

УДК 332

Игорь ЩЕРБАК

ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И СУДЬБА ДОГОВОРА ПО ОТКРЫТОМУ НЕБУ

***Аннотация.** В статье анализируются последствия выхода США из Договора по открытому небу (ДОН) для стабильности и безопасности на европейском континенте. Разъясняются основные положения, относящиеся к функционированию договора и его значение для стабильности и безопасности на европейском континенте. Исследуется реакция Европейского союза и ведущих государств – членов ЕС на разрушение ДОН и глобальной системы контроля над вооружениями и их идеи по сохранению документа в интересах европейской безопасности. Особое внимание в этом контексте уделяется созыву специальной конференции участников договора для рассмотрения продолжения его действия. Предлагаются меры по взаимодействию России и европейских партнёров в целях сохранения ДОН. Обозначается проблема подходов к модернизации глобальной системы контроля над вооружениями с участием всех важнейших государств, обладающих значительным потенциалом современных вооружений.*

***Ключевые слова:** Договор по открытому небу, прозрачность военной инфраструктуры, Россия, модернизация глобальной системы контроля над вооружениями на новой основе.*

21 мая 2020 г. государственный секретарь США М. Помпео заявил о намерении США выйти из Договора по открытому небу в связи с тем, что «он больше не отвечает интересам безопасности США»¹. Такой шаг Вашингтона не мог не вызвать серьёзной озабоченности как со стороны союзников США в НАТО и ЕС, так и Российской Федерации. Тем более, что это произошло на фоне последовательной линии администрации президента США Д. Трампа на разрушение ключевых соглашений в области контроля над вооружениями (выход США из Договора о ракетах средней и меньшей дальности). К тому же на протяжении всего срока действия ДОН сложился консенсус относительно его важности как эффективного инструмента обеспечения предсказуемости военной активности и стратегической стабильности в евроатлантической зоне.

Значение и основные положения ДОН

Договор по открытому небу был подписан 24 марта 1992 г. в Хельсинки представителями 23 государств – членов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и вступил в силу в 2002 г. В преамбуле документа указывается, что его целью является содействие с помощью наблюдательных полётов самолётов государств-участников эффективному выполнению существующих или будущих соглашений в области контроля над вооружениями и расширению возможностей по предотвращению кризисов в рамках ОБСЕ и других меж-

© **Щербак Игорь Николаевич** – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН; ведущий научный сотрудник ИМИ МГИМО МИД РФ. *Адрес:* 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. *E-mail* : inshcherbak@gmail.com.

Статья поступила в редакцию: 28.05.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran4202094100>.

¹ On the Treaty on Open Skies. Press statement, M. Pompeo. US Department of State. 21.05.2020. URL: <https://www.state.gov/on-the-treaty-on-open-skies/> (дата обращения: 14.08.2020).

дународных организаций.

Необходимость заключения ДОН диктовалась тем, что поддержание стратегической стабильности на евроатлантическом пространстве в условиях значительной концентрации вооружённых сил и вооружений в этой зоне требовали наличия многостороннего механизма контроля, способного обеспечить транспарентность, предотвращать наихудшие сценарии возникновения вооружённого противостояния из-за ошибочных действий и оценок, а также содействовать укреплению доверия между сторонами в военной сфере. Уникальность ДОН состояла в том, что его новейшие технические средства визуального контроля, размещённые на самолётах, позволяли с высокой степенью точности обнаруживать и фиксировать нарушения положений договора даже по сравнению со спутниковым мониторингом.

Согласно ст. XV договор носит бессрочный характер при сохранении за подписавшими государствами права выхода из него. Государство-участник должно уведомить любого из депозитариев и всех других участников не позднее, чем за шесть месяцев до своего предполагаемого выхода. В свою очередь депозитарии обязаны через 30-60 дней созвать конференцию государств-участников для рассмотрения последствий такого выхода. Ст. IV определяет категории и модели использования аппаратуры, устанавливаемой на самолётах наблюдения (оптические панорамные и кадровые фотоаппараты, видеокамеры с изображением на дисплее в реальном масштабе времени, инфракрасные устройства линейного сканирования, радиолокационные станции бокового *обзора* с синтезированной апертурой). В договоре содержатся также положения, регулирующие предоставление квот на осуществление полётов, порядок осуществления транзитных полётов, отклонения от планов полётов и запрещения таких полётов, а также использование данных, полученных с аппаратуры наблюдения (ст. III, VII, VIII и IX)¹.

Договор также определяет аэродромы, с которых государства-участники осуществляют наблюдательные полёты. В России такие аэродромы расположены в Кубинке, Улан-Удэ, Магадане и Воркуте².

Почему США выходят из ДОН

Объясняя мотивы своего решения, администрация президента Д. Трампа сослалась на якобы ненадлежащее соблюдение Россией ключевых положений договора. В этой связи упоминались введённые Россией ограничения на облёт Калининградской области, границ Абхазии и Южной Осетии, а также на использование договора в целях «сбора данных о критической инфраструктуре США»³.

Однако, по мнению некоторых российских экспертов, подлинные причины решения США состояли в том, что американская сторона намерена сохранить свободу рук в отношении действующих соглашений в сфере контроля над вооружениями и не допустить каких-либо инспекций своей территории в условиях, когда российская сторона внедрила в системы ДОН новейшие цифровые технологии (опередив в этом западных партнёров на шесть-семь лет), позволяющие повысить точность визуальных наблюдений, в том числе за территорией США. Речь идёт, в частности, о модернизации камер наблюдения, установленных в соответствии с ДОН на российских самолётах наблюдения ТУ-154 МЛк и ТУ-214 ОН⁴.

¹ Treaty on open skies. OSCE. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/5/14127.pdf> (дата обращения: 22.04.2020).

² Что такое Договор по открытому небу. Коммерсант. 14.08.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3713485> (дата обращения: 22.04.2020).

³ On the Treaty on Open Skies ...

⁴ Открытая правда. Почему США выходят из договора. Российская газета. 17.07.2020. URL: <https://rg.ru/2020/07/17/chto-na-samom-dele-stoit-za-resheniem-ssha-vyjti-iz-dogovora-po-otkrytomu-nebu.html> (дата обращения: 14.08.2020).

Позиция России

В свою очередь российская сторона, выразив озабоченность негативными последствиями решения администрации США для европейской безопасности и отказом Вашингтона учесть мнение своих европейских союзников на этот счёт, опровергла на конкретных примерах тезисы Вашингтона о нарушениях Россией положений договора и заявила о готовности к равноправному диалогу с США на основе взаимного учёта интересов и озабоченностей в отношении соблюдения данного документа¹.

Кроме того, МИД России были даны подробные разъяснения относительно наблюдательных полётов над Калининградской областью. Было подчёркнуто, что установленная Россией дальность в 500 км над Калининградской областью (в соответствии с положениями ДОН – пп. 4 и 5А) позволяет в рамках каждого полёта наблюдать любую её точку, даже самую удалённую от аэродрома открытого неба, при сохранении эффективности наблюдения. В ответ на упрёки США в использовании Россией съёмки критической инфраструктуры США и европейских стран для наведения российского высокоточного оружия было отмечено, что Россия действует в рамках положений договора, предусматривающего открытость для наблюдательных полётов всей территории государств-участников без каких-либо исключений. Равными правами в этом отношении пользуются и США, которые раньше претензий на этот счёт не предъявляли².

Реакция в Евросоюзе на выход США из ДОН

Показательно, что Европейский союз в лице Высокого представителя ЕС по вопросам внешней политики и безопасности Ж. Борреля незамедлительно высказался за то, чтобы США пересмотрели своё одностороннее решение о выходе из ДОН³. Одновременно ряд стран ЕС выразили сожаление в связи с планами США и заявили о решимости соблюдать положения договора. В своём заявлении министры иностранных дел Бельгии, Франции, Германии, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Испании и Швеции отметили, что «договор является важным элементом созданной в последние десятилетия системы мер доверия в целях повышения уровня прозрачности военной деятельности и безопасности на евроатлантическом пространстве. Мы продолжим соблюдать договор по открытому небу, который имеет дополнительную ценность в контексте архитектуры контроля над вооружениями и коллективной безопасности. Мы подтверждаем, что договор продолжает действовать и остаётся полезным». Германия также высказалась за продолжение энергичной работы с партнёрами, чтобы побудить США пересмотреть своё решение. Члены всех парламентских групп бундестага по иностранным делам и обороне призвали США остаться в договоре и обратились с соответствующим письмом к американскому конгрессу. Обращение было инициировано ХДС⁴.

Некоторые западноевропейские комментаторы также высказывают мнение, что договор необходимо сохранять и укреплять, поскольку внедрение новых технологий и, в частности, искусственного интеллекта, может подорвать систему сдерживания распространения новей-

¹ См.: Заявление МИД России в связи с решением США выйти из Договора по открытому небу. МИД РФ. 22.05.2020. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4135187?utm_source=uxnews&utm_medium=mobile (дата обращения: 31.05.2020).

² Договор по открытому небу: вопросы и ответы. МИД РФ. 26.05.2020. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_safety/regprla/-/asset_publisher/YCxLFJnKuD1W/content/id/4138584 (дата обращения: 14.08.2020).

³ EU calls on US to rethink decision to exit Open Skies Treaty. TASS. Russian news agency. 22.05.2020. URL: <https://tass.com/world/1159511> (дата обращения: 22.05.2020).

⁴ Mehta A., Cook L. European states vow to stay in Open Skies Treaty despite US exit. Defense news. 22.05.2020. URL: <https://www.defensenews.com/global/europe/2020/05/22/eu-states-vow-to-respect-open-skies-treaty-despite-us-plan-to-exit/> (дата обращения: 24.05.2020).

ших вооружений и привести к риску вооружённого конфликта, в том числе в силу потери контроля, ошибочных и непреднамеренных действий¹.

Ряд экспертов в сфере контроля над вооружениями отмечают, что решение США, скорее всего, может привести к взаимному выходу из него и России, что создаст реальную угрозу сохранения ДОН. Это напрямую затронет интересы европейцев, лишив их возможности сбора информации по России. А в это время США и Россия продолжают осуществлять мониторинг военной деятельности друг друга с помощью имеющихся у них альтернативных технических средств космической разведки. Ставится под сомнение и ключевой аргумент США, призванный оправдать выход из договора. Подчёркивается, что вопреки утверждениям американской стороны договор не создаёт каких-либо преимуществ для России в плане использования новейших оптических сенсоров для мониторинга наземных военных объектов в рамках наблюдательных миссий².

Ж. Боррель также заявил, что договор является ключевым элементом архитектуры контроля над вооружениями и служит целям укрепления доверия и безопасности, внося тем самым значительный вклад в обеспечение европейской безопасности и стабильности³.

Ценность ДОН для стратегических интересов США много раз подтверждалась видными представителями американского военно-политического истеблишмента. В частности, бывшие президент США Дж. Буш, госсекретарь Дж. Шульц, министр обороны В. Перри, сенатор С. Нанн неоднократно указывали на то, что договор выгоден Соединённым Штатам, поскольку обеспечивает прозрачность и стабильность в евроатлантическом регионе⁴.

Взгляд в будущее: рекомендации и планы

Вместе с тем некоторые влиятельные общественные организации не ограничиваются констатацией негативных последствий выхода США из договора и предлагают конкретные рекомендации как сохранить его, даже если администрация Д. Трампа всё-таки решится прекратить участвовать в нём. Так, «Европейская сеть лидеров», куда входят видные представители военно-политических кругов из Франции, Италии, Германии, Финляндии, Норвегии, России и других государств, считает, что в случае выхода США из ДОН его европейские участники должны в соответствии со ст. XV.3 не позднее 30 дней после получения депозитариями (Канада и Венгрия) официального уведомления созвать конференцию государств-участников для рассмотрения влияния последствий этого решения на дальнейшую судьбу договора. При этом европейские участники должны остаться в ДОН, поскольку его сохранение обеспечит получение уникальной и надёжной информации, которая позволяет заблаговременно обнаружить приготовления к внезапному нападению в условиях, когда европейцы не обладают адекватными техническими возможностями мониторинга опасной военной активности с помощью спутников⁵. Официальным представителям европейских стран – участниц договора рекомендуется побуждать американскую сторону к переговорам с Россией в целях урегулирования взаимных претензий, связанных с соблюдением положений ДОН. Одновременно ев-

¹ Маркус Дж. Открытое небо под угрозой: США могут выйти из договора. BBC News. 30.10.2019. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-50223714> (дата обращения: 24.05.2020).

² Perczeli A. Five reasons why the US should not withdraw from the Open Skies Treaty. Bulletin of the Atomic Scientists. 11.12.2019. URL: <https://thebulletin.org/2019/12/five-reasons-why-the-us-should-not-withdraw-from-the-open-skies-treaty/> (дата обращения: 24.05.2020).

³ Open Skies Treaty: Statement by High Representative on the announcement by the US on their withdrawal from the treaty, Brussels. 22.05.2020. URL: eeas.europa.eu (дата обращения: 26.05.2020).

⁴ Perczeli A. Five reasons why ...

⁵ ELN Group Statement: Saving the Open Skies Treaty. European leadership network. 12.05.2020. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/group-statement/eln-group-statement-saving-open-skies-treaty/> (дата обращения: 28.05.2020).

ропейским партнёрам следует вступить в открытый диалог с Россией и обозначить возможности продолжения сотрудничества в рамках «Открытого неба» даже без участия США¹.

Последствия выхода США из договора и их преодоление

Как представляется, намерение США выйти из договора по открытому небу отражает последовательную линию Вашингтона на демонтаж сложившейся системы контроля над вооружениями, которая сыграла важную роль в предотвращении новой глобальной конфронтации. Подтверждением этого стали выход США из ядерной сделки с Ираном (2018 г.) и из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (2019 г.). Если этот процесс будет продолжен в отношении Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-3) и Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), то может возникнуть реальная угроза утраты глобальных механизмов сдерживания гонки вооружений и вооружённой конфронтации. На этом фоне многократно возрастает ценность соглашений и договоров типа «открытого неба», регулирующих чувствительную сферу раннего предупреждения, доверия, контактов между высшими военными и политическими властями, а также прозрачности военной деятельности.

Можно предположить, что линия на разрушение нынешней системы глобального контроля над вооружениями в определённой степени связана и с тем, что в Вашингтоне опасаются перехода торгово-экономического соперничества с Китаем в фазу дальнейшего военно-политического противостояния. Поэтому США стремятся включить растущий китайский военный потенциал в сферу глобального контроля над вооружениями и тем самым сдерживать глобальные амбиции Пекина. Представляется, что складывающаяся ситуация делает актуальным вопрос не только о сохранении сложившейся системы международного контроля над вооружениями. Не менее важна разработка на основе международных переговоров обновлённой всеобъемлющей системы стратегического контроля над вооружениями, которая включала бы все без исключения ядерные державы, их новейшие системы вооружений и соответствующие технологии, в том числе основанные на искусственном интеллекте. В свою очередь такая новая система должна опираться на обновлённые страховочные механизмы в виде инструментов мер доверия, каналов связи и верификационных режимов (по типу договора по «открытому небу») в целях предотвращения случайных или непреднамеренных военных инцидентов, способных спровоцировать глобальный вооружённый конфликт².

* * *

Решение администрации Д. Трампа выйти из Договора по открытому небу напрямую затрагивает интересы безопасности европейских союзников США из ЕС и НАТО. Значение ДОН для ведущих государств – членов ЕС приобретает особую важность на фоне угрозы разрушения сложившейся системы глобального контроля над вооружениями, в которой договор по открытому небу обеспечивает необходимый уровень сдержанности в поведении государств, прозрачности и предсказуемости их военной деятельности. Тем самым поддерживается функционирование стратегической стабильности на европейском континенте.

В случае официального выхода США из ДОН встанет вопрос о созыве чрезвычайной

¹ ELN Live Brief on the US withdrawal from the Open Skies Treaty. European leadership network. 22.05.2020. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/eln-brief-on-the-us-withdrawal-from-the-open-skies-treaty/> (дата обращения: 28.05.2020).

² Схожие оценки высказываются некоторыми российским экспертами. См., например: Trenin D. US Withdrawal from Open Skies Bolsters Case for New Strategic Regime. Carnegie Endowment for International Peace. 22.05.2020. URL: <https://carnegie.ru/commentary/81882> (дата обращения: 28.05.2020).

конференции государств – участников договора для рассмотрения последующих действий по его сохранению без США. Одновременно необходимо будет определиться с вопросом о модальностях дальнейшей передачи информации по результатам наблюдательных миссий с учётом выхода США из договора.

Как представляется, совпадение подходов России и ведущих стран ЕС к сохранению ДОН создаёт определённое пространство для координации их действий в отношении дальнейшей судьбы договора. В этих целях можно было бы задействовать двусторонние и многосторонние консультативные механизмы с США и ведущими государствами ЕС (в первую очередь, с Италией, Германией и Францией), а также в рамках Форума ОБСЕ по безопасности и сотрудничеству и возможных контактов с руководящими структурами ЕС.

В перспективной повестке дня стоит и вопрос об обновлении или модернизации глобальной системы контроля над вооружениями – от ядерных до обычных – на основе включения в неё всех крупнейших игроков, обладающих такими потенциалами. В этом ключ к стратегической стабильности и безопасности в современном мире.

Список литературы

Европа XXI. Новые вызовы и риски / под редакцией Ал.А. Громыко, В.П. Федорова. М.: Издательство Весь МИР, 2017.

Европейский Союз в поисках глобальной роли: политика, экономика, безопасность / под редакцией Ал.А. Громыко и М.Г. Носова. М.: Издательство Весь Мир, 2015.

References

Gromyko, A.A., Fedorov, V.P. (eds.) (2017) *Evropa XXI. Novye vyzovy i riski* [Europe XXI. New challenges and risks]. Moscow: Izdatelstvo Ves Mir.

Gromyko, A.A., Nosov, M.G. (eds.) (2015) *Evropeyskiy soyuz v poiske globalnoy roli: politika, ekonomika, bezopasnost* [European Union in search of global role: politics, economics, security]. Moscow: Izdatelstvo Ves Mir.

Mehta, A., Cook, L. European states vow to stay in Open Skies Treaty despite US exit. Defense news. May 22, 2020. Available at: <https://www.defensenews.com/global/europe/2020/05/22/eu-states-vow-to-respect-open-skies-treaty-despite-us-plan-to-exit/> (accessed 24.05.2020).

Peczeli, A. Five reasons why the US should not withdraw from the Open Skies Treaty. Bulletin of the Atomic Scientists. December 11, 2019. Available at: <https://thebulletin.org/2019/12/five-reasons-why-the-us-should-not-withdraw-from-the-open-skies-treaty/> (accessed 24.05.2020).

Trenin, D. US Withdrawal from Open Skies Bolsters Case for New Strategic Regime. Carnegie Endowment for International Peace. May 22, 2020. Available at: <https://carnegie.ru/commentary/81882> (accessed 28.05.2020).

European Security and the Future of the Open Skies Treaty

Author. Igor Shcherbak, Candidate of Sciences (History), Leading Research Associate of the Department of European Security, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Leading Research Associate, IMI, MGIMO. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com.

Abstract. The author analyses the consequences of withdrawal of the USA from the Open Skies Treaty for stability and security of Europe. The main provisions of the Treaty concerning functioning of the treaty and its importance for stability and security in Europe. The reaction of the

EU and its leading states to the destruction of the Treaty and global system of arms control and their ideas how to retain the treaty in the interest of the European security have been studied. Special attention is devoted to convening a special session of parties to the treaty for reviewing the situation and defining further steps to maintain the treaty. Some measures on cooperation of the Russian Federation and European partners aimed on saving the treaty have been proposed. The article draws attention to the problem of studying possibilities of modernization of the global system of arms control with participation of all leading states which poses important potential of modern arms.

Key words: Open Skies Treaty, destruction of global system of arms control, transparency of military infrastructure, reconsideration of the US decision to withdraw from the treaty, modernization of the global system of arms control on a new foundation.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran4202094100>.