

УДК 339.972

DOI: 10.31857/S268667300017225-7

Эволюция американского протекционизма: законодательство "Покупай американское" и особенности его применения

Н.А. Судакова

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., д.2/3

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6082-1906> e-mail: kamanata@mail.ru

Резюме: Рецензируемая монография представляет собой детальное исследование политики США в области защиты американского производителя и развития промышленности внутри страны на основе анализа нормативно-правовых актов «Покупай американское» от исторического закона 1933 г. с таким же названием до исполнительных указов 45-го президента США Д. Трампа. В книге конкретизирован понятийный аппарат, выявлены особенности контроля за применением законодательства и дана оценка перспективам его развития, в том числе в соотношении с международным правом.

Монография представляет интерес для специалистов в сфере закупок и для всех интересующихся эволюцией подходов к защите отечественного производителя, формированию политики размещения государственного заказа и принимаемым решениям.

Ключевые слова: США, Д. Трамп, Дж. Байден, протекционизм, государственные закупки, закон «Покупай американское», свод законов США

Для цитирования: Судакова Н.А. Эволюция американского протекционизма: законодательство «Покупай американское» и особенности его применения. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2021, 51(11): 119-126.

DOI: 10.31857/S268667300017225-7

The Evolution of American Protectionism: "Buy American" Legislation and Features of its Application

Natalia A. Sudakova

Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKРАН).

2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6082-1906> e-mail: kamanata@mail.ru

Abstract: The reviewed book is a detailed study of U.S. policy in the field of protecting the American manufacturer and stimulating the development of industry based on an analysis of the "Buy American" regulations from the historical law of 1933 to the executive orders of the 45th U.S. President Donald Trump. The book presents a concretization of the conceptual apparatus, identifies the peculiarities of the organization of control over the application of legislation and assesses the prospects for its development, including in relation to international law.

The authors identified the main directions for the development of the Buy American Act, including strengthening protectionist policies, increasing the number of exceptions for the

purchase of foreign goods, expanding the object of the law exclusively from goods to hire labor and contradictions with international law.

This book is of interest both for procurement specialists and for all interested in the evolution of approaches to the protection of the domestic manufacturer, the formation of the government procurement rules and decision-making in the area under consideration.

Keywords: USA, Donald Trump, Joe Biden, protectionism, federal procurement, Buy American Act, US Code

For citation: Sudakova N.A. The Evolution of American Protectionism: "Buy American" legislation and features of its application. USA & Canada: economics, politics, culture. 2021, 51(11): 119-126 (In Russ.). DOI: 10.31857/S268667300017225-7



В 2020 г. в издательстве «Техносфера» была опубликована книга «Покупай американское. Опыт защиты отечественного производителя» под общей редакцией кандидата экономических наук, члена-корреспондента Российской академии ракетных и артиллерийских наук, заместителя председателя коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации Бочкарева Олега Ивановича. Монография представляет собой комплексный анализ законодательства США в области установления преференций для американских производителей при государственных закупках «Покупай американское» от истоков до настоящего времени.

Как справедливо отмечают авторы, детальный анализ правового опыта США «будет полезен при разработке и применении соответствующих национальных юридических норм» (с. 82). С ними согласны большинство ведущих российских экспертов, комментарии которых представлены в конце книги. Они делают вывод о том, что американский закон прошёл испытание временем и действительно работает.

Как подчёркивает доктор экономических наук, профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации А.В. Брыкин, «закон реально поддерживает американского производителя, в какой бы сфере он ни работал» (с. 87). При этом приоритет закона «выражается не в терминах цены [как это свойственно законодательству о закупках в России. – Н.С.], а в здравом смысле по отношению к общественным интересам» (с. 86). Это позволяет минимизировать попытки обойти действующее законодательство, продвигаться по пути достижения общественно значимых целей и поддерживать экономику в кризисные периоды. В этом принципиальное отличие американского законодательства о закупках от российского, ориентированного «на предотвращение

коррупции» и развивающегося «в направлении ограничения возможностей заказчиков принимать самостоятельные решения» (с. 122).

«Закон “Покупай американское” опирается на доверие к людям, принимающим решения, на уверенности и способности этих людей принимать разумные решения, толковать закон, исходя из общественных интересов», – отмечает руководитель проекта «Всероссийская конференция “Закупки в оборонно-промышленном комплексе”», генеральный директор ООО «Синапс-МСК» С.В. Картаев, основываясь на постулатах Раздела 4 рассматриваемого закона (с. 121).

Такой подход к решениям, исходя из здравого смысла и целесообразности, ценности для конечного потребителя свойствен и для всей федеральной контрактной системы США (ФКС), в основу которой вошёл среди прочих закон «Покупай американское» [Федорович В.А., Муравник В.Б., Бочкарев О.И., 2013: 17]. «Участники ФКС отвечают за принятие решений о закупках, которые позволяют клиентам получить максимально ценный продукт или услугу», – отмечают авторы коллективной монографии «Экономика США в XXI веке: вызовы и тенденции развития» (2018 г.). Но здесь возникает проблема адаптации американского опыта в российской действительности, когда, скорее всего, «принцип целесообразности будет использоваться с целью получения личных выгод» [Экономика США, 2018: 202].

Во введении авторы рецензируемой книги отмечают, что «сегодня мировая политика находится на новом витке противостояния протекционизма и равенства в торговле» (с. 7). Этим объясняется актуальность избранной темы монографии. Действительно, в последние годы мы наблюдаем усиление протекционистских настроений в экономике и обществе, нарастание торговых войн и «противоречий между национальным законодательством и международными нормами» (с. 93–94), что приводит к необходимости совершенствовать правовые положения о защите внутреннего производителя и экономические меры по его поддержке.

Напомним, что закон «Покупай американское» 1933 года – это яркий пример американской политики протекционизма, на который чаще всего ссылаются торговые партнёры США. Этот основной и самый ранний закон о внутренних преференциях для американских поставщиков, который регулирует закупки федеральным правительством товаров, предназначенных для публичного использования. При этом закупки услуг не подпадают под его действие [1]. Он был принят во время «Великой депрессии», чтобы создать и сохранить рабочие места для американцев и защитить промышленность США от иностранной конкуренции, а также для выработки ответных мер в отношении стран, применяющих внутреннюю политику закупок.

Закон не запрещает закупку иностранных товаров. Скорее, он отдаёт предпочтение американским товарам и строительным материалам. Он требует от федерального правительства закупать только те товары и материалы, которые были добыты или произведены в США, если не применяется исключение (несоответствие товара общественным интересам, необоснованная стоимость отече-

ственной продукции и др.). Согласно закону, чтобы продукт считался произведённым в США, он должен быть «практически весь» изготовлен из компонентов или материалов американского происхождения.

В соответствии с требованиями этого закона, стоимость компонентов американского производства должна превышать 50% стоимости всех компонентов [2]. Если более 50% стоимости относится к иностранному производству, такой продукт считается иностранным и может быть приобретён только в порядке исключения. Требования закона могут не применяться, если они несовместимы с обязательствами перед торговыми партнёрами США в соответствии с Соглашением о государственных закупках Всемирной торговой организации или соглашениями о свободной торговле.

Основное содержание книги можно условно разделить на три части. В первой главе обозначены основные этапы эволюции законодательства «Покупай американское» со ссылками на отчёты и комментарии Исследовательской службы Конгресса. Под законодательством «Покупай американское» понимается совокупность законодательных актов, подзаконных актов, указов, включая исторический закон «Покупай американское» и все последующие изменения и дополнения к нему. Следующие три главы посвящены толкованию понятий и терминов, анализу исключений из законодательства и особенностям контроля над его применением. А в пятой авторы раскрывают перспективы развития законодательства, в том числе в мировом правовом поле. Для наглядности и лучшего понимания трактовки терминов главы содержат вставки из оригинальных законов и указов в авторском переводе. После заключения представлены комментарии ведущих российских экспертов (о чём уже упоминалось выше), приложения законодательных актов и указов на русском языке в авторском переводе и английском языке в оригинале, включая указы Д. Трампа 2017 и 2019 гг. Заслуживает внимания тот факт, что в ходе исследования авторы монографии обращаются к большому количеству фактологического и статистического материала, приводят конкретные примеры применения законодательных норм на практике.

Законодательство «Покупай американское» постоянно находится в центре внимания Конгресса, который периодически принимает или рассматривает меры по расширению сферы внутренних преференций при федеральных закупках или иногда по её сужению. В сам закон редко вносились поправки. Однако были приняты многочисленные законодательные требования, подобные требованиям, содержащимся в самом законе [1]. В монографии особое внимание уделено анализу изменений в законодательстве о государственных закупках в 2017–2019 годах. Это вполне объяснимо, так как период администрации Д. Трампа отмечен активизацией политики протекционизма, которая была закреплена изданием серии исполнительных указов, расширяющих объект закона «исключительно с товаров наём рабочей силы» (с. 20). Основные изменения касаются пороговых значений для компонентов американского происхождения. Конечные продукты из чугуна и стали должны содержать 95% и более деталей или материалов американского производства, другие продукты – 55% и более [3].

В указах установлено также требование тщательно проверять, как федеральные агентства соблюдают требования законодательства и как они сводят к минимуму использование отказов от закупки отечественной продукции для приобретения товаров иностранного производства. Исполнительный указ от 31 января 2019 г. расширил действия положений законодательства о государственных закупках на инфраструктурные проекты, получившие федеральную финансовую помощь [4].

В заключении авторы монографии отмечают, что «книга является достаточно детальным анализом иностранного правового опыта, который будет полезен при разработке и применении соответствующих национальных юридических норм» (с. 82). С большинством выводов, к которым пришли авторы, можно согласиться. Кроме того, проведённое исследование является очень своевременным с учётом актуальных проблем и приоритетов экономического развития России.

Однако необходимо отметить, что протекционизм – это, прежде всего, направление экономической, внешнеторговой политики государства. Поэтому было бы полезно дополнить представленный материал оценками эффективности применяемых в США мер по защите отечественного производителя на практике, о влиянии их на основные показатели состояния экономики, такие как ВВП, уровень занятости, число созданных рабочих мест и др.

По нашему мнению, не менее важно оценить, насколько положения законодательства «Покупай американское» реализуются на региональном и местном уровнях. Ведь они, как справедливо отмечают авторы книги, закрепляются не только федеральными законами, но и законами штатов (с. 79). Согласно законодательству, основные обязательства применяются к федеральным закупкам. Но они также распространяются на закупки штатов и местных органов власти в том случае, когда последние совершаются, полностью или частично, за счёт федерального финансирования.

Помимо того, что законодательство является довольно сложным в толковании, его часто не исполняют должным образом. Например, в 2016 г. аудитор штата Калифорния обнаружил, что Департамент образования Калифорнии не смог обеспечить соблюдение школьными округами штата положений закона «Покупай американское» в отношении федеральных средств, полученных на программы школьных обедов. Аудитор пришёл к выводу, что ни один из проверенных школьных округов не имел адекватной политики и необходимых процедур для соблюдения требований этого законодательства [5].

Более того, на практике обязательства в рамках федеральных закупок часто удаётся легко обойти с помощью отказов. Отказ от закупки товаров отечественного производства может быть предоставлен, когда американские товары в необходимой категории считаются недоступными или когда агентство, производящее закупку, определяет, что предпочтение товаров американского производства «несовместимо с общественными интересами».

Что касается исполнительных указов Д. Трампа, то эксперты высказывают ряд опасений. В то время как общая цель их реализации заключается в содействии созданию рабочих мест и экономическому росту, существует вероятность того, что способ их применения на практике может иметь непредвиденные последствия.

Например, были высказаны опасения по поводу того, что подрядчики, отказывающиеся от использования исключений или избегающие отказов от приобретения отечественных товаров, в итоге приобретают последние по стоимости, которая не приносит ни прямых, ни косвенных выгод для страны. Некоторые специалисты также утверждают, что многие американские компании могут испытывать трудности с соблюдением строгих внутренних стандартов в применении преференций, поскольку такие компании производят товары, состоящие из нескольких компонентов, часть которых поступают из разных стран. В результате может быть непреднамеренно нанесён ущерб тем самым компаниям, которым исполнительные указы призваны помочь. Кроме того, слишком большой упор на преференции внутренним товарам и сокращение возможностей для иностранных поставщиков осуществлять закупки на американском рынке, подтолкнёт другие страны к ответным мерам и, как результат, к отказу от закупок американской продукции, что грозит экономическими потерями для страны.

Накопившиеся проблемы в сфере федеральных закупок у отечественного производителя послужили поводом для издания Дж. Байденом 25 января 2021 г. исполнительного указа, реализация которого, по словам президента, поможет «восстановить основу Америки: производство, профсоюзы и средний класс» [6].

Прежде всего, указ обеспечивает долгосрочный надзор со стороны Белого дома за отказами от закупок американских товаров. Это должно сократить количество случаев злоупотребления отказами. Президент Байден также распорядился, чтобы правительственные контракты, нацеленные на отказ, были размещены на общедоступном веб-сайте, который поможет малым и средним американским предприятиям определиться, смогут ли они выполнить эти контракты. Такая прозрачность необходима для того, чтобы связать внутренний спрос с предложением отечественных товаров.

Указ призывает к давно назревшему пересмотру списка недоступных на внутреннем рынке товаров. По мнению президента, его необходимо пересмотреть не только на предмет того, что в настоящее время соответствует критерию «недоступно», но и того, какие отрасли промышленности США могут получить выгоду от дополнительных государственных закупок.

Данный указ вносит вклад в общие усилия демократов перенаправить производство в Соединённые Штаты, в том числе за счёт закупок средств индивидуальной защиты, электрификации федерального автопарка и запуска масштабного плана Байдена по созданию рабочих мест и восстановлению инфраструктуры.

Указ предусматривает также отмену определённых требований распорядительных документов бывшего президента США Д. Трампа и положений регулирующих органов. В частности, речь идёт об исполнительном указе №13788 от 18

апреля 2017 г. («Покупай американское и нанимай американцев»), разделе 5 исполнительного указа №13858 от 31 января 2019 г. в части усиления преференций закупкам у отечественного производителя для инфраструктурных проектов и указе №13975 от 14 января 2021 г., распространяющем требования закона «Покупай американское» на деятельность Почтовой службы США [7].

Перечисленные аспекты, а также многие другие проблемы и тенденции рассматриваемой сферы требуют дальнейшего осмысления и анализа.

Учитывая вышесказанное, можно заключить, что рецензируемая монография – важный и своевременный труд, который, возможно, найдёт продолжение в последующих работах авторов.

ИСТОЧНИКИ

1. Manuel Kate M. The Buy American Act – Preferences for “Domestic” Suppliers: In Brief. – Congressional Research Service. April 26, 2016. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43140.pdf> (accessed 01.03.2021).

2. Manuel Kate M., Dolan Alissa M., Murrill Brandon J., Perry Rodney M., Mulligan Stephen P. Domestic Content Restrictions: The Buy American Act and Complementary Provisions of Federal Law. – Congressional Research Service. September 12, 2016. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43354.pdf> (accessed 01.07.2021).

3. Carpenter David H., Murrill Brandon J. The Buy American Act and Other Federal Procurement Domestic Content Restrictions. Congressional Research Service. March 31, 2021. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46748> (accessed 01.07.2021).

4. Carpenter David H. President Encourages Agencies to Buy American-Produced Goods & Materials. Congressional Research Service. February 8, 2019. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10256> (accessed 01.07.2021).

5. Hughes J. How Biden's 'Buy American' plan is different from Trump's. The Hill. 02/17/21. Available at: <https://thehill.com/opinion/finance/539283-how-bidens-buy-american-plan-is-different-from-trumps> (accessed 01.07.2021).

6. Remarks by President Biden at Signing of Executive Order on Strengthening American Manufacturing. The White House. January 25, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/25/remarks-by-president-biden-at-signing-of-executive-order-on-strengthening-american-manufacturing/> (accessed 01.07.2021).

7. Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers. The White House. January 25, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers/> (accessed 01.07.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бочкарев О.И., Бошно С.В., Верник П.А. Покупай американское. Опыт защиты отечественного производителя / под общей ред. О.И. Бочкарева. – М.: ТЕХНОСФЕРА, 2020. – 168 с. ISBN 978-5-94836-568-8.

Федорович В.А., Муравник В.Б., Бочкарев О.И. США: военная экономика (организация и управление) / Под общей редакцией П.С. Золотарева и Е.А. Роговского. – М.: Международные отношения, 2013. – 616 с. ISBN 978-5-7133-1428-6.

Экономика США в XXI веке: вызовы и тенденции развития / отв. ред. В.Б. Сугян. – М.: Издательство “Весь Мир”, 2018. – 424 с. ISBN 978-5-7777-0734-5.

REFERENCES

Bochkarev O.I., Boshno S.V., Vernik P.A. Buy American. Experience of protection of the domestic manufacturer/Edited by O.I. Bochkarev. - M.: TECHNOSPHERE, 2020. - 168 p. ISBN 978-5-94836-568-8.

Fedorovich V.A., Muravnik V.B., Bochkarev O.I. USA: military economy (organization and management)/Edited by P.S. Zolotarev and E.A. Rogovsky. - M.: International relations, 2013. - 616 p. ISBN 978-5-7133-1428-6.

US Economy in the 21st Century: Challenges and Trends of Development Экономика – М.: “Ves Mir”, 2018. – 424 p. ISBN 978-5-7777-0734-5.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

СУДАКОВА Наталья Андреевна, кандидат экономических наук, заместитель директора по научной работе, руководитель Центра прикладных экономических исследований Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

Москва, Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., д.2/3

Natalia A. SUDAKOVA, Cand. Sci. (Economics), Deputy Director, Head of the Center for Applied Economic Studies, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN).

2/3 Khlebnyy per., Moscow, 121069, Moscow, Russian Federation

Статья поступила в редакцию / Received 9.09.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 17.09.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 21.09.2021.