

Василий КЛИМОВ



Василий Климов

*Младший научный сотрудник сектора
военно-политического анализа
и исследовательских проектов Центра
международной безопасности ИМЭМО РАН*

vasily-klimov@mail.ru

Ключевые слова: политика США в области противоракетной обороны, Конгресс США, военно-промышленный комплекс, научно-исследовательские институты (фонды), программы ПРО, группы давления.

ВЛИЯНИЕ ГРУПП ДАВЛЕНИЯ НА ПОЛИТИКУ США В ОБЛАСТИ ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

Вокруг дорогостоящих военных проектов, в том числе и в области противоракетной обороны (ПРО), сложилась влиятельная группа сторонников, активно продвигающая интересы как отдельных производителей, так и программы в целом. Высокая степень открытости информации по военной политике США в среде законодательной и исполнительной властей, исследовательских центрах и СМИ снижает возможности одностороннего лоббирования интересов военно-промышленного комплекса и отдельных ведомств государственной власти.

Законодательный контроль

Конгресс США, обладая внушительным влиянием на военно-политический курс, принимает решение об утверждении военных программ и объемов их финансирования, выступает с одобрением или критикой выдвигаемых инициатив

ВЛИЯНИЕ ГРУПП ДАВЛЕНИЯ НА ПОЛИТИКУ США В ОБЛАСТИ ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

в области ПРО. Изменения политического курса на этом направлении во многом зависят от позиции партийного большинства в обеих палатах Конгресса США - в Сенате и Палате представителей. Республиканцы, являясь традиционными сторонниками развертывания средств ПРО для защиты территории США, их союзников и партнеров от различных типов возможного ракетно-ядерного нападения, последовательно выступают против каких-либо договорных, финансовых и технологических ограничений для развития потенциала ПРО. Демократы со своей стороны проводят курс на сдержанность в развитии и развертывании систем ПРО, обращая внимания на ограниченность в эффективности предлагаемых систем, их высокую стоимость и техническую сложность, а также на их негативное влияние на стабильность взаимного ядерного сдерживания с Россией. В итоге развитие программ ПРО, ввиду особых позиций законодательной власти, то замедляется, то ускоряется, а иногда кардинально пересматривается.

Когда в мае 2001 года Дж.Буш-младший объявил о курсе на отказ от Договора по ПРО 1972 года и намерении приступить к развертыванию Национальной системы ПРО (НПРО) под предлогом защиты от случайных ударов со стороны третьих стран, многие сенаторы от Демократической партии высказывали открытое недовольство тем, что президент предварительно не поставил их в известность о своих планах, напрямую затрагивающих один из ключевых аспектов политики в области национальной обороны¹. В своих выступлениях представители демократов выражали опасения по поводу возможных последствий такого решения. В частности, будучи в то время главой Комитета по международным отношениям Сената США, Дж.Байден в сентябре 2001 года поставил перед администрацией вопрос об опасности развязывания нового витка «гонки вооружений в потенциально опасном мире»².

Свои планы Дж.Буш-младший стремился подкрепить увеличением бюджетного запроса на 2002 финансовый год. В его рамках предлагалось выделить 8,3 млрд. долларов Организации по ПРО (с 2002 г. - Агентству по ПРО), что почти в два раза превышало запрос на 2001 финансовый год (см. табл.). Планы президента вполне ожидаемо столкнулись с противодействием Конгресса. Комитет по вооруженным силам Сената США принял поправки в Закон об оборонных ассигнованиях на 2002 финансовый год, которые существенно ограничили планы Дж.Буша-младшего. В итоге Сенат урезал запрос администрации на 1,3 млрд. долларов и установил строгий запрет на финансирование любых проектов, которые не соответствовали Договору по ПРО.

Министр обороны Д.Рамсфельд издал новые инструкции в отношении планирования по составлению бюджета и отчетности, которые фактически закрыли доступ Конгрессу к информации, необходимой для комплексной оценки программ.

Василий КЛИМОВ

Таблица

Объемы финансирования на программы Организации по ПРО/Агентства
по ПРО с 2001 по 2021 финансовый год (млрд. долларов)

Финансовый год	Запрос администрации	Одобренные средства
2001	4,5	4,8
2002	8,3	7,8
2003	6,7	7,4
2004	7,7	7,7
2005	9,2	9,0
2006	7,8	7,8
2007	9,3	9,4
2008	8,9	8,7
2009	9,3	9,0
2010	7,8	7,9
2011	8,4	8,5
2012	8,6	8,4
2013	7,8	8,3
2014	7,7	7,6
2015	7,4	7,8
2016	8,1	8,3
2017	7,5	8,2
2018	7,9	11,5
2019	9,9	10,5
2020	9,4	10,5
2021	9,2	10,5

Составлено на основе: *Historical Funding for MDA FY85-17 Fiscal Year (FY in Billions)*. Missile Defense Agency; Rumbaugh W. *FY 2020 Missile Defense Agency Budget Tracker: December 30, 2019*. Center for Strategic and International Studies; Karako T., Rumbaugh W. *Seeking Alignment: Missile Defense and Defeat in the 2022 Budget*. Dec. 10, 2021. Center for Strategic and International Studies.

Определенное сближение позиций двух основных партий произошло после беспрецедентного террористического акта 11 сентября 2001 года. Следствием этого стало и ускоренное выделение дополнительных средств на оборону, и отзыв поправок к оборонному бюджету на 2002 финансовый год в части финансирования программ ПРО. На волне резко возросшей озабоченности США в отношении качества обеспечения национальной обороны стремительно возросли и затраты на программы ПРО. Последовавшее установление республиканского контроля над Сенатом в 2003 году не только сорвало надежды демократов вернуться к принятию эффективных мер по этому во-

ВЛИЯНИЕ ГРУПП ДАВЛЕНИЯ НА ПОЛИТИКУ США В ОБЛАСТИ
ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

просу, но и привело к установлению «завышенной планки» ассигнований в этой области, которые заметно выросли по сравнению с уровнем 2001 года (4,5 млрд. долларов). Уже в 2003-2006 финансовых годах Конгресс ежегодно выделял Агентству по ПРО не менее 7 млрд. долларов.

Республиканское единство исполнительной и законодательной властей обернулось умалением традиционно важной роли Конгресса в формировании военной политики США. В то время министр обороны Д.Рамсфельд издал новые инструкции в отношении планирования по составлению бюджета и отчетности, которые фактически закрыли доступ Конгрессу к информации, необходимой для комплексной оценки программ.

Агентство по ПРО также отказалось от исправно действовавшей модели закупок по принципу «проверяй перед покупкой» (fly before buying) в пользу модели «развитие по спирали» (spiral development), по которой развертывание систем осуществлялось параллельно с проведением испытаний. Ведомству больше не требовалось законодательного одобрения для перераспределения средств в рамках выделенного бюджета, и оно было освобождено от ряда требований к отчетности, обычно использовавшихся для крупных оборонных закупок. Значительное финансирование и упрощенные условия закупок позволили беспрепятственно приступить к развертыванию достаточно сырой системы НПРО - «Ground Midcourse Defense».

Ситуация стала меняться после того, как в 2006 году демократам удалось взять контроль над обеими палатами Конгресса. Теперь политика Дж.Буша-младшего в области ПРО стала объектом пристального внимания демократического большинства. На этом фоне удалось отложить развертывание системы ПРО в Европе - Конгресс воспрепятствовал в 2006 году решению Дж.Буша-младшего создать третий позиционный район ПРО в Европе в составе десяти противоракет GBI в Польше и радиолокационной станции (РЛС) X-диапазона в Чехии, что было положительно встречено в российских политико-экспертных кругах.

Такой результат был достигнут путем строгой привязки выделения средств к конкретным отчетным показателям Пентагона и Агентства по ПРО. В докладе Комитета по вооруженным силам, который был представлен перед голосованием по скорректированному бюджету на 2008 финансовый год, подчеркивалось, что «предоставление полного финансирования европейского компонента ПРО является преждевременным, учитывая неопределенность программы»³. Возобладало мнение, что с технической точки зрения реализация этого проекта не гарантирует надежную защиту от ракетно-ядерной угрозы со стороны Ирана, а с политической - означает обострение российско-американских отношений, что на тот момент было значимым фактором для Капитолия.

Вскоре, во время пребывания Б.Обамы в Белом доме (2009-2016 гг.), настал период и «демократического союза» администрации с Конгрессом США. Постепенно стали восстанавливаться надзорные полномочия Конгресса. Общая партийная принадлежность и согласие в понимании приоритетов национальной безопасности позволили проводить более согласованную и рациональную политику в обла-

Василий КЛИМОВ

сти ПРО. Баланс проявлялся прежде всего в вопросе финансирования - в среднем за 2010-2016 годы выделялось 8 млрд. долларов для Агентства по ПРО ежегодно. Выделяемые суммы были очень близки к запросам администрации, что свидетельствовало в целом о высокой степени согласия между двумя ветвями власти.

Так, например, в 2009 году Конгресс принял доводы администрации о необходимости сокращений бюджетных ассигнований на ПРО. На 2010 финансовый год сокращения составили 1,4 млрд. долларов преимущественно за счет отказа от сомнительных и дорогостоящих программ ПРО, унаследованных от республиканской администрации⁴. Так, член Палаты представителей Э.Таушер в преддверии плановых сокращений отметила, что с учетом превышения на 4 млрд. долларов затрат

на программу экспериментального лазера авиационного базирования и задержек в ее реализации на восемь лет нет смысла продолжать проект, поскольку его осуществление граничит с «безумием»⁵.

При этом сохранялись разнонаправленные процессы в развитии этих программ. Законодательную поддержку получила вторая реструктуризация планов в области ПРО, объявленная в 2013 году министром обороны Ч.Хэйгелом, предполагавшая увеличение количества национальных перехватчи-

ков GBI до 44 единиц и развертывание второй РЛС X-диапазона в Японии, но при этом - отмену четвертой фазы развертывания ЕвроПРО.

Последнее вызывало критику республиканцев, рассматривавших эту меру как шаг навстречу Москве, предпринятый в рамках обещания Б.Обамы на саммите в Сеуле (март 2012 г.) проявить большую гибкость в ответ на российскую озабоченность по поводу перспектив развертывания четвертой фазы ЕвроПРО. Демократы же посчитали данное решение отличным началом, открывавшим возможности для переговоров с Россией по созданию совместной защиты от иранской ядерной угрозы.

В целом при обсуждениях в Конгрессе на протяжении всего времени существования противоракетных программ их влияние на стратегические отношения с Россией (а до того с СССР) принималось американскими законодателями во внимание. До 2014 года демократы поддерживали «противоракетное сотрудничество» с Россией, в том числе в части обмена информацией с радарных систем⁶.

Однако после воссоединения Крыма с Россией в марте 2014 года позиция Демократической партии кардинальным образом изменилась. Это проявилось в принятии Конгрессом⁷ Закона об оборонных расходах на 2015 финансовый год, в котором имелись положения, накладывавшие запрет на использование выделяемых средств для «любого двустороннего военного сотрудничества с Россией до тех пор, пока

В целом при обсуждениях в Конгрессе на протяжении всего времени существования противоракетных программ их влияние на стратегические отношения с Россией (а до того с СССР) принималось американскими законодателями во внимание.

ВЛИЯНИЕ ГРУПП ДАВЛЕНИЯ НА ПОЛИТИКУ США В ОБЛАСТИ
ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

она не прекратит агрессивные действия, представляющие угрозу независимости и территориальной целостности Украины и членов НАТО»⁸. Подобное положение сохранилось и в соответствующем законе на 2017 финансовый год⁹. Вопрос России в контексте ПРО после 2014 года стал одним из немногих, по которому в Конгрессе удалось достичь (к сожалению - в негативном ключе) двухпартийного компромисса.

При определении своей позиции законодатели руководствуются не только партийной позицией по вопросам обеспечения безопасности США, но и промышленной спецификой своих избирательных округов. В частности, сенаторы Д.Сешнс и Р.Шелби, являясь представителями от штата Алабама, выступали с поддержкой наращивания ПРО, что было заметным фактором для поддержания занятости в среде своих избирателей¹⁰. Некоторые конгрессмены в экономических интересах своих штатов готовы были идти даже против позиции собственной партии. Так, в 2013 году на голосовании по предложениям республиканцев увеличить ассигнования на НПРО член Палаты представителей от штата Нью-Йорк¹¹ демократ Д.Маффи подал свой голос за увеличение затрат на национальную ПРО.

Приход администрации во главе с Д.Трампом в 2017 году и контроль республиканцев над Конгрессом привели в очередной раз к увеличению общих затрат на ПРО. С 2018 по 2021 год даже изначально высокие запросы администрации для Агентства по ПРО получали в Конгрессе видимые прибавки. Некоторые эксперты в связи с этим отмечали, что Агентству по ПРО в 2018 финансовом году, например, была выделена рекордная за всю историю существования ведомства сумма - 11,5 млрд. долларов. Однако такое утверждение не соответствует действительности¹².

Подобные затраты дали повод демократам выступить с осуждением столь расточительного подхода администрации и Республиканской партии в Конгрессе к ассигнованиям по ПРО. Глава Комитета Палаты представителей по вооруженным силам А.Смит предостерег администрацию от того, чтобы «в спешке покупать и разворачивать непроверенные системы противоракетной обороны», и призвал уделять внимание только «тем программам, которые проходят тщательную проверку перед развертыванием»¹³.

При Д.Трампе Конгресс продолжил укреплять свои надзорные полномочия. В Законе об оборонных расходах на 2018 финансовый год было впервые предписано «Министерству обороны и Агентству по ПРО следовать подходу «проверяй перед покупкой», чтобы объективно тестировать и оценивать элементы системы противоракетной обороны до принятия окончательных решений по их производству или оперативному развертыванию»¹⁴.

Теперь, помимо учета докладов Счетной палаты, Конгресс вернулся к формату прямой отчетности Минобороны. В частности, в Законе об оборонных расходах на 2021 финансовый год Конгресс урезал 40 миллионов из общей суммы в 815 млн. долларов, запрошенных для проведения исследований использования наземной модификации системы ПРО «Aegis» в архитектуре НПРО, в связи с «недостаточной аргументацией и необоснованным ростом затрат»¹⁵. Министра обороны обязали представить отчет о предлагаемой эшелонированной архитектуре НПРО комитетам

Василий КЛИМОВ

по обороне до 1 марта. На 2021 финансовый год были также сокращены ассигнования на 102 млн. долларов из-за «отсутствия подтвержденных требований и стратегии закупок» для мобильно-наземной системы ТНААД¹⁶.

Как уже упоминалось, обсуждение военных программ в Конгрессе США происходит в контексте российско-американских отношений и с учетом возможной реакции со стороны России. Так, в Законе об оборонных расходах на 2018 финансовый год вместе с законодательным предписанием Минобороны провести испытание противоракеты SM-3 ПА против мишени, имитирующей межконтинентальную дальность, не позднее 31 декабря 2020 года, содержалось требование оценить, «создает ли эта демонстрация риски для стратегической стабильности»¹⁷. Таким образом, поддержание стратегической устойчивости в отношениях с Россией по-прежнему рассматривалось Конгрессом как приоритетная задача.

При этом в условиях обострившихся отношений с Россией и Китаем Конгресс продлил запрет на всякое сотрудничество в области ПРО с этими странами. В период пребывания Д.Трампа на посту президента это положение обрело более строгий характер. Так, в Законе об оборонных расходах на 2019 финансовый год были установлены ограничения на «обмен определенной чувствительной информацией по ПРО с Россией»¹⁸. В Законе об оборонных ассигнованиях на 2021 финансовый год данный запрет был продлен до 1 января 2026 года¹⁹.

Очевидно, что эти ограничения закрывают возможности возврата к любому направлению сотрудничества России и Запада из числа имевших место в 1996-2008 годах в области ПРО театра военных действий (ТВД). Невозможна и реанимация перспективных проектов, например идеи Центра обмена данными (ЦОД). Запрет хоть и не распространяется на достижение договоренностей в области ПРО, но общий настрой законодателей, вызванный затянувшимся кризисом в отношениях с Россией, а тем более - острейшим кризисом вокруг Украины, начавшимся в феврале 2022 года, создает пока что серьезные препятствия для согласования с Россией ограничений на системы ПРО²⁰.

Однако представляется, что решение жизненно важных проблем, напрямую затрагивающих коренные вопросы безопасности США и России (каковыми являются, несомненно, сокращение стратегических наступательных вооружений и ограничение ПРО), не должно напрямую зависеть от степени напряженности военно-политической обстановки. Определенный оптимизм вызывает то, что у значительной части политической элиты США есть понимание, что наличие договорных ограничений в этой области является безальтернативным компонентом укрепления и поддержания национальной безопасности.

Военно-промышленный комплекс и политика в области ПРО

В США распределение военных контрактов осуществляется на основе постоянно совершенствующейся и достаточно отлаженной конкурсной системы, которая учитывает множество критериев отбора, среди них можно выделить стоимость продукции и пла-

ВЛИЯНИЕ ГРУПП ДАВЛЕНИЯ НА ПОЛИТИКУ США В ОБЛАСТИ
ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

нируемых работ, производственный опыт компании и результаты приемки продукции военного назначения (например, результаты противоракетных испытаний). Подобная система обеспечивает высокий уровень конкурентности, в условиях которой компании-производители соревнуются за каждый военный контракт. Это особенно необходимо в дорогостоящих и технически сложных областях военного строительства.

В настоящее время на рынке противоракетных технологий США представлены четыре основные военно-промышленные компании: «Boeing», «Lockheed Martin», «Raytheon» и «Northrop Grumman». Компания «Boeing» исторически закрепила за собой позиции главного подрядчика системы НПРО. Решение Дж.Буша-младшего в конце второго президентского срока увеличить количество наземных перехватчиков GBI до 44 единиц на территории США, а также разместить десять противоракет данного типа в Польше изначально сулили компании «Boeing» солидную прибыль. Однако решение Б.Обамы в 2009 году отменить эти планы лишили «Boeing» потенциальных заказов. В 2011 году под нож попала и возглавляемая «Boeing» с 1996 года программа авиационного лазера.

Принятие решений об увеличении количества перехватчиков GBI до 44 единиц в 2013 году и до 64 единиц в 2017 году, а также присуждение в 2016 году контракта на разработку так называемого обновленного средства поражения (RKV)²¹ вернули на какое-то время позиции «Boeing» на рынке НПРО. Но в последние годы эта компания все больше утрачивает свое влияние на рынке разработок НПРО. В 2019 году Минобороны США расторгло действующее соглашение с «Boeing» на разработку RKV, а в марте 2021 года Пентагон заявил о присуждении двух контрактов на НИОКР по «перехватчику следующего поколения» (NGI)²² компаниям «Lockheed Martin» и «Northrop Grumman», которые тем самым обошли «Boeing». Вопреки потере влияния, «Boeing» продолжает участвовать субподрядчиком в проектах ПРО, например, поставляя комплекты оборудования для наведения, навигации и управления для кинетической боеголовки противоракет SM-3 IA, IB, IIA и разрабатывая головку самонаведения ракет-перехватчиков для зенитного ракетного комплекса (ЗРК) «Patriot-3» (РАС-3).

По состоянию на 2022 год «Lockheed Martin» является основной компанией-производителем ПРО - она вовлечена почти во все программы разработок ПРО в качестве главного подрядчика или субподрядчика. В первую очередь она является главным подрядчиком программы ПРО «Aegis». Решение Б.Обамы в 2009 году выстроить защиту Европы с помощью разработок «Aegis» вывело компанию на европейский рынок. «Lockheed Martin» также занимается наземно-мобильной системой ПРО THAAD, где компания осуществляет интеграцию, сборку всех компонентов, а также проводит испытания противоракет²³. В основе системы THAAD - многофункциональная РЛС AN/TPY-2, которая находит себе применение и в других системах ПРО США - после совместных испытаний систем ПРО в 2020 году РЛС оказалась полезным вспомогательным радарным комплексом для РАС-3²⁴, а в 2012 году, после своего развертывания в городе Куреччек (Турция), радар стал элементом системы ПРО «Aegis» в Европе.

Василий КЛИМОВ

В производстве радарных систем наблюдается конкуренция между «Lockheed Martin» и «Raytheon». Так, например, многофункциональная РЛС с фазированной антенной решеткой AN/SPY-1 производства «Lockheed Martin» стала вспомогательным радаром корабельных систем «Aegis» и наземных систем «Aegis Ashore». Однако новые сверхчувствительные радарные комплексы с цифровой антенной решеткой AN/SPY-6, разработанные «Raytheon», вскоре могут заменить привычные РЛС AN/SPY-1. В ответ на это вытеснение «Lockheed Martin» перенесла акцент на производство РЛС дальнего обнаружения - компания разработала новый радар предупреждения о ракетном нападении с большей дальностью обнаружения (AN/SPY-7).

В конце 2021 года Агентство по ПРО объявило о первоначальном развертывании данной системы на Аляске²⁵. Конкуренция компаний проявляется не только на американском рынке - в 2018 году «Lockheed Martin» заключила контракт на 300 млн. долларов с японским правительством на поставку двух РЛС AN/SPY-7, а в 2020 году «Raytheon» вложила крупные средства для того, чтобы вытеснить «Lockheed Martin» с японского рынка²⁶. Однако отмена планов развертывания двух комплексов «Aegis Ashore» в Японии в 2020 году на некоторое время отложило поставку РЛС.

Несмотря на активное соперничество компаний в радарном сегменте, они имеют партнерский проект «на равных» в производстве ЗРК «Patriot-3». Основой комплекса является многофункциональная РЛС с фазированной решеткой серии AN/MPQ. Примечательно, что производство и модификация данных радаров осуществляется также совместно «Lockheed Martin» и «Raytheon».

Традиционно оборонные компании через лоббистские возможности и специальные структуры такого рода оказывают влияние на органы исполнительной и законодательной властей с целью получения выгодных военных контрактов. Лоббизм в США легален - на федеральном уровне он регулируется рядом нормативно-правовых актов. Деятельность лоббистов-профессионалов находится под пристальным вниманием законодательства США - они должны быть зарегистрированы и регулярно подавать отчеты о своей работе. Ежегодный общий объем затрат на лоббизм в США в среднем составляет 110 млн. долларов²⁷, а количество зарегистрированных лоббистов ежегодно варьируется от 600 до 1300 человек²⁸.

Популярной формой «оборонного лоббизма» в США является так называемый принцип вращающихся дверей (revolving door), который заключается в переходе бывшего чиновника с правительственной службы в лоббистские или коммерческие структуры. Получение должности в частном секторе является и своего рода вознаграждением за былую поддержку проектов компании, что подчас и предопределяет кандидатуру нанимаемого специалиста, имеющего обширные деловые связи, позволяющие влиять на процесс принятия решений.

По состоянию на 1 января 2022 года, «Lockheed Martin» имела 44 сотрудника, ранее занимавших различные посты на уровне старших должностных лиц в подразделениях Министерства обороны США²⁹. «Lockheed Martin» в этом отношении опережает другие компании: в «Northrop Grumman» и «Raytheon» работают по 24 чиновника, а в «Boeing» - 23.

ВЛИЯНИЕ ГРУПП ДАВЛЕНИЯ НА ПОЛИТИКУ США В ОБЛАСТИ ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

Некоторые из них, включая весьма высокопоставленных чиновников, пришли из Агентства по ПРО. Так, например, контр-адмирал А.Хикс занимал должность программного директора системы ПРО «Aegis» до 1 января 2009 года³⁰. За то время, что он руководил программой, система «Aegis» стала основой ЕвроПРО. В декабре 2010 года А.Хикс получил должность вице-президента программы развития РЛС в компании «Lockheed Martin».

В 2016 году директором международных программ компании «Northrop Grumman» стал отставной бригадный генерал К.Тодоров, который до октября 2015 года был заместителем директора Агентства по ПРО. В Агентстве он осуществлял управленческий надзор за поддержкой различных программ в области ПРО³¹. К его достижениям приписывают получение в 2016 финансовом году компанией «Northrop Grumman» от Агентства по ПРО 396,6 млн. долларов³². В ноябре 2018 года К.Тодоров выступил с докладом на тему «Защита от гиперзвука», в котором были озвучены новые идеи борьбы против гиперзвуковых ракет³³.

Наработанный авторитет в госструктурах и обширные знания К.Тодорова помогают «Northrop Grumman» получать новые контракты. Так, например, в 2021 году компания стала одним из подрядчиков перспективного перехватчика от гиперзвуковых ракет (Glide Phase Interceptor / GPI).

В январе 2020 года, через полгода после своего увольнения, отставной генерал-лейтенант ВВС С.Гривз получил должность вице-президента и главного архитектора по космосу и запуску компании «Boeing»³⁴. В период 2017-2019 годов С.Гривз был директором Агентства по ПРО. В 2018 году при его руководстве Агентством по ПРО было принято решение увеличить количество национальных противоракет GBI до 64 единиц и модифицировать боевую часть противоракеты (RKV) - весь комплекс работ был передан компании «Boeing». Спустя месяц после отставки генерала, в августе 2019 года, Пентагон расторг контракт на разработку RKV с «Boeing» на общую сумму 5,8 млрд. долларов³⁵.

Помимо лоббистской деятельности военно-промышленные корпорации вносят пожертвования членам Конгресса напрямую или через комитеты политического действия. По оценкам Центра адаптивной политики, с 1990 до 2020 года общая сумма пожертвований составила около 353 млн. долларов³⁶. Причем большую часть средств (57%) за этот период получили республиканские фонды³⁷. Финансовые средства, как правило, направляются конгрессменам, представленным в трех комитетах Палаты представителей и Сената, в которых решаются вопросы оборонного финансирования, - Комитете по вооруженным силам, Комитете по международным отношениям и Комитете по ассигнованиям. Например, в 2018 году двое влиятельных

Определенный оптимизм вызывает то, что у значительной части политической элиты США есть понимание, что наличие договорных ограничений в этой области является безальтернативным компонентом укрепления и поддержания национальной безопасности.

Василий КЛИМОВ

членов Комитета Палаты представителей по вооруженным силам - республиканец М.Торнберри и демократ А.Смит, председатель комитета, получили несколько сотен тыс. долларов в виде взносов на предвыборные кампании от оборонного сектора³⁸.

Кроме пожертвований и лоббизма оборонные компании нередко заявляют о появлении рабочих мест в связи с получением заказов на производство продукции ПРО. Это делается с конкретной целью - заручиться общественной и законодательной поддержкой. В 2018 году в связи с переносом части производства в рамках программы ПРО «Aegis» в штат Колорадо компания «Lockheed Martin» объявила о привлечении местных специалистов в количестве 550 человек³⁹.

Компания «Boeing», получив в 2021 году контракт на производство более 1,5 тыс. систем наведения для ЗРК «Patriot-3», заявила, что обеспечит работой более 3 тыс. жителей штата Алабама⁴⁰. Не так давно на сайте компании «Lockheed Martin» было объявлено о том, что производство системы ПРО THAAD обеспечивает более 18 тыс. рабочих мест по всей территории США⁴¹. Пресс-бюро компании подготовило наглядную инфографику, на которой изображена карта США с количеством рабочих мест по каждому штату. Больше количество привлекаемой рабочей силы сосредоточено в штатах Калифорния (4303 человека), Техас (1499 человек) и Флорида (1507 человек)⁴².

У членов Конгресса есть и другие причины поддерживать крупных оборонных подрядчиков. Согласно исследованию «Sludge», проведенному в 2021 году, по меньшей мере 47 законодателей и члены их семей владеют акциями военно-промышленных корпораций общим объемом от 2 до 6,7 млн. долларов⁴³. Первое место по объему принадлежащих конгрессменам акций среди компаний, вовлеченных в проекты по ПРО, занимает «Raytheon» с общей суммой чуть больше 1 млн. долларов. Второе место - «Lockheed Martin» с общей суммой в 765 тыс. долларов. Напомним, что две эти компании выступают в качестве соподрядчиков в действующих программах развития компонентов ПРО (THAAD, PAC-3, «Aegis», GPI). Третье место в рейтинге отведено компании «Boeing» - 11 членов Конгресса США вложили в ее акции 570 тыс. долларов.

Вклад научно-исследовательских центров

Влияние научно-исследовательских центров (НИЦ) на военную политику США проявляется через традиционные каналы взаимодействия администрации и научно-экспертного сообщества. Прежде всего речь идет о профессиональной экспертизе специалистов НИЦ, проводимой по запросу заинтересованных ведомств исполнительной власти и комитетов Конгресса. Несмотря на наличие в США внушительного числа академических центров, осуществляющих экспертизу в интересах органов государственной власти, степень их вовлечения в политический процесс значительно зависит от партийной принадлежности Белого дома в конкретный период времени.

Как правило, когда у власти находились представители Демократической партии, можно было наблюдать высокую интенсивность контактов между представителями власти и аналитическими центрами для консультаций по вопросам военной безо-

ВЛИЯНИЕ ГРУПП ДАВЛЕНИЯ НА ПОЛИТИКУ США В ОБЛАСТИ
ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

пасности, включая проблемы ПРО. В эти периоды к профессиональной экспертизе привлекаются такие центры, как Ассоциация контроля над вооружениями, Институт Брукингса, Союз обеспокоенных ученых, Федерация американских ученых, Фонд Карнеги за международный мир и т. д.

Так, в конце 2021 года группа экспертов из Фонда Карнеги при содействии профильных специалистов из разных стран подготовила аналитический доклад «Переосмысление контроля над вооружениями: всеобъемлющий подход»⁴⁴, в котором содержались профессиональные рекомендации по восстановлению подорванного процесса контроля над вооружениями с учетом происшедшей эволюции в области ПРО. Данный доклад представлял собой расширенную версию аналитической записки Фонда Карнеги для администрации Дж.Байдена, подготовленной в контексте консультаций с Россией по вопросам стратегической стабильности.

В отличие от демократов, республиканские администрации не так интенсивно запрашивают у НИЦ профессиональную экспертизу по проблемам военной безопасности. В случае возникновения необходимости в получении аналитических материалов по проблемам ПРО к делу подключаются, например, такие известные центры, как Фонд «Наследие» и Альянс в защиту ПРО. Их консервативные взгляды в значительной степени совпадают с общей позицией республиканцев по вопросу ПРО и определяются негативным отношением к возможности достижения компромиссов с Россией.

Законодательная власть и военно-промышленный комплекс широко пользуются результатами экспертной работы научно-исследовательских центров и высоко ее оценивают. Так, анализ протокольных записей Конгресса с 1995 по 2021 год по вопросу ПРО, проведенный экспертами Ассоциации контроля над вооружениями, наглядно продемонстрировал, что аргументы законодателей почти полностью заимствованы из дебатов в академических кругах США⁴⁵.

В феврале 2022 года по запросу компаний «Lockheed Martin» и «Raytheon» Центр стратегических и международных исследований провел семинар, а затем подготовил доклад на тему «Комплексная противовоздушная оборона: противодействие гиперзвуковой ракетной угрозе». Можно полагать, что после получения в 2021 году контракта на создание перехватчика для борьбы с гиперзвуковыми ракетно-планирующими блоками (GPI) аналитический обзор технических возможностей перехвата гиперзвуковых целей стал остро необходим оборонным подрядчикам.

Кроме прочего, специалисты научно-исследовательских институтов составляют высококвалифицированную кадровую базу для госаппарата США. Практика привлечения гражданских специалистов в исполнительные ведомства США способствует выстраиванию гибкой и достаточно прагматичной военной политики, в том числе в области ПРО. Уместно вспомнить министра обороны США Роберта Макнамару (1961–1968 гг.), который, опираясь на призванных им специалистов из аналитической корпорации «Рэнд» и других центров, произвел революционный поворот в военной политике США и их позиции по ограничению стратегических вооружений - команда ученых обосновала дестабилизирующий характер систем ПРО. Такое понимание

Василий КЛИМОВ

легло в основу последующих российско-американских соглашений по ограничению и сокращению стратегических наступательных и оборонительных вооружений.

Ярким свидетельством исключительно успешного международного взаимодействия авторитетных экспертов стало сотрудничество в 1980-х годах Комитета советских ученых в защиту мира против ядерной угрозы (КСУ) и Федерации американских ученых (ФАУ). В целом ряде экспертных работ видные ученые обеих стран (так, КСУ возглавляли в разное время академики Е.Велихов, Р.Сагдеев, А.Кокошин) поставили под сомнение саму возможность создания, в рамках провозглашенной Президентом США Р.Рейганом программы «Стратегической оборонной инициативы» ПРО такой эффективности, которая могла бы, по выражению американского президента, сделать ядерное оружие «бессильным и устаревшим». В итоге авторитетная экспертиза крупных ученых стала заметным фактором, приведшим к развенчанию в США иллюзий в отношении реальных возможностей СОИ, которая утратила финансовую поддержку и в результате была свернута.

Существуют и современные примеры того, как привлечение специалистов из научного сообщества способствовало принятию выверенных решений в области ПРО. Показателен пример с известным экспертом Филипом Койлом, который, работая в известной Ливерморской национальной лаборатории, привлекался к экспертным оценкам «практически каждой программы»⁴⁶ в области ПРО.

В последующем, с приходом к власти в 1993 году Б.Клинтона, Ф.Койл занял должность директора эксплуатационных испытаний и оценок Министерства обороны США. Практический опыт и глубокое знание программ ПРО позволили Ф.Койлу объективно оценивать испытания элементов систем НПРО. В регулярных отчетах министру обороны он не раз заявлял о недостаточной технической проработке и готовности ряда систем и не рекомендовал администрации переходить к фазе их развертывания. Итогом подобных оценок стало решение Президента Б.Клинтона не развертывать систему НПРО.

В администрации Б.Обамы в 2009 году Ф.Койл был назначен заместителем директора по национальной безопасности и международным связям. На этой должности Ф.Койл приложил свой опыт и знания к обоснованию пересмотра политики США в области ПРО, в частности закрытию и сокращению ряда недостаточно апробированных и дорогостоящих программ. Он категорически выступал против превышения запланированных Агентством по ПРО затрат и предлагал, с этой целью, укрепить надзорные полномочия Конгресса и за счет принятия требования перейти к производству перехватчиков «только после того, как они будут успешно испытаны в реальных эксплуатационных условиях»^{47, 48}.

Можно привести и пример с Викторией Нуланд, которая до начала своей «госслужбы» - работы в администрации Б.Обамы, была внештатным старшим научным сотрудником Бруклинского института и Йельского университета. В итоге, работая при администрациях Б.Клинтона, Дж.Буша-младшего и Б.Обамы, она накопила значительный опыт в оценке различных программ вооружений. Будучи официальным представителем Государственного департамента США при администрации Б.Обамы

ВЛИЯНИЕ ГРУПП ДАВЛЕНИЯ НА ПОЛИТИКУ США В ОБЛАСТИ
ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

в 2012 году, В.Нуланд высказывала надежды на то, что «Соединенные Штаты и Россия, как НАТО и Россия, выйдут на договоренности по ПРО», а также на то, что планируемое в то время сотрудничество «позволит эффективнее бороться с теми общими угрозами, против которых противоракетная оборона нацелена»⁴⁹. С мая 2021 года В.Нуланд занимает должность заместителя госсекретаря по политическим вопросам.

В целом демократические администрации более склонны привлекать специалистов из исследовательских центров, чем республиканские, которые традиционно делают ставку на экспертов из военных ведомств. При Президенте Д.Трампе от процесса выработки решений была отодвинута большая группа специалистов в области военной политики и контроля над вооружениями. С приходом же к власти Президента-демократа Дж.Байдена в административный аппарат были возвращены профессионалы и эксперты из Центра стратегических и международных исследований, корпорации РЭНД, Ассоциации контроля над вооружениями, Центра новой американской безопасности и т. д.

Одним из последних примеров такого рода является карьера молодого специалиста по контролю над вооружениями Кингстона Райфа, который также перешел из академической сферы в политическую. В период с 2014 по 2021 год он был директором по политике в области разоружения и уменьшения угрозы в уже упомянутом авторитетном исследовательском центре - Ассоциации контроля над вооружениями.

Занимавший вначале умеренную позицию по острым проблемам международной повестки, он в 2014 году выступил против предложений Конгресса прекратить Соединенными Штатами выполнение Пражского ДСНВ в связи с началом украинского кризиса, а также против идей вернуться к плану развертывания GBI в Европе и ускорению развертывания ЕвроПРО. К.Райф заявлял, что подобные действия «ошибочны и не адекватны возникшей угрозе... ядерный арсенал и противоракетная оборона США не имеют отношения к продолжающемуся кризису на Украине»⁵⁰. С конца 2021 года К.Райф перешел на государственную службу, став заместителем помощника министра обороны по уменьшению угрозы и контролю над вооружениями, что позволит ему еще больше реализовать на практике свой экспертный опыт, в том числе при оценке программ ПРО.

Для развития профессиональной открытой дискуссии по вопросу ПРО полезен и переход специалистов из государственного аппарата в научно-исследовательские центры. Практический опыт служащих обеспечивает гораздо более профессиональную экспертную дискуссию относительно отдельных военных программ и структуры безопасности в целом. В этом смысле показателен пример карьеры заместителя помощника министра обороны по ядерной политике и противоракетной обороне (2017-2021 гг.) Роберта Суфера, который принимал непосредственное участие в составлении доклада по ПРО 2019 года. После отставки Р.Суфер стал старшим научным сотрудником Центра стратегических и международных исследований. Несмотря на работу при администрации Д.Трампа, Р.Суфер в своем недавнем исследовании обосновал необходимость технического сотрудничества и принятия мер укрепления доверия с Россией для решения проблемы ПРО⁵¹.

Василий КЛИМОВ



Формирование политики США в области ПРО, как и в других дорогостоящих военных программах, находится под серьезным лоббистским давлением военно-промышленного комплекса. На этом фоне вовлечение ведущих научно-исследовательских центров, равно как и более широкого экспертного сообщества, в процесс принятия решений создает дополнительные возможности как для рационализации выработки целей программ ПРО, так и оптимизации формирования самого процесса создания таких систем. Только в условиях широкой дискуссии в законодательных структурах США с широким привлечением квалифицированного экспертного сообщества открываются возможности для критической оценки запросов военно-промышленного комплекса и оптимизации военной политики, в том числе в области ПРО.

¹Regional Missile Defense from a Global Perspective. Edited by Catherine McArdle Kelleher and Peter Dombrowski. Stanford University Press. 2015. P. 92.

²Matchett L. Debating Missile Defense: Tracking the Congressional Record. Arms Control Association. March. 2021.

³Congress strikes at Bush's missile shield plan // The Guardian. July 27, 2007.

⁴Drew C., Bumiller E. Military Budget Reflects a Shift in U.S. Strategy // The New York Times. April 6, 2009.

⁵Shalal E.A. Lawmakers, officials see cuts to U.S. missile defense // Reuters. March 23, 2009.

⁶США должны стремиться к сотрудничеству по ПРО с Россией, заявил Конгресс. ТАСС. 15 дек. 2011 // URL: <https://tass.ru/politika/524183>

⁷В тот период демократы контролировали обе палаты Конгресса.

⁸National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015. House Amendment to the Text of S. 1847. P. 680-681.

⁹Конгресс США запретил Пентагону сотрудничать с Россией. BBC News. 2 дек. 2016.

¹⁰Willman D. \$40-billion missile defense system proves unreliable // Los Angeles Times. June 15, 2014.

¹¹Одним из возможных мест развертывания третьего позиционного района ПРО мог

стать штат Нью-Йорк, что обеспечивало бы дополнительную занятость в регионе.

¹²На 2005 фин. г. на программы Агентства по ПРО было выделено 9 млрд. долларов, что в реальном выражении по состоянию на 2018 г. (с учетом динамики инфляции с 2005 по 2017 г.) составляло примерно 12 млрд. долларов.

¹³Mitchell E. Dems express alarm at Trump missile defense plans // The Hill. January 17, 2019.

¹⁴National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018. H.R. 2810. Sec. 1689.

¹⁵Congress Puts Breaks On Layered Missile Defense Without Reports // Defense Daily. July 12, 2020.

¹⁶Judson J. Congress boosts Missile Defense Agency budget by \$1.3 billion // Defense News. Dec. 22, 2020.

¹⁷National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018. H.R. 2810. Sec. 1680.

¹⁸John S.M. Cain. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019. H.R. 5515. P. 1066.

¹⁹William M. (MAC) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal year 2021. H.R. 6395. Sec. 1642.

²⁰О некоторых аспектах договоренностей в этой области см.: Климов В. Есть ли шанс договориться по ПРО? РСМД. 18.11.2021.

²¹Новая боевая часть противоракеты GBI.

ВЛИЯНИЕ ГРУПП ДАВЛЕНИЯ НА ПОЛИТИКУ США В ОБЛАСТИ
ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

- ²²Проект полноценной противоракеты, которая должна стать дополнением к перехватчикам GBI в архитектуре НПРО США.
- ²³THAAD Theatre High Altitude Area Defense - Missile System // Army Technology. July 27, 2020.
- ²⁴Совместили Patriot и THAAD: США усилят ПВО // Газета. Ру. 4 окт. 2020.
- ²⁵Judson J. US Missile Defense Agency declares initial delivery of Long-Range Discrimination Radar in Alaska // Defense News. Dec. 7, 2021.
- ²⁶Kelly T., Takemoto Y. Exclusive: As Japan weighs missile-defence options, Raytheon lobbies for Lockheed's \$300 million radar deal // Reuters. July 30, 2020.
- ²⁷Annual Lobbying on Defense // The OpenSecrets // URL: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/sectors/summary?cycle=2021&id=D>
- ²⁸Ibid.
- ²⁹Lockheed Martin. POGO // URL: <https://www.pogo.org/database/pentagon-revolving-door/companies/lockheed-martin/>
- ³⁰Alan B. «Brad» Hicks. POGO // URL: <https://www.pogo.org/database/pentagon-revolving-door/people/alan-b-brad-hicks/>
- ³¹Kenneth E. Todorov. POGO // URL: <https://www.pogo.org/database/pentagon-revolving-door/people/kenneth-e-todorov/>
- ³²Ibid.
- ³³Todorov K. Defending Against Hypersonics. Northrop Grumman // YouTube. November 15, 2018.
- ³⁴Greaves Samuel. POGO // URL: <https://www.pogo.org/database/pentagon-revolving-door/people/samuel-greaves/>
- ³⁵Judson J. Pentagon terminates program for redesigned kill vehicle, preps for new competition // Defense News. August 21, 2019.
- ³⁶Defense: Long-Term Contribution Trends // OpenSecrets // URL: <https://www.opensecrets.org/industries/totals.php?cycle=2020&ind=D>
- ³⁷Ibid.
- ³⁸Top 20 Recipients // Open Secrets // URL: <https://www.opensecrets.org/industries/recips.php?ind=D&recipdetail=A&sortorder=U&mem=Y&cycle=2018>
- ³⁹Lockheed Martin Creating Up To 550 Jobs In Jefferson County // Lockheed Martin. December 21, 2018.
- ⁴⁰Boeing gets \$1.1 billion contract to continue seeker production in Huntsville // Alabama Political Reporter. Oct. 5, 2021.
- ⁴¹THAAD: Integrated Air and Missile Defense with proven Hit-to-Kill technology // Lockheed Martin.
- ⁴²Ibid.
- ⁴³Moore D. Lawmakers Benefit From Booming Defense Stocks // Sludge. August 23, 2021.
- ⁴⁴James M. Acton, Thomas Macdonald, Pranay Vaddi. Reimagining Nuclear Arms Control: A Comprehensive Approach // Carnegie Endowment for International Peace. 2021.
- ⁴⁵Matchett L. Op. cit.
- ⁴⁶Broad W.J. Scientist at work: Philip E. Coyle iii; Words of Caution On Missile Defense // New York Times. Jan. 16, 2001.
- ⁴⁷Coyle P. 'Limited' Missile Defense Must Remain So: Philip Coyle // Breaking Defense. June 22, 2015.
- ⁴⁸Такое положение было включено Конгрессом в Закон об оборонных расходах на 2018 фин. г.
- ⁴⁹Вашингтон надеется на соглашение с Россией по ПРО // Госдеп // Интерфакс. 27 марта 2012.
- ⁵⁰Reif K., Szurejko A. When all you have is a Hammer: Strategic Nuclear Forces and the Ukraine Crisis // Russian Matters. May 9, 2014.
- ⁵¹Soofer R. Missile defense is compatible with arms control // War on Rocks. April 29, 2021.