Трамп, шпионы и Договор по открытому небу

Пол Хансбери

Резюме

В начале октября распространились слухи о том, что Дональд Трамп намеревается вывести США из Договора по открытому небу. Договор позволяет его участникам осуществлять наблюдательные полеты над территорией друг друга и фотографировать военные объекты и коммуникационную инфраструктуру с воздуха. Договор можно охарактеризовать как механизм «легализованного шпионажа», и если его положения перестанут действовать, то государства, подписавшие документ, скорее всего, начнут прибегать к тайным методам получения той же информации.

Содержание

1 Что такое Договор по открытому небу?
2 Тайны и обманы: уроки долгого рождения договора
3 Стимул для скрытого наблюдения

Что такое Договор по открытому небу?

Договор по открытому небу вступил в силу в начале 2002 года. Подписавшие его стороны проводят наблюдательные миссии с минимальным количеством уведомлений о маршруте полетов. С точки зрения контроля над вооружениями механизм минимального уведомления является ценным, поскольку он затрудняет сокрытие деятельности. Договор позволяет проверяемой стороне инспектировать используемое оборудование и сопровождать сторону наблюдения во время ее миссии. Кроме того, проверяемая сторона имеет право получать копии изображений, снятых во время любой миссии в рамках договора.

Разведывательные полеты, предусмотренные договором, могут показаться технически устаревшими, учитывая достижения в области технологии спутниковой съемки. Однако суммарные выгоды, связанные с договором, весьма перспективны. Договор предусматривает использование относительно недорогих

средств контроля над вооружениями и позволяет странам с меньшими ресурсами активно участвовать в этой деятельности путем установления партнерских отношений с другими государствами. В прошлом, например, Беларусь и Россия совместно проводили миссии по наблюдению за США.

Таким образом, Договор по открытому небу способствовал созданию инклюзивной системы контроля над вооружениями. Это достижение не следует сбрасывать со счетов во времена, когда либеральный мировой порядок сталкивается с самыми серьезными сложностями за последние десятилетия.

> Хотя это, возможно, и не очевидно в сегодняшнем лихорадочном политическом климате, но сотрудничество, необходимое для выполнения Договора по открытому небу, способствовало высокому уровню доверия между подписавшими его сторонами.

В этой ситуации вызывает тревогу то, что 27 октября газета The Wall Street Journal процитировала источники в администрации Трампа, согласно которым президент подписал документ, открывающий путь к выходу США из Договора.Такой шаг приведет к дальнейшему демонтажу системы контроля над вооружениями, действующей с момента окончания Холодной войной. Эта система и так уже выглядит довольно хрупкой после того, как США в 2002 году вышли из Договора по противоракетной обороне, Россия сначала приостановила, а затем вышла из Договора об обычных вооруженных силах в Европе и, совсем недавно, обе стороны заявили о прекращении действия Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности.

Тайны и обманы: уроки долгого рождения договора

Обсуждение идеи «открытого неба» всегда подразумевало, что речь идет о «легализованном шпионаже». Впервые концепция открытого неба была предложена президентом США Дуайтом Эйзенхауэром в 1955 году в атмосфере взаимного подозрения, характерной для периода Холодной войны. СССР подозревал, что американцы начнут использовать соглашение, чтобы получить секретную военную информацию.

В своих мемуарах бывший посол СССР в США Анатолий Добрынин писал, что Никита Хрущев считал это предложение блефом. Он сомневался, что США действительно разрешат советским самолетам пролетать над их территорией. Хрущев хотел назвать идею американцев обманом и при этом, по словам

Добрынина, понаблюдать, как будет изворачиваться Белый дом, оказавшись в центре внимания пропагандистских кампаний. Вместо этого, нервничая из-за возможных последствий, СССР отверг инициативу.

«План открытого неба» был не востребован в следующие 30 лет. И только «новое мышление» Михаила Горбачева во внешней политике и дух гласности создали необходимые условия для того, чтобы советский лидер и Джорджа Буш-старший возродили предложения по «открытому небу». Два десятка государств подписали соответствующее соглашение в 1992 году, хотя и Россия, и США не торопились его ратифицировать. Длительное рождение Договора по открытому небу должно служить своего рода предупреждением. В большинстве случаев гораздо легче разорвать соглашения, нежели достигать их любыми средствами.

Сами США недавно оказались в выигрыше благодаря механизму «легализованного шпионажа». В письме президенту Трампу от 7 октября председатель Комитета по иностранным делам Палаты представителей конгресса США заявил, что «наблюдательные полеты в рамках договора собрали дополнительную информацию [для США и их союзников] о российских военных действиях в Украине и затруднили дальнейшую агрессию».

Стимул для скрытого наблюдения

В последние годы и Россия, и Соединенные Штаты обвиняют друг друга в невыполнении в полной мере своих обязательств по договору. США пожаловались на то, что Россия оснащает самолеты, задействованные в наблюдательных миссиях, сложными датчиками. Россия, в свою очередь, выразила недовольство тем, что США задержали сертификацию ее самолета. Это привело к тому, что американские военные чиновники охарактеризовали как «тупик», препятствующий совершению полетов в рамках договора в течение всего 2018 года.

Неудовлетворенность договором можно было бы объяснять по-разному. Ее можно рассматривать как следствие того, что развитие технологий опережает положения договора. В этом случае решение должно заключаться в адаптации договора к новым технологическим реалиям. С другой стороны, неудовлетворенность может отражать проблемы ненадлежащего воплощения договора в жизнь. В этом случае необходимо приложить больше усилий, чтобы побудить стороны вернуться к выполнению своих обязательств. В любом случае расторжение договора означало бы «выплеснуть ребенка вместе с водой».

> И Россия, и США будут в обозримом будущем нуждаться в информации, получаемой сегодня в результате наблюдательных полетов. Без договора они, скорее всего, прибегнут к непрозрачным средствам достижения этой цели.

Спутниковая съемка не обладает той гибкостью, которую имеют наблюдательные миссии, поскольку положение спутников может быть известно заранее. Поэтому можно ожидать, что оба государства будут уделять больше внимания электронному наблюдению и агентурной разведывательной деятельности.

Малые же государства будут чувствовать себя все более неуверенно, а, следовательно, и небезопасно, поскольку они все чаще сталкиваются с исключением их из механизмов проверки в силу нехватки ресурсов. Беларусь будет все больше полагаться на обмен информацией с Россией. Кроме того, прекращение действия Договора по открытому небу подорвет усилия Беларуси по поддержке транспарентности и укреплению доверия между НАТО и Россией.

Неспособность достичь соглашения в 1955 году привеланесколько лет спустя к инциденту с самолетом U-2. Этот инцидент вызвал тогда крайнюю озабоченность у США. После того случая, по словам Хрущева, «те, кто считал, что Америка имеет империалистические намерения и что военная мощь – это самое главное, получили необходимые им доказательства». Америка Трампа дает своим критикам точно такие же аргументы.

Публикация подготовлена при поддержке белорусского офиса Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия). Ее содержание отражает исключительно мнение автора.



Пол Хансбери
ассоциированный сотрудник, Совет по международным отношениям «Минский диалог»