

Трансформация военно-промышленного комплекса США в 90-е годы

Размышления над книгой М. В. Александрова «Опыт реформирования оборонной промышленности США после “холодной войны”»^{*}

Сергей ЛАВРЕНОВ

Это одно из первых серьёзных исследований, посвящённых актуальной и сложной проблеме – опыту реформирования оборонной промышленности США в 90-е годы, ставших рубежным моментом в истории американского ВПК и определившим его облик на долгую перспективу, включая 2020-е годы, – которая до сих пор остаётся малоисследованной в российской научной литературе.

Достоинством работы является то, что она опирается на широкую источниковую базу: официальные документы государственных органов США, включая Министерство обороны, Белый дом, аппарат конгресса и Счётную палату. Многие из этих документов публикуются на русском языке впервые.

ЛАВРЕНОВ Сергей Яковлевич – доктор политических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского центра фундаментальных военно-исторических проблем Военного университета Министерства обороны РФ, советник РАН. *E-mail:* lavrs2009@yandex.ru

Ключевые слова: военно-промышленный комплекс США, конверсия военного производства, консолидация оборонной промышленности.

^{*} М.: Прометей, 2021. – 450 с.

Ещё одной группой источников стали законодательные акты конгресса США, касающиеся конверсии, реинвестирования и поддержки оборонной промышленности в переходный период. Помимо этого, автором проанализирована обширная научная литература по данной проблеме, прежде всего американская.

Достоверность сделанных автором выводов обеспечивается, кроме того, привлечением обширной статистической информации, касающейся эволюции оборонной промышленности США в 90-е годы, а также различных экспертных оценок.

Дополнительным информационным источником стали публикации мемуарного характера ряда высокопоставленных сотрудников Пентагона и оборонной промышленности США, задействованных в реформировании ВПК. Книга насыщена таблицами, графиками и диаграммами, что повышает убедительность представленного материала.

Актуальность исследования обусловливается в первую очередь тем, что проблема конверсии военного производства стоит в той или иной степени перед каждой развитой в военном отношении страны, в том числе Россией. В этой связи американский опыт реформирования ВПК представляет собой ценный материал для анализа и применения с учётом специфики отечественного военно-промышленного комплекса и связанных с ним отраслей.

Структуру работы отличает логичность и последовательность в изложении материала. Автор предварительно проанализировал причины, обусловившие решение правительства США после окончания холодной войны осуществить перестройку военно-промышленного комплекса, рассмотрены её основные механизмы и итоги.

В работе убедительно показано, что в период холодной войны ВПК США представлял собой мощную, разветвлённую систему оборонных предприятий и научных лабораторий, представители которых установили прочные связи не только

в Пентагоне и различных сферах американской экономики, но и в политическом истеблишменте, что позволяло им лоббировать свои интересы на самом высоком уровне. Однако после того, как СССР в качестве главного военно-политического соперника был устранён с мировой арены, ВПК в прежнем виде утратил своё значение.

Первоначальной причиной реформирования американского ВПК стало инициированное М. Горбачёвым в русле так называемой политики «нового мышления» одностороннее разоружение Советского Союза. Достигнув своих геополитических целей – разрушения СССР и его системы союзов, США больше не нуждались в гигантской военной машине, поглощавшей значительную долю государственных ресурсов. Благодаря этому у Вашингтона появилась возможность сократить военный бюджет уже к 1990 г. на 13%.

Однако реформировать ВПК так, как это было осуществлено директивным способом после Второй мировой войны, уже не представлялось возможным. Это было свя-

зано с тем, что в послевоенный период оборонная промышленность США стала неотъемлемой частью американской политики и экономики, в ней были созданы миллионы рабочих мест, от её функционирования во многом зависело благополучие отдельных регионов и моногородов, а также перспективы научно-технического прогресса в целом. Соответственно, реформирование ВПК представляло собой сложную многогранную проблему, требующую тщательного подхода. На фоне растущего государственного долга и внушительного дефицита федерального бюджета сокращение военных расходов виделось руководству США как один из способов стабилизации финансовой системы страны.

Подход властей США к осуществлению этой реформы отличался обстоятельностью и продуманностью. За основу была взята проверенная и отработанная методология социально-экономических преобразований, включавшая:

- проведение общественной дискуссии с привлечением экспертного сообщества, заинтересованных лиц и организаций;
- подготовку на этой основе докладов с выводами, прогнозами и рекомендациями, направленными на выработку государственной политики;
- законодательное оформление новых политических установок;
- установление системы контроля за исполнением законодательства;

– постоянный мониторинг хода реформ и регулярной оценки их промежуточных результатов со своевременной коррекцией.

Политика США по реформированию оборонной промышленности в конце XX в. была в основном сформулирована в 1991–1993 гг. Она состояла из трёх краеугольных элементов:

- во-первых, конверсии оборонной промышленности с целью переориентации избыточных мощностей по производству вооружений на выпуск гражданской продукции и трудоустройства высвобождающейся рабочей силы в других отраслях экономики;
- во-вторых, изменения системы закупок военной продукции для

снижения накладных расходов оборонных компаний и приближения закупочных стандартов к практикам, существующим на коммерческом рынке, что позволило бы приобретать продукцию для нужд обороны у компаний гражданского сектора;

– в-третьих, содействия консолидации оборонной промышленности за счёт слияний и поглощений оборонных компаний для уменьшения числа главных военных подрядчиков и сокращения дублирующих производств и операций.

Главная цель проводимой реформы заключалась в сохранении производственной и технологической базы оборонной промышленности в условиях сокращения военных расходов.



В январе 1992 г. Объединённый комитет начальников штабов (ОКНШ) разработал документ «Национальная военная стратегия Соединённых Штатов», в которой с целью сокращения оборонного бюджета предполагалось снизить объём закупок вооружений и военной техники. При этом особое значение придавалось сохранению так называемого возвратного потенциала, т. е. возможности восстановления, в случае необходимости, прежнего объёма военного производства.

Одной из главных задач являлось сохранение военно-технологического превосходства США над любым потенциальным противником, что предполагало дальнейшую разработку новых систем вооружений с одновременным избавлением от малоперспективных или дорогостоящих военно-технических программ.

Первой под сокращение попала пресловутая программа «Стратегическая оборонная инициатива» (СОИ), втянувшая Советский Союз в изнурительную гонку вооружений, но несостоятельная в тот момент с военной точки зрения. Вместо СОИ ставка была сделана на развёртывание ограниченной ПРО как для самих США, так и их союзников в рамках утверждённой программы «Глобальная защита против ограниченных ударов» (GPALS).

Сокращению подверглась также тактическая авиация. Вместо разнотипной тактической авиации запусклась программа «Единая передовая технология ударных систем» (*Joint Advanced Strike Technology – JAST*), предполагавшая разработку общих для различных авиакомплекс-

сов компонентов, таких как двигатели, авионика, материалы и боеприпасы. Особое внимание уделялось также проектированию новых разведывательно-ударных вертолёт, в том числе военного конвертоплана.

В ВМФ была инициирована программа «Новая ударная подлодка» (*New Attack Submarine – NAS*), которая должна была по критерию «стоимость – эффективность» прийти на смену устаревающих подлодок «Сивулф».

В качестве перспективного направления были выделены также космические вооружения, прежде всего разработка военных спутников связи в интересах всех видов вооружённых сил.

Реформирование ВПК не могло не затронуть интересы основных подрядчиков оборонной промышленности. Безусловный интерес представляет авторская классификация их роли и места в оборонной промышленности.

К началу 1990 г. к числу наиболее крупных военных подрядчиков относились 13 компаний, большинство из которых входили в первую двадцатку крупнейших оборонных компаний мира. Шесть из них занимали первые строчки мирового рейтинга по стоимости продаж вооружений и военной техники (*McDonnell Douglas, General Dynamics, General Electric, General Motors, Grumman* и др.).

Эти компании входят в первую группу, поскольку у этих военно-промышленных гигантов доля военных контрактов в выпускаемой продукции являлась преобладающей (около 50% и выше). Соответственно, для них значительное сокраще-

ние военных заказов могло привести к банкротству.

Ко второй группе относились крупные компании, для которых военные контракты играли существенную, но не критическую роль.

К ней относились *Lockheed, Tenneco, Rockwell International, Westinghouse* и др.

При условии жёстких мер экономии, сокращения персонала и продажи некоторых активов, даже в случае потери значительной части военных заказов, эти компании могли продержаться на плаву, но для этого они нуждались в государственных контрактах, напрямую не связанных с обороной.

Третья группа была представлена диверсифицированными компаниями, выпускающими как военную, так и гражданскую продукцию (*Boeing, United Technologies, General Motors* и *General Electric* и др.). Для них сокращение военных заказов не являлось критичным.

Важное значение имеет вывод о том, что помимо крупных подрядчиков Пентагона значимую роль в американском оборонном секторе играли малые и средние фирмы, на которые приходилось около трети оборонных закупок, прежде всего за счёт субподрядов от крупных фирм. Они также находились в зоне серьёзного риска в случае утраты оборонных заказов.

Особую группу в ВПК США составляли государственные предприятия, управлявшиеся непосредственно Министерством обороны, некоторые могли рассчитывать на первоочередную финансовую поддержку.

Принципиальное значение имеет вывод о том, что научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) не относились к числу приоритетных направлений даже для крупных подрядчиков, заинтересованных в получении быстрой прибыли. На проведение НИОКР специализировались компании, основной функцией которых являлось производство интеллектуального продукта в интересах Министерства обороны.

Значительный интерес, в том числе для российской оборонной промышленности, представляет рассмотренный автором процесс согласования основных задач и процедуры реформирования оборонной сферы главными заинтересованными акторами – федеральным правительством и конгрессом, к которому привлекались эксперты по оборонной промышленности, работники госаппарата, представители оборонных компаний.

Итоговые документы были разработаны Управлением технологических оценок конгресса (*Office of Technology Assessment – OTA*) и межведомственной Комиссией правительства по оборонной конверсии (*Defense Conversion Commission*).

В документах давалось определение конверсии, под которой понималось «перераспределение существующей рабочей силы, некоторых технологий и, возможно, некоторого оборудования с военного на гражданское производство».

Большая часть предложенных мер по реформированию ВПК предполагала проведение именно конверсионных мероприятий:

- переход на производство схожего продукта невоенного назначения;
- продажи коммерческих продуктов государственным организациям гражданского профиля;
- создание дочерних компаний для ведения самостоятельного бизнеса в гражданской сфере на базе имеющихся технологий и др.

В качестве одного из приоритетных направлений реформирования оборонной промышленности рассматривалось увеличение экспорта военной продукции.

Комиссия по оборонной конверсии пришла к выводу о том, что конверсия будет успешной прежде всего для тех подрядчиков, которые к этому времени накопили опыт быстрой профильной переориентации исходя из меняющихся экономических условий, но при условии технической, маркетинговой и финансовой помощи со стороны государства. При этом подчёркивались существенные различия в корпоративной культуре коммерческих фирм, работающих в оборонном секторе, и компаний, специализирующихся на выпуске гражданской продукции.

В 1992 г. в США был принят Закон о конверсии, реинвестировании и помощи в переходный период, где ключевая роль в планировании конверсии и одновременного развития оборонного промышленного потенциала отводилась созданному с этой целью Совету по национальному технологическому и промышленному потенциалу в области обороны. Последний должен был на ежегодной основе готовить План по развитию национального технологического и промышленного потенциала (*National Technology and Industrial Base Plan*). Приоритетное внимание

отводилось разработке критически важных оборонных технологий, предполагавшей расширение соответствующих фундаментальных и прикладных исследований. При этом речь шла не только о специализированных компаниях, но и об организации исследований в крупных компаниях, колледжах и университетах США, а также в специально созданных ассоциированных центрах передового опыта.

В законе предусматривались три основных направления осуществления конверсии:

- содействие производству продукции двойного назначения;
- интеграция оборонного и гражданского секторов экономики;
- перенаправление передовых оборонных технологий в гражданский сектор.

В этих целях Пентагон получил право предоставлять гранты, заключать контракты, соглашения, осуществлять другие сделки для установления партнёрских отношений с гражданской промышленностью и различными научными центрами. Для этого учреждалась специальная программа под названием «Федеральная программа диверсификации оборонных лабораторий» (*Federal Defense Laboratory Diversification Program*), которая должна была обеспечить сближение исследовательской и производственной деятельности в оборонной промышленности. Помимо этого, в задачу лабораторий входило содействие в передаче оборонных технологий или технологий двойного назначения предприятиям гражданского сектора. Тем самым вносился ощутимый вклад в развитие американской экономики.

При реформировании оборонного сектора выявился ряд уязвимых мест. Это были прежде всего те компании, которые не занимались производством и реализацией гражданской продукции, и, соответственно, у них отсутствовал опыт, необходимый для достижения успеха на коммерческих рынках. Система закупок, принятая в ВПК, существенно отличалась от своего аналога в гражданском производстве. Кроме того, оборонные компании были связаны, как правило, с длительным циклом разработки своей продукции, в то время как банки были заинтересованы в «быстрых» деньгах и поэтому не спешили предоставлять им кредиты.

В связи с этим особый интерес представляет авторский анализ особенностей интеграции коммерческих и военных передовых технологий, или так называемой военно-коммерческой интеграции. Она предполагала, с одной стороны, расширение разработки и производства гражданской продукции на оборонных предприятиях, а с другой – содействие производству гражданским сектором экономики таких товаров, которые в перспективе могли быть востребованы Министерством обороны. В конечном счёте это должно было облегчить финансовое положение для военных подрядчиков в условиях бюджетных сокращений, способствовать снижению цен на военную продукцию, сближению процедуры закупок военной и гражданской продукции без риска для их интеллектуальной собственности.

В целом поставленные задачи были достигнуты. В значительной степени этому способствовало то,

что программа конверсии давала право Министерству обороны предоставлять кредитные гарантии малым и средним предприятиям, заключать контракты или соглашения о сотрудничестве, предоставлять техническую помощь, а также осуществлять иные сделки.

В основном успешно была решена проблема поощрения коммерческого экспорта вооружений и военной техники. Главная проблема здесь заключалась в том, что международные соглашения классифицировали товары оборонного экспорта на две категории: военное снаряжение и товары двойного назначения; ряд товаров относили к военному снаряжению, а страны-экспортёры рассматривали их в качестве товаров двойного назначения. Это создавало предпосылки для проникновения на их рынки американских технологий, имевших оборонное значение. В создавшейся ситуации, как и следовало ожидать, основным оппонентом ослабления экспортного контроля вооружений и военной техники оказалось Министерство обороны США.

Компромиссное решение предусматривало расширение технологического сотрудничества с близкими союзниками США в обмен на соглашения не экспортировать соответствующие вооружения в другие страны.

Министерство обороны занимало также двойственную позицию в отношении полной отмены экспортного сбора для американских вооружений и военной техники, призванного компенсировать государственные инвестиции в исследования и разработки различных

систем вооружений. До этого, согласно американскому законодательству, компании, продающие товары, основанные на технологиях, разработанных за счёт министерства, должны были возвращать Пентагону пропорциональную долю его затрат на разработку соответствующих систем. Экспортный сбор позволял федеральному правительству частично вернуть истраченные деньги в военный бюджет.

Поэтому отказ от этого сбора существенно снижал стоимость экспортируемых систем и делал их более конкурентоспособными на мировом рынке оружия. В конечном счёте было принято решение не об отказе, а о смягчении экспортного контроля за поставками американской военной продукции за рубеж.

Что касается разработки перспективных американских военных технологий, то ответственность за это направление была возложена на Агентство перспективных исследовательских проектов (ARPA).

К концу 90-х годов реформирование оборонной промышленности США в целом было завершено. При этом ряд крупных диверсифицированных фирм был вынужден расстаться с оборонным сектором, предпочитая продать свои оборонные подразделения вместо их конверсии.

Так, *General Motors* продала свой бизнес военной электроники компании *Raytheon*, а *Westinghouse – Northrop Grumman Corporation*. *General Dynamics* рассталась со своим подразделением космических систем, продав их *Martin Marietta*, а подразделение тактической авиации – *Lockheed*. *Ford* продал свой аэрокосмический

бизнес компании *Loral*. Последняя также приобрела у *IBM* подразделение «Федеральные системы» (*IBM Federal Systems*), занимавшееся программным обеспечением систем вооружений, управления войсками и обработки информации для Министерства обороны и других госучреждений США.

Компании, чья продукция носила в основном военный характер, следовали иной стратегии: они либо объединялись с другими оборонными компаниями, либо приобретали оборонные производства своих конкурентов, тем самым расширив перечень заказчиков выпускаемой продукции.

В частности, компания *Lockheed Martin* благодаря сделанным приобретениям стала главным поставщиком сразу для трёх ключевых государственных заказчиков: Министерства обороны, Министерства энергетики и НАСА. В настоящее время *Lockheed Martin* является ведущей компанией США в области производства военной авиации и ракетно-космической техники со штатом около 110 тыс. работников.

В целом за время реформирования произошло свыше десятка слияний и поглощений.

По итогам исследования автор пришёл к ряду важных выводов, которые претендуют на то, чтобы стать закономерностями, причём не только для Соединённых Штатов.

Когда для национальной безопасности США возникала серьёзная внешняя угроза, Пентагон получал от правительства и конгресса карт-бланш как в выборе, так и в мерах стимулирования военных подрядчиков. Эта тенденция оставалась преобладающей на протяжении большей части американской истории.

В случае временного смягчения внешнеполитической обстановки последнее слово оставалось за конгрессом, озабоченным сокращением бюджетных расходов.

В 90-е годы этот неустойчивый баланс первоначально сместился в пользу конгресса, где возобладал экономико-центрический подход к оборонной сфере. Но в конечном счёте доминирующая позиция в осуществлении политики реформирования вновь перешла к Министерству обороны США.

Сближало эти две позиции понимание того, что оборонный сектор из-за своей специфичности не может по самой сути являться рынком в традиционном смысле. Заказы и качество продукции в этом сегменте экономики формируются не конкуренцией, а нормативами и регламентами, установленными покупателем, а также имеющимися у него рычагами юридического, административного и финансового воздействия на поставщиков. Заказчика интересует прежде всего соответствие товара заранее заданным параметрам по разумной, но не обязательно низкой цене.

При этом государство вынуждено поощрять ограниченную конкуренцию между оборонными предприятиями и научно-исследовательскими организациями для достижения оптимальных инновационных и производственных результатов.

Эта общая закономерность не зависит от национальной специфики.

Как известно, даже в СССР с его плановой экономикой поддерживалась конкуренция между несколькими конструкторскими бюро и оборонными заводами, поскольку цена ошибочного ре-

шения при выборе одного оборонного подрядчика могла быть чрезвычайно высокой.

В подобных условиях главной проблемой конверсионной политики является:

- выбор оптимального соотношения между экономической эффективностью и задачами обеспечения национальной безопасности;

- нахождение правильного баланса между конкуренцией и устойчивостью оборонной промышленности, её способностью производить качественную военную технику.

Баланс между конкуренцией и устойчивостью оборонных предприятий является динамической величиной, которая меняется не только в зависимости от уровня военных расходов, но и от состояния военно-политической обстановки, характера внешних угроз, технического и технологического прогресса в производстве вооружений и некоторых других факторов.

В США попытка решить эту задачу в 90-е годы осуществлялась в виде так называемой политики консолидации оборонной промышленности, где главенствующее положение в конечном счёте занял политико-центричный, а не экономико-центричный подход к её проведению. Первую точку зрения отстаивало Министерство обороны США, которое было заинтересовано прежде всего в уменьшении избыточных производственных мощностей и ограничении роста стоимости военной продукции. Для поддержки оборонных предприятий Пентагон согласился компенсировать фирмам затраты, связанные со слияниями, и оказать

помощь с надзором в области антитрестовского законодательства, что способствовало оптимизации процесса слияний и поглощений.

В конце 90-х годов сформировалась меньшая по размеру, но компактная и устойчивая группа крупных оборонных компаний, составившая костяк американского ВПК на десятилетия вперёд.

Относительный успех реформирования стал возможным благодаря жёсткому контролю за процессом консолидации со стороны государства. Законодательство США о конверсии было хорошо продуманным и учитывающим интересы различных участников военно-экономической деятельности. Оно обладало высокой степенью детализации и было направлено на решение конкретных задач.

Помимо выделенных на реформу средств законы устанавливали жёсткие правила отчётности о ходе реформ, механизмы контроля и конкретные сроки исполнения. В комитетах конгресса постоянно проводились слушания по отдельным аспектам реформы. В случае необходимости в законодательство и текущую политику своевременно вносились изменения.

По итогам реформы сократились накладные расходы оборонных компаний, понизилась трудоёмкость закупок для Министерства обороны, что позволило высвободить определённое количество административного персонала. Увеличение закупок на гражданском рынке предоставило Пентагону возможность доступа к широкому спектру высокотехнологической продукции, не вкладывая при этом значительных

ресурсов в исследования и разработки.

Принятые меры в сфере экспорта вооружений стимулировали развитие американского ВПК, в определённой степени заполнив брешь, вызванную снижением закупок вооружений и военной техники Министерством обороны США.

Вместе с тем итоги реформирования носили противоречивый характер.

Что касается конверсии оборонных компаний, то успех сопутствовал только тем из них, кто сумел своевременно переориентироваться на смежные гражданские рынки. Но это стало скорее исключением, чем правилом. Большинство предприятий, ушедших с рынка вооружений, в последующем были закрыты или проданы, оставшиеся действовали на грани рентабельности.

Одна из главных целей реформирования ВПК – снижение бюджетных расходов и сокращение государственного долга США – не достигла цели, несмотря на то что реформирование дало существенную экономию.

В частности, самая значительная экономия была получена в рамках программы создания военно-транспортного самолёта *C-17 Globemaster III*, составившая 5,4 млрд долл.

Значительно снижены издержки при реализации программ по созданию единого высокоточного ударного боеприпаса (*Joint Direct Attack Munition – JDAM*), истребителя пятого поколения *F-22* и спутниковой навигации *NAVSTAR*, предусматривающей развёртывание спутников *GPS*.

Несмотря на конверсию, избавиться от всех избыточных производственных мощностей в оборон-

ной промышленности не удалось, что вынуждало правительство выделять дополнительные бюджетные средства на их поддержание. Как следствие, к концу 90-х годов военный бюджет вновь стал расти, а в 2000-х годах этот процесс ускорился.

Это было связано с расширением военной активности США на Ближнем и Среднем Востоке: войны в Афганистане и Ираке, а также со стремлением добиться абсолютного военного доминирования в мире, в том числе за счёт развёртывания глобальной системы ПРО.

Главное значение реформы 90-х годов заключалось в том, что она позволила сделать сокращение оборонного сектора управляемым и менее болезненным для оборонных компаний и их работников.

Несмотря на существенные преобразования в ВПК, США сохранили основной кадровый, технологический и производственный потенциал оборонной промышленности, который был в состоянии обеспечить разработку и производство всех основных видов современных вооружений.

Статья поступила в редакцию 7 июля 2021 г.