

Современные подходы правительства США к кадровому потенциалу ВПК

Михаил АЛЕКСАНДРОВ

В результате сокращения оборонной промышленности США в 90-х годах отрасль утратила достаточно большое количество квалифицированных специалистов. В дальнейшем это негативно отразилось на кадровом потенциале американского ВПК, что, в частности, проявилось в таких вещах, как затягивание программы разработки и производства истребителя пятого поколения *F-35*, постоянные переносы сроков создания стратегического бомбардировщика *B-21*, пробуксовка разработки новой межконтинентальной баллистической ракеты наземного базирования *GBSD* и проблем с рядом других программ модернизации вооружений.

Данная проблема была осознана руководством США, что нашло отражение в американских государственных документах, касающихся обороны и национальной безопасности.

В этом плане интересно сравнить эволюцию подходов к кадровому потенциалу ВПК трёх последних американских администраций.

Так, в Стратегии национальной безопасности (СНБ) периода президентства Б. Обамы вопрос подготов-

ки кадров рассматривался в контексте обеспечения лидерства США в глобальной экономике. В СНБ, принятой в 2010 г., содержался специальный параграф «Укрепление образования и человеческого капитала». Там, в частности, говорилось:

АЛЕКСАНДРОВ Михаил Владимирович – доктор политических наук, ведущий эксперт Центра военно-политических исследований МГИМО(У) МИД России. *SPIN-код*: 4911-7330, *E-mail*: ellab@list.ru

Ключевые слова: США, ВПК, вооружённые силы, кадровая политика, наука, технология, образование.

«В глобальной экономике со значительно возросшей мобильностью и взаимозависимостью наше собственное процветание и лидерство во всё большей степени зависят от нашей способности предоставлять нашим гражданам образование, необходимое им для достижения успеха, при одновременном привлечении первоклассного человеческого капитала для нашей рабочей силы. Мы должны обеспечить укоренение самых инновационных идей в Америке, одновременно давая нашим людям навыки, необходимые им для конкуренции. Это означает, что мы должны улучшить образование на всех уровнях» [1].

В СНБ с сожалением констатировалось, что в предыдущие годы США «утратили свои позиции в сфере образования, хотя наша конкурентоспособность зависит от обучения наших детей достижению успеха в глобальной экономике, основанной на знаниях и инновациях». Задача, следовательно, состояла в том, чтобы «обеспечить полное и конкурентоспособное образование для всех американцев».

Выполнение этой задачи включало следующие мероприятия:

- поддержку высоких стандартов раннего обучения;
- реформирование государственных школ;
- расширение доступа к высшему образованию и профессиональной подготовке;
- продвижение востребованных навыков и образования для развивающихся отраслей.

В документе ставилась цель восстановить лидерство США в сфере высшего образования и стать к 2020 г. лидером в мире по количеству выпускников колледжей. Там также подчёркивалось, что «долгосрочное лидерство Америки зависит от обучения и подготовки будущих учёных и новаторов».

Особая роль при этом отводилась образованию в области *STEM*^{*}. В эти области предполагалось вкладывать больше средств. Также планировалось улучшить качество преподавания математики и естествознания, «чтобы американские студенты больше не уступали студентам из других стран». Помимо этого, СНБ предлагала «расширить возможности образования и карьерного роста в области *STEM* для недопредставленных групп, включая женщин и девочек». «Мы будем работать с партнёрами – от частного сектора и некоммерческих организаций до университетов – над продвижением образования и карьерного роста в науке и технологиях», – подчёркивалось в документе [1].

Анализ положений СНБ 2010 г. позволяет сделать вывод, что в ней отражено усиливающееся понимание американского руководства о некоторых неблагоприятных тенденциях в области кадрового потенциала национальной экономики. Правда, без конкретной привязки к ВПК, т. е. правительство США уже чувствовало нарастающую экономическую конкуренцию со стороны Китая и других растущих экономик,

¹ National Security Strategy. The White House. Washington, May 2010. P. 29.

* Science, Technology, Engineering and Mathematics – наука, техника, инженерное дело, математика.

но пока не осознавало критической важности этой проблемы для обороноспособности страны.

Вторая СНБ принималась администрацией Обамы в условиях, когда США уже почувствовали ограниченность своих военных ресурсов.

Кампании в Афганистане и Ираке чрезмерно затянулись, а каких-то внятных результатов так и не дали. Россия между тем присоединила Крым и вошла в Сирию, предотвратив свержение правительства Б. Асада. Иран существенно нарастил свой военный потенциал. Китай продолжал последовательно наращивать свои военно-морские силы, одновременно укрепляя периметр обороны в Южно-Китайском море. Между тем галопирующий государственный долг США требовал сокращения государственных расходов, в том числе и военных.

Данная ситуация нашла отражение в новой версии СНБ. Там уже говорилось о кадровом потенциале в оборонной сфере как факторе, позволяющем осуществить сокращение вооружённых сил без ущерба для обороноспособности страны. Примечательно, что в документе делался акцент на необходимость «использовать уроки прошлых периодов сокращений вооружённых сил», т. е. была прямая отсылка к опыту реформы оборонной промышленности 90-х годов. В документе говорилось: «Хотя наши вооружённые силы будут меньше, они должны оставаться доминирующими во всех сферах». Там также ставилась цель «провести важные реформы, чтобы создать разностороннюю и гибкую

силу, готовую к более разнообразному набору непредвиденных обстоятельств» [2, р. 8].

Важнейшая роль в этой работе отводилась развитию кадрового потенциала ВПК.

«Мы будем сохранять нашу научно-техническую базу, чтобы иметь преимущество в возможностях, необходимых для победы над любым противником. Прежде всего, мы позаботимся о наших людях. Мы будем нанимать и удерживать лучшие таланты, развивая лидеров, приверженных этическим и профессиональным навыкам военного дела. Мы будем чтить наше святое доверие к ветеранам, семьям и сообществам, которые их поддерживают, чтобы те, кто служил, имели льготы, образование и возможности, которые они заработали», – отмечалось в документе [2, р. 8].

Вместе с тем задача развития кадрового потенциала в общенациональном масштабе также не снималась.

В СНБ содержался специальный параграф – «Лидировать в науке, технике и инновациях». Там проводилась чёткая взаимосвязь между развитием кадрового потенциала в гражданской и военной сфере. «Научные открытия и технологические инновации наделяют американское лидерство конкурентным преимуществом, которое обеспечивает наше военное преимущество, способствует развитию нашей экономики и улучшает условия жизни людей», – подчёркивалось в тексте [2, р. 16].

Как видим, здесь пока американское технологическое превосходство в военной области не ставилось под сомнение.

² National Security Strategy. The White House. Washington, February 2015.

Тем не менее в документе делался акцент на необходимость серьёзных федеральных инвестиций в кадровый потенциал, включая фундаментальные и прикладные исследования. Вновь подчёркивалась важная роль образования, особенно в области естественных наук, технологий, инженерии и математики (*STEM*), чтобы готовить завтрашних первооткрывателей, изобретателей, предпринимателей и высококвалифицированную рабочую силу». Подтверждалась приверженность «подготовке и оплате учителей *STEM*», «широкополосному подключению и высокотехнологичным образовательным инструментам для школ», программам «для девочек и недостаточно представленных меньшинств», а также «поддержке инноваций в обучении *STEM*» и «инклюзивности в высшем образовании».

Новым моментом, берущим пример с военно-промышленной политики 90-х годов, стал тезис об открытии государственных лабораторий «для большего числа коммерческих партнёрств, одновременно используя исследования и разработки в частном секторе, включая широкий спектр стартапов и фирм, находящихся на переднем крае инновационной экономики Америки» [2].

Ещё больший акцент на кадровый потенциал был сделан в СНБ 2017 г., принятой после прихода в Белый дом администрации Д. Трампа.

В этом документе содержался целый раздел – «Лидировать в исследованиях, технологиях, изобретениях и инновациях». Там говорилось о том,

что США «должны продолжать привлекать незаурядных и смелых новаторов и изобретателей». «Мы будем поощрять учёных в госструктурах, академических кругах и частном секторе, добиваться успехов во всём спектре открытий, от постепенных улучшений до революционных достижений», – подчёркивалось в новой СНБ. В документе также отмечалось, что США будут «улучшать образование в области *STEM*, привлекать передовых технических специалистов и инвестировать в исследования и разработки на ранних этапах» [3, р. 20].

В развитие этого положения в документе указывалось: «Правительство США должно улучшить наше сотрудничество с промышленностью и академическими кругами и наш набор технических талантов. Мы устраним препятствия на пути к полному использованию талантов в федеральных агентствах и увеличим стимулы для найма и удержания федеральных сотрудников *STEM*. Инициативы будут включать быстрый приём на работу, быстрое рассмотрение разрешений на допуск к секретности и предложение конкурентоспособных зарплат. Мы должны облегчить возможности для перетока учёных, инженеров и технологов на государственную службу и из неё» [3, р. 20–21].

Отличительной особенностью данной СНБ явилось упоминание в ней кадрового потенциала в связи с «промышленной базой обороны».

Там, в частности, отмечалось, что «здоровая военно-промышленная база – важнейший элемент мощи США и инновационной базы

³ National Security Strategy. The White House. Washington, December 2017.

национальной безопасности». «Способность вооружённых сил быстро реагировать на чрезвычайную ситуацию зависит от способности нашей страны производить необходимые детали и системы, от здоровых и надёжных цепочек поставок и от квалифицированной рабочей силы США», – подчёркивалось в документе.

В данной СНБ, пожалуй, впервые за многие годы, если не десятилетия, заявлялось о негативных тенденциях в оборонной промышленности США. Там говорилось о том, что «эрозия американского производства за последние два десятилетия» негативно повлияла на оборонно-промышленный потенциал и «угрожает подорвать способность производителей США выполнять требования по обеспечению национальной безопасности». «...Мы сталкиваемся с возможностью, что будем не в состоянии производить специализированные компоненты для вооружённых сил у себя дома», – утверждалось в документе.

Особая тревога прозвучала в отношении снижения качества кадрового потенциала в оборонной промышленности.

«Поскольку производственная база Америки ослабла, точно так же ослабла и квалификация рабочей силы в критически важных областях – от промышленной сварки до высокотехнологичных навыков в области кибербезопасности и аэрокосмической промышленности», – подчёркивалось в СНБ. Исходя из этого формулировалась задача по «поддержке динамичного внутреннего

производственного сектора, прочной оборонной промышленной базы и устойчивых цепочек поставок» [3, р. 29–30].

Для реализации этой задачи предусматривалось два взаимосвязанных комплекса мер: содействие внутренним инвестициям и сохранение и развитие критически важных квалификаций. В документе отмечалось, что Соединённые Штаты «будут продвигать политику и создавать стимулы, которые вернут ключевые для национальной безопасности отрасли промышленности на американскую территорию».

Там также подчёркивалось, что государство должно «сохранять и развивать квалифицированные профессии и высокотехнологичные компетенции за счёт усиления поддержки технических колледжей и программ подготовки на производстве». Ещё раз подчёркивалась приверженность поддержке усилий по подготовке специалистов в области STEM на федеральном уровне и уровне штатов» [3, р. 30].

Положения СНБ 2017 г. нашли отражение в более специализированных документах государственной политики, в частности, в Стратегии национальной обороны, принятой в 2018 г. [4]. Полный текст этого документа недоступен, однако его краткое изложение содержит ряд важных упоминаний о роли кадрового потенциала ВПК.

Там, в частности, утверждается, что «привлечение, развитие и сохранение высококвалифицированной военной и гражданской рабочей

⁴ Sharpening the American Military's Competitive Edge. Summary of the National Defense Strategy of the United States of America. Washington, 2018.

силы имеет важное значение для успеха в боевых действиях».

В документе поясняется, что «для создания смертоносных и гибких» вооружённых сил «требуется нечто большее, чем просто новые технологии и изменение доктрины». Необходимо, чтобы военнослужащие и гражданские служащие Министерства обороны США были в состоянии «интегрировать новые возможности, адаптировать подходы к ведению боевых действий и изменять методы ведения бизнеса для достижения успеха миссии». «Креативность и талант американского воина – наша величайшая непреходящая сила, которую мы не принимаем как должное», – подчёркивалось в документе [4, р. 7–8].

Для достижения этой цели предусматривалось создание системы «управление талантами». В документе отмечалось, что «развитие лидеров, компетентных в принятии решений на общегосударственном уровне, требует широкого пересмотра управления талантами в вооружённых силах». Такая система должна была включать «стипендии, гражданское образование и назначения, которые улучшают понимание межведомственных процессов принятия решений, а также альянсов и коалиций». В этом контексте большая роль отводилась улучшению профессионального военного образования. «Мы будем делать упор на интеллектуальное лидерство и военный профессионализм в искусстве и науке ведения боевых действий, углубляя наши знания истории, одновременно применяя

новые технологии и методы борьбы с конкурентами», – указывалось в документе [4, р. 7–8].

Ещё одним направлением улучшения кадрового потенциала в оборонной сфере должно было стать совершенствование работы с гражданскими специалистами.

В документе указывалось, что Министерству обороны «требуются мотивированные, разнообразные и высококвалифицированные гражданские кадры». «Мы будем уделять особое внимание новым навыкам и пополним наши трудовые коллективы экспертами по информатике, специалистами по обработке данных, компьютерными программистами, исследователями в области фундаментальных наук и инженерами», – подчёркивалось в документе.

Там также указывалось, что необходимо продолжать использовать «нетрадиционные способы» привлечения критически важных знаний и квалификаций на службу Министерства обороны. Этого предполагалось достигнуть, расширяя доступ к экспертным знаниям за пределами военного ведомства и «разрабатывая новые государственно-частные партнёрства для работы с небольшими компаниями, стартапами и университетами» [4, р. 7–8].

Схожие мотивы, причём в гораздо более развёрнутом виде, можно увидеть в другом специализированном документе – Национальной киберстратегии США, подписанной президентом Д. Трампом (сентябрь 2018 г.) [5].

⁵ National Cyber Strategy of the United States of America. Washington, White House, September 2018.

Теме кадрового потенциала там посвящён целый раздел, который так и называется: «Повышение качества человеческих ресурсов, обеспечивающих кибербезопасность». Объяснялось это, видимо, тем, что именно эта сфера оказалась на острие глобального противоборства США со своими главными геополитическими противниками – Россией и Китаем. Важнейшая роль квалифицированных кадров для достижения превосходства на этом направлении противоборства утвердилась в понимании американского военно-политического руководства.

В документе подчёркивалось, что «высококвалифицированная рабочая сила в сфере обеспечения кибербезопасности является стратегическим преимуществом для национальной безопасности». Отмечалось, что для повышения качества кадров в данной области США будут не только добиваться «всестороннего развития американского кадрового потенциала», но одновременно привлекать лучших зарубежных специалистов, разделяющих американские ценности.

В этой работе обозначались четыре приоритета.

- первый – создание и обеспечение надёжного кадрового резерва;
- второй – расширение возможностей для переквалификации и получения образования американскими рабочими;
- третий – совершенствование потенциала и навыков сотрудников в сфере кибербезопасности на федеральном уровне;
- четвёртый – использование возможностей исполнительной власти

для поиска и вознаграждения талантливых специалистов [5, р. 17].

Приход к власти Дж. Байдена в 2021 г. не повлиял решающим образом на подходы правительства США к кадровому вопросу в оборонном секторе. Эта тема продолжает оставаться в приоритете американского руководства. Не желая формально следовать Стратегии национальной безопасности, принятой при Трампе, администрация Байдена уже в марте 2021 г. выпустила новый документ, получивший название «Временное стратегическое руководство по национальной безопасности» [6]. Интересно, что, несмотря на пересмотр некоторых ключевых лозунгов предыдущей администрации, данный документ сохранил подход к кадровому потенциалу фактически без изменений.

В документе говорилось, что оборонная стратегия «означает определение чётких приоритетов в рамках нашего оборонного бюджета». И главным приоритетом был выбран именно кадровый вопрос. «Прежде всего мы продолжим инвестировать в людей, которые служат в наших профессиональных вооружённых силах, и в их семьи», – подчёркивалось в документе.

Там также говорилось, что США «позаботятся о том, чтобы у нас была квалифицированная рабочая сила для приобретения, интеграции и эксплуатации» новых систем вооружений, основанных на передовых технологиях» [6, р. 14].

В более широком смысле документ предусматривал поддержание

⁶ Interim National Security Strategic Guidance. The White House. Washington, March 2021.

на надлежащем уровне «инновационного потенциала Америки».

Там говорилось об «удвоении инвестиций в науку и технологии, в том числе в исследования и разработки, базовые вычислительные технологии и передовое отечественное производство». В частности, предусматривалось расширение подготовки специалистов в области инженерных специальностей (STEM). Это должно было позволить «обеспечить достижение многочисленных национальных стратегических целей, в том числе в области экономики, здравоохранения, биотехнологий, энергетики, климата и национальной безопасности» [6, p. 17].

В качестве другого важнейшего направления документ выделял подготовку профессиональных кадров для спецслужб, военного ведомства и дипломатического корпуса.

«Осуществление эффективной стратегии национальной безопасности требует опыта и осознанного суждения», – указывалось в тексте. Там отмечалось, что «важно инвестировать в наши кадры национальной безопасности, институты и партнёрства, вдохновлять новое поколение на государственную службу, гарантировать, что наши сотрудни-

ки представляют разнообразие нашей страны» [6, p. 21]. «Мы будем защищать наших государственных служащих; восстановим наш человеческий капитал, чтобы обеспечить сильный корпус дипломатов, специалистов по развитию, офицеров разведки, военнослужащих и государственных служащих; и нанимать и удерживать новое поколение специалистов по национальной безопасности», – подчёркивалось в документе.

Также предполагалось привлечение высококлассных специалистов из частного сектора, в том числе по таким вопросам, как изменение климата, всемирное здравоохранение, новые технологии и даже экспертов по Китаю. Для этого предполагалось создать таким специалистам стимулы для работы на федеральное правительство, а также новые возможности для трудоустройства на госслужбе, в том числе на временной основе. «Мы гарантируем, что люди, обладающие опытом в области науки, технологий, инженерии и математики, экономики и финансов, а также специалисты по ключевым языкам и регионам, будут полностью интегрированы в процесс принятия решений», – подчёркивалось в документе [6, p. 22].

Анализ перечисленных документов показывает, что роль кадрового потенциала ВПК в оценках американского руководства в контексте обеспечения национальной безопасности в последнее десятилетие постоянно росла.

Если в 2010–2015 гг. эта тема считалась важной с экономической точки зрения, то уже в 2017 г. пришло понимание критической важности кадрового потенциала для обеспечения обороны и национальной безопасности.

Лидерство США в военно-технологической области уже не воспринималось как нечто само собой разумеющееся. Более того, возникли опасения отставания США от стран-конкурентов в сфере подготовки кадров для военной науки и ВПК в целом.

По существу, США вынуждены сейчас предпринимать меры кризисного реагирования, чтобы исправить ситуацию. Получится это у них или нет, покажет время.

Однако опыт США наглядно демонстрирует, что даже незначительное ослабление внимания к кадровому потенциалу в ВПК может достаточно быстро привести к крайне негативным последствиям для национальной обороны и безопасности.

Библиография • References

- Interim National Security Strategic Guidance. The White House. Washington, March 2021. – 24 p.
- National Cyber Strategy of the United States of America. Washington, White House, September 2018. – 40 p.
- National Security Strategy. The White House. Washington, December 2017. – 68 p.
- National Security Strategy. The White House. Washington, February 2015. – 32 p.
- National Security Strategy. The White House. Washington, May 2010. P. 29. – 60 p.
- Sharpening the American Military's Competitive Edge. Summary of the National Defense Strategy of the United States of America. Washington, 2018. – 14 p.

Статья поступила 11 сентября 2022 г.

Уважаемые читатели!
Открыта подписка на 2023 год
на ежемесячный научно-аналитический журнал

«Обозреватель–Observer»

Подписка проводится:

- для корпоративных подписчиков «УП Урал-Пресс» по электронному каталогу на сайте **www.ural-press.ru**
- для индивидуальных подписчиков Агенством подписки «Деловая пресса» по электронному каталогу на сайте **<https://delpress.ru/catalog/>**
тел.: 8 -499-391-57-36