

ЯПОНИЯ. ТРУДЕН ПУТЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Д.А. САПРЫКИН

Ключевые слова: Япония, местное самоуправление, социальное развитие, децентрализация

Реформы органов управления, частью которых стали меры по децентрализации исполнительной власти, начали разрабатываться в Японии еще в 1990-х гг., а 1 апреля 2000 г. в стране вступил в силу закон, который ряд японских правоведов именуют «новым законом о местном самоуправлении».

В соответствии с этим документом:

а) было упразднено отдельное министерство местного самоуправления, а его функции переданы вновь созданному министерству по общим вопросам;

б) за ОМС законодательно закреплены полномочия, которые им по традиции делегировало центральное правительство и которые составляли до 80% всех функций префектур и до 40% - муниципалитетов;

в) были созданы условия для изменения характера отношений между центром и регионами - от подчинения к партнерству. ОМС получили формальное право самостоятельного управления на подконтрольной территории; для этого были смягчены правила и нормы, регулирующие структуру и кадровый состав местных органов самоуправления, пересмотрены принципы и формы вмешательства центральных органов власти в работу ОМС, а также был учрежден комитет по урегулированию споров между ОМС и государством.

Вместе с тем, поскольку вопрос обеспечения финансовой самостоятельности ОМС был отложен на неопределенный срок, стало очевидным, что, говоря о «децентрализации», правительство, прежде всего, имело в виду общее оздоровление экономики путем разделения финансового бремени между властными структурами разных уровней. Материальная самостоятельность и недостаток средств вынудили ОМС активной привлекать к своей деятель-

К концу XX в. в Японии стали складываться предпосылки для большей децентрализации государственной власти и передачи значительного объема полномочий органам местного самоуправления (ОМС), выполняющим множество функций. Некоторые из таких функций нередко остаются прерогативой центральных правительств: развитие системы здравоохранения, контроль над работой полиции, устранение последствий чрезвычайных ситуаций, решение вопросов занятости и др. В Японии же полномочия ОМС охватывают почти все сферы жизни, за исключением дипломатических отношений, национальной безопасности, суда и прокуратуры.

ности частный сектор, а зачастую и идти на слияния с другими районами в рамках очередной кампании по укрупнению муниципалитетов, инициированной правительством.

ИСТОРИЯ УКРУПНЕНИЙ - ИСТОРИЯ СЛИЯНИЙ

Кампании по укрупнению муниципалитетов происходили в стране достаточно часто. Можно сказать, что история муниципальных образований в Японии - это история их слияний.

Первым из них стало т.н. «большое укрупнение эпохи Мэйдзи»*. В 1883 г. в Японии было 71 497 муниципалитетов, из которых около 50 000 насчитывали менее 100 дворов¹. К 1898 г. общее число муниципалитетов в стране уменьшилось в пять раз и составило 14 289. После этого процесс замедлился².

После окончания Второй мировой войны правительство Японии создало исследовательский совет по местному самоуправлению. Изучив функции, которые планировалось передать на уровень муниципалитетов, совет постановил, что население одного муниципалитета должно состав-

лять не менее 8 тыс. чел. Вместе с тем, признавая, что эта цифра может быть только примерной, совет подчеркнул, что именно такая численность населения позволит ОМС достойно содержать начальные школы, т.е. выполнять одну из основных функций муниципалитетов в послевоенное время³.

В январе 1951 г. правительство Японии инициировало вторую массовую кампанию по укрупнению муниципалитетов - «большое укрупнение эпохи Сёва». В 1953 г. был принят закон о стимулировании слияния мелких городов и деревень, рассчитанный на 3 года, а в 1956 г. - новый закон о муниципальных образованиях. Слияния осуществлялись на основе договора объединения (слияния), который подписывался администрациями заинтересованных муниципалитетов. За 10 лет число муниципалитетов сократилось вдвое - с 10 443 в 1950 г. до 3 526 в 1960 г.⁴

В это же время были зафиксированы шесть случаев слияний деревень с муниципалитетами из других префектур⁵.

«Большое укрупнение эпохи Сёва» формально завершилось в июне 1961 г. Следует отметить, что если укрупнения 1898 и 1951 гг. осуществлялись под давлением центрального правительства и считаются объединениями, «навязанными сверху», то слияния муниципалитетов после 1961 г. имели добровольный характер и считаются «инициированными снизу», поскольку пре-

* Согласно заимствованной в Китае традиции, история Японии делится на периоды правления того или иного императора, каждому из которых присваивается благозвучное символическое название. Эпоха правления Муцухито (1868-1912) официально именовалась Мэйдзи (Просвещенное правление), Хирохито (1926 - 1989) - Сёва (Просвещенный мир) (прим. ред.).

фектуры и центральное правительство играли в этом процессе незначительную роль.

Особо необходимо отметить, что если укрупнения муниципалитетов 1898 и 1951 гг. осуществлялись по принципу объединения равных, то большинство слияний после 1961 г. представляли собой поглощения мелких городов большими промышленными центрами, т.е. происходила ликвидация крохотных муниципалитетов и поддерживалось развитие крупных городов.

Несмотря на то, что правительство продолжало принимать законы, подталкивающие муниципалитеты к объединению, в 1980-х - 1990-х гг. этот процесс практически остановился: если к сентябрю 1981 г. в Японии насчитывалось 3255 муниципальных образований⁶, то через 15 лет, в 1997 г., их стало лишь немногим меньше - 3232⁷.

Хотя в законе о местном самоуправлении содержатся положения о возможности изменения границ префектур или муниципальных образований, в нем отсутствуют пункты, предусматривавшие создание новых муниципалитетов, не существовавших ранее, или допускавшие роспуск старых ОМС без формирования новых. Таким образом удается избегать ситуаций, когда органы власти на местах уже распущены, а территория, за которую они от-



жившиеся территориальные образования, границы которых в течение многих веков оставались практически неизменными не только на карте, но и в сознании японцев.

Во второй половине XX в. в Японии стали раздаваться голоса о необходимости пересмотра границ префектур для приведения их в соответствие с происходившими в обществе изменениями. Так, экономический рост 1960-х гг. обусловил возросшие требования к центральному и местному управлению. Появились варианты радикальных реформ, подразумевавшие либо слияние некоторых префектур, либо полное их упразднение и введение вместо них

На муниципальные органы Японии взвалено бремя самых различных обязанностей, начиная от регулярных учений в школах и детских садах на случай крупного землетрясения. На снимке: по легенде, в результате землетрясения вспыхнул пожар с сильным задымлением. Детишки должны вслед за воспитательницей бежать к выходу, прикрыв рот, чтобы не задохнуться.

во, что заставило его принять консервативное решение: отобрать у префектур ряд функций и передать их центру. Единственной альтернативой такому шагу было расширение полномочий ОМС, но правительство посчитало, что с ростом самостоятельности органов местного самоуправления, особенно префектур, неизбежно возникнут политические проблемы. Возможно, поэтому в 1964 г. функция, например, содержания дорог и рек, которая раньше была губернаторской, стала прерогативой центрального правительства. Были также усилены местные представительства министерств и других правительственных ведомств на местах. В 1970-х - 1980-х гг. выросло число местных проектов, осуществлявшихся непосредственно центральным правительством.

Об административной реформе и децентрализации вновь заговорили лишь в начале 1990-х гг., когда японская экономика после нескольких десятилетий подъема столкнулась с серьезными трудностями. Стало очевидным, что послевоенная модель социально-экономического развития в значительной мере исчерпала себя. Регулирующие функции государ-

ГРАНИЦЫ ПРЕФЕКТУР - ОДНИ ИЗ ДРЕВНЕЙШИХ В МИРЕ

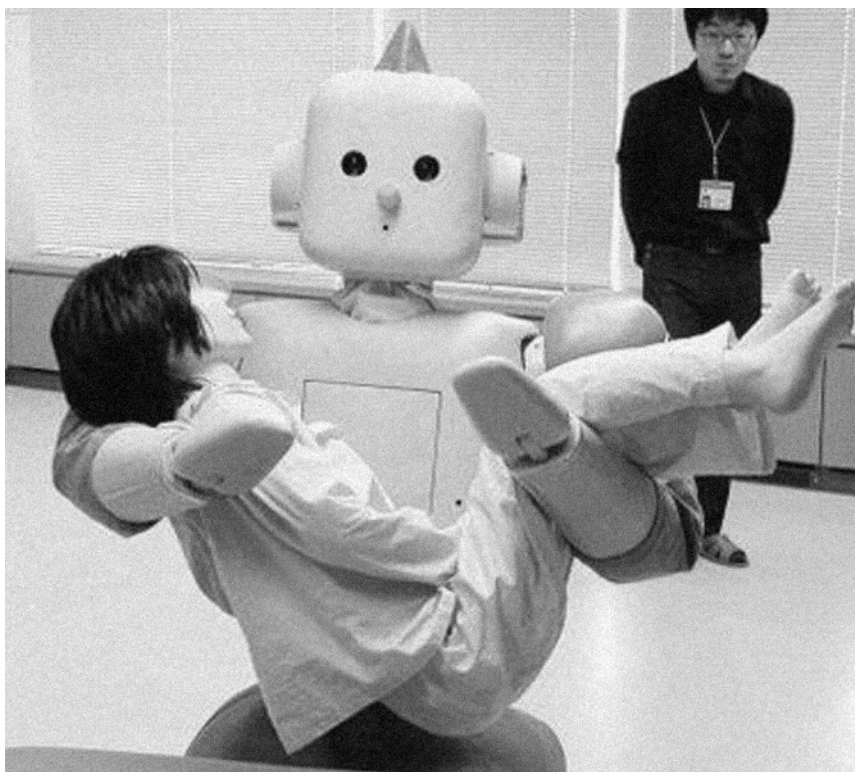
вечали, не передана никаким другим ОМС.

Вопрос возможного слияния префектур стоит особняком. В эпоху Мэйдзи (1868-1912) границы этих административных единиц были очерчены на основе административного деления княжеских наделов, зафиксированного еще в документах VIII в., хотя и с учетом отношений между правительством *сёгуната* (феодалное военное правительство) с каждым из местных кланов. В таком виде границы просуществовали до 1950-х гг. и подверглись незначительным изменениям только в годы «большого укрупнения эпохи Сёва» (1951-1961) из-за трансграничных слияний муниципалитетов. Поэтому префектуры представляют собой исторически сло-

системы «регионов» (*досюсэй*); однако эти предложения так и не были реализованы.

Префектуры впервые получили статус полноценных органов местного самоуправления, а губернаторы стали избираться населением после Второй мировой войны. Возможно, поэтому идея перехода на систему регионов в 1960-х гг. воспринималась общественностью как шаг назад, к довоенной практике: система *досюсэй* предполагала назначение, а не избрание губернаторов, она стала ассоциироваться с отходом от демократических ценностей, и вопрос о слиянии префектур был отложен до лучших времен.

Бурная дискуссия о границах и объеме полномочий префектур несколько напугала правительст-



Местным органам власти приходится заботиться и о больных, инвалидах и престарелых. Из-за нехватки людей эту работу они пытаются поручить роботам.

ства стали чрезмерными и не соответствовали характеру эпохи; в отношениях центральной и местной властей назрел серьезный кризис. Затянувшаяся экономическая стагнация подтолкнула правительство и парламент страны к разработке масштабных структурных реформ, частью которых стали шаги по децентрализации полномочий исполнительной власти.

В 1994 г. кабинет Хосокава сформулировал основные направления реформы местного самоуправления, а в 1995 г. парламент принял рамочный закон о децентрализации. После принятия в 1999 г. пакета примерно из 500 поправок и дополнений к нему 1 апреля 2000 г. закон вступил в силу.

«БОЛЬШОЕ УКРУПНЕНИЕ ЭПОХИ ХЭЙСЭЙ»*

В 2003 г. премьер-министр Дзюньитиро Коидзуми вновь

* Хэйсэй (Воцарение мира) - эпоха правления нынешнего императора Акихито, который взошел на трон в 1989 г. (прим. ред.).

предложил изменить структуру административного деления страны, введя уже упоминавшуюся выше систему регионов *досюсэй*. Согласно его плану, все префектуры следовало объединить примерно в 10 региональных округов, предоставив им более широкую автономию, чем существующим префектурам. Это, в свою очередь, позволило бы сократить число административных образований ниже уровня префектуры и снизить административные расходы. Пока такой реорганизации не проводилось, однако возможность создания субнационального уровня самоуправления из 9-13 «штатов» с большей самостоятельностью, чем у нынешних префектур, не снята с повестки дня центрального правительства.

В 2005 г. общий дефицит государственных и местных финансов вынудил правительство Коидзуми инициировать третью в истории массовую кампанию по укрупнению муниципалитетов - «большое укрупнение эпохи Хэйсэй». Без обозначения конкретных сроков была поставлена цель - сократить 3110 существовавших в то время единиц местного самоуправления до 1 тыс. По состоянию на январь 2006 г. во многих японских муниципалитетах численность населения едва достигала 200 человек, при этом общая

задолженность ОМС составляла 40% ВВП, или \$1,8 трлн⁸.

Правительство Коидзуми выдвинуло концепцию «пакетной реформы по трем направлениям». Она предполагала одновременное осуществление: 1) сокращения государственных дотаций на образование, социальное обеспечение, местные общественные предприятия и т.п.; 2) передачи на места собственных налоговых источников финансирования; 3) реформы существующего передаваемого налога, в т.ч. рационализацию и повышение прозрачности при определении его размеров и формировании механизма его распределения. Для стимулирования самих слияний был принят ряд законов (о предоставлении займов для городского переустройства, о временном сохранении государственных дотаций и др.). Однако решение вопроса о долгосрочной финансовой самостоятельности ОМС было отложено⁹.

«Большое укрупнение эпохи Хэйсэй» завершилось в 2010 г.

Правда, уменьшить количество единиц местного самоуправления до 1 тыс., как было запланировано, не удалось, но их число, с учетом 23 особых управ Токио, сократилось до 1750. При этом все явственнее прослеживается тенденция к укрупнению городов и почти полному уничтожению деревень. Темпы исчезновения деревень настолько стремительны, что если к 2005 г. их не было только в двух префектурах (Хёго и Кагава), то к 30 марта 2006 г. ни одной деревни не осталось уже в 7 префектурах (Хёго, Кагава, Сага, Сига, Фукуи, Хиросима и Эхимэ), а к 1 апреля 2008 г. - в 13 (Эхиме, Фукуи, Хёго, Хиросима, Исигава, Кагава, Миэ, Нагасаки, Сага, Сига, Сидзуока, Тотиги, Ямагути). Еще в 11 префектурах (Канагава, Киото, Мияги, Оита, Осака, Сайтама, Симанэ, Токусима, Тоттори, Тояма и Вакаяма) по состоянию на апрель 2008 г. оставалось только по одной деревне¹⁰.

Таким образом, уже в половине из 47 японских префектур нет или скоро не будет деревень, и все идет к тому, что сельская муниципальная власть в постиндустриальную эпоху должна будет постепенно исчезнуть. Если в стране еще и остаются «непоглощенные» деревни, то во многом из-за их удаленности от городов. Не

став объектами укрупнения, они, скорее всего, исчезнут естественным путем, потому что молодежь в основном покидает их.

В таких условиях идея внедрения системы региональных округов *досюсэй* вызывает все меньше возражений. По крайней мере, вероятность превращения Японии в союз автономных «штатов» или «провинций», представляющих собой крупные экономические районы, уже не выглядит утопичной. Кроме того, на переходном этапе система *досюсэй* может быть введена не вместо префектур, а параллельно с ними - третьим уровнем местного самоуправления.

Что касается хода реформы, то в настоящее время можно говорить только о двух свершившихся фактах: легитимации ситуации, де-факто сложившейся в местном самоуправлении, и завершении кампании по укрупнению муниципалитетов.

Законодательное закрепление за ОМС полномочий, которые уже в течение многих лет делегировались им центральной властью, в принципе не изменило ни функций ОМС, ни системы государственного и муниципального управления. Нельзя сказать, что благодаря реформе заметно возросла самостоятельность муниципалитетов или префектур в процессе принятия решений или исполнения делегированных им полномочий. Это, скорее, декларация намерений. В будущем правительство планирует меньше вмешиваться в дела ОМС, передать им дополнительные источники финансирования, а в отдаленной перспективе, возможно, и полностью трансформировать систему отношений центра и регионов.

Если это произойдет, ОМС действительно станут более самостоятельными. Пока же можно говорить лишь о некотором смяг-

нейшей урбанизации муниципалитеты будут наращивать своего рода экономические «мускулы», благодаря которым можно будет оздоровить систему местного самоуправления в целом. Но дальнейшая децентрализация потребует передачи ОМС дополнительных источников финансирования, что будет непросто из-за финансовых трудностей, с которыми Япония столкнулась в последние два десятилетия.

ЦЕНТР - ОМС: ОТНОШЕНИЯ НЕПРОСТЫЕ

Сама возможность изменения сложившихся финансовых, экономических и политических свя-

проводить курс на дальнейшую децентрализацию, министерства будут проявлять пассивность¹¹. Прежде всего, в условиях зависимости ОМС от субсидий и указаний из центра министерства и ведомства сохраняют свои значимость и влияние. Кроме того, если в результате реформ местные власти не смогут оказывать услуги, соответствующие общенациональным стандартам качества в той или иной сфере, виновным признают конкретное министерство, не отследившее ситуацию.

Но и большинство ОМС не спешат пускаться в «свободное плавание» и настаивают на том, чтобы государство продолжало оставаться источником пополне-



зей между центром и регионами в результате дальнейшей децентрализации не может не беспокоить правительство.

Возможная утрата центром функции гаранта, обеспечивающего доходную часть бюджетов ОМС, и повышение бюджетной дисциплины местных властей однозначно приведут к перестройке всей системы государственных и муниципальных финансов и, главное, заметно сузят роль центрального правительства. По этой

«Схождение с небес» из теплого чиновничьего кабинета на денежное местечко в прикормленном частном бизнесе.

ния их бюджетов. В противном случае местные власти не могут гарантировать полноценного выполнения ими всех функций. Эта угроза небезосновательна: так, после завершения в 2010 г. «большого укрупнения эпохи Хэйсэй» в большинстве мелких муниципалитетов, не подвергшихся слиянию, возникла серьезная проблема снижения качества жизни населения. Справедливости ради следует отметить, что многие ОМС просто разучились экономить и не стремятся изыскивать дополнительные источники доходов.

Отношения между центром и ОМС всегда были сложными и запутанными, помимо централь-

ЦЕНТРАЛЬНОЕ ЧИНОВНИЧЕСТВО ВЦЕПИЛОСЬ В РЫЧАГИ ВЛАСТИ

чении государственного регулирования и определенной активизации гражданских инициатив «снизу»: согласно новому закону жители получили, например, право инициирования слияния муниципалитетов.

За счет укрупнений и даль-

причине конфликт интересов между различными группами влияния в Японии значительно затрудняет проведение политики децентрализации.

Как указывает японский экономист Итиро Аоки, если даже премьер-министр начнет активно

ной вертикали существует множество разнонаправленных связей между различными структурами центра и местными властями. Каждое министерство сформировало свои собственные отношения с ним и конкурировало с другими ведомствами в вопросах бюджетно-кредитной политики. Свои интересы отстаивают ассоциации глав местных органов власти, воздействующие на решения правительства с помощью прошений и апелляций, а также парламентарии, представляющие свои избирательные округа, и организации предпринимателей как национальные, так и региональные.

Из-за узковедомственного подхода и бюрократических межминистерских барьеров не существует единого органа, который представлял бы в регионах центральное правительство в целом, а это, в свою очередь, позволяет ОМС самостоятельно устанавливать как прямые - вертикальные, так и «обходные» связи, играя в аппаратные игры и сотрудничая прежде всего с теми органами, от которых можно ожидать более весомой финансовой помощи.

За счет налогов местные власти самостоятельно набирают около 30% необходимых для их жизнедеятельности средств, остальное поступает из центра: примерное соотношение составляет 2:1. Однако в сфере расходов соотношение между средствами, используемыми центральным правительством, с одной стороны, и органами местной власти, с другой, составляет 1:2. Кроме того, часть общенациональных налоговых поступлений центральное правительство откладывает для того, чтобы в дальнейшем распределить эти средства среди ОМС с целью выравнивания диспропорций в развитии территорий.

Надо сказать, что даже в кризисные годы экономического подъема страны ОМС не получали все необходимые им средства. Префектурам, как правило, доставалось примерно 80% от требуемой ими суммы, а муниципальным образованиям - около 75%. По мнению центральной администрации, недостаток финансов должен был стимулировать деловую активность местных администраций и снижать вероятность того, что ОМС будет предо-

ставлено больше средств, чем им действительно нужно. Впрочем, некоторые японские исследователи полагают, что финансовые переводы, получаемые от правительства, не столько компенсируют диспропорции развития, сколько уравнивают префектуры в материальном отношении¹².

Вместе с тем, система выделения средств остается достаточно гибкой. Кроме суммы, точно рассчитываемой для каждого региона, правительство в особых случаях может выделить дополнительные средства, например, для восстановления экономики районов, пострадавших в результате стихийных бедствий. Поэтому между центральным правительством и ОМС почти непрерывно ведутся переговоры об обоснованности осуществления того или иного трансферта.

Министерства и другие правительственные структуры ежегодно проводят «слушания» по каждому региону, приуроченные ко времени формирования бюджета на следующий год. Чтобы субсидии от правительства продолжали поступать и дальше, в ходе

ствия между различными органами власти и другими ведомствами, предприятиями и организациями: рекомендациям, советам, стимулированиям или поощрениям. Например, если цена на землю в районе неоправданно возрастает, в т.ч. из-за банковских спекуляций, местные органы управления могут обратиться за «помощью» в министерство финансов, которое, в свою очередь, может «посоветовать» банкам воздержаться от кредитования компаний, намеревающихся вложить деньги в покупку земли, или ограничить величину займов. Министерство передает эти рекомендации банкам устно, не прибегая к официальным рычагам финансового регулирования.

Хотя следование подобным рекомендациям для банков не является обязательным, идти на конфликт с министерством они не решаются. Нежелание сотрудничать с властями может «выйти боком» для них при продлении лицензии на банковскую деятельность и т.д. Таким же образом - в устной форме - могут быть урегулированы конфликты между сто-

КАК «СХОДЯТ С НЕБЕС» В ЧАСТНЫЙ БИЗНЕС

этих «слушаний» представители местных органов власти должны доказать, что финансируемые центром проекты успешно ими выполняются. Кроме того, существуют специальный порядок одобрения муниципальных займов, а также стандарты управления финансами на местах, которых ОМС должны неукоснительно придерживаться. Если выяснится, что при использовании средств допускались нарушения, финансовый поток будет заблокирован.

Кроме финансовых рычагов давления, центральное правительство располагает целым спектром не таких мощных, но не менее эффективных возможностей влияния на местные власти и частный бизнес в рамках т.н. неформального административного регулирования. Это мягкий инструмент воздействия, для применения которого не требуется специальной правовой основы¹³.

ОМС и правительство зачастую прибегают к традиционным для Японии формам взаимодей-

ронами, например, при планировании городской территории. Из-за гибкости этого инструмента взаимодействия японские чиновники с удовольствием прибегают к нему, а порой и злоупотребляют им¹⁴.

Существует обширная практика кадровых обменов, в соответствии с которой чиновники из Токио стажировались в ОМС. Подобные контакты нужны министерствам и ведомствам для получения информации о состоянии дел на местах, чтобы правильно формулировать региональную политику. Направление чиновников из центра для временной работы в ОМС, естественно, становится эффективным способом мониторинга ситуации в провинции.

В свою очередь, и ОМС через своих командированных в центр работников узнают о настроениях в правительстве и получают недостающую информацию. Многие ОМС стараются использовать связи с когда-то работавшими у них чиновниками в каче-

стве основного канала взаимодействия с Токио. Практика командирования чиновников из центра в глубинку и наоборот уже настолько прижилась в Японии и считается столь взаимовыгодной, что даже неважно, какая именно сторона инициирует процесс.

Одновременно сама собой сформировалась и система пристраивания чиновников на «теплые места» после ухода на пенсию. Она называется *амакудари* («схождение с небес») и широко применяется в частных корпорациях, однако самой обширной сетью «теплых мест» всегда располагали органы местного самоуправления. В ряде западных стран система, аналогичная *амакудари*, считалась бы круговой порукой с коррупционным оттенком, но японская общественность относится к ней с одобрением (в то же время нечто подобное под названием «вращающиеся двери» существует и в США, достаточно вспомнить недавнего республиканского вице-президента США Р.Чейни, который в течение десятилетий курсировал между Белым домом и корпорацией «Халибертон»). Более того, возможность «схождения с небес» рассматривается как средство обеспечения психологической стабильности госслужащих и снятия социального напряжения в их среде¹⁵.

ЧТО ТОРМОЗИТ РЕФОРМУ

Финансовые трудности, с которыми столкнулись и центральное правительство, и местные власти, подталкивают к децентрализации полномочий исполнительной власти. Суверенный долг страны приближается к 200% ВВП. Население стареет, социальные расходы растут, и неизвестно, как долго центральное правительство сможет полноценно дотировать ОМС, из которых финансово безубыточным является только Токио.

Демократическая партия Японии (ДПЯ), пришедшая к власти в августе 2009 г., продолжила курс на децентрализацию: это было одним из ее ключевых обещаний в предвыборной кампании. Кабинет Юкио Хатоямы даже переименовал реформу, введя новый термин «местный суверени-

тет», позволяющий ДПЯ дистанцироваться от политики Дзюньтиро Коидзуми и всех прежних правительств ЛДП, тесно сотрудничавших в этом вопросе с министерской бюрократией.

В отличие от них, ДПЯ объявила о намерении сокрушить сопротивление бюрократии, препятствующей передаче ОМС дополнительных полномочий и источников финансирования. Однако из-за проблем со сменой премьер-министра и внутрипартийных разногласий объявленный демократами курс на борьбу с министерской бюрократией пока не получил практического подтверждения.

В сентябре 2010 г. ДПЯ, наконец, решила вопрос о лидерстве в партии: Наото Кан произвел очередную перестановку в кабинете министров, удалив из него большую часть сторонников своего влиятельного конкурента-однопартийца Итиро Одавы.

Казалось бы, теперь у премьер-министра, выступающего за ужесточение финансовой политики, развязаны руки для реализации масштабных реформ. Однако пока в ДПЯ шла внутрипартийная борьба, ЛДП взяла реванш на выборах в июле 2010 г., получив вместе с союзной Син(Новой)-Комэйто большинство в Палате советников, а с ним - и возможность блокировать выгодные демократам законопроекты. Центральная бюрократия в таких условиях также получила достаточно времени, чтобы подготовиться к эффективному противодействию реформам.

Время покажет, как скоро удастся изменить сложившиеся многовекторные связи между центром и регионами, скрепленные практикой *амакудари*, но нельзя исключать и достаточно быстрого развития ситуации.

Если центральное правительство станет терять рычаги давления на местные органы власти или не сможет гарантировать наполнение бюджетов ОМС, значимость местного самоуправления как самостоятельной бюрократической системы резко возрастет и необходимость дальнейшей децентрализации станет очевидной для всех заинтересованных групп. Ключевым в отношениях Центр-ОМС может стать вопрос не о степени общего вмешатель-

ства правительства в дела местных властей, а об уточнении схемы разделения полномочий, устранения дублирования функций на всех уровнях власти, полной ликвидации региональных представительства центральных министерств и ведомств или передача их функций и активов в ведение префектур, передаче ОМС дополнительных источников финансирования и усилении ответственности за расходование средств.

¹ *Mabuchi Masaru*. Municipal Amalgamation in Japan. The IBRD/World Bank, 2001, Stock # 37175, p. 1.

² Number of Municipalities in Japan. Research Center of Administrative Management, 1996, p. 15.

³ *Hayashi Masayoshi*. Economy of Scale in Provision of Local Government Service // Economics and Trading (168), 1995, p. 73-90.

⁴ Number of Municipalities in Japan...

⁵ Ситёсон гаппэй хандобукку (Путеводитель по слияниям муниципалитетов) // Ситёсон дзини кэнкюкай, Токио, 1995, с. 42.

⁶ *Shindo Muneyuki*. Relations between National and Local Government. University of Tokyo Press, Institute of Administrative Management, 1984, p. 109.

⁷ Local Government in Japan. Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), 1997, p. 3.

⁸ Consolidation of Local Governments in Japan and Effects on Sister City Relationships. Consulate General of Japan, San Francisco - http://www.sf.us.emb-japan.go.jp/pdf/Local_Government.pdf

⁹ *Сенаторов А.И.* Десять лет административной реформы в Японии: итоги и проблемы - <http://www.japan-assoc.ru>

¹⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Villages_of_Japan

¹¹ *Ichiro Aoki*. Decentralization and Intergovernmental Finance in Japan. Policy Research Institute, Ministry of Finance, JUNE 2008, p. 53 - <http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/ron187.pdf>

¹² *Nobuki Mochida*. Japan's Allocation Tax: an Equalization Transfer Scheme // Local Government Development in Japan, Oxford University Press, 2001.

¹³ *Hiroshi Oda*. Japanese Law. London, 1992, p. 61.

¹⁴ *Upham, Frank K.* Law and Social Change in Postwar Japan. Cambridge, 1987, p. 176-184.

¹⁵ *Стрельцов Д.В.* Система государственного управления Японией в послевоенный период. М., 2002, с. 121.