

Опыт конверсии оборонной промышленности США после холодной войны*

Михаил АЛЕКСАНДРОВ

До последнего времени казалось, что в России тема конверсии оборонной промышленности навсегда ушла в прошлое. Попытки конверсии в период горбачёвской перестройки и ельцинских реформ оставили слишком тяжёлый след в истории страны. По существу, тогдашняя конверсия закончилась развалом российского оборонно-промышленного комплекса (ОПК), который затем в течение 20 лет пришлось восстанавливать. О тяжёлых последствиях конверсии для отечественного ОПК написано немало работ. Российские исследователи дают крайне негативную оценку как самим программам конверсии конца 80-х и 90-х годов, так и методам её осуществления [1, 2].

Так, например, М.А. Бендилов и Е. Ю Хрусталёв отмечали, что «концепция конверсии, выработанная на рубеже 90-х годов и воплощавшаяся в рос-

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

Ключевые слова: конверсия, оборонная промышленность, ВПК, вооружение, вооружённые силы, США.

¹ Кузык Б. Н. Военно-промышленный комплекс в экономике и политике России. М.: Институт экономических стратегий, 2004.

² Пустякова Н. Г. Реструктуризация и конверсия оборонной промышленности. Проблемы и перспективы // Экономический журнал ВШЭ. 1999. № 4. С. 570–573.

* Работа выполнена в рамках гранта РФФИ 19-29-07370 мк.

сийском ОПК на протяжении почти десяти лет в очень специфических, экстремальных условиях, оказалась недееспособной» [3].

Несмотря на этот печальный опыт, в последние годы тема конверсии снова стала актуальной в политике России. Об этом заговорил даже президент В.В. Путин.

Выступая на съезде Союза машиностроителей России 19 апреля 2016 г., он заявил: «...Пик загрузки ОПК в рамках гособоронзаказа произойдёт в следующем году, и потом это будет всё постепенно снижаться. Рассчитываю, что оборонные предприятия используют накопленный потенциал для конверсии, диверсификации производства, наладят выпуск конкурентной и, подчеркну, высокотехнологичной продукции гражданского назначения» [4].

Совсем недавно, 14 января 2021 г., во время разговора с главой Удмуртии А.В. Бречаловым В.В. Путин снова поднял тему конверсии. Он посетовал на то, что «темпы перехода и освоения гражданской продукции на оборонных предприятиях республики пока всё-таки недостаточны». И попросил «с руководителями предприятий отдельно собраться, поговорить» [5].

Встаёт вопрос о том, как России избежать прошлых ошибок и не допустить повторения разрушительной конверсии 90-х годов. И здесь весьма востребованным может оказаться опыт конверсии оборонной промышленности США после холодной войны, который, несмотря на определённые издержки, был не столь печальным, как российский.

Важно отметить, что конверсия в США началась после широкой и открытой экспертной дискуссии. В 1992 г. американские власти провели два подробных исследования. Одно из них было сделано Управлением технологических оценок конгресса США (OTA), второе – специально сформированной Межведом-

ственной комиссией по оборонной конверсии. В этих исследованиях был проведён опрос большого числа представителей оборонной промышленности, местных и региональных органов власти, где располагались оборонные предприятия. Были привлечены учёные и эксперты, не только связанные с оборонной промышленностью, но и занимающиеся вопросами национальной безопасности.

Итогом этих обсуждений стали два доклада, где содержались предложения по проведению конверсии [6, 7]. В этих докладах конверсия рассматривалась не сама по себе, а как элемент более широкой политики по реформе ОПК. Эта реформа

³ Бендигов М. А., Хрусталёв Е. Ю. Эволюция концепции и механизма управления конверсий в условиях переходной российской экономики // Экономическая наука современной России. 1998. № 3. С. 110.

⁴ <http://kremlin.ru/events/president/news/51746>

⁵ <http://kremlin.ru/events/president/news/64891>

⁶ After the Cold War: Living With Lower Defense Spending. Congress of the United States. Office of Technology Assessment. OTA-ITE-524, NTIS order #PB92-152537. February 1992.

⁷ Department of Defense. Adjusting to the Drawdown. Report of the Defense Conversion Commission. December 31, 1992. Washington, DC.

включала изменение системы закупок военной продукции, облегчение коммерческого экспорта вооружений и «консолидацию» ОПК путём поощрения слияний и поглощений в отрасли. К самой конверсии отношение в докладах было весьма сдержанное. Но, признавая полезность конверсии для диверсификации оборонной промышленности, было отмечено, что этот процесс имеет множество подводных камней и без энтузиазма воспринимается оборонными компаниями.

И действительно, по данным Вашингтонского Центра стратегических и международных исследований, большинство опрошенных им оборонных компаний указали, что переориентация на гражданское производство «неосуществима и нежелательна». А среди компаний, согласившихся с необходимостью конверсии, большинство заявило, что предпочло бы остаться на рынке государственных закупок, «сфокусировавшись на невоенных поставках правительству» [8].

Причины такого отношения объяснялись существенными отличиями в технологии производства военной и гражданской продукции.

Вот, что, например, указывалось в докладе ОТА: «Большинство крупных оборонных подрядчиков, которые собирают сложные системы вооружений или делают основные компоненты к ним, нацелены на производство малого объёма высокоспециализированного, дорогого оборудования. В конструировании этого оборудования основной акцент делается на технические характеристики и соответствие стандартам Министерства обороны.

В противоположность этому многие коммерческие продукты должны сочетать надёжность и доступную стоимость с крупносерийным производством.

Даже в авиационной промышленности, где оборонные и коммерческие продукты имеют много общего, многие производственные процессы схожи, и конечная сборка и там и там является кропотливой трудоёмкой работой, разница просто поражает».

В докладе приводился пример, что *The Boeing Company* в 1990 г. выпускал в месяц 12 своих наиболее популярных коммерческих самолётов Боинг-737 и всего один бомбардировщик В-2 [6, p. 213].

Неслучайно глава американской аэрокосмической *Lockheed Martin Corporation* Норман Огустин в своей известной статье о перестройке американской авиационной отрасли писал: «К конверсии оборонной промышленности следует подходить осторожно. Эта стратегия может сработать, как это и случилось в ряде случаев, когда компании выходили на смежные коммерческие рынки, где присутствуют те же технологии и клиенты, что и на устоявшемся рынке компании. При этом должны существовать подходящие условия и иметься реалистические ожидания».

Для подтверждения своих выводов Огустин сослался на два доклада Агентства по контролю над вооружениями и разоружению США. Первый называл попытки коммерческой диверсификации американских оборонных компаний «разочаровывающей историей неудач».

⁸ Reddy L. How U.S. Defense Industries View Diversification. Center for Strategic and International Studies. Washington, D.C., 1991. P. 5–6.

Во втором говорилось, что «трудно найти успешные примеры такой конверсии» [9].

Комиссия по оборонной конверсии была настроена более оптимистично. Она считала конверсию необходимым процессом и сводила её к двум основным элементам: первый состоял в диверсификации производства оборонных предприятий, т. е. налаживании выпуска на них гражданской продукции, а второй – в интеграции ОПК в американскую экономику путём преодоления барьеров между оборонным и гражданским сектором. В докладе прямо указывалось на то, что «конверсия не может решить все экономические проблемы Америки», хотя «действия, облегчающие переход на гражданское производство, могут содействовать общему экономическому росту». Также указывалось, что «долгосрочный успех оборонной конверсии напрямую связан с общим экономическим ростом, хотя могут потребоваться конкретные шаги, чтобы облегчить переход компаний и местной экономики на гражданское производство, сохранить необходимый оборонный потенциал и смягчить последствия увольнения рабочих».

Комиссия также рекомендовала «решительные и незамедлительные действия по содействию интеграции военных и коммерческих технологий, продуктов и процессов». Эти действия должны были включать «устранение барьеров на пути интеграции», а также «повышение способности оборонных компаний раз-

рабатывать и продавать коммерческие продукты». Она также предложила усилить опору на гражданский сектор экономики для закупки товаров и услуг, необходимых для обороны, «от программ исследований и разработок до капитального ремонта и модификации существующих систем» [7, р. 22].

В то же время в докладе признавалось, что интеграция гражданского и военного производства не подходит для всех продуктов и компаний. «Некоторые оборонные компетенции и продукты не имеют близкой связи с какими-либо коммерческими продуктами, и некоторые компании предпочитают не выходить на коммерческие рынки. Однако для многих компетенций и продуктов интеграция коммерческого и военного производства реальна, и её преимущества могут быть привлекательными» [7, р. 23].

Особое внимание комиссия уделила расширению производства товаров двойного назначения. Среди них она особо выделила систему спутниковой навигации GPS, авиационные двигатели, сенсорные технологии изображения, медицинское оборудование и оборудование, связанное с безопасностью людей. К товарам двойного назначения было также отнесено промышленное оборудование, используемое при производстве как военной, так и гражданской продукции. Это, в частности, включало, такие технологии, как пайка, производственный контроль и компьютерное проектирование.

⁹ Augustine N. R. Reshaping an Industry: Lockheed Martin's Survival Story. Harvard Business Review. May-June, 1997 // URL: <https://hbr.org/1997/05/reshaping-an-industry-lockheed-martins-survival-story>

Комиссия также полагала, что Министерство обороны должно сохранять активную роль «в разработке технологий, продуктов и процессов двойного назначения в серой зоне между преимущественно военными и преимущественно гражданскими технологиями». «Министерство обороны может обеспечить коммерческий потенциал своих проектов по исследованиям двойного назначения путём включения компаний в проектное планирование... может определять коммерческую ценность своих усилий по проектам двойного назначения по степени готовности компаний участвовать в расходах по исследованиям и разработкам» [7, р. 30–32].

Два упомянутых доклада стали той концептуальной основой, на которой была построена американская программа оборонной конверсии. К реализации программы приступили 11 марта 1993 г., когда президент Б. Клинтон объявил «Инициативу по оборонной конверсии и реинвестированию». Стоимость «Инициативы» составила 24,1 млрд долл., из них 16,7 млрд предназначалось на технологические программы и 7,4 млрд на помощь увольняемым рабочим и местному населению [10].

Примечательно, что в американской программе конверсии никогда не ставилась задача экономии государственных средств.

Первая её цель состояла в том, чтобы «помочь отдельным людям

и сообществам справиться с сокращением военных расходов в районах их проживания».

Вторая – в том, чтобы «поддерживать технологический и промышленный потенциал в области обороны» [11].

Эти программы включали:

- компенсации за увольнения;
- обучение уволенных работников и расширенные медицинские льготы для них;
- содействие местным сообществам в планировании экономического развития и диверсификации;
- помощь компаниям в разработке технологий двойного назначения;
- содействие коммерческому использованию оборонных технологий.

Практически одновременно с действиями исполнительной власти конгресс США закрепил политику конверсии на законодательном уровне. Для этого был принят целый ряд законодательных актов. Они, в частности, включали:

- Закон 1992 г. о конверсии, реинвестировании и помощи в переходный период (*Defense Conversion, Reinvestment, and Transition Assistance Act of 1992*);
- Закон о переоснащении и поддержке производства вооружений 1992 г. (*Armament Retooling and Manufacturing Support Act of 1992*);

¹⁰ United States General Accounting Office. Defense Sector. Trends in Employment and Spending. Briefing Report to the Chairman, Committee on the Budget, House of Representatives. GAO/NSIAD-95-105BR. Washington, April 1995. P. 2

¹¹ United States General Accounting Office. Defense Conversion. Status of DOD Funding and Spending. Briefing Report to Ranking Republican, Committee on Armed Services, House of Representatives. GAO/NSIAD-94-218BR. Washington, June 1994. P. 1.

– Закон о конверсии судостроительной промышленности и судостроительных предприятий 1993 г. (*National Shipbuilding and Shipyard Conversion Act of 1993*).

Специальные разделы о конверсии содержались также в Законе о расходах на национальную оборону в 1994 финансовом году (*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1994*) и одноимённом законе на 1995 г.

Эти законы учреждали десятки программ и других мероприятий по конверсии и выделяли на них финансирование.

Для примера можно упомянуть следующие программы:

– Программу по содействию в расширении производства продукции двойного назначения оборонными предприятиями (*Defense Dual-Use Assistance Extension Program*) стоимостью 200 млн долл.;

– Программу партнёрств в области оборонных технологий двойного назначения (*Defense Dual-Use Partnerships Program*) стоимостью 624 млн долл.;

– Программу поддержки региональных технологических альянсов (*Regional Technology Alliances Assistance Program*) стоимостью 100 млн долл.;

– Программу оборонной диверсификации (*Defense Diversification Program*) стоимостью 75 млн долл.

Закон о конверсии 1992 г. тоже формировал механизм управления конверсией. Главным руководящим органом стал Совет по национальному технологическому и промышленному потенциалу в области обороны (*National Defense Technology and Industrial Base Council*).

В его состав вошли министр обороны, министр энергетики, министр торговли и министр труда, а также другие представители по усмотрению президента США.

Обязанности Совета состояли в «обеспечении эффективного сотрудничества между департаментами и ведомствами», а также «для предоставления советов и рекомендаций президенту, министру обороны, министру энергетики, министру торговли и министру труда».

Министры председательствовали в Совете по принципу ежегодной ротации.

В структуре Министерства обороны США, а именно в рамках канцелярии Министра обороны, был создан специальный орган по перенаправлению военных технологий в гражданский сектор экономики – Управление по передаче технологий (*Office of Technology Transition*). Помимо этого, был сформирован Консультативный совет по военно-гражданской интеграции и передаче технологий (*Military-Civilian Integration and Technology Transfer Advisory Board*).

В его состав вошли 17 членов, которые назначались из числа представителей крупных и малых оборонных компаний, университетов и исследовательских центров, региональных и местных органов власти, профсоюзов и финансовых организаций.

Совет по национальному технологическому и промышленному потенциалу должен был в своей работе полагаться не только на бюрократический аппарат, но и на научные учреждения. С этой целью министр обороны сформировал Центр по исследованию экономической адаптации оборонного сектора (*Center for the Study of Defense Economic Adjustment*).

К работе центра были привлечены видные учёные и эксперты. Его задачей стало изучение вопросов, связанных с конверсией и перепрофилированием персонала, ресурсов и помещений оборонного назначения.

Основные конверсионные программы США принимались на период до 1998 г. После этого конверсия была свёрнута.

Результаты программ конверсии оценить довольно трудно, так как они проводились в комплексе с другими мерами по реформированию ОПК.

Если брать общие итоги реформы, то они дали определённый положительный эффект. США удалось существенно сократить количество оборонных компаний, сохранив технологическо-промышленную базу национальной обороны и не вызвав потери качества военного производства.

Наиболее наглядно это проявилось в аэрокосмической отрасли, где из 15 компаний, имевшихся в 1990 г., возникли всего четыре аэрокосмические корпорации: *Lockheed Martin Corporation*, *Northrop Grumman Corporation*, *The Boeing Company* и *Raytheon*.

Количество работников, занятых в ОПК, сократилось с 2,9 млн чел. в 1991 г. до 2,1 млн в 1998 г. [12].

И это произошло без заметных социальных осложнений.

С другой стороны, отсутствуют данные о том, сколько оборонных компаний или их подразделений было перепрофилировано на выпуск гражданской продукции.

По оценке Счётной палаты США, крупные оборонные компании избегали конверсии. Они решали свои проблемы другими методами: путём слияний и поглощений, а также реорганизацией бизнеса и уменьшением размера компаний [13].

Как отмечают американские исследователи Е. Голз и Г. Саполский, диверсифицированные фирмы не стали осуществлять конверсию своих военных производств. Вместо этого они выделяли свои оборонные подразделения и продавали их другим оборонным компаниям [14].

Счётной палате США удалось найти лишь один успешный опыт конверсии – создание компанией *Rockwell International* коммерческого рынка для приёмников системы спутниковой навигации GPS.

Причины такого отношения оборонных компаний к конверсии проанализировала консалтинговая фирма *Booz-Allen&Hamilton*. Она установила, что «производство конкурентной продукции для коммерческого рынка отличается от производства в оборонном секторе». По мнению фирмы, производственный процесс и инфраструктура, которые были созданы для обслуживания

¹² United States General Accounting Office. Defense Industry Restructuring. Updated Cost and Savings Information. Report to Congressional Committees. GAO/NSIAD-98-156. Washington, April 1998. P. 6.

¹³ United States General Accounting Office. Defense Industry. Trends in DOD Spending, Industrial Productivity, and Competition. Report to Congressional Requesters. GAO/PEMD-97-3. Washington, January 1997. P. 24.

¹⁴ Gholz E., Sapolsky H. M. Restructuring the U.S. Defense Industry. International Security, January 2000. P. 30.

клиентов Министерства обороны, заметно отличаются от таковых в коммерческих компаниях, производящих конкурентоспособную продукцию для среднего потребителя [13].

Реформа ОПК не смогла полностью решить проблему избыточных производственных мощностей оборонных компаний. После завершения программы конверсии оборонная промышленность использовала только 60% имеющихся мощностей для производства продукции, в то время как гражданские отрасли экономики – 83%. В итоге на начало 2000-х годов в США «не было закрыто ни одной линии по производству оружейных платформ времён холодной войны. Те же самые заводы всё ещё производили те же самолёты, корабли и бронетехнику (или их модернизированные варианты)» [14, р. 5].

Некоторые оборонные подрядчики, такие как *McDonnell Douglas*, упразднили некоторые избыточные производства. Но такие сокращения не являлись общим правилом. Например, *Northrop Grumman Corporation* сохранил девять заводов, производящих авиационные структурные компоненты. А *Lockheed Martin Corporation* не отказался от трёх производственных линий в Калифорнии, Техасе и Джорджии [15].

Такая ситуация объяснялась тем, что Пентагон, стремившийся сохранить «технологическую и промышленную базу национальной оборо-

ны», вынужден был давать своим крупным подрядчикам оборонные контракты, даже если в этом не было особой нужды.

Логика здесь была простая, не связанная с экономикой. Если бы важные оборонные предприятия разорились, то их технологический и кадровый потенциал был бы утерян и для его возрождения, в случае необходимости, потребовались бы годы и огромные средства.

Определённую роль играл и конгресс, члены которого были заинтересованы в сохранении военных заводов в своих избирательных округах. Иногда конгрессмены выделяли деньги на военные заказы даже вопреки мнению Пентагона.

Конверсия, возможно, сыграла полезную роль для малых и средних оборонных фирм, занятых производством товаров двойного назначения, но, конечно, далеко не для всех.

По оценке Н. Огустина, на 1997 г. «только одна четверть из 120 тыс. компаний, которые раньше поставляли продукцию Министерству обороны, всё ещё работала в этом качестве. Остальные закрыли свой бизнес в области оборонных поставок или вообще самоликвидировались» [9]. Конверсия также помогла сгладить социальные проблемы в ряде регионов, помогая в трудоустройстве уволенных работников.

Одним словом, несмотря на масштабные финансовые вливания, конверсия в США имела лишь ограниченный эффект.

Встаёт логичный вопрос, стоило ли вкладывать в конверсию такие большие деньги, чтобы получить довольно посредственный результат?

¹⁵ Weidenbaum M. L. The U.S. Defense Industry After the Cold War. Policy Brief 179, doi:10.7936/K7S180PQ. Washington University in St. Louis, April 1997. P. 8.

Может быть, имело смысл ограничиться другими реформами, без конверсии? Тем более, как показало дальнейшее развитие событий, США не смогли удержать военный бюджет на низком уровне.

С 1997 г. началось аккуратное повышение военных расходов, которое затем постоянно ускорялось, а в 2003 г. превысило уровень 1991 г. в постоянных ценах [16]. Затем военные расходы взлетели до уровня худших времён холодной войны.

Соответственно увеличились закупки военной техники и инвестиции в исследования и разработки новых систем вооружений [17]. И незагруженные мощности ОПК стали вновь востребованными. Возможно, это было связано не только с изменением внешнеполитического курса, но и с желанием поддержать свой ОПК.

Скромная финансовая диета времён конверсии вела к деградации ОПК. А позволить себе ослабление технологического и промышленного потенциала национальной обороны США, претендующие на мировое лидерство, никак не могли.

Библиография • References

Бендиков М. А., Хрусталёв Е. Ю. Эволюция концепции и механизма управления конверсией в условиях переходной российской экономики // Экономическая наука современной России. 1998. № 3. С. 108–120.

[Bendikov M. A., Hrustal'ov E. YU. Evolyuciya koncepcii i mekhanizma upravleniya konversiej v usloviyah perekhodnoj rossijskoj ekonomiki // Ekonomicheskaya nauka sovremennoj Rossii. 1998. № 3. S. 108–120]

Кузык Б. Н. Военно-промышленный комплекс в экономике и политике России. М.: Институт экономических стратегий, 2004. – 241 с.

[Kuz'yk B. N. Voenno-promyshlennyj kompleks v ekonomike i politike Rossii. M.: Institut ekonomicheskikh strategij, 2004. – 241 s.]

Пустякова Н. Г. Реструктуризация и конверсия оборонной промышленности. Проблемы и перспективы // Экономический журнал ВШЭ. 1999. № 4. С. 569–580.

[Pustyakova N. G. Restrukturizaciya i konversiya oboronnoj promyshlennosti. Problemy i perspektivy // Ekonomicheskij zhurnal VSHE. 1999. № 4. S. 569–580]

After the Cold War: Living With Lower Defense Spending. Congress of the United States. Office of Technology Assessment. OTA-ITE-524, NTIS order #PB92–152537. February 1992. – 237 p.

Augustine N. R. Reshaping an Industry: Lockheed Martin's Survival Story. Harvard Business Review. May-June, 1997 // URL: <https://hbr.org/1997/05/reshaping-an-industry-lockheed-martins-survival-story>

Department of Defense. Adjusting to the Drawdown. Report of the Defense Conversion Commission. December 31, 1992. Washington, DC. – 86 p.

Gholz E., Sapolsky H. M. Restructuring the U. S. Defense Industry. International Security, January 2000. P. 5–51.

¹⁶ SIPRI. Military expenditure by country, in constant (2017) US\$ m., 1988–2018. Stockholm, 2019.

¹⁷ SIPRI Yearbook 2017. P. 340.

Reddy L. How U.S. Defense Industries View Diversification. Center for Strategic and International Studies. Washington, DC., 1991.– 39 p.

SIPRI Yearbook 2017.– 784 p.

SIPRI. Military expenditure by country, in constant (2017) US\$ m., 1988–2018. Stockholm, 2019.

United States General Accounting Office. Defense Conversion. Status of DOD Funding and Spending. Briefing Report to Ranking Republican, Committee on Armed Services, House of Representatives. GAO/NSIAD-94–218BR. Washington, June 1994.– 12 p.

United States General Accounting Office. Defense Industry Restructuring. Updated Cost and Savings Information. Report to Congressional Committees. GAO/NSIAD-98–156. Washington, April 1998.– 27 p.

United States General Accounting Office. Defense Industry. Trends in DOD Spending, Industrial Productivity, and Competition. Report to Congressional Requesters. GAO/PEMD-97–3. Washington, January 1997.– 72 p.

United States General Accounting Office. Defense Sector. Trends in Employment and Spending. Briefing Report to the Chairman, Committee on the Budget, House of Representatives. GAO/NSIAD-95–105BR, Washington, April 1995.– 31 p.

Weidenbaum M.L. The U.S. Defense Industry After the Cold War. Policy Brief 179, doi:10.7936/K7S180PQ. Washington University in St. Louis, April 1997.– 12 p.

<http://kremlin.ru/events/president/news/51746>

<http://kremlin.ru/events/president/news/64891>

Статья поступила в редакцию 5 марта 2021 г.