

С.В. Трошина

Политика Японии в отношении торговых соглашений в Азиатско-Тихоокеанском регионе: Механизмы формирования и группы интересов

Аннотация. В данной статье содержится обзор торговой политики Японии в АТР, рассматриваются ключевые группы интересов и их возможность влиять на политический процесс в Японии. Чтобы выявить предпосылки объединения в коалиции различных групп интересов, применяется теория международной политической экономии. Особое внимание уделяется конкуренции между группами интересов за влияние на процесс выработки торговой политики, а также механизмам, используемым высшими руководящими органами для преодоления разногласий.

Abstract. The article provides an overview of the Japanese trade policy in Asia Pacific as well as specifies key interest groups and their capacity to influence the Japanese politics. To reveal the prerequisites for various interest groups to form coalitions, the author sticks to the international political economy theory. The author pays particular attention to the interest groups competing for shaping Japan's trade policy and to the mechanisms which the authorities employ to eliminate controversies.

Ключевые слова: торговая политика, торговые соглашения, группы интересов, Япония, Азиатско-Тихоокеанский регион.

Keywords: trade policy, trade agreements, interest groups, Japan, Asia Pacific.

В условиях замедления многосторонних переговоров в рамках Дохийского раунда ВТО крупнейшие экономики мира сфокусировались на мегарегиональных торговых соглашениях. Ключевые из этих соглашений в АТР – это соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (ТТП), до недавнего времени продвигавшееся США, а также соглашение о Всеобъемлющем региональном экономическом партнерстве (ВРЭП), считающееся региональным проектом Китая. В свете нарастающей конкуренции США и Китая экономическая дипломатия Японии в АТР стала часто описываться как политика «институционального балансирования» между региональными проектами более крупных игроков [Lee, 2016]. Однако, как утверждает профессор университета Ричмундэкан Х. Ёсимацу, «необходимо отличать деловую логику максимизации прибыли от политической логики дипломатического маневрирования» [Yoshimatsu, 2008].

В этой связи представляется, что для понимания региональной экономической политики Японии помимо изучения воздействия внешней среды необходимо определить внутренние группы интересов, рассчитывающие на особые преференции при продвижении двусторонних или региональных торгово-экономических инициатив, а также располагающие влиянием на принятие политических решений. Данный анализ возможен в рамках теории международной политической экономии, определяющей эффект либерализации внешней торговли для различных экономических агентов, а также условия для формирования коалиций, способных влиять на принятие внешнеполитических решений.

Помимо этого, необходимо установить, каким образом коалиции взаимодействуют с правительством, бюрократией и политическими партиями по вопросу выработки торговой политики в АТР. В основном политический процесс в Японии описывается с помощью концепции «железного треугольника» – связки бюрократии, крупных корпораций и правящей Либерально-демократической партии Японии (ЛДПЯ) [Cheng, 1990, p. 251]. Однако, как отмечает российский ученый Д.В. Стрельцов, «эти взаимоотношения в реальности носят весьма гибкий характер и быстро меняются в соответствии с конъюнктурой момента» [Стрельцов, 2002, с. 198].

Вопросы регионализации в АТР являются именно таким примером.

Эволюция торговой политики Японии в АТР

Япония – одно из самых активных государств, вовлеченных в процессы регионализации в Восточной Азии и АТР. Япония заключила 16 соглашений о зоне свободной торговли / экономическом партнерстве, и все они – со странами Азии и Тихоокеанского бассейна. Среди шести соглашений, по которым в настоящее время ведутся переговоры, к мегарегиональным можно отнести соглашения Япония–АСЕАН по услугам и инвестициям, Япония–ЕС, Япония–Китай–Южная Корея, ВРЭП [Free trade., 2017].

Региональные экономические отношения в Восточной Азии являлись важным элементом внешней политики Японии с окончания Второй мировой войны. Послевоенные репарации странам Восточной и Юго-Восточной Азии, пострадавшим в результате японской агрессии, эволюционировали в японскую политику официальной помощи развитию и поддержку региональных финансовых институтов, например Азиатского банка развития. Возникали концепции «тихоокеанского сообщества», отражающие не только роль Японии в качестве регионального лидера, но и подразумевавшие союзнические отношения с США, сближение с Австралией и Новой Зеландией. В 1967 г. благодаря усилиям Японии и Австралии был создан Тихоокеанский экономический совет (Pacific Basin Economic Council, РВЕС), а в 1968 г. – Тихоокеанская конференция по торговле и экономическому развитию (Pacific Trade and Development Conference, РАFTAD) [Terada, 1999, p. 1]. В 1980 г. был создан Совет тихоокеанского экономического сотрудничества (Pacific Economic Cooperation Council, РЕСС). Данные структуры считаются этапами на пути к созданию в 1989 г. форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) [Hayashi, 2006, p. 103].

Несмотря на активность в создании экономических площадок, Япония не имела доктринально закрепленной региональной стратегии. До 1990-х годов ее интересовал только ее главный торговый партнер – США, чья доля в японском экспорте выросла за пе-

риод с 1950 по 1985 г. с 15 до 38%. Для США же Япония представляла серьезную проблему с точки зрения дефицита торгового баланса, который впервые появился в 1965 г. и неуклонно рос, в 1986 г. составив уже 52,5 млрд долл. [Direction., 2017].

Период 1980-х годов в экономических отношениях Японии и США характеризовался постоянными конфликтами в сфере торговли. США старались справиться с растущим японским импортом, и Японию беспокоили протекционистские положения Закона о торговле 1974 г., позволяющие в одностороннем порядке устанавливать импортные пошлины в случае ущерба внутренним производителям. В такой ситуации приоритетом внешнеэкономической политики Японии было поддержание многосторонней международной системы, основанной на Генеральном соглашении по тарифам и торговле (General Agreement on Tariffs and Trade, ГАТТ, ГАТТ) 1947 г. Еще до создания ВТО соглашение ГАТТ предусматривало механизм разрешения торговых споров (ст. 22 и ст. 23), чем Япония активно пользовалась.

Вплоть до начала XXI в. Япония оставалась одним из немногих государств, не участвующих в преференциальных соглашениях о зоне свободной торговли и региональных экономических группировках. Более того, Япония критиковала пункты ст. 24 ГАТТ, позволяющие создавать зоны свободной торговли и таможенные союзы, указывая на то, что «большой объем мировой торговли сейчас проводится не в соответствии с режимом наибольшего благоприятствования» и существует необходимость «сводить к минимуму неблагоприятные эффекты для стран, не участвующих в региональных торговых взаимоотношениях» [Hamamoto, 2015, p. 193]. Япония полагалась на многостороннюю либерализацию не только потому, что она покрывает больший географический ареал, но и потому, что двусторонние соглашения о свободной торговле и региональные торговые объединения подразумевали более глубокую либерализацию, чем та, на которую Япония могла пойти ввиду наличия чувствительных секторов, главный из которых – сельское хозяйство.

Стратегия Японии изменилась в конце 1990-х годов ввиду нескольких причин.

Во-первых, азиатский финансовый кризис 1997–1998 гг., начавшийся с обрушения тайского бата и повлекший за собой падение фондовых рынков и массовый отток капитала из стран Восточной и Юго-Восточной Азии, в том числе из Японии. Недостаточно эффективные действия МВФ заставили Японию задуматься о выработке региональных механизмов экономического и финансового регулирования. Выдвинутая инициатива создания Азиатского валютного фонда (АВФ) не нашла поддержки ни у МВФ, ни у США, которые рассматривали ее как средство подрыва институтов глобального регулирования и своего влияния. Тем не менее вместо проекта Азиатского валютного фонда прошли первые встречи формата АСЕАН+3 (Китай, Япония и Республика Корея) по финансовой проблематике. Результатом стали так называемые Чиангмайские инициативы – финансовый механизм, подразумевавший создание двусторонних своп-соглашений между центральными банками восточноазиатских государств [Katada, 2012, p. 132].

Во-вторых, застопорившийся переговорный процесс в рамках ВТО. Нужно отметить, что по одному из самых острых переговорных треков – субсидированию сельского хозяйства – позиция Японии была традиционно протекционистской и де-факто шла вразрез с курсом на многостороннюю либерализацию.

И, наконец, период экономического застоя 1990-х годов, так называемое «потерянное десятилетие». Расширение внешнеэкономической активности рассматривалось в качестве одного из способов оживления экономики и поддержания конкурентоспособности японских компаний, начавших испытывать конкуренцию со стороны «азиатских тигров» – прежде всего Южной Кореи и Тайваня.

В этих условиях Япония впервые обратилась к инструменту соглашений о свободной торговле. Первыми странами, с которыми Япония вступила в переговоры об экономическом партнерстве, стали Сингапур и Мексика. С Сингапуром соглашение было подписано в январе 2002 г. и в сентябре того же года вступило в силу. С Мексикой Япония подписала соглашение в июне 2004 г., и оно вступило в силу в январе 2005 г. Последовали аналогичные соглашения и с другими странами АТР – Малайзией, Таиландом, Индонезией, Брунеем.

Наконец, только в середине 2006 г. Япония начала участвовать в региональных интеграционных проектах. Во многом этому способствовала активность Китая на данном направлении – двумя годами ранее он заключил соглашение о свободной торговле с АСЕАН, а также предложил создать Восточноазиатскую зону свободной торговли (East Asia Free Trade Area, EAFTA) в рамках АСЕАН+3. В августе 2006 г. Япония представила альтернативную инициативу – концепцию Всеобъемлющего экономического партнерства в Восточной Азии (Comprehensive Economic Partnership for East Asia, СЕПЕА, ВЭПВА) между 16 странами в формате АСЕАН+6 [Kawai, Wignaraja, 2008, p. 116].

Несмотря на это, еще несколько лет Япония вела преимущественно двусторонние переговоры. Только в 2012 г. она вступила в переговоры по трехсторонней ЗСТ Китай–Япония–Южная Корея, а также по ВРЭП – инициативе, предложенной АСЕАН и фактически повторяющей японскую концепцию ВЭПВА. В 2013 г. Япония начала переговоры по соглашению о свободной торговле с ЕС, а также по соглашению о ТПП, которое она подписала в феврале 2016 г. и ратифицировала в декабре 2016 г. В 2017 г., после выхода из соглашения США, Япония совместно с Новой Зеландией возглавили переговоры между оставшимися 11 странами – участницами ТПП с целью поиска возможных решений для вступления соглашения в силу [Japan to push.., 2017].

Таким образом, Япония прошла путь от приверженца многосторонней либерализации в рамках ГАТТ и ВТО и критика зон свободной торговли до активного переговорщика сначала по двусторонним о свободной торговле/экономическом партнерстве (ССТ/СЭП), а затем и по мегарегиональным всеобъемлющим соглашениям. На данный момент Япония является одним из государств, продвигающих либерализационную повестку; тем не менее ее возможности по проведению активной внешнеэкономической политики определяются способностью к согласованию позиций внутренних групп интересов.

Ключевые акторы формирования политики Японии в отношении соглашений о свободной торговле и экономическом партнерстве в АТР

Бюрократия

В Японии действует парламентская политическая система, в которой фактически главой государства является премьер-министр, руководитель Кабинета министров. Согласно Конституции Японии (гл. V, ст. 68), большинство министров должно быть избрано из числа членов парламента [Конституция., 2010]. Исходя из этого, в Японии международный договор должен получить одобрение парламента, однако пребывание бывших депутатов на постах министров делает эту процедуру не такой конфронтационной, как, например, в США [Iwasawa, 1998, p. 13].

Поскольку в Японии премьер-министры часто сменяются, то де-факто внешнеэкономическая дипломатия оказалась в ведении профессиональной бюрократии. Активная роль министерской бюрократии обусловлена несколькими причинами. Во-первых, ввиду сильной конкуренции при отборе сотрудников она считается высококвалифицированной и организованной. Во-вторых, на бюрократию возложены законотворческие функции: как указывает Д.В. Стрельцов, «государственным чиновникам приходится своими решениями восполнять правовой вакуум, что повышает их значение до более высокого, нежели простые исполнители, уровня» [Стрельцов, 2002, с. 208]. В-третьих, министерская бюрократия способна накапливать и использовать информацию, необходимую для выработки государственной политики.

В Японии четыре министерства играют ведущую роль в формировании торговой политики – Министерство иностранных дел, Министерство экономики, промышленности и торговли¹, Министерство финансов, Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства. В компетенции МИД находится общая координация внешнеэкономической политики Японии, а также заключение международных договоров. В этой связи главный переговорщик от Японии по соглашениям о свободной торговле/экономическом

¹ До 2001 г. – Министерство внешней торговли и промышленности.

партнерстве – именно представитель МИДа. Основная задача по ведению переговоров по тарифам, а также по взаимодействию с деловым сообществом ложится на Министерство экономики. Вторичную роль играет Министерство финансов, отвечающее за правила происхождения товаров и таможенные процедуры. Наконец, Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства представляет интересы сельскохозяйственной отрасли, которая наиболее активно препятствует либерализации внешней торговли. Несмотря на наличие главного переговорщика от МИДа, министерства независимо курируют разделы соглашений в своих областях. Исследователи отмечают такое явление, как «секционализм» министерств, связанный с конкуренцией в условиях ограниченных ресурсов и снижающий общую эффективность (см., напр.: [Мурамацу, 1994]). Межминистерские противостояния наблюдаются и в случае выработки политики в отношении регионального экономического сотрудничества в АТР.

Как уже указывалось, до Азиатского финансового кризиса Япония придерживалась «открытого регионализма» в рамках разнообразных площадок в АТР, главной из которых являлся форум АТЭС, при этом вопросы торговой либерализации она рассматривала в ВТО. Изменение этой политики произошло вместе с предложением Японии (внутри страны исходившем от Министерства финансов) о создании Азиатского валютного фонда для поддержки стран азиатского региона. Идея АВФ обсуждалась в ведомстве еще до кризиса, однако окончательно она оформилась с назначением экономиста Э. Сакакибары на должность заместителя министра финансов. Идею не удалось воплотить в жизнь, и Министерство финансов Японии ограничилось «Планом Миядзавы» – кредитным пакетом пострадавшим экономикам размером 30 млрд долл., названным в честь министра финансов Киити Миядзавы [Japan's international., 2005, p. 215]. Несмотря на то что в дальнейшем Министерство финансов не играло значительной роли в выработке японской стратегии регионального экономического сотрудничества, инициативы этого ведомства дали старт ее переосмыслению.

В 1998 г. Министерство внешней торговли и промышленности инициировало пересмотр внешнеэкономической политики. В

структуре Бюро международной торговой политики была создана отдельная команда сотрудников, в чью задачу входило изучение возможных эффектов от заключения соглашений о свободной торговле. Итоговый доклад содержал в себе выводы о целесообразности начала двусторонних переговоров по ССТ [Sutton, 2005, p. 124]. Следом активизировались попытки наладить и региональное сотрудничество. В 2002 г. в рамках визита в страны Юго-Восточной Азии премьер-министр Японии Д. Коидзуми выдвинул идею создания Восточноазиатского экономического сообщества в формате АСЕАН+6, доклад с изложением которой подготовило Министерство иностранных дел Японии [Koizumi, 2002]. Аналогичную идею выдвинул и Китай, правда, в формате АСЕАН+3 [Nakagawa, Liang, 2011, p. 26].

Отталкиваясь от инициативы Коидзуми, Министерство экономики, промышленности и торговли (МЭТП) разработало и представило в 2006 г. концепцию Всеобъемлющего экономического партнерства в Восточной Азии (ВЭПВА) в формате АСЕАН+6. Здесь важно отметить, что Япония с опозданием отреагировала на новый тренд регионализации в АТР, а именно – создание зон свободной торговли в формате «АСЕАН+». Несмотря на то что Япония подписала рамочное соглашение о всеобъемлющем экономическом партнерстве с АСЕАН в 2003 г. – всего на год позже Китая, последний продвинулся гораздо дальше, подписав с АСЕАН соглашение о создании зоны свободной торговли товарами в 2004 г. Южная Корея также не отставала, подписав в 2005 г. рамочное соглашение об экономическом партнерстве и соглашение о зоне свободной торговли товарами с АСЕАН. Таким образом, по состоянию на 2006 г. у Японии со странами – членами Ассоциации действовали только двусторонние ССТ/СЭП. Данная ситуация ухудшала условия ведения бизнеса для японских корпораций по сравнению с их китайскими и корейскими конкурентами, которые получили возможность экспортировать продукцию, произведенную в одной стране АСЕАН, в другую без уплаты пошлин. Таким образом, МЭТП выдвинуло инициативу ВЭПВА во многом по причине соответствующего запроса японского бизнес-сообщества.

Кейс ВЭПВА представляет собой один из примеров межминистерской конкуренции. Инициатива МЭТП не была согласована ни с МИД Японии, которое продолжало придерживаться стратегии двусторонних торговых соглашений, ни с другими ведомствами. С. Накагава, министр сельского, лесного и рыбного хозяйства и бывший министр экономики, торговли и промышленности Японии, на пресс-конференции заявил, что узнал об инициативе ВЭПВА из газет, и «следовало бы проводить предварительные консультации перед тем, как выносить ее на официальный правительственный уровень» [Yoshimitsu, 2008, p. 156]. Впоследствии МЭТП и МИД выработали сравнительно согласованный подход к участию Японии в региональных и двусторонних торгово-экономических соглашениях, хотя сохранившаяся неопределенность в том, кто все-таки отвечает за итоговый результат – МИД, которое формально возглавляет переговорный процесс, или МЭТП, которое напрямую работает с деловым сообществом и вырабатывает торговую и макроэкономическую политику, – служила и в дальнейшем поводом для межминистерских конфликтов.

Следующий важный шаг был сделан после того, как в 2008 г. США приняли решение присоединиться к соглашению о Транстихоокеанском стратегическом экономическом партнерстве, заключенному в 2005 г. «Тихоокеанской четверкой» (Бруней, Чили, Новая Зеландия и Сингапур). Примеру США в том же году последовали Австралия, Перу и Вьетнам. Переговоры по соглашению, получившему название «Транстихоокеанское партнерство» (ТПП), неожиданно стали наиболее перспективными по сравнению с остальными мегарегиональными проектами. Реакция японского государственного аппарата на новую инициативу последовала с запозданием. Лишь в 2010 г. МЭТП и Минсельхоз Японии посчитали эффект от участия в ТПП, при этом с разным результатом: МЭТП оценило потери от *отказа* участия в ТПП в 10,5 трлн иен (1,53% ВВП страны), что эквивалентно увеличению числа безработных на 800 тыс. человек; по оценкам Минсельхоза, ущерб от *вступления* в ТПП составил бы 7,9 трлн иен, а 3,4 млн человек остались бы безработными [Kuno, Naoi, 2015, p. 11–12].

Несмотря на поддержку региональных экономических инициатив премьер-министрами Н. Каном и Ё. Нода, МЭТП так и не смогло договориться с сельскохозяйственным лобби, блокирующим переговоры с экспортерами сельхозпродукции (США, Китаем, Австралией и т.д.) вплоть до окончания правления Демократической партии Японии (ДПЯ) в 2012 г. [Hoshiro, 2015, p. 4]. Влияние МЭТП существенно усилилось, когда победившая на парламентских выборах ЛДПЯ сформировала второе правительство, а ее лидер Синдзо Абэ стал премьер-министром. Чиновники МЭТП, такие как, например, бывший министр МЭТП А. Амари, назначенные на ключевые посты, приняли на себя руководство программой ревитализации, отдельным пунктом которой стало вступление Японии в соглашение о ТТП [Terada, 2015, p. 392].

В 2012 г. Япония вступила в переговоры по ЗСТ Китай-Япония-Южная Корея и ВРЭП, а в 2013 г. – по ТТП. Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства играло роль оппонента МЭТП по всем указанным соглашениям, но особенно противодействовало ТТП, изначально предполагавшему полную тарифную либерализацию. Тем не менее, в отличие от МЭТП, Минсельхоз Японии скорее агрегировал запрос могущественного сельскохозяйственного лобби в парламенте Японии, а также профильных организаций, прежде всего JA-Zenchu – Центрального союза сельскохозяйственных кооперативов.

После выхода США из соглашения по ТТП в начале 2017 г. основные ресурсы МИД и МЭТП были брошены на поиски возможностей для того, чтобы добиться вступления соглашения в силу. 20–21 мая 2017 г. на полях встречи министров торговли АТЭС японский министр экономики, торговли и промышленности Х. Сэко указал, что, несмотря на исключение такого важного элемента соглашения, как доступ на американский рынок, «ТТП затрагивает такие области, как электронная торговля, интеллектуальная собственность, упрощение процедур торговли», благодаря чему оно выгодно оставшимся участникам [Jegarajah, Dale, 2017].

Подводя итог, можно отметить условное деление японского бюрократического аппарата на «экономический» блок, включающий МИД и МЭТП и преследующий стратегические цели развития

японской экономики, и «политический» блок, представленный Министерством сельского, рыбного и лесного хозяйства, которое в большей степени ориентируется на внутренние группы интересов. В условиях отсутствия координирующей функции у высшего Кабинета министров (за исключением специальных полномочий во время переговоров по ТТП) это зачастую приводит к затруднениям при выработке переговорной позиции и к затягиванию переговорного процесса.

Крупный бизнес

Японский бизнес, прежде всего крупные корпоративные конгломераты и холдинги (*кэйрэцу*), обладает рычагами воздействия на принятие решений в области экономической и торговой политики. В 1946 г. в целях возрождения японской экономики после Второй мировой войны была организована Федерация экономических организаций Японии – Кэйданрэн. Кэйданрэн объединяет крупнейшие японские корпорации, такие как «Мицубиси», «Сумитомо», а также «Тойота», «Ниссан», «Номура» и пр. К другим крупным бизнес-ассоциациям можно отнести Торгово-промышленную палату Японии (Ниппон Сёко Кайгидзё) и Японскую ассоциацию корпоративных руководителей (Кэйдзай Доюкай), однако Кэйданрэн в большей степени вовлечена в региональную экономическую повестку.

Кэйданрэн тесно взаимодействует с министерской бюрократией, особенно с МЭТП. МЭТП также предпочитает работать именно с Кэйданрэн, а не с отдельными компаниями, поскольку Кэйданрэн способна агрегировать интересы большинства из них и представлять результаты на основе анализа выгод и издержек по отраслям в целом. Ввиду транснационального характера большинства входящих в Кэйданрэн компаний ее позиция по вопросам торговой политики является одной из самых проактивных.

Зачастую Кэйданрэн действует с опережением, представляя материалы задолго до проработки вопроса министерским аппаратом. Например, в январе 1999 г. Кэйданрэн опубликовала отчет о возможных последствиях заключения соглашения о свободной торговле между Японией и Мексикой для японской промышленности –

спустя два месяца после визита президента Мексики в Японию в 1998 г., в ходе которого данная инициатива была озвучена мексиканской стороной, и задолго до появления первых отчетов МЭТП Японии и официального старта переговоров [Ogita, 2002, p. 5]. Такая активность Кэйданрэн была обусловлена недавним вступлением в силу соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА). Заключение соглашения с Мексикой позволило бы Японии в облегченном порядке выходить на американский рынок, что представляло насущный интерес для японской автомобильной промышленности.

В 2000 г., в то время как МИД и МЭТП только начали пересматривать свои прежние подходы к зонам свободной торговли, Кэйданрэн опубликовала доклад «Призыв к активному продвижению соглашений о свободной торговле: Новое измерение торговой политики» [Призыв., 2000]. Во время переговоров по соглашению о свободной торговле с Сингапуром именно Кэйданрэн лоббировала в МЭТП включение в соглашение таких элементов, как регулирование инвестиций, положение о правах интеллектуальной собственности, улучшение бизнес-климата, упрощение торговых процедур, исходя из того, что соглашение создаст прецедент для дальнейших торговых переговоров [Lord, 2010, p. 30].

Главными оппонентами Кэйданрэн, представляющей крупный бизнес в промышленном и финансовом секторах, являлись и остаются по сей день аналогичные организации, представляющие японское сельскохозяйственное лобби, – Нокё и ее политическое крыло – Центральный союз японских сельскохозяйственных кооперативов JA-Zenchu. Эти две силы регулярно входили в противоречие друг с другом по проблемам заключения ССТ/СЭП со странами, экспортирующими сельскохозяйственную продукцию; тем не менее Кэйданрэн всегда удавалось не допустить прекращения переговоров по важным для японских компаний соглашениям.

Кэйданрэн активна не только на двустороннем, но и на региональном треке переговоров. Благодаря своей вовлеченности в деятельность форума АТЭС, в частности Делового консультативного совета АТЭС, японский бизнес был осведомлен о возможностях создания региональных экономических группировок. В 2010 г.

Кэйданрэн сформулировала программное заявление «К устойчивому росту Азиатско-Тихоокеанского региона», в котором поддержала идею создания Азиатско-Тихоокеанской зоны свободной торговли (АТЗСТ) [К устойчивому росту..., 2010]. Свою позицию Кэйданрэн смогла донести до занимавшего тогда пост премьер-министра Японии Н. Кана, несмотря на то что японский крупный бизнес в целом поддерживал и продолжает поддерживать Либерально-демократическую партию, а не Демократическую партию, к которой принадлежал Кан.

В программных заявлениях Кэйданрэн предлагала заключить соглашение об АТЗСТ на основе уже существующих региональных инициатив, таких как АСЕАН+3, АСЕАН+6, а также ТТП. Ключевой задачей для федерации стало добиться скорейшего вступления Японии в переговоры по ТТП; соответствующее решение было принято в 2013 г., в период второго срока С. Абэ на посту премьер-министра в рамках объявленной «Стратегии ревитализации Японии». По состоянию на 2017 г. в повестке Кэйданрэн фигурирует три многосторонних торговых соглашения в АТР – ТТП, ВРЭП, а также трехсторонняя ЗСТ Китай–Япония–Южная Корея.

Сельскохозяйственное лобби

Как правило, японская торговая политика отдается на откуп профессиональной бюрократии. Импорт же сельскохозяйственной продукции в рамках соглашений о свободной торговле / экономическом партнерстве является одним из немногих примеров влияния японского парламента. Для лоббизма в японском парламенте характерны так называемые *дзоку* (буквально «кланы») – неформальные объединения депутатов, имеющие рычаги влияния на высшие эшелоны бюрократии и политической элиты [Пантелеева, 2007, с. 130]. Так называемый *норин дзоку* («сельскохозяйственный клан»), объединяющий депутатов Либерально-демократической партии, сыграл ключевую роль в переговорах по нескольким соглашениям о свободной торговле / экономическом партнерстве.

Свои подходы к торговым переговорам по свободной торговле *норин дзоку* отрабатывал на площадке АТЭС. В 1996 г. США выступили с инициативой ранней добровольной секторальной либе-

рализации, чтобы дополнить довольно размытые договоренности Богорской декларации. Предполагалась либерализация 9 из 60 секторов, в том числе рыбного и лесного хозяйства. *Норин дзоку* отказался идти на уступки таким странам-экспортерам, как Таиланд и Индонезия, аргументируя это тем, что либерализация повлечет за собой требования в рамках ВТО по открытию доступа сельскохозяйственной продукции на японский рынок.

Под давлением *норин дзоку* в 2001 г. Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства представило Комиссии по изучению торговли продукцией сельского, лесного и рыбного хозяйства в рамках ЛДПЯ предложения по сельскохозяйственному сектору, которые могли быть имплементированы в соглашение по экономическому партнерству с Сингапуром. Позиция комиссии ЛДПЯ состояла в том, что переговоры по сельскохозяйственному сектору должны проходить только в рамках ВТО и, соглашаясь на любые тарифные уступки в ССТ, Япония создает прецедент для третьих стран [Yoshimatsu, 2007, p. 87]. Это нарушало планы сторонников свободной торговли в правительстве и частном секторе, поскольку касалось стран, хоть и не являющихся важными торговыми партнерами Японии, но представляющих интерес для взаимодействия в области инвестиций.

Поскольку следующие соглашения об экономическом партнерстве должны были заключаться со странами ЮВА и Южной Кореей, т.е. экспортерами сельхозпродукции, то участие Японии в ССТ и региональных объединениях оказалось под угрозой. Для решения этой проблемы премьер-министр Японии Д. Коидзуми избрал стратегию ротации. В 2002 г. Коидзуми назначил министром экономики, торговли и промышленности С. Накагаву, бывшего председателя Комиссии по изучению торговли продукцией сельского, лесного и рыбного хозяйства Японии. Однако, несмотря на кадровые перестановки, изъятия в соглашениях с торговыми партнерами Японии по-прежнему касались в основном сельскохозяйственных тарифов.

Причина в том, что сельскохозяйственная группа интересов полагалась не на бюрократию, а на профильные организации, включая Центральный союз японских сельскохозяйственных коо-

перативов JA-Zenchu, в котором состоит 10 млн человек и который располагает значительными финансовыми ресурсами через аффилированный банк Норинчукин и страховую организацию Зэнкёрэн [Нонма, 2015, р. 106]. Указанные группы успешно блокировали не только двусторонний трек переговоров с крупными странами – экспортерами сельскохозяйственной продукции, но и региональные экономические соглашения. Лобби оказывало противодействие любым договоренностям, в которых участвовали США, Китай, Австралия – крупнейшие японские торговые и инвестиционные партнеры. Таким образом, региональную экономическую повестку Японии не удавалось продвинуть ни при Д. Коидзуми, ни в последующие годы правления Демократической партии.

Новый виток противостояния «экономического блока» бюрократии и сельскохозяйственной группы интересов начался с избранием в 2012 г. С. Абэ на пост премьер-министра. В том же году Япония вступила в переговоры по ВРЭП и ЗСТ Китай–Япония–Южная Корея. Но самое ожесточенное противоборство разыгралось по поводу присоединения Японии к ТТП: JA Zenchu, собирающий ежегодно около 8 млрд иен взносов сельскохозяйственных кооперативов (около 96,5 млн долл. США по курсу на март 2012 г.), использовал эти средства для финансирования кампаний против ТТП, а также годом ранее собрал 11 млн подписей против вступления Японии в переговоры по соглашению [Kim, 2013, р. 200].

Однако активизация торговой политики занимала ключевое место в программе оживления японской экономики, названной в честь премьер-министра Японии «абэномика». При этом обозначалась необходимость реформирования чувствительных секторов экономики, в том числе сельскохозяйственного. Реформа отрасли помимо заявленной цели повышения конкурентоспособности также имела своей целью ослабление влияния JA-Zenchu на политические процессы. В 2015 г. кабинет премьер-министра Абэ смог добиться принятия поправки в закон о сельскохозяйственных кооперативах¹, ограничивающей возможности JA-Zenchu – к 2019 г. JA-Zenchu потеряет особый статус и будет превращен в некоммер-

¹ Вступил в силу 1 апреля 2016 г.

ческую организацию [Pollman, 2015]. Тем не менее поправка не касается связей JA-Zenchu с банком группы Норинчукин и страховой организацией Зэнкёрэн.

Таким образом, несмотря на то что руководство страны ослабило сельскохозяйственную группу для облегчения переговоров по ТТП, ее лобби еще долго будет оставаться главной протекционистской силой Японии. Группа будет по-прежнему обладать существенной электоральной базой и финансовыми ресурсами, что позволяет воздействовать на принятие решений.

Профсоюзное движение

Еще одна группа интересов – японское профсоюзное движение. Профсоюзы распространились в Японии после Второй мировой войны. Вплоть до 1980-х годов крупнейшими профсоюзными организациями оставались Сохё (Генеральный совет профсоюзов Японии) и Домэй (Всеяпонская организация труда), аффилированные с Социалистической партией и Партией демократического социализма соответственно. В 1989 г. в результате слияния нескольких профсоюзных центров была образована аффилированная с Демократической партией Японская федерация профсоюзов – Рэнго, которая к настоящему моменту включает 6,86 млн работников.

Для японских профсоюзов характерно объединение работников в рамках предприятия, а не отрасли, с целью достижения взаимоприемлемого коллективного договора с работодателем. В связи с этим профсоюзное движение не имеет серьезных политических амбиций и склонно к поиску компромиссных решений по стандартным пунктам, таким как гарантия занятости, повышение оплаты труда, улучшение условий труда. Несмотря на экономический спад в Японии в 1990-х годах, а также увеличивающийся импорт промышленной продукции из растущих восточноазиатских стран, проблемы глобализации и соответствующей торговой политики до недавнего времени не фигурировали в повестке профсоюзного движения.

Некоторые исследователи связывают это с умелыми действиями японских корпораций, сумевших подстроиться под новые условия мирового разделения труда, перейдя на производство

продукции с высокой добавленной стоимостью. В результате не произошло резкого скачка безработицы в «потерянное десятилетие», и у профсоюзного движения в промышленном секторе не было повода требовать протекционистских мер [Inoue, 1999]. Толерантное отношение японских профсоюзов к свободной торговле может быть связано и с их политической ориентацией: их кредо – социальное партнерство с крупным бизнесом [Park, 2015, p. 76].

Еще в начале 2000-х годов профсоюзное движение позитивно относилось к идее создания Восточноазиатского экономического сообщества, способного предотвратить рецидив азиатского финансового кризиса. В 2001 г. на встрече с председателем КНР Цзян Цзэмином президент Рэнго Э. Васио высказался в поддержку азиатской версии МВФ. Он также поддержал создание трехсторонней зоны свободной торговли между Китаем, Японией и Республикой Корея [President Washio., 2001].

Однако этот позитивный подход изменился с заключением первых торговых соглашений об экономическом партнерстве с азиатскими странами, включающих либерализацию торговли не только товарами, но и услугами, а также свободное движение капиталов и мобильность рабочей силы. Включение этих положений в СЭП стало «красной тряпкой» для японского профсоюзного движения, опасавшегося роста безработицы ввиду увеличения потоков неквалифицированной рабочей силы, прежде всего из стран ЮВА.

Наибольшее влияние на обсуждение соглашений об экономическом партнерстве Рэнго оказывала в краткий период, пока на посту премьер-министра находился Ю. Хатояма, а также пока большинство в парламенте принадлежало Демократической партии – с 2009 по 2012 г. До победы ДПЯ профсоюзы придерживались стратегии опосредованного влияния на общественность, однако в 2009 г. они получили возможность напрямую воздействовать на внешнеэкономический курс. К примеру, в 2009 г. японское правительство отказало Таиланду, требовавшему провести повторные переговоры о допуске в Японию своих медицинских работников, ссылаясь на аналогичные разрешения для Индонезии и Филиппин [Дополнительные переговоры., 2009]. В этот период реализация проекта Восточноазиатского экономического сообщества тормози-

лась профсоюзами, выступавшими против заключения соглашения об экономическом партнерстве с такими странами, как Китай.

О степени влияния профсоюзного движения можно судить и по переговорам о ТТП. В 2011 г. премьер-министр Н. Кан пытался добиться поддержки торговых переговоров по ТТП: он провел встречу с президентом Рэнго Н. Кога, обсудив реформу системы налогообложения и социального обеспечения, а также позицию Японии в переговорах о ТТП [Brooks, 2015, р. 13]. Отношение Рэнго к участию Японии в ТТП было положительным, поскольку Рэнго объединяла работников крупных корпораций, выигрывающих от открытия доступа на рынки, прежде всего – на рынки США.

Профсоюзные объединения меньшего масштаба – Дзэнрорэн (Национальная конфедерация профсоюзов), аффилированная с Коммунистической партией, и Дзэнрокё (Национальный совет профсоюзов) – отрицательно отнеслись к переговорам о ТТП, указывая на риски для сельскохозяйственной отрасли и рынка труда, а также критикуя гармонизацию стандартов с США [Mulgan, 2015, р. 141]. Однако эти объединения не имели существенного влияния на политическую элиту и министерскую бюрократию.

Таким образом, профсоюзное движение является важным игроком во внутривнутриполитической системе Японии, однако его роль в торговой политике ограничивается узким спектром трудовых вопросов, прежде всего связанных с миграцией рабочей силы.

Выводы

Со времен, когда Япония оставалась одной из немногих крупных экономик, не заключивших ни одного преференциального соглашения о свободной торговле, она намерстала упущенное. Отсутствие прогресса в рамках ВТО заставило Японию обратиться к экономической дипломатии, опирающейся на двусторонние и региональные ССТ/СЭП. В настоящее время Япония претендует на роль «законодателя мод» в области региональной экономической повестки, участвуя в таких мегарегиональных проектах, как ВРЭП, ТТП, ЗСТ Китай-Япония-Южная Корея.

Тем не менее такая дипломатия требует слаженной работы по определению выгод и издержек, а также выработке единой пе-

реговорной позиции. Однако ключевые министерства независимо ведут переговоры в рамках своей компетенции, что лишает Японию возможности добиваться выгодных условий за счет уступок по другим разделам соглашений.

Группы интересов крупных корпораций и сельскохозяйственных производителей «расщепляют» две из трех составляющих «железного треугольника» принятия политических решений в Японии – министерскую бюрократию и ЛДПЯ. Оперативное принятие решений в условиях «секционализма» министерств возможно в случае усиления полномочий высших руководящих органов, что и произошло в случае с ТПП, когда премьер-министру Абэ удалось заключить соглашение, «во-первых, за счет своих высоких рейтингов популярности, во-вторых, за счет централизации принятия решений по ТПП в руках кабинета премьер-министра» [Стапран, 2013, с. 186].

В настоящее время по влиянию на японскую торговую политику «корпоративная» коалиция превосходит протекционистские группы интересов, представленные прежде всего сельскохозяйственным сектором. Однако в условиях «протекционистского поворота» США неизвестно, как изменится внутренняя расстановка сил в Японии, когда ее восточноазиатские соседи начнут искать новые рынки сбыта продукции.

Список литературы

Дополнительные переговоры по перемещению физических лиц в рамках соглашения об экономическом партнерстве Япония–Таиланд = 日・タイ経済連携協定に基づく自然人の移動に関する追加的な交渉 / МИД Японии. – Токио, 2009. – 22.12. – Режим доступа: http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_asean/thailand/shizen_kaigo5.html (Дата обращения – 22.07.2017).

К устойчивому росту Азиатско-Тихоокеанского региона = アジア太平洋地域の持続的成長を目指して // Кэйданрэн. – Токио, 2010. – 15.06. – Режим доступа: <https://www.keidanren.or.jp/policy/2010/054.html> (Дата обращения – 22.07.2017).

Конституция Японии // Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. – М., 2010. – 11.04. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=37> (Дата обращения – 22.07.2017).

Мурамацу М. Административная система Японии = 村松 岐夫. 日本の行政: 活動型官僚制の変貌. – Токио, 1994. – 258 с.

Пантелеева М.В. Депутатские кланы как инструмент лоббистской деятельности в Японии // Россия и АТР. – Владивосток, 2007. – № 4. – С. 130–137.

Призыв к активному продвижению соглашений о свободной торговле: Новое измерение торговой политики = 自由貿易協定の積極的な推進を望む: 通商政策の新たな展開に向けて // Кэйданрэн. – Токио, 2000. – 18.07. – Режим доступа: <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2000/033/index.html> (Дата обращения – 22.07.2017).

Стапран Н.В. Япония в региональных структурах в АТР: Механизмы взаимодействия // Япония в Азии: Параметры сотрудничества / Под ред. Э.В. Молодяковой, С.Б. Маркарьяна. – М.: АИРО-XXI, 2013. – С. 179–190.

Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. – М.: МАКС Пресс, 2002. – 304 с.

Brooks W.L. Politics and trade policy in Japan: Trans-Pacific Partnership negotiations / The Edwin O. Reischauer center for East Asian studies. – Wash., D.C., 2015. – 79 p. – (Asia-Pacific policy papers series; N 18). – Mode of access: <http://www.reischauercenter.org/en/wp-content/uploads/2015/02/Final-Brooks1.pdf> (Дата обращения – 22.07.2017).

Cheng P.P. Japanese interest group politics: An institutional framework // Asian Survey. – Berkeley, CA, 1990. – Vol. 30, Issue 3. – P. 251–265.

Direction of trade statistics (DOTS) / IMF. – Wash., D.C., 2017. – Mode of access: <http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85&sid=1390030341854> (Дата обращения – 22.07.2017).

Free trade agreement (FTA) and Economic partnership agreement (EPA) / Ministry of foreign affairs of Japan. – Tokyo, 2017. – Mode of access: <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/> (Дата обращения – 22.07.2017).

Hamamoto Sh. Economic partnership agreements concluded by Japan // European yearbook of international economic law 2015 / Ch. Herrmann, M. Krajewski, J.P. Terhechte (Eds.). – Berlin: Springer, 2015. – P. 191–209.

Hayashi Sh. Japan and East Asian monetary regionalism: Towards a proactive leadership role? – Abingdon-on-Thames: Routledge, 2006. – 192 p.

Honma M. The TPP and agricultural reform in Japan // The political economy of Japanese trade policy / A.G. Mulgan, M. Honma (Eds.). – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2015. – P. 99–122.

Hoshiro H. Building an «East Asian community» in vain: Japan's power shift and regionalism in the new millennium / Univ. of Tokyo. Institute of social science (ISS). – Tokyo, 2015. – 29 p. – (ISS Discussion paper series; F-172). –

Mode of access: <http://www.iss.u-tokyo.ac.jp/publishments/dpf/pdf/f-172.pdf> (Дата обращения – 22.07.2017).

Inoue S. Japanese Trade Unions and their future: Opportunities and challenges in an era of globalization / International institute for labour studies. – Geneva, 1999. – 38 p. – (Discussion papers series; N 106). – Mode of access: <http://library.fes.de/pdf-files/gurn/00165.pdf> (Дата обращения – 22.07.2017).

Iwasawa Y. International law, human rights, and Japanese law. – Oxford: Oxford univ. press, 1998. – 398 p.

Japan's international relations: Politics, economics and security / Hook G.D., Gilson J., Hughes Ch.W., Dobson H. – Abingdon-on-Thames: Routledge, 2005. – 632 p.

Japan to push for «TPP 11» by year-end: Ministerial meeting to be held later this month in Vietnam // Nikkei Asian review. – Tokyo, 2017. – 14.05. – Mode of access: <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/Japan-to-push-for-TPP-11-by-year-end> (Дата обращения – 22.07.2017).

Jegarajah S., Dale C. Captain Japan and Kid Kiwi work to rescue TPP // CNBC. – Englewood Cliffs, 2017. – 21.05. – Mode of access: <http://www.cnn.com/2017/05/21/captain-japan-and-kid-kiwi-work-to-rescue-tpp.html> (Дата обращения – 22.07.2017).

Katada S.N. Regional financial cooperation // Routledge handbook of Asian regionalism / M. Beeson, R. Stubbs (Eds.). – Abingdon-on-Thames: Routledge, 2012. – P. 129-137.

Kawai M., Wignaraja G. EAFTA or CEPEA: Which way forward? // ASEAN economic bulletin. – Singapore, 2008. – Vol. 25, Issue 2. – P. 113-139.

Kim J. Japan and the Trans-Pacific Partnership (TPP): Rule setter or follower? // J. of Asia-Pacific studies / Waseda univ. – Tokyo, 2013. – N 21. – P. 193-203.

Koizumi J. Japan and ASEAN in East Asia: A sincere and open partnership / Ministry of foreign affairs of Japan. – Singapore, 2002. – 14.01. – Mode of access: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0201/speech.html> (Дата обращения – 22.07.2017).

Kuno A., Naoi M. Framing business interests: How campaigns affect firms' positions on preferential trade agreements / Social science research network (SSRN). – Amsterdam: Elsevier, 2015. – 48 p. – Mode of access: <https://ssrn.com/abstract=2671986> (Дата обращения – 22.07.2017).

Lee S. Institutional balancing and the politics of mega-FTAs in East Asia // Asian Survey. – Berkeley, CA, 2016. – Vol. 56, Issue 6. – P. 1055-1076.

Lord A. Demystifying FTAs: A comparative analysis of American, Japanese, and Chinese efforts to shape the future of free trade / The Edwin O. Reischauer center for East Asian studies. – Wash., D.C., 2010. – 64 p. – (Asia-

Pacific policy papers series; N 10). – Mode of access: <http://www.reischauercenter.org/en/wp-content/uploads/2012/05/Demystifying-FTAs.pdf> (Дата обращения – 22.07.2017).

Mulgan A.G. To TPP or not TPP: Interest groups and trade policy // The political economy of Japanese trade policy / A.G. Mulgan, M. Honma (Eds.). – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2015. – P. 123–156.

Nakagawa J., Liang W. A Comparison of the FTA strategies of Japan and China and their implications for multilateralism / Indiana univ. Research center for Chinese politics and business (RCCPB). – Indianapolis, IN, 2011. – 35 p. – (RCCPB working paper; N 11). – Mode of access: <https://ssrn.com/abstract=2671986> (Дата обращения – 22.07.2017).

Ogita T. An approach towards Japan's FTA policy / Institute of developing economies (IDE); APEC study center. – Chiba, 2002. – 26 p. – Mode of access: http://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Apec/pdf/2001_16.pdf (Дата обращения – 22.07.2017).

Park M. Trade liberalization and organized labour in the Asia-Pacific region: Barriers to labour internationalism // Free trade and transnational labour / A. Beiler, B. Ciccaglione, J. Hilary, I. Lindberg (Eds.). – Abingdon-on-Thames: Routledge, 2015. – P. 71–82.

Pollman M. Agricultural reforms in Japan pave the way for TPP // The Diplomat. – Tokyo, 2015. – 12.02. – Mode of access: <http://thediplomat.com/2015/02/agricultural-reforms-in-japan-pave-the-way-for-tpp/> (Дата обращения – 22.07.2017).

President Washio meets President Jiang Zemin: Both exchange opinions on 21 st century relations // JTUC-RENGO. – Tokyo, 2001. – 16.03. – Mode of access: <http://www.jtuc-rengo.org/updates/before2003/weekly/2001/week2001mar/01mar16d.html> (Дата обращения – 22.07.2017).

Sutton M. Japanese trade policy and «Economic partnership agreements»: A new conventional wisdom // Ritsumeikan annual review of international studies. – Kyoto, 2005. – N 4. – P. 113–135.

Terada T. The Abe effect and domestic politics // Asian perspective. – Seoul, 2015. – Vol. 39, Issue 3. – P. 381–404.

Terada T. The Japanese origins of PAFTAD: The beginning of an Asian Pacific economic community / Australia-Japan research centre. – Canberra, 1999. – 19 p. – (Pacific economic paper; N 292). – Mode of access: <https://crawford.anu.edu.au/pdf/pep/pep-292.pdf> (Дата обращения – 22.07.2017).

Yoshimatsu H. Japan's quest for free trade agreements: Constraints from bureaucratic and interest group politics // Japan's future in East Asia and the Pacific / M. Pangestu, L. Song (Eds.). – Canberra: Asia Pacific press, 2007. – P. 80–102.

***Политика Японии в отношении торговых
соглашений в Азиатско-Тихоокеанском
регионе: Механизмы формирования
и группы интересов***

Yoshimatsu H. The political economy of regionalism in East Asia: Integrative explanation for dynamics and challenges. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2008. – 214 p.