

ЯПОНИЯ И США: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НОВЫХ ПОДХОДОВ К ДВУСТОРОННИМ ОТНОШЕНИЯМ

Виталий Григорьевич Швыдко

*Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук,
Российский экономический университет имени г. В. Плеханова,
Москва, Россия*

Евгения Александровна Ключева

*Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук,
Российский экономический университет имени г. В. Плеханова,
Москва, Россия*

Информация о статье: <i>Поступила в редакцию:</i> 2 августа 2019 <i>Принята к печати:</i> 25 ноября 2019	Аннотация: Отношения между Японией и США, имеющие немаловажное значение как для двух этих стран, так и для международных отношений в Северо-Восточной Азии и на Индо-Тихоокеанском пространстве, в последние годы демонстрируют существенные изменения. Сохраняя в неизменном качестве тесный военно-политический союз с США и признавая безусловное лидерство последних при определении стратегического курса и приоритетных задач, Япония все активней продвигает собственную повестку региональной политики и видение национальных интересов. Главной задачей ее правительства, возглавляемого Синдзо Абэ, является своего рода политический ребрендинг Японии как более не отягощенной отрицательным историческим наследием «нормальной» страны с обширным внешнеполитическим инструментарием и ясно выраженными региональными интересами. Эта задача определяет и новые акценты в практике двусторонних японо-американских отношений в сфере безопасности, при решении региональных политических проблем и в регулировании торгово-инвестиционных связей. При этом двусторонние отношения рассматриваются Японией в качестве комплексного явления, в котором одни его элементы могут использоваться в качестве инструмента или средства размена для поиска решений по другим. США, со своей стороны, сосредоточены на задаче сохранения своей прежней роли безусловного лидера, пытаясь нейтрализовать попытки Японии выйти за рамки прежней иерархии и перевести отношения в режим обмена уступками и оптимизации сложного сетевого баланса. Особенностью периода после смены президентской администрации США в 2017 г. стало обнуление прежнего инерционного консенсуса относительно желательности дальнейшей либерализации международной торговли и инвестиций на основе многосторонних соглашений и структур глобального и регионального масштаба. Как и другие страны, Япония столкнулась с настойчивым желанием администрации Д. Трампа уйти от них в пользу двусторонних договоренностей об управляемой и сбалансированной торговле. Её правительство было вынуждено уступить давлению США и начать переговоры о заключении двустороннего торгового соглашения, призванного уменьшить неравенство товарных потоков политико-административными мерами, главным образом с японской стороны. Однако и в этой сфере японское правительство пытается противопоставить американскому подходу асимметричную тактику связанных «разменов» и широкого использования многосторонних схем.
Об авторах: <i>Швыдко В.Г.</i>, к.э.н., руководитель группы экономики и политики Японии, Центр азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН; ведущий научный сотрудник, Научная лаборатория «Механизмы взаимодействия со странами АТР», РЭУ им. Г.В. Плеханова e-mail: shvydko@imemo.ru <i>Ключева Е.А.</i>, зав. отделом ИМЭМО РАН; старший научный сотрудник, Научная лаборатория «Механизмы взаимодействия со странами АТР», РЭУ им. Г.В. Плеханова e-mail: e.klueva@imemo.ru	
Ключевые слова: Япония; США; японо-американские отношения; договор безопасности; индо-тихоокеанское пространство; торгово-инвестиционный режим; торговые соглашения; многосторонние структуры	

Отношения между Японией и США, во многом определяющие структуру разнообразных международных связей в Северо-Восточной Азии и, шире, в Азиатско-Тихоокеанском регионе, сложны и неоднозначны. На сегодняшний день они представляют собой непростой сплав зависимостей и амбиций, взаимодействия и противодействия, совместных целей и различных интересов. Будучи важными экономическими партнерами и, по крайней мере официально, военно-политическими союзниками с общими задачами и ценностями, две страны имеют разные представления о приоритетах и целях внешней политики – частично совпадающие, но частично и расходящиеся. Соответственно, во взаимных отношениях каждая из них решает свои специфические задачи в сфере безопасности и добивается от партнера тех или иных действий и мер регулирования трансграничной хозяйственной деятельности в зависимости от видения своего собственного интереса.

Эти отношения никогда не были простой материей, особенно если судить о них не по обтекаемым заявлениям официальных лиц, а по тем достаточно жестким дискуссиям, намёкам и выбивающимся в публичное пространство претензиям, которые сопровождают взаимодействие правительственных ведомств и близких к ним структур двух стран. Тем не менее объем и интенсивность многообразных взаимных связей, которыми две страны сегодня не могут пренебречь в контексте своего международного политического и экономического положения, заставляют их относиться к этим отношениям с внимательностью и осторожностью, заботясь об их поддержании и развитии.

Сказанное прежде всего относится к Японии. Серьезное уступая Соединенным Штатам по масштабам своей экономики и политической роли в современном мире, не говоря уже о несравнимом военном потенциале, Япония вынуждена серьезно считаться с позицией и политикой США в своих отношениях – как двусторонних, так и на региональном уровне – и подстраиваться под иницилируемые Соединенными Штатами изменения в их общем векторе и частных деталях, преследуя при этом, одна-

ко, собственные интересы в экономической и политической сферах. Последние два года, отмеченные целой волной таких изменений, стали для японских политиков новым вызовом, ответ на который послужил поводом для переосмысления отношений с США в ряде областей и выдвинул на первый план некоторые новые задачи и подходы при сохранении общей приоритетности этих отношений для современной Японии.

Вместе с тем и для США Япония сегодня является одним из важнейших партнеров в рамках американской глобальной стратегии – партнером, отношения с которым заслуживают большого внимания, тщательного анализа и продуманной оптимизации. При всей специфике внешнеполитической практики Дональда Трампа, отличающейся скорее прагматическим, чем идеологическим подходом к выстраиванию отношений с контрагентами, а также периодически недружественными высказываниями и выпадами в адрес традиционных военно-политических союзников, линия США в отношениях с Японией в целом сохраняет преемственность и нацелена на поддержание их статуса привилегированного партнерства.

Контекст и содержание японо-американских отношений на современном этапе, равно как и их «болевы точки», могут рассматриваться отдельно по трем основным сферам. А именно, это 1) союзнические отношения в сфере военной безопасности, 2) координация внешнеполитической активности правительств США и Японии и 3) межгосударственные отношения по поводу экономических связей, прежде всего регулирование торгово-инвестиционного режима для бизнеса страны-партнера. Именно эти три элемента образуют логический и институциональный каркас современных японо-американских отношений, а наблюдаемые в них в последние годы изменения и подвижки заслуживают внимательного рассмотрения. Поскольку реакция двух правительств на изменения в предмете и контексте этих отношений заметно различается, сопоставление направления и образа действий каждой из сторон представляет интерес как в исследовательском, так и в практическом отношении.

Отношения в сфере безопасности: альянс и трения

Связи между Японией и США в сфере безопасности – это тесные, но весьма непростые отношения, установившиеся между двумя странами в результате капитуляции Японии на завершающем этапе Второй мировой войны и перехода контроля за ее военной сферой в руки США.

Официально в этой области сегодняшняя Япония связана с США отношениями союзничества и сотрудничества, при этом ведущая роль в этом альянсе принадлежит Соединенным Штатам. Согласно двустороннему договору безопасности, США берут на себя ответственность за оборону Японии от внешней агрессии, для чего содержат на ее территории большое количество своих военных объектов, а также проводят по своему усмотрению размещение и перемещение военной техники, вооружений и персонала. Часть сопутствующих расходов на эти цели несет японское государство через так называемый добровольный взнос (*омоияри ёсан*) в форме финансирования аренды земельных участков для военных баз, строительства жилья для военнослужащих, предоставления коммунальных услуг, оплаты труда местного персонала и др. Несмотря на то, что формально Япония несет эти расходы добровольно и в собственных интересах, фактически их условия являются предметом взаимной договоренности и сложного торга двух правительств.

Хотя нынешний механизм взаимодействия военного министерства обороны США с японскими ведомствами включает в себя многоуровневые регулярные консультации (в том числе в формате консультативного комитета в составе глав оборонных и дипломатических ведомств) и разнообразные механизмы взаимодействия, участие японских политиков и военных в выработке политики США в этом регионе имеет ограниченный и субординированный характер. США традиционно считают свою военную политику исключительно национальной прерогативой, не приемля чьего бы то ни было вмешательства в процесс принятия решений, связанных с ее выработкой. Со-

ответственно, предметом формально равноправных консультаций между сторонами японо-американского альянса является не само военное присутствие США в Японии и в регионе Северо-Восточной Азии, а роль, которая в этом процессе отводится Японии и ее вооруженным силам, а также механизмы взаимодействия американских и японских ведомств. Это значительно снижает интерес Токио к содержательной стороне таких консультаций, переводя основное внимание на формальные и статусные аспекты. В частности, японская сторона ищет любую возможность добиться упоминания в совместных документах признания важности ее усилий на различных международных направлениях, выражения поддержки ее инициатив и пропагандируемых ею концепций.

Вместе с тем динамика отношений такова, что собственный военный потенциал Японии последовательно увеличивается, но при этом ее возможности влиять на приоритеты и характер действий США в сфере безопасности в Северо-Восточной Азии заметно не возросли. Кроме того, военный союз с США проецируется и на отношения Японии с любыми третьими странами в этом регионе: она позиционирует себя как член двустороннего альянса безопасности при выстраивании своих отношений со странами ЮВА, Китаем, Кореей, Австралией и Новой Зеландией. Это, с одной стороны, придает Японии дополнительный вес в этих отношениях, а с другой – ограничивает свободу действий соответствующих японских ведомств, сковывает их инициативу. Хотя формально США поощряют горизонтальные связи между своими союзниками (на принятом в официальных и экспертных кругах жаргоне это именуется конфигурация «спица-спица» в противоположность конфигурации «спица-ось»), эти связи определяются рамками, заданными отношениями каждого из союзников с «осью» в лице США, лидерство которых считается аксиоматичным.

Учитывая реалии и баланс сил в Азиатско-Тихоокеанском регионе, ни правительство, ни основные политические партии в Японии не ставят под сомнение необходимость сохранения статуса союзника США и определяющего этот статус

японо-американского договора безопасности. Не только в официальных документах¹, но и в многочисленных экспертных и рабочих докладах, отражающих точку зрения японского политического мэйн-стрима, неизменно подчеркивается, что японо-американский «альянс безопасности» является основой и главной гарантией военной безопасности Японии перед лицом потенциальных внешних угроз, прежде всего перед ростом военной мощи КНР и вероятности вооруженного конфликта на Корейском полуострове. Даже те силы в Японии, которые не скрывают своей ностальгии по временам, когда страна была одной из ведущих мировых военных держав, воздерживаются от призывов разорвать военный союз с США или хотя бы качественно трансформировать его с учетом долгосрочных амбиций Японии.

Вместе с тем это не означает отсутствия у японских политиков сомнений или претензий к качеству этого союза и его содержанию. Сомнения по его поводу сводятся, по большому счёту, к двум моментам. Во-первых, нет полной ясности в вопросе о том, какие конкретно события и действия будут интерпретироваться Соединенными Штатами как вызов безопасности Японии, требующий вмешательства США в соответствии с их обязательствами в рамках договора безопасности. Угрозы полномасштабной вооруженной внешней агрессии против Японии, которая бы автоматически активировала эти обязательства, сегодня не просматривается. В то же время вероятные сценарии развития событий в регионе, вызывающие опасения

японской стороны, могут трактоваться Соединенными Штатами по-разному.

Так, Токио долго добивался от США подтверждения того, что действие «договора безопасности» распространяется и на о-ва Сэнкаку, которые КНР считает своей территорией, и полученное в итоге подтверждение нынешний премьер-министр Японии считает своим важнейшим достижением. Однако ему так и не удалось вынудить США конкретизировать их обязательства по задействованию американских сил в случае опасного обострения японо-китайского территориального спора вокруг этих островов. Осуждая односторонние шаги Китая, игнорирующие японскую точку зрения на предмет спора, США тем не менее постоянно подчеркивают, что конфликт должен быть решен самими конфликтующими сторонами, и обязательно в мирной форме. То же относится и к одностороннему введению Китаем зоны воздушного пространства, на которую распространяется режим контроля китайскими национальными средствами ПВО. США, как и Япония, официально не признают правомерность статуса произвольно провозглашенной зоны, однако нет никакой уверенности в том, что они решатся применить против Китая вооруженную силу в случае возникновения на этой почве инцидентов с японскими воздушными судами.

Во-вторых, японские политики вообще не уверены в том, что США решатся на вооруженный конфликт, в частности с Китаем, в ситуации, когда непосредственной угрозы собственно американским интересам нет. И хотя недавнее усиление антикитайской риторики американской администрации воспринимается в Токио с большим удовлетворением, он не питает иллюзий по поводу готовности США видеть проблемы и вызовы безопасности в Северо-Восточной Азии глазами своих союзников.

Основания для таких сомнений вполне реальны: американские президентские администрации неоднократно показывали своими действиями, что в своей военной политике они руководствуются исключительно интересами безопасности США в их собственном понимании, а договоренности с иностранными правительствами принимаются ими в

¹ К ним относятся не только совместные заявления глав двух государств, но и такие основополагающие правительственные документы, как утверждаемая Советом безопасности Японии пятилетний «план действий в области национальной обороны», излагающий философию и базовые положения правительства в сфере оборонного строительства и обеспечения безопасности от внешних угроз. Ныне действующий план, в очередной раз подтвердивший ключевую роль договора безопасности с США, был принят в декабре 2018 г. См.: National Defense Program Guidelines for FY 2019 and beyond / Cabinet Secretariat Website. Mode of access: http://www.cas.go.jp/jp/siryou/pdf/2019boueikeikaku_e.pdf

учёт лишь в той степени, в которой они не противоречат данному пониманию.

При этом администрация Д. Трампа придерживается этого подхода еще более откровенно, чем предыдущие, демонстрируя готовность с легкостью отказываться от любых соглашений и договоренностей, которые она считает невыгодными для США. В частности, именно нынешняя администрация неоднократно меняла свою позицию по поводу необходимости и содержания контактов с руководством Северной Кореи не только без предварительных консультаций со своими официальными союзниками в Северо-Восточной Азии – Японией и Южной Кореей, но и, в значительной степени, неожиданно для них. Специфические проблемы японо-северокорейских отношений, в частности вопрос о прояснении судьбы японских граждан, похищенных в свое время спецслужбами КНДР, вообще не были всерьез приняты во внимание при определении повестки американо-северокорейских контактов.

Это же в значительной степени относится и к КНР, линия поведения Д. Трампа в отношении которой формировалась без учета пожеланий и мнений союзников и партнеров США. И если военная и инфраструктурная активность КНР в Южно-Китайском море рассматривалась США как прямая угроза своим позициям в этом регионе, то урегулирование противоречий между Японией и КНР по территориальному и историческим вопросам фактически рассматривалось ими как вопрос японо-китайских двусторонних отношений, не требующий активного вмешательства США.

Наконец, японские мейнстримные политики, стремящиеся к восстановлению Японией статуса «нормальной» страны, имеющей неотъемлемое право на собственные вооруженные силы и планирование своего военного строительства, на самостоятельное определение внешних угроз и реагирование на них с задействованием своих вооруженных сил, не находят у США желаемой поддержки. Рассуждения американских официальных лиц о необходимости повышения роли Японии в рамках двустороннего «оборонного альянса», как прави-

ло, подразумевают не вовлечение Японии в процесс принятия важных решений, а лишь увеличение финансового и организационного участия Японии в обеспечении эффективного американского военного присутствия в Азиатско-Тихоокеанском регионе². В лучшем (для Японии) случае, речь идет о более активном использовании ее потенциала ведения патрульной и разведывательной деятельности, мониторинга ситуации и т.п. Что же касается более амбициозных планов правящей партии в области оборонной активности, включая ее намерение инициировать изменение конституции страны с укреплением в новой редакции её 9-ой статьи официального статуса «Сил самообороны» как легитимного инструмента обеспечения военной безопасности Японии, то США избегают их публичной поддержки. Отчасти, видимо, это нежелание связано с отрицательной реакцией, которую перспектива активизации военной активности Японии вызывает у соседей по региону, в том числе в Южной Корее, но в своей основе проистекает из ревностного отношения США к любым действиям иностранных правительств, включая и официальных союзников, которые могли бы ослабить «американское лидерство» в обеспечении желаемой военно-политической ситуации в регионе.

Впрочем, сомнения японских политиков по поводу действенности японо-американского договора безопасности пока не выливаются в попытки даже неофициально дистанцироваться от США как ведущего партнёра в рамках стратегического союза при безусловном признании американского лидерства в этой сфере. Наоборот, на официальном уровне подчеркивается чрезвычайная важность поддержания доверительных отношений с США и их руководством

² Характерно, что уже в самом начале своего президентства Трамп выдвинул требование ко всем странам, в которых размещены американские войска, компенсировать США соответствующие расходы по их фактическому уровню плюс еще 50% в качестве «премиальной надбавки». Это относится, в том числе, к Южной Корее и Японии (Режим доступа: <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/03/08/world/trump-seeks-big-premium-allies-hosting-troops-full-cost-plus-50/>)

для обеспечения безопасности Японии и расширения ее участия в решении международных проблем как регионального, так и глобального масштаба.

Координация внешней политики: что изменилось с приходом Д. Трампа

Вторым важнейшим элементом японо-американских отношений в Японии считают, как уже было сказано, координацию внешней политики двух стран. Последние два года подтвердили готовность японского правительства идти по этому пути, несмотря на возросшие сложности, связанные с особенностями стиля внешней политики нынешнего главы Белого Дома, с одной стороны, и растущей самооценкой японского политического класса – с другой.

Диалог с президентом Д. Трампом является для премьер-министра С. Абэ одной из наиболее приоритетных задач его внешнеполитической активности, а тезис об особой доверительности этих личных контактов – важным элементом его имиджа как успешного и эффективного политического лидера. Несмотря на отсутствие эффективных зримых результатов якобы чрезвычайно доверительных личных отношений двух политических лидеров, С. Абэ не упускает ни одной возможности сообщить СМИ о своих разъяснениях американскому президенту японской позиции по широкому спектру вопросов во время таких контактов, а также отметить внешние признаки дружеского расположения, часто выражаемые Д. Трампом в отношении своего японского визави. Несмотря на возросший скептицизм общественного мнения по поводу пользы таких личных отношений с Д. Трампом, японский премьер продолжает делать на них особый упор.

Что же касается содержательной стороны контактов по линии внешнеполитических ведомств, то они, как правило, призваны продемонстрировать единство подходов двух стран к наиболее принципиальным вопросам региональной ситуации. Среди тем, которые фигурируют в повестке политических консультаций между Японией и США, выделяются, в частности, следующие.

Прежде всего, это возможность воздействия на опасную ситуацию на Корейском полуострове, которую японское правительство считает прямой и непосредственной угрозой своим интересам как с точки зрения военной безопасности, так и с точки зрения противодействия международной криминальной активности. В последнее время, следуя практике администрации Д. Трампа, японские официальные лица описывают желаемое решение «северокорейской проблемы» в категориях «денуклеаризации», под которой они понимают ликвидацию ракетно-ядерного потенциала КНДР. Вместе с тем это не означает, что другие аспекты комплекса отношений по поводу Северной Кореи выводятся за пределы повестки для обсуждения или из области внимания японского правительства.

Так, вышеупомянутый вопрос о прояснении судьбы похищенных много десятилетий назад японских граждан благодаря прошлой пропагандистской активности и сегодня остается в фокусе японского общественного мнения, что вынуждает правительство всякий раз при обсуждении этой темы указывать американским официальным лицам на необходимость для США проявить солидарность с Японией в этом вопросе.

Кроме того, Япония старается представить себя в качестве наиболее последовательного инициатора сохранения и даже ужесточения международных санкций против КНДР, призывая США не соглашаться на вариант поэтапного снятия санкций до достижения конечных целей давления на КНДР. Идея частичного снятия или ослабления действующих санкций в обмен на позитивные встречные шаги со стороны руководства КНДР, не означающие полного отказа КНДР от военных ядерных программ, вызывает со стороны С. Абэ резкие возражения. Он также давал понять, что Япония настаивает на том, чтобы Япония была поставлена в известность об условиях «ядерной сделки» между США и КНДР до ее заключения, а не пост фактум. Правда, существенно влиять на эти условия Япония не может, так как не является участником соглашения о перемирии, заменить которое

должно будущее всеобъемлющее соглашение о прекращении войны на полуострове и полной нормализации отношений между ее сторонами. Да и эффективность жестких высказываний в адрес КНДР со стороны японского правительства вызывает большие сомнения в силу отсутствия у него сколь-нибудь существенных рычагов влияния на северокорейское руководство.

Вместе с тем Токио отстаивает право иметь собственные, не контролируемые США каналы связей и переговоров с руководством КНДР, выдвигая ему собственные условия нормализации отношений и предоставления Северной Корее тех или иных видов помощи. К чисто двусторонним тем, помимо уже упомянутого вопроса о судьбе похищенных японских граждан, относится вопрос о деятельности в Японии организаций корейской диаспоры и ведения в Японии разведывательной деятельности, в наличии которой убеждены японские власти.

Вторая тема, которую Япония в последние годы с готовностью выдвигает в центр повестки политических консультаций с США – это тема «свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона». В своей основе эта концепция отражает активно продвигаемую США идею коллективного противодействия расширению присутствия и влияния КНР на этом обширном пространстве. Это не может не находить позитивного отклика у японских политиков, у которых рост мощи и влияния Китая, а главное – его действия по расширению сферы своего контроля как экономическими, так и силовыми методами (сооружение военных объектов и/или установление режима контроля в местах, которые другие страны отказываются признавать территориями или акваториями, принадлежащими КНР) вызывают протест и желание противодействовать. Поскольку же реальные возможности такого противодействия у Японии если и не отсутствуют вовсе, то крайне ограничены, Токио с готовностью откликается на риторику США, де факто направленную против «экспансионистской» и «ревизионистской», по мнению Вашингтона, линии руководства КНР. Более того, японские власти не публично убеждают США в необходимости «сдерживания»

Китая методами военно-политической активности в Индо-Тихоокеанском регионе.

Более того, в рамках этой концепции коллективного противодействия Китаю Токио пытается расширить собственные отношения в сфере безопасности и обороны с потенциальными участниками большой «индо-тихоокеанской» коалиции – Индией, Австралией и Новой Зеландией. Для Токио это также является еще одним способом подчеркнуть, что Япония более не является пораженной в правах страной, проигравшей главную войну XX века, и что она отныне будет строить широкую сеть отношений и нести растущую долю ответственности за поддержание международного порядка на обширном индо-тихоокеанском пространстве, в том числе и с помощью собственных вооруженных сил.

Вместе с тем в планы Токио не входит прямая и острая конфронтация с КНР. Скорее наоборот: косвенно призывая США и их союзников к сдерживанию Китая, он в то же время предпринимает активные шаги, прежде всего в формате двустороннего диалога с Пекином, направленные на снижение градусу напряженности и выстраивание конструктивных отношений в деловой сфере. Во многом именно благодаря настойчивому желанию японской стороны в 2018 г. возобновились полноценные японо-китайские контакты на высшем уровне; вновь возникла тема совместного освоения месторождений углеводородов в Восточно-Китайском море. Контакты между двумя правительствами на рабочем уровне продолжают, хотя и с переменным успехом, что сохраняет шансы на достижение в ближайшие годы важных политических договоренностей.

Наконец, третья тема, вокруг которой строится в последние годы политическое сотрудничество Японии и США на двусторонней основе – это совместное противодействие так называемым нетрадиционным угрозам национальной безопасности – борьба с терроризмом, хакерством и кибератаками, с деятельностью организованных преступных сообществ. В последние несколько лет японское правительство значительно расширило институциональную базу для двусторонних контактов между правоохрани-

нительными органами и спецслужбами двух стран, одновременно усилив уголовную ответственность за разглашение секретной и иной «чувствительной» информации. При этом фокус взаимодействия спецслужб был сдвинут от преобладавших ранее сфер (обмен информацией и оказание иного содействия в борьбе с организованной преступностью) в пользу противодействия враждебным и незаконным действиям в киберпространстве.

Тема возможных кибератак была выдвинута в число приоритетных в ходе двусторонних консультаций в формате консультативного комитета по вопросам безопасности (главы министерств обороны и иностранных дел), возобновившихся в 2019 году после двухлетнего перерыва. В то же время в самой Японии тема возможных атак и диверсий в киберпространстве практически не обсуждается, и её активное внесение в повестку всевозможных двусторонних консультаций выглядит, скорее, стремлением подыграть чрезмерной озабоченности американской стороны в расчете на ее встречные шаги.

Экономические связи и торговые переговоры

Однако главной по приоритетности и затрачиваемым силам областью взаимных отношений являются межгосударственные и межправительственные контакты по поводу экономических связей между двумя странами. В первую очередь это относится к диалогу по вопросам регулирования условий взаимной торговли и инвестиций, который в последние годы давал японской стороне немало поводов для беспокойства и для интенсификации усилий.

Действительно, максимально беспрепятственная работа японского бизнеса на американском рынке (включая рынки Канады и Мексики, образующих общее с США таможенное пространство) является для Японии ключевым условием продолжения экономического роста. Работа на американский рынок имеет жизненно важное значение для японских компаний, работающих на рынке продукции транспортного маши-

ностроения, электронной продукции, промышленных материалов, инжиниринговых и строительных услуг. С этой точки зрения, линия нынешней администрации США на осложнение условий работы иностранных компаний на рынках США как инструмент давления на правительства стран, имеющих активное сальдо в торговле с США, с целью его сокращения ухудшает позиции японского бизнеса и ведет к экономическим потерям. В 2018 году японские компании пострадали от введения повышенных пошлин на импорт в США алюминия и стали и продолжают находиться под угрозой увеличения пошлин на ввоз автомобильной продукции «по соображениям национальной безопасности». Рекомендации на этот счет вынесены министерством торговли США, и соответствующее решение может быть принято президентом и реализовано в кратчайшие сроки³. Учитывая, что в 2018 г. отрицательное сальдо торговли США с Японией (67,6 млрд долл.) составило почти 8% совокупного их торгового дефицита⁴, очевидно, что давление американской администрации на Японию с целью существенного сокращения неравновесия торговых потоков будет продолжаться, в том числе с использованием угрозы применения мер таможенного регулирования и защиты.

В качестве мер, которые, по мнению американских официальных лиц, в этих целях должна принять Япония, называются снижение пошлин на американскую сельскохозяйственную продукцию; устранение нетарифных барьеров, препятствующих расширению присутствия американских компаний на японских рынках, включая

³ Министерство торговли установило, что импорт автомобилей и запчастей представляет собой угрозу для национальной безопасности США и подготовило проект президентского решения с предоставлением странам происхождения соответствующего импорта, в том числе ЕС и Японии, 180-дневного срока для принятия мер для административного ограничения их автоэкспорта в США (См. по ссылке: <http://worldview.stratfor.com/situation-report/us-white-house-threatens-deadline-european-union-and-japan-restrict-auto-imports>)

⁴ Режим доступа: <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5880.html>

рынки информационно-коммуникационных, финансовых и интеллектуальных услуг, а также отказ от так называемых «несправедливых торговых практик», ущемляющих, по мнению американских представителей», интересы иностранного бизнеса в Японии.

Весь этот набор требований был предъявлен Д. Трампом еще в ходе его предвыборной кампании 2016 г. и практически не претерпел изменений после его вступления в должность, несмотря на активные попытки премьера С. Абэ нейтрализовать их традиционным японским инструментом – «разъяснением» вклада, который японские компании вносят в обеспечение занятости, производственных инвестиций и налоговых поступлений в самих США.

Понимая необходимость защиты интересов собственного бизнеса, японское правительство в идеале хотело бы перевести японо-американские споры и разногласия в русло многостороннего регулирования на основе тех или иных региональных форматов. Учитывая, что администрация Трампа твердо намеревается добиться уступок со стороны практически всех своих главных торговых партнеров, Токио справедливо полагает, что противостоять этому давлению в коллективном формате легче и продуктивней, чем на двусторонних переговорах. Именно поэтому премьер-министр С. Абэ приложил столько усилий для заключения и ратификации в 2018 г. «Всеобъемлющего прогрессивного соглашения о Транстихоокеанском партнерстве» (СРТПР в англоязычной аббревиатуре) после отказа Д. Трампа от ратификации согласованного предыдущей администрацией более широкого соглашения о таком партнерстве, предусматривавшего участие в нем Соединенных Штатов.

Японский премьер неоднократно публично подчеркивал, что надеется на присоединение США к подписанному пакту в не слишком отдаленном будущем, и что он готов всячески убеждать в этом президента Трампа, настойчиво ведя с ним столь угодно сложный диалог. Тем не менее пока ему пришлось уступить требованию начать двусторонние переговоры о новом японо-американском торговом соглашении, на которых американская администрация, судя

по доступной широкой публике информации, требует от Японии решительных мер по улучшению условий для доступа товаров и услуг из США на японский рынок.

При этом речь идет не только о таможенной защите, но и о нетарифных барьерах, включая сертификацию безопасности, соответствия экологическим нормам, регулирование в сфере трудовых и административных отношений, правила и процедуры государственных закупок и др. Помимо вышеперечисленного, в сферу охвата будущих договоренностей должны попасть нормы защиты прав интеллектуальной собственности, прав инвесторов, стандарты прозрачности регулирующих актов и процедур их принятия, стандарты антимонопольного регулирования, государственное субсидирование и другие меры и инструменты, искажающие действие конкуренции, а также антикоррупционные нормы и практики.

Все эти моменты были перечислены в официальном релизе Торгового представительства США – правительственного агентства, уполномоченного вести торговые переговоры с иностранными правительствами – от 21 декабря 2018 г., в котором были обозначены официальные позиции для начала переговоров с Японией о заключении межправительственного торгового соглашения⁵. Несмотря на то, что заявленные позиции не определяют конечный результат, они в определенной степени ставят рамки для американских переговорщиков, игнорировать которые практически невозможно.

Кроме того, вновь возник вопрос о якобы недобросовестной практике искусственного занижения курса иены как формы протекционизма. Несмотря на то, что Банк Японии не только не управляет курсом национальной валюты, но и не таргетирует его, в вышеупомянутом релизе отдельным пунктом выделена цель «гарантировать, что Япония будет воздер-

⁵ United States-Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations. Summary of Specific Negotiating Objectives / Office of the United States Trade Representative. December 2018. Mode of access: http://ustr.gov/sites/default/files/2018.12.21_Summary_of_U.S.-Japan_Negotiating_Objectives.pdf

живаться от манипулирования обменными курсами для предотвращения эффективной коррекции платежного баланса и для получения искусственного конкурентного преимущества». Желание американской администрации включить этот пункт в повестку переговоров, на чем также публично настаивает министерство финансов США, де-факто означает, что проводимая японским центральным банком национальная версия политики «количественного смягчения» может рассматриваться командой Д. Трампа как недобросовестная практика валютного манипулирования и, соответственно, может быть введена в переговорное поле⁶.

Решение о том, что переговоры должны начаться в январе 2019 г., было обнародовано после встречи С. Абэ с Д. Трампом в конце сентября 2018 г. Однако проблемы Д. Трампа с принятием бюджета и усугубление торгового конфликта с Китаем привели к тому, что первые контакты между высшими должностными лицами, уполномоченными вести торговые переговоры – государственным министром Тосимицу Мотеги и торговым представителем США Робертом Лайтхазером – состоялись лишь в середине апреля. При этом обе стороны согласились в том, что переговоры требуют основательной проработки повестки и выделения приоритетных вопросов и не нуждаются в установлении жестких предельных сроков для их окончания⁷.

Тактика японской стороны в этой ситуации понятна и в определенной степени очевидна – во-первых, избежать расширения области договоренностей, сведя ее к вопросу о таможенных пошлинах⁸. А во-вторых, пере-

вести эти переговоры в режим затяжного торга по конкретным положениям на рабочем, то есть неполитическом уровне в надежде на то, что политическая актуальность вопроса о несбалансированности взаимной торговли, превращенного Д. Трампом в свой пропагандистский «конёк», со временем ослабнет⁹.

Японское правительство в принципе не возражает против тезиса Д. Трампа о том, что принципы свободной конкуренции и недискриминационного отношения к иностранным компаниям должны быть отражены в будущем соглашении. Еще более позитивно оно относится к идее необходимости защиты прав собственников и инвесторов, в том числе в отношении объектов интеллектуальной собственности.

Вместе с тем Токио справедливо полагает, что переход от абстрактных принципов к трактовке конкретных регулирующих норм породит массу разногласий и претензий со стороны американских переговорщиков. В частности, Япония имеет довольно обширный набор требований к реализуемой в стране продукции, которые мотивируются безопасностью для потребителя и для окружающей среды, а также нуждами унификации и стандартизации. Далеко не все они согласуются с соответствующими нормами и стандартами США и могут трактоваться как препятствие для справедливой конкуренции.

Множество претензий с американской стороны могут возникнуть в связи с вроде бы бесспорным требованием информационной прозрачности и открытости в сфере регулирования, возможностью оспорить решения и нормативные акты регулирующих инстанций в судебном или административном порядке. Много скользких моментов может возникнуть и в связи с требованием

⁶ Соответствующее положение по настоянию США было внесено в их новое соглашение с Канадой и Мексикой (USMCA), заменившее собой прежнее соглашение NAFTA.

⁷ *The Japan Times*. 16.04.2019. Mode of access: <http://www.japantimes.co.jp/news/2019/04/16/business/japan-u-s-focus-cutting-tariffs-goods-trade-talks-tokyo-says>

⁸ Это проявляется даже в спорах об официальном наименовании цели переговоров: если японская сторона предпочитает говорить о «соглашении об условиях товарной торговли» (Trade Agreement on Goods, TAG), то амери-

канская – о «соглашении о свободной торговле» (Free Trade Agreement, FTA)

⁹ Об этом, в частности, накануне начала переговоров писал хорошо знакомый с ситуацией эксперт Исследовательского института Номура Такахидэ Киути (Mode of access: <https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/1st/2019/fis/kiuchi/0411>). См. также: Japan Drafts a Delicate Approach to U.S. Trade Talks / Stratford website. Mode of access: <http://worldview.stratfor.com/article/japan-drafts-delicate-approach-us-trade-talks>

исключить из арсенала государственных ведомств любые формы субсидирования национальных производителей – особенно в сельском хозяйстве и в сфере мелкого регионального бизнеса. Наконец, тема выравнивания условий для японских и американских инвесторов настолько сложна и обширна, что пункты разногласий могут зашкалить за все разумные пределы.

Именно в силу всего вышесказанного главной задачей японских ведомств является превращение переговорного процесса в дозированный и сбалансированный обмен взаимными уступками, главным образом по размерам импортных пошлин, и фиксирование общих принципов справедливой конкуренции, в том числе принципа равенства прав и возможностей национальных и иностранных компаний без углубления в детали необходимых для этого действий и институциональных изменений. При этом уступки с японской стороны могут включать в себя и меры из области нетарифных барьеров для импорта, в частности изменения в правилах сертификации новых автомобилей для реализации на японском рынке, и увеличение закупок американского природного газа и вооружений. Возможно также принятие мер для облегчения условий т.н. «цифровой торговли» – торговли данными и другим контентом в электронном виде, в расширении которой заинтересованы такие американские компании-лидеры, как «Амазон» и «Гугл»¹⁰. Очевидно, что все эти меры навстречу требованиям США могли бы способствовать сокращению размеров американского отрицательного сальдо во взаимной торговле, что могло бы быть представлено Д. Трампом как большой личный успех.

Взамен С. Абэ хотел бы получить как минимум отмену дополнительных пошлин

на алюминий и сталелитейную продукцию и отказ от введения пошлин на продукцию японского автомобилестроения. Как максимум – выстроить экономические отношения с США на основе комплексного соглашения, подобного тому, которое Япония в 2018 г. заключила с ЕС и участниками CPTPP и которое бы гарантировало стабильность соответствующего режима.

В принципе, такое соглашение могло бы быть достигнуто в сжатые сроки, особенно если американские переговорщики примут японскую позицию, заключающуюся в том, что условия для американских компаний и товаров не могут быть лучше, чем соответствующие положения, согласованные Токио в ходе переговоров с ЕС и странами-участницами соглашения о Транстихоокеанском партнерстве. Однако «фактор Трампа», а именно: вмешательство американского президента в переговорный процесс, которое не всегда может быть нейтрализовано рациональными аргументами, резко уменьшает вероятность относительно быстрого достижения договоренностей. Соответственно, существует достаточно высокая вероятность того, что переговоры затянутся, а их успех будет зависеть от привходящих обстоятельств. Например, от того, удастся ли Д. Трампу добиться от Китая таких условий сделки по новым условиям торговли, которые позволят ему представить их как свой крупный личный успех и насколько велико будет давление на него со стороны американского аграрного лобби, настаивающего на скорейшей договоренности с Японией по торговле сельскохозяйственной продукцией.

В любом случае, однако, общая конфигурация позиций двух стран на торговых переговорах останется неизменной. США, чей рынок в целом более открыт для торговых и инвестиционных операций японских компаний, чем японский – для американских, будет требовать от Японии мер по облегчению и поощрению импорта из США и, возможно, косвенного ограничения его собственного экспорта в чувствительных для США сферах, в то время как позиция Токио будет оставаться в большей степени оборонительной. При этом, одна-

¹⁰ На самом деле, перечисленные меры, включая регламенты торговли услугами, были обозначены в качестве областей для возможного торга с японской стороны уже на первой встрече Т. Мотеги с Р. Лайтхайзером (The Japan Times. 17.04.2019. Mode of access: <http://www.japantimes.co.jp/news/2019/04/17/business/economy-business/japan-u-s-agree-include-e-commerce-digital-services-new-trade-talks>)

ко, Япония будет настаивать на том, чтобы США де-факто выполняли обязательства, с которыми они согласились при выработке текста соглашения о Транстихоокеанском партнерстве, несмотря на формальный отказ от них нынешней американской администрации.

Литература / References:

Irwin, Douglas A. Trade Under Trump // *Foreign Affairs*, 06.11.2018. Mode of access: <http://www.foreignaffairs.com/articles/2018-11-06/trade-under-trump>

MacArthur Bosack, Michael. Five Takeaways from Japan-U.S. Security Talks // *The Japan Time*,

24.04.2019. Mode of access: <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/04/24/commentary/japan-commentary/five-takeaways-japan-u-s-security-talks>

Nakagawa, Junji. The US-led Trade War: Towards a Rule-based Solution. AJISS Commentary No.261. Mode of access: http://www2.jiia.or.jp/en_commentary/201807/19-1.html

Sneider, Daniel. Two Roads Ahead For U.S.-Japan Trade Talks /Tokyo Business Today by Toyokeizai Online. April 16, 2019. Mode of access: <http://toyokeizai.net/articles/-/277126>

Urata, Shujiro. Higher US Tariffs on Steel / Aluminum Imports and Japan's Response. AJISS Commentary No.258 / JIIA. Mode of access: http://www2.jiia.or.jp/en_commentary/201804/17-1.html

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10006

JAPAN AND US: COMPARATIVE ANALYSIS OF NEW APPROACHES TO BILATERAL RELATIONS

Vitaly G. Shvydko

*The Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations
of the Russian Academy of Sciences, Plekhanov Russian University of Economics,
Moscow, Russia*

Evgenia A. Klyueva

*The Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations
of the Russian Academy of Sciences, Plekhanov Russian University of Economics,
Moscow, Russia*

Article history: <i>Received:</i> 02.08.2019 <i>Accepted:</i> 25.11.2019	Abstract: Japan – U.S. relations, which are of great importance for the both countries as well as for international relations in North-East Asia and the Indo-Pacific, have experienced significant changes in recent years. While continuing to maintain close military-political alliance with the United States and recognize unconditionally its leadership regarding the choice of strategic course and priorities, Japan is increasingly promoting its own regional policy agenda and its vision of national interests. The main task of its government, headed by Shinzo Abe, is a kind of «rebranding» Japan in political terms as a «normal» country void of negative historical heritage with the ability to employ a full set of foreign policy tools and promote its interests on a regional scale. The said task brings about new accents in Japan's relations with the USA in the sphere of security, in solving regional political problems and regulating mutual trade and investment. At the same time, bilateral relations are viewed by Japan as a complex set where some elements can be used as a tool or traded as parts of a package deal to secure a comprehensive solution. The United States, for its part, is focusing on maintaining its role as the undisputed leader, trying to neutralize Japan's attempts to break the framework of the established hierarchical order and change the logic of bilateral relations to that of trading concessions and optimizing complex network balance. Since the change of presidential administration in the US in 2017 there has been a marked decay of long-established consensus on the desirability of further liberalization of international trade and investment through multilateral agreements and frameworks. Like other countries, Japan faced a persistent drive by Trump administration to withdraw from them in favor of bilateral agreements on managed and balanced trade. Japan's government had to give in to the US pressure and begin negotiations on a bilateral trade agreement designed to reduce imbalance of trade flows between the two countries through policy steps to be taken mainly by the Japanese side.
About the authors: <i>Vitaly G. Shvydko</i>, Candidate of Economics, Head of the Japanese Economy and Politics Research Group, Center for Asia-Pacific Studies, IMEMO RAN; Leading Researcher, Research Laboratory "Mechanisms of Interaction with Asia Pacific Countries", Plekhanov Russian University of Economics e-mail: shvydko@imemo.ru <i>Evgenia A. Klyueva</i>, Head of the Department, Center for Asia-Pacific Studies, IMEMO RAN; Senior Researcher, Research Laboratory "Mechanisms of Interaction with Asia Pacific Countries", Plekhanov Russian University of Economics e-mail: e.klyueva@imemo.ru	
Key words: Japan; USA; Japan-US relations; security treaty; Indo-Pacific; trade and investment regime; trade agreements; multilateral frameworks	

Для цитирования: Швыдко В.Г., Ключева Е.А. Япония и США: сравнительный анализ новых подходов к двусторонним отношениям // Сравнительная политика. – 2020. – № 1. – С. 75-87.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10006

For citation: Shvydko, Vitaly G.; Klyueva, Evgenia A. Yaponiya i SSHA: sravnitel'nyy analiz novykh podkhodov k dvustoronnim otnosheniyam (Japan and US: Comparative Analysis of New Approaches to Bilateral Relations)// *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 75-87.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10006