



**РУБВАЛЬТЕР Дмитрий Александрович** – доктор экономических наук, советник директора Московского центра технологической модернизации образования «ТемоЦентр» (107076, Россия, г. Москва, 1-й Зборовский пер., 3; dmitry.rubvalter@yandex.ru)

## О ВКЛАДЕ НАУКИ В РЕАЛИЗАЦИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы становления в России федеральной контрактной системы – важнейшего механизма управления современной экономики. Автор характеризует основные этапы этого процесса, приводит авторскую классификационную таблицу. Одновременно проводится анализ вклада профессора В.А. Федоровича в становление ФКС, прежде всего ее нормативно-законодательных основ; рассматриваются принятые законы, характеризующие формирование ФКС. Большое внимание уделяется анализу американской системы ФКС как наиболее продвинутой в этой области.

**Ключевые слова:** федеральная контрактная система (ФКС), государственные нужды, государственный заказ, федеральный контракт, закупки, товары, услуги, НИОКР, оборонно-промышленный комплекс

В наибольшей степени отражает влияние научных публикаций на принятие государственных решений разработка и совершенствование федеральной контрактной системы: процесс, продолжающийся в России, по сути, с конца 1970-х гг. до настоящего времени, который будет продолжаться еще длительное время.

Как известно, основными механизмами государственного регулирования и программирования развития экономики, науки и техники и решения социальных проблем общества в США и странах ЕС 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 странах ЕС осуществляет свои главные экономические функции и государственную предпринимательскую деятельность – государственное хозяйствование.

В литературе разработаны модельные процедурные схемы реализации следующих блоков федеральной контрактной системы:

- 1) планирование государственных заказов с учетом необходимости решения приоритетных социально-экономических проблем;
- 2) размещение государственных заказов с выбором его способа в зависимости от объекта государственного заказа и его особенностей. Большое внимание должно уделяться оценке квалификации участников торгов;
- 3) заключение государственного контракта. Данный блок регламентирует выбор конкретного типа контрактов;
- 4) управление государственным контрактом;
- 5) завершение государственного контракта.

Федеральная контрактная система уже более 100 лет разрабатывается и совершенствуется в США и, наряду с бюджетной и налоговой системой, является основополагающим механизмом в системе управления экономикой. Большое значение придается ей и в странах Евросоюза.

Для федеральной контрактной системы характерны следующие особенности.

1. Наличие непосредственного государственного хозяйствования или государственной предпринимательской деятельности, регулируемой в правовом порядке, осуществляемой не только предприятиями, находящимися в госсекторе, но и непосредственно государственными министерствами и ведомствами (организация государственных закупок, стратегический маркетинг потребно-

стей в государственных услугах, стратегический контроллинг, взятие 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).

2. Регулирование государственного потребления и функционирования федеральной контрактной системы особым разделом права – федеральным контрактным правом.

3. Сложная и детально прописанная организация государственного рынка, наличие на нем четкой специализации и кооперирования производственных процессов, государственного планирования, программирования и контроля.

4. Жесткая конкурентная борьба за федеральные контракты на государственном рынке в связи с его масштабностью, предсказуемостью, гарантированностью и выгодностью.

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 среди корпораций-поставщиков, 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 по механизму ценообразования (взаиморасчетов) контракты. Причем в рамках всей федеральной контрактной системы США с ее предельно развитой типологией контрактов 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, является инструментом залога в коммерческих банках США, а Центральный банк США – Федеральная резервная система – 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.

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

Из сформулированных выше условий видно, что процесс формирования такой системы – сложный и длительный, но он позволяет обеспечить необходи-



мые условия для цивилизованного государственного управления. В то же время процессы формирования ФКС в России наилучшим образом характеризуют вклад науки в ее разработку Это, прежде всего труды, В.А. Федоровича (1924–2013) и его учеников [Федорович 1979; Федорович, Патрон, Заварухин 2010; Федорович, Муравник, Бочкарев 2013; Рубвальтер 2000; 2010]. При этом следует отметить, что В.А. Федорович и его ученики не только писали научные труды, но и активно выступали в поддержку разработки системы, используя различные каналы в администрации Президента, в правительстве, Государственной думе, Военно-промышленной комиссии, ведущих политических партиях.

Процесс поддержки системы то разгорался, то угасал. И только где-то к 2008–2010 гг. он стал необратимым.

С этой точки зрения полезно рассмотреть генезис формирования этой системы, отраженный в табл. 1.

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. Поворотным пунктом в процессе формирования основ федеральной контрактной системы в России можно считать указ Президента РФ № 305 от 8 апреля 1997 г. «О

Таблица 1

### Основные этапы формирования ФКС

Годы	Наименование событий	Результаты
1979	Публикация книги В.А. Федоровича «Американский капитализм и государственное хозяйствование: Федеральная контрактная система: эволюция, проблемы, противоречия»	Ознакомление широкой научной общественности и специалистов-управленцев с ФКС США
1990	В Программе «500 дней» впервые появляется раздел «Государственная контрактная система» (автор Е.Г. Ясин), предназначенный для решения проблем переходного периода. ГКС создается на базе органов Госснаба, Минторга и Агроснаба	Первое практическое упоминание в документах о ФКС (ГКС)
1995	Постановление Правительства № 360 «О государственной поддержке развития науки и научно-технических разработок»	В постановлении предписывается начать работы по формированию федеральной контрактной системы в сфере исследований и разработок
1996–1997	Эксперимент в ГКНТ России по введению конкурсов в рамках ФКС	Отработан механизм конкурсов на прорывные научно-технические разработки
1997	Указ Президента РФ № 305 от 08.04.1997 «О мерах по борьбе с коррупцией и сокращении бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»	В соответствии с указом должен был начаться практический переход к внедрению ФКС, в т.ч. на НИОКР и технически сложные инновационные товары
1998	Концепция реформирования российской науки на 1998–2000 гг.	В Концепции заложено положение о переходе на ФКС в области прикладных НИОКР

Годы	Наименование событий	Результаты
1998	По заказу Управления государственной научно-технической политики Миннауки России были подготовлены Методические рекомендации по порядку размещения заказов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ прикладного характера для государственных нужд путем проведения торгов (конкурса) и иных способов закупки и порядке заключения государственных контрактов	Достоинством Методических рекомендаций является их комплексность и последовательность, определяющая удобство их практического применения
1998	Проведен первый в России конкурс по формированию государственных нужд	Экспериментально проверен механизм формирования государственных нужд «снизу» (через представителей науки и промышленности)
2005	Принятие Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	Закон упорядочил процедуру размещения заказов и стандартизировал ее. По сути, это хороший закон для стандартных товаров. В то же время он не учитывал специфику НИОКР и технически сложных товаров – в качестве основного механизма размещения заказов, вопреки мировой практике, выбран аукцион. В недостаточной степени учитывалась квалификация разработчиков
2013	Принятие Федерального закона от 05.07.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	Разработка и принятие данного закона представляет собой существенный шаг вперед в деле построения современной федеральной контрактной системы. Он достаточно сбалансирован и охватывает основные процессы, связанные с разработкой федерального контракта, включая процесс планирования госзакупок, реализации федерального контракта и его исполнения. В то же время в нем не приведены механизмы и приоритеты формирования федеральных и муниципальных нужд, слабо прописаны вопросы учета особенностей отдельных товарных групп. Закон также весьма громоздок и нуждается в серьезном редактировании

первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (далее – Указ № 305), которым была введена практика обязательности конкурсных закупок товаров, работ, услуг и НИОКР для государственных нужд. Указ был призван не только решить экономическими методами злобо-



дневную для нашей страны проблему коррупции, но и поставить 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 государственной хозяйственной власти — от закупок для нужд федеральной казны до расходования средств на эти цели 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. Лишь в особых случаях федеральные законы о государственном хозяйствовании США регламентируют процесс размещения контрактов на приобретение товаров или услуг для местных органов власти. Однако единство хозяйственных принципов: конкуренция подрядчиков, торги (гласность), параметры заказа, цена, сроки поставки и т.д. — все это имеет общий 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 отражают лишь частично федеральное, но главным образом местное законодательство. В Указе № 305 введено обобщенное и расширительное толкование государственных нужд, понимаемых 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.

Нужно сказать, что Указ № 305 имел огромное экономическое значение как инструмент оптимизации, экономии и прямого сокращения государственных затрат при размещении заказов федеральной казны на всех уровнях хозяйствования, формируя общую организационную концепцию проведения конкурсных конкурентных торгов на поставки главным образом стандартных товаров для хозяйственных нужд государственных органов всех уровней управления. Он 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 контрактную систему — без соответствующей подготовки и этапности. И уже совсем скоро волна энтузиазма по внедрению контрактной системы стихла, и развертывание конкурсной системы перешло в неспешный эволюционный ритм. Несмотря на свою своевременность и перспективность, Указ № 305 и утвержденное им Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд (далее — Положение) не смогли решить существующих проблем и учесть все нюансы, возникающие при размещении государственных заказов, вследствие чего требовалось дальнейшее совершенствование законодательной базы, регламентирующей их размещение. Наиболее продвинутым в плане внедрения элементов ФКС в середине 1990-х гг. являлся Государственный комитет по науке и технологиям, а впоследствии — Министерство науки и технологий РФ. В 1996 г. в ГКНТ проводился эксперимент по отработке элементов

конкурсной системы. С принятием Указа № 305 развернулась работа по подготовке методических документов, отражающих специфику сферы исследований и разработок.

Далее последовал Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ). Однако, вопреки ожиданиям, его принятие не решило большинства накопившихся проблем и противоречий. Закон проигрывал Указу № 305 по наиболее существенным компонентам.

Закон был ориентирован преимущественным образом на экономию бюджетных средств в их примитивном бухгалтерском представлении. Из этого концептуального недостатка вытекало и большинство процессуальных недостатков закона, в частности отсутствие учета особенностей отдельных групп товаров, работ, услуг при размещении государственных заказов. Закон устанавливал одинаковые правила и процедуры размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг массового производства, для которых существует функционирующий рынок, и размещения заказов на выполнение работ и оказание услуг, для которых функционирующий рынок отсутствует, разработку, производство и поставку сложной техники или технических систем, выполнение НИОКР.

Серьезный концептуальный недостаток Закона № 94-ФЗ проявлялся и в отступлении от общепризнанной в развитых странах концепции государственных закупок, согласно которой эталоном, основным способом организации государственных закупок служит проведение открытого конкурса, а все другие способы – разрешенные по разумным причинам отступления от эталона. В действующем российском законодательстве основной способ формально отсутствовал, а по сути таковым признавался аукцион.

Закон не предусматривал проведение двухэтапного конкурса, доказавшего во всем мире свою эффективность при размещении заказов на сложную продукцию и НИОКР, когда конкурсная документация в силу объективных причин не может быть достаточно конкретной. Основная особенность сложных товаров, услуг, работ, включая НИОКР, которую необходимо учитывать при размещении заказов и которая должна найти отражение в контракте, состоит в вероятностном характере получения конечного результата с заранее заданными характеристиками. При этом необходимо и взаимовыгодное решение вопроса о распределении между государством и исполнителем прав на объекты интеллектуальной собственности (ОИС), полученные в процессе реализации заказа.

Теоретически существовали несколько вариантов решения рассмотренных проблем с целью продвижения в деле создания ФКС.

Кардинальным решением могла бы стать подготовка кодекса хозяйственного регулирования, в котором нашли бы отражение особенности выделенных групп товаров и услуг, как это принято, например, в США, где кодекс хозяйственного регулирования, наряду с бюджетным и налоговым кодексом, определяет экономическую жизнь. Второй вариант может предусматривать выделение специального раздела, предусматривающего учет особенностей НИОКР и технически сложных товаров. На наш взгляд, второй вариант является предпочтительным, т.к. он позволяет оптимизировать процедуры размещения государственного заказа на научно-техническую продукцию без внесения серьезных изменений в другие части закона. В то же время и он являлся бы определенным паллиативом, ибо не устранял основные противоречия федерального законодательства в области государственных закупок. Дело в том, что Гражданский кодекс, на который опирается федеральное законода-



тельство в области госзакупок, рассчитан на взаимодействие двух равноправных субъектов, а не на взаимодействие государства-суверена и поставщика продукции для государственных нужд, которые должны регулироваться специальными законодательными актами.

Так, например, в США правовую основу ФКС составляют 2 фундаментальных законодательных блока – Кодекс федерального регулирования и федеральное контрактное право. Кодекс федерального регулирования рассматривает планирование, размещение и контроль за выполнением государственных заказов как одну из важнейших и сложнейших экономических функций государства. Федеральное контрактное право представляет собой целостный блок законов, регламентирующих заключение на территории США любых контрактов, включая контракты на выполнение заказов для государственных нужд.

Кодекс федерального регулирования содержит специальный раздел «Регулирование государственных заказов», состоящий из 8 томов и детально регламентирующий процедуры планирования, размещения, управления ходом реализации и контроля за качеством исполнения государственных заказов.

Однако было принято другое решение. 5 июля 2013 г. был принят ФЗ № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Он, безусловно, представляет собой определенное продвижение вперед в деле формирования основ ФКС. Он достаточно сбалансирован, охватывает основные процессы, связанные с разработкой федерального контракта, включая процесс планирования госзакупок, реализации федерального контракта и его исполнения. В него введен специальный раздел, связанный с двухэтапным конкурсом. В то же время в нем не приведены механизмы и приоритеты формирования федеральных и муниципальных нужд, слабо прописаны вопросы учета особенностей отдельных товарных групп. В результате правительство вынуждено дополнительно принимать постановления об учете особенностей отдельных товарных групп, в частности НИОКР, в ФЦП. Закон также весьма громоздок и нуждается в серьезном редактировании.

Можно констатировать, что в России сформированы основы федеральной контрактной системы. Однако до настоящего времени остаются практически не проработанными механизмы управления федеральным контрактом, эффективного финансирования и кредитования поставок, в т.ч. за счет частного капитала, стимулирования поставщиков и потребителей, ценообразования и др.

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

Можно с полным основанием считать, что постепенное развертывание федеральной контрактной системы обеспечит единство финансово-экономической, научно-технической, инновационной и промышленной политики государства, а также будет способствовать более эффективной экономической, научно-тех-

нической и промышленной интеграции России в мировое хозяйство. В то же время не следует забывать и о вкладе профессора В.А. Федоровича в становление этой системы.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке  
Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ).  
Проект 17-02-00078.*

### Список литературы

Рубвальтер Д.А. 2000. Нужна ли России Федеральная контрактная система. — *Исследование НГ-ПОЛИТЭКОНОМ*. № 17. 5 дек. С. 7.

Рубвальтер Д.А. 2010. О разработке Федеральной контрактной системы Российской Федерации. — *Власть*. № 4. С. 4-13.

Федорович В.А. 1979. *Американский капитализм и государственное хозяйство: Федеральная контрактная система: эволюция, проблемы, противоречия*. М.: Наука. 487 с.

Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. 2010. *США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования*. М.: Наука. 1054 с.

Федорович В.А., Муравник В.Б., Бочкарев О.И. 2013. *США. Военная экономика*. М.: Международные отношения. 616 с.

RUBVALTER Dmitriy Aleksandrovich, Dr.Sci. (Econ.), Adviser to the Director of the Moscow Center for Technological Modernization of Education (TemoCentre) (3, 1st Zborovskiy Lane, Moscow, Russia, 107076; dmitry.rubvalter@yandex.ru)

## ON THE CONTRIBUTION OF SCIENCE TO THE IMPLEMENTATION OF ECONOMIC POLICY

**Abstract.** The article deals with the issues of the deployment of the Federal Contracting System in the Russian Federation as the major public management tool in the contemporary economy. The author identifies and considers the key stages of the process of the deployment the Federal Contracting System in Russia. The contribution of professor V.A. Fedorovich to spur of the Federal Contracting System and corresponding legislation deployment is considered. The key public acts that are in the heart of the Russian federal contracting legislation are examined. The author also focuses on the United States Federal Contracting System, which is considered to be the most mature and comprehensive federal procurement evidence.

**Keywords:** Federal Contracting System (FCS), public needs, government acquisition, federal contract, procurement, goods, services, R&D, military-industrial complex

---