

Федеральная контрактная система как механизм государственного хозяйствования

Е.В. Долматова

Экономический факультет МГТУ, кафедра экономики

Аннотация. В статье исследуется механизм федеральной контрактной системы США. Опыт государственного хозяйствования США представляет значительный интерес для России, т.к. федеральный государственный заказ, являющийся аналогом федеральной контрактной системы, начинает широко использоваться в нашей стране. В статье уделено внимание появлению и развитию федеральной контрактной системы в Америке. Также отражены перспективы использования федерального государственного заказа в России.

Abstract. The paper considers the mechanism of the USA Federal Contract System. The experience of state management is of great interest for Russia as the Federal State Order (which is an analogue of Federal Contract System) has been put into practice in our country. The attention has been also paid to establishing and developing of the Federal Contract System in the USA. The possibilities of using the Federal State Order in Russia have been shown as well.

1. Введение

Государственное хозяйствование предполагает активное участие государства в экономике, в т.ч. при добыче и распределении природных ресурсов; при производстве и реализации продукции; при насыщении внутреннего рынка страны товарами и услугами отечественного производства. Важной характерной чертой государственного хозяйствования является доля государственных расходов. В большинстве стран рост доли государственных расходов тесно связан с социальной ориентацией расходов бюджета. В России расходы на государственный сектор, социальные программы, национальные проекты за последние годы увеличились, что подтверждает наличие государственного хозяйствования в стране. Если в США государственное хозяйствование – это постоянно модифицируемая функция государства, опирающаяся на такие механизмы как федеральный бюджет, федеральная контрактная система (ФКС) и федеральная налоговая система, то в России государственное хозяйствование также должно основываться на подобных механизмах. Федеральный государственный заказ (ФГЗ), применяемый в России, хотя и является аналогом ФКС, но пока еще не занимает столь значимое место в экономике страны как контрактная система. Существуют различные точки зрения на использование федерального государственного заказа в России. С одной стороны, ФГЗ рассматривается как элемент планового централизованного хозяйствования, и его применение трактуется как возврат к командной экономике. С другой стороны, ФГЗ признается единственным возможным механизмом реализации национальных проектов. Задача, поставленная Президентом перед Правительством по развитию социальной сферы с одновременным повышением эффективности использования бюджетных средств, требует использования этого современного механизма государственного хозяйствования. Опыт США показывает, что установление взаимосвязей между государством и частным бизнесом на основе ФКС способствует развитию государственного рынка и экономики в целом. Анализ зарубежного опыта позволяет предусмотреть проблемы, которые могут возникнуть при реализации механизма ФГЗ в России, и предотвратить их.

2. Появление и развитие федеральной контрактной системы в США

В США поставка товаров и услуг для обеспечения государственных нужд впервые была осуществлена в XVIII в. Именно в этот период появляются хозяйственные соглашения, с помощью которых государство реализует программы, финансируемые за счет бюджетных средств. Государство периодически оказывается в ситуации, когда необходимые для реализации программы могут быть профинансированы только им самим. Это наблюдается в периоды войн, стихийных бедствий, волнений среди населения, когда риск неполучения вложенных средств достаточно велик. Частный бизнес отказывается от совместного финансирования государственных проектов в условиях нестабильной экономики. Поэтому Дж. Вашингтон вместе с Конгрессом пришел к решению использовать хозяйственные соглашения, названные контракт-заказами для обеспечения армии всем необходимым. Их сущность заключалась в оформлении соглашений между государством в лице ответственных за

снабжение и поставщиками продовольствия и предметов первой необходимости. Контракт гарантировал поставки и их оплату и был своеобразным страховым обеспечением сделки.

Необходимость использования контракт-заказов вызвала потребность в установлении законодательных основ по их применению. К началу XIX в. законодательная база по контрактной системе была сформирована. Она включала закон, регламентирующий приобретение военных товаров и услуг от частных производителей (1795 г.), и закон, запрещающий государственным служащим получать какое-либо вознаграждение за участие или выполнение контракта (1808 г.). Как видим, уже в начале XIX в. государственные служащие могли лоббировать интересы определенных групп за соответствующее вознаграждение, что должно было пресекаться жесткими условиями нормативных актов.

Министерство финансов аккумулировало все руководящие функции по заказам со стороны государства и контролировало их исполнение. Именно это не устраивало как военное министерство, так и поставщиков. Военное министерство стало требовать передачи хозяйственных функций ему, мотивируя тем, что должный контроль выполнения контрактов и их финансирования отсутствует. Уже в начале XIX в. полномочия по руководству заказами были переданы военным.

Развитие системы контрактов осуществляется одновременно с развитием капитализма в США. К середине XIX в. роль частного сектора возросла, и в 1861 г. Конгресс принял закон, обязывающий федеральные органы при размещении заказов среди частного сектора использовать принцип "открытых торгов". Методика открытых торгов предполагала свободный доступ различных фирм к участию в конкурсе на получение заказа. Таким образом, открытые торги способствовали развитию конкуренции среди поставщиков, что вызывало сокращение цен контрактов. Появляется понятие "фиксированная цена", которая может устанавливаться как по соглашению сторон, так и в одностороннем порядке государством. Эти условия стали обязательными в системе контрактов.

Количество контрактов растет, и затраты государства на рассмотрение предложений и выбор поставщиков также увеличиваются. Поэтому в 1894 г. создается Управление по государственным заказам, которое проводит экономическую оценку всех рассматриваемых и заключаемых контрактов. К началу XX в. количество контрактов становится столь значительным, что возникает необходимость планирования поставок и снабжения. В 1908 г. в Управлении создается комитет, состоящий из 23 руководителей различных федеральных органов, который стал разрабатывать "План генеральных поставок и снабжения". В 1909 г. Управление по государственным заказам упраздняется и взамен ему Т. Рузвельт утверждает Комитет по генеральным поставкам и снабжению, а в 1910 г. проведение торгов, выбор подрядчиков, размещение контрактов вновь концентрируются в Министерстве финансов США. Такие преобразования связаны с поиском оптимальной структуры управления, способной контролировать проведение торгов и их исполнение.

Правительство заменяет открытые торги закрытыми, что подразумевает проведение переговоров заказчиков с потенциальными подрядчиками. В качестве подрядчиков все чаще выступают корпорации, т.к. предприятия вынуждены были укрупняться и координировать свои усилия для получения наиболее выгодных контрактов в результате конкурентной борьбы. Подрядчики выдвинули требования по замене фиксированных цен контрактов на либеральные, которые рассчитывались с учетом возмещения издержек плюс прибыль. Этот механизм ценообразования дает возможность получения доходов по контрактам в больших размерах, но кроме этого появляются манипуляции с ценами со стороны подрядчиков. Поэтому в 1917 г. Конгресс был вынужден ввести "Закон о сверхприбылях" для регулирования уровня доходов корпораций. Но уже с 1920 г. торги вновь проводятся в открытой форме, что позволяет устранять распространившуюся к тому времени коррупцию среди чиновников.

После гражданской войны поставки для нужд казны разделились на два вида: гражданские и военные. Регулированием заказов на гражданские цели стал заниматься Генеральный комитет по поставкам и снабжению, а заказами для военных нужд – Министерство обороны и Министерство военно-морского флота. В период 30-х гг. в США появляется ряд проблем, вызванных кризисным состоянием экономики. Заказы на военные и гражданские цели позволяли увеличивать занятость в районах с повышенной безработицей, что снижало социальную напряженность среди населения. Начиная с 1929 г. заказы стали передаваться для выполнения в штаты, наиболее пострадавшие от экономического кризиса, что выравнивало их положение по сравнению с другими. После завершения кризиса было выявлено, что контрактная система стала основным инструментом преодоления социальных проблем.

Законодательство по контрактам продолжало совершенствоваться: в 1933 г. был принят закон "таможенного протекционизма", а в 1934 г. – "Закон Винсона-Треммеля", ограничивающий нормы прибыли по контрактам. Это позволило Соединенным Штатам сформировать прочную материально-техническую базу в промышленности к началу второй Мировой войны.

Во время войны был проведен возврат к системе закрытых торгов, но заказчикам запрещалось оплачивать поставки, которые содержали норму прибыли выше нормативной (ограниченной законом). С 1941 г. впервые были введены прямое авансирование заказов и анализ издержек производства корпораций-подрядчиков. Появились и были зафиксированы документально условия прекращения федерального заказа, экономическая ответственность государства-заказчика и корпорации-подрядчика и принципы пересмотра первоначальной цены федерального контракта. Для урегулирования взаимоотношений и экономических споров между государством и подрядчиком в 1944 г. был введен Закон "О претензиях по контрактам".

Система контрактных отношений все шире проникала во все сферы деятельности и распространилась на малый бизнес. В 1940 г. было создано Управление по делам малого бизнеса, которое в 1942 г. стало составной частью Управления военным производством Белого дома. В задачи Управления входило размещение военных заказов среди небольших предприятий, что давало возможность малому бизнесу не только устоять в конкуренции с крупными фирмами, но и получать преимущества.

Г. Трумэн, сменивший Рузвельта на посту президента страны, являлся сторонником невмешательства государства в экономику, поэтому к началу 1950-х гг. государственная собственность в большей части была передана частному бизнесу (до 90 %). Экономические условия становятся иными, но ФКС продолжает успешно применяться. Послевоенный период сопровождается новым понятием "холодная война". Отношения между странами – бывшими союзниками в борьбе с фашизмом становятся напряженными. Отсутствие взаимопонимания между руководителями СССР и США вызывает взаимное недоверие и рост государственных расходов на военные нужды. Поэтому рост заказов на товары и услуги в этот период в США основан не только на научно-техническом прогрессе, но и на милитаризации, сопровождающей "холодную войну". Затраты на военные нужды с 1950 по 1960 гг. выросли в 3,2 раза.

Противостояние двух великих держав вызывает соперничество по космической программе, достижениям в области использования атомной энергии, научным программам. К началу 1960-х гг. были созданы три ведомства: Комиссия по атомной энергии (КАЭ), Национальная администрация по авиации и космическому пространству (НАСА), Национальный научный фонд (ННФ). Механизм ФКС и основанные на нем методы государственного хозяйствования вновь способствует успешной реализации государственной стратегии развития экономики США.

Начиная с 60-х гг. правительство стало планировать равномерное развитие регионов, выполняющих заказы казны, контролировать потоки импорта, регулировать цены и заработную плату по отраслям промышленности, выполняющим государственные заказы на основе федеральных контрактов.

В 70-х гг. при помощи ФКС стали осуществляться такие мероприятия как контроль охраны окружающей среды и предупреждение ее загрязнения.

3. Федеральная контрактная система на современном этапе развития экономики США

Развитие ФКС привело к тому, что к 90-м гг. прошлого столетия в США окончательно сложился государственный сектор, включающий отрасли хозяйства, успешное функционирование которых связано с финансированием за счет государственной казны, а производимые ими товары и услуги составляют большую часть государственного рынка товаров и услуг, а значит – государственного потребления. Наиболее важными для государства определены такие отрасли как: военно-промышленный комплекс (ВПК), аграрно-промышленный комплекс (АПК), топливно-энергетический комплекс (ТЭК), социальная сфера (образование, здравоохранение, наука, культура), охрана и сохранение природных ресурсов. Именно эти отрасли стали основными объектами государственного регулирования. В результате использования контрактной системы было выявлено, что государственные расходы на нужды государственного потребления не только стимулируют общегосударственный платежеспособный спрос, но и служат генератором последующих расходов частного сектора.

В настоящее время ФКС используется в области разработки и создания новой военной и гражданской техники и технологий, проведении программ НИОКР. Т.е. контрактные отношения становятся основным инструментом государства при формировании необходимой структуры экономики. Впоследствии в США был создан Государственный научно-технический комплекс (ГНТК), функциями которого стали внедрение новой техники, передача технологий, широкое использование патентов и лицензий на изобретения в общественном воспроизводстве. Высокие технологии и научные достижения вызывают ускоренный рост тех секторов экономики, где они внедряются, что очень важно для современной экономики.

Дальнейшее развитие контрактной системы в стране привело к появлению региональных управлений по контрактам на территории 12 регионов США, таким образом, федеральный центр

посредством распределения контрактов между предприятиями влиял на пропорциональное развитие регионов. Государство нуждается в продукции и услугах корпораций, но, обеспечивая финансирование заказов, вводит удобное для себя условие в заключаемые контракты – одностороннее право прекращения контракта по решению ведомства-заказчика.

Законодательно определено, что право выдавать заказы предоставлено Конгрессу и Президенту США. Фактически эти хозяйственные функции на основе действующих государственных актов делегируются федеральным министерствам и ведомствам. По американским законам о государственном хозяйствовании, эти правительственные организации не являются юридическими лицами, а лишь выступают от имени правительства, заключая контракты с корпорациями-поставщиками.

Основными действующими лицами в области организации государственных закупок являются:

- Конгресс США (издает законы, управляющие процессом закупок);
- Главное контрольно-финансовое управление (следит за организацией работы ведомств по закупкам, а также рассматривает протесты по поводу выдачи контрактов);

- Управление по федеральным закупкам, входящее в состав Административно-бюджетного управления при президенте США (обеспечивает функционирование всей системы закупок). Глава управления вместе с первыми лицами Министерства обороны, управления общих служб и НАСА, входит в состав Совета по организации федеральных закупок, занимающийся разработкой и контролем выполнения свода федеральных закупок. Совет подразделяется на два ведомства: Совет по гражданским закупкам и Совет по военным закупкам;

- Государственные общеэкономические ведомства, такие как: Министерство труда, Управление малого бизнеса и Агентство по охране окружающей среды (могут вносить дополнения и давать разъяснения по действующим положениям свода федеральных закупок, относящихся к их компетенции).

Глава государственного ведомства делегирует право государственного заказчика старшему должностному лицу ведомства, ответственному за закупки. Тот, в свою очередь, передает это право федеральным служащим, ведающим направлением закупок. Непосредственно осуществляют процесс размещения государственных заказов и руководят им контрактные чиновники, имеющие лицензию.

В ведомствах имеются отделы претензий по контрактам и внутренняя инспекция по проверке организации процесса закупок, оформления и выдачи контрактов. В контрактном процессе участвует большое число специалистов. Анализ контрактной системы выявил, что столь разветвленная система, напрямую подчиненная высшему государственному руководству страны, обеспечивает достаточно надежную защиту от коррупции в государственном хозяйствовании.

Процесс управления государственными заказами в США представлен на рис. 1 (Федорович и др., 2002).

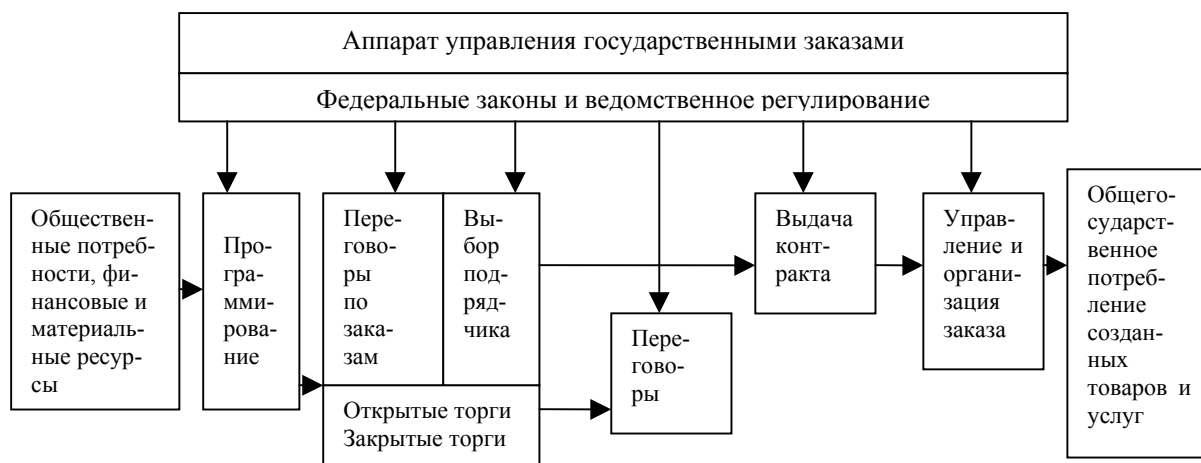


Рис. 1. Процесс управления государственными заказами на товары и услуги в США

Федеральная контрактная система используется при поставке для государственных нужд до 90 % всего перечня товаров, работ и услуг, ежегодно производимых американской экономикой. Система становится своеобразным рычагом экономического роста, т.к. способствует увеличению объемов производства и расширению национального рынка товаров и услуг. К началу XXI в. федеральный бюджет США достиг 2 трлн. долл. и через ФКС реализуется до трети совокупных средств казны. Средства бюджета перераспределяются по отраслям и служат источником их развития.

Можно констатировать, что в настоящее время США, концентрируя в своих руках финансовые, человеческие, материальные и технические ресурсы бюджета, именно через ФКС осуществляют свои функции хозяйственного управления и регулирования национальной экономики.

4. Заключение

Изучив опыт США по внедрению и развитию ФКС, следует отметить, что в результате в стране сформировался отлаженный механизм государственных торгов, появились разветвленная структура управления контрактами и конкуренция корпораций-подрядчиков за федеральный контракт. Правительству США удалось успешно реализовать обеспечение государственных потребностей через федеральную контрактную систему. В качестве основных факторов, гарантирующих реализацию потребностей государства, можно выделить следующие:

- государственно-правовое регулирование рынка и его участников;
- высокая степень гласности и государственного контроля на всех этапах выполнения заказа казны: от объявления о торгах до поставки товара (работ, услуг) по контракту;
- гарантированная доходность федеральных контрактов для корпорации-подрядчика.

Именно эти факторы в России недостаточно развиты, что влияет на состояние контрактных взаимоотношений государства и бизнеса. Даже принятие Федерального Закона № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" – основного документа, регулирующего контрактные отношения в России, не устранило всех существующих проблем в сфере контрактов. Конечно, российская система федеральных контрактов существует непродолжительное время (с 1992 г.), не имеет четкой государственной экономико-правовой регламентации хозяйственной деятельности исполнителей заказов, но перспективы у нее имеются. Использование контрактной системы способствует более эффективной экономической, научно-технической и промышленной интеграции России в мировое хозяйство. Поэтому российская экономика должна использовать ФЗ как инструмент развития государственного хозяйствования и государственного рынка товаров и услуг. В настоящее время препятствий для широкого внедрения контрактной системы нет, что создает возможность ее активной реализации.

В результате анализа ФКС США выявлено, что формирование организационной структуры управления государственным рынком при выделении на территории страны нескольких административных центров способствует регулированию социально-экономического положения районов. Такой опыт следует использовать и в России, т.к. размещение федерального заказа в дотационном регионе позволит улучшить его финансовое состояние и устранить многие проблемы местного уровня без привлечения дотационных средств федерального бюджета.

Значимыми недостатками в использовании ФЗ в России являются отсутствие опыта государственного хозяйствования и оппортунистическое поведение государственных представителей, управляющих федеральными заказами и осуществляющих государственный контроль деятельности поставщиков товаров (работ, услуг) для государственных нужд. Частичное устранение этих недостатков учтено в новом законе "О размещении заказов...". В качестве одного из способов размещения заказа ст. 10 ФЗ-94 предусматривает проведение торгов в форме аукциона в электронной форме, что делает систему заказов более открытой и позволяет искоренять коррупцию при их размещении. Опыт государственного хозяйствования чиновники приобретут в ближайшие годы, т.к. госзаказ наиболее перспективен при развитии партнерских отношений государства и бизнеса.

Опыт США, подтвержденный опытом западноевропейских стран, дает основание утверждать, что формирование федеральной контрактной системы и государственного рынка товаров и услуг приводит к рационализации государственного хозяйствования и оптимизации затрат федерального бюджета в условиях жесткой экономии государственных средств. В современной российской экономике федеральный заказ все шире охватывает социальную сферу и проникает в разные отрасли. Недалек тот день, когда и рыбная отрасль станет для государства приоритетным направлением экономики. В результате развития ФЗ в России реально осуществляется принцип рыночного хозяйства и конкуренции предприятий-подрядчиков – "деньги казны – на лучший товар за минимальную цену" (*Федеральная...*, 2002).

Литература

- Федеральная контрактная система и НТП в США. Экономика и управление в зарубежных странах (по материалам иностранной печати). М., ВИНТИ, Информационный бюллетень, № 7, с.15, 2002.
- Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П.** США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования. М., Наука, 926 с., 2002.