

## Формирование государственного рынка и механизмы его регулирования

© Д.А.Рубвальтер, 2001

Статья посвящена проблемам формирования государственного рынка и важнейшему механизму его регулирования – федеральной контрактной системе. В первой части статьи рассматриваются принципиальные вопросы формирования государственного рынка, государственного сектора экономики в современных условиях и необходимой величины государственных расходов. Во второй части – опыт более чем 90-летнего функционирования федеральной контрактной системы (ФКС) в американской экономике. В третьей части – формирование элементов ФКС в экономике Российской Федерации. В заключение работы анализируются причины медленного и трудного внедрения системы в российских условиях, даются рекомендации по ее дальнейшему разворачиванию.

### **Формирование государственного рынка**

Продолжающийся второй год экономический рост, безусловно, положительное явление, позволяющее успешно собирать налоги, выплачивать проценты по внешним долгам, не прибегая к дополнительным займам, в малой степени компенсировать населению потери от усиливающейся инфляции (о восстановлении докризисного уровня жизни речь пока даже не идет), нести военные расходы. Однако, что бы и кто бы ни говорил, рост обусловлен девальвационным шоком, поддержанием искусственно низкого курса рубля, астрономическим ростом цен на нефть и, наконец, крайне низкой базой роста (кратным снижением объемов производства за годы реформ в легкой промышленности, машиностроении

и других отраслях), временным наличием избыточных, хотя и устаревших, мощностей. Чтобы обеспечить качественный рост, необходимы глубокая структурная перестройка производства, его всесторонняя модернизация, внедрение современных технологий, что потребует серьезных инвестиций. Одновременно необходимо построить современную рыночную инфраструктуру, включая механизмы государственного регулирования, как косвенные, так и прямые, и прежде всего государственные закупки, организацию государственного рынка товаров, услуг и НИОКР. Государственный рынок является важнейшей составной частью общенационального рынка. Причем если емкость первого определяется платежеспособным спросом государства, то второго – совокупным спросом всего народного хозяйства. Специфика построения государст-

венного рынка в нашей стране в отличие от большинства цивилизованных стран имеет существенные особенности. В США, Канаде, Западной Европе, где развитие было эволюционным, государственный рынок – продукт развития общенационального рынка на определенном этапе его развития. Рубеж его формирования выявляется достаточно четко: первая мировая война – для Европы; Великая депрессия, приход к власти Ф.Д. Рузвельта с его «Новым курсом» – для США. Деятнадцатый век – век свободной конкуренции – сменяется веком двадцатым – веком государственного регулирования. Прав Илья Эренбург, который в своих мемуарах «Люди, годы, жизнь» утверждал: «В действительности девятнадцатый век прожил больше положенного – он начался в 1789 году и кончился в 1914 году»<sup>1</sup>. Роль государства особенно усилилась в последней трети XX в., когда в расходной части бюджета все большую роль стали играть социальные расходы, развитые государства все больше становились социальными и это проявлялось в их конституциях. Естественно, это находит отражение и в доле государственных расходов в ВВП. Если в конце XIX в. доля государственных расходов в группе развитых стран составляла в среднем 8% ВВП, в США эта доля достигала примерно 4%, то уже в 20-х годах XX в. средний показатель поднялся до 15%, в 60-х годах – до 28, в 80-х – до 43%, причем ни в одной из стран эта доля не опустилась ниже 30%. В 1993 г. доля совокупных феде-

ральных и штатных расходов в ВВП США составила 38,7%<sup>2</sup>. В других развитых странах эта доля была еще выше: она приблизилась или даже немного превысила 50%. В настоящее время можно говорить о стабилизации доли государственных расходов, происходит переориентация государственного влияния с количественных показателей на качественные, с объема вмешательства на эффективность и степень удовлетворения потребностей населения. При этом США и западноевропейские страны пытаются, и весьма успешно, внести в государственное регулирование рыночные механизмы и рыночную мотивацию посредством конкурсов идей, проектов и исполнителей, смешанными механизмами финансирования, широким привлечением частного капитала. Одновременно государство отстаивает общенациональные приоритеты, разрабатывает механизмы стимулирования за лучшее выполнение государственных закупок, т.е. в полной мере реализует принципы индикативного планирования. В современной практике развитых постиндустриальных стран государственное регулирование давно уже не отождествляется с государственным сектором, неэффективными казенными и унитарными предприятиями. Объем государственного сектора отнюдь не свидетельствует о масштабах государственного потребления и регулирования, о подлинном влиянии государства на экономическую жизнь общества, не говоря уже об уровне его эффектив-

<sup>1</sup> Эренбург И. ПСС. Т. 8. М.: Худ. лит., 1966. С. 20.

<sup>2</sup> Государство и рынок. Американская модель /Под ред. проф. М.А. Портнова, В.П. Супяна. М.: Анкил, 1999. С. 16.

ности. Так, в США осталось менее 50 государственных оборонных предприятий, остальные находятся в руках частного капитала или в смешанной собственности. Однако государство посредством закупок и развитой системы контрактных отношений полностью определяет развитие этого сектора. Не случайно при проведении конверсионных мероприятий (о сколь-нибудь широкой конверсии, особенно в российском смысле, в США говорить не приходится) в основу был положен принцип: сокращение каждого доллара, идущего на военные закупки, должно быть компенсировано долларом, идущим на гражданские закупки. Таким образом, достаточно примитивный подход, основанный только на количественной оценке доли государственного сектора в ВВП, числе занятых, выпуске продукции, уступает место более тонкому подходу, связанному с оценкой реального влияния государства. Далее возникает вопрос, связанный с выделением отраслей, представляющих интерес для государственного регулирования и формирующих государственный сектор (public sector) экономики.

В этот сектор независимо от форм собственности предприятий (частная, смешанная, государственная) входят те сферы и отрасли экономики, которые обслуживают общегосударственные стратегические потребности и имеют общенациональное значение. Их развитие требует огромных, долгосрочных капиталовложений, связано с высокими рисками, зачастую неприемле-

мыми для частного капитала. В соответствии с выделенными приоритетами в развитых странах в состав государственного сектора входят:

отрасли социальной сферы: социальная поддержка и социальное страхование, образование и здравоохранение<sup>3</sup>;

оборонный и научно-технический комплекс, включая фундаментальную науку и высокие технологии;

аграрный комплекс в части обеспечения продовольствием<sup>4</sup>;

природный комплекс: космос, мировой океан, охрана окружающей среды и природных ресурсов;

топливно-энергетический комплекс;

инфраструктурные отрасли: транспорт, связь и телекоммуникации.

Для реализации общегосударственных (общенациональных) приоритетов государство обеспечивает воздействие на стратегические отрасли. Оно осуществляет:

программирование развития стратегических отраслей национальной экономики;

финансирование, организацию и управление государственными контрактами на товары, услуги и НИОКР для нужд государственного потребления;

финансово-кредитную политику;

управление, аренду и эксплуатацию государственной, смешанной или частной собственности.

В отличие от США, Канады, стран Западной Европы и других стран эволюционного развития перед Россией встала задача

<sup>3</sup> Современные развитые страны – это прежде всего страны с социально ориентированной экономикой, более трети расходов бюджета которых представляют вложения в человека.

<sup>4</sup> Государственная торгово-кредитная корпорация США обеспечивает закупку до трети зерна в целях обеспечения запасов, регулирования цен, осуществления товарных интервенций на мировом рынке.

практически одновременно сформировать как общенациональный, так и государственный рынки. При этом государственный рынок является по своей сути ведущей частью общенационального рынка. Следует отметить, что ряд достаточно известных экономистов либерального направления, такие, например, как А. Илларионов, Г. Греф, П. Авен и другие, неоднократно высказывались за снижение государственных расходов, ограничение влияния государства, негативно влияющего на конкурентные начала в экономике, и т.д.

Рассмотрим эти замечания по существу. По ряду оценок, в 2000 г. расходы консолидированного бюджета составили в России около 30,9% ВВП, по бюджету 2001 г. – 29,5% ВВП<sup>5</sup>. Таким образом, даже по доле государственных расходов в ВВП Россия значительно уступает США, не говоря уже о странах Западной Европы. Отметим, что в постсоциалистических странах Восточной и Центральной Европы эти показатели не опускались ниже 40–45%. Но ведь существенное значение имеют и абсолютные значения, имеются определенные пороговые значения, необходимые для содержания боеспособной армии, здравоохранения, науки, образования, социальной поддержки населения и т.д. Тем более что эти сферы были традиционно развиты в Советском Союзе. Сейчас они понесли кратные потери в финансировании, их состояние резко ухудшилось. В то же время на Западе, да и

на Дальнем Востоке – в Японии государство развивается прежде всего как социальное государство, путем увеличения вложений в человека. Иногда прибегают к сравнению России с Китаем, где государственные расходы менее 20% ВВП. Пытаются обосновать высокие темпы китайского развития низкими государственными расходами. Но, во-первых, Китай в процессе реформирования стартовал с более низкого плато, чем Россия, и, развиваясь, он, безусловно, пройдет все стадии, связанные с повышением роли социального фактора, а высокие, прежде всего оборонные, технологии там развиваются достаточно интенсивно, следовательно, доля государственных расходов в ВВП будет увеличиваться. Во-вторых, специфика Китая состоит в том, что многие социальные расходы в настоящее время осуществляются на предприятиях. Так, в Китае фактически отсутствует государственная пенсионная система. Что же касается источников стремительного развития Китая, то они заключаются прежде всего в грамотной, достаточно гибкой и прагматичной социально-экономической политике государства, создавшего стимулы для хозяйственной деятельности широких слоев населения.

Государственный рынок товаров, услуг и НИОКР функционирует посредством особого механизма государственного размещения хозяйства, управления и выполнения федеральных заказов на поставки това-

<sup>5</sup> Весьма спорно вводить, как это делает, например, П. Авен, так называемые расходы совокупного правительства, добавляя в консолидированный бюджет такие внебюджетные фонды, как пенсионный, социального и медицинского страхования, взносы в которые являются не налогами, а страховыми платежами и формируются за счет взносов работодателей. Поэтому методологически неправомерно также понятие единого социального налога.

ров, услуг и НИОКР для нужд государственного потребления, встроенного в общую систему государственного регулирования экономики. Этот механизм получил на Западе общепринятое наименование – федеральная контрактная система.

### **Федеральная контрактная система – американская практика**

В российской хозяйственной практике, да и в официальных документах пока еще господствует идеология государственного заказа – своеобразного рудимента планово-распределительной системы. Однако в современных условиях госзаказ не обеспечен ресурсами, не встроен в рыночный механизм и зачастую «неэффективно» использует бюджетные средства, обязательства государства и поставщика четко не определены.

Федеральный контракт как экономико-правовой документ на поставку товаров, услуг, разработку НИОКР представляет собой детально прописанное соглашение между государством и предприятием-подрядчиком (контракт заключается от имени федерального Правительства по его поручению соответствующим министерством, ведомством) и содержит взаимные обязательства сторон, их ответственность, возможные санкции, имущественные и неимущественные права сторон. Он заключается исключительно на конкурсной основе в результате детально прописанной процедуры конкурса.

Отметим, что основными механизмами государственного регулирования и программирования развития экономики, науки и техники и решения социальных проблем в США и других странах Запада являются федеральный (государственный) бюджет, федеральная (государственная) налоговая система и федеральная контрактная система. Эти три хозяйственных механизма составляют триаду – фундамент здания государственного управления, опираясь на который государство в США и других развитых странах Запада осуществляет свои главные экономические функции и государственную предпринимательскую деятельность – государственное хозяйство.

Федеральная налоговая система служит инструментом сбора и поступления доходов в государственную казну; планируемый и программируемый федеральный бюджет (ПФБ) – инструментом аккумуляции и перераспределения государственных доходов в различные сферы национальной экономики; федеральная контрактная система (ФКС) – инструментом реализации этих средств государственной казны в экономике страны в виде федеральных контрактов на товары и услуги для нужд государственного потребления. ФКС также служит в руках государства главным инструментом регулирования и управления государственным рынком товаров и услуг. Современная постиндустриальная экономика буквально пронизана контрактными отношениями. В этой связи она, безусловно, может быть определена как контрактная экономика<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> В то же время она, конечно, не перестает быть товарной, поскольку речь идет о новой стадии в развитии рыночной экономики.

Ежегодно 100 федеральных ведомств США, и прежде всего 20 федеральных ведомств и министерств – государственный научно-технический комплекс, размещают многомиллиардные заказы в экономике страны для обеспечения потребностей государства, именно они формируют государственный рынок товаров и услуг.

Именно на государственном рынке товаров и услуг реализуются экономико-договорные, контрактные, связи государства-предпринимателя в лице федерального правительства с его главным подрядчиком – частным капиталом.

Этот же рынок характеризуется и такой особенностью, как функционирование на нем формально одного заказчика и покупателя – государства и значительной группы корпораций – поставщиков государства, поскольку государственное регулирование предусматривает, что контракт федеральных ведомств выдается корпорациям-подрядчикам только от имени правительства США.

Чтобы оценить масштабы государственного рынка, приведем конкретные примеры. Так, в 1999 г. объем ВВП США составил около 9,3 трлн долл., доходы федерального бюджета – 2,1 трлн долл., или 22% ВВП, расходы – немногим более 1,9 трлн долл., при этом доля потребления федерального правительства составила в расходах 589 млрд долл., или 31% расходной части федерального бюджета, или 6,3% ВВП; доля же государственного потребления федерального правительства, штатов и

местных органов достигла в 1998-1999 гг. более 32% ВВП США.

Для государственного рынка товаров и услуг в США характерны следующие особенности:

1. Непосредственное государственное хозяйствование, или государственная предпринимательская деятельность, регулируемая в правовом порядке. Эта деятельность осуществляется не только предприятиями, находящимися в госсекторе, но и непосредственно государственными министерствами и ведомствами (организация государственных закупок, получение любых банковских кредитов под гарантию бюджетных средств и государственной собственности, покупка, продажа, аренда и эксплуатация собственности, включая землю и т.д., проведение любых операций, необходимых для предпринимательской деятельности)<sup>7</sup>.

2. Регулирование государственного потребления и функционирования федеральной контрактной системы не гражданским кодексом (как в России), а особым разделом права – федеральным контрактным правом. Это право разрабатывается и совершенствуется на протяжении более 80 лет<sup>8</sup>.

3. Сложная и детально прописанная организация государственного рынка, наличие четкой специализации и кооперирования производственных процессов, государственное планирование, программирование и контроль.

4. Жесткая конкурентная борьба за федеральные контракты – масштабность,

<sup>7</sup> Деятельность федеральных ведомств по закупке товаров, услуг и НИОКР определяется законодательством как важнейшее направление их работы.

<sup>8</sup> Кодекс федерального хозяйственного регулирования США составляет около 50 томов, в том числе раздел «Федеральное регулирование закупок товаров и услуг» содержит 8 томов.

предсказуемость, гарантированность и выгоду государственного рынка предполагает именно такую борьбу.

5. Особая система ценообразования и стимулирования работы на государственную казну. В этой связи правительственные органы рассматривают федеральный контракт как особый экономико-правовой инструмент, стимулирующий конкуренцию на этом рынке между корпорациями-поставщиками, а вся система государственных контрактов рассматривается в рамках общей доктрины рыночной экономики как своеобразная «замена» общенационального рынка товаров и услуг с его принципами ценовой конкуренции – рынком федеральных контрактов. Именно в связи со сложностью расчетов по крупным государственным программам, особенно заказам на НИОКР, где велик «фактор неопределенности», правительственные органы США применяют особо сложные контракты по механизму ценообразования (взаиморасчетов). Причем в рамках всей федеральной контрактной системы США с предельно развитой типологией контрактов<sup>9</sup> на все виды товаров и услуг, включая создание систем вооружения, контракты на программы НИОКР – это государственные экономические соглашения, наиболее детально разработанные и сложные как по структуре так и по финансовому механизму.

6. Наличие разнообразных систем финансирования федерального контракта, включая использование его как инструмент залога. Федеральный контракт на товары, услуги и НИОКР, как это особо предусмотрено государственным регулированием, используется как залог в коммерческих банках США, причем Центральный банк США – Федеральная резервная система является его гарантом. Правление Федеральной резервной системы периодически устанавливает для всех федеральных ведомств США на территории всей страны «Перечень уполномоченных коммерческих банков» – кредиторов корпораций федеральных подрядчиков под гарантию Федеральной резервной системы. Финансовые операции и займы корпорациям-подрядчикам на государственном рынке осуществляют лишь лидеры банковского капитала Америки.

Государственный рынок товаров и услуг США, как показывает анализ его организационно-управленческой структуры, состоит из двух секторов: первый – «гражданский» – включает традиционные отрасли производства, которые поставляют гражданские товары, сырье, материалы и услуги для правительства и различных неправительственных органов, второй – военный, научно-технический – охватывает товары наукоемких отраслей американской экономики, поставляющих федеральному

<sup>9</sup> Типология контрактов содержит около 100 детально прописанных видов, включая контракты на стандартные товары, на приобретение товаров и услуг для управления крупномасштабной программой (военно-техническая или инженерно-техническая программа стоимостью более 50 млн. долл.), контракты на научные исследования и разработки, на инженерно-архитектурные работы, строительство зданий, сооружений, шоссе, взлетных полос, на различного вида услуги (банковские кредиты, консультации, рекомендации и разработки правительственных программ, юридические услуги третьей стороны.) и др. виды товаров и услуг.

правительству для его военных целей аэрокосмическую, авиационную, судостроительную и термоядерную технику, новейшие технологии, вычислительную технику, электронику, средства связи и композитные материалы. Эти же отрасли, а также университеты, колледжи и научные центры США выполняют основные правительственные программы – заказы на НИОКР. «Кодекс Соединенных Штатов» предоставляет право размещать заказы на все товары и услуги как главную форму хозяйственной деятельности государства двум органам власти: Конгрессу и Президенту США. Последние по закону делегируют эту функцию федеральным ведомствам, агентствам и другим государственно-хозяйственным организациям – государственным заказчикам, которые размещают заказы на товары, услуги и НИОКР, как непосредственно через собственный государственный аппарат управления в «центре» (Вашингтон), так и через механизм 12 региональных центров федерального правительства США, размещенных в крупнейших американских городах.

Закон разрешает выдачу федерального контракта, предоставляемого обязательно «от имени федерального правительства США», только официально утвержденному правительством США «контрактному чиновнику» государственному представителю. Ему же дано и право самостоятельно выдавать заказы федеральной казны, в частности, на НИОКР на сумму до 1 млн долл.; свыше этого «потолка» разрешение на заказ утверждается заместителем главы федерального ведомства, а свыше 10 млн долл. – главой ведомства – Конгрессом США.

Общую организацию, управление и выполнение федеральных контрактов на все виды товаров и услуг в аппарате управления государства осуществляют до 80 тыс. человек, по стране в целом – свыше 300 тыс. человек. Они составляют общенациональный аппарат управления федеральной контрактной системой и государственным рынком товаров, услуг и НИОКР.

Государственный рынок товаров и услуг США обслуживает следующие функциональные группы корпораций – подрядчиков правительства.

1. Корпорации – поставщики комплектного оборудования (систем): новой военной и гражданской техники, вооружения; это также исполнители долгосрочных научно-технических или экономических программ.

2. Корпорации – поставщики мелкого оборудования (подсистем). Эти фирмы обеспечивают в первую очередь поставку государству мелкого комплектного оборудования.

3. Корпорации – поставщики уникального оборудования или исполнители специальных программ НИОКР.

4. Корпорации – поставщики компонентов, частей или узлов.

5. Корпорации – поставщики материалов, сырья, топлива.

6. Корпорации – поставщики специализированных (научно-технических) услуг, или управляющие экспериментальными установками, или промышленными предприятиями государства.

7. Корпорации – поставщики стандартного гражданского и серийного оборудования, машин или технологических процессов.



8. Корпорации – поставщики транспортных, коммунальных и других хозяйственных услуг составляют значительное число мелких и средних фирм.

9. Банковские и кредитные корпорации – кредиторы компаний – федеральных подрядчиков. Они образуют численно незначительную группу на государственном рынке США. Однако им принадлежит во многих случаях важная хозяйственная роль.

Ежегодно они мобилизуют для хозяйственных нужд компаний – поставщиков федерального правительства США от 10 до 20 млрд долл. краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных ссуд или займов или до 12–15% затрат казны на приобретение товаров и услуг для нужд государственного потребления. Они же выступают и в качестве финансовых институтов – гарантов задатков перед третьей стороной по договорным обязательствам корпораций – подрядчиков государства – их клиентов или со-владельцев.

10. Корпорации – поставщики специализированных услуг: консультативные и юридические компании, фирмы по управлению, инженерно-технические и строительные фирмы.

11. «Бесприбыльные корпорации» – университеты, колледжи, частные и государственные научные центры, «фабрики идей» (think tanks) – независимые научные центры, готовящие политико-стратегические разработки по заказам государственных организаций, федеральные контрактные центры, кооперативы, СП и инвестиционные фонды – исполнители правительственных программ НИОКР.

12. «Бесприбыльные корпорации» – государственные ведомства, государственно-

капиталистические корпорации и корпорации – собственность государства или поставщики специализированных услуг, исполнители заказов на НИОКР.

Помимо этих традиционно сложившихся 12 групп корпораций – исполнителей государственных программ-заказов во второй половине 90-х годов на государственном рынке и, в частности, в сфере НИОКР формируются новые формы хозяйствования и управления: федеральные научно-технические центры, федеральные инженерно-технические центры, национальные научно-исследовательские центры, национальные вычислительные центры высшего уровня, государственная служба научной техникой информации, научно-технические промышленные консорциумы. Следует отметить, что создание новой техники и технологии, «прорывы» на новейших направлениях НТП, открытия и изобретения, освоение ноу-хау, создание новых материалов и принятие новых инженерно-технических решений и особенно разработка «технологий для технологий будущих поколений», как показывает практика США, все это осуществляется в значительной мере в двух группах корпораций – федеральных подрядчиков казны – поставщиков государственного рынка. Это «бесприбыльные корпорации», американские университеты, колледжи и государственные и частные лаборатории и федеральные контрактные центры, а также мелкие фирмы (ассоциации, партнерства, кооперативы, смешанные предприятия, рискованные компании).

Именно малым фирмам, как показывает хозяйственная практика США, несмотря на их «ограниченные ресурсы», свойствен

особый творческий потенциал. По данным государственной статистики, за последние 30–40 лет на долю мелких и средних специализированных фирм в промышленности США падает основная масса открытий и изобретений. Она в 5 раз превышает долю крупных компаний. Экономически передовая роль мелких инновационных компаний в сфере НИОКР и создание новой техники и технологии определяется в равной мере их узкой специализацией и высокой квалификацией их кадров. Особая роль этих фирм-генераторов или поставщиков технических идей государственным и военным ведомствам США (последние, кстати сказать, активно финансируют сугубо гражданские НИОКР) четко проявляется «в доле» мелких фирм, занимающихся созданием новой техники и технологии и осуществляющих программы НИОКР для Министерства обороны и НАСА. Так, если в 70–90-е годы на их долю в целом падает от 4 до 5 % всей суммы заказов Пентагона и НАСА на новую гражданскую и военную технику и технологию и программы НИОКР, то на стадии чистых «исследований» и «предпроектного проектирования» эта доля составляет от 25-30 до 35-40 %. Практика США показывает, что вклад мелких фирм существенно возрастает там, где рождаются подлинно новая технология и новые материалы, новые производственно-технологические процессы и новые идеи и концепции.

В законодательстве США содержатся положения о значительной государственной поддержке малого бизнеса, в частности об обязательной квоте малого бизнеса до 50% в контракте корпорации – главного подрядчика. Значительное место в феде-

ральной контрактной системе занимает отражение вопросов стимулирования занятости (с этой точки зрения преимущество отдается подрядчикам в районах с повышенной безработицей), охраны окружающей среды, соблюдения законов о труде, защиты интересов личности и свободы информации и т.д. Особое место принадлежит разделу о возможности приобретения для государственных нужд товаров из зарубежных источников. Как известно, еще в период реализации «Нового курса» Ф.Д. Рузвельта в США были приняты и действуют поныне федеральные законы о закупках американских товаров – «Покупай американское» (buy American). Эти законы имели многоцелевое стратегическое назначение, содействовали укреплению национальной экономики, содержали запрет на использование любых иностранных товаров при выполнении государственных заказов, если только их цена не менее чем в 2 раза ниже соответствующих американских товаров или в 2 раза выше по качеству. Впоследствии эти законы стали основой для закрытия государственного военного рынка перед иностранными фирмами. Помимо полного закрытия доступа на государственный рынок иностранных товаров и услуг они предусматривали установление товарных квот для товаров различных отраслей промышленности стран Западной Европы и других конкурентов США и продажи этих товаров на национальном рынке. В настоящее время требования законов несколько смягчены: на государственный рынок допускаются товары стран НАТО, Израиля и Южной Кореи.

Рассмотренный выше опыт США – мирового экономического лидера в области

формирования государственного рынка и механизма его реализации – федеральной контрактной системы убедительно показывает, что современное постиндустриальное, во многом социализированное общество осуществляет в области экономики достаточно тонкое, гибкое и одновременно эффективное регулирование, учитывающее потребности общества и интересы широких слоев населения.

Рассмотрим, что сделано в этом направлении в России за период 1992–2000 гг.

### **Формирование элементов федеральной контрактной системы в Российской Федерации**

Прежде всего следует отметить, что в теоретико-методологическом плане вопросы формирования государственного рынка и разработки федеральной контрактной системы применительно к американской экономике рассмотрены еще в конце 70-х – середине 80-х гг. в трудах профессора В. Федоровича<sup>10</sup>. Задел в этом вопросе, безусловно, был. Другое дело, что им не смогли воспользоваться, трансформируя Госплан и Госснаб в рыночную федеральную контрактную систему. Это позволило бы избежать многих ошибок и бессмысленных разрушений. В практическом аспекте о федеральной контрактной системе впервые упоминается в известной программе «500 дней», где был небольшой раздел (объемом в 1,5 страницы, автор – Е.Г. Ясин), посвя-

щенный государственной контрактной системе в ограниченной области – закупке стандартных товаров для госнужд, причем подчеркивалось, что эта система будет действовать лишь в переходный период. В связи с началом перехода к рыночной экономике возник вопрос о формировании общегосударственного рынка товаров, услуг и НИОКР, тем более что системы государственного материально-технического снабжения и торговли были фактически развалены в последние годы перестройки. Федеральная контрактная система – достаточно сложный механизм, сводящий воедино правовые, экономические и организационно-управленческие задачи. Она связана с формированием особого раздела права – контрактного права, вопросов оценки и распределения интеллектуальной собственности, государственного предпринимательства. Сложность и масштабность этих вопросов подтверждается тем, что они разрабатываются в США уже более 80 лет.

Применительно к Российской Федерации можно говорить лишь о формировании элементов федеральной контрактной системы. В 1992 и 1994 гг. были приняты законы о поставках продукции для федеральных государственных нужд, в Гражданском кодексе (т. 2) имеется раздел «Поставка товаров для государственных нужд», однако они не имели в полной мере рыночного характера, не предусматривали обязательного проведения конкурсов на закупку товаров, в значительной степени базировались на таком рудименте плано-распределитель-

<sup>10</sup> См.: Федорович В. Американский капитализм и государственное хозяйство. Федеральная контрактная система. М.: Наука, 1979.

ной системы, как государственный заказ.

Только в Указе Президента РФ № 305 от 8 апреля 1997 г. «О мерах по борьбе с коррупцией и сокращении бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», принятом по инициативе Б. Немцова, была введена практика обязательных конкурсных закупок товаров, работ, услуг и НИОКР для государственных нужд. Указ был призван решить экономическими методами не только злободневную для нашей страны проблему коррупции, но и значительно более широкий круг задач, связанных с формированием общегосударственного рынка товаров и услуг на основе федеральной (государственной) контрактной системы. При этом Указ в ряде вопросов пошел значительно дальше ранее принятых документов. В нем проведена линия на государственное регулирование и контроль за расходованием государственных средств на приобретение товаров и услуг для государственной казны по всей вертикали государственного хозяйствования – от закупок для нужд федеральной казны до расходования на эти цели средств местных органов власти, т.е. бюджетов регионов или городов. Это гигантская по масштабам задача, значительно продвинутая даже по сравнению, например, с США или странами ЕС, где федеральная контрактная система создавалась десятки лет<sup>11</sup>. Лишь в особых случаях федеральные законы о государственном хозяйствовании в США регламентируют процесс размещения контрактов для приобре-

тения товаров или услуг для местных органов власти. Однако он опирается на единство хозяйственных принципов: конкуренция подрядчиков, торги (гласность), параметры заказа, цена, сроки поставки и т.д., все это имеет общеобязательный характер. В то же время, если федеральный контракт США или ЕС – это свод законов в миниатюре, содержащий кроме указанных параметров требования государственной научно-технической, промышленной, экономической, патентной, военной и внешней политики, то контракты местных органов власти лишь частично отражают федеральное, но главным образом местное законодательство. В Указе №305 государственные нужды получают обобщенное и расширительное толкование, они понимаются как закупка продукции (работ, услуг) за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, федеральных внебюджетных фондов, внебюджетных фондов субъектов РФ, а также заказчиков, использующих средства федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, предоставляемых в качестве государственной поддержки, включая государственные гарантии.

Следует отметить, что Указ имел огромное экономическое значение. Он стал инструментом оптимизации, экономии и прямого сокращения государственных затрат при размещении заказов за счет средств федеральной казны на всех уровнях хозяйствования. На его основе была сформирована общая организационная концепция проведения конкурсных конку-

<sup>11</sup> Началом создания федеральной контрактной системы в США можно считать указ Т. Рузвельта о создании в 1908 г. Генерального комитета из руководителей 23 правительственных ведомств и возложении на него разработки планов генеральных поставок для государства.

рентных торгов на поставки главным образом стандартных товаров для хозяйственных нужд государственных органов всех уровней управления. Указ наметил ориентиры движения на длительном пути формирования цивилизованного общенационального рынка, основой которого является общегосударственный программируемый рынок товаров и услуг. Одновременно, как это принято в России, он вызвал очередную кампанию, поскольку предписывал совершенно нереальный одномоментный и одновременный переход на систему контрактов, без соответствующей подготовки и прохождения этапов. В результате система контрактов вылилась во многих случаях в очередное очковитительство. Впрочем, после удаления из правительства инициатора Указа №305 Б. Немцова волна энтузиазма вокруг внедрения контрактной системы стихла и развертывание конкурсной системы перешло в неспешный эволюционный ритм.

Спустя два года, 6 мая 1999 г., был принят Федеральный закон №97 «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд», создавший правовую базу для проведения конкурсных закупок товаров, услуг и НИОКР.

В результате принятия нормативных документов сформированы элементы контрактной системы государственных закупок, включающие определение государственных заказчиков, организацию межотраслевого (головная организация – бывшее Минэкономики) и отраслевых механизмов координации работ, детально прописанного, хотя и упрощенного механизма (предназначенного для стандартных товаров) проведения кон-

курсного отбора, системы статистической отчетности и наблюдения за торгами.

В соответствии с этим Федеральным законом было также определено, что приобретение продукции иностранного производства при выполнении госзакупок не допускается, за исключением случаев, когда производство аналогичных видов продукции в Российской Федерации невозможно или экономически нецелесообразно. В этой связи стоит отметить неопределенность понятия «нецелесообразность», отсутствие четких критериев оценки, что вообще характерно для российского законодательства в отличие, например, от принятых при Рузвельте штатных и федеральных законов «Покупай американское».

По данным Госкомстата России, в 1998 г. государственными заказчиками было проведено 31 932 торга (конкурса), включая 15 097 торгов федерального уровня, 6725 – уровня субъектов Федерации, 10 110 – муниципального уровня. Общее количество поставщиков, подавших заявку на участие в конкурсе, составило 94 939, в том числе зарубежных – 868. В результате проведения торгов заключено 48 952 контракта, общая стоимость которых составила около 100 млрд руб. (примерно четвертая часть расходов бюджета), из них 40,7% заключено по итогам открытых торгов, 17,6% – по результатам закрытых и специализированных торгов, 23,8% – путем запроса котировок, 12,7% – закупок у единственного источника.

Однако речь может идти именно об элементах федеральной контрактной системы, охватывающей лишь этапы конкурсного отбора, наиболее простые, как правило, стандартные товары, да и то не в полном объеме.

Тем не менее даже сейчас, при введении элементов этой системы, по оценкам бывшего Минэкономики, проведение конкурсов (торгов) обеспечивает экономию затрат бюджетных средств минимум на 20–30%. Тем самым находит подтверждение принцип рыночного хозяйства стран Запада: «деньги казны – под лучшие товары – за минимальную цену». Однако до настоящего времени остаются практически не проработанными механизмы управления федеральным контрактом, эффективного финансирования и кредитования поставок, в том числе за счет частного капитала, стимулирования поставщиков и потребителей, ценообразования и др.

Отдельным, наиболее сложным вопросом является формирование общегосударственных потребностей в НИОКР и вообще в научных исследованиях и разработка адекватного контрактного механизма. Процесс создания и коммерциализации новых технологий – процесс многоэтапный, многофакторный и включает высокую степень неопределенности. Однако это отнюдь не значит, что он может быть пущен обществом полностью на самотек. Слишком велика в современных условиях роль науки и новых технологий<sup>12</sup>, чтобы общество, несущее огромные

затраты<sup>13</sup>, не контролировало этот процесс. Процесс контроля включает определение приоритетных направлений, выделение так называемых критических (ключевых) технологий, реализация которых может дать для общества максимальный эффект, и переход крайне ограниченных бюджетных ассигнований<sup>14</sup> от равномерного распределения по сути крошечных, виртуальных средств к их концентрации (наряду с интеллектуальными ресурсами) на ключевых направлениях. Однако эта программа по сей день не реализуется. Чтобы продукт НИОКР как товар был куплен, он должен быть, во-первых, доведен до коммерческого вида, во-вторых, определен собственник товара. В большинстве случаев продуктом НИОКР является так называемая интеллектуальная собственность (исключительные права) на результаты интеллектуальной деятельности: новые знания, содержащиеся в научных отчетах и публикациях, изобретения; ноу-хау; промышленные образцы и полезные модели.

Несмотря на определенные успехи, достигнутые Россией в формировании законодательства об интеллектуальной собственности, в основном соответствующего международному праву в этой области<sup>15</sup>,

<sup>12</sup> Успехи Администрации Клинтона в США связывают главным образом с тремя факторами: наукой, технологиями и образованием.

<sup>13</sup> В развитых странах доля государственных затрат на науку и технологии составляет от 1 до 3% ВВП, что представляет собой примерно треть общих затрат (остальные затраты производят корпорации). В России доля государственных затрат на науку не превышает 0,5% ВВП, что соответствует уровню Польши и Новой Зеландии.

<sup>14</sup> На уровне 0,5–0,8% ВВП.

<sup>15</sup> Российской Федерацией ратифицированы многие международные соглашения и конвенции в области интеллектуальной собственности: Парижская конвенция по охране промышленной собственности, Мадридское соглашение о международной регистрации знаков, Ниццкое соглашение о международной классификации товаров и услуг для регистрации знаков, Локарнское соглашение о международной классификации промышленных образцов, Страсбургское соглашение о международной патентной классификации, Будапештский договор о международном признании депонирования микроорганизмов для целей патентной процедуры.

следует отметить, что существующее законодательство содержит ряд пробелов, неопределенностей и несоответствий, препятствующих вовлечению интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот.

К их числу относятся:

ограничение прав владельцев интеллектуальной собственности;

законодательная неопределенность в отношении права передачи коммерческой тайны и секретов производства (ноу-хау);

неопределенность в отношении прав собственности, распоряжения и использования результатов интеллектуальной деятельности, полученных в результате и ходе выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, финансируемых за счет федерального бюджета;

отсутствие необходимого контроля за соблюдением законов и предоставленных патентообладателю прав, в том числе контроля за недобросовестной конкуренцией.

В 1998 г. были приняты два указа Президента РФ и постановления Правительства РФ, касающиеся хозяйственного оборота научно-технических разработок. Первым 14 мая 1998 г. был принят Указ Президента РФ №556 «О правовой защите результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения», призванный положить конец правовой неопределенности в этой важнейшей, в том числе с точки зрения национальной безопасности, сфере национальной экономики; вторым – Указ №863 Президента РФ от 22 июля 1998 г. «О государственной политике по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности и объектов интеллекту-

альной собственности в сфере науки и технологий».

Указы определили концептуальные положения политики Российской Федерации в области защиты интересов государства в сфере хозяйственного и гражданско-правового оборота результатов НИОКР соответственно военного, специального, двойного и общегражданского назначения. Концепция данных Указов соответствует принятой в развитых странах, что, безусловно, должно способствовать вовлечению в хозяйственный оборот научно-технических результатов и создаст условия для доступности этой научно-технической продукции для мирового сообщества. Эти указы и принятые на их основе постановления Правительства подтвердили права Российской Федерации на результаты НИОКР, осуществленных за счет средств государственных бюджетов СССР, РСФСР и федерального бюджета Российской Федерации, если до вступления в силу этих нормативных актов они не являлись объектами исключительных прав физических или юридических лиц, а также если информация об указанных результатах не являлась общедоступной. Одновременно государственному заказчику разрешается предоставить исполнителю быть правообладателем при выполнении федерального контракта, что полностью соответствует системе российского законодательства с его приматом договорных отношений, а также мировой практике. В Указе Президента РФ о «гражданских технологиях», в частности, дано поручение Правительству РФ «принять в 1998–1999 гг. нормативные правовые акты, направленные на решение первоочередных задач по вовлечению в

хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности и объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий». Однако это поручение так и не было выполнено. В результате в законодательстве остались прежние лакуны, что серьезно препятствует развертыванию федеральной контрактной системы в сфере как НИОКР, так и инновационной деятельности.

Переход к развертыванию контрактной системы в полном объеме сложен и противоречив – пока элементы этой системы только создаются (во многом отягчается российской спецификой переходного периода).

Значимость и необходимость разработки федеральной контрактной системы и формирования цивилизованного государственного рынка как важнейшего элемента рыночной инфраструктуры не нашли отражения ни в одной программе Правительства – от Черномырдина до Грефа.

На наш взгляд, это обусловлено в основном тремя причинами.

Первая – отсутствие концепции формирования общегосударственного рынка товаров, услуг и НИОКР, федеральной контрактной системы как механизма его регулирования, адекватного нормативного обеспечения и механизмов их развертывания.

Вторая – откровенное отсутствие заинтересованности и неподготовленность государственного аппарата.

Третья – отсутствие разработанных и апробированных механизмов коммерческой реализации товаров, услуг и НИОКР, создаваемых на средства казны.

Между тем без введения ФКС невозможно излечить такие болевые области нашей экономики и социальной жизни, как

реконструкция ВПК (иначе средства, выделяемые на оборонные нужды, будут уходить в песок), обеспечение страны продовольствием и развитие села, поддержка малого бизнеса, обеспечение северных территорий и т.д.

Государственное регулирование экономики в России на современном этапе – это императив времени, иначе невозможно обеспечить стабильное, поступательное развитие экономики. Такое регулирование должно строиться на основе федеральной контрактной системы с учетом общенациональных и государственных потребностей. Масштабы и формы государственного программирования и планирования будут различными и диктоваться интересами общественного развития – необходимостью повышения эффективности и конкурентоспособности капитала и производства, развития экономики, науки и техники, повышения благосостояния нации, обеспечения национальной безопасности, места и роли страны в мировом хозяйстве. Они будут также определяться соотношением экономической роли государственного и частного секторов, двух взаимодействующих партнеров, в создании национального богатства страны, их вклада в валовой внутренний продукт.

В федеральную контрактную систему России как важнейший и неотъемлемый элемент государственно-хозяйственного комплекса следует включить такие компоненты:

1. Административно-управленческий механизм (государство – предприниматель – ведомства – заказчики товаров и услуг и компании – подрядчики государственной казны, т.е. государственный рынок товаров, услуг и НИОКР).



2. Экономико-правовой механизм (федеральное законодательство, указы Президента РФ, внутриведомственное регулирование, арбитраж, суды, федеральное контрактное право, федеральное патентно-лицензионное право, интеллектуальная собственность).

3. Материальные ресурсы государственной казны (федеральный бюджет и все формы государственной и интеллектуальной собственности и материальных ресурсов, предоставляемые казной компаниям-подрядчикам для выполнения ее заказов по обеспечению государственных потребностей).

Можно с полным основанием считать, что постепенное развертывание федеральной контрактной системы обеспечит единство финансово-экономической, научно-технической, инновационной и промышленной политики государства в восстановлении и реконструкции на кардинально иной постиндустриальной основе нашего промышленного, научно-технического и экономического потенциала. Контрактная система будет способствовать более эффективной экономической, научно-технической и промышленной интеграции России в мировое хозяйство.