

УДК 339.5:332.025.12(5-11)

О. В. Олейников,

аспирант,

Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Донецк

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

Бурный рост экономики Восточной Азии подкрепляет тезис о наступлении так называемого «Азиатского столетия». Восточноазиатский регион признается сегодня уже не просто как мировая «фабрика», но порой даже как «лидер глобальной повестки дня» [1]. Восточноазиатские страны представляют свой уникальный подход к роли государства в регулировании экономики с целью достижения экономического развития. В противоположность западным либеральным экономикам, восточноазиатские страны получили название «бюрократических рыночных экономик» [2], стран «азиатской модели» [3], или более часто как «государств развития» (*はってんしこかたこっか* (*хамтен-шико-ката-кокка*) или *developmental states*) [4], которые можно также перевести как «развивающие государства», или «государства, ориентированные на цели развития».

Термин «государство развития» был предложен Чалмерсом Джонсоном и отражает теорию ревизионистов, согласно которой крушение рынка является убедительным основанием и «оправданием для правительства, чтобы руководить рынком решающим образом» [5]. Такой

подход основан на недоверии к рыночному саморегулированию и призывает к усилению роли государства как условию для эффективного функционирования рыночной экономикой. Успех восточноазиатской модели организации экономики показывает существенные недостатки неоллиберальной философии, а также создает брешь в теориях регулирования экономики, основанных исключительно на основе частного права.

«Восточноазиатское чудо» экономического развития свидетельствует об успехе вмешательства сильного государства в рыночную экономику, а также о важности и необходимости публично-правовых начал в регулировании внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД). Следует отметить, что успех восточноазиатской модели во многом зависел от способности государств интегрироваться в международных экономических отношениях, а также от умения регулировать внешнеэкономическую деятельность в рамках курса на развитие национальной экономики.

В связи с этим целью настоящей статьи является освещение специфических черт государственного регулирования ВЭД в Восточной Азии в

© О. В. Олейников, 2010

свете особенностей модели государств развития. Отталкиваясь от общей характеристики роли государства в регулировании экономики, в статье проводится анализ основных средств регулирования ВЭД в Китайской Народной Республике и Японии на различных уровнях регуляторной деятельности.

Некоторые проблемы государственного регулирования экономикой в Восточной Азии, в том числе отдельные вопросы регулирования ВЭД, уже стали предметом научной дискуссии, о чем свидетельствуют исследования ученых из азиатских стран Мицуо Мацусита [6], Юмико Миканаги [7], Такао Танасе [8], Канишка Джаясурия [9], Шин-и Пенг [10], Ванг Куи Хуи [11], Джиянфу Чен [12], а также известных западных ученых Д. Хейли [13], Ч. Джонсона, С. Пекканен [14], Ч. Макмиллана [15], С. Любмена [16], Д. Виллера [17], П. Поттера [18], К. Гудмана [19] и других.

Предлагается проследить проблемы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности на трех уровнях регуляторной деятельности: саморегулирования («self-regulation»), командного регулирования («command regulation») и вынуждаемого саморегулирования («enforced self-regulation»). Указанные уровни регуляторной деятельности позволяют осветить восточноазиатскую модель через призму терминологии, известной в западной правовой мысли как теория «отзывчивого регулирования» (responsive regulation) [20]. Предлагаемые уровни регулирования позволяют учитывать сочетание хозяйственно-правовых методов автономных решений (соответствующего уровню саморегулирования), обязательных предписаний (соответствующего уровню командного регулирования), и рекомендации (соответствующего уровню вынуждаемого саморегулирования) в науке хозяйственного права Украины. Таким образом, использование различных уровней регулирования дает возможность диалектически сочетать зарубежную и отечественную методологические базы при освещении источников зарубежной литературы, а также позволяют детально охарактеризовать государственную регуляторную деятельность в различных формах.

Одним из препятствий в проведении исследования является несоответствие концептуальных подходов к пониманию роли государства по отношению к экономике в отечественной и зарубежной литературе. В настоящее время

в англоязычных правовых источниках понятие «государственное регулирование» практически не используется для обозначения участия государства в управлении экономикой. Вместо этого была разработана и существует концепция «государственной интервенции (вмешательства)» в рыночную экономику. Следует оговориться, что данная концепция не является новой, но приобрела особое значение после популяризации этого понятия Людвигом фон Мизеса в XX столетии. Соотношение понятий «государственное регулирование» в отечественной юриспруденции и «государственное вмешательство» в зарубежной литературе выходит за рамки данной статьи и требует отдельного комплексного исследования.

Область исследования посвящена преимущественно опыту Японии и Китая в связи со схожими тенденциями государственного регулирования рыночной экономикой. Япония является пионером в становлении особой «развивающей модели» («developmental» – связанной с экономическим развитием) экономики. Япония «показала миру, что государство может играть важную роль в рыночной экономике помимо функций, представляемых концепцией свободной (laissez-faire) экономики» [21, с. 68]. Китай является одним из важнейших создателей современной геополитики, центром конфуцианской цивилизации и одной из наибольших экономик в мире. Китай показал успешное использование «развивающего» регулирования в постепенной трансформации командной экономики на капиталистических принципах.

Общая характеристика роли «капиталистических государств развития» в регулировании экономикой

Джонсон указывает, что в восточноазиатских странах «государство замещает собой общество и легитимируется посредством политического проекта, такого как социальная революция или экономическое развитие». Он также приводит мнение Каселлы о том, что государство развития легитимируется своей способностью содействовать и поддерживать развитие [21, с. 68]. Хэйли определяет государственное вмешательство в экономику в Японии как «тоталитарное по характеру с неограниченным административным усмотрением» [13, с. 154].

Вэйд выделяет три главные характеристики государства развития: 1) наличие автономных центральных ведомств, предназначенных для формирования и воплощения в жизнь экономической политики; 2) отличительная индустриальная

политика навстречу экспортно-ориентированной глобальной промышленности; 3) значительная роль государства в обеспечении экономического развития и безопасности [22].

Успех экономической политики в восточноазиатских государствах, как отмечается в литературе, базируется на «их способности противостоять эгоистичным деструктивным частным группам и заботиться о национальном интересе», а также в применении мер по содействию и поощрению, вместо запретов и ограничений [23, с. 36].

Возникновение данной модели может быть объяснено различными причинами, включая исторические, культурные и религиозные предпосылки, присущие восточноазиатским странам. Например, следует отметить весомую роль конфуцианства в укреплении сильной центральной власти и зарождении бюрократии. Джаясурия подчеркивает противоречия в развитии политического и экономического конституционализма в этих странах. Он считает, что с учетом исторических предпосылок сильного государства в Восточной Азии, даже создавая условия для экономической либерализации, государство ограждает рынок от политического воздействия. Это утверждение обосновывается следующими характеристиками восточноазиатского легализма [9, с. 99]. С позиции концепции «двойственного государства» существует попытка объяснить сильное государство, проведя линию разграничения между либерализацией в экономике и стабильностью государственного аппарата. Это вытекает из презумпции, что поддержание верховенства права в экономике требует политической изоляции правительства. Тезис «революции сверху» аргументируется тем, что экономическое развитие необходимо для модернизации страны и, в своем большинстве, не поддерживается инициативами бизнеса. Теоретическим базисом данного подхода стали работы экономистов прусской империи о «позднем развитии», включая труды Фредерика Листа о государственном капитализме [15, с. 5–6].

Однако необходимо подчеркнуть важные отличия между восточноазиатскими странами, например, по вопросу о главной движущей силе государственного регулирования. Если китайская коммунистическая партия продолжает оставаться главным фактором формирования экономической политики в государстве, в Японии существует сложное распределение власти, при котором государство считается унитарным субъектом, в котором власть сконцен-

трирована в треугольнике между государственной бюрократией, политиками и большим бизнесом [7, с. 19–21].

Метод автономных решений (уровень саморегулирования)

Одним из важнейших вопросов для субъектов хозяйственной деятельности является мера дозволенного поведения, очерченного правом. В условиях глобальной экономики сегмент частного саморегулирования становится все более значительным. Принцип диспозитивности является важной предпосылкой внешнеэкономической деятельности. Свобода ВЭД в Японии и Китае провозглашена на уровне законов. В связи с этим интерес представляет освещение метода автономных решений в регулировании ВЭД в этих странах в свете законодательного закрепления основ саморегулирования ВЭД и тенденций дерегулирования.

Одно из наиболее значимых событий для регулирования ВЭД в Японии произошло в 1979 г., когда принцип запрета в сфере внешней торговли в законе о внешнем обмене и внешней торговле был сменен принципом «разрешения» [6, с. 243]. Ст. 1 закона гарантирует свободу внешнеэкономического обмена, торговли и иных операций с минимальным необходимым контролем либо координацией [24]. Япония показывает ряд интересных примеров успешного сочетания публичных интересов и частной инициативы на уровне саморегулирования, например, в случае поощрения правительством создания общественных ассоциаций в сфере регуляторного интереса правительства [6, с. 50–51].

Стоит отметить, что в последнее время общепризнанной тенденцией в государственной регуляторной деятельности в Японии является дерегулирование, что должно предоставить более широкие рамки саморегулирования. Однако комментаторы указывают, что использование популярного слова «дерегулирование» (きせいかんわ «кисей канва») является во многом ширмой или знаком того, что бюрократ не намерен что-либо делать с регулированием [25, с. 69–70]. Почему Япония сталкивается с проблемами при дерегулировании, не смотря на поддержку реформ правительством? Саморегулирование означает свободу бизнеса в конструировании своей деятельности. Однако проблема заложена в тесной связи между правительством и доминирующими торговыми корпорациями. С. Пекканен, иллюстрируя некоторые черты крупного бизнеса в Японии, от-

мечает у него агрессивные попытки защитить собственные интересы, наличие представительской структуры, влияние на нормотворчество правительства, направляющую роль по отношению к государственному вмешательству во внешнеэкономических отношениях [14, с. 266]. Таким образом, крупный бизнес в Японии не заинтересован в обширном дерегулировании в связи с наличием серьезного влияния на правительственное нормотворчество.

Уровень саморегулирования в Китае достаточно сильно отличается, что вызвано особым восприятием права в обществе. Официальная правовая культура характеризуется явлениями, которые обозначаются понятием «инструментализм». Инструментализм отражает традиционное восприятие права в Китае как средства государственного вмешательства. П. Поттер определяет инструментализм как механизм реализации государственной власти, при которой правовые формы и институты создаются и функционируют для защиты партии и государственной политической власти. Роль права видится преимущественно в реализации государственной политики, включая осуществление социального контроля и экономических целей, а не для поддержания ограничений государственной власти [18, с. 10–11]. Другая черта восприятия права в Китае – это формализм, при котором не делается отличий между содержанием права и его действием в реальности. Уже сам факт принятия политического курса означает его успешное выполнение, что подчеркивает статус права как эффективного средства государственного вмешательства [18, с. 12].

Однако этот формальный пласт не отражает общественного восприятия норм справедливости и стремления к автономности, существующие в обществе, что находит свое проявление в развитии сектора неформальных связей «*гуанкси*» («*guanxi*»). Подобный побочный эффект от усиленного государственного вмешательства может быть объяснен институциональными ограничениями государственной власти [18, с. 13]. Джонс утверждает, что *гуанкси* становятся «институциональной альтернативой для высококоразвитых формальных правовых и бюрократических структур». Парадоксальным выводом автора является то, что *гуанкси* и принцип верховенства права могут вполне сосуществовать с целью «непосредственного содействия модернизации и роста капитализма» [26, с. 8].

В своей основе государственное регулирование ВЭД в Китае было построено по обра-

зу модели Советского Союза, в соответствии с которой способность предприятия участвовать во внешней торговле была не элементом правоспособности, а виделась в качестве особого статуса, лицензированного государством [27]. Вводя «политику открытых дверей» и в связи со вступлением в ВТО, Китай постепенно изменяет направленность регуляторной деятельности на предоставление большей свободы для предпринимательства. Одним из наиболее значительных изменений на уровне саморегулирования является существенное увеличение количества субъектов ВЭД. Например, если до начала политики открытых дверей в Китае было лишь 10 национальных внешнеторговых корпораций, то в 1998 г. количество предприятий, непосредственно задействованных во внешней торговле, составило более 160000 [11, с. 147–151].

Метод обязательных (императивных) предписаний

Отдавая должное принципу диспозитивности, использование метода императивных предписаний не должно быть недооценено. Недостаточность государственного регулирования ведет к появлению синдрома беззакония и крайне негативным проявлениям в обществе. Метод императивных предписаний означает, прежде всего, участие государства в формировании обязательных правил поведения в сфере ВЭД. На этом уровне регуляторной деятельности государство непосредственно вовлечено в формирование внешнеэкономической политики.

Исторически центральным субъектом регуляторной деятельности в сфере ВЭД в Японии было министерство международной торговли и индустриальной политики, широко известное в литературе как «МИТИ» (от английской аббревиатуры – Ministry of International Trade and Industrial Policy), в 2004 г. переименованное в министерство экономики, торговли и промышленности (далее по тексту – МЭТП). Сегодня внешнеэкономическая политика осуществляется МЭТП, министерством финансов и министерством иностранных дел. МИД играет больше консультационные функции [28]. Министерство финансов отвечает за регулирование валютных и кредитных операций, а МЭТП осуществляет контроль за экспортной и импортной торговлей [6, с. 174]. В Японии также был создан уникальный орган в сфере регулирования ВЭД – офис омбудсмена в сфере торговли и инвестиций. Его задача – рассмотрение жалоб иностранных компаний или правительств о неблагоприятном воздействии

японских законов. Целью работы офиса является выработка рекомендаций заинтересованному министерству относительно приемлемых способов разрешения спора [6, с. 176].

В Китае, начиная с 1990 г., внешнеторговым департаментом Государственного Совета Китая является Министерство по внешней торговле и экономическому сотрудничеству (далее — МВТЭС), которое занимает доминирующую позицию и осуществляет значительный контроль в сфере лицензирования импорта и экспорта. Другими важными органами управления являются Бюро по инспекции за товарами потребления и Государственная администрация по промышленности и коммерции. Таможенная администрация также остается одним из ключевых правительственных учреждений [18, с. 114–116].

Под влиянием традиций континентальной системы права восточноазиатские страны разработали целый ряд кодифицированных законодательных актов в сфере внешнеэкономической деятельности. Однако фактически весь регуляторный процесс можно охарактеризовать наличием достаточно большого объема подзаконных актов, а также индивидуально-определенных актов, которые в своей массе направлены на выполнение определенных целей политики и составляют целую систему *руководящих наставлений*. Данная статья обосновывает необходимость использования именно термина «руководящие наставления», в отличие от употребляемого в англоязычной литературе термина «административные руководства» («administrative guidance»), как перевод японского термина «行政指導» («*gōsei shido*»). Специфика этого чисто правового явления состоит в особых взаимоотношениях государственных органов и хозяйствующих субъектов, в рамках которых правительство или центральное ведомство, в силу исторически присущих им патернализму, наставляет подопечные хозяйствующие субъекты добровольно последовать предписаниям политического курса. Данное средство не устанавливает общеобязательного правила поведения, а представляет собой рекомендуемую модель поведения или средство согласования, в связи с чем не отражает в чистом виде административные отношения. Для нашего правосознания наиболее близким термином может быть «руководящие указания». Однако в связи с отсутствием смысловой нагрузки обязательности или бесспорности считаем, что более подходящим термином является «руководящие наставления».

В Японии закон о внешнем обмене и внешней торговле (далее — «закон о внешней торговле») принятый 1 декабря 1949 г., состоит из 9 разделов и 73 статей. По содержанию закон не ограничивается вопросами внешней торговли, которым посвящен 6 раздел, а включает также вопросы валютного обмена, иностранных платежных средств, ценных бумаг с иностранным элементом, иностранных инвестиций, ответственности за нарушения в данной сфере и т. д. [24].

Для достижения целей внешнеэкономической политики японское государство использует следующие средства: лицензирование, ценообразование, валютный контроль, экспортное страхование, денежная и фискальная политика. Регуляторные методы для достижения целей экономической политики разделяются на правовые и внеправовые. Последние означают неформальные и необязательные средства, в том числе вышеуказанные руководящие наставления [6, с. 44–45]. Было образно подмечено, что «видимая рука государства работает сообща с невидимой рукой рыночной экономики при создании особых инструментов регулирования в Японии» [29, с. 111].

Работа элементов системы государственного регулирования ВЭД в Японии может быть прослежена на примере системы квотирования импорта. Так, в ст. 52 закона о внешней торговле предусмотрена обязанность по получению разрешения на импорт в соответствии с положениями постановления правительства [24]. В корреспондирующемся постановлении правительства «О контроле за импортной торговлей» в ст. 4 перечислены особые обстоятельства, требующие получения разрешения. Однако уже в ст. 3, 4, 9 данного Постановления правительство, в свою очередь, уполномочивает МЕТП предоставлять данные разрешения, определять позиции товаров, подлежащих импортному квотированию, страны происхождения товаров или места отгрузок товаров, требующие разрешения на импорт, утверждать детальные процедуры в соответствующем распоряжении [30].

При предоставлении импортных разрешений МЕТП может настаивать на специальных условиях по количеству, цене, импортным каналам, другим сопутствующим вопросам или даже может запретить импорт товаров [6, с. 178]. Система импортного квотирования товаров, предусмотренная в ст. 52 закона о внешней торговле, подвергается критике из-за ряда недостатков. Во-первых, нечеткая система рас-

пределения квот. Во-вторых, отсутствие прав компаний на возможное инициирование запрета на импорт, и, наконец, возможный конфликт с правопорядком ВТО [6, с. 178].

Государственное регулирование ВЭД в Китае ставит своей целью преодоление проблем зависимости, вытекающей из статуса развивающегося государства, и использования международных экономических отношений для целей национального развития. [18, с. 109]. Китай осуществлял регулирование внешнеэкономических отношений без соответствующего базового законодательства на протяжении более 40 лет. Правовая база представляла собой многочисленные разрозненные ведомственные документы и руководства и формировалась согласно различным внешнеэкономическим стратегиям. Закон о внешней торговле был принят только в 1994 г. как мера «политики открытых дверей» с целью достижения прозрачности и децентрализации в административном контроле за внешнеторговой системой. Закон регулирует вопросы, связанные с экспортными и импортными операциями. В 2004 г. в закон были внесены изменения и дополнения, связанные со вступлением Китая в ВТО. Закон содержит 9 разделов и 70 статей [31].

Закон в ст. 14 предусматривает свободу экспорта и импорта товаров и технологий, если иное не предусмотрено законами или подзаконными актами. Однако возможность участия во внешней торговле может быть реализована только после получения статуса внешнеторгового оператора, что требует выполнения двух условий: 1) быть зарегистрированным в промышленном или коммерческом реестре и участвовать во внешней торговле; 2) быть зарегистрированным в административном департаменте внешней торговли Государственного Совета или уполномоченного им органа для архивных целей. Согласно ст. 9 закона отсутствие данных условий лишает права компанию осуществлять какую-либо экспортную или импортную деятельность [31].

Закон о внешней торговле предусматривает ряд правовых средств по регулированию ВЭД, включая ограничительные, поощрительные и специальные средства. Ограничительные средства включают в себя следующие: лицензирование и квотирование; реторсия; регистрация контрактов; установление перечня товаров, экспорт или импорт которых производится лишь уполномоченными предприятиями; антидемпинговые, компенсационные и специ-

альные защитные меры; а также меры по предотвращению обхода законов и иные ограничения и запреты. Государственные поощрительные средства включают: импортное и экспортное кредитование, экспортное кредитное страхование, экспортное налоговое возмещение и другие средства с целью развития внешней торговли. Специальные средства предусмотрены в сфере защиты интеллектуальной собственности во внешней торговле [31].

Структура и используемая в законе терминология подверглась в западной литературе критике за высокую степень неопределенности, использование достаточно двусмысленных терминов, таких как «национальная безопасность» или «публичный интерес», излишнюю свободу центрального ведомства и бюрократических структур и другое [11, с. 155].

Сегодня использование ограничительных правовых средств в регулировании ВЭД в Китае снижается. Например, согласно статистическим данным, начиная с 1 июля 1995 г., количество классов импортных квот для электронного и машинного оборудования сократилось с 18 до 15, для других товаров с 26 до 16. Товары, подлежащие импортному лицензированию, сократились с 53 до 36 классов. Правительство осуществляет более строгий режим экспортного лицензирования, хотя общая статистика подтверждает снижение уровня государственного вмешательства, например, на 1999 год со 115 классов до 58 [11, с. 156–157].

В Южной Корее закон о внешней торговле был принят 31 декабря 1986 г., коренным образом пересмотрен в 1996 г. и после этого претерпел еще более 9 изменений и дополнений. Закон содержит 8 разделов и 60 статей, посвященных содействию коммерции и электронной коммерции, операциям по экспорту и импорту, мерам по ограничению импорта, обеспечению правопорядка при экспорте и импорте, штрафным санкциям [32].

Нельзя не отметить широкое вмешательство государств Восточной Азии в активное формирование и содействие в развитии внешнеэкономических связей отечественных хозяйствующих субъектов за рубежом. Это ярко прослеживается, например, в усилении внешнеэкономического курса Японии и Китая на заключение двух и многосторонних торговых и инвестиционных соглашений с государствами – партнерами, с прослеживающимся протекционизмом интересов отечественных ин-

весторов за рубежом. Данная политика, в связи с активным и целенаправленным использованием правовых средств во внешней политике, была обозначена как «агрессивный легализм» («aggressive legalism»). Международные инвестиционные соглашения рассматриваются как важнейший регулятор по отстаиванию позиций государства и отечественных хозяйствующих субъектов на уровне международного сотрудничества. С. Пекканен считает, что данная тенденция является усилием по «обеспечению экономической безопасности» и иллюстрацией «возрастающего значения права в структурировании внешнеторговых отношений» [14, с. 226]. Опыт Китая и Японии демонстрирует, что преференциальные соглашения в сфере инвестиций и торговли могут быть эффективными средствами государственного регулирования для обеспечения контроля за нормотворчеством во внешнеэкономических отношениях.

Возросшее количество инвестиций за рубеж также требует от правительства поиска путей для обеспечения защиты инвестиций отечественных хозяйствующих субъектов. В Китае данная политика проявляется во внедряемом правительством политическом курсе «*Zou Chuqu*» («Go Global»), который можно перевести как «Иди Глобально». Этот курс предполагает активную роль китайского правительства в содействии и обеспечении интересов китайских корпораций и банков в зарубежных операциях путем обеспечения благоприятных условий для «глобального выхода», например, путем предоставления приоритетного доступа к финансированию, налоговых уступок и благоприятного таможенного режима. Это знаменует изменение позиции Китая от простого получателя иностранных инвестиций к активному участию государства в создании условий для инвестирования за рубежом.

Метод рекомендации

Метод рекомендации является одним из наиболее применяемых в регуляторной практике государств Восточной Азии. Это обусловлено глубокими историческими, религиозными и социальными предпосылками, о чем было указано выше. Метод рекомендации использует специальную регуляторную технику, направленную на достижение государственной политики путем сочетания правовых и внеправовых инструментов по воздействию на субъектов хозяйствования. Правительство путем создания стимулов и убеждения субъектов хозяйствования подтал-

кивает их к выполнению действий, соответствующих государственной политике. Такое регуляторное влияние на хозяйствующих субъектов и определяет специфику уровня вынуждаемого саморегулирования. Наиболее важными средствами государственного регулирования на этом уровне в Японии и Китае являются экономическое планирование и руководящее наставление.

Каковы основные общие черты, присущие плановым системам восточноазиатских государств? Азиатская модель характеризуется наличием перспективного планирования («developmental planning») экономического развития [33, с. 40]. Планирование является «попыткой предвидеть будущее развитие рыночной экономики и его последствия, и в то же время воздействовать на работу рынка особым образом, необходимым для достижения макроэкономических целей» [34, с. 153]. Это дает позитивный эффект стабильности и предсказуемости. «Это мотивирует расширение роли государства в обществе путем использования ряда политических и административных мер. Задачей является не столько достижение экономического роста, сколько обеспечение правильного направления для экономического роста с помощью перспективного планирования» [34, с. 154]. Наиболее общими чертами восточноазиатского планирования в регулировании внешней торговли являются: директивная сила в направлении содействия торговле; сильная аналитическая техника; глубокий анализ международной торговли и ее влияния на национальную рыночную экономику; успешное применение полученных результатов в развитии структуры промышленности, особенно по отношению к перспективным и депрессионным отраслям.

Руководящие наставления в Японии долгое время оставались за рамками правового регулирования, вплоть до 1993 г., когда был принят закон «Об административных процедурах». Новый закон определил руководящее наставление как «руководство, рекомендация, совет, или иные акты, с помощью которых административный орган ставит своей задачей в рамках их полномочий или подведомственности, совершения действий или бездействия в отношении определенных лиц, с целью реализации административных целей, при этом данные акты не являются распоряжениями» [35].

Однако указанный закон действует достаточно ограниченно в сфере воздействия на сложившуюся практику руководящих наставле-

ний в Японии. Прежде всего данное средство функционирует в целом за пределами правового регулирования. Руководящие наставления не ограничиваются лишь понятием акта либо документа, а должны быть определены более точно как процесс. К. Гудман является сторонником данного взгляда и указывает, что руководящие наставления – «это процесс, в котором административный орган делает попытку посредством переговоров и консультаций оказать воздействие на поведение компании, промышленности или конкретного лица с целью выполнения задач, стоящих перед данным ведомством при осуществлении заданного курса политики» [19, с. 336]. Далее, проблемой является неопределенность в законодательном распределении компетенции между ведомствами при делегировании полномочий. Например, не взирая на объем обязанностей, определенных в законодательстве, предполагается, что ведомство может реализовать полномочия путем использования «подразумеваемых функций», которые шире, чем уставные обязанности [19, с. 341]. Ведомство само решает, какие руководящие наставления оно может реализовывать [19, с. 338].

В основном отсутствие полномочий по принуждению у ведомств делает руководящие наставления исключительно добровольным механизмом. Однако за ширмой добровольности могут скрываться и другие мотивы. В литературе выделяют следующие мотивы: страх адресата перед неблагоприятными последствиями отказа от сотрудничества с ведомством, ожидание ответного хорошего расположения со стороны ведомства, либо присущее японскому сознанию повиновение правительству.

Примером механизма действия руководящих наставлений в ВЭД могут быть наставления МЕТП в сфере экспортного контроля. Прежде всего МЕТП использует свою консультативную компетенцию для согласования желаемого курса политики с экспортерами и склоняет их к оформлению соответствующих экспортных соглашений. Руководящие наставления обычно указывают на рекомендуемые условия о минимальной цене, максимальном количестве и др. И только в случае невозможности достичь целей, поставленных политическим курсом, МЕТП может применить разрешительную систему, предусмотренную законом о внешней торговле [6, с. 233].

Согласно статистическим данным в 1980 г. руководящие наставления охватывали более

80 % всей регуляторной деятельности в Японии [19, с. 336]. Это средство регулирования имеет как своих сторонников, так и оппонентов. Сторонники указывают на эффективность и оперативность данного инструмента, гибкость и быструю адаптацию к изменяющимся условиям в регулятивной практике государственных органов, наличие согласовательных процедур с хозяйствующими субъектами при обсуждении проекта документа и при устранении конфликтов [36, с. 56–57]. Оппоненты указывают на чрезмерно широкую компетенцию государственных органов [37, с. 5–6], возможные противоречия между государственными и частными интересами, пагубность воздержания судебной власти от осуществления должного контроля за выдачей руководящих наставлений, риск получения субъектами хозяйствования неформальных санкций в случае отказа от сотрудничества с государственными органами [36, с. 57]. В целом данная дискуссия охватывается более широкой проблемой различия между западным и азиатским подходами к правовым и внеправовым средствам решения проблем.

В Китае в июне 1995 г. Комитет по государственному планированию совместно с МВТЭС приняли Временное руководство о регулировании иностранных инвестиций (далее – Руководство), утвержденное Государственным советом. Руководство дополняется каталогом отраслей промышленности для иностранного инвестирования (далее – Каталог). Китайский каталог неоднократно изменялся и дополнялся и играет решающую роль в сфере ВЭД.

Цель инвестиционного руководства и каталога двойка. С одной стороны, это намерение снизить неопределенность и неясность в регулировании иностранными инвестициями, а с другой – это попытка правительства обеспечить соответствие иностранного инвестирования планам и целям государственной политики. Руководство по инвестициям разделяет все инвестиционные проекты на 3 категории: поощряемые (например, энергосберегающее оборудование), ограниченные (например, связанные с ограниченными природными ресурсами) или запрещенные (приносящее вред здоровью). Главный принцип данного средства – дозволенность, означающий, что любые другие проекты, не указанные в руководстве, считаются разрешенными [38].

В сфере инвестирования за рубеж министерство коммерции совместно с министер-

ством иностранных дел Китая утвердили каталог стран и отраслей промышленности для зарубежного инвестирования. Данный каталог был утвержден правительством в соответствии с упоминаемым ранее политическим курсом «Иди глобально», согласно которому правительство поощряет компании участвовать в наиболее предпочтительных для страны инвестициях, предлагая различные стимулы [39].

Таким образом, Япония и Китай применяют разнообразные средства по оперативной реализации желаемого внешнеполитического курса посредством метода рекомендации. Китайский каталог отличается от руководящего наставления в Японии тем, что подлежит официальной публикации, что позволяет достигать цель всеобщей осведомленности хозяйствующих субъектов о приоритетах принятого политического курса.

Критика практики руководящих наставлений ведет к попыткам облечь данное средство государственного регулирования в правовую форму. Сегодняшние тенденции по дерегулированию сузили характер применения метода рекомендаций в Китае и Японии. Однако мы можем наблюдать внедрение аналогичных описанным инструментам в других странах. Например, правительство Российской Федерации также использует опыт по утверждению каталогов в сфере регулирования инвестиционной деятельности [40].

Интересно отметить позицию популярной в современной англоязычной правовой литературе теории отзывчивого регулирования и нового управления в отношении руководящих наставлений. Считается, что регуляторная деятельность, поддерживаемая внеправовыми инструментами, а также основанная на консенсусе и согласовании, позволяет преодолеть ограниченные возможности правовых средств и может вести к общественно значимым результатам [41].

Таким образом, несмотря на тенденции либерализации и глобализации, государства в Восточной Азии продолжает играть важнейшую роль в формировании внешнеэкономического курса страны. Тенденция авторитарного легализма предопределяет регулирование общественных отношений в большей мере с помощью метода императивных предписаний вместо ожидаемых тенденций дерегулирования, хотя и с постепенным изменением приоритетов в пользу метода автономных решений. На сегодняшний день уровень вынуждаемого саморегулирования ВЭД, воплощающий в своей основе метод рекомендации, составляет самый широкий

сегмент государственного участия в экономике Восточной Азии, но постепенно замещается командным регулированием, представленным методом императивных предписаний.

Уровень командного регулирования ВЭД в Восточной Азии бурно развивается, воплощает собой активную роль государства в этой сфере и предполагает широкий набор средств регулирования и управления. Восточноазиатские страны оказывают предпочтение в использовании права как высокотехнического и инструментального средства в достижении целей политики, а не в качестве принципа верховенства.

Слабость саморегулирования ВЭД в Японии объясняется специфической ролью доминирующих торговых корпораций в формировании государственной политики. Становление уровня саморегулирования ВЭД в Китае осложняется присущими государственной политике характеристиками инструментализма и формализма, а также существованием широкого неформального сектора связей *гуанкси*.

Беглый обзор использования различных методов регулирования внешнеэкономической деятельности в странах восточной Азии позволяет определить целый ряд вопросов, требующих отдельного комплексного сравнительно-правового исследования с целью возможного применения в Украине.

Наибольший интерес представляют собой вопросы, вытекающие из научно-исследовательской темы ИЭПИ НАНУ «Модернизация хозяйственно-правового регулирования внешнеэкономических отношений», а именно в отношении усовершенствования основных хозяйственно-правовых средств регулирования ВЭД, а также усовершенствования порядка установления и механизма реализации ограничений ВЭД с целью обеспечения национальной экономической безопасности. Особенный интерес представляют законодательное распределение полномочий центральных ведомств, обоснованность и целесообразность наличия различных ограничений и запретов в сфере регулирования ВЭД.

Многолетний опыт нормотворчества в сфере ВЭД Японии, Китая и Кореи в сфере внешней торговли представляют также интерес с точки зрения изучения средств и форм государственного регулирования на различных уровнях регуляторной деятельности, анализа законодательной техники и подходов по кодификации нормативного материала. В частности, опыт Китая и Кореи подтверждают целесообразность

регулирования внешнеторговых отношений в отдельном законе.

Опыт стран Восточной Азии показывает, что, несмотря на тенденции либерализации и глобализации в международных экономических отношениях, протекционизм остается одним из краеугольных камней в формировании внешнеэкономического курса государства. После вступления в ВТО украинское правительство должно также предпринимать активные меры по изучению опыта восточноазиатских стран по активному отстаиванию позиций отечественных субъектов хозяйствования в международных экономических отношениях. Следует учесть, что правовая регламентация средств регулирования ВЭД претерпела существенное изменение в Китае и Корее в связи с вступлением этих стран в ВТО. Одной из задач кодификации законодательства в сфере ВЭД в Украине как раз и является анализ и пересмотр существующего нормативного материала на предмет соответствия требованиям ВТО.

Целесообразно использовать опыт Японии в создании хорошо скоординированных и высокоэффективных межведомственных органов, ответственных за заключение преференциальных соглашений в сфере торговли и инвестиций. В сфере законотворчества представляет интерес использование опыта Китая в регулировании общественных отношений с помощью руководящих каталогов. Сочетание методов рекомендации и императивного предписания в руководящих каталогах позволяют достигать паритета государственных и частных интересов в развитии внешнеэкономической деятельности.

Интерес представляет также теоретическое обоснование классификации уровней государственного регулирования хозяйственной деятельности в зависимости от метода регулирования, включая уровни саморегулирования, командного регулирования и вынуждаемого саморегулирования. Это позволит выяснить степень вовлечения государственных органов, а также их способность воздействия на общественные отношения при использовании различных методов государственного регулирования.

Следует отметить, что Украина находится на стадии кардинальной трансформации политической, социальной и экономической систем, что подчеркивает схожесть с ситуацией с послевоенной Японией, а также с намерениями Китая по трансформации экономики на принципах капитализма. Однако с другой стороны, отличия в культурном, экономическом, поли-

тическом и историческом развитии Украины со странами Восточной Азии могут серьезно помешать рецепции данной модели регуляторной деятельности. Конечно, такой вывод не уменьшает важности изучения и применения в Украине отдельных рассмотренных выше методов и элементов государственного регулирования экономикой в Восточной Азии.

Литература

1. Report on the World Economic Forum on East Asia in Kuala Lumpur, Malaysia 15–16 June 2008. – Режим доступа : <http://www.weforum.org/en/events/ArchivedEvents/WorldEconomicForumonEastAsia2008/index.htm>.
2. Potter Pitman. The Chinese Legal System : Globalization and Local Legal Culture / P. Potter. – London : Routledge, 2001.
3. Xiaoming Huang. Between the State and Market: The Problem of Transition in East Asia / Huang Xiaoming (ed.) // The Political and Economic Transition in East Asia : Strong Market, Weakening State. – 2001.
4. Johnson Chalmers. MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925–1975 / Ch. Johnson. – Stanford University Press, 1982.
5. World Bank, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. – New York, Tokyo : Oxford University Press, 1993.
6. Matsushita Mitsuo. International Trade and Competition Law in Japan / Matsushita Mitsuo. – Oxford; Tokyo : Oxford University Press, 1993.
7. Mikanagi Yumiko. Japan's Trade Policy: Action or Reaction? / Yumiko Mikanagi. – London ; New York : Routledge, 1996.
8. Tanase Takao. Global Markets and the Evolution of Law in China and Japan / Takao Tanase // J. Int'l L. – 2006. – Режим доступа : <http://www.lexisnexis.com>.
9. Jayasuriya Kanishka. The Rule of Law and Governance in East Asia / Kanishka Jayasuriya // Reconfiguring East Asia: Regional Institutions and Organizations after the Crisis. – London : RoutledgeCurzon, 2002.
10. Shin-yi Peng. The WTO Legalistic Approach and East Asia: From the Legal Culture Perspective / Shin-yi Peng // Asian-Pacific Law & Policy Journal. – 2000. – Режим доступа : <http://www.lexisnexis.com>.
11. Wang Kui Hua. Chinese Commercial Law / Wang Kui Hua. – Melbourne ; Oxford : Oxford University Press, 2000.
12. Chen Jianfu. From Administrative Authorisation to Private Law: a Comparative Perspective of the Developing Civil Law in the People's Republic of China / Chen Jianfu. – Dordrecht : M. Nijhoff, 1995.

13. Haley John. Authority Without Power : Law and the Japanese Paradox / J. Haley. – New York : Oxford University Press, 1995.
14. Pekkanen Saadia M. Japan's Aggressive Legalism : Law and Foreign Trade Politics Beyond the WTO / Saadia M. Pekkanen. – Stanford : University Press, 2008.
15. McMillan Charles. The State as Economic Engine : Lessons from the Japanese Experience the State and Economic Development : Lessons From the Far East / Ch. McMillan. – London ; Portland : F. Cass, 1995.
16. Engaging the Law in China : State, Society, and Possibilities for Justice / Neil J. Diamant, Stanley B. Lubman & Kevin J. O'Brien (eds.). – Stanford : Stanford University Press, 2005.
17. Willer David. Bureaucratic Heavy Hand in China : Legal Means for Foreign Investors to Challenge Agency Action / D. Willer // Colum. L. Rev. – 1998.
18. Potter Pitman. The Chinese Legal System : Globalization and Local Legal Culture / P. Potter. – London : Routledge, 2001.
19. Goodman Carl. The Rule of Law in Japan : a Comparative Analysis / C. Goodman. – The Hague : Kluwer Law International, 2003/
20. Responsive Regulation : Transcending the Deregulation Debate / Ian Ayres & John Braithwaite (eds.). – New York : Oxford University Press, 1992.
21. Johnson Chalmers. Japan: who governs?: the rise of the developmental state / Ch. Johnson. – New York : Norton, 1995/
22. Wade Robert. Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization / R. Wade. – Princeton : Princeton University Press, 1990.
23. Streeten Paul. Governance / P. Streeten // Current Issues in Economic Development: an Asian Perspective / M. G. Quibria & J. Malcolm Dowling (eds.). – Oxford University Press, 1996.
24. Foreign Exchange and Foreign Trade Law (No. 228, 1949). – Режим доступа : <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&co=01&x=0&y=0&ky=foreign+control&page=24> (последнее посещение 3 июля 2009 г.).
25. Miyamoto Masao. Deregulating Japan's Soul / Masao Miyamoto // Unlocking the Bureaucrat's Kingdom. Deregulation and the Japanese Economy. – Brookings, 1998.
26. Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions / Kanishka Jayasuriya (ed.). – London : Routledge, 1999.
27. Williams Mark & Jianhua Zhong. The Capacity of Chinese Enterprises to Engage in Foreign Trade: Does Restriction Help or Hinder China's Trade Relations? // J. Transnat'l L. & Pol'y. – 1999. – Режим доступа : <http://www.lexisnexis.com>.
28. Director of Policy Planning Division of Japan Ministry of Foreign Affairs Ono Hikariko, Address at the Kyushu University Special Lecture: Japanese Economic Diplomacy (3 июля 2009 г.).
29. Kim Hyuk-Rae. Fragility or Continuity? Economic Governance of East Asian Capitalism / Hyuk-Rae Kim // Politics and markets in the wake of the Asian crisis. – London : Routledge, 2000.
30. Cabinet Order on Import Trade Control (No. 414, 1949). – Режим доступа : <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&co=01&x=81&y=7&ky=cabinet+order+on+import+trade+control&page=44> (последнее посещение 3 июля 2009 г.).
31. Law of the People's Republic of China on Foreign Trade (passed on 12 May 1994 and came into effect 1 July 1994). – Режим доступа : http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/law_en_info.jsp?docid=50900 (последнее посещение 1 августа 2009 г.).
32. Economic laws on foreign investment in Korea / Seung-Jin Hong (ed.). – Seoul : Ministry of Legislation & Korea Legislation Research Institute, 2004.
33. Maswood Javed. Developmental States in Crisis / J. Maswood // Reconfiguring East Asia: Regional Institutions and Organisations After the Crisis. – London : RoutledgeCurzon, 2002.
34. Government and the Economy: a Global Perspective / Jan-Erik Lane & Svante Ersson (eds.). – London : Continuum, 2002.
35. Law on Administrative Procedure (No. 88, 1993). – Режим доступа : http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/APA_2.pdf (последнее посещение 9 июня 2009 г.).
36. Oda Hiroshi. Japanese Law – 2nd ed. / Hiroshi Oda. – Oxford ; New York : Oxford University Press, 1999.
37. Brown Robert & Gutterman Alan. Asian Economic and Legal Development : Uncertainty, Risk and Legal Efficiency / R. Brown, A. Gutterman. – The Hague : Kluwer Law International, 1998.
38. Zhou Jian. National Treatment in Foreign Investment Law : A Comparative Study from a Chinese Perspective / J. Zhou // Touro Int'l L. Rev. – 2000. – Vol. 39. – Режим доступа : <http://www.lexisnexis.com>.
39. Silk Mitchell & Malish Richard. Legal Implications Of A Rising China: Are Chinese Companies Taking Over the World? / M. Silk, R. Malish // Chicago Journal of International Law. – 2006. – Режим доступа : <http://www.lexisnexis.com>.
40. Список хозяйствующих субъектов стратегической важности Российской Федерации. – Режим доступа : <http://www.government.ru/content/governmentactivity/mainnews/4be99bcb0e2341c4b6d8774f9a18a4c4.doc> (последнее посещение 10 июля 2009 г.).
41. Solomon Jason M. Law and Governance in the 21st Century Regulatory State / Jason M. Solomon // Texas Law Review. – 2008.

Поступила в редакцию 25.03.2010 г.