

ПОКУПАЙ АМЕРИКАНСКОЕ

Опыт защиты отечественного производителя



ИНСТИТУТ
СТРАТЕГИЙ
РАЗВИТИЯ



ИНСТИТУТ
СТРАТЕГИЙ
РАЗВИТИЯ

*Издание осуществлено при поддержке
АНО «Институт стратегий развития»*

УДК 330.11

ББК 65.42

Б86

Б86 Бочкарев О.И., Бошно С.В., Верник П.А.

Покупай американское

/ Под общей ред. О.И. Бочкарева. – М.: ТЕХНОСФЕРА, 2020. – 168 с. –

(Серия «Библиотека Института стратегий развития», 05).

ISBN 978-5-94836-568-8

Книга посвящена исследованию комплекса нормативных правовых актов «Покупай американское» от исторического закона 1933 года до последних указов Президента США 2019 года. Авторы книги объясняют особенности американского протекционизма, демонстрируют механизмы защиты внутреннего рынка, рассматривают предпосылки таких правовых решений, приводят конкретные факты применения законодательства.

Практический опыт защиты отечественного товара и производителя очень актуален, так как в России сегодня активно формируются правовые положения об отечественном производителе и экономические меры его поддержки. Соответственно, лозунг «Делай/покупай российское» приобретает не только сугубо патриотическое, но и экономическое обоснование в русле современных тенденций мировой экономики.

УДК 330.11

ББК 65.42

© Бочкарев О.И., Бошно С.В., Верник П.А., 2020

© АО «РИЦ «ТЕХНОСФЕРА», оригинал-макет, оформление, 2020

ISBN 978-5-94836-568-8

Содержание

Введение	7
Глава I. Об источниках исследования	10
§ 1. Законодательство «Покупай американское»: законы, указы, ведомственные акты.....	10
§ 2. Отчеты и комментарии Исследовательской службы Конгресса США.....	20
Глава II. Понятия. Определения. Термины	24
§ 1. Понятие американского товара.....	24
§ 2. Общественные работы.....	31
§ 3. Строительные материалы.....	33
§ 4. Работники Соединенных Штатов.....	35
Глава III. Исключения из законов «Покупай американское»	39
§ 1. Несовместимость с общественными интересами.....	41
§ 2. Необоснованно высокая цена американского товара.....	43
§ 3. Недоступность американских товаров.....	47
§ 4. Дополнительные исключения из применения законодательства «Покупай американское».....	50
Глава IV. Контроль за применением законодательства «Покупай американское»	55
§ 1. Отчетность об исполнении законодательства «Покупай американское».....	55
§ 2. Открытость информации о соблюдении законов «Покупай американское».....	62
§ 3. Санкции за нарушение протекционистского законодательства.....	71
Глава V. Перспективы развития законодательства «Покупай американское» и международное право	73
§ 1. Развитие протекционистского законодательства США.....	73

§ 2. Соотношение законодательства «Покупай американское» и международного права	76
Заключение	80
Комментарии ведущих российских экспертов	83
Приложения	126
Тексты документов на русском языке	126
Закон «Покупай американское», 1933 (Законы США, принятые Конгрессом с декабря 1931 г. по март 1933 г.)	126
Закон «Покупай американское», 1933 г. (Свод законов США, издание 1934 г.)	129
Свод законов США (издание 2012), Том 41, глава 83 — «Покупай американское»	131
Указ Президента США № 10582 от 17 декабря 1954 г. «Единообразные процедуры для определений»	137
Указ Президента США № 13788 от 18 апреля 2017 г. «Покупай американское и нанимай американцев»	140
Указ Президента США № 13881 от 15 июля 2019 г. «Максимальное использование товаров, изделий и материалов американского производства»	144
Тексты документов на английском языке	148
Buy American Act, 1933 (Statutes at large, of the United States of America from December 1931 to March 1933)	148
Buy American Act, 1933 (The code of the law of the United States of America, 1934 Edition)	150
US CODE (2012 Edition), Title 41, chapter 83 Buy American	152
Executive Order № 10582 of December 17, 1954	156
Executive Order № 13788 of April 18, 2017	158
Executive Order № 13881 of July 15, 2019	162
Библиография	166

ВВЕДЕНИЕ

Сегодня мировая политика находится на новом витке противостояния протекционизма и равенства в торговле. Очевидно, что идеи протекционизма берут верх, мировая экономика вновь вступает в эпоху торговых войн.

Фактически открытие границ для иностранных товаров уходит в историю и кажется даже парадоксальным.

В процессе интеграции экономики государства в мировую систему, возникновения иностранной конкуренции повышается актуальность использования мер защиты внутреннего рынка (производителей, товаров, работников), при этом обостряются противоречия между внутригосударственным и международным законодательствами. Идеи национального суверенитета вступают в противоречие с положением о верховенстве международных договоров. Это тенденция современного мира.

Если какое-то государство ведет политику вытеснения всего иностранного, то для его торговых партнеров это является сигналом для принятия собственных ответных мер. Цикл запущен.

Мир пронизан тесными торговыми связями, и любому государству, принимающему решение о допуске на внутренний рынок иностранных товаров, работ и услуг, важно знать, какие условия в этих сферах установил партнер для иностранных государств, чтобы ввести адекватный режим для конкретного государства в этой сфере.

Книга посвящена исследованию комплекса нормативных правовых актов «Покупай американское» от исторического закона 1933 года до последних указов Президента США 2019 года. История американского законодательного протекционизма насчитывает почти 90 лет. Закон «Покупай американское» 1933 года является самым ранним и наиболее известным из множества законов, связанных с федеральными закупками отечественной продукции в США. Он был принят с целью защитить интересы американского бизнеса путем ограничения использования конкретных материалов иностранного производства.

Изначально предмет правового регулирования данного закона был достаточно узким и касался только закупки товаров для строительства, ведущегося и финансируемого государственными органами и учреждениями США. Но в последующие годы (вплоть до настоящего времени) закон непрерывно обновлялся, закрепляя положение о вытеснении товаров неамериканского происхождения с рынка государственных закупок.

Задача книги — раскрыть содержание американской политики размещения государственного заказа и продемонстрировать способы принятия решений в этой сфере.

Книга предоставляет актуальную и достоверную информацию из первоисточника: в ее основу положен оригинал вышеупомянутого закона.

Собранный материал является уникальным и никогда не был представлен российскому читателю, тем более на русском языке. Подбор источников для данной книги осуществлялся в Библиотеке Конгресса США, юридической библиотеке Лос-Анджелеса. Дело в том, что в США законы на бумажном носителе публикуются в систематизированном издании US CODE (Свод законов США — The United States Code), который не распространяется в России официально.

На основе уникальных юридических документов, которые ранее не публиковались в адаптированном профессиональном переводе, авторы данной книги объясняют особенности американского протекционизма, демонстрируют механизмы защиты внутреннего рынка, рассматривают предпосылки таких правовых решений, приводят конкретные факты применения законодательства.

В данной книге закон «Покупай американское» рассматривается в динамике: изначальные нормы, изменения и современное состояние, а также направление его развития.

Закон продолжает развиваться, что свидетельствует об усилении протекционистской политики в США на законодательном уровне.

Информация об иностранных законах со сходным предметом правового регулирования очень актуальна, так как в российском законодательстве сегодня активно формируются правовые положения

об отечественном производителе и товарах внутреннего производства, формулируются основные дефиниции, устанавливаются правила принятия решений о размещении государственного заказа при наличии отечественных и иностранных предложений.

Знакомство с законодательством США в этой сфере окажет содействие в понимании принципов протекционизма, равенства в торговле, дискриминации, национального режима и других традиционных терминов в условиях современного меняющегося мира.

Глава I

ОБ ИСТОЧНИКАХ ИССЛЕДОВАНИЯ

§ 1. Законодательство «Покупай американское»: законы, указы, ведомственные акты

С 1933 года идет отсчет истории законодательно закрепленного американского протекционизма, когда 3 марта Конгресс США принял закон «Покупай американское». Это не просто закон — это политика и идеология государственных закупок преимущественно отечественной продукции. Фактически закон представляет собой систему мер, направленную на защиту интересов бизнеса США и работников путем ограничения использования конечных продуктов или строительных материалов, не являющихся отечественными и найма иностранных работников.

Закон «Покупай американское» в редакции 1933 года имел исключительно узкий предмет правового регулирования: закупки по государственному заказу товаров для выполнения строительных работ, если они финансировались и велись органами и учреждениями Соединенных Штатов.

ЗАКОН ГЛАСИТ

**Указ Президента США № 13788
от 18 апреля 2017 г.**

Раздел 1. Определения, используемые в указе. (а) «Законодательство покупай американское» подразумевает все законодательные акты, положения, правила и указы, касающиеся федеральных закупок или федеральных субсидий, в том числе относящиеся к принципу «покупай американское», и предусматривающие или устанавливающие преференции при покупке или приобретении товаров, продуктов либо материалов, произведенных в США, включая железо, сталь и промышленные товары.

Основная доктрина закона состоит в том, что закупка товаров у иностранных производителей является чрезвычайным событием, допустимым только в исключительных случаях: 1) когда товар не производится в США; 2) товар американского происхождения имеет необоснованно высокую цену; 3) закупка американских товаров будет противоречить общественным интересам. Эти исключения установлены именно Законом «Покупай американское» в его первоначальной редакции 1933 года. Иные исключения были привнесены в закон путем поправок за прошедшие 90 лет, а также установлены в иных правовых актах, например актах федеральных ведомств, и значительно расширяют этот список. В данной комментарии ограничения (разрешения) рассмотрены в совокупности по мере их установления, включая 2019 год, когда в июле месяце был издан указ Президента США, который вошел в данный комментарий.

В данной работе мы используем термин «законодательство «Покупай американское» = «протекционистское законодательство» = «законы «Покупай американское» = «законы «Покупай американское. Нанимай американцев» как синонимы. Такой терминологический подход вызван тем, что за период с 1933 по 2019 гг., рассматриваемый в данной работе, название закона, его место в системе законодательства США изменились и продолжают меняться. В него внесен ряд принципиальных поправок при помощи издания президентских указов. В каждый очередной созыв Конгресса (раз в два года) вносится большое количество проектов о поправках.

Многokrратно менялось название исторически исходного документа 1933 года и его положение в системе законодательства. Наибольшие изменения вносятся указами Президента с разными названиями с использованием выражения «покупай американское», например «Покупай американское. Нанимай американцев». Проекты периодически вносимых в Конгресс законов имеют названия, образуемые таким же образом, например «Покупай американское. 2018». Это проект не был принят в 2018 году, соответственно, на текущий год название проекта уже устарело. Все это затрудняет отыскание необходимых норм. Также надо иметь в виду регулятивные и лексические

особенности указов Президента США. В них нередко изложение дается в политическом контексте с поручениями, дата исполнения и содержание которых даны не точно. Так, например, в июле 2019 года Президент США издал указ об увеличении доли американских компонентов в конечном продукте, но это не правила прямого действия, а поручение руководителям федеральных ведомств проработать этот вопрос и предложить конкретные цифры и период времени, когда возможно их внедрение. Вместе с тем российскими средствами массовой информации эта информация изложена как свершившийся факт — изменение процентов американских компонентов в конечном продукте.

Текст закона является очень общим, практически абстрактным. В нем нет четких требований к американским товарам и производителям, не описаны детали определения страны происхождения товара. Этот закон фактически идеологический, он дает установки общей экономической политики при проведении закупок для внутренних государственных нужд. Детальное регулирование осуществляется в других более узких сферах законодательства, например устанавливается федеральными ведомствами в сферах их компетенции. Так, министерство обороны устанавливает не менее 50% компонентов американского происхождения в конечном закупаемом продукте.

Применительно к законодательству «Покупай американское» имеются нормы проведения государственных закупок в составе Свода законов США (41 том). Далее каждое ведомство устанавливает свой порядок проведения конкурсов, в том числе оно имеет право увеличивать процент американских компонентов в конечном товаре. Эти правила устанавливаются в Своде федеральных нормативных актов (СФНА — Code of Federal Regulations (CFR)).

На сегодняшний день закон «Покупай американское» 1933 года — это не отдельный нормативный правовой акт, а глава 83 в 41-м томе Свода законов США с названием «Публичные договоры. Глава 83 «Покупай американское».

Таким образом, наименование закона «Покупай американское» является образным, историческим, так как после включения его

текста в Свода законов США он, как отдельный документ, прекратил свое существование, и все последующие изменения вносятся не в закон 1933 года, а в главу 83 тома 41 Свода законов США (рис. 1).

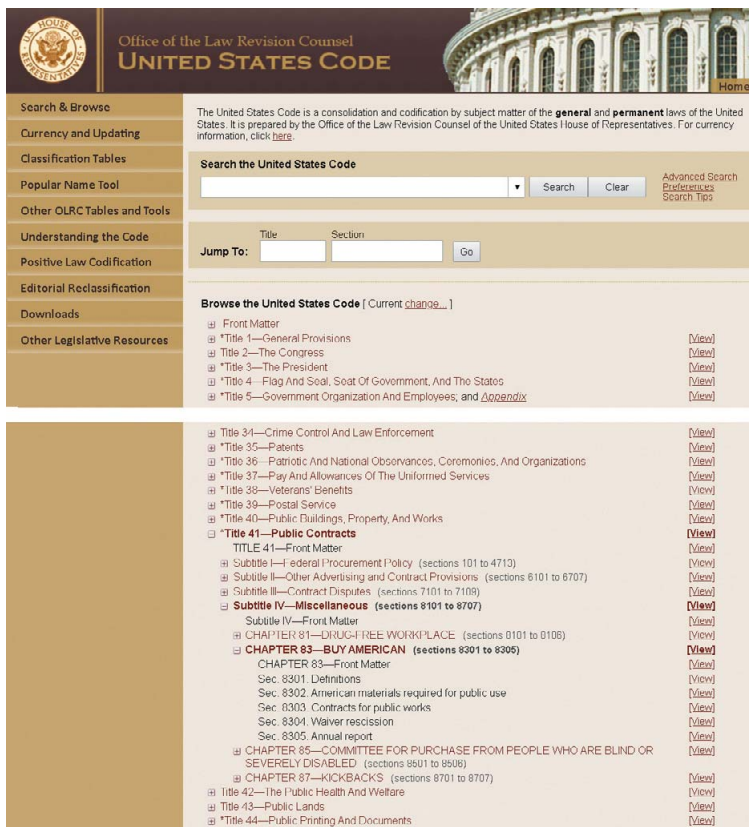


Рис. 1. Страница официального сайта Свода законов США

Глава 83 включает 5 параграфов:

§ 8301. Определения

§ 8302. Американские материалы, используемые для общественного использования

§ 8303. Договоры на общественные работы

§ 8304. Отказ от обязательств

§ 8305. Годовой отчет

На рис. 2 продемонстрирована структура Закона «Покупай американское» на официальном сайте Свода законов США.



Рис. 2. Закон «Покупай американское» в Своде законов США

Закон устанавливает основные определения, используемые в данной сфере, регулирует приобретение американских материалов, необходимых для общественного пользования, то есть закупаемых по государственному заказу. Также регулируются договоры на общественные работы, охватывающие работы, услуги, строительные работы, наем работников. Установлены исключения из общих правил, запрещающих использование неамериканских товаров. В законодательстве также установлено требование составлять годовой отчет об исполнении ограничений.

Выражаясь языком российской правовой системы, законодательство «Покупай американское» является межотраслевым комплексным правовым институтом, содержащим нормы, которые устанавливают ограничения на приобретение товаров иностранного производства и, соответственно, преференции товаров американского производства, а также устанавливающим правовые преимущества найма на работу американцев.

Институт протекционистского законодательства включает наряду с основным элементом — главой 83 тома 41 — нормы из других томов Свода законов США. Значительную часть норм содержит том 19, в котором установлены преимущества товаров внутреннего производства, и другие, которые упоминаются в тексте данного комментария по мере необходимости.

ЗАКОН ГЛАСИТ

Указ Президента США № 13788 от 18 апреля 2017 г.

Раздел 2. Политика. Политика исполнительной власти направлена на то, чтобы покупать американское и нанимать американцев.

(а) *Законы «Покупай американское».* В целях обеспечения экономической и национальной безопасности и содействия стимулированию экономического роста, создания качественных рабочих мест с достойной заработной платой, укрепления нашего среднего класса и поддержки американских производственных и оборонных промышленных баз, согласно закону, политика исполнительной власти должна способствовать путем предоставления федеральной финансовой помощи и федеральных закупок увеличению использования товаров, продуктов и материалов, произведенных в США.

(б) *Нанимай американцев.* В целях повышения заработной платы и уровня занятости работников в Соединенных Штатах и защиты их экономических интересов исполнительная власть проводит политику строгого соблюдения и исполнения законов, регулирующих въезд в Соединенные Штаты работников из-за рубежа, включая раздел 212(a)(5) Закона об иммиграции и гражданстве (8 U.S.C. 1182(a)(5)).

Раздел 3. Немедленное исполнение и оценка внутренних преференций в соответствии с законами «Покупай американское».

(а) Каждое ведомство должно тщательно обеспечивать контроль, соблюдение и исполнение законов «Покупай американское»

в пределах их действия и минимизировать использование исключений, предусмотренных действующим законодательством.

(b) В течение 150 дней со дня принятия настоящего указа руководители всех ведомств:

(i) проводят мониторинг, оценивают обеспечение соблюдения, осуществления и исполнения законов «Покупай американское» в рамках своих ведомств;

(ii) оценивают использование исключений в своих ведомствах с разбивкой по видам и последствиям для местных рабочих мест и обрабатывающей промышленности;

(iii) разрабатывают и предлагают стратегии для своих ведомств в целях максимально допустимого законом использования при федеральных выплатах финансовой помощи и федеральных закупках материалов, производимых в Соединенных Штатах, включая промышленные изделия, компоненты готовой продукции и материалы, такие как сталь, железо, алюминий и цемент.

(c) В течение 60 дней со дня принятия настоящего указа министр торговли и директор административного бюджетного управления совместно с государственным секретарем, министром труда, торговым представителем Соединенных Штатов и Федеральным советом по регулированию закупок издают руководящие указания о том, как проводить оценку и разрабатывать политику, требуемую в соответствии с подразделом (b) настоящего раздела.

(d) В течение 150 дней со дня принятия настоящего указа руководители всех ведомств представляют министру торговли и директору административного бюджетного управления свои заключения, подготовленные в соответствии с предусмотренными подразделом (b) настоящего раздела оценками.

(e) В течение 150 дней со дня принятия настоящего указа министр торговли и торговый представитель Соединенных Штатов проводят оценку влияния всех соглашений Соединенных Штатов о свободной торговле и соглашения со Всемирной торговой организацией о государственных закупках на применение закона

«Покупай американское», включая их влияние на использование национальных преференций при закупках.

(f) Министр торговли совместно с государственным секретарем, директором административного бюджетного управления и торговым представителем Соединенных Штатов представляют Президенту отчет об исполнении закона «Покупай американское», охватывающий выводы, содержащиеся в подразделах (b), (d) и (e) настоящего раздела. Этот отчет должен быть представлен в течение 220 дней со дня принятия настоящего указа и должен содержать конкретные рекомендации по усилению внедрения законов «Покупай американское», в том числе политики и программ по обеспечению преференций на внутреннем рынке. Последующие отчеты о выполнении законов «Покупай американское» ежегодно представляются руководителем каждого ведомства министру торговли и директору административного бюджетного управления 15 ноября 2018, 2019 и 2020 года и в последующие годы по указанию министра торговли и директора административного бюджетного управления. Министр торговли представляет Президенту ежегодный отчет на основе этих представлений начиная с 15 января 2019 года.

Кроме законов (актов, принятых Конгрессом США) протекционистского содержания издаются подзаконные акты ведомств (органов исполнительной власти). Основное количество норм протекционистского законодательства включено в состав 48-го тома СФНА. Именно ведомства издают собственные нормативные акты по вопросам закупок для своих нужд. Некоторые их полномочия в сфере протекционистского законодательства прямо основаны на законе. Так, например, законом установлено право ведомств повышать процент американских компонентов в конечном продукте.

Соответственно, законодательство в широком смысле с условным названием «Покупай американское» включает нормы законов, указов и подзаконных актов федеральных ведомств.

Большое значение в развитии законов играют указы Президента США. В соответствии с правилами законодательной техники США

указы Президента включаются в текст Аннотированного Свода законов США (US CODE Annotated) и кодифицируются вместе с ним в последующих изданиях. В связи с изданием Указа Президента США № 13788 от 18 апреля 2017 г. фактическим названием правового института стало «Покупай американское. Нанимай американцев». Однако глава в Своде законов США сохранила название «Покупай американское», так как в Свод законов США указы не включаются.

Для законодательства большое значение имеет определенность содержания, особенно терминов. В контексте этого закона в первоначальной редакции 1933 года отечественные конечные продукты и отечественные строительные материалы определялись как (1) необработанные конечные продукты или строительные материалы, добываемые или произведенные в США, а также как (2) конечные продукты или строительные материалы, произведенные в США, в том случае если (а) стоимость компонентов добычи, производства или обработки в США превышает 50 % стоимости всех компонентов или (б) продукт коммерчески доступен как готовое изделие. Конечные продукты или строительные материалы, не являющиеся, согласно этому определению, отечественными, рассматриваются в общем случае как зарубежные. Поставщики, предлагающие зарубежные конечные продукты или строительные материалы, являются зарубежными поставщиками вне зависимости от их национальной принадлежности.

В связи с изданием Указа Президента США № 13881 от 15 июля 2019 г. порог для признания товара американским будет изменен для большинства товаров до 55 % от стоимости всех компонентов и будет увеличиваться постепенно до 75 %. Для конечных продуктов из стали и железа он будет установлен в 95 %. Соответственно, далее в тексте комментария мы указываем общую цифру 50 % как действующую на август 2019 года, пока предусмотренные указом 2019 года новые проценты еще не приняли четкой правовой формы.

В последующих редакциях закон «Покупай американское» дополнительно ограничил закупки зарубежных конечных продуктов и использование строительных материалов, установив ценовые преференции отечественным предложениям. В частности, было

предусмотрено, что в случае если отечественное предложение не является самым дешевым, закупщик должен добавить определенный процент к низкой цене предложения таким образом, чтобы предложение американского товара перед тем, как происходит определение, какое из предложений является лучшим, стало самым дешевым для правительства.

Воссоздание норм действующего американского законодательства, их отыскание и применение являются для российского пользователя сложным процессом ввиду его оригинальности в сравнении с аналогичными операциями по отысканию норм в российском правовом массиве. Эти сложности вызваны тем, что в России нормативные правовые акты принимаются, публикуются, систематизируются и вступают в силу совершенно иначе, чем в США. Для содействия самостоятельному поиску читателем исходных оригинальных текстов американского законодательства в комментарии проводятся фото официальных сайтов. Навыки ориентации в законодательстве США потребуются читателю, если он захочет актуализировать сведения, приведенные в данном комментарии, по мере их устаревания с течением времени.

На момент работы над данным комментарием продолжала применяться печатная версия Свода законов США 2012 года. Для воссоздания полного правового института «Покупай американское» авторским коллективом была взята официальная инкорпорация указанных нормативных правовых актов аннотированного Свода законов США, выполненная издательством «Томсон Рейтер» в 2019 году. Это издательство уполномочено на официальное опубликование инкорпораций, соединяющих нормативные акты, изданные в период между переизданиями официального текста Свода законов США. В настоящее время к тому 41 Аннотированного Свода законов США, изданному в 2012 году, имеется приложение в виде брошюры с текстами принятых дополнений. Физически они будут внесены в текст следующего переиздания Свода законов США. Важно иметь в виду, что аннотированный Свод законов США включает указы Президента США, а Свод законов США их не содержит.