики, а вот по Европейскому Союзу, со ссылками на российских (?) авторов, использует устаревшие сведения двадцатилетней давности. Но как раз в нулевые и десятые годы в региональной политике Европейского Союза усилиями Филиппа Макана, Андреса Родригеса и, конечно, знаменитого доклада Фабрицио Барка произошли фундаментальные изменения.

Считаю, что самая большая неудача работы - это третья глава, посвященная механизмам региональной политики Японии, которая оставляет впечатление надерганности сюжетов, лишена целостности и логики. Неудивительно, что после ее прочтения у читателя никак не может возникнуть системного впечатления об основных драйверах региональной политики Японии. По сути, здесь произошла подмена и вместо механизмов идет описание реформ в сфере региональной политики в последние десятилетия.

Считаю, что здесь было два возможных пути: 1) Оставить тему механизмов, но тогда изменить рубрики главы на а) нормативные правовые механизмы для регионального планирования и политики; б) организационные механизмы (слияния муниципалитетов, частно-государственное партнерство в региональной политике, делегирование полномочий и др.); в) финансовые механизмы (прежде всего межбюджетные отношения); г) информационные механизмы обмена знанием между уровнями региональной политики, прежде всего национальным и местным (амакудари, ротационность чиновников и др.).

2) Оставить сюжеты административной реформы, но тогда давать именно ее, а не механизмы региональной политики.

В приложении работы приведены очень информативные карты, которые удачно визуализируют фактический материал диссертации. Жаль, что при картографической культуре у автора нет культуры построения информативных таблиц, которые напрашиваются, но тотально отсутствуют в тексте диссертации. Например, пять этапов японской региональной политики можно было бы охарактеризовать в таблице через

специфику институтов, структур, инструментов. Очень нужна блок-схема всех министерств, вовлеченных в выработку национальной региональной политики на последнем, пятом этапе эволюции региональной политики.

Конечно, не может убедить объяснение автора, почему Токио не является лидером в стране по доходам домохозяйств (с.77): «Токио в силу большей дифференциации населения по видам деятельности занимает не первое место по показателю дохода домохозяйств». Известно, что в крупных агломерациях производительность труда среднего работника всегда выше, значит, должна быть выше и зарплата. Но почему-то в Японии это не приводит к более высокому доходу токийского домохозяйства. Почему? Возможно, издержки скученности перекрывают выгоды от возрастающей отдачи от агломерирования? Но эта аномалия в любом случае требует внятного объяснения, которого нет.

В отдельных разделах диссертации возникает ощущение реферативного изложения, не прочувствованного и не выношенного личным опытом автора. Иногда незнание автора выдают оценки. Например, «исследователь С.В.Брагинский» на деле оказывается блестящим знатоком экономики Японии, который написал в начале 1990-х годов новаторский учебник по политической экономике, с привнесением на его страницы своего знания этой страны.

Подведем итоги. Работа О.А.Меркушевой интересная, содержательная, не свободная от недостатков. Автореферат и публикации полностью отражают содержание диссертации. Я ознакомился с ней с большим интересом и считаю, что она, безусловно, соответствует требованиям пп. 9–14 «Положения о присуждении ученых степеней», предъявляемым к кандидатским диссертациям, а О.А.Меркушева достойна присуждения ей степени кандидата географических наук по специальности 25.00.24 – Экономическая, социальная, политическая и рекреационная география

Директор Центра экономики Севера и Арктики
Совет по изучению производительных сил
Минэкономразвития России
доктор географических наук, профессор

А.Н. Пилясов

21 апреля 2016 года

Подпись А.Н. Пилясова заверяю:

Ученый секретарь СОПС

В. Попова

Федеральное государственное бюджетное научно-исследовательское учреждение «Совет по изучению производительных сил»

Адрес: 117997, ГСП-7, Москва ул. Вавилова, 7

Телефон: 8 (499) 135-34-59

E-mail: pelyasov@sops.ru