



УДК 656.6(520)



ЭКОНОМИКА

Опыт Японии в области регулирования линейного судоходства



Игорь РУСИНОВ
Igor A. RUSINOV

Ирина ГАВРИЛОВА
Irina A. GAVRILOVA



Андрей НЕЛОГОВ
Andrey G. NELOGOV

Русинов Игорь Александрович – доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой Государственного университета морского и речного флота им. адм. С. О. Макарова, Санкт-Петербург, Россия. Гаврилова Ирина Александровна – кандидат экономических наук, доцент ГУМРФ им. адм. С. О. Макарова, Санкт-Петербург, Россия. Нелогов Андрей Георгиевич – доцент ГУМРФ им. адм. С. О. Макарова, Санкт-Петербург, Россия.

Japan's Experience in Governing Liner Shipping
(текст статьи на англ. яз. –
English text of the article – p. 157)

Статья продолжает серию публикаций [1–3], посвящённых нормативной базе линейного судоходства основных морских стран мира. Отечественные исследователи [4, 5] периодически обращались к теме функционирования морского транспорта Японии, регулирования его деятельности и значения для внешней торговли. Тем не менее авторы считают необходимым снова к ней вернуться, поскольку за прошедшее время в мировом судоходстве произошли серьёзные изменения. В новой аналитической работе представлена информация о крупнейших японских судоходных компаниях, их участии в объединениях перевозчиков. Рассматривается деятельность регулятора, принципы его деятельности и отдельные случаи из практики. Дополнительную актуальность статье придает дискуссия, развернувшаяся в связи с обсуждением законопроекта о внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания РФ.

Ключевые слова: морской транспорт, линейные конференции, линейное судоходство, морские перевозки в Японии, экономика, торговля, внешние рынки, линейные и трамповые перевозки, торговый флот.

Несмотря на весьма специфический уклад японского национального судоходства, нельзя говорить о его самоизоляции. Японские перевозчики ориентированы на обслуживание внешней торговли, глубоко интегрированы в структуры мощных финансово-промышленных групп и стали важной составной частью глобального рынка морских перевозок вообще и линейных перевозок в частности. Будучи зависимыми от внешних рынков, они находятся под влиянием нормативных актов, принимаемых в США и ЕС. Ориентация на национальную грузовую базу снижает, но не может полностью исключить влияния процессов, которые происходят в мировом судоходстве. Японские компании, как и любые другие сталкиваются с негативными явлениями, в том числе влиянием кризиса на грузовую базу, давлением со стороны конкурентов.

Авторы надеются, что статья станет полезным дополнением к выходившим ранее работам и послужит, возможно, определённым сигналом к более глубоким ис-

Состав флота после объединения 1964 года [6]

Группа	Линейный флот	Трамповый универсальный	Трамповый специализированный		Итого
			сухогрузный	танкерный	
Mitsui O.S.K.	1121	507	213	477	2318
NYK	835	335	314	795	2279
K Line	607	133	146	645	1531
Yamashita-Shinnihon	308	312	148	346	1114
Japan Line	234	219	179	446	1078
Showa	49	175	445	348	1017
Итого	3154	1681	1445	3057	9337

следованиям в этой непростой для политико-экономического анализа бизнес-сфере.

ПРЕДЫСТОРИЯ ЛИДЕРСТВА

История японского морского транспорта, в современном его представлении, берет начало в середине XIX века. Вскоре после того, как Япония отказалась от политики самоизоляции, благополучие государства во многом стало зависеть от дееспособности военного и гражданского морского флота. Внешняя политика государства была направлена на активную региональную экспансию. При этом ещё во время военной экспедиции 1874 года на Тайвань правительство пришло к выводу о необходимости иметь торговый флот, обладающий высокой мобилизационной способностью.

К началу Второй мировой войны в стране насчитывалось свыше 200 судоходных компаний. Процессы концентрации, характерные для финансового капитала и промышленности, в полной мере относились и к морскому транспорту. На долю 16 компаний приходилось 60 % тоннажа (по валовой вместимости). После полного уничтожения транспортного флота во время Второй мировой войны судоходство в Японии было воссоздано за счёт национальных ресурсов и при непосредственном участии американского капитала. В 1964 году государство сконцентрировало практически все активы морского торгового флота в шести ключевых компаниях, объединивших 97 судоходных компаний и владевших 81 % линейного тоннажа страны.

Шесть мега-компаний – это Mitsui O.S.K. (MOL O.S.K.), контролируемая группами Мицуи и Сумитомо; Nippon Yusen (NYK), контролируемая Мицубиси;

Kawasaki (K Line), контролируемая Кавасаки; Japan Line, контролируемая японским промышленным банком; Yamashita-Shinnihon, контролируемая Санва, и Showa, контролируемая Фудзи.

Данные по составу флота после объединения 1964 года приведены в таблице 1 (в тысячах тонн DWT).

В 1989 году две из шести компаний, Yamashita-Shinnihon Steamship Co. Ltd и Japan Line Ltd, объединились, создав Navix Line. В 1998 году компания NYK объединилась с Showa Line Ltd. В том же году Mitsui O.S.K. Lines Ltd (MOL O.S.K.) объединилась с Navix Line. В результате этих слияний число компаний снизилось до трёх: NYK, MOL O.S.K. и K Line.

Возвращаясь к событиям 1964 года, нужно отметить, что они представляли собой государственно-монополистическое вмешательство в функционирование и развитие морского транспорта. На то были, однако, веские причины.

Во-первых, флот имел исключительное значение для экономики страны в целом. Во-вторых, потери, понесённые во время Второй мировой войны, оказались настолько серьёзными, что японские компании не имели возможности преодолеть проблемы без существенной поддержки со стороны государства. В-третьих, финансовая олигархия Японии стремилась повысить конкурентоспособность национального флота в ситуации жёсткой конкуренции между перевозчиками и давления со стороны иностранных государств. О ситуации в мировом судоходстве, сложившейся в то время, мы подробно рассказывали в предыдущих статьях [1–3]. И наконец, в-четвертых, несмотря на демилитаризацию страны, её торговый флот имел боль-



шое значение как с точки зрения военно-стратегических целей собственно Японии, так и для её новых союзников, прежде всего США.

Основные формы государственно-монополистического регулирования в области морского транспорта, отмеченные Г. А. Левиковым в 1969 году [4], были следующими:

- государственная собственность;
- государственное кредитование и субсидирование частных компаний;
- регулирование частных капиталовложений с помощью налоговой политики;
- экономическое программирование.

Значение термина «экономическое планирование» требует уточнения. По словам тогдашнего заместителя директора бюро морского транспорта Японии Юдзи Савы, «плановая экономика в Японии не практикуется. Поэтому в строгом смысле это лишь «оценка», имеющая более или менее высокую вероятность реализации... Однако в соответствии с этой «оценкой» японское правительство разрабатывает бюджетные предположения для осуществления программ повышения доли государственных инвестиций в общественном капитале. Проекты государственных бюджетов в части помощи частным предприятиям также составляются согласно «оценке»... Правительство ежегодно выделяет ассигнования для помощи при строительстве новых судов определённого (суммарного) тоннажа. На усмотрение частных предприятий остаётся решение о строительстве судов в размере указанного тоннажа и об их типах» [7]. Поэтому Г. А. Левиков, зная о трактовках министерских чиновников, делает вывод о том, что при всём ориентировочно-желательном характере экономического планирования оно приблизилось к императивному планированию [4].

Среди инструментов государственного регулирования центральное место принадлежало финансово-кредитной системе. Государство финансировало реконструкцию портов и строительство флота через общий счёт, созданный для целей проведения «общественных работ». Этот счёт формировался через центральный государственный бюджет, а также с помощью взносов физических и юридических лиц –

клиентуры морского транспорта. Суммарная доля последних не превышала 10 %.

Японский банк развития (The Development Bank of Japan) был ответственным за проведение интеграции судоходных компаний, хотя, как мы можем видеть, это была масштабная модернизация отрасли, а не простое сложение судоходных активов отдельных компаний. В результате за относительно короткий период позиции японских компаний на мировом фрахтовом рынке значительно усилились как в сегменте линейных, так и в сегменте трамповых перевозок. Интегрированные структуры заняли место среди крупнейших предприятий в мировом масштабе и сохраняют свои позиции до настоящего времени.

СОВРЕМЕННЫЙ РАКУРС

Для оценки современной политики Японии в области линейного судоходства обратимся к докладу национальной делегации Японии на форуме Организации экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Co-operation and Development), посвящённом вопросам конкуренции в сфере морских линейных перевозок и проходившем в июне 2015 года в Париже [8].

Делегация отметила, что экономическое развитие Японии как островного государства во многом зависит от внешней торговли. Логистическое обеспечение внешнеэкономической деятельности опирается на участие национальных компаний в международных перевозках грузов, 99,7 % которых выполняется морским транспортом. Все три основные японские судоходные компании – NYK, MOL O.S.K. и K Line – обеспечивают как линейные, так и трамповые перевозки.

Регулирование отрасли морских перевозок осуществляется национальным регулятором – Japan Fair Trade Commission (JFTC). Он определяет линейные перевозки как услуги морских перевозчиков на определённых маршрутах с заявленным количеством судов, между определёнными портами, с фиксированными датами заходов и без ограничения количества принимаемого к перевозке груза. JFTC утверждает, что специфика организации морских линейных контейнерных перевозок,

закрывающаяся в управлении значительным количеством собственных контор (офисов) и представительств судоходных компаний, судов, контейнеров и терминалов, приводит к большой капиталоемкости индустрии и, как следствие, образованию олигополии на рынке с участием незначительного числа компаний.

Несмотря на то, что японские национальные компании входят в число крупнейших судоходных компаний мира, доля услуг, оказываемых ими в сегменте контейнерных перевозок, сравнительно невелика. Так, в общем объеме продаж NYK контейнеры имеют 21 %, MOL – 40 %, K Line – 41 %. В результате доля японских компаний в мировом контейнерном флоте суммарно составляет около 8 %.

По состоянию на середину 2016 года японские компании участвуют в нескольких объединениях перевозчиков – конференциях и альянсах. Наиболее существенные конференции судовладельцев, в которых присутствуют все или некоторые из японских перевозчиков, это:

- Australia New Zealand / Eastern Shipping Conference (ANZESC);
- Far East / South Asia – Middle East Conference (FESAMEC);
- Japan / Gulf of Aden & Red Sea Ports Conference (JGARSPSC).

С участием японских перевозчиков действуют альянсы:

- G6 = Grand Alliance (NYK) + New World Alliance (MOL);
- CHYKE (K Line).

Однако названные альянсы находятся в стадии серьёзной трансформации в связи с очередными значительными слияниями и поглощениями, произошедшими в отрасли в 2015–2016 годах.

Антимонопольное регулирование деятельности морских линейных перевозчиков осуществляется на основании Закона о судоходстве (Maritime Transport Act) 1949 года [9], основной задачей которого является содействие развитию морского флота и, как следствие, росту общественного благосостояния через доступ к адекватному и справедливому транспортному обслуживанию внешней торговли.

Согласно закону, судоходные компании имеют освобождение из-под действия антимонопольного законодательства при

условии подачи предварительной информации о ставках фрахта в министерство транспорта (в настоящее время в министерство землепользования, инфраструктуры, транспорта и туризма). Освобождение действует как в отношении конференций, так и альянсов. Тем не менее, в отдельных случаях, когда интересы потребителей ущемляются в результате каких-либо нарушений или злоупотреблений со стороны перевозчиков, что исключает или незаконно ограничивает конкуренцию на отдельных направлениях, антимонопольное законодательство может быть применено. В таких случаях министерство самостоятельно или по требованию JFTC имеет право ограничить или запретить действие любых международных объединений морских перевозчиков. Принятие решения в отношении деятельности объединений основывается на предварительном изучении содержания их договорённостей.

В результате изменения антимонопольного законодательства Японии в 1999 году Закон о судоходстве 1949 года был исправлен и дополнен. Освобождение из-под действия антимонопольного законодательства для морских перевозчиков сохранилось, но министерство получило возможность оценивать соглашения перевозчиков и их тарифы на основании чётко определённых критериев:

1. Соглашение не должно ущемлять права потребителей.
2. Соглашение не должно носить дискриминационный характер.
3. Соглашение не должно ограничивать право на присоединение или выход.
4. Эти условия являются минимально необходимыми.

В исследовании, проведённом JFTC в 2005 году, отмечается, что общие тарифы, устанавливаемые конференциями, более не имеют практического значения. Хотя некоторые действия перевозчиков, в том числе увеличение базового тарифа (General Rate Increase GRI или General Rate Restoration GRR), до сих пор остаются действенным инструментом для влияния на уровень ставок. При этом такое увеличение ставок принимается перевозчиками в одностороннем порядке и не имеет понятного метода определения величины GRI.



JFTC внимательно изучает международную практику, то есть порядок решения подобных вопросов в иных важных, с точки зрения организации морских линейных контейнерных перевозок, юрисдикциях. Среди ключевых моментов, имеющих влияние на развитие отрасли морских контейнерных перевозок, JFTC выделяет введение в действие Закона о судоходстве США – ОСРА (1998) [10] и прекращение действия исключения для морских перевозчиков в ЕС (2008, 2013) [11].

В последние годы наиболее значительный случай нарушения антимонопольного законодательства, к которому имеют отношение японские судоходные компании (NYK, K Line), касается морских линейных перевозок в сегменте автомобилей и другой самоходной техники. В результате расследования, проведённого антимонопольными ведомствами нескольких государств, было установлено, что в целях предотвращения снижения ставок фрахта в 2008 году ряд перевозчиков согласовал между собой минимально допустимый уровень ставок для определённых потребителей на четырёх океанских маршрутах. Кроме того была достигнута договорённость, что потребители, имевшие отношения с одним из перевозчиков, при обращении к другим перевозчикам не могли получить более низкие цены, чем они имели от первого перевозчика. JFTC установил, что, достигнув такого соглашения, перевозчики существенно ограничили конкуренцию по морской доставке автомобилей вопреки общественному интересу. Тем самым компании нарушили статью 3 (запрет на необоснованное ограничение свободы торговли) антимонопольного закона. Расследование указанного случая было завершено в 2014 году.

В целом политика Японии в области линейного судоходства учитывает особенности государственно-монополистического капитализма, прежде всего наличие мощных финансово-промышленных групп и широкую диверсификацию осуществляемой ими деятельности. Она направлена на создание и сохранение наиболее благоприятных условий для всестороннего обслуживания национальной внешней торговли своими перевозчиками, укрепляя и наращивая при этом позиции

Японии среди ведущих судоходных держав мира.

ПРИМЕРЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ РЕГУЛЯТОРОВ

Можно подумать, что развитие линейного судоходства в Японии – череда сплошных достижений и успехов, являющихся результатом мудрого решения, принятого в середине 1960-х годов, а затем аккуратно и последовательно исполняемого. Однако это не совсем так. Японское судоходство достигло успехов и представляет собой в настоящее время мощный инструмент для обеспечения интересов национальной внешней торговли. Но за прошедшие пятьдесят лет капиталистическое линейное судоходство постоянно сталкивалось с серьёзными кризисами, становилось субъектом в борьбе за влияние на систему, обеспечивающую движение товаров на глобальных рынках. Эти явления не обошли стороной и Японию. Остановимся на случаях, которые указывают на очевидные проблемы, связанные с большой зависимостью японских компаний от доступа на американский рынок.

17 октября 1997 года президент США Уильям Дж. Клинтон выступил с сообщением об японско-американском соглашении, касающемся использования японских портов. Он сказал: «Я рад, что наши переговоры достигли принципиального соглашения, которое делает возможным работу американских компаний в японских портах. В течение продолжительного времени мы оказывали давление на Японию для того, чтобы она взяла на себя твёрдые обязательства провести либерализацию условий работы в своих портах. Сейчас мы можем сказать – они сделали это. Япония согласилась обеспечить подготовку и скорейшее развитие разрешительных процедур, которые позволят американским судам посещать японские порты и пользоваться альтернативным портовым сервисом, в котором не будет участвовать Japan Harbour Transportation Authorities (японские портовые власти). Это соглашение, после завершения детального обсуждения, позволит американским компаниям участвовать и побеждать в борьбе на глобальных рынках...» [12].

Обращаясь к истории этого вопроса, мы находим, что отправной точкой является желание некоторых американских компаний обеспечить наилучшие условия для работы в японских портах, что, по их мнению, было возможно получить через либерализацию рынка портовых услуг и создание коммерческих компаний, альтернативных японским портовым властям. Однако японские власти отказались от идеи либерализации рынка портовых услуг. В результате американские компании обратились в Федеральную морскую комиссию США (далее — ФМК). Комиссия признала действия японских властей в японских портах (!) противоречащими духу свободной конкуренции, и обвинила их в дискриминационных действиях в отношении американских компаний.

С целью давления на Японию ФМК США приняла решение о введении «ответных» штрафных санкций в отношении трёх крупнейших японских компаний — NYK, MOL O.S.K. и K Line. В соответствии с этим те были вынуждены оплачивать штрафы в 100000 долларов за каждый заход линейного судна в американские порты. Общая сумма штрафа за год могла достигнуть 40 миллионов долларов. Какая связь существовала между деятельностью японских судоходных компаний и либерализацией рынка портовых услуг в Японии?

В американской прессе получило распространение мнение, что торговля США может в принципе отказаться от услуг японских линейных компаний и это не окажет на неё какого-либо серьёзного влияния. В свою очередь японские компании не могут отказаться от работы на американском рынке, который является крупнейшим и наиболее важным для них. В результате стороны достигли упомянутого выше соглашения.

В следующем году ФМК США оштрафовала японскую компанию NYK на сумму 425 тысяч долларов¹ за нарушение пунктов

¹ Прим. авт.: данные в настоящей статье взяты из цитаты с пресс-релиза ФМК: «...the carrier violated sections 10(b)(1), 10(b)(3) and 10(b)(4) of the 1984 Act by failing to charge those rates publicly held out to shippers, and by permitting others to obtain transportation at less than applicable rates through false or unfair devices or means, including commodity misdescription, improper equipment substitution practices, and by other service contract abuses».

1,3 и 4 параграфа 10 Закона о судоходстве 1984 года [13], проявившееся в дискриминационных действиях в отношении некоторых грузоотправителей [14].

23 декабря 2013 года ФМК США сообщила о том, что достигла соглашения об урегулировании претензии к двум японским судовладельцам, которая возникла в связи с деятельностью этих компаний на рынке Ро-Ро перевозок, продолжавшейся несколько лет (с 2008 года). При этом расследование было инициировано в Чили, но в скором времени центр тяжести переместился в США. Компания NYK обязалась выплатить штраф в 1225000 долларов, а K Line — 1100000 долларов.

Суть инкриминированного им правонарушения заключалась в согласованных действиях, противоречащих антимонопольному законодательству, о чём было сказано ранее. Интересно то, что суммы первоначальных претензий к указанным перевозчикам составляли 59,4 миллиона и 67,7 миллиона долларов соответственно. Кроме того, американские власти обвинили в нарушении законодательства США гражданина Японии Хирошиге Таниока (Mr. Hiroshige Tanioka), который был руководителем офиса K Line в США. Максимальное наказание за преступление, которое вменялось г-ну Таниока, составляет 10 лет тюрьмы и 1 миллион долларов штрафа. Однако в случае обоснованного требования со стороны пострадавших наказание может быть удвоено. В результате соглашения, достигнутого между г-ном Таниока и американскими властями, ему было определено наказание в виде заключения на 18 месяцев и штрафа в 20 тысяч долларов. При этом суд учёл желание обвиняемого оказывать максимальную помощь в расследовании правонарушения. Одновременно с решением ФМК США названные компании JFТС признала виновными в нарушении японского законодательства и оштрафовала их на 22 миллиарда йен.

Таким образом, несмотря на выдающиеся успехи японского морского транспорта, его повседневная работа далека от идиллии и представляет собой жёсткую борьбу за сохранение завоёванных позиций в весьма специфических условиях глобального рынка.





ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение регулирования торгового судоходства в Японии представляет значительный интерес прежде всего из-за своих особенностей. Как всякая позитивная нормативная база, японский закон о судоходстве создаёт удобные условия для работы морского транспорта и транспортной инфраструктуры. Он отличается системностью и глубоким пониманием основных задач, стоящих перед отраслью. Своевременные изменения и дополнения, включённые в закон, делают его современным и чётко определяют место торгового флота в экономике страны и на глобальном рынке. Японская система регулирования торгового судоходства опирается на традиционный островной уклад экономической жизни и в полной мере учитывает национальную специфику.

Опыт послевоенного развития Японии уникален. Результаты, достигнутые после консолидации судоходных предприятий, происшедшей под контролем и при непосредственном участии государства, впечатляют. За короткое время японским судовладельцам удалось вернуться в число мировых лидеров и сохранить лидирующие позиции до настоящего времени.

Несмотря на абсолютную ориентацию морского транспорта Японии на обслуживание национальной торговли, он находится в серьёзной зависимости от доступа на внешние рынки и прежде всего рынок США. Не секрет, что Япония является одним из наиболее близких союзников США. Тем не менее японские компании неоднократно сталкивались с давлением со стороны властей Соединённых Штатов по каждому из вопросов, который так или иначе затрагивал интересы американских компаний.

На своевременность изучения иностранного опыта, в том числе опыта Японии в отношении регулирования рынка морских линейных перевозок, указывает ход дискуссии, которая развернулась в нашей стране в связи с обсуждением проекта Федерального закона [15] об изменениях в Кодекс торгового море-

плавания РФ [16]. В проекте, помимо темы линейного судоходства затрагивается деятельность стивидорных компаний и их тарифное регулирование со стороны государства. Предложенная вниманию читателей статья как раз и указывает на то, в какой тесной взаимосвязи находятся все обсуждаемые вопросы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Русинов И. А., Гаврилова И. А., Нелогов А. Г. Деятельность линейных конференций накануне принятия конвенции ООН о кодексе поведения линейных конференций // Вестник Государственного университета морского и речного флота имени адмирала С. О. Макарова. – 2016. – № 2. – С. 56–66.
2. Русинов И. А., Гаврилова И. А., Нелогов А. Г. Вопрос регулирования линейного судоходства на основе анализа положений конвенции ООН о кодексе поведения линейных конференций // Вестник Государственного университета морского и речного флота имени адмирала С. О. Макарова. – 2016. – № 3. – С. 53–64.
3. Русинов И. А., Гаврилова И. А., Нелогов А. Г. Коротко о линейных конференциях // Морской вестник. – 2016. – № 2. – С. 113–116.
4. Левиков Г. А. Морской транспорт послевоенной Японии. Москва: Наука, 1969. – 263 с.
5. Латышева Н. Н. Морской транспорт современной Японии. – М.: Наука, 1985. – 112 с.
6. Japan Shipping and Shipbuilding, 1964, vol. 8, № 11.
7. Japan Shipping and Shipbuilding», 1965, vol. 10, № 2.
8. Organisation for Economic Co-operation and Development. Competition Issues in Liner Shipping. Japan. Document DAF/COMP/WP2/WD (2015) dated 19.06.2015.
9. Japan Law 187 of 1949 (Maritime Transport Act).
10. The Ocean Shipping Regulation Act of 1998 The United States of America. 14.10.1998.
11. Federal Maritime Commission, Bureau of Trade Analysis. Study of the 2008 Repeal of the Liner Conference Exemption from European Union Competition Law, 2012.
12. Public papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton. Statement on the Japan-United States Trade Agreement on Access to Japanese Ports. October 17, 1997.
13. The Shipping Act Of 1984 The United States of America. 10.03.1984.
14. Federal Maritime Commission. Compromise Agreement with NYK Line. Press Release NR98-01, January 8, 1998.
15. Проект Федерального закона № 929151-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части линейного судоходства»: принят Госдумой в первом чтении.
16. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 года № 81-ФЗ // Российская газета. – 1999. – 1–5 мая. ●

Координаты авторов: **Русинов И. А.** – RusinovIA@gumrf.ru, **Гаврилова И. А.** – gavrilo. irina. a@gmail.com, **Нелогов А. Г.** – andrey.nelogov@united-transport.ru.

Статья поступила в редакцию 26.10.2016, принята к публикации 27.12.2016

JAPAN'S EXPERIENCE IN GOVERNING LINER SHIPPING

Rusinov, Igor A., Admiral Makarov State University of Maritime and Inland Shipping, St. Petersburg, Russia.

Gavrilova, Irina A., Admiral Makarov State University of Maritime and Inland Shipping, St. Petersburg, Russia.

Nelogov, Andrey G., Admiral Makarov State University of Maritime and Inland Shipping, St. Petersburg, Russia.

ABSTRACT

The article continues a series of publications [1–3] on regulatory framework for linear navigation of the world's major maritime countries. Domestic researchers [4, 5] periodically turned to the topic of functioning of Japan's maritime transport, regulation of its activities and significance for foreign trade. Nevertheless, the authors consider it necessary to return to it again, since there have been serious changes in the world shipping

in the past. The new analytical work provides information on the largest Japanese shipping companies, their participation in carrier associations. The activities of the regulator, the principles of its activities and individual cases from practice are considered. An additional relevance of the article is given by the discussion that has unfolded in connection with the discussion of the draft law on introducing amendments to the Merchant Shipping Code of the Russian Federation.

Keywords: sea transport, linear conferences, linear navigation, sea transportation in Japan, economy, trade, foreign markets.

Background. Despite the very specific way of Japanese national shipping, one cannot speak of its self-isolation. Japanese carriers are focused on servicing foreign trade, deeply integrated into the structures of powerful financial and industrial groups and have become an important part of the global maritime shipping market in general and liner transportation in particular. Being dependent on foreign markets, they are influenced by regulations enacted in the US and the EU. Orientation to the national cargo base reduces, but cannot completely exclude, the effects of processes that occur in world shipping. Japanese companies, like any others, face negative phenomena, including the impact of the crisis on the cargo base, pressure from competitors.

The authors hope that the article will be a useful addition to the previously published works and will serve, perhaps, as a signal to deeper research in this business area, which is difficult for political economy analysis.

Objective. The objective of the authors is to consider Japan's experience in regulating linear navigation.

Methods. The authors use general scientific methods, scientific description, comparative analysis, economic assessment method, evaluation approach.

Results.

Background to leadership

The history of the Japanese sea transport, in its modern view, originates from the middle of XIX century. Soon after Japan abandoned the policy of self-isolation, the well-being of the state largely depended on the viability of the military and civilian navy. The foreign policy of the state was aimed at active regional expansion. Moreover, during the 1874 military expedition to Taiwan, the government came to the conclusion that it was necessary to have a merchant fleet with a high mobilization capacity.

By the beginning of the Second World War, there were over 200 shipping companies in the country. The

concentration processes characteristic of finance capital and industry were fully applicable to maritime transport. The share of 16 companies accounted for 60 % of tonnage (by gross tonnage). After the complete destruction of the transport fleet during the Second World War, navigation in Japan was recreated at the expense of national resources and with the direct participation of American capital. In 1964, the state concentrated almost all the assets of the merchant marine fleet in six key companies that united 97 shipping companies and owned 81 % of the country's linear tonnage.

Six mega-companies are Mitsui O. S.K. (MOL O.S.K.), controlled by the Mitsui and Sumitomo groups; Nippon Yusen (NYK), controlled by Mitsubishi; Kawasaki (K Line), controlled by Kawasaki; Japan Line, controlled by the Japanese industrial bank; Yamashita-Shinnihon, controlled by Sanva, and Showa, controlled by Fuji.

Data on the composition of the fleet after the unification of 1964 are shown in Table 1 (in thousands of tons of DWT).

In 1989, two of six companies, Yamashita-Shinnihon Steamship Co. Ltd and Japan Line Ltd, have teamed up to create the Navix Line. In 1998, NYK merged with Showa Line Ltd. In the same year, Mitsui O. S.K. Lines Ltd (MOL O.S.K.) has teamed up with Navix Line. As a result of these mergers, the number of companies decreased to three: NYK, MOL O.S.K. and K Line.

Returning to the events of 1964, it should be noted that they represented a state-monopoly intervention in the functioning and development of maritime transport. There were, however, good reasons for this.

Firstly, the fleet was of exceptional importance for the country's economy as a whole. Secondly, the losses incurred during the Second World War were so serious

Table 1

Composition of the fleet after the unification of 1964 [6]

Группы	Linear fleet	Tramp universal	Tramp specialized		Total
			dry cargo	tanker	
Mitsui O.S.K.	1121	507	213	477	2318
NYK	835	335	314	795	2279
K Line	607	133	146	645	1531
Yamashita-Shinnihon	308	312	148	346	1114
Japan Line	234	219	179	446	1078
Showa	49	175	445	348	1017
Total	3154	1681	1445	3057	9337



that Japanese companies did not have the opportunity to overcome problems without significant support from the state. Thirdly, the financial oligarchy of Japan sought to increase the competitiveness of the national fleet in a situation of tough competition between carriers and pressure from foreign countries. The situation in the world shipping, which developed at that time, was described in detail in previous articles [1–3]. And finally, fourthly, despite the demilitarization of the country, its merchant fleet was of great importance both from the point of view of Japan's military-strategic goals and to its new allies, primarily the United States.

The main forms of state-monopoly regulation in the field of maritime transport, marked by G. A. Levikov in 1969 [4], were as follows:

- state property;
- state crediting and subsidizing of private companies;
- regulation of private investments through tax policy;
- economic programming.

The meaning of the term «economic planning» needs to be clarified. According to Yuji Sava, then deputy director of Japan's maritime transport bureau, «planned economy in Japan is not practiced. Therefore, in the strict sense, this is only an «assessment» with a more or less high probability of implementation ... However, according to this «assessment», the Japanese government is developing budgetary assumptions for implementing programs to increase the share of public investment in public capital. Projects of state budgets in terms of assistance to private enterprises are also drawn up according to the «assessment» ... The government annually allocates for assistance in construction of new vessels of a certain (total) tonnage. At the discretion of private enterprises, the decision remains to build ships in the amount of the specified tonnage and about their types» [7]. Therefore G. A. Levikov, aware of the interpretations of ministerial officials, concludes that with the tentative-desirable nature of economic planning, it has come close to imperative planning [4].

Among the instruments of state regulation, the central place was held by the financial and credit system. The state financed the reconstruction of the ports and the construction of the fleet through a common account created for the purpose of carrying out «public works». This account was formed through the central state budget, as well as through contributions from individuals and legal entities – the clientele of maritime transport. The total share of the latter did not exceed 10 %.

The Japanese Development Bank was responsible for integration of shipping companies, although, as we can see, this was a large-scale modernization of the industry, rather than simply adding the shipping assets of individual companies. As a result, for a relatively short period of time, Japanese companies' positions on the global freight market increased significantly both in the linear segment and in the tramp transportation segment. Integrated structures have taken their place among the largest enterprises on a global scale and retain their positions to the present day.

A modern perspective

To assess the current policy of Japan in the field of linear navigation, let us turn to the report of the Japanese national delegation at the Organization for Economic Cooperation and Development forum on competition in the field of sea liner transportation and held in June 2015 in Paris [8].

The delegation noted that the economic development of Japan as an island state largely depends on foreign trade. Logistic support of foreign economic activity is based on participation of national companies in the international transportation of goods, 99.7 % of which are

carried by sea transport. All three major Japanese shipping companies – NYK, MOL O.S.K. and K Line – provide both linear and tramp transportation.

Regulation of the shipping industry is carried out by the national regulator – Japan Fair Trade Commission (JFTC). It defines linear transportation as services of sea carriers on certain routes with the declared number of vessels, between certain ports, with fixed dates of calls and without limiting the amount of cargo accepted for transportation. JFTC claims that the specificity of organization of sea liner container transportation, consisting in the management of a significant number of its own offices and representative offices of shipping companies, ships, containers and terminals, leads to a large capital intensity of the industry and, as a result, the formation of an oligopoly in the market involving a small number of companies.

Despite the fact that Japanese national companies are among the largest shipping companies in the world, the share of services rendered by them in the container transportation segment is relatively small. So, in the total sales of NYK containers have 21 %, MOL – 40 %, K Line – 41 %. As a result, the share of Japanese companies in the world container fleet totals about 8 %.

As of mid-2016, Japanese companies are involved in several carrier associations – conferences and alliances. The most significant conferences of shipowners, in which there are all or some of the Japanese carriers, are:

- Australia New Zealand / Eastern Shipping Conference (ANZESC);
- Far East / South Asia – Middle East Conference (FESAMEC);
- Japan / Gulf of Aden & Red Sea Ports Conference (JGARSPSC).

With the participation of Japanese carriers there are following alliances:

- G6 = Grand Alliance (NYK) + New World Alliance (MOL);
- CHYKE (K Line).

However, these alliances are in the stage of serious transformation due to the next significant mergers and acquisitions that took place in the industry in 2015–2016.

Antitrust regulation of the activities of sea linear carriers is carried out on the basis of the Maritime Transport Act of 1949 [9], which main task is to promote the development of the navy and, as a result, to increase public welfare through access to adequate and fair transport services for foreign trade.

According to the law, shipping companies are exempted from the antimonopoly law provided that preliminary information on freight rates is submitted to the Ministry of Transport (currently the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism). The exemption applies to both conferences and alliances. Nevertheless, in some cases, when the interests of consumers are violated as a result of any violations or abuses on the part of carriers, which excludes or illegally restricts competition in certain areas, antitrust laws can be applied. In such cases, the Ministry alone or at the request of JFTC has the right to restrict or prohibit the operation of any international association of maritime carriers. The decision on the activities of associations is based on a preliminary study of the content of their agreements.

As a result of changes in Japan's antitrust laws, in 1999 the Shipping Act of 1949 was amended and supplemented. Exemption from the antimonopoly legislation for maritime carriers has been preserved, but the Ministry has been able to evaluate the agreements of carriers and their tariffs on the basis of clearly defined criteria:

1. The agreement should not infringe the rights of consumers.
2. The agreement should not be discriminatory.
3. The agreement should not restrict the right to join or exit.

4. These conditions are minimally necessary.

In a study conducted by JFTC in 2005, it is noted that the general tariffs established by the conferences are no longer of practical importance. Although some carrier actions, including an increase in the base rate (General Rate Increase GRI or General Rate Restoration GRR), still remain an effective tool for influencing the rate level. At the same time, such increase in rates is accepted by carriers unilaterally and does not have a clear method for determining the GRI value.

JFTC carefully studies international practice, that is, the procedure for resolving such issues in other important jurisdictions, from the point of view of the organization of sea liner container transportation. Among the key factors having an impact on the development of the container shipping industry, JFTC has singled out the implementation of the US Shipping Act – OSRA (1998) [10] and the termination of the exemption for maritime carriers in the EU (2008, 2013) [11].

In recent years, the most significant case of violation of the antimonopoly legislation, to which Japanese shipping companies (NYK, K Line) are related, concerns sea liner transportation in the segment of cars and other self-propelled vehicles. As a result of the investigation conducted by the antimonopoly authorities of several states, it was established that in order to prevent a reduction in freight rates in 2008, a number of carriers agreed among themselves on the minimum acceptable level of rates for certain consumers on four ocean routes. In addition, it was agreed that consumers who had a relationship with one of the carriers, when they contacted other carriers, could not receive lower prices than they had from the first carrier. JFTC has established that, having reached such an agreement, carriers significantly limited competition for the sea delivery of cars in defiance of public interest. Thus, the companies violated Article 3 (prohibition on unreasonable restriction of free trade) of the antimonopoly law. The investigation of this case was completed in 2014.

In general, Japan's policy in the field of linear navigation takes into account the features of state-monopoly capitalism, primarily the availability of powerful financial-industrial groups and wide diversification of their activities. It is aimed at creating and maintaining the most favorable conditions for comprehensive servicing of national foreign trade by its carriers, while strengthening and increasing Japan's position among the world's leading naval powers.

Examples of the impact of regulators

One might think that the development of linear navigation in Japan is a series of continuous achievements and successes that are the result of a wise decision taken in the mid-1960s, and then carefully and consistently executed. However, this is not quite true. Japanese shipping has achieved success and is currently a powerful tool for ensuring the interests of national foreign trade. But over the past fifty years, capitalist linear shipping has been constantly facing serious crises, becoming a subject in the struggle for influence on a system that ensures the movement of goods in global markets. These phenomena have not bypassed and Japan. Let us dwell on the cases that point to obvious problems related to the great dependence of Japanese companies on access to the American market.

On October 17, 1997, US President William J. Clinton made a presentation on the Japanese-American

agreement on the use of Japanese ports. He said: «I am glad that our negotiators have reached a principled agreement that makes possible the work of American companies in Japanese ports. For a long time, we exerted pressure on Japan to make it a firm commitment to liberalize the working conditions in its ports. Now we can say – they did it. Japan agreed to ensure the preparation and speedy development of licensing procedures that allow US vessels to visit Japanese ports and use an alternative port service that Japan Harbor Transportation Authorities will not participate in. This agreement, after the completion of a detailed discussion, will allow US companies to participate and win in the fight in global markets ...» [12].

Turning to the history of this issue, we find that the starting point is the desire of some American companies to provide the best conditions for working in Japanese ports, which, in their opinion, could be obtained through the liberalization of the market of port services and the creation of commercial companies alternative to the Japanese port authorities. However, the Japanese authorities abandoned the idea of liberalizing the market of port services. As a result, US companies applied to the US Federal Maritime Commission (hereinafter – the FMC). The Commission recognized the actions of the Japanese authorities in Japanese ports (!) contrary to the spirit of free competition, and accused them of discriminatory actions against American companies.

In order to put pressure on Japan, the US FMC decided to impose «retaliatory» penalties on the three largest Japanese companies – NYK, MOL O.S.K. and K Line. In accordance with this, they were forced to pay fines of 100,000 dollars for each call of a liner to American ports. The total amount of the penalty for the year could reach \$40 million. What connection existed between the activities of Japanese shipping companies and the liberalization of the market of port services in Japan?

In the American press, the opinion was widely spread that US trade can in principle abandon the services of Japanese line companies and this will not have any serious impact on it. In turn, Japanese companies cannot refuse to work in the US market, which is the largest and most important for them. As a result, the parties reached the agreement mentioned above.

The following year, the US FMC fined the Japanese company NYK for \$425,000¹ for violation of paragraphs 1, 3 and 4 of paragraph 10 of the Shipping Act 1984 [13], which manifested itself in discriminatory actions against certain shippers [14].

On December 23, 2013, the US FMS reported that it had reached an agreement on the settlement of the claim against two Japanese shipowners, which arose in connection with the activities of these companies in the Ro-Ro transportation market, which lasted several years (since 2008). In this case, the investigation was initiated in Chile, but soon the center of gravity moved to the United States. Company NYK has committed to pay a fine of 1225000 dollars and, K Line – 1100000 dollars.

The essence of the offense charged consisted of concerted actions, contrary to the antimonopoly legislation, as was mentioned earlier. Interestingly,

¹ Author's note: data in this article are taken from the citation from press-release of FMC: «... the carrier violated sections 10(b)(1), 10(b)(3) and 10(b)(4) of the 1984 Act by failing to charge those rates publicly held out to shippers, and by permitting others to obtain transportation at less than applicable rates through false or unfair devices or means, including commodity misdescription, improper equipment substitution practices, and by other service contract abuses».



the amount of initial claims to these carriers was 59.4 million and 67.7 million dollars, respectively. In addition, the US authorities accused US citizen Hiroshige Tanioka, who was the head of the K Line office in the United States, of violating US law. The maximum penalty for the crime that was charged to Mr. Tanioka is 10 years in prison and 1 million dollars in fine. However, in the case of a justified claim on the part of the victims, the punishment may be doubled. As a result of the agreement reached between Mr. Tanioka and the US authorities, he was given a sentence of imprisonment of 18 months and a fine of 20 thousand dollars. In this case, the court took into account the desire of the accused to provide maximum assistance in the investigation of the offense. Simultaneously with the decision of the US FMC, the companies named JFTC found guilty of violating Japanese law and fined them with 22 billion yen.

Thus, despite the outstanding success of the Japanese maritime transport, its daily work is far from idyllic and represents a tough struggle to maintain its positions in the very specific conditions of the global market.

Conclusion. The study of the regulation of merchant shipping in Japan is of considerable interest primarily because of its features. Like any positive regulatory framework, the Japanese law on shipping creates convenient conditions for the operation of maritime transport and transport infrastructure. It is characterized by systematic and deep understanding of the main tasks facing the industry. Timely changes and additions included in the law make it modern and clearly define the place of the merchant fleet in the country's economy and on the global market. The Japanese system of regulating merchant shipping is based on the traditional island system of economic life and fully takes into account the national specifics.

The experience of Japan's post-war development is unique. The results achieved after the consolidation of shipping enterprises, which took place under the control and with the direct participation of the state, are impressive. In a short time, Japanese ship owners managed to return to the number of world leaders and maintain their leading positions to date.

Despite the absolute orientation of Japan's maritime transport to the maintenance of national trade, it is seriously dependent on access to foreign markets and, above all, the US market. It's no secret that Japan is one of the closest allies of the United States. Nevertheless, Japanese companies repeatedly faced pressure from the authorities of the United States on each of the issues that somehow affected the interests of American companies.

The timeliness of the study of foreign experience, including the experience of Japan in regulating the market of sea liner transportation, indicates the course of the discussion that has unfolded in our country in connection with the discussion of the draft Federal Law [15] on amendments to the Merchant Shipping Code of the Russian Federation [16]. In the project, in addition to the topic of linear shipping, the

activities of stevedoring companies and their tariff regulation by the state are affected. The article offered to the attention of readers just points out the fact that all the issues under discussion are closely interrelated.

REFERENCES

1. Rusinov, I. A., Gavrilova, I. A., Nelogov, A. G. The activity of linear conferences on the eve of adoption of the UN convention on the code of conduct of linear conferences [*Dejatel'nost' linejnyh konferencij nakanune prinjatija konvencii OON o kodekse povedenija linejnyh konferencij*]. *Vestnik Gosudarstvennogo universiteta morskogo i rechnogo flota imeni admirala S. O. Makarova*, 2016, Iss. 2, pp. 56–66.
2. Rusinov, I. A., Gavrilova, I. A., Nelogov, A. G. The issue of regulation of linear navigation based on the analysis of the provisions of the UN Convention on the Code of Conduct for Linear Conferences [*Vopros regulirovanija linejnogo sudohodstva na osnove analiza polozenij konvencii OON o kodekse povedenija linejnyh konferencij*]. *Vestnik Gosudarstvennogo universiteta morskogo i rechnogo flota imeni admirala S. O. Makarova*, 2016, Iss. 3, pp. 53–64.
3. Rusinov, I. A., Gavrilova, I. A., Nelogov, A. G. Briefly about linear conferences [*Korotko o linejnyh konferencijah*]. *Morskoy vestnik*, 2016, Iss. 2, pp. 113–116.
4. Levikov, G. A. Sea transport of post-war Japan [*Morskoy transport poslevoennoj Japonii*]. Moscow, Nauka publ., 1969, 263 p.
5. Latysheva, N. N. Maritime transport of modern Japan [*Morskoy transport sovremennoj Japonii*]. Moscow, Nauka publ., 1985, 112 p.
6. Japan Shipping and Shipbuilding, 1964, volume 8, № 11.
7. Japan Shipping and Shipbuilding», 1965, volume 10, № 2.
8. Organisation for Economic Co-operation and Development. Competition Issues in Liner Shipping. Japan. Document DAF/COMP/WP2/WD (2015) dated 19.06.2015.
9. Japan Law 187 of 1949 (Maritime Transport Act).
10. The Ocean Shipping Regulation Act of 1998 The United States of America. 14.10.1998.
11. Federal Maritime Commission, Bureau of Trade Analysis. Study of the 2008 Repeal of the Liner Conference Exemption from European Union Competition Law, 2012.
12. Public papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton. Statement on the Japan-United States Trade Agreement on Access to Japanese Ports. October 17, 1997.
13. The Shipping Act Of 1984 The United States of America. 10.03.1984.
14. Federal Maritime Commission. Compromise Agreement with NYK Line. Press Release NR98–01, January 8, 1998.
15. Draft Federal Law No. 929151–6 «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation with respect to Liner Shipping»: adopted by the State Duma on first reading [*Proekt Federal'nogo zakona № 929151–6 «O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti linejnogo sudohodstva»: prinjat Gosdumoj v pervom chtenii*].
16. Code of Merchant Shipping of the Russian Federation dated 30.04.1999 No. 81-FZ [*Kodeks torgovogo moreplavaniya Rossijskoj Federacii ot 30.04.1999 goda № 81-FZ*]. *Rossiyskaya Gazeta*, 1999, May 1–5.

Information about the authors:

Rusinov, Igor A. – D.Sc. (Eng.), professor, head of the department of Commercial operation of water transport of Admiral Makarov State University of Maritime and Inland Shipping, St. Petersburg, Russia, RusinoviA@gumrf.ru.

Gavrilova, Irina A. – Ph.D. (Economics), associate professor of Admiral Makarov State University of Maritime and Inland Shipping, St. Petersburg, Russia, gavrilova.irina.a@gmail.com.

Nelogov, Andrey G. – associate professor of Admiral Makarov State University of Maritime and Inland Shipping, St. Petersburg, Russia, andrey.nelogov@united-transport.ru.

Article received 26.10.2016, accepted 27.12.2016