

США И ОБОРОНА: ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ

Государственное хозяйствование промышленно развитых стран Запада – сложный динамический процесс. Масштабы государственной собственности и формы государственного регулирования общественного воспроизводства отличаются от страны к стране. Они являются результатом исторической эволюции капитализма в этих государствах. Но их главная стратегическая доктрина – обеспечение единства и унии государства, капитала и наемного труда. Причем общепризнанно, что государство выступает главным гарантом социальной, экономической и национальной безопасности. Основой этой многогранной государственной деятельности служит мощная и предельно развитая государственная экономико-правовая база, воплощающая «консенсус» – единство общественного сознания.

Военно-промышленный комплекс, как утверждают его архитекторы, – особая сфера государственного хозяйствования США. Он всегда должен быть финансово и экономически обеспечен, а его специальная продукция, очень важная для обеспечения интересов национальной безопасности американского государства, должна иметь твердый гарантированный рынок сбыта.

Как и военная стратегия главной страны капитализма, военно-государственное хозяйствование США складывалось столетиями и прошло длительную эволюцию. Как же происходило становление военной экономики США?

Сразу после образования американского государства в 1776 г. правительство организовало производство оружия и боеприпасов на собственных – государственных – арсеналах. Однако через некоторое время изготовление оружия и боеприпасов было передано частным фирмам, а государственные арсеналы их только хранили. До войны Севера и Юга (1861–1865) государство объявляло о своих потребностях, а частные корпорации-подрядчики подавали свои предложения в запечатанных конвертах. Претендент, объявивший самую низкую цену, получал контракт, фиксирующий его обязательство поставить требуемое оружие именно по этой цене. Такой метод приобретения простых товаров назывался «по формальному объявлению».

Диалектика развития технического и военно-технического прогресса такова, что орудия и инструменты противоборства всегда опережали своим появлением предметы и средства труда. Следует подчеркнуть, федеральный контракт США впервые появился еще в XVII в. и по мере эволюции государства и роста государственных расходов, стал инструментом обеспечения безопасности, стабилизации экономики и роста жизненного уровня населения.

Военно-государственное хозяйствование и военно-политическая стратегия главной страны капитализма складывались на протяжении XVIII–XX вв. на фоне острой политической борьбы различных элементов американского капитализма за доступ к государственной казне. Изменялись формы и размеры договоров, которые государство заключало с частными фирмами. От сделанного в 1771 г. Конгрессом заказа государства на строительство первого дредноута «Констительюшн», который был оформлен контрактом, поместившимся всего на трех стра-

ницах, до наших дней – гигантская дистанция. Сегодня объем подобных военных заказов достигает размеров печатного тома, стоимость подготовки и оформления которого подчас превышает 1 млн. долл.

О «контрактной экономике» и «контрактном государстве» многие авторитетные экономисты США начали говорить еще в 1970–1980-е гг. Так, кумир западной политической экономии, профессор Дж.К. Гэлбрейт, указывал на особенность модели американского капитализма, заключающуюся в тесной связи многочисленных производителей миллионами контрактов, являющихся важной основой всего национального хозяйства¹.

В 1990-е гг. во многих государственных документах Конгресса, помимо термина «новая экономика», в политическом лексиконе начали использоваться также термины «контрактное сообщество» (*contract community*) и «контрактная индустрия» (*contract industry*)².

1. ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

«Чистая», негосударственная, рыночная экономика – это никогда не существовавшая абстрактная конструкция, иллюзорная модель. И в XVIII, и в XXI в. перед американским обществом стоят задачи обеспечения безопасности (прежде всего военной), решение которых по Конституции всегда берет на себя именно государство. Удовлетворение государственных потребностей (государственных нужд) осуществляется через посредство государственных заказов.

По мере расширения и усложнения функций американского государства нарастали и запросы федеральной казны США – от обеспечения рудиментарных потребностей государственного гражданского и военного потребления в эпоху свободного рыночного хозяйства в XVIII в. до гигантской массы товаров, услуг, строительных объектов и систем вооружения, а также НИОКР и социальных программ, заказываемых современным американским государством, которое является эпицентром мировой экономики, лидером мирового научно-технического прогресса.

За прошедшие 200 лет, по общепризнанному мнению американского «контрактного сообщества», на формирование и развитие в США Федерального контрактного механизма существенно повлияли следующие законы (табл. 1.1)³.

Современный механизм государственного хозяйствования США окончательно сложился со второй половины 1950-х гг. Основу этого механизма составляла так называемая «триада»:

- федеральная налоговая система;
- федеральный бюджет и программирование его расходной части;
- федеральная контрактная система.

Общенациональное кредитно-денежное обращение осуществляет Федеральная резервная система (далее ФРС, иначе Центральный банк), которая юридически в США имеет статус не государственной, а частной организации.

Эта «триада» инструментов и сегодня является главной опорой механизма государственного хозяйствования, т.е. воплощения в жизнь всех целей государства в экономике или в общественно-социальной жизни страны.

¹ Galbraith J.K. The New Industrial State. – Boston, 1973. P. 46.

² Worthington M.M., Goldman L. Contracting with the Federal Government. Contracting Community. – N.Y., 1998. P. 41–42.

³ <http://www.wingovcon.com/regulations.htm>.

Пакет законов, повлиявших на развитие механизма контрактов

	Наименование закона / год	Основной результат его применения
1	«Закон о поставщике для государственных нужд» 1795 (« <i>Purveyor of Public Affairs Act</i> »)	Разрешил государству (правительству) покупать товары и материалы, необходимые для выполнения его функций
2	«Закон об ассигнованиях на различные гражданские нужды» 1861 (« <i>Civil Sundry Appropriations Act</i> »)	Распространил на государственные заказы принцип «приобретения по объявлению» (этот принцип действовал последующие 86 лет)
3	«Антимонопольный закон Шермана» 1890 (« <i>Sherman Antitrust Act</i> »)	Защитил от большого бизнеса малые компании и их сотрудников
4	«Закон о восьмичасовом рабочем дне» 1892 (« <i>Eight-Hour Work Law</i> »)	Установил восьмичасовой рабочий день
5	Закон «Дэвиса-Бэкона» 1931 (« <i>The Davis-Bacon Act</i> »)	Установил минимальную заработную плату для преобладающего на местном уровне размера оплаты труда в строительстве
6	Закон «Покупай американское» 1933 (« <i>Buy American Act</i> »)	Потребовал от Правительства приобретать только американские товары
7	«Закон Вэлша-Хили о государственных контрактах» 1936 (« <i>Walsh-Healey Public Contracts Act</i> »)	Потребовал от поставщика доказательства того, что он является либо производителем товара, либо его сертифицированным дилером. (Попытка исключить из контрактной индустрии посредников – брокеров. В 1994 г. закон был изменен.)
8	«Закон о снабжении вооруженных сил» 1947 (« <i>Armed Services Procurement Act</i> »)	Подтвердил, что предпочтительным методом организации снабжения ВС являются конкурсные торги; утвердил «Свод правил государственного регулирования заказов для вооруженных сил США» (ASPR), который стал основой для FAR
9	«Закон о малом бизнесе» 1953 (« <i>Small Business Act</i> »)	Учредил в федеральном правительстве США Администрацию по малому бизнесу
10	«Закон об использовании на переговорах только правдивой информации» 1962 (« <i>Truth in Negotiation Act</i> » – TINA)	Потребовал от главных подрядчиков и от субподрядчиков, участвующих в контрактах стоимостью свыше 500 тыс. долл., подтверждать свои данные об издержках
11	«Поправка к Закону о малом бизнесе» 1978 г. (« <i>Amendment to the Small Business Act</i> » – P.L. 95–507)	Ввел в федеральные контракты стоимостью свыше 500 тыс. долл. обязательную статью с планом субподрядов для малого бизнеса
12	«Закон об упрощении федеральных заказов» 1994 (« <i>Federal Acquisition Streamlining Act</i> » – FASA)	Закон революционный по своему влиянию на организацию государственного хозяйствования. Он отменил или существенно изменил более 225 действовавших ранее положений и радикально ускорил контрактный процесс в соответствии с требованиями XXI в. Закон упростил и трансформировал процесс федеральных заказов, сократил груз бумажного документооборота и способствовал внедрению электронной торговли

	Наименование закона / год	Основной результат его применения
13	«Закон Клингера–Коэна о реформе федеральных заказов» 1996 (« <i>Federal Acquisition Reform Act</i> » – FARA)	Закон корректировал прежнее законодательство и перестроил управление всей федеральной контрактной системой США, создавая условия для полного внедрения FASA – 1994

Федеральная налоговая система США служит главным инструментом поступления доходов в государственную казну, Федеральный бюджет является инструментом аккумуляции и распределения государственных доходов с целью удовлетворения различных общественных нужд. Федеральная контрактная система США служит главным инструментом реализации финансовых, материальных и нематериальных средств казны, направляемых на удовлетворение общественных потребностей, обеспечение всех форм государственных нужд.

Финансово-денежной основой функционирования контрактного механизма являются федеральный бюджет США, а также иные финансовые материальные и нематериальные ресурсы федерального государства, правительств штатов и местных властей. В США Конституция предоставляет Президенту особое право расходовать средства федерального бюджета на оборону и научно-технический прогресс в рамках его главной прерогативы – защиты Конституции и национальной безопасности.

Объем заказываемых американским государством товаров и услуг соизмеряется с расходной частью федерального бюджета, точнее, с его статьями, предназначенными на приобретение вооружений, товаров, услуг, проведение программ НИОКР и социальные цели, а равно и со средствами бюджетов штатов и местных органов власти, также ежегодно привлекаемых для использования на аналогичные цели. Однако, сопоставляя масштабы государственных заказов с расходной частью федеральных бюджетов, следует не упускать из вида, с одной стороны, устойчиво дефицитный характер государственного бюджета США и, соответственно, постоянно нарастающий объем государственного долга, а с другой стороны, постоянно нарастающий объем задолженности корпораций-подрядчиков по банковским кредитам.

О государственном бюджете США

О масштабах экономической роли Федеральной контрактной системы США можно судить на основе данных о государственных расходах США, а также о системе государственного бюджета и наполняющих его налогах. Эти системы давно служат главными экономико-правовыми инструментами государственного регулирования, программирования и планирования экономики страны, которые используются Конгрессом и федеральным правительством для предупреждения кризисных явлений в экономике.

Государственные расходы, равно как и доходы, активно используются для стимулирования экономики и ускорения научно-технического прогресса, наращивания военного потенциала страны. Однако для предотвращения такого серьезного кризиса, как последний кризис 2007–2009 гг., имевшихся в США на рубеже XXI в. бюджетного и налогового инструментов оказалось явно недостаточно.

Государственная бюджетная система США построена на трехступенчатой основе и включает бюджеты федерального правительства, штатов и местных органов власти. Основная роль в финансовой системе США принадлежит бюд-

жетному механизму федерального правительства, именно сюда направляются наиболее крупные и стабильные налоги (на долю федерального бюджета приходится примерно 70% всех доходов и расходов государства).

По закону проект федерального бюджета на очередной финансовый год (он начинается 1 октября текущего года) разрабатывает Административно-бюджетное управление Белого дома совместно с федеральными министерствами и ведомствами. Его функции существенно расширил Указ президента Дж. Буша-мл. (2003 г.), который обязал это управление не только планировать бюджет, но и жестко контролировать его исполнение всеми ведомствами, министерствами и агентствами, составляющими федеральное правительство США.

Ежегодно в начале календарного года президент США представляет в Конгресс объемный документ «Бюджетный запрос президента США» на очередной финансовый год, в котором содержатся обоснование представлений администрации в отношении суммы федеральных доходов, расходов (дефицита), накопившегося государственного долга и его соотношения с ВВП страны (в некоторой исторической перспективе), а также многие иные экономические характеристики формирования и распределения федеральных государственных средств. В качестве примера ниже приведены ключевые сводные данные из бюджетного запроса президента США Дж. Буша-мл. на 2008-й финансовый год (табл. 1.2).

В Конгрессе представленный администрацией президента проект федерального бюджета детально обсуждается в многочисленных комиссиях и комитетах и подлежит утверждению до начала очередного финансового года (т.е. до начала сентября предшествующего календарного года). Особое внимание Конгресс уделяет эффективности расходования государственных средств, а также обоснованности ключевых показателей главного финансово-экономического документа страны.

Как видно из таблицы, администрация Дж. Буша-мл. никакого надвигающегося финансово-экономического кризиса отнюдь не предвидела. Однако кризис все же случился, и о его масштабах убедительно свидетельствует сопоставление данных табл. 1.2 и 1.3.

Очевидно, что наиболее значимым для федерального правительства всегда был и остается вопрос о резком изменении расходов федерального бюджета. Так, в 2009 г. из-за кризиса доходов у государства стало существенно меньше, а расходов существенно больше – в этом году расходы федерального бюджета США были резко увеличены сразу более чем на 400 млрд. долл. Притом, что доходы государственного бюджета в том же году сократились почти на 400 млрд. долл.

Само по себе сокращение доходов государственного бюджета США в прошлом уже имело место, так, например, в 2001–2003 гг. доходы госказны тоже сокращались, однако в этот период масштабы годового сокращения не превышали 140 млрд. долл.

Таблица 1.2

**Бюджетный запрос президента США на 2008-й финансовый год
(млрд. долл.)**

Годы	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Бюджет (всего)							
Доходы	2407	2540	2662	2798	2955	3104	3307
Расходы	2655	2784	2902	2985	3049	3157	3246
Дефицит – Профицит +	–248	–244	–239	–187	–94	–54	+61

Таблица 1.2 (продолжение)

Годы	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ВВП	13 061	13 761	14 515	15 306	16 112	16 938	17 786
Долг казначейства	8426	8982	9550	10 114	10 614	11 092	11 465
Отношение долг / ВВП	64,5%	65,3%	65,8%	66,1%	65,9%	65,5%	64,5%
Бюджет (всего) % к ВВП							
Доходы	18,4	18,5	18,3	18,3	18,3	18,3	18,6
Расходы	20,3	20,2	20,0	19,5	18,9	18,6	18,3
Дефицит – Профицит +	-1,9	-1,8	-1,6	-1,2	-0,6	-0,3	+0,3

* Этот бюджетный запрос администрации был подготовлен в начале 2007 г., т.е. примерно за полгода до начала в США финансово-экономического кризиса.

Источник: Бюджетный запрос президента США за соответствующие годы.

Сокращение расходов американского правительства актуально и в настоящее время из-за продолжающихся в экономике кризисных проявлений, непосредственно связанных с колоссальным дефицитом федерального бюджета. По решению Конгресса США в 2012 г. государственные расходы будут уменьшены примерно на 40 млрд. долл.

Сопоставление данных таблиц 1.2, 1.3 и 1.4 показывает, что помимо упомянутой выше «триады» современное государственное хозяйство США в существенной степени опирается на механизм государственных заимствований в целом и наращивания государственного долга в частности.

В апреле 2011 г. Президент США в своем бюджетном обращении к Конгрессу «пообещал» сократить бюджетный дефицит на 4 трлн. долл. (в течение последующих 12 лет).

Так, в ходе кризиса, т.е. с сентября 2007 г. по март 2010 г., Конгресс США шесть раз повышал лимит государственного долга – с 9 трлн. долл. (точнее, с 8965 млрд.) до 14,3 трлн. долл., подняв его почти на 60%¹. В американскую экономику было вброшено более 5,3 трлн. так называемых «новых денег», которым не соответствовали какие бы то ни было налоговые поступления. Формально эти деньги были взяты в долг у «будущих поколений» американцев, фактически же эти деньги были просто «напечатаны» (эмитированы казной). Содержание и особенности функционирования подобного механизма заимствования требуют специального анализа, который, очевидно, выходит за рамки настоящей работы. Напомним, в данной работе мы рассматриваем ту часть государственного хозяйствования, которая связана с ФКС США, а не с использованием государственной казны для предоставления субсидий частным банкам с целью выкупа выданных ими безнадежных кредитов.

¹ Historical Tables. Budget of the U.S. Government, FY 2012. Table 7.3. P. 144.

Государственное регулирование и бюджетная политика США

Программные элементы	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г. оценка
ВВП, млрд. долл.*	518,9	1012,7	2724,2	5734,5	9821,0	12445,7	13224,9	13891,8	14394,1	14097,5	14508,2	15079,6
Расходы федерального бюджета (млрд. долл. в текущих ценах)	92,2	195,6	590,9	1253,0	1789,0	2472,0	2655,1	2728,7	2982,5	3517,7	3456,2	3818,8
Расходы федерального бюджета в % к ВВП	17,8	19,3	21,7	21,9	18,2	19,9	20,1	19,6	20,7	25,0	23,8	25,3
Дефицит федерального бюджета (-), профицит (+), (млрд. долл.)	+0,3	-2,8	-73,8	-221,0	+236,2	-318,3	-248,2	-160,7	-458,6	-1412,7	-1293,5	-1645,1
Структура расходов федерального бюджета по направлениям												
Расходы на национальную оборону (всего)	48,1	81,7	134,0	299,3	294,4	495,3	521,8	551,3	616,1	661,0	693,6	768,2**
Расходы на человеческие ресурсы (всего)	26,2	75,3	313,4	619,3	1115,5	1586,0	1671,9	1758,4	1895,6	2155,8	2385,7	2509,5
В том числе:												
образование, подготовка, социальные услуги	1,0	8,6	31,8	37,2	53,8	97,6	118,5	91,7	91,3	79,7	127,7	115,1
здравоохранение	0,8	5,9	23,2	57,7	154,5	250,5	252,7	266,4	280,6	334,3	369,1	387,6
«Медикер»	-	6,2	32,1	98,1	197,1	298,6	329,9	375,4	390,8	430,1	451,6	494,3
поддержание доходов	7,4	15,7	86,6	148,7	251,7	345,8	352,5	366,0	431,3	533,2	622,2	622,7
социальное страхование	11,6	30,3	118,5	248,6	409,4	523,3	548,5	586,2	617,0	683,0	706,7	748,4
выплаты и услуги ветеранам	5,4	8,7	21,2	29,0	47,0	70,1	69,8	72,8	84,7	95,4	108,4	141,4
Расходы на ресурсы	8,0	15,6	66,0	126,0	84,9	130,1	164,7	133,8	161,9	443,8	88,8	214,6
В том числе:												
энергетика	0,5	1,0	10,2	3,3	-0,7	0,4	0,8	-0,9	0,6	4,7	11,6	27,9
природные ресурсы и окружающая среда	1,6	3,1	13,9	17,1	25,0	28,0	33,0	31,7	31,8	35,6	43,7	49,0
коммерческий и жилищный кредиты	1,6	2,1	9,4	67,6	3,2	7,6	6,2	0,5	27,9	291,5	-82,3	17,4
транспорт	4,1	7,0	21,3	29,5	46,9	67,9	70,2	72,9	77,6	84,3	92,0	94,5
местное и региональное развитие	0,2	2,4	11,3	8,5	10,6	26,36	54,52	29,6	24,0	27,6	23,8	25,7
выплаты и проценты по государственному долгу	6,9	14,4	52,5	184,3	222,9	184,0	226,6	237,1	252,8	186,9	196,2	206,7

Таблица 1.3 (продолжение)

Программные элементы	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г. оценка
Прочие расходы (всего)	7,8	17,3	45,0	60,6	113,8	141,7	138,2	130,3	142,4	162,8	174,1	209,5
В том числе:												
международные отношения	3,0	4,3	12,7	13,8	17,2	34,6	29,5	28,5	28,9	37,5	45,2	55,2
наука, технология, космические исследования	0,6	1,5	3,8	14,4	18,6	23,6	23,6	25,5	27,7	29,4	31,0	33,4
сельское хозяйство	2,6	5,2	8,8	11,8	36,5	26,6	26,0	17,7	18,4	22,2	21,4	25,1
обеспечение законности и правопорядка	0,4	1,0	1,7	10,2	28,5	40,0	41,0	41,2	47,1	51,5	53,4	60,7
расходы административного аппарата	1,2	2,3	13,0	10,5	13,0	17,0	18,2	17,4	20,3	22,0	23,0	32,1
нераспределенные компенсирующие поступления	-4,8	-8,6	19,9	36,6	-42,6	-65,2	-68,2	-82,2	-86,2	-92,6	-82,1	-89,7
Государственные расходы	135,8	298,3	853,5	1862,2	2830,5	3860,0	4118,5	4289,5	4664,9	5144,0	5078,4	-
В том числе:												
федеральное правительство	92,2	195,6	590,9	1253,0	1789,0	2472,0	2655,1	2728,7	2982,5	3517,7	3456,2	-
правительства штатов и местные администрации	43,6	102,7	262,6	609,2	1041,5	1388,1	1463,4	1560,8	1682,4	1626,3	1622,2	-
поступления в федеральный бюджет (всего млрд. долл.)	92,5	192,8	517,1	1032,0	2025,2	2153,6	2406,9	2568,0	2524,0	2105,0	2162,7	2173,7
В том числе:												
налог на индивидуальные доходы	40,7	90,4	244,1	466,9	1004,5	927,2	1043,9	1163,5	1145,7	915,3	898,5	956,0
налог на доходы корпораций	21,5	32,8	64,6	93,5	207,3	278,3	353,9	370,2	304,3	138,2	191,4	198,4
налоги и взносы по социальному страхованию	14,7	44,4	157,8	380,0	652,9	794,1	837,8	869,6	900,2	890,9	864,8	806,8
акцизы	11,7	15,7	24,3	35,3	68,9	73,1	74,0	65,1	67,3	62,5	66,9	74,1
Прочие поступления	3,9	9,5	26,3	56,2	91,7	80,9	97,3	99,6	106,4	98,1	141,0	138,4
Валовой федеральный долг, млрд. долл.** (% к ВВП соответствующего года)	290,5 (56,0)	380,9 (37,6)	909,0 (33,4)	3206,3 (55,9)	5628,7 (57,3)	7905,3 (63,5)	8451,3 (63,9)	8950,7 (64,4)	9986,1 (69,4)	11875,9 (84,2)	13525,8 (93,2)	15476,2 (102,6)

* Здесь и далее приводятся величины в текущих ценах.

** Из-за продолжающегося в США финансового кризиса в 2012 г. ожидается сокращение военных расходов.

Источники: Historical Tables, Budget of the U.S. Government, FY 2012, Table 1.1. P. 21–23; Table 2.1. P. 24–25; Table 3.1. P. 49–55; Historical Tables, Budget of the U.S. Government, FY 2012, Table 7.1. P. 140–141; Table 15.1. P. 342–343;

Economic Report of the President, 1999. – Wash., 1999. P. 330, 364–365, 419–421, 444; The Economic and Budget Outlook: FY 2000–2009, Appendix F, Table F-1.

**Фактические показатели федерального бюджета США
(млрд. долл.)***

Годы	2006	2007	2008	2009	2010	2011 оценка
Бюджет (всего)						
Доходы	2407	2568	2524	2105	2163	2174
Расходы	2655	2729	2983	3518	3456	3819
Дефицит	-248	-161	-459	-1413	-1293	-1645
ВВП	13 224,9	13 891,8	14 394,1	14 097,5	14 508,2	15 079,6
Государственный долг на конец финансового года**	8420,3	8921,3	9959,8	11 853,1	13 510,8	15 459,2

* Historical Tables. Budget of the U.S. Government, FY 2012. Table 1.4. P. 29.

** Historical Tables. Budget of the U.S. Government, FY 2012. Table 7.3. P. 144.

В качестве иллюстрации возьмем данные о бюджетной политике США за последние полвека (с 1960 по 2011 гг.). Как видно, соотношение основных показателей бюджетной политики США за последние 50 лет существенно менялось. О чем свидетельствуют статьи поступлений и расходов федерального бюджета (табл. 1.3. и 1.4). Прежде всего, следует обратить внимание на изменение соотношения государственных расходов к ВВП страны. В 1990, 2000 и 2010 гг. государственные расходы (в текущих ценах) только по федеральному бюджету составили соответственно 1253,0 млрд.; 1789,0 млрд. и 3456,2 млрд. долл. (т.е. за последние 10 лет почти удвоились), что соответствовало 21,9, 18,29 и 23,8% ВВП США. Причем в 2009 г., а также в прогнозе на 2011 г. доля расходов госказны достигала и превосходила четверть всего валового внутреннего продукта страны. Иначе говоря, по каналам государственного хозяйствования распределялось более 25% всего произведенного валового продукта, что свидетельствует о беспрецедентно высоком уровне участия государства в современной рыночной американской экономике (за исключением 1940-х гг.).

* * *

США – федеральное государство, его Конституция четко разграничивает функции государственной власти между федеральным правительством и правительствами штатов. Особое суверенное хозяйственное право на налогообложение, по Конституции США, предоставляется как федеральному правительству, так и правительству штатов и местных органов власти.

Три уровня государственной хозяйственной власти США воплощаются в три формально независимые системы налогообложения: федеральную налоговую систему, налоговую систему штата и налоговую систему местных органов власти.

Государственное хозяйство в США отводит штатам и местным органам власти важную роль. Их расходы направляются на финансирование программ высшего и среднего образования, дорожного строительства, социального обеспечения, охраны окружающей среды и сельского хозяйства. Но не только. Бюджеты штатов часто используются Федеральным правительством для перечисления средств по различным государственным программам компенсаций.

Как отмечалось ранее, ежегодные расходы федеральной казны в последнее десятилетие составляют около 70% государственных расходов США на всех трех уровнях государственного хозяйствования. Так, в 2010 г. доля федерального бюджета во всех государственных расходах США превысила 68%, в 2000 г. она составляла примерно 63%, в 1990 – почти 68%, в 1980 г. – более 69% (табл. 1.4). Соответственно, остальная доля государственных затрат, примерно 30%, реализуется через бюджеты штатов и местных органов власти. В 2000-х гг. нефедеральные расходы впервые превысили в текущих ценах один трлн. долл.; в 2010 г. они составили более 1,6 трлн. долл. Суммарно все государственные расходы США в 2009 г. превысили 5 трлн. долл.

Сумма государственных расходов США превосходит 5 трлн. долл.

В свое время президент США У. Клинтон, представляя Конгрессу США развернутый сводный бюджет федерального правительства на 1994 финансовый год, четко нарисовал перспективу экономического роста Америки и ее «больных проблем». Он прямо утверждал: «В моем предыдущем обращении к Конгрессу США и американскому народу «Мое видение перемен для Америки» я очертил основные элементы плана, он составляет основу этого бюджета. План содержит три ключевых элемента: экономические стимулы для создания сегодня новых рабочих мест; основу для долгосрочного экономического роста и направление долгосрочных государственных капиталовложений для повышения производительности труда рабочих и предпринимателей Америки».

Предупреждая очевидные возражения со стороны своих критиков – сторонников ограничения государственных расходов, президент прямо указывал: «План содержит сбалансированные и взвешенные меры по сокращению бюджетного дефицита, препятствующего частным капиталовложениям, для создания рабочих мест и повышения жизненного уровня». И далее, выдвигая новую экономическую доктрину, он настоятельно подчеркивал: «План вытекает из требований народа Америки о переменных и моего видения того, какой может быть Америка, встань мы на путь экономической стратегии капиталовложений в человека и поставь человека в этой стратегии на первое место!». «Достижение этих перемен, – откровенно признавал президент, – увы, нелегкое дело, но цена нашей бездеятельности – гораздо дороже. Чтобы дети наших детей не оказались первым худшим поколением после их родителей, мы должны возродить американскую мечту!».

Обращаясь к Конгрессу и американскому народу, Клинтон далее уверенно заявил: «Этот бюджет включает детальные элементы плана для каждого министерства, агентства или ведомства федерального правительства; он содержит ассигнования, а также другие всеобъемлющие данные и информацию для Конгресса. Их назначение: поставить план на твердые рельсы реализации». Завершая обращение, он подчеркнул: «Законодательное воплощение этих предложений бюджета приведет мое видение перемен Америки, которое пронизывает весь план, в яркое видение более процветающей Америки – это будет большой шаг на пути к реальности»¹.

Будем объективны: реализация этой долгосрочной программы в 1992–2000 гг. проходила в предельно благоприятных исторических и экономических условиях стабильного развития без циклических перепадов рыночной экономики, кризисов и подъемов. Более того, в немалой мере этой стабилизации американской экономики в 1990-х гг. способствовали слом политического устройства в СССР и экономические реформы в России с середины 1990-х гг. Все это привело к оттоку

¹ The Budget of the United States Government. – Wash., 1993.

из России в США гигантских финансовых ресурсов, осевших в финансовых институтах этой страны, что и стало основой определенной стабилизации внутреннего денежного обращения, а впоследствии – прямого обогащения американской финансово-промышленной олигархии.

Федеральная контрактная система – основа государственного хозяйствования

Федеральные контракты – заказы государства как на системы вооружений, военной и специальной техники (ВВСТ), так и на программы образования, здравоохранения, сохранения природных и трудовых ресурсов, благосостояние нации стали политическими реалиями Америки XXI в. В первом десятилетии XXI в. потребности федерального правительства составляют по стоимости многие сотни миллиардов долл., а по количеству номенклатурных позиций охватывают до 93% всей номенклатуры обращающихся в экономике США товаров и услуг.

Формирование и движение этого гигантского потока товаров и услуг, создаваемых по заказам федеральной казны США, обеспечивает особый экономико-правовой механизм – федеральный контракт. Иначе говоря, имеющее особый статус соглашение (договор) между государством-заказчиком и частным капиталом – исполнителем федеральных контрактов.

С начала XX в. контрактный механизм оформился в Федеральную контрактную систему (ФКС) и стал основой всей хозяйственной деятельности американского государства.

Исторически контрактный механизм служил в первую очередь удовлетворению оборонных нужд американского государства, т.е. созданию товаров военного назначения и систем вооружения. Причем им пользовались еще в XIX в. Можно сказать, что оборонный заказ государства, в силу его стратегического значения, и сегодня занимает особое место, регламентирующее все стороны и обязательства государства-заказчика и корпораций-подрядчиков.

Расширение масштабов и форм государственных нужд объективно предопределило и обусловило усложнение формы и содержания контрактов, которые для их удовлетворения федеральное правительство США заключает с различными категориями корпораций-подрядчиков. Количество таких работающих по государственному заказу корпораций-подрядчиков и субподрядчиков составляет сотни тысяч. Взятые в совокупности, они всегда составляли очень значительную – неотъемлемую – часть капиталистической экономики США. Иначе говоря, связанная с американским государством «контрактная индустрия» стала важнейшей частью «контрактного сообщества» экономики США. Соответственно, рынок государственных заказов стал необходимой составной частью капиталистической экономики. А оборонная промышленность США за годы ее эволюции после Второй мировой войны стала крупнейшей в мире. Сегодня она производит все типы известного в мире оружия и военно-технических систем – от боевых ножей до ядерного оружия.

Десятилетиями государственное хозяйствование в США, особенно в годы военных действий и «холодной войны», строилось на принципе «перенесения основного риска на плечи корпораций-подрядчиков». Вступление в XXI в. характеризуется переходом государственного хозяйствования США на новую стратегическую экономическую доктрину, опирающуюся на механизм управления различными типами рисков (как хозяйственных, финансовых, так и научно-технических).

В военной сфере, как следует из законодательства США, целью государственного хозяйствования и управления процессом приобретения товаров, услуг, НИОКР и систем ВВСТ в конечном счете является «не цена контракта, а обеспечение технологического превосходства (*technological excellence*) над потенциальным противником». А потому постоянное совершенствование технологического потенциала Америки как основы ее могущества способствует своевременному и точному обеспечению государства-заказчика лучшими по стоимости и качеству продуктами и услугами при сохранении и укреплении доверия общества и выполнения цели и задач общества.

В XXI в. в Своде законов, регулирующих заключение договоров с американским государством, определено, что «для обеспечения эффективной хозяйственной деятельности федеральная контрактная система должна основное внимание уделять не предупреждению рисков, а управлению ими»¹.

При этом важно иметь в виду, что для современных США вероятность серьезных военно-технических рисков со стороны любого потенциального противника практически близка к нулю, поскольку исключение каких-либо «технических сюрпризов» является основной задачей DARPA – специального агентства министерства обороны по передовым оборонным разработкам (приложение 1)².

Опыт США показывает, что в XXI в. «аппетиты государственных заказов» (в том числе, военных) стали устойчиво превышать реальный потенциал американской экономики. Так, если учесть расходы, планируемые с 2003 г. администрацией президента Буша-мл. на создание второй очереди национальной системы противоракетной обороны (НПРО-2), то стоимость этой программы, по некоторым подсчетам, в конце 2012 г. может достигнуть 850–950 млрд. долл. С одной стороны, это демонстрирует новые угрожающие масштабы и направления милитаризации США, а с другой стороны, вступает в очевидное противоречие с реальным финансово-экономическим состоянием страны. Об этом, в частности, свидетельствует принятое в начале 2011 г. решение администрации президента Б. Обамы о значительном сокращении расходов на обеспечение обороны и безопасности США.

В целом финансово-экономическое обоснование современных масштабов государственных оборонных заказов США нуждается в дополнительном тщательном исследовании, которое выходит за рамки настоящей работы. Однако отличительной особенностью рынка государственных заказов всегда являлось не столько его разнообразие и объем, сколько отсутствие у государства спекулятивных интересов получения прибыли в случае перепродажи заказанных товаров, строительных объектов, интеллектуальной собственности и прочего.

В самом деле, в контексте государственного хозяйствования в целом и Федеральной контрактной системы в частности законтрактованный заказ призван удовлетворить конкретную потребность государства в том или ином материальном или нематериальном продукте или услуге. Это означает, что с точки зрения государства-заказчика предмет контракта (объект, изделие, технология, услуга или работа) предстает в качестве предназначенного для конкретного использования «конечного продукта» (т.е. имеющего заранее определенное четкое потребительское значение). Соответственно, его поставка оплачивается государством-заказчиком и используется в государственных (общественных) целях, т.е. не для последующей перепродажи. Ведь интерес государства в отношении военно-государственного хозяйствования состоит в обеспечении военно-политического или морального преимущества над противником, соответственно, целью государ-

¹ Code of Federal Regulations, Part 1.102. Statement of Clueing Principles for the Federal Agreement is Action System.

² Defense Advance Research Program Agency (DARPA).

ственного военного контракта является обеспечение национальной безопасности и территориальной целостности страны¹.

Это важно подчеркнуть, поскольку такая трактовка лежит в основе принципиального отличия государственного контракта США от обычной коммерческой сделки, допускающей использование предмета сделки в спекулятивных целях.

Конечно, коррупционеры и инсайдеры, которые иногда занимают те или иные должности в федеральном правительстве США, зачастую придерживаются иного мнения, представляя государственные ведомства США в качестве корпораций, непосредственно заинтересованных в финансовом результате своей деятельности. Тем не менее, в соответствии с общепризнанной политэкономической точкой зрения, государственное хозяйствование США не имеет и не должно иметь традиционного для частно-капиталистического рынка коммерческого интереса².

Как отмечено в фундаментальной работе В.А. Федоровича «США: федеральная контрактная система», экономической основой заказа государства является прибыль или доход корпорации-поставщика. Федеральное законодательство гласит, что именно эта прибыль должна служить главным стимулом и мотивом корпораций-подрядчиков к выполнению государственных заказов³. Другое дело, что все федеральные ведомства призваны в максимальной степени использовать этот стимул для более эффективного и экономного выполнения заказа, т.е. для экономии средств налогоплательщиков.

Готовые товары (в том числе, иностранные бренды) могут приобретаться американским государством для последующей перепродажи, однако такая перепродажа должна быть официально санкционирована государством.

Как признают международные эксперты, крайне важно детально понимать философию и практику работы всех государственных министерств, агентств, бюро и ответственных лиц США, которые задействованы в сфере военно-государственного хозяйствования. В начале 1960-х гг. министром обороны США стал Р. Макнамара, признанный теоретик и практик науки организации и управления. Он пришел на эту государственную должность, покинув пост президента компании «Форд». С этого времени министерство обороны (МО) США проводит в жизнь опробованную в промышленном бизнесе систему планирования и программирования своих заказов, а также последовательно реализует экономическую стратегию рационального расходования финансовых и материальных средств, направляемых на заказы ВВСТ. С тех пор МО США осуществляет программу реформы военного производства. В ее рамках оно последовательно придерживается такой экономической стратегии, которая предполагает реализацию особой государственной программы размещения оборонных заказов. Вот ее основные постулаты:

– Заказывать и приобретать системы ВВСТ по наиболее низкой, но обоснованной цене.

– Повышать долю военных контрактов, заключаемых на конкурентной основе, с 30 до 45%, что могло бы обеспечить экономией 25 центов с каждого доллара, расходуемого МО США на финансирование своих заказов.

– Сокращать масштабы применения контрактов типа «возмещение издержек производства корпорации-подрядчика плюс фиксированное вознаграждение» (контрактов CPFF, см. далее).

– Увеличивать использование контрактов типа «возмещение издержек производства корпорации-подрядчика плюс многократное стимулирующее поощре-

¹ Если только речь не идет об экспорте произведенного по контракту товара; см. определение «конечного продукта» (*Endproduct*) в статье FAR-52.225-1.

² Officials Not to Benefit. – Wash., 1995. P. 21–24.

³ Федорович В.А. и др. США: Федеральная контрактная система. – М.: «Наука», 2010. С. 544.

ние» (так называемых CRIF-контрактов, в том числе «многократно поощрительного» типа).

– Внедрять годовые планы заказов и обеспечения потребностей МО США.

– Сокращать количество заключаемых предварительных контрактов, так называемых «писем-контрактов» (*lettercontract*) – предварительных документов, которые могут не содержать конкретной цены заказа, указания точного количества поставляемого товара, услуги или описания работы, а только санкционируют ее начало.

– Обеспечивать участие в Государственной программе сокращения издержек производства на предприятиях промышленности, поставщиках по государственным контрактам.

– Покупать только то, в чем реально нуждается МО США.

– Усовершенствовать обоснование требований к содержанию статей контрактов.

– Устранять рекламные переплаты на госзаказы в СМИ США.

– Уменьшать материально-товарные запасы, расширить использование товаров имеющихся в наличии на коммерческом рынке.

– Уменьшать операционные расходы МО США на хозяйственную деятельность.

– Отказаться от ненужных операций (по заключению контрактов и их сопровождению).

– Консолидировать и стандартизировать хозяйственные операции по госзаказам.

– Нарращивать эффективность операций во вспомогательных подразделениях.

Эти принципы были подтверждены в 2009 г. в специальном докладе «О создании стратегической платформы заказов МО США», подготовленном мозговым центром Пентагона – Управлением военной и научно-технической политики (*Defense Science Board*). Этот доклад был посвящен проблемам создания и приобретения товаров, услуг, НИОКР и систем ВВСТ для вооруженных сил Соединенных Штатов¹.

В США общепризнано, что реализация федеральных контрактов на управление и организацию создания и приобретения, производство или строительство сложных систем, технологий или нематериального богатства (НИОКР) не является одномоментным актом (заказа), т.е. оплаты и отчуждения государством-заказчиком его особого вида товаров и услуг. Это длительный процесс экономического, административно-управленческого и правового взаимодействия двух равноправных по закону сторон: «государства и бизнеса», предусматривающего по федеральному закону (такова многолетняя практика в США) четыре последующих и тесно взаимосвязанных этапа управления контрактом:

- 1) размещение контракта (общенациональная публикация в печати – торги (тендер) – переговорный процесс – присуждение контракта);
- 2) управление реализацией контракта и его завершение, взаиморасчеты сторон;
- 3) прекращение контракта (одностороннее решение государства-заказчика по военно-политическим соображениям или дефолт (банкротство) корпорации – военного подрядчика);
- 4) процесс регулирования возможных претензий или перерасчетов по контракту.

¹ Creating DOD Strategic Acquisition Platform. Report of the Defense Science Board. April 2009. <http://www.dtic.mil/cgi.Bin/GetTRDoc?AD=ADA499566Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>.

Провал военно-промышленного заказа корпорации – военного подрядчика, будь то банкротство, невыполнение технического задания (ТЗ) по программе или по другим причинам – явление незаурядное в США.

Военные ведомства-заказчики, Конгресс и деловая община Америки, равно как и финансовые круги этой страны, стремятся всемерно оказать подобной компании активную помощь. По данным статистики Пентагона, в 1970–1980-х гг. ни одна корпорация – военный подрядчик, не выполнившая по срокам или из-за перерасхода издержек военно-технический контракт МО США, не была привлечена к административной ответственности. В качестве оправдания Конгресс США пользовался в эти годы тезисом «война все спит», а также «фактором научно-технической неопределенности» и концепцией необходимости превзойти бывший СССР в создании вооружений.

Весьма показательными новыми военно-экономическими и военно-техническими тенденциями политики США в эпоху глобализма – периода прекращения военно-политического противостояния двух противоположных социальных систем и определенной структурной перестройки военно-промышленного комплекса этой страны, что является ее коренным отличием от политической стратегии капитализма в эти годы.

США в этом отношении пошли иным путем, приняв специальную поправку к Закону «О военном бюджете Пентагона на 1993 г.», при его некотором общем сокращении. Его особый раздел назывался «Экономические последствия конверсии военно-промышленного комплекса США и укрепление военно-индустриальной базы страны» и имел сугубо военно-экономический характер.

В этой связи помимо фактического расширения материально-технической базы военно-промышленного комплекса США, укрепления организационно-административного единства и интеграции между оборонным комплексом военно-промышленными предприятиями и гражданским производством Конгресс США провел этим же Законом еще две фундаментальные поправки. Речь идет о введении классификационных понятий «критических» и «двойных технологий», имеющих особое оборонное значение в мирных условиях и создаваемых в рамках гражданских федеральных ведомств не за счет средств федерального военного бюджета, а внутренних затрат на НИОКР соответствующих гражданских федеральных ведомств США.

В то же время частичная реструктуризация военно-промышленного комплекса США в 1990-х гг., концентрация капитала и централизация военного производства, консолидация, поглощение, диверсификация и слияние ряда крупнейших корпораций – федеральных подрядчиков Пентагона – и некоторое временное ограничение их числа на деле отнюдь не означали ослабление военно-технического и военно-экономического потенциала страны. Эти меры явились особой формой их реструктуризации, что, в конечном счете, привело к резкому укреплению военно-промышленного и военно-технического потенциала США во второй половине 1990-х гг.

В этой связи особое внимание следует уделить принципам военно-хозяйственной политики США, и в частности реформированию военно-промышленного комплекса этой страны. Как известно, уже несколько раз ВПК США подвергался реструктуризации – после Первой мировой войны в 1916–1917 гг., после Второй мировой войны в 1945–1947 гг. и в 1990-х гг. после окончания «холодной войны», отказа от активного навязывания стереотипа «красной угрозы» и прекращения противостояния двух различных социальных систем.

В этом контексте осуществленная реструктуризация и адаптация ВПК США к новым геополитическим условиям последних десятилетий XX в. дает четкое представление о военно-экономической политике этой страны, ее стратегии и практике военно-государственного хозяйствования.

2. МАСШТАБЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЫНКА, «КОНТРАКТНОЙ ИНДУСТРИИ» И ВПК США

О масштабах государственного рынка США можно судить на основании данных о государственных расходах, которые за последние десять лет практически удвоились и суммарно в 2009 г. превысили 5 трлн. долл. (из них ежегодные расходы федеральной казны составляют около 70% от общей суммы всех государственных расходов США).

При этом в последнее время доля государственных расходов достигала или превосходила четверть всего ВВП страны, что свидетельствует о беспрецедентно высоком уровне участия государства в современной рыночной экономике (более высокая доля участия государства носила чрезвычайный характер и имела место только во время Второй мировой войны).

«Контрактная индустрия» США – особый сектор рыночной экономики

Создание и движение заказываемых, приобретаемых и используемых государством товаров и услуг обеспечивает особый сектор экономики – «контрактная индустрия». В XXI в. – эпоху перехода от «постиндустриального общества» к «информационной экономике» – государственное хозяйствование США и промышленно развитых стран Запада, иначе говоря, их «контрактная индустрия» основывается на «смешанной экономике» и включает три формы собственности: государственную; частную и смешанную.

На рубеже XX–XXI вв. (как и прежде) весьма специфическим сектором экономики США является отрасль «военной контрактной индустрии», которая в настоящее время постепенно вытесняет прежнее узкое традиционное понятие «Военно-промышленный комплекс» (ВПК), дополняя его колоссальным мобилизационным потенциалом гражданского сектора экономики.

Однако наиболее существенным отличием ВПК от «военной контрактной индустрии» является то, что первое включает, а последнее не исключает организационные и политические структуры государства, в том числе Конгресс, отвечающие за формирование, выделение и использование военного бюджета. Напротив, «военная контрактная индустрия» – это сектор экономики, прежде всего промышленности, объединяющий как частные, так и государственные корпорации, а также образовательные и бесприбыльные организации.

Вместе с тем федеральный военный контракт существенно отличается от обычных контрактов коммерческого рынка. Вполне уместен вопрос: в чем именно заключаются различия государственного военного контракта и обычной коммерческой сделки, подпадающей под юрисдикцию США, так называемого «общего права»?

Отличительной особенностью государственного рынка является не только его объем и разнообразие, но и то, что государственное хозяйствование США никогда не преследовало традиционных для капиталистического рынка коммерческих интересов. Это и определяет специфику заключаемых от имени государства сделок – контрактов, а также особенности механизма их оформления.

Федеральный контракт – это имеющее особый статус государственное экономическое соглашение (договор) между государством-заказчиком и частным капиталом, направленное на удовлетворение государственных потребностей США военного и гражданского назначения. Стороны федерального военного контракта не имеют права исправлять, преобразовывать или отменять контракты с той же легкостью, как это делают участники коммерческих сделок в обычных условиях общенационального коммерческого рынка США.

В 2001 и 2002 гг. валовой внутренний продукт (ВВП) США (в текущих ценах) составлял 10 082,2 млрд. и 10 445,6 млрд. долл.¹ соответственно, а федеральный бюджет США равнялся 1864 млрд. и 2003 млрд. долл. В эти же годы расходы федерального правительства на размещаемые через контрактный механизм долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные заказы на товары и услуги составляли 628,1 и 693,7 млрд. долл. (т.е. более одной трети от общего объема расходов федерального бюджета США – 33,7% и 34,6%).

Совокупные военные расходы США в эти годы составили 399,9 и 447,5 млрд. долл. Чистые затраты федеральной казны на создание и приобретение вооружения, товаров и услуг и проведение программ НИОКР в 2001–2003 гг. находились на уровне 3,95–4,28% ВВП, а на всех уровнях хозяйствования (федеральном, штатном и местном) – 20,1–21,8%. А общее государственное потребление всех видов товаров и услуг, производимых американской экономикой в начале XXI в., составляет 92–93%.

В последние годы произошли изменения в пропорции этих расходов государства – существенно возросли затраты регионов и штатов на хозяйственную деятельность.

Если же взять весь пакет контрактов федерального правительства США, составляющих фактически его реальный «портфель» только военно-технических и научно-технических контрактов предшествующего, текущего и будущего периодов в диапазоне 5–10 лет (средний срок реализации крупномасштабных контрактов в отраслях экономики, ТЭК, ВПК и т.д.), то общая стоимость этого государственного портфеля заказов в среднем за год составляла в 2001–2003 гг., по различным подсчетам, от 750 до 830 млрд. долл.²

С учетом же кумулятивного эффекта казенного доллара, т.е. эффекта «акселератора» и «мультипликатора» государственных расходов («втягивания» встречных расходов частного капитала на освоение портфеля заказов государства и других затрат казны), эти расходы, по подсчетам американских экономистов, возрастают в 1,5–1,8 раза.

В период 1950–1980-х гг. в управлении этим сложнейшим контрактным механизмом создания материальных и нематериальных благ, обеспечивающих все разнообразные нужды американского государства (в том числе поставки вооружений и военной техники, новейших технологий, интеллектуальной собственности, патентов на открытия и изобретения, ноу-хау и пр.), и связанным с многомиллиардными расходами федеральной казны, участвовало примерно 80–100 тыс. особых государственных служащих из 2,6–3,1 млн. человек, составляющих общую численность аппарата управления федерального правительства США.

В свою очередь, еще 0,4 млн. служащих американских корпораций были связаны с управлением контрактами непосредственно внутри корпораций-подрядчиков: они составляли аналогичный аппарат «контрактной индустрии».

В 1960–1990-е гг. в исполнение заказов государства и его подрядчиков так или иначе было вовлечено 15–16% постоянно работающего (полностью или частично) населения страны в десятках американских штатов, а подчас и других стран-членов НАТО, а также их партнеров по международной и экономической интеграции.

Сегодня своеобразный рынок государственных заказов – неотъемлемая часть общенационального коммерческого рынка США, который обслуживается круп-

¹ По статистическим данным на 2001–2002 финансовый год. Источник: Бюджетное Управление Конгресса США. Расходы федерального бюджета.

² В эту сумму ежегодно входят, по данным Конгресса США, административных и судебных органов, 5–12 млрд. долл., подлежащих возмещению по взаиморасчетам между ведомствами-заказчиками и корпорациями-подрядчиками в порядке недоплат, переоплат, недорасходов, перерасходов, претензий, разнообразных апелляционных и хозяйственных споров или дополнительного финансирования казны, ее текущих заказов в рамках закона об изменении цены контракта или изменениях параметров конечного продукта по контракту.

нейшим в мире хозяйственным механизмом, не имеющим себе равных среди других промышленно развитых стран Запада ни по объему товарооборота и номенклатуре товаров и услуг, ни по количеству и разнообразию ежедневно осуществляемых хозяйственных операций, т.е. сделок-контрактов (*transactions*).

Как наглядно свидетельствуют данные официальной статистики США, федеральные ведомства этой страны на рубеже XXI в. ежегодно размещают на государственном рынке 14–15 млн. разнообразных федеральных контрактов всех типов для обеспечения нужд государственного и военного потребления, включая содержание государственного аппарата на всех уровнях хозяйствования (федеральном, штатов и местном) и вооруженных сил США.

Официальная американская статистика показывает, что министерство обороны США сегодня крупнейший в мире заказчик и покупатель. Его собственность во всех формах от владения землей, средствами производства, зданиями, сооружениями и нематериальным богатством составляет ныне 500 млрд. долл., что превышает размеры капитала десяти крупнейших промышленных корпораций – гигантов Америки XXI в. Сегодня на долю Пентагона приходится 70% стоимости всех военных федеральных заказов.

МО США ежегодно заказывает и приобретает товаров, услуг и систем вооружений, военной и специальной техники (ВВСТ) на сотни миллиардов долларов. При этом ста крупнейшим американским корпорациям в рамках системы главных подрядчиков, а также субподрядчиков первого, второго и третьего порядка достается по стоимости более 80% всех средств, направляемых на заказы ВВСТ. Компаниям малого бизнеса остается 20%, что также составляет десятки миллиардов долл. в год.

Стоимость этих контрактов колеблется от 2 тыс. до 15–20 млрд. долл. Более того, стоимость долгосрочных контрактов-программ (продолжительностью от 1 года до 5–10 лет), связанных с созданием сложнейших космических систем и иных систем вооружения и специальной техники, достигает 100–120 млрд. долл.

С одной стороны, контракты на несколько тысяч долларов – это мелкие сделки на стандартные товары или услуги, поставляемые, например, на какую-либо удаленную военную базу, и таких контрактов может быть достаточно много. С другой стороны, контракты-программы – это экономические соглашения-гиганты, как правило, долгосрочного типа, связанные с созданием и приобретением систем вооружения, высоких технологий, разработкой долгосрочных военно-технических, аэрокосмических, ядерных и иных научно-технических программ. Это контракты-программы, как правило, типа «все в одном пакете» (*total package procurement*): от программирования идеи до конечной продукции или «долгосрочного контрактования» (*long term contracting*). В соответствии с федеральным законодательством такие федеральные контракты пронизывают весь федеральный бюджет США (закон–программа–план). Это, как правило, долгосрочные программы, финансируемые в течение 5–10 лет по программно-целевому принципу.

Так, финансирование федеральных контрактов по созданию и покупке систем ВВСТ проходит несколько этапов:

- 1) фундаментальные НИОКР: анализ и подтверждение реальности концепции ее создания;
- 2) прикладные НИОКР: создание макета системы;
- 3) разработка пилотного (опытного) образца системы;
- 4) производство малой серии новой системы;
- 5) серийное производство новой системы ВВСТ;
- 6) эксплуатация и применение новой системы.

Расходы на такие программы Конгрессом США утверждаются в строгой определенности, т.е. ежегодно подводятся итоги работ с учетом первоначально утвержденной плановой стоимости всей программы.

Такие контракты-программы («материнское молоко военно-промышленного комплекса Америки», как окрестили их либеральные органы печати – критики военно-экономической политики этой страны) на самом деле – становой хребет, т.е. основа индустриальной научно-технической и военно-технической мощи США в XXI в.

За годы «холодной войны» 1947–1990 гг. в США сформировался, а по существу, во многом заново сложился мощный ВПК. Он сегодня опирается, с одной стороны, на дифференцированную индустриальную базу американской экономики, а с другой, на всеобъемлющее государственное, т.е. федеральное, военно-экономическое законодательство. Для военной экономики США типичными являются не государственные предприятия (хотя такие предприятия активно функционируют), а частные компании, работающие по заказам Министерства обороны, НАСА, министерства энергетики (МЭ).

В период «холодной войны» к военной «контрактной индустрии» США (военному «контрактному сообществу») формально относились корпорации-подрядчики, работающие на Пентагон, НАСД и МЭ США. В 1980-х гг. их насчитывалось 280–320 тысяч. Кроме того, надо учитывать так называемую «академическую общину» – это 31–32 тыс. НИИ, КБ, ведущих элитных колледжей и университетов, а также 700 федеральных контрактных центров. Кроме того, имеются 120–200 тыс. компаний – генеральных подрядчиков и 200–220 тыс. фирм-субподрядчиков.

В 1980-х гг. во всех 50 штатах США общее число военно-промышленных предприятий со 100%-ным частным национальным капиталом составило более 6 тыс. единиц. Это вершина военной экономики и главная составляющая военно-индустриальной базы ВПК США в конце XX в.

Приводимое число военно-промышленных предприятий ни в коей мере не соответствует общему числу корпораций – военных подрядчиков федерального правительства США как юридических лиц (хозяйствующих субъектов) – «стороне по федеральному военному контракту», зарегистрированных в государственном «Реестре корпораций – государственных подрядчиков». В конце 2010 г., по сведениям газеты «Вашингтон пост», только контракты с министерством обороны США выполняли 48 096 частных корпораций – крупных, средних и мелких компаний¹.

В 1977 г. общий объем реализации товарной продукции частными корпорациями 94 отраслей промышленности США, относящихся по государственной статистике к оборонному комплексу, составил 345,5 млрд. долл. в текущих ценах. Из них 48,3 млрд. долл., или 14%, приходилось на поставки продукции федеральному Правительству (в том числе военное самолетостроение – около 7689,3 млрд. долл.; телевизионное оборудование – почти 742,8 млрд. долл.; управляемые ракеты и космические корабли – около 5849,1 млрд. долл.)². Львиная их доля падала на Пентагон – 36,9 млрд. долл., а 2,4 и 2,3 – на НАСА и КАЭ (ныне министерство энергетики). Из 48,3 млрд. федеральных поставок: 36,3 приходилось на поставки корпораций – главных подрядчиков и 11,9 – субподрядчиков и вендоров.

¹ Senate panel ban seen as double standard By Scott Hingham, Kimberly Kandy and Dan Keating Washington Post Staff Writers Sunday, 2010. December 19; A01.

² Федорович В.А. Анализ государственной контрактной системы в сфере ОПК в США и наиболее промышленно развитых стран НАТО. (Раздел 1.8. научно-аналитического доклада «Анализ и оценка рационального состава ОПК».) Федеральная служба по оборонному заказу ФГУП. 15.12.2007. – М.: «ЦНИИ ЭИСУ». С. 161–162.

В 1988 г. через ФКС военно-промышленные фирмы США получили заказов более чем на 120 млрд. долл., из них около 83 млрд., т.е. свыше 69%, пришлось на долю ста крупнейших поставщиков МО США, составляющих ядро военно-промышленного комплекса.

Судя по отчетам 104 Конгресса США, решавшего главные проблемы реструктуризации ВПК, в конце 1990-х гг. НАСА и МО США принадлежало 4200–4300 государственных казенных заводов, производящих ракетную, судостроительную и иную продукцию, но главное – мелкое стрелковое оружие, снаряды, патроны и взрывчатые вещества. Эти же заводы осуществляли также ремонт, реставрацию и замену ВВСТ и атомного вооружения. Серией решений Конгресса казенные заводы как сердцевина военной мощи Америки полностью сохранены, несмотря на многолетние попытки финансовой олигархии его приватизировать или хотя бы частично передать в руки частных собственников.

Кроме того, этот военно-государственный рынок США обслуживала банковская система (60–80 крупных банков Америки) и 250–300 тыс. «вендоров» – мелких фирм–поставщиков стандартных товаров и услуг, работающих на общенациональном коммерческом рынке США.

Из 427 выделяемых статистикой отраслей американской промышленности, по данным Пентагона, в начале 1980-х гг. военные заказы федеральной казны выполняли 28–29% отраслей промышленности, из них 75% – это были основные наукоемкие отрасли производства, 5–8% фирм из топливно-энергетического и аграрно-промышленного комплексов. Эти показатели структуры ВПК США в полной мере сохранились и в первом десятилетии XXI в.



3. РЕФОРМИРОВАНИЕ ВПК США: ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА

В США в соответствии с требованиями конституции об обеспечении национальной безопасности и территориальной целостности государственно-правовую основу создания, функционирования и реформирования ВПК (помимо прочего) составляли ряд действующих в настоящее время федеральных законов, которые были приняты еще в период «холодной войны».

Именно «холодная война» обеспечила постоянное наращивание расходов на оборону. Причем главный упор изначально был сделан на материальную основу производства товаров, услуг, систем ВВСТ и НИОКР не в государственном, а в частном секторе. Эти гигантские оборонные расходы стали основным и важнейшим фактором функционирования всей экономики США, в ряде случаев они даже повлияли на характер взаимоотношений между государством-заказчиком, с одной стороны, и частным бизнесом, с другой. С этой точки зрения важно отметить, что рынку государственных контрактов присущи специфические проблемы, с которыми частнопредпринимательский капитал обычно не сталкивается на общенациональном рынке товаров и услуг.

По мере того, как росли потребности американского государства в сфере обороны, нарастали не только размеры, но и сложность государственных заказов, касающихся как производства товаров, услуг, вооружений и НИОКР, так и характера деятельности корпорации-подрядчика, обеспечивающей выполнение этих колоссальных по своим масштабам задач. Все это порождало сложности не только в Конгрессе США, но и во всем американском бизнесе в целом. Возникла необходимость в формировании «общей юрисдикции оборонного сообщества США», иначе говоря, основных принципов государственного контрактного права.