

УДК 32:355/359

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРО: ДИСКУССИИ ВО ВРЕМЯ ПРЕЗИДЕНТСТВА ОБАМЫ

© 2015 г. **О.О. Криволапов***

Институт США и Канады РАН, г. Москва

Статья посвящена дискуссиям в США по вопросам финансирования ПРО с 2009 г. по настоящее время. Автор анализирует аргументы сторон – представителей администрации, Конгресса, а также военно-промышленных кругов США и лоббистов – и перспективы финансирования ПРО.

Ключевые слова: *финансирование ПРО, закупки, военно-промышленный комплекс, лоббизм.*

Проблема противоракетной обороны остаётся одной из самых обсуждаемых тем в сфере международной безопасности, и в рамках данной дискуссии можно выделить различные аспекты, в том числе внутриамериканский, который в свою очередь содержит комплекс связанных между собой вопросов. Финансирование ПРО, как правило, терялось среди других тем, составляющих проблематику ПРО. Например, говорилось, что ПРО – самый затратный ответ на наименее вероятную угрозу и средства разумнее тратить на улучшение защиты от терроризма с применением оружия массового уничтожения. Финансирование отдельных программ обсуждалось с точки зрения прогнозируемых расходов на тот или иной вариант архитектуры безопасности. К уровню затрат на ПРО обращались, когда не были достигнуты планируемые результаты по технической готовности систем. Вопрос финансирования поднимался, когда обсуждалось распределение бюджетного бремени в ПРО между США и их иностранными партнёрами.

Сами аргументы сторон в дискуссиях по финансированию ПРО почти не изучались российскими исследователями^{**}. Лишь выпущенный в 2012 г. труд «Десять лет без Договора по ПРО» [1], давая обзор дискуссиям в США в 2011–2012 гг., затрагивает и тему финансирования.

В данной работе речь пойдёт об аргументах сторон при обсуждении уровня расходов на ПРО, о закупках в этой сфере и о роли американского ВПК в дискуссиях по ПРО.

* **КРИВОЛАПОВ Олег Олегович** – младший научный сотрудник ИСКРАН. E-mail: altus9@rambler.ru

** Изучением ПРО США в России занимаются специалисты Института США и Канады РАН (например, С.М. Рогов, В.И. Есин, И.Ф. Бочаров, О.В. Приходько), Института мировой экономики и международных отношений РАН (например, А.Г. Арбатов, В.З. Дворкин, Г.Б. Корсаков).

Позиция администрации

Администрация Обамы уже в марте 2009 г. начала говорить о необходимости сокращения самых проблемных программ ПРО в связи с перерасходом средств и задержками имплементации [19]. Через месяц, 6 апреля, министр обороны Р. Гейтс заявил об увеличении на 700 млн. долл. расходов на развёртывание противоракетных мобильно-наземных комплексов для высотного заатмосферного перехвата ракет средней дальности (*Terminal High Altitude Area Defense – THAAD*) и перехватчиков *SM-3* и о добавлении 200 млн. долл. для развёртывания ещё шести кораблей с системами ПРО «Эгида» (*Aegis*). Все эти системы предназначены для защиты от баллистических ракет малой и средней дальности (БРМД, БРСД). Произошло общее смещение акцента со стратегической ПРО в сторону нестратегической*. Развитие стратегической ПРО (*Ground-Based Midcourse Defense – GMD*) было заморожено на уровне 30 перехватчиков (*Ground-Based Interceptor – GBI*). Из-за низких результатов и перерасходов были отменены программы «умная шрапнель» (*Multiple Kill Vehicle – MKV*) и противоракета для перехвата БР на разгонном участке (*Kinetic Energy Interceptor – KEI*). В итоге общий бюджет Агентства по ПРО (АПРО) был сокращён на 1,4 млрд. долл. по сравнению с запросом на 2009 фин. г. [36]. В 2009 г. была сокращена, а в 2011 г. и вовсе закрыта программа создания лазера воздушного базирования, в том числе, из-за перерасходов в процессе разработки и потенциально высоких затрат в случае развёртывания. Вместо этого ведутся общие исследования лазеров для целей ПРО.

В сентябре 2009 г. администрация Обамы решила отказаться от плана предыдущей администрации по развёртыванию Третьего позиционного района (ТПР) в Европе, который мог бы состоять из 10 стратегических перехватчиков *GBI* в Польше и РЛС в Чехии. Новый план, Европейский поэтапный адаптивный подход (ЕПАП), состоял из четырёх фаз развёртывания элементов ПРО. Первые три фазы включают развёртывание противоракет *SM-3* различных модификаций на кораблях с системой «Эгида», а со второй фазы – и на суше для перехвата БРМД и БРСД. Четвёртая фаза подразумевала развёртывание *SM-3 IIB*, способной перехватывать МБР. Новый подход обосновывался ещё и как более экономически эффективный. Дж. Картрайт, занимавший в то время пост вице-председателя КНШ, утверждал, что один перехватчик *SM-3* в зависимости от модификации может стоить от 9,5 до 15 млн. долл., в то время как один *GBI* – 70 млн. долл. [35].

Во время президентства Дж. Буша-мл., Главное счётное управление, демократы и учёные – критики ПРО указывали на недостаточную прозрачность и неполную отчётность в программах ПРО. При администрации Обамы Министерство обороны и АПРО предприняли некоторые шаги для исправления положения, а именно: более отчётливо разграничивались этапы процесса разработки для оценки прогресса и обоснованности решений [27, р. 22]. Исполнительный совет по ПРО, кроме прочего, распределяет ресурсы и контролирует затраты [8, р. vii]. Утверждалось, что это соответствует рекомендациям Глав-

* Противоракетная оборона (ПРО) делится на стратегическую ПРО (национальную ПРО – НПРО) и на тактическую ПРО (театра военных действий, ПРО ТВД).

ного счётного управления и подкрепляет закон о реформе закупок систем вооружений 2009 г. [27, р. 22]. Закон был направлен на то, чтобы уменьшить возможные перерасходы ещё до того, как они выйдут из-под контроля, усилить надзор и отчётность по приобретаемым системам вооружений, чтобы недостатки программ выявлялись на ранних этапах закупки. Например, в программе *GMD* был внедрён соревновательный подход к закупкам (экономия – 15%) [27, р. 8]. Через два года замминистра обороны Б. Робертс сообщал, что в результате применения нового конкурса в *GMD* сэкономлен 1 млрд. долл., что составило 20% первоначальной оценки [22, р. 146, 151].

В главном документе по ПРО США «Обзоре ПРО-2010» говорилось, что одним из приоритетов этой программы считается стабильное финансирование новых возможностей в долгосрочной перспективе [8, р. iv]. Отмечалось, что затраты на жизненный цикл систем сложно определить, так как нет конечной конфигурации ПРО, поскольку она может меняться с учётом изменения параметров угроз [8, р. 40]. Кроме того, документ не предполагал возвращения этих систем в рамки традиционного процесса закупок как это происходит с другими вооружениями [8, р. vii, 42-43]. Этот аспект вызывал много нареканий ещё при Дж. Буше-мл., когда «неопределённостью угроз» обосновывался гибкий подход к закупкам систем ПРО («эволюционный подход»), позволяющий быстро развёртывать системы, а затем дорабатывать их, когда они будут уже на боевом дежурстве («развитие по спирали»). Более того, заместитель министра обороны по политическим вопросам Дж. Миллер указывал на неопределённость с включением цены кораблей с системой «Эгида» в ЕПАП, так как они не обязательно относятся к архитектуре ПРО, это глобальное средство. Представители МО утверждали, что ЕПАП это не программа закупок, а подход к развёртыванию систем, поэтому он не предусматривает оценок затрат на жизненный цикл. АПРО даёт подобные оценки по каждой программе закупок систем ПРО, из которых состоит ЕПАП [7, р. 238].

В январе 2013 г. были озвучены оценки Главного счётного управления, основанные на секретных технических докладах. Утверждалось, что для достижения эффективности перехватчиков *SM-3 IIB* против иранских МБР нужны изменения, которые могут повлечь серьёзный рост расходов, риски в безопасности и отставания от графика. АПРО в феврале утверждало, что этой противоракетой надеется избежать лишних затрат [12]. Тем не менее, не исключено, что выводы аудиторов стали последней каплей для следующего решения администрации. Полтора месяца спустя новый министр обороны Ч. Хейгел заявил об отмене четвёртой фазы ЕПАП (т.е. развёртывания *SM-3 IIB*), ресурсы которой будут направлены в программу стратегической ПРО. Он отметил, что развёртывание *SM-3 IIB* и так откладывалось до 2022 г. из-за сокращения финансирования [29]. По его мнению, планируемая теперь установка ещё 14 стратегических перехватчиков на Аляске обойдётся в 1 млрд. долл. [14]. Ещё одна программа, отменённая в 2013 г. – программа спутников слежения за пусками БР (*Precision Tracking Space System, PTSS*). Против этой программы высказывались и республиканцы, и учёные – сторонники и критики расширения ПРО. По оценкам Бюджетного управления Конгресса (БУК) за март

2011 г., экономия от сокращения программы *PTSS* оценивалась в 17,5 млрд. в 2012–2021 фин. годах. [26].

Представители Министерства обороны не раз высказывали сомнения на счёт необходимости дополнительного финансирования ПРО, предлагаемого республиканцами. В 2011 г. представители МО утверждали, что дополнительные 100 млн. долл. вложенные в *GMD* не особо помогли бы в исправлении причин двух провалов испытаний 2010 г. Новый глава АПРО Дж. Сайринг, комментируя эти предложения, заявил, что «ещё неизвестно, понадобится ли это» [37, р. 10, 16]. Начальник отдела МО по испытаниям и оценке М. Гилмор говорил, что дополнительное финансирование может помочь повысить количество испытаний, но лишь до некоторой степени [18, р. 29].

Запрос АПРО на 2015 фин. г. включает новые статьи: переделывание и улучшение боевой части стратегических перехватчиков (*Exoatmospheric Kill Vehicle, EKV*), разработку РЛС большой дальности (*Long-Range Discrimination Radar*), улучшение системы распознавания в НПРО (отличия боеголовок от ложных целей) (*Discrimination Improvements for Homeland Defense*) [28]. МО обозначило низкий приоритет для стратегической ПРО в своём апрельском докладе о влиянии секвестра на бюджетные сокращения. Финансирование переработки ЕКВ и создание новой РЛС будет аннулировано, если не будут сняты текущие ограничения на расходы [23].

Таблица

**Величины запрошенного и одобренного финансирования ПРО
в 2009–2014 фин. гг., млрд. долл.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Запрос администрации	9,3	7,8	8,4	8,6	7,8	7,7
Одобрено в итоге	9	7,9	8,5	8,4	8,3 (по сути, 7,6)	7,6

Missile Defense Agency.

Запрос на 2015 фин. г. стал самым низким за 12 лет (7,4 млрд. долл.). При администрации Дж. Буша-мл. средний ежегодный бюджетный запрос на ПРО в 2002–2009 фин. годы. был равен 8,4 млрд. долл. Средняя величина одобренных на ПРО средств в те же годы – 8,35 млрд. долл. Во время президентства Б. Обамы (2010–2014 фин. годы.) средняя величина запроса администрации упала до 8 млрд. долл., но в то же время величина одобренных денег снизилась не так сильно (до 8,1 млрд. долл.) (см. таблицу). Последние три года подряд наблюдается снижение общей величины запроса. При этом по сравнению с 2014 фин. г. повысился запрос на программы для перехвата на конечном участке, на систему командования и контроля, на радары и на наземный вариант системы ПРО «Эгида». Исходя из текущего прогноза АПРО на расходы в 2015–2019 фин. гг., повышение ожидается по закупкам систем ПРО с 1,5 млрд. до 1,9 млрд. долл. (в частности, систем «Эгида» в 2 раза с 580 млн. до 1,2 млрд. долл.) [25]. Не планируется изменение цифр запроса на эксплуатацию систем. По расходам на НИОКР планируется снижение с 5,5 млрд. до 4,7 млрд. долл. к 2019 фин. г. Частично это может объясняться планируемой доработкой систем.

Для полного понимания реального положения вещей в АПРО нужно учесть позицию контрольных органов США. Комплекс вопросов, на которые они обращали внимание следующие: отчётность и прозрачность программ ПРО, качество оценок затрат от АПРО, раннее развёртывание и перерасходы.

Отчётность и прозрачность. Главное счётное управление говорило, что ПРО – самая большая программа закупок во всём Министерстве обороны (7–9,5 млрд. долл. в год) [7, р. 201]. АПРО сделало значительные шаги в обеспечении Конгресса ориентирами для оценки прогресса и отчётности; но значительные пробелы остаются, в частности, в том, что касается качества этих оценок затрат [7, р. 208]. В апреле 2013 г. аудиторы утверждали, что из-за гибкости в закупках АПРО не обязано делать анализ альтернатив, но это могло бы быть полезным для МО и Конгресса в принятии решений по закупкам, ведь без подробного разбора возможных вариантов военные не получают лучшей опции. Отмечалось, что несмотря на повышение уровня прозрачности расходов и этапов графика (с 2010 г.), информация не может считаться полной без расходов на эксплуатацию. МО не согласилось с рекомендацией о предоставлении полных расходов на ПРО [34].

Оценки затрат. Несмотря на то что МО утверждало, что Европейский поэтапный адаптивный подход это не программа закупок, а своего рода гибкость в развёртывании элементов ПРО, но и она позволяет, по мнению аудиторов, оценить затраты даже с учётом существующих неопределённостей. Без ясного понимания оперативных возможностей и ограничений ПРО боевые команды сталкиваются с риском в оперативном планировании ЕПАП [4]. Представитель Главного счётного управления К. Чеплейн утверждала, что эти оценки могли бы служить основанием для решений МО и Конгресса о развёртывании доступных и экономически эффективных систем и о возможных корректирующих мерах [7, р. 239]. Более того, говорилось, что представленные Агентством оценки затрат не надёжны уже четвёртый год. Величины затрат по программам часто менялись в сторону увеличения [33, р. 62, 71–72]. Оценка за 2013 г. не включает расходы на эксплуатацию, а в ориентирах 2013 г. не сравниваются новые планируемые даты с озвученными ранее сроками [32].

Раннее развёртывание и перерасходы. По мнению аудиторов, АПРО нужен такой подход к закупкам, при котором разработка программ заканчивается до того, как начинается полномасштабное производство [7, р. 208]. Утверждалось, что АПРО начнёт производство элементов европейской ПРО до выяснения её эффективности. В прошлом те же проблемы с закупками *GMD* вели к доработкам, повышению затрат, задержкам и сомнениям относительно качества и необходимости развёртывания поставленных систем. Судя по докладу от июля 2014 г., эта ситуация не изменилась [30]. Аудиторы многократно иллюстрировали перерасходы в своих докладах [33, р. 22, 97]. К. Чеплейн говорила о необходимости применения подхода «проверяй перед покупкой» (*fly before you buy*), чтобы избежать перерасходов. Для этого нужно до закупок анализировать альтернативы, докладывать о расходах Конгрессу, чтобы он распределял траты, но ни того, ни другого сейчас не делается [6, р. 22–23]. Год спустя К. Чеплейн сообщала, что на устранение проблем лётных испытаний стратегической ПРО и восстановление после них сейчас потребуется уже не 236 млн., а

1,3 млрд. долл., этих издержек можно было бы избежать, если бы следовали подходу «проверяй перед покупкой» [18, р. 27].

В апреле 2014 г. аудиторы констатировали, что АПРО изменило свой план по закупкам в 2013 фин. г., чтобы компенсировать урезание бюджета на 568 млн. долл. (6,8%). Для снижения затрат АПРО вместе с отделом МО по испытаниям и оценке старалось объединять, откладывать или отменять плановые испытания систем ПРО [32, р. 12]. Таким образом, тенденция к жёсткой экономии внутри АПРО подтверждается из независимых источников.

Что касается реакции МО на рекомендации Главного счётного управления, которые даются почти в каждом их докладе, Министерство обороны очень редко не соглашается с рекомендациями аудиторов. На большинство рекомендаций оно отвечает «частично согласны». Хотя и не полностью, но часть рекомендаций выполняется, что признают сами аудиторы, большая часть таких мер относится к улучшению прозрачности АПРО.

Позиция республиканцев

Республиканцы – давние сторонники расширения ПРО, увеличения её финансирования. Они исходят из собственного подхода к обеспечению безопасности США, в соответствии с которым главное в этом вопросе заключается в лишении любого противника какой бы то ни было возможности оказать влияние на принятие решений США в кризисный период и на ход регионального конфликта с помощью угрозы ракетно-ядерного удара по США, их вооружённым силам и союзникам [2, с. 10, 11].

Республиканцы неоднократно направляли письма министру обороны и его подчинённым, высказывая опасения по поводу перспектив снижения финансирования стратегической ПРО. Получившие наибольшую известность письма относятся к апрелю 2009 г., ноябрю 2011 г. и марту 2013 г. Последнее было посвящено финансированию ТПР на Восточном побережье. Другой темой в таких письмах были ПРО в Европе и программа спутников *PTSS* (Космическая система точного слежения). Обе программы критиковались за отсутствие оценок по итоговым затратам. Это даже послужило доводом для аннулирования комитетом по делам вооружённых сил в Палате представителей (контролируемым республиканцами) финансирования *PTSS* на 2012 фин. г., а затем и на 2013 фин. г. В запросе на 2014 фин. г. этой программы уже не было.

В 2009 г. республиканцы пытались обосновывать оптимальность плана Дж. Буша-мл. по ПРО в Европе, в том числе, с финансовой точки зрения. Для этого применялся вышедший в феврале 2009 г. доклад Бюджетного управления Конгресса. Сенатор Дж. Тьюн (от штата Южная Дакота) говорил, что, по оценкам бюро, вариант с морской ПРО в Европе будет на 9–12 млрд. долл. дороже, чем план Дж. Буша-мл. На это глава АПРО П. О’Рейли отвечал, что БУК рассматривало одномоментное развёртывание, и учитывало гораздо большее число кораблей, а развёртывание будет поэтапное и не только на кораблях, что сократит издержки [31].

Республиканцы неоднократно в своих выступлениях поднимали тему ВПК в контексте перспектив снижения финансирования ПРО. Конгрессмен

М. Тёрнер акцентировал внимание на последствиях сокращения ПРО для промышленности. Он подчёркивал, что «состояние промышленности, поддерживающей *GMD*, остаётся проблемой; в бюджете сокращены испытания двухступенчатого перехватчика *GBI*, а другие отложены, это несмотря на разговоры о продолжении разработки; нет данных о затратах или стратегии закупок для каждой фазы Европейского поэтапного адаптивного подхода; несмотря на планы наращивания арсеналов *нестратегической ПРО* большая часть финансирования планируется на другие годы, это создаст пробелы в производстве; администрация хочет 436 единиц *SM-3* к 2015 г., в этом году покупает только 8 новых, а промышленность способна выпускать 48 в год». На это П. О'Рейли отвечал, что «сначала надо завершить испытания, а потом приступить к полномасштабному производству этих противоракет» [39, р. 4, 5, 20]. Совершенно справедливо замечено, что упорные защитники ПРО – сенаторы-республиканцы Дж. Сешенс и Р. Шелби из Алабамы, где сосредоточено много рабочих мест, связанных с ПРО [41]. Понятно, что не все республиканцы выступают за повышение финансирования ПРО, исходя только из республиканского подхода к обеспечению безопасности США.

Республиканцы (особенно конгрессмен М. Тёрнер и сенатор Дж. Сешенс) неоднократно указывали на тенденцию падения финансирования ПРО. Они акцентировали внимание на том, что эти сокращения происходят в условиях двух подряд провалов испытаний стратегической ПРО в 2010 г. Суть позиции республиканцев заключается в том, что нельзя сокращать финансирование *GMD*, а лучше сделать программу испытаний более агрессивной. П. О'Рейлли объяснял сокращение в бюджете *GMD* тем, что уже закончено строительство инфраструктуры, и деньги идут на испытания [9, р. 15]. Замминистра обороны Б. Робертс в ответ на вопрос конгрессмена-республиканца от Аризоны Т. Фрэнкса говорил, что МО использует чёткий набор критериев для принятия решений о расходах, поэтому ущерба от сокращения финансирования нет [22, р. 153-154]. Помощник министра обороны по глобальным стратегическим вопросам Мадлен Кридон в ответ на вопрос конгрессмена-республиканца от штата Мичиган М. Роджерса утверждала, что большинство сокращений относятся к программам, оказавшимся технологически более сложными, чем предполагалось изначально [37, р. 7].

Необходимость повышения финансирования, по мнению республиканцев, объясняется тем, что у АПРО недостаточно денег для развития технологий ПРО. М. Тёрнер отмечал, что бюджетный запрос по программе лазера воздушного базирования также снижается. Это только усиливает опасения, что у АПРО нет достаточных ресурсов для обеспечения прогресса в этой технологии [9, р. 2-3]. Сенатор Келли Айотт от штата Нью-Хэмпшир говорила позднее, что снижение финансирования ПРО в 2 раза в 2008–2012 гг. не позволило подрядчикам должным образом улучшить свои системы. Дж. Сешенс утверждал, что без дополнительных ресурсов реализация программы *GMD* может сорваться, и два провальных испытания 2010 г. явное тому подтверждение [7, р. 173]. Он спрашивал: «Если сейчас деньги направляются на доработки после провалов 2010 г., достаточно ли денег у АПРО?». П. О'Рейлли отвечал, что достаточно, так как деньги ещё будут взяты из другой части программы ПРО.

В ответ Дж. Сешенс сказал, что это замедлит ту программу и добавит затрат в будущем. В противовес Дж. Сешенсу П. О'Рейли, а также глава Объединённой организации ПВО и ПРО А. Мэйси, замминистра обороны Б. Робертс и сенатор-демократ К. Левин согласились с тем, что разумно остановить производство перехватчиков, чтобы направить деньги на доведение испытаний до конца [7, р. 213–215]. Позднее конгрессмены Х. Маккион и М. Роджерс, сенаторы Дж. Инхоф и Дж. Сешенс в письме министру обороны связывали провал испытаний стратегической ПРО 5 июля 2013 г. с решением президента сократить финансирование ПРО.

Ещё одна тема, на которую обращали внимание республиканцы в вопросе финансирования – это перекос в сторону региональной (нестратегической) ПРО. Сенатор-республиканец Дж. Кайл от Аризоны утверждал, что на следующие 5 лет на региональную ПРО выделено 20 млрд., а на НПРО – 4 млрд. М. Тёрнер отмечал, что на каждый доллар, потраченный на НПРО, приходилось 4–5 долл. на региональную ПРО [22, р. 2]. Глава АПРО П. О'Рейли опровергал это тем, что в запросе на 2013 фин. г. 14% направлены на НПРО, 26% – на региональную ПРО, 19% – на инфраструктуру для НПРО и региональной ПРО, оставшийся 41% – на мишени, испытания, проектировку, операции агентства, разработку будущих возможностей [22, р. 148].

7 мая 2014 г. контролируемый республиканцами комитет по делам вооружённых сил в Палате представителей единогласно одобрил свою версию законопроекта об оборонных расходах. Были добавлены деньги сверх запроса на стратегическую ПРО, закупки новой модели стратегического перехватчика были отложены до успешного испытания. Республиканцы в своих рекомендациях развернуть позиционный район на Восточном побережье опирались на доклад Национального исследовательского совета. По его оценкам, позиционный район на Западном побережье уже к 2009 г. стоил 34 млрд. долл., а позиционный район на Восточном побережье (с 30 перехватчиками) будет стоить всего 19–25 млрд. долл. за 20 лет эксплуатации [15].

Сейчас республиканцы продолжают свою линию на увеличение финансирования ПРО, однако, величина предложенных ими дополнительных денег на 2015 фин. г. в 4 раза меньше предложенного за год этого. Это притом, что запрос администрации на 2015 фин. г. – самый низкий за 12 лет. Представляется, что необходимость сокращения дефицита и далее будет сдерживать желание республиканцев поднимать финансирование ПРО.

Совершенно справедливо было замечено российскими специалистами ещё в 2012 г., что даже в случае прихода к власти Республиканской партии бюджетные ограничители сделают возврат к развертыванию полномасштабной ПРО маловероятным [1, с. 36].

Позиция демократов

Конгресс, контролируемый демократами, в 2008 г. сокращал финансирование технологически более сложных программ (стратегическая ПРО, космическая испытательная площадка и др.) и увеличивал ассигнования на развёрнутые системы (особенно, нестратегической ПРО). В 2009 г. комитет по делам

вооружённых сил в Палате представителей, контролируемый тогда демократами, сократил средства на стратегическую ПРО, переведя их на ПРО театра военных действий, поскольку ракеты малой и средней дальности более распространены в мире. Тот же комитет санкционировал весь запрос администрации 9,3 млрд. долл. и отказал в выделении ассигнований на Третий позиционный район ПРО до соответствующих испытаний [24].

Сенатор К. Левин отмечал, что 37 млрд. долл. – это общая цена за контракты, где можно снизить расходы. Также должны быть гарантии от дефектов сборки. Сейчас теряются сотни млн. долл. из-за небольших дефектов, до этого на покрытие этих расходов привлекались дополнительные бюджетные средства. П. О'Рейли заверил, что эти контракты содержат условия о штрафах за поставку некачественного оборудования, чего до этого не было. Пересматривается каждый договор [5, р. 17].

Конгрессмены-демократы неоднократно предлагали принять поправки, ограничивающие финансирование стратегической ПРО. Эти инициативы всегда выдвигались в ответ на предложения республиканцев увеличить расходы на эту программу. В 2010 г. и 2014 г. никаких поправок внесено не было. В 2010 г. предложения от республиканцев не поступило, видимо, потому что запрос администрации на стратегическую ПРО был почти на 40% больше, чем за год до этого. А в 2014 г. цифра запроса практически совпала с бюджетом предыдущего года. В 2011 и 2012 гг. запросы на стратегическую ПРО уменьшались, а в 2013 г. запрос вырос лишь незначительно. В связи с этим в 2011, 2012, 2013 и 2014 гг. республиканцы предлагали добавить денег на стратегическую ПРО, чему демократы (конгрессвумен Л. Санчес и конгрессмен Дж. Гараменди) попытались воспрепятствовать, однако все 3 раза (2011, 2012, 2013 гг.) поправки от демократов проваливались на голосовании либо в их комитете по делам вооружённых сил, либо уже в Палате представителей.

Сенатский комитет по делам вооружённых сил, контролируемый демократами, соглашался с Министерством обороны в расчёте баланса между региональной и национальной ПРО в плане денег, ведь некоторые региональные системы (*SM-3 IIB*), были предназначены для усиления национальной ПРО.

По оценкам Бюджетного управления Конгресса, расходы на позиционный район на Восточном побережье за 5 лет составят 3,6 млрд. долл. Сенатский комитет по делам вооружённых сил не поддерживал дополнительное финансирование этой части стратегической ПРО. Сенатор К. Левин неоднократно высказывался против позиционного района на Восточном побережье, из-за потенциальных миллиардных затрат в условиях бюджетного дефицита. В своей версии законопроекта об оборонных расходах от Палаты представителей республиканцы считали целесообразным повысить финансирование на эту часть стратегической ПРО в 2011 и 2012 гг. Но в итоге несмотря на их предложения запросы администрации были просто удовлетворены в полном объёме. Демократы соглашались с администрацией, что у АПРО есть достаточно денег, а дополнительные фонды не ускорят процесс корректировки после провалов 2010 г. В 2013 г. сенатский комитет по делам вооружённых сил добавил деньги на радар X-диапазона для стратегической ПРО сверх запроса [13]. В целом, по данным таблицы видно, что до 2012 фин. г. одобренное Конгрессом

финансирование ПРО превышало запрос администрации Обамы, а с 2012 фин. г. в вопросе ПРО Конгресс следует в русле экономии средств.

Специалисты «Центра за американский прогресс», традиционно поддерживающего демократов, в апреле 2014 г. сообщали, что Конгресс вряд ли снимет ограничения по закону «О контроле над бюджетом», и МО, скорее всего, придётся сокращать свои запросы [17].

Позиция представителей ВПК и лоббистов

Как правило, разработка оборонительных систем гораздо более затратна, чем создание наступательных вооружений. Исходя из этого, можно сказать, что создание ПРО находится в числе приоритетов ВПК США, желающего обеспечить себя финансированием на годы вперёд.

За 1999–2014 гг. правительство потратило на стратегическую ПРО 40 млрд. долл. Ведущие эту программу компании «Боинг» и «Рейтеон» по доходам входят в число четырёх ведущих мировых военных подрядчиков. С 1999 г. по март 2014 г. на общее лоббирование в федеральном правительстве «Боинг» потратила 261,6 млн. долл., а «Рейтеон» – 144,4 млн. [41]. Поэтому промышленники настоятельно отнеслись к решению администрации в 2009 г. заморозить стратегическую ПРО. Уже в марте 2009 г. в то время вице-президент по развитию бизнеса компании «Боинг мисл дифенс системз» Мира Рикардел заявила, что все элементы ПРО связаны друг с другом, и нельзя просто так убрать один и не получить негативных последствий на всю систему в целом [19]. Считается, что с провозглашённым Ч. Хейгелом в 2013 г. возвращением планируемой численности перехватчиков стратегической ПРО к 44 единицам возвращается и прежний промышленный баланс времён администрации Дж. Буша-мл.: «Боинг» – стратегические перехватчики, «Рейтеон» и «Локхид-Мартин» – нестратегическая ПРО. В то же время «Боинг» возвращает свои позиции после отмены программы лазера воздушного базирования в 2011 г. [10].

Представители ВПК отличались в своих оценках затрат на отдельные программы ПРО. Например, Главное счётное управление утверждало, что разработка корабельных РЛС (*Air and Missile Defense Radar*) потребует 2,2 млрд. долл. на НИОКР и ещё 13,2 млрд. долл. собственно на 24 станции. Промышленники считали, что это можно сделать и с меньшими затратами. Тем не менее, П. Антковиак, вице-президент «Нортроп-Грумман», занимающейся этой РЛС, отказался характеризовать правильность оценок аудиторов. В «Нортроп-Грумман», «Локхид-Мартин», «Рейтеон» считают, что эта технология РЛС быстро продвинулась вперёд, стала более доступной [21].

Лоббисты неоднократно указывали на снижение финансирования ПРО начиная с 2009 г. Они утверждали, что расходы на ПРО в запросе на 2012 фин. г. составляют 1,6% всех оборонных расходов, а план на 2011–2015 фин. гг. на 2,6 млрд. меньше, чем в прошлом году [3]. Они выступают против любого снижения финансирования ПРО. Например, когда в 2009 г. было решено сократить планируемое количество стратегических перехватчиков с 44 до 30, а администрация Обамы начала говорить о необходимости «заморозки» части пусковых шахт для этих перехватчиков, «Альянс в защиту ПРО» выступил про-

тив этого, утверждая, что для установки на Аляске оставшихся 14 единиц нужно 116 млн. долл. (около 1% всех расходов на эту систему). В то же время перезапуск после замораживания будет стоить в 3–5 раз дороже [16].

Другая черта лоббистов – завышение прогнозов относительно запросов администрации на ПРО. Глава «Альянса в защиту ПРО» Р. Эллисон говорил, что МО намерено запросить 560 млн. на разработку нового перехватчика на следующие 5 лет с целью развёртывания этой системы в 2019 г. [38]. «Рейтеон», «Боинг» и «Локхид-Мартин» в ноябре 2013 г. начали работу над более простым и компактным перехватчиком. Пресс-секретарь АПРО Р. Ленер заявлял, что бюджет до 2018 фин. г. предусматривает на эти цели 350 млн. долл. [20], т.е. никак не 560 млн. Кроме того, Р. Эллисон говорил, что МО намерено запросить 4,5 млрд. долл. на *GMD* в 2015–2019 фин. гг. и 1,5 млрд. долл. на радар для стратегической ПРО [11]. В итоге на стратегическую ПРО запрошено только 1,3 млрд. долл., а на корабельную РЛС только 294 млн. на 2015–2019 фин. гг. [25].

Чуть позднее была обобщена позиция сторонников большего финансирования ПРО. А. Ромеро («Альянс в защиту ПРО») писал, что затраты, связанные с ПРО, скромны по сравнению с разрушительными последствиями ядерного удара по США. С 2000 фин. г. средние ежегодные расходы на ПРО едва превышали 2% всех оборонных расходов. С 1985 фин. г. на ПРО затрачено 164,7 млрд. долл., а на поддержание ядерного арсенала в следующие 30 лет США, скорее всего, потратят 1 трлн. долл. В то же время все затраты связанные с ущербом от терактов 11 сентября 2001 г. составили 3,3 трлн. долл. [40]. Именно так лоббисты аргументировали точку зрения, что ПРО – самое экономически эффективное средство в сравнении с наступательными вооружениями и возмещением последствий успешного ракетного удара по США.

Суммируя вышеизложенное, можно констатировать, что с 2010 г. администрация установила ориентиры по закупкам, графикам развёртывания и испытаний. Из соображений экономии были изменены условия контрактов с подрядчиками, сокращены испытания, многие программы были свёрнуты. Пентагон готов пойти дальше в своих сокращениях. Его представители неоднократно высказывались против дополнительных средств, выделение которых предлагали республиканцы. Относительно программы ПРО Министерство проводит режим жёсткой экономии, и он скорее всего будет продолжаться, учитывая, что Конгресс не планирует изменять ограничения по закону «О контроле над бюджетом». В свою очередь Главное счётное управление считает, что даже для гибкой архитектуры ПРО рассчитать затраты вполне реально. Провалы испытаний и задержки по графикам, а как следствие и перерасходы аудиторы связывают с отсутствием анализа альтернатив и с наложением друг на друга таких действий как НИОКР, производство и развёртывание.

Позиция республиканцев по вопросам финансирования основана не только на особенностях их подход к обеспечению безопасности, но и на стремлении обеспечить максимальное число рабочих мест в своих избирательных округах. В 2011–2014 гг. они предлагали дополнительное финансирование стратегической ПРО и выступали за полную загрузку производственных мощностей ВПК для ПРО; за более интенсивную программу испытаний вместо урезания фи-

нансирования; против финансового перекося в сторону региональной ПРО в ущерб национальной ПРО. Представляется, что необходимость сокращения дефицита умерит желание республиканцев увеличивать финансирование ПРО, но они совершенно точно будут отстаивать текущий его уровень. С учётом их победы на промежуточных выборах 2014 г., это скорее всего, приведёт к стабилизации расходов на ПРО с 2016 фин. года.

Демократы по некоторым вопросам поддерживают администрацию. Это прежде всего величина бюджетного запроса, курс на экономию и точка зрения МО на распределение средств между региональной и национальной ПРО. Обычно они не поддерживают дополнительное финансирование ПРО, а если и добавляют деньги сверх запроса, то на закупки в региональной ПРО и на совершенствование радаров стратегической ПРО.

Что касается представителей ВПК, снижение финансирования ПРО им явно не по душе. Они не раз озвучивали завышенные прогнозы на запрос администрации и не перестают утверждать, что на ПРО не идёт слишком много денег (менее 2% оборонного бюджета), в то время как ущерб от успешной ракетной атаки может оказаться неприемлемым.

Список литературы

1. Десять лет без Договора по ПРО. Проблема противоракетной обороны в российско-американских отношениях. Руководитель авторского коллектива акад. РАН С.М. Рогов. М.: ИСКРАН, 2012. 80 с.
2. Приходько О.В. Американская ПРО: повторение истории или новая перспектива? // США ♦ Канада: экономика, политика, культура. 2008. № 2. С. 3–22.
3. A Brief View of Current U.S. Missile Defense, Missile Defense Advocacy Alliance to Members of the 112th Congress. 2.03.2011.
4. Ballistic Missile Defense: DoD Needs to Address Planning and Implementation Challenges for Future Capabilities in Europe. GAO. 26.01.2011.
5. Ballistic Missile Defense Policies and Programs in Review of the Defense Authorization Request for FY 2011 and Future Years Defense Program. Hearing of the Senate Armed Services Committee, 20.04.2010.
6. Ballistic Missile Defense Policies and Programs in Review of the Defense Authorization Request for FY 2014 and the Future Years Defense Program. Hearing of the Senate Strategic Forces Subcommittee. 9.05. 2013.
7. Ballistic Missile Defense Programs. Hearing of the Senate Strategic Forces Subcommittee. 13.04.2011.
8. Ballistic Missile Defense Review Report. DoD. February 2010.
9. Budget Request for Missile Defense Programs. Hearing of the House Strategic Forces Subcommittee. 31.03.2011.
10. Butler A., DiMascio J. U.S. Missile Defense Opens Door to New Kill Vehicles // Aviation Week & Space Technology. 25.03.2013.
11. Butler A. MDA Budget Request To Boost GMD, Add Radar // Aviation Week & Space Technology. 12.02.2014.
12. Collina T. GAO Sees Flaws in Missile Defense Plan // ACT. March 2013.
13. Collina T. Pentagon: New Missile Site Unneeded // ACT. July/August 2013.
14. Collina T. Pentagon Shifts Gears on Missile Defense // ACT. April 2013.
15. Collina T. Report Critiques U.S. Missile Defense // ACT. October 2012.

16. Completion of current construction of silos for Ground-Based Interceptors at Fort Greely, Missile Defense Advocacy Alliance to Members of the 111th Congress. 11.09.2009.
17. *Korb L., Hoffman M., Blakeley K.* A User's Guide to the Fiscal Year 2015 Defense Budget. Center for American Progress. 24.04.2014.
18. DoD Authorization of Appropriations for FY 2015 and the Future Years Defense Program. Hearing of the Senate Strategic Forces Subcommittee. 2.04.2014.
19. *Drew C.* Soaring Costs Jeopardize Missile Defense Systems // The New York Times. 17.03.2009.
20. Exclusive: Pentagon to Boost Missile Defense Spending by Over \$4 Billion: Sources // Reuters. 7.02.2014.
21. *Fabey M.* Radar Blip // Aviation Week & Space Technology. 25.02.2013.
22. FY 2013 National Defense Authorization Budget Request for Missile Defense. Hearing of the House Strategic Forces Subcommittee. 6.03.2012.
23. *Gard R.* National Missile Defense Technology Still Falls Short // National Defense. August 2014.
24. *Hellman C., Sharp T.* House Armed Services Committee Action on the FY 2010 Defense Authorization Bill (H.R. 2647), The Center for Arms Control and Non-Proliferation. 24.06.2009.
25. http://www.mda.mil/global/documents/pdf/PB15_BMDS_Budget_Overview.pdf (24.08.2014)
26. *Loehrke B.* Missile Defense Spending is Going to Stagnate. The Center for Arms Control and Non-Proliferation. 17.08.2012.
27. Missile Defense Agency FY 2011 Budget Estimates. 15.01.2010.
28. MD Agency FY 2015 Budget Estimates. 20.02.2014.
29. MD Announcement, As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel. 15.03.2013.
30. MD: DOD's Report Provides Limited Insight on Improvements to Homeland Missile Defense and Acquisition Plans. GAO. 17.07.2014.
31. MD in Europe. Hearing of the Senate Armed Services Committee. 24.09.2009.
32. MD: Mixed Progress in Achieving Acquisition Goals and Improving Accountability. GAO. April 2014.
33. MD: Opportunity Exists to Strengthen Acquisitions by Reducing Concurrency. GAO. April 2012.
34. MD: Opportunity to Refocus on Strengthening Acquisition Management. GAO. April 2013.
35. News briefing with Secretary Gates and Gen. Cartwright from the Pentagon. 17.09.2009.
36. News briefing with Secretary Gates from the Pentagon. 6.04.2009.
37. Proposed Fiscal 2014 Defense Authorization as it Relates to MD Programs. Hearing of the House Strategic Forces Subcommittee. 8.05.2013.
38. *Pultarova T.* Call for flawed US missile defence system redesign // Engineering and Technology Magazine. 29.01.2014.
39. Report of the Ballistic Missile Defense Review and the FY 2011 National Defense Authorization Budget Request for MD. Hearing of the House Strategic Forces Subcommittee. 15.04.2010.
40. *Romero A.* Missile Defense Misconceptions: "BMD Costs Too Much" // Missile Defense Review. 27.05.2014.
41. *Willman D.* \$40-billion Missile Defense System Proves Unreliable // The Los Angeles Times. 15.06.2014.