

УДК 327-329

КОНГРЕСС И ПОЛИТИКА США В ОТНОШЕНИИ ГРУЗИИ

© 2016 г. **М.А. Троицкий***
Статья поступила в редакцию 16.11.2015.

Грузия относится к числу нескольких постсоветских государств, привлекающих наибольшее внимание американского внешнеполитического сообщества. Конгресс играет активную, хоть и косвенную роль в формировании грузинского вектора политики США. Заметный интерес членов Конгресса к Грузии обусловлен восприятием этой страны в качестве образца успешного реформирования по рыночным и либерально-демократическим стандартам, а также объекта нажима со стороны крупной соседней державы – России. Главными инструментами Конгресса в этой области являются политические декларации и требования в адрес администрации США, а также бюджетирование программ экономической и военной поддержки Грузии. На протяжении последних десяти лет Конгресс требовал от Белого дома ускорить процесс интеграции Грузии в НАТО и предоставить ей современные вооружения американского производства. Отсутствие могущественного этнического или коммерческого лобби, заинтересованного в поддержке Грузии Соединёнными Штатами, ограничивает влияние Конгресса на политику США в отношении этой страны.

Ключевые слова: США, Конгресс, Сенат, Палата представителей, Республиканская партия, Демократическая партия, Грузия, лобби, внешняя политика, демократизация, безопасность, Обама, Кардин, Маккейн, Саакашвили, Иванишвили.

В течение нескольких лет после конфликта в Южной Осетии в августе 2008 г. внимание к Грузии во внешнеполитическом сообществе США, включая Конгресс, снижалось. После объявления Абхазией и Южной Осетией о независимости и признания этого факта Россией перспективы членства Грузии в НАТО были отодвинуты на неопределённый срок. На фоне «перезагрузки» в российско-американских отношениях в 2009–2011 гг. Вашингтон предлагал Тбилиси продолжать движение по пути реформ экономики и системы государственного управления и поддерживал процесс его сближения с Европейским Союзом. Однако назвать конкретные сроки интеграции Грузии в НАТО американские официальные лица отказывались.

На парламентских и президентских выборах в Грузии в 2012 и 2013 гг. партия президента Михаила Саакашвили «Единое национальное движение» и, соответственно, кандидат от этой партии на президентский пост потерпели поражение. К победившей политической силе – партии «Грузинская мечта» – американские официальные лица изначально относились с недоверием ввиду

* ТРОИЦКИЙ Михаил Алексеевич – кандидат политических наук, доцент МГИМО (У) МИД России. Российская Федерация, 119454 Москва, пр. Вернадского, д. 76. (mikhailtroitskiy@gmail.com).

жёсткой критики «Грузинской мечтой» «президента-реформатора» Саакашвили. Тем не менее, несмотря на элементы внутриэкономического популизма, «Грузинская мечта» не отказалась от приверженности «евроатлантическому курсу» во внешней политике, заявляя о сохранении решимости сближаться с ЕС и НАТО.

После присоединения Крыма к России и начала военного конфликта на Донбассе в первой половине 2014 г. интерес американских политиков к Грузии заметно возрос. Грузия вновь представала в качестве малого уязвимого государства – соседа России, ищущего возможность обеспечить свою внешнеполитическую и экономическую автономию. В такой ситуации особую значимость для Тбилиси приобрели перспективы лоббирования грузинских интересов в американском Конгрессе. Однако, в отличие от соседней Армении, Грузия не располагает таким серьёзным ресурсом, как мощное этническое лобби в США. В отличие от другого соседа – Азербайджана, она не может опереться и на крупные деловые интересы американских корпораций. Ресурс грузинской дипломатии во взаимодействии с американским Конгрессом состоит в основном в представлениях о Грузии как о стратегически важном транзитном государстве, подвергающемся давлению со стороны России, но сохраняющем приверженность демократическим и рыночным реформам. При этом геополитическая значимость транзита углеводородов Каспийского бассейна через Грузию снижается по мере падения цен на нефть.

Кроме того, события 2008 и 2014 гг. размыли в Вашингтоне консенсус относительно целесообразности быстрого политически мотивированного удовлетворения запроса Грузии на евроатлантическую интеграцию. Если ряд активных членов Конгресса твёрдо поддерживает устремления Тбилиси, то в исполнительной власти США сильно влияние сторонников более осторожного курса НАТО по отношению к Грузии. Все эти обстоятельства требуют от Тбилиси искусной дипломатии во взаимодействии с американскими законодателями.

Место Грузии во внешнеполитических приоритетах США

Как указывал в 2014 г. аналитик исследовательской службы Конгресса США Дж. Никол, далеко не все представители американского внешнеполитического сообщества традиционно рассматривали Грузию в качестве важного партнёра и приоритета внешней политики США. Так, «некоторые наблюдатели полагали, что события на Южном Кавказе лишь косвенно затрагивали американские интересы». Эти эксперты указывали на наличие «этнических и гражданских конфликтов в регионе» и высказывались против «тесного вовлечения» в них США. Другие специалисты указывали на то, что «поскольку Европейский Союз признал регион “важным соседом”, то именно ЕС по праву принадлежит центральная роль» в поддержке Южного Кавказа. Вместе с тем, ещё одна группа аналитиков полагала, что внимание США к «демократизации и укреплению режима соблюдения прав человека» в странах Южного Кавказа не следовало подчинять интересам, связанным с «энергоснабжением и борьбой с терроризмом» [15]. Последняя точка зрения нашла отражение в американо-

грузинской Хартии стратегического партнёрства, подписанной с Грузией уходящей администрацией Дж. Буша-мл. в январе 2009 года. В этом соглашении, схожем по формулировкам с американо-украинской хартией 2008 г. и американо-балтийской хартией 1998 г., указывалось на то, что как Вашингтон, так и Тбилиси «заинтересованы в сильной, независимой, суверенной, единой и демократической Грузии» [35].

С момента распада СССР Соединённые Штаты оказывали финансовую помощь Грузии по линии ряда правительственных ведомств и программ. Её общий объём с 1992 по 2015 г. составил около 3,72 млрд. долл. США были крупнейшим внешним донором Грузии в этот период. Пиковым стал 2008 год – момент конфликта вокруг Южной Осетии, когда Грузии было выделено более 895 млн. долл. Затем объёмы стали снижаться – с 423,9 млн. в 2009 г. до 87,1 млн. долл. в 2011 г. и до 53,5 млн. в 2015 г. [15]. В феврале 2015 г. государственный секретарь США Дж. Керри запросил у Конгресса 639 млн. долл. на поддержку Украины, Грузии и Молдавии на 2016 фин. год. По словам Дж. Керри, средства должны были быть направлены на «помощь в укреплении демократии, противостоянии давлению со стороны России и на содействие более тесной интеграции этих стран с Европой». (Для сравнения: на программы поддержки Израиля в 2016 фин. году Государственный департамент запрашивал 3,1 млрд. долл.) [25].

За последние 10 лет по размеру американской финансовой помощи на душу населения Грузия занимала одно из ведущих мест в мире. По кумулятивному объёму помощи со стороны США эта страна сильно опережала, например, своих закавказских соседей – Азербайджан примерно в 3, а Армению – в 4 раза [15]. Конгресс в целом призывал к сохранению и даже повышению объёмов помощи Грузии, причём некоторые его члены иногда вносили предложения о развёртывании новых программ содействия грузинским реформам или повышения боеспособности грузинских вооружённых сил.

Взаимодействуя с Конгрессом, представители администрации Обамы описывали Грузию как «региональный деловой, торговый и транспортный узел» и высоко оценивали «вклад Грузии в развитие транспортной инфраструктуры “нового шелкового пути”... соединяющего рынки Европы и Азии». Американский дипломат И. Келли на слушаниях по утверждению его кандидатуры в качестве посла США в Грузии в мае 2015 г, обещал, что «будет стремиться поддерживать... экономическое развитие Грузии, усилия по созданию рабочих мест и установлению стабильности в стране и регионе». Келли также призвал Грузию «в полной мере воспользоваться великолепной возможностью, предоставляемой соглашением об ассоциации Грузии с ЕС, и в особенности шансом увеличить торговлю Грузии с Европой при помощи договорённости о “глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли”» [24].

Помимо Белого дома и Государственного департамента, свою позицию по развитию отношений Вашингтона и Тбилиси активно доносили до Конгресса лоббистские организации. Так, с 1994 г. действовала влиятельная Коалиция центральных и восточных европейцев (*Central and East European Coalition*) в составе 18 этнических лоббистских организаций, представлявших интересы и взгляды на мир армянских, белорусских, литовских, грузинских и других диаспор,

численностью, по собственной оценке Коалиции, до 20 млн. граждан США. Коалиция активно требовала от Конгресса ускорить процесс вступления восточно-европейских стран-кандидатов в НАТО и увеличить объёмы американской помощи государствам Центральной и Восточной Европы, а также Закавказья. Члены коалиции взаимодействовали с комитетами по иностранным делам Сената и Палаты представителей, Бюджетным комитетом Сената, а также правительственной Комиссией по безопасности и сотрудничеству в Европе [6].

В справочно-агитационном докладе для Конгресса, подготовленном в апреле 2015 г., Коалиция, в частности, призвала заложить в бюджет США больше расходов на учения и иные операции в рамках НАТО, а также «развернуть постоянные базы НАТО в Польше и странах Балтии». Грузия и Украина на брифинге были названы государствами, «соответствующими критериям членства в НАТО, жизненно важного для защиты суверенной целостности, мира и демократии (в этих странах. – Авт.)» [6].

Другой общественной организацией, отстаивавшей интересы Грузии перед американским правительством, была учреждённая в 1932 г. Грузинская ассоциация США, зарегистрированная в качестве некоммерческой нелоббистской организации с миссией по «поддержке общины грузин в США, а также независимой, демократической и процветающей Грузии» [11]. В Конгрессе также действовал грузинский кокус – открытая группа конгрессменов и сенаторов, по разным причинам проявляющих заинтересованность в грузинской тематике. Однако в отличие от азербайджанского, армянского или казахстанского кокусов, грузинский не был замечен в качестве активного организатора публичных мероприятий или иных форм взаимодействия членов Конгресса с лоббистами и представителями прогрузинских НКО. Относительно невысокая активность грузинского кокуса была, вероятно, обусловлена меньшим объёмом финансирования мероприятий по сравнению, например, с кокусами в поддержку богатых углеводородами Азербайджана или Казахстана.

Взгляды законодателей на внутриполитические тенденции в Грузии

Поддержка Конгрессом США Грузии во главе с президентом Михаилом Саакашвили оставалась практически безусловной на протяжении четырёх лет после событий августа 2008 г. вокруг Южной Осетии и Абхазии. В этот период через Конгресс легко проходили, например, законы о дополнительной финансовой помощи Грузии по различным американским правительственным программам. Так, сразу после российско-грузинского конфликта было немедленно выделено дополнительно 100 млн. долл. по линии Корпорации вызовов нового тысячелетия (*Millennium Challenge Corporation*) – исполнителя утверждённой в январе 2004 г. Конгрессом программы помощи развивающимся странам [15]. В соответствии с обязательствами по американо-грузинской Хартии стратегического партнёрства, США финансировали повышение квалификации грузинских судей, прокуроров, адвокатов и сотрудников полиции.

Некоторую озабоченность у американских законодателей и Белого дома вызвала политическая борьба, развернувшаяся в Грузии в период парламент-

ских и президентских выборов 2012 и 2013 гг. соответственно. В качестве силы, оппозиционной президенту Саакашвили и его партии «Единое национальное движение», выступила партия «Грузинская мечта» во главе с состоятельным бизнесменом Бидзиной Иванишвили. Оппозиция критиковала президента Саакашвили и обещала снизить темпы непопулярных экономических и административных реформ, проводившихся администрацией Саакашвили и считавшихся в США весьма прогрессивными.

Сразу после выборов победившая «Грузинская мечта» завершила международных партнёров в неизменности основ внешнеполитической ориентации Грузии. 25 октября 2012 г. грузинский парламент утвердил состав нового правительства во главе с Б. Иванишвили, а также правительственную программу действий. В этой программе США были названы основным союзником Грузии, а в качестве главной внешнеполитической цели устанавливалось вступление страны в ЕС и НАТО.

Тем не менее, вскоре после парламентских выборов Белый дом и Конгресс стали выражать озабоченность уголовным преследованием, которое правительство «Грузинской мечты» развернуло против соратников М. Саакашвили. В конце ноября 2012 г. министр иностранных дел Грузии Майя Панджикидзе посетила Вашингтон, где попыталась заверить государственного секретаря Хиллари Клинтон в том, что действия грузинских правоохранительных органов направлены лишь на «восстановление справедливости», а также в том, что Тбилиси по-прежнему рассматривает США в качестве «стратегического партнёра» [29]. На следующий день премьер-министр Грузии Б. Иванишвили отверг обвинения в политическом характере преследования оппозиции и заявил, что все расследования ведутся в режиме полной прозрачности. Тем не менее, в декабре 2012 г. несколько влиятельных сенаторов, представлявших обе партии, направили Б. Иванишвили письмо с выражением озабоченности по поводу «политических мотивов» арестов лидеров грузинской оппозиции [15].

Конгресс и далее проявлял себя в качестве наиболее обеспокоенного проблемами защиты прав в Грузии и эволюции грузинской политической системы института американского правительства. Так, после фактического срыва «Грузинской мечтой» ежегодного выступления президента Саакашвили перед грузинским парламентом в феврале 2013 г. сопредседатели грузинского кокуса конгрессмены Б. Шустер и А. Шварц вместе с ещё двумя членами Конгресса направили государственному секретарю Керри письмо, в котором призвали администрацию официально выразить Тбилиси озабоченность многочисленными арестами бывших высокопоставленных чиновников и возможным сокращением демократических свобод в стране [15].

К июню 2013 г. аресты соратников М. Саакашвили (продолжавшего занимать должность президента Грузии) приобрели массовый характер – в заключении оказались более 100 бывших государственных чиновников и функционеров партии «Единое национальное движение», включая «правую руку» президента Саакашвили – лидера ЕНД и бывшего премьер-министра В. Мерабишвили. В такой ситуации Палата представителей включила в обсуждавшийся законопроект о военном бюджете на 2014 фин. год поправку, призывавшую администрацию активизировать сотрудничество с Грузией в оборонной сфере.

Вместе с тем, в документе подчёркивалась «крайняя озабоченность» снижением политической конкуренции на президентских выборах в условиях масштабной кампании по преследованию высокопоставленных членов ЕНД и даже содержалось предупреждение о возможных негативных последствиях такой кампании для американо-грузинских отношений и перспектив сближения Грузии с международными организациями (в виду, очевидно, имелись в первую очередь ЕС и НАТО). В целом, в период 2013–2014 гг. члены Конгресса выказывали повышенный интерес к развитию событий в Грузии и эволюции грузинского политического режима [16].

Несмотря на критику правительства «Грузинской мечты» и озабоченность перспективами демократии в Грузии, в Вашингтоне ожидали укрепления режима защиты прав человека и меньшинств в Грузии. Администрация Обамы также рассчитывала на продолжение мирного взаимодействия Тбилиси с Абхазией и Южной Осетией и их жителями и была готова оказывать заметную финансовую поддержку социально-экономическому развитию Грузии. Так, в июле 2013 г. Грузия подписала с Корпорацией вызовов нового тысячелетия пятилетнее соглашение о поддержке корпорацией работы по улучшению качества среднего и высшего образования в Грузии на сумму в 140 млн. долл. [15]. В то же время, организация «Фридом хаус», на оценки которой часто ссылаются члены Конгресса, по итогам 2013 г. оценила политический режим Грузии как «частично свободный» – наравне с Арменией, состоявшей в военно-политическом альянсе с Россией и не получавшей столь масштабной экономической помощи от США, как Грузия.

После поражения кандидата от «Единого национального движения» и победы представителя «Грузинской мечты» Георгия Маргвелашвили на президентских выборах октября 2013 г. Тбилиси поспешил заявить о неизменности курса на вступление в ЕС и НАТО. Выступая перед грузинским парламентом в ноябре 2013 г., премьер-министр Ираклий Гарибашвили, пришедший на смену Б. Иванишвили, объявил, что Грузия вышла из «постсоветского периода» своей истории и начинает строительство «демократии европейского образца» [15].

Директор национальной разведки США Дж. Клэппер отнёсся к подобной перспективе скептически, указав в докладе Конгрессу в январе 2014 г., что в реальности главным вызовом для Грузии станет грядущий экономический спад. Он также отметил угрозу политической поляризации в Грузии вследствие попыток новых властей привлечь к уголовной ответственности прежних руководителей страны [15]. Тем не менее, после завершения выборного цикла в Грузии 2012–2013 гг. видные сенаторы и конгрессмены высказали позитивные оценки эволюции грузинских политических институтов. Так, сенатор Дж. Маккейн заявил, что «мирный переход власти от одного демократически избранного правительства к другому» сам по себе является «поворотным событием в истории Грузии». Он поставил Грузию в пример другим государствам, пытающимся демократизироваться перед лицом угроз, внутренних конфликтов и насилия, и призвал американцев «относиться с большим вниманием к укреплению демократических институтов в этих (демократизирующихся постсоветских. – Авт.) государствах и к перспективе превращения всей Европы в

регион свободы и мира, поскольку это усилит безопасность нашей страны (США. – *Авт.*) и всего мира» [18].

Вопрос о направлении развития демократии в Грузии поднимался делегацией Конгресса США, посетившей Тбилиси в конце июня – начале июля 2014 года. В состав делегации входили председатель Хельсинской комиссии США сенатор-демократ Б. Кардин, сенатор-демократ Т. Харкин и несколько конгрессменов от обеих партий. Делегация встретилась с президентом и премьер-министром Грузии, а также с руководством оппозиционной партии «Единое национальное движение». В ходе бесед члены Конгресса, в частности, «предложили поддержку Грузии со стороны США» [4].

Подход Конгресса к роли Грузии в обеспечении региональной безопасности и её сближению с НАТО и ЕС

События, произошедшие на Украине в 2014–2015 гг., оживили дискуссию внутри НАТО, а также в Грузии о перспективах её вступления в Североатлантический альянс. Грузинские чиновники принялись активнее ставить данный вопрос перед американской администрацией и правительствами других стран – членов НАТО. Так, в ходе визита в Вашингтон в августе 2015 г. министр обороны Грузии Тина Хидашели призвала США и НАТО предоставить Тбилиси чёткие обязательства по приёму в Североатлантический альянс на очередном саммите НАТО в Варшаве в 2016 году. Она заметила, что «отсутствие определённых обещаний со стороны НАТО по вопросу членства Грузии может поощрять агрессивную политику со стороны России». По мнению грузинского министра обороны, «только решительный подход к расширению НАТО может оказать сдерживающее воздействие на Россию, по крайней мере, сегодня». Развивая идею об отсутствии у НАТО альтернативных вариантов сдерживания России, Т. Хидашели предположила, что только напористое расширение НАТО может предотвратить реализацию амбиций иных держав, «берущих пример с России» [9].

С подобными призывами официальные представители Грузии выступали с середины 2000-х годов. Тбилиси рассчитывал на предоставление ему Североатлантическим альянсом «плана действий по членству» (документа, определяющего заключительные шаги технического характера, которые необходимо предпринять стране-кандидату для присоединения к НАТО) ещё на саммите НАТО в Риге в 2006 году. Ожидания Грузии не оправдались, однако уже в апреле 2007 г. Конгрессом США был принят и подписан президентом Дж. Бушем-мл. закон «Об укреплении свободы» (*Freedom Consolidation Act of 2007*), призывавший Североатлантический альянс не задерживать предоставление Грузии «плана действий по членству». Закон также предусматривал возможность оказания помощи Грузии в сфере безопасности со стороны США и НАТО в соответствии с законом «Об участии в НАТО» 1994 года (*NATO Participation Act of 1994*) [16].

Под влиянием Вашингтона (не последнюю роль в этом сыграли усилия Конгресса) в апреле 2008 г. в заключительное коммюнике бухарестского сам-

мита НАТО были включены гарантии вступления Грузии в альянс – правда, без указания срока, в течение которого планировалось завершить процедуру присоединения. Затем вопрос о членстве Грузии в НАТО был «заморожен» вследствие консервации территориальной проблемы Грузии после признания Россией независимости Абхазии и Южной Осетии. После подписания в январе 2009 г. американо-грузинской Хартии стратегического партнёрства отвечавший за отношения с Грузией в Государственном департаменте США заместитель помощника госсекретаря М. Брайза специально подчеркнул, что «Хартия не предоставляла Грузии гарантий безопасности».

В свою очередь, Конгресс не оставлял надежды воздействовать как на Белый дом, так и на государства – члены НАТО, чтобы приблизить наступление момента, о котором умалчивало бухарестское коммюнике. В октябре 2011 г. американская делегация в Парламентской ассамблее НАТО выступила с призывом предоставить «план действий по членству» Грузии на саммите НАТО в Чикаго в мае 2012 года. В марте 2012 г. в обе палаты Конгресса были внесены законопроекты «О содействии НАТО» (*NATO Enhancement Act*). В Сенате автором законопроекта выступил патриарх парламентской дипломатии республиканец Р. Лугар, а в Палате представителей – республиканский конгрессмен М. Тернер. В обоих законопроектах содержалось требование к президенту США выступить в поддержку предоставления Североатлантическим альянсом «плана действий по членству» Грузии и другим кандидатам. На слушаниях по утверждению Сенатом кандидатуры дипломата Р. Норланда новым послом США в Грузии в марте 2012 г. Норланд заявил, что на саммите в Чикаго администрация планировала «направить Грузии чёткий сигнал о признании её успехов (на пути сближения с НАТО. – Авт.) и выработать единый с союзниками подход к следующим шагам» [31]. Тем не менее решение о форсированном присоединении Грузии к НАТО на чикагском саммите в мае 2012 г. снова принято не было [16].

Дискуссия о возможности вступления Грузии в НАТО в очередной раз активизировалась с середины 2014 года. На саммите НАТО в Уэльсе в сентябре 2014 г. Грузия договорилась с альянсом об «особом пакете сотрудничества», предусматривавшем «усиленные возможности в области связи и оперативной совместимости в процессе подготовки страны к членству в альянсе». Грузия также была включена в натовскую «Инициативу по укреплению обороноспособности» (*Defense Capabilities Initiative – DCI*), участие в которой означало заинтересованность альянса и готовность Грузии поддерживать операции НАТО [3].

В ходе этой дискуссии внутри США представители Белого дома и Государственного департамента высказывали лишь осторожный оптимизм относительно перспектив членства Грузии в НАТО. Так, в «Стратегии национальной безопасности США», подписанной президентом Обамой в феврале 2015 г., говорилось лишь о «поддержке» Грузии (наравне с Молдавией и Украиной) Соединёнными Штатами ради того, чтобы эти страны «могли лучше работать совместно с США и НАТО, а также обеспечивать свою обороноспособность» [30]. Помощь Грузии в сфере военного строительства и обучения военнослужащих США стали активно оказывать ещё с 2002 г., подготовив и оснастив

костяк грузинской армии, в том числе подразделения, принимавшие участие в военных операциях США и их союзников в Афганистане и Ираке [1].

Республиканские члены Конгресса сочли обязательства администрации в отношении Грузии, зафиксированные в «Стратегии национальной безопасности», недостаточными и уже 5 февраля 2014 г. направили государственному секретарю Керри очередное письмо на эту тему. В послании, инициатором которого выступил республиканский конгрессмен М. Тернер, госсекретаря призывали настаивать на том, чтобы «план действий по членству для Грузии» был принят на валлийском саммите НАТО. Конгрессмены также заявляли, что ясная перспектива вступления в Североатлантический альянс укрепила бы демократические институты в Грузии и региональную безопасность, в то время как отказ НАТО от чётких сигналов разочаровал бы страны-кандидаты и «ослабил бы их евроатлантическую ориентацию» [15].

Даже поддерживавшее администрацию Обамы демократическое меньшинство в Конгрессе предлагало Белому дому выступить с недвусмысленными заявлениями и предпринять действия, которые приблизили бы вступление Грузии в Североатлантический альянс. В ходе визита в Грузию делегации влиятельных сенаторов и конгрессменов в конце июня – начале июля 2014 г. глава делегации сенатор-демократ Б. Кардин указал на «важность Грузии как для США, так и окружающего региона» и заявил о «сильной поддержке Вашингтоном европейских и евроатлантических устремлений Грузии» [27].

Если Б. Кардин и его однопартийцы воздерживались от призывов форсированного расширения НАТО, то республиканские сенаторы требовали от администрации Обамы резких и незамедлительных мер в свете конфликта на Украине. Так, 10 апреля 2014 г. в подкомитете по европейским делам сенатского Комитета по иностранным делам были проведены слушания, в ходе которых председатель подкомитета сенатор-демократ К. Мерфи настаивал на том, чтобы Североатлантический альянс предоставил Грузии «план действий по членству» и предложил странам – членам альянса преодолеть опасения по поводу возможности конфликта вокруг Грузии в случае её сближения с НАТО. Мерфи заявил, что такое сближение «не только даст понять президенту Путину, что он не сможет достичь своих целей посредством угроз и жёсткого нажима, но и продемонстрирует, что угрозы и нажим в принципе контрпродуктивны» [14].

В мае 2014 г. сенатором-республиканцем Б. Коркером был внесён и поддержан 26-ю другими республиканскими сенаторами законопроект «О предотвращении агрессии со стороны России» (*Russian Aggression Prevention Act – RAPA*). Документ предусматривал, в частности, предоставление Грузии статуса «важного союзника США вне НАТО» (*major non-NATO ally*), что было названо критиками законопроекта «вхождением в НАТО через заднюю дверь». Законопроект был рассмотрен на пленарном заседании Сената и направлен на доработку в Комитет по иностранным делам, где его в конечном счёте отвергли из-за позиции сенаторов-демократов. Союзники президента Обамы не хотели ставить Белый дом в затруднительное положение, поскольку законопроект также предписывал оказать массированную помощь Украине и ввести жё-

сткие санкции в отношении России, что могло привести к прямому конфликту между Вашингтоном и Москвой [2; 3; 20].

К сентябрю 2014 г. законопроект «О предотвращении агрессии со стороны России» трансформировался в акт «О поддержке свободы Украины», внесенный Р. Менендесом – сенатором-демократом и председателем Комитета по иностранным делам [34]. Как сразу отметили наблюдатели, законопроект был выдвинут в Сенате представителями обеих партий, что значительно повышало его шансы быть принятым [2]. Действительно, в отличие от своего предшественника, акт «О поддержке свободы Украины» за три месяца прошёл через Сенат. В Палате представителей законопроект под аналогичным названием был внесён конгрессменом Дж. Герлахом (республиканцем) и конгрессвумен М. Каптур (членом Демократической партии) [33]. В течение нескольких дней законопроект был принят Палатой представителей и согласован с Сенатом. В окончательной версии он был одобрен Конгрессом 11 декабря и подписан президентом Обамой 18 декабря 2014 года.

Предоставление Грузии (а также Украине и Молдавии) статуса «важного союзника США вне НАТО» фигурировало в качестве одного из ключевых положений сенатского законопроекта. Однако, как выяснилось, усиление напряжённости в американо-российских отношениях в связи с конфликтом на Украине не привело Белый дом к пересмотру взглядов на предоставление Грузии и другим восточноевропейским государствам официального статуса союзника США. Из окончательной версии требование о предоставлении Грузии, Украине и Молдавии данного статуса было исключено. По информации СМИ, это положение «выпало» в последний момент перед голосованием, поскольку администрация Обамы дала ясно понять Конгрессу, что президент будет вынужден наложить вето на законопроект именно из-за этой меры [36]. Наделение Украины статусом «важного союзника вне НАТО» в условиях конца 2014 г. было чревато втягиванием США в вооружённый конфликт с Россией и поэтому считалось Белым домом неприемлемым. Кроме того, поддержка жителями Украины сближения с США, хоть и возросла на протяжении 2014 г., оставалась на заметно более низком уровне, чем в Грузии или Молдавии. С другой стороны, предоставлять статус «важного союзника США» только Грузии и Молдавии означало дискриминировать Украину, на поддержку которой был направлен законопроект в целом.

Несмотря на отсутствие в законе «О поддержке свободы Украины» требования предоставить Украине, Грузии и Молдавии статус «важного союзника США вне НАТО», Грузия практически везде в тексте упоминалась наравне с Украиной в качестве объекта поддержки со стороны США. Например, закон обязывал администрацию применить санкции к российским оборонным предприятиям, «ответственным за дестабилизацию» как Украины, так и Грузии (а также Молдавии и Сирии).

Обеспокоенный возможностью не слишком тщательной имплементации закона, сенатор Коркер уже через полтора месяца после вступления закона в силу написал открытое письмо президенту Обаме, в котором напомнил о необходимости ввести до 31 января 2015 г. санкции против оборонных предприятий России, «дестабилизирующих» восточноевропейские государства. Поскольку по

состоянию на эту дату президент США не объявил о соответствующих санкциях, Коркер призвал президента сообщить о важных обстоятельствах, связанных с национальной безопасностью, требовавших не вводить или приостановить санкции [8]. В конце февраля сенатор-демократ Менендес также настаивал, чтобы президент Обама ввел санкции против «Рособоронэкспорта» и других российских оборонных предприятий, которые, как нам известно, способствуют нестабильности на Украине, в Молдавии, Грузии и Сирии» [23].

Помимо присоединения Грузии к НАТО, популярностью в Конгрессе с начала 2010-х годов пользовалась идея сближения Грузии с Европейским Союзом. По мнению экспертов, президент Саакашвили и его соратники длительное время относились к ЕС и его наднациональным органам с пренебрежением, полагая, что настоящие гарантии безопасности и процветания Грузии могут быть выданы только евроатлантическим сообществом безопасности, лидером которого являются США. Тем не менее, в конце 2011 г. Саакашвили несколько изменил свои оценки и дал поручение правительству Грузии активизировать работу по сближению с Евросоюзом. На протяжении последующих нескольких лет Грузия заявила о приверженности европейским стандартам демократического правления и стала перенимать основные аспекты законодательной базы ЕС, начиная с трудового кодекса [37].

Соглашение об ассоциации Грузии с ЕС было парафировано в феврале и подписано в августе 2014 года. Поддержку этому соглашению неоднократно выражали члены Конгресса и представители администрации, включая госсекретаря Керри. Последний отмечал усиление роли Грузии в качестве регионального торгового и транспортного центра благодаря сотрудничеству Тбилиси с Брюсселем [15]. Дополнительную благодарность Грузии выражали представители вооружённых сил США. С начала вывода американских войск из Афганистана и до 2013 г. через грузинский порт Поти отправлялись военные грузы, вывозившиеся из Афганистана. В определённые моменты этим путём следовало до трети всего американского военного грузопотока, однако с середины 2013 г., благодаря нормализации обстановки в Пакистане и американо-пакистанских отношений, Вашингтон наладил перевозки по «южному маршруту» (через Пакистан), и значимость Грузии как транзитного государства существенно снизилась [15].

Позиция Конгресса по актуальным аспектам российско-грузинских отношений

Под влиянием членов Конгресса – «внешнеполитических предпринимателей» в федеральном американском законодательном органе к концу первого десятилетия XXI века сформировались радикальные взгляды на политику России в отношении Грузии и военно-техническое сотрудничество Вашингтона и Тбилиси. Аналогичным образом в 2014–2015 гг. Конгресс подходил к российско-украинским отношениям и военно-техническому сотрудничеству США и Украины. Влиятельные сенаторы и конгрессмены критиковали Россию за «агрессию против Грузии» и «отторжение грузинской территории». Они также настаивали на продаже Грузии американского оружия, указывая на необхо

димось её защиты от «российской угрозы». В свою очередь, Белый дом проявлял осмотрительность и долгое время отвергал требования Конгресса о поставках вооружений Грузии.

После войны августа 2008 г. представители администрации США нанесли несколько визитов в Грузию с целью оценки состояния её вооружённых сил. Их заключение было неутешительным. На слушаниях в Конгрессе в августе 2009 г. помощник министра обороны США А. Вершбоу сообщил о том, что были выявлены «многочисленные ранее не установленные недостатки грузинского военного потенциала». Наибольшую проблему, по его мнению, представляло отсутствие «оборонных институтов, стратегий, доктрин и профессионального военного образования». Вместе с тем, Вершбоу отметил, что «после конфликта августа 2008 г. США не занимались перевооружением Грузии и не предоставляли ей летальных вооружений». По словам помощника министра, на тот момент «грузинское министерство обороны не получило ничего из пакета помощи, предоставленного Грузии Соединёнными Штатами». Вместо летального оружия Вашингтон предоставлял Тбилиси поддержку в «реформировании оборонного сектора, обучении стратегическому планированию и совершенствованию системы военного образования, что в совокупности... обеспечит рациональную структуру вооружённых сил и оборонного заказа». Эти меры были направлены на формирование в Грузии «западно-ориентированных вооружённых сил, способных к защите территории государства... и пригодных для участия в совместных с НАТО операциях» [32].

Подобная позиция администрации вызывала неудовлетворение у сенатора Маккейна. В своей статье в газете «Вашингтон пост» в августе 2010 г. он указал на успехи демократизации и экономических реформ в Грузии и на тот факт, что Грузия продолжала поддерживать тысячный контингент военнослужащих в составе Международных сил содействия безопасности в Афганистане. Маккейн осудил действия России в отношении Грузии и призвал администрацию Обамы оказать Тбилиси всемерную поддержку [13]. В декабре 2010 г. Маккейн заявил о необходимости поставить в Грузию американские оборонительные вооружения, включая радары раннего предупреждения. На слушаниях в Комитете по делам вооружённых сил Сената в марте 2011 г. с участием командующего Европейским командованием США адмирала Дж. Ставридиса Маккейн выразил крайнее неудовольствие отказом Белого дома поставлять Грузии хотя бы оборонительные вооружения. «Мне трудно это понять, – заявил Маккейн, – учитывая то, что Россия продолжает оккупировать грузинскую территорию и угрожать Грузии, а мы в то же время даже не передаём им (Грузии. – Авт.) оружие для самозащиты» [26].

С просьбой о предоставлении оборонительного вооружения к американской администрации обращался президент Саакашвили в ходе переговоров с госсекретарем Х. Клинтон в июле 2010 г. и во время визита в Вашингтон в марте 2011 года. В конце марта 2011 г. Саакашвили заявил, что договорённость с американской стороной о поставках лёгкого стрелкового вооружения была им достигнута, однако Грузии требовались более серьёзные противовоздушные и противотанковые системы [19]. Саакашвили поддержал конгрессмен Тернер, заявивший в октябре 2011 г. на ежегодной сессии Парламентской ассамблеи

НАТО, что «всем государствам НАТО необходимо рассмотреть возможность продажи Грузии оружия, которое могло бы укрепить совместную оборону». Одновременно сенаторы Л. Грэм и Дж. Шахин в докладе, выпущенном под эгидой Атлантического совета, призвали администрацию «нормализовать отношения с Грузией в сфере обороны, включая выдачу разрешения на продажу оборонительных вооружений, что побудило бы других союзников последовать примеру США, и Грузия смогла бы вновь приобретать оружие у центральноевропейских союзников США» [11].

После ряда дополнительных петиций со стороны Конгресса в 2011 г. администрация Обамы приняла решение о поставках Грузии американских вооружений. Конгресс включил в закон «Об оборонном бюджете США на 2012 финансовый год» требование к Министерству обороны США подготовить план военного сотрудничества с Грузией, включая поставки оборонительных вооружений. Закон был подписан президентом Обамой в декабре 2011 г. с оговоркой о необязательном характере требования развивать военно-техническое сотрудничество с Тбилиси. Однако в плане, представленном Пентагоном Конгрессу 30 апреля 2012 г., указывалось, что с мая 2010 г. Грузия направила в адрес США 19 запросов оборонного характера, причём все эти запросы были удовлетворены. 17 запросов касались предоставления услуг и два – поставок вооружений. Пентагон пояснял, что речь шла о коммуникационном оборудовании, однако не уточнял, что конкретно было запрошено и предоставлено. Также в документе упоминалось об идущих консультациях о поставках Грузии американских радаров наземного и воздушного базирования, акустических систем и боеприпасов к мелкому стрелковому оружию. Начало реализации «расширенной программы военного сотрудничества» с Грузией было намечено на 2013 фин. год [28].

Тем не менее, в последующие годы явных упоминаний в документах военного бюджета США о поставках в Грузию каких-либо смертоносных вооружений из США не содержалось. Речь шла лишь о содействии со стороны США в подготовке младшего офицерского состава грузинских вооружённых сил, совместных военно-морских учениях США и Грузии и частичном финансировании Вашингтоном участия грузинских военных в Международных силах содействия безопасности в Афганистане. В свою очередь, российские официальные лица последовательно критиковали возможные поставки американских вооружений Грузии, опасаясь использования этого оружия в наступательных целях [15].

В сфере политических деклараций после войны августа 2008 г. Конгрессом были приняты несколько резолюций, объявлявших о непризнании Соединёнными Штатами независимости Абхазии и Южной Осетии, поддержке «евроатлантических устремлений» Грузии и возлагавших на Россию ответственность за «нарушение территориальной целостности» Грузии. При этом, если сенатская резолюция сентября 2011 г. не содержала жёсткой критики в адрес Москвы и призывала к мерам доверия между Тбилиси и властями Абхазии и Южной Осетии [22], то резолюции и частные публикации членов Конгресса образца 2013–2015 гг. были гораздо жёстче по отношению к России. Так, в проекте сенатской резолюции, выдвинутом в декабре 2013 г., уже говорилось об «оккупации Абхазии и Южной Осетии» [21]. В законе «О бюджете на 2014

финансовый год» содержался призыв к администрации сформулировать план мер по содействию восстановлению «территориальной целостности» Грузии [17], а проект резолюции Палаты представителей от ноября 2013 г. призывал Россию уважать право Грузии и других государств заключать соглашения об ассоциации с Европейским Союзом [12]. Наконец, ещё более жёсткие формулировки прозвучали в феврале 2015 г. на слушаниях в подкомитете по Европе сенатского Комитета по иностранным делам, где разбирались причины остановки российских войск на подступах к Тбилиси в ходе августовской войны 2008 года. Отвечая на вопрос председателя подкомитета сенатора Р. Джонсона, приглашённый на слушания бывший президент Грузии Саакашвили заявил, что, по его мнению, причиной стал «ввод американских сил в регион» после начала конфликта [7].

* * *

С начала 1990-х годов и особенно после «революции роз» 2003 г. в Тбилиси Конгресс США регулярно требовал от Белого дома активной и недвусмысленной поддержки Грузии. Сенаторы и конгрессмены, по идейным или прагматическим соображениям интересовавшиеся Грузией, настаивали на расширении программ экономической помощи и военного сотрудничества, поддержке Соединёнными Штатами сближения (включая членство) Грузии с НАТО и ЕС, а также на поставках Грузии американских вооружений. В качестве основных мотивов поддержки члены Конгресса указывали на важное стратегическое положение Грузии на пути транзита каспийских углеводородов, стремление Тбилиси к реформам экономики и системы государственного управления (с 2004 г.) и давление, которое на Грузию, по мнению Конгресса, оказывала Россия (особенно после войны августа 2008 г.).

В свою очередь президентская власть, которую Конституция США наделяет полномочиями в сфере проведения внешней политики, проявляла осмотрительность и старалась найти правильный, с точки зрения интересов США, баланс между поддержкой Грузии и другими направлениями дипломатической активности Вашингтона. Если при президенте Дж. Буше-мл. в 2004–2005 гг. Белый дом поддерживал Тбилиси практически безоговорочно, то администрация Обамы в 2009–2011 гг. стремилась не создавать излишних рисков для политики «перезагрузки» отношений с Россией, а после 2014 г. – не провоцировать Москву на резкие действия на грузинском направлении. В целом, Белый дом практически никогда не выполнял запросов Конгресса по поводу политики США в отношении Грузии буквально.

Значительную роль в формировании грузинского вектора политики США играли «внешнеполитические предприниматели» – члены Конгресса, пытавшиеся использовать яркие идеи (часто – «политические штампы») для привлечения к себе внимания общественности и потенциальных спонсоров избирательных кампаний. Этим подход Конгресса к отношениям США с Грузией был похож на взгляды американского законодательного органа на взаимодействие с другими постсоветскими государствами, не обладавшими значительными запасами природных ресурсов – например, Украиной или Молдавией. «Внешнеполитическое предпринимательство» Конгресса на грузинском направлении было мотивировано идеями о поддержке грузинской демократии и

экономических реформ и о необходимости защищать Грузию от нажима со стороны крупной соседней державы – России. Грузия не обладала ни влиятельной диаспорой в США, ни способностью заинтересовать могущественные бизнес-лобби своими углеводородными залежами.

В этом контексте и для сравнения можно отметить, что в предложениях Конгресса по вопросам взаимодействия США с такими постсоветскими странами, как Азербайджан или Казахстан, значительный вклад вносили нефтегазовые лобби, что снижало степень озабоченности членов Конгресса процессами демократизации этих государств. В случае Армении существенным влиянием на Конгресс обладает этническая диаспора, которая, очевидно, в силу плюрализма мнений, не подталкивает членов Конгресса к однозначной поддержке либо осуждению действующих властей Армении и их результатов на пути демократизации и рыночных реформ.

На грузинском же направлении в свете конфликтных тенденций в отношениях США с Россией Конгресс будет и далее настаивать на ускоренной интеграции Грузии в НАТО и оказании грузинским вооружённым силам значимой помощи со стороны США. Оценка Конгрессом грузинского правительства будет зависеть от восприятия Вашингтоном степени готовности действующих властей Грузии к дальнейшим экономическим и политическим реформам.

Список литературы

1. Анашкина Е.Б. Роль постсоветского пространства во внешней политике США // США ✧ Канада: экономика, политика, культура. 2015. № 6. С. 19–34. [Anashkina Ye.B. Post-Soviet Space Factor in U.S. Foreign Policy // USA ✧ Canada: Economics, Politics, Culture. 2015. No 6, p.19-34].
2. Журавлёва В.Ю. Санкции США в отношении России: «умная сила» Обамы в действии // США ✧ Канада: экономика, политика, культура. 2015. № 4. С. 53–63. [Zhuravlyeva V.Yu. U.S. Sanctions Against Russia: the Obama “smart power” on the Move // USA ✧ Canada: Economics, Politics, Culture. 2015. No 4, p.53-63].
3. Смирнов П.Е. США и НАТО // США ✧ Канада: экономика, политика, культура. 2014. № 12. С.3–20. [Smirnov P.Ye. The U.S.A. and NATO // USA ✧ Canada: Economics, Politics, Culture. 2014. No 12, p.3-20].
4. Cardin, Smith advance security and human rights during annual meeting of European parliamentarians. Bipartisan U.S. delegation visits Azerbaijan, Georgia and Moldova. 07.07.2014. Available at: <http://www.cardin.senate.gov/newsroom/press/release/cardin-smith-advance-security-and-human-rights-during-annual-meeting-of-european-parliamentarians>. Accessed: 04.11.2015.
5. Central and East European Coalition Policy Brief. Spring 2015. Available at: <http://www.ceecoalition.us/policybrief.htm>. Accessed: 04.11.2015.
6. Central and East European Coalition. Available at: <http://www.ceecoalition.us/about.htm>. Accessed: 04.11.2015.
7. Chairman Johnson Holds European Subcommittee Hearing. 05.03.2015. Available at: <http://www.ronjohnson.senate.gov/public/index.cfm/2015/3/chairman-johnson-holds-european-subcommittee-hearing>. Accessed: 04.11.2015.
8. Corker Seeks President Obama's Full Implementation of Ukraine Freedom Support Act. 05.02.2015. Available at: <http://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/corker-seeks-president-obamas-full-implementation-of-ukraine-freedom-support-act>. Accessed: 04.11.2015.
9. Georgia Calls on NATO to Deliver on Membership Promises. RFE/RL. 21.08.2015. Available at: <http://www.rferl.org/content/georgia-nato-membership/27201794.html>. Accessed: 04.11.2015.

10. Georgia in the West: A Policy Road Map to Georgia's Euro-Atlantic Future. Atlantic Council. 13.10.2011. Available at: <http://www.atlanticcouncil.org/en/publications/reports/georgia-in-the-west-a-policy-road-map-to-georgias-euroatlantic-future-1>. Accessed: 04.11.2015.
11. Georgian Association of the United States of America, Inc. Available at: <http://www.georgianassociation.org>. Accessed: 04.11.2015.
12. H. Res. 402–113th Congress (2013–2014). Available at: <https://foreignaffairs.house.gov/bill/h-res-402-supporting-european-aspirations-peoples-european-unions-eastern-partInership-countries>. Accessed: 04.11.2015.
13. *McCain J.* Georgia Needs U.S. Help In Rebuilding, Standing Up To Russia // The Washington Post. 08.08.2010. Available at: <http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/opinion-editorials?ID=8fdbbe4a-d64b-6834-d24b-b0c51f2e02fa>. Accessed: 04.11.2015.
14. Murphy Pushes for Increased Security in Eastern Europe. 10.04.2014. Available at: <http://www.murphy.senate.gov/newsroom/press-releases/murphy-pushes-for-increased-security-measures-in-eastern-europe>. Accessed: 04.11.2015.
15. *Nichol J.* Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests. Congressional Research Service Report for Congress. 02.04.2014. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33453.pdf>. Accessed: 04.11.2015.
16. *Nichol J.* Georgia [Republic]: Recent Developments and U.S. Interests. Congressional Research Service Report for Congress. 21.06.2013. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/97-727.pdf>. Accessed: 04.11.2015.
17. Public Law 113–76 H.R. 3547. Available at: http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/pl113-076.pdf. Accessed: 04.11.2015.
18. Remarks by Senator John McCain on Georgia at the German Marshall Fund. 20.11.2013. Available at: <http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/2013/11/remarks-by-senator-john-mccain-on-georgia-at-the-german-marshall-fund>. Accessed: 11.2015.
19. *Rogin J.* Georgian President: Russia has to Compromise if it Wants into WTO // The Cable, Foreign Policy. 30.03.2011. Available at: http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/03/30/georgian_president_russia_has_to_compromise_if_it_wants_into_wto. Accessed: 04.11.2015.
20. Russian Aggression Prevention Act of 2014. S.2277. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2277>. Accessed: 04.11.2015.
21. S.Res. 317–113th Congress (2013–2014). Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-resolution/317>. Accessed: 04.11.2015.
22. S.Res.175 – 112th Congress (2011–2012). Available at: <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-resolution/175>. Accessed: 04.11.2015.
23. Senator Menendez Remarks on Latest Developments in Ukraine. 25.02.2015. Available at: <http://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/senator-menendez-remarks-on-latest-developments-in-ukraine>. Accessed: 04.11.2015.
24. Testimony of Ian Kelly, Nominee to be Ambassador to Georgia. Senate Foreign Relations Committee. 20.05.2015. Available at: <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Kelly-Testimony-5-20-15.pdf>. Accessed: 04.11.2015.
25. Testimony of Secretary of State John Kerry Before the Senate Committee on Foreign Relations. 24.02.2015. Available at: http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/022415_Sec_Kerry_Testimony.pdf. Accessed: 04.11.2015.
26. U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, Hearing on the U.S. European Command and U.S. Strategic Command Budget for Fiscal Year 2012. 29.03.2011. Available at: <http://www.dod.mil/dodgc/olc/112Testimony.html>. Accessed: 04.11.2015.
27. U.S. Congressional Delegation Visits Tbilisi. RFE/RL's Georgian Service. 30.06.2014. Available at: <http://www.rferl.org/content/us-congress-delegation-arrive-to-tbilisi/25439822.html>. Accessed: 04.11.2015.

28. U.S. Department of Defense, Report to Congressional Committees on the Department of Defense Plan for Defense Cooperation with the Republic of Georgia. 30.04.2012.
29. U.S. Department of State, Remarks With Georgian Foreign Minister Maia Panjikidze Before Their Meeting, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State. 29.11.2012. Available at: <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/11/201197.htm>. Accessed: 04.11.2015.
30. U.S. National Security Strategy. February 2015. Available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf. Accessed: 04.11.2015.
31. U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearing on Nominations. 21.03.2012. Available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112shrg79797/html/CHRG-112shrg79797.htm>. Accessed: 04.11.2015.
32. U.S. Senate. Committee on Foreign Relations. Subcommittee on Europe. Hearing on Georgia: One Year After the August War. Testimony of Alexander Vershbow, Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs. 04.08.2009.
33. Ukraine Freedom Support Act of 2014. H.R. 5859. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5859/cosponsors>. Accessed: 04.11.2015.
34. Ukraine Freedom Support Act of 2014. S.2828. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2828>. Accessed: 04.11.2015.
35. United States – Georgia Charter on Strategic Partnership. 09.01.2009. Available at: <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/121029.htm>. Accessed: 04.11.2015.
36. U.S. Congress passes Russia sanctions, arms for Ukraine. AFP. 18.12.2014. Available at: <https://news.yahoo.com/us-congress-passes-russia-sanctions-arms-ukraine-054621335.html>. Accessed: 04.11.2015.
37. *Waal T. de.* Georgia After the Titans // The National Interest. 04.12.2013. Available at: <http://nationalinterest.org/commentary/georgia-after-the-titans-9489?page=2>. Accessed: 04.11.2015.

The Congress' Role in U.S. Policymaking Towards the Republic of Georgia

(USA ❖ *Canada Journal*, 2016, No 4, p. 57-73)

Received 16.11.2015

TROITSKIY Mikhail Alekseyevitch, *Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University). 76 Vernadskogo, Moscow 119454, Russian Federation (mikhailtroitskiy@gmail.com).*

*The Republic of Georgia attracts significant attention among the United States policymaking community in general and lawmakers, in particular. The U.S. Congress plays an active – if indirect – role in shaping the U.S. policy towards Georgia. The U.S. Congress members' interest in Georgia results mainly from their perception of this country as a beacon of democratic and market reforms and a target of pressure by a large neighbor – the Russian Federation. The Congress seeks to influence the U.S. approach to Georgia by adopting resolutions declaring U.S. support for Georgia and demanding more supportive action from the administration. The Hill also uses its “power of the purse” to earmark funds for various kinds of aid to Georgia. On the political track, over the last decade, the Congress has been asking the administration to speed up Georgia's integration into NATO and supply defensive military equipment to Tbilisi. However, a major factor limiting the imprint of the Congress on the U.S. – Georgia policy has been the absence of a powerful ethnic or commercial lobby in the United States that could pressure the U.S. government and the Congress in particular, into a more active engagement with Georgia. **Keywords:** United States, Congress, Senate, House of Representatives, Republican Party, Democratic Party, Georgia, lobbying, foreign policy, democratization, security, Obama, Cardin, McCain, Saakashvili, Ivanishvili.*

About the author:

TROITSKIY Mikhail Alekseyevich, *Candidate of Sciences (Politics), associate professor*