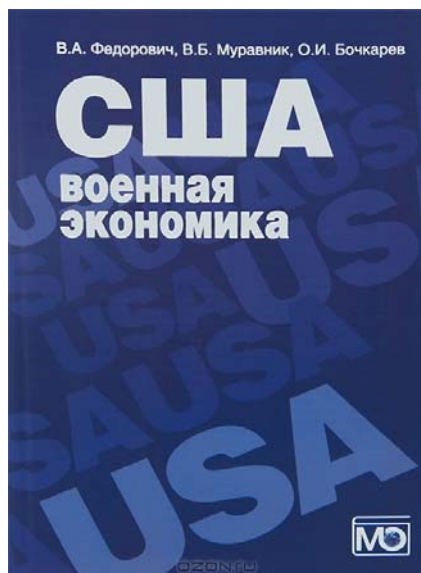


УДК 338.245(73)

### КЛАССИКА ЖАНРА

**В.А. ФЕДОРОВИЧ, В.Б. МУРАВНИК, О.И. БОЧКАРЁВ.  
США: ВОЕННАЯ ЭКОНОМИКА (ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ)  
/ ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ: П.С. ЗОЛОТАРЁВА  
И Е.А. РОГОВСКОГО. М. «Наука», 2013**

*Главное внимание в книге уделено анализу вопросов, раскрывающих функционирование «контрактной индустрии», в том числе административно-правовой основе государственного хозяйствования, особенностям ценообразования на военные заказы, типологии федеральных контрактов с упором на встраивание в них самых разных поощрительных стимулов.*



В издательстве «Международные отношения» вышла в свет монография **«США: военная экономика (организация и управление)»**. Это уже третье издание из серии исследований «США: Федеральная контрактная система», первое из которых вышло из печати ещё в далёком 2001-м, а второе – «исправленное и дополненное» – в 2010 г. Но в этот раз перед нами совершенно новый по содержанию труд: по сравнению с первыми двумя изданиями целенаправленно изменились не только название и, главное, содержание монографии, но и состав авторского коллектива: первым среди равных остался В.А. Федорович (Институт США и Канады РАН), а его соавторами по новому изданию выступают В.Б. Муравник (Федеральная служба по оборонному заказу) и О.И. Бочкарёв (Военно-промышленная комиссия при Правительстве Российской Федерации).

Прежде чем перейти к собственно рецензированию, необходимо отметить, что в последнее время важнейшая роль американского государства в развитии страны отечественными учеными – ультра-реформаторами систематически принижается и даже замалчивается. Между тем активное участие США во Второй мировой войне и особенно в войне «холодной», противостояние с социалистической системой, вступление в атомный, а затем и в космический век, создание оружия массового уничтожения и беспрецедентное финансирование фундаментальной науки, не говоря уже о резком обострении социально-экономических проблем потребовали гигантского роста государственных рас-

ходов, государственного военного и гражданского потребления. Эти потребности в существенной степени модифицировали «чисто рыночную» экономику США, «дополнили» её элементами планового хозяйства. Без таких элементов, ставших основой государственного хозяйствования, американская экономика, по признанию авторитетных специалистов, существовать уже не может.

Подобные организационно-правовые системы (механизмы) функционируют во всех промышленно развитых странах, во всех капиталистических экономиках мира. Это значит, что решение такой сложной задачи, как создание *подлинно рыночного механизма государственного хозяйствования* очевидно, требует анализа и критического осмысления хозяйственного опыта Запада, а также всестороннего изучения возможностей его эффективного использования в нашей стране. Наибольший теоретический и практический интерес представляет опыт США, где Федеральная контрактная система (ФКС) используется уже достаточно давно, а масштабы и разнообразие государственных нужд значительно превосходят потребности любого иного государства. Соответственно, и механизм их удовлетворения – ФКС – представляется более развитым.

В ИСКРАН работа по изучению и обобщению опыта государственного хозяйствования, функционирования Федеральной контрактной системы, государственного рынка США была начата ещё в конце 60-х годов прошлого века. В 1990-е годы многие работы Института, посвященные этой тематике, стали отправной точкой решений правительства РФ, направленных на создание в нашей стране подлинно рыночного, а не мифического механизма государственного хозяйствования. И сегодня анализ тенденций развития ФКС США продолжает оставаться в планах научных исследований ведущих специалистов Института, труды которых пользуются заслуженным авторитетом.

В самом деле, пристального научного внимания требуют тенденции изменения потребностей американского государства, а также политические, экономические и финансовые условия государственного хозяйствования, которые изменяются достаточно быстро. Соответственно, меняются и статьи государственных расходов США на военные цели, их перечень расширяется, а целевое назначение становится более разнообразным. Помимо прямых выплат личному составу вооруженных сил, эти расходы охватывают гигантскую номенклатуру различных товаров и услуг, НИОКР во многих отраслях науки и техники.

Перечень государственных нужд в последнее время постоянно увеличивается, и главное, усложняется, в том числе по мере расширения применения практики аутсорсинга Министерством обороны США, Министерством внутренней безопасности и другими силовыми ведомствами. С одной стороны, государственные потребности качественно усложняются, а с другой – правительство США сталкивается со всё более жёсткими финансовыми проблемами. Всё это потребовало проведения в США систематической работы по совершенствованию составляющих ФКС – и правовых, и организационных, и финансово-бухгалтерских. Такая работа была направлена на оптимизацию формы и процедур реализации федеральных контрактов, которые должны в наибольшей степени соответствовать специфике содержания и условий каждого государственного заказа.

Возвратимся теперь к содержанию новой книги и прежде всего остановимся на структуре исследования. В первом издании 2001-го и переиздании 2010 г., главной задачей исследователей являлся «всесторонний анализ госу-

дарственной научно-технической политики США и особенностей функционирования её главного организационного механизма – государственного хозяйственного и научно-технического комплексов» (см. оборот титульного листа), а оглавление было переполнено «марксистскими» политэкономическими терминами ещё советского периода: «американский капитализм», «милитаризм», «холодная война», «государство и капитал», «военно-промышленный комплекс», «федеральное контрактное право» и т.п.

В предисловиях к первым двум изданиям говорилось, что «создание государственного рынка товаров и услуг – это объективная необходимость, диктуемая всем ходом нашей экономической реформы». (1-е изд., с. 5) и что «Федеральная контрактная система – это особый механизм государственного управления... главный инструмент организации и концентрации в руках государства всех материальных и нематериальных средств для обеспечения государственных потребностей» [2-е изд., с. 7].

Третье издание построено совершенно по-новому. И такое изменение вполне объяснимо, так как теперь предпринята попытка проследить эволюцию ФКС США применительно к задачам, стоящим перед современной Россией.

В предисловии к монографии директор ИСКРАН академик С.М. Рогов отмечает, что окружающий нас мир быстро меняется, а идущие в нем процессы глобальной трансформации тают в себе риски зачастую непредсказуемого характера. Тем не менее, идя по дороге в будущее, нельзя терять из виду многократно проверенные «вечные истины». К ним, без сомнения, относится тот факт, что государственные нужды не исчезнут никогда, а потому любая суверенная экономика обязательно должна включать сферу государственного хозяйствования.

Россия приступила к реализации активной стратегии возрождения страны на основе реформирования и мобилизации своего национального потенциала. «Мы строим инновационную экономику» – такую задачу поставил президент РФ В.В. Путин. Государственные нужды современной России колоссальны и не терпят отлагательства. Многие из них непосредственно связаны с обеспечением безопасности страны, с защитой национальных ресурсов, когда в условиях серьёзных мировых экономических потрясений у некоторых государств могут возникнуть соблазны решения своих проблем за чужой счёт. Но, как подчеркнул В.В. Путин, в отношении России таких гипотетических возможностей быть не должно: «Мы никого не должны вводить в искушение своей слабостью».

Как известно из опыта многих стран мира, масштабы, разнообразие и сложность государственных потребностей требуют предельно взвешенного подхода к обоснованию государственных решений, так или иначе связанных с механизмом их удовлетворения, и главное, определяют весьма специфические требования, предъявляемые к организации всей сферы государственной хозяйственной деятельности.

**И если при социализме государственное хозяйствование базировалось на централизованном планировании и государственной форме собственности, то в рыночной экономике сфера государственного хозяйствования опирается на контрактную систему – механизм, обеспечивающий удовлетворение государственных нужд руками частных компаний.**

Современный этап развития реформируемой России характеризуется, с одной стороны, формированием и развитием подлинно рыночных условий частного предпринимательства во всех отраслях экономики, а также в сферах услуг, науки и техники, а с другой стороны, созданием принципиально нового (для нашей страны) механизма государственного хозяйствования, призванного обеспечить постоянно возрастающие потребности государства. И главная речь здесь идёт не столько о возможностях финансировать силовые ведомства (ассигнованиях, выделяемых на оборону страны и безопасность государства), сколько о повышении эффективности использования выделяемых средств с помощью последовательного организационно-правового совершенствования всего механизма государственного хозяйствования.

С.М. Рогов признаёт, что по эффективности использования выделяемых бюджетных средств, государственной собственности и государственных заказов в современной России имеется много острых проблем, разрешение которых требует государственной мудрости. В первую очередь **необходимо системно увязать приватизацию государственной собственности с совершенствованием механизма удовлетворения обоснованных государственных потребностей**. Нужно отказаться от безоглядного либерального реформаторства, когда ход приватизации опережает работу по созданию во многом нового для России **организационно-правового механизма мобилизации бизнеса на эффективное обеспечение государственных потребностей**.

Пакет государственных актов, составляющих экономико-правовую основу формирования в России государственного рынка товаров и услуг, а также создания Федеральной контрактной системы, был подготовлен в конце XX – начале XXI веков\*. Эти меры во многом актуальны и сегодня. Авторы рецензируемой книги убеждены в том, что укрепление и развитие в стране государственного хозяйствования, и в частности, последовательное формирование государственного рынка товаров, услуг, НИОКР, вооружений, военной и специальной техники (ВВиСТ), а также активный переход к федеральной контрактной системе (подлинно рыночному хозяйственному механизму, должному заменить централизованную административно-командную систему) является важнейшим направлением современного этапа экономических реформ в России.

Авторы рецензируемой работы правильно подчёркивают, что «чистая», негосударственная, рыночная экономика – это абстрактная конструкция, иллюзорная модель. И в XVIII и в XXI веках перед американским обществом стояла и стоит задача обеспечения безопасности (прежде всего военной), решение ко-

---

\* См.: Указ Президента РФ № 826 от 7 августа 1992 г. «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»; **Федеральный закон № 3540 «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»**; **Закон РФ № 2859-1 от 28 мая 1992 г. «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»**; Указ Президента РФ № 305 от 8 апреля 1997 г. «О первоочередных мерах по борьбе с коррупцией и сокращением бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», **Федеральный закон № 97-ФЗ от 6 мая 1999 г. «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»**, а также **Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»**.

торой Конституцией возложено на государство. Удовлетворение государственных потребностей осуществляется через посредство государственных заказов.

Ключевую роль в удовлетворении государственных нужд США играет специфический экономико-правовой инструмент – федеральная контрактная система. О «контрактной экономике» и «контрактном государстве» многие экономисты США начали говорить ещё в 1970-е годы. Так, авторитетнейший американский экономист профессор Дж.К. Гэлбрейт, указывая на тесные связи между собой многочисленных производителей миллионами контрактов, прямо называл последние основой национального хозяйствования. В 1990-е годы во многих документах Конгресса, помимо термина «новая экономика», в политическом лексиконе начали использоваться также термины «контрактное сообщество» (*contract community*) и «контрактная индустрия» (*contract industry*).

В первой главе книги даётся общая характеристика масштабов государственного рынка и военного сектора «контрактной индустрии» США, а также этапов их реформирования (реструктуризации) и адаптации к новым условиям, сложившимся после окончания «холодной войны».

Современный механизм государственного хозяйствования США окончательно сложился со второй половины 1950-х годов. Основу этого механизма составляет «триада» инструментов (1) федеральная налоговая система; (2) федеральный бюджет и программирование его расходной части; и (3) федеральная контрактная система, с помощью которой государство воплощает в жизнь свои экономические цели.

Правовую основу ФКС США составляют более 3000 федеральных законов. Ежегодно заключается порядка 15 млн. федеральных контрактов, а суммарная кумулятивная (накопленная) стоимость пакета только федеральных контрактов (портфеля заказов настоящего, прошлого и будущего периодов) сопоставима с годовым федеральным бюджетом США, то есть составляет несколько триллионов долларов. В 2011 г. федеральные расходы составили (по оценке) 3,8 трлн. долл. в текущих ценах, в том числе на национальную оборону – почти 770 млрд. долларов.

Во второй главе монографии показана специфика правового механизма ФКС США, функционирующего параллельно с общехозяйственным правом, но ориентированного на удовлетворение государственного спроса на товары, услуги, разработки и прочие потребности.

Создание и приобретение систем вооружения, а также соответствующих услуг и НИОКР проходит три этапа: размещение, управление и прекращение действия федерального контракта. Центральную роль в практической реализации этих процессов играют Государственные представители (*Contracting Officers*), которые составляют особую привилегированную группу государственных управленцев высшего уровня, что официально удостоверяется особыми сертификатами. Как указано в «Своде государственного регулирования заказов для вооружённых сил США», «ни один служащий федерального правительства – будь он даже министром – не может связать какое-либо ведомство США контрактными обязательствами, не имея сертификата государственного представителя». Никакое лицо, кроме государственного представителя, не имеет права подписать федеральный контракт, выдаваемый от

имени Федерального правительства США и обязывающий последнее оплатить данный контракт из федеральной казны. В США федеральный контракт, особенно военно-технический, – это особый государственный документ, предмет гордости американского бизнеса и результат эффективной конкуренции за доступ на государственный военный рынок.

Ещё один важный момент относится к государственной политике ценообразования. Цель государства-заказчика состоит в заключении контрактов по разумным ценам, и поэтому государственный представитель может просто отказать обсуждать цены или размеры вознаграждения, выходящие за рамки установленных законом нормативных ограничений. Так, в контрактах на инженерно-строительные работы вознаграждение не должно превышать 6–8% оценочной стоимости соответствующих строительных работ; в контрактах на разные услуги – 6–10%; в контрактах на основе фиксированных цен – 8–12%; в контрактах на экспериментальные разработки новой техники, а также исследовательские или поисковые работы (НИОКР) типа «компенсация издержек плюс фиксированное вознаграждение» – 10–15% оценочной стоимости контракта без учета вознаграждения.

Третья глава посвящена государственной политике ценообразования, и здесь среди прочих рассматриваются вопросы о «справедливой и разумной цене» контракта, а также разные аспекты анализа цены и издержек. Очень важным следует считать раздел книги про Агентство финансового контроля оборонных контрактов (АФКОК), подведомственное главному контролёру (заместитель министра) МО США. Среди прочего АФКОК (с привлечением, если это нужно, гражданских научных центров) рассчитывает цены будущих периодов, проводит аудит цены предложения и издержек, предъявляемых к возмещению.

Анализ методов прогнозирования затрат корпораций-подрядчиков и практики формирования цены контрактов можно считать центральной частью работы. При подготовке к переговорам заказывающие государственные ведомства обязательно проводят предварительный расчёт цены с помощью одного из трёх методов финансового анализа: прямой оценки цены контракта (*contract price analysis*), оценки издержек производства корпорации-подрядчика по данному контракту (*contract cost analysis*) и комплексного анализа хозяйственного потенциала подрядчика (*complex cost analysis*).

Всё это отражается в многочисленных моделях федеральных контрактов, их формате и типовых статьях. Одним из важных научных результатов новой книги как раз и следует считать анализ стратегии выбора конкретного типа (модели) контракта в зависимости от целевых требований по качеству, срокам или другим параметрам соответствующего государственного заказа.

Различные типы федеральных контрактов рассматриваются в четвёртой главе. Даже простое их перечисление может повергнуть в шок! Оказывается, для разных целей существуют контракты с «фиксированной ценой», контракты с «фиксированной ценой и уточнением расчётов после его завершения», контракты с «твёрдой фиксированной ценой с последующими уточнениями целевых показателей», контракты с «фиксированным потолком цены», контракты «с разделением издержек или долевого участия» корпорации-

подрядчика, контракты с «возмещением издержек плюс стимулирующее вознаграждение», контракты «с оплатой только трудовых затрат», контракты «с неопределённым сроком поставки», контракты «на определённый объём поставок или услуг», контракты «на выполнение требований», генеральные соглашения, базисные соглашения о заказе и так далее.

Огромный интерес представляет анализ опыта применения в государственном хозяйствовании США денежных стимулов. Хорошо известно, что на создание систем оружия новых поколений требуется 10 и более лет, и в силу этого обстоятельства сформулировать техническое задание на конечное изделие в начале его разработки можно лишь в самых общих терминах. Как решить трудную задачу, чтобы многомиллиардные затраты дали нужный результат? Как в таких условиях «простимулировать» компанию-подрядчика?

Это делается с помощью контрактов поощрительного типа «с фиксированной ценой и стимулирующим поощрением» и «с возмещением издержек производства плюс стимулирующее вознаграждение». Такие контракты воплощают новейшие достижения эконометрики, научно-технического прогресса и практики рыночного хозяйства США.

К достоинствам новой книги следует также отнести объёмный терминологический глоссарий, содержащий толкование множества специфических терминов, а также приложение, в котором приведена модель конкретного американского федерального контракта (к сожалению, она дана на английском языке).

Оценивая данную книгу в целом, необходимо подчеркнуть, что она отличается высоким научным уровнем. Фактически впервые русскоязычному читателю в структурно продуманном виде представлен сложнейший материал, освещающий практику государственного хозяйствования в США. Но, резюмируя, хотелось бы подчеркнуть, что изучение опыта государственного хозяйствования США необходимо продолжить.

Завершая рецензию, необходимо отметить высокое качество бумаги, крупный кегль с хорошим интерлиньяжем, а также обилие прекрасных графиков, без которых чтение книги в таком формате было бы очень затруднено. Большое спасибо издательству! Здесь же стоит выставить высокую оценку и «гладкости теста», что отражает работу, проделанную научными редакторами новой книги – П.С. Золотарёвым и Е.А. Роговским.

Хотелось бы также выразить надежду, что новая книга, написанная и подготовленная к печати авторитетными отечественными экономистами-международниками, военно-техническими экспертами и практиками управления отечественным оборонно-промышленным комплексом, окажется нужной в современной России.

Книга адресуется работникам органов государственного управления отечественного оборонного комплекса, внешней и внутренней политики и законодательной власти, деятелям науки и промышленности, студентам и преподавателям ВУЗов, а также всем читателям, интересующимся вопросами государственного хозяйствования в США.

**А.А. Пороховский,  
доктор экономических наук,  
профессор**