

УДК 327-329

КОНГРЕСС И ПОЛИТИКА США В ОТНОШЕНИИ АРМЕНИИ

© 2017 г.

М.А. Троицкий*

Статья поступила в редакцию 10.11.2016.

Интерес Соединённых Штатов к Армении в основном обусловлен влиянием армянского лобби на представителей законодательной власти США. Конгресс играет ключевую роль в формировании политики Вашингтона в отношении Армении. Под воздействием армянского лобби, Конгресс обеспечивает значительный объём финансовой помощи Армении и вынуждает Белый дом регулярно возвращаться к обсуждению проблемы признания геноцида армян в Османской империи. Под влиянием Конгресса американская администрация также реализует программы поддержки Нагорного Карабаха, вызывающие трения в отношениях Вашингтона с Баку и Анкарой. В целом армянское лобби, опирающееся на ограниченные по размерам частные пожертвования членов армянской диаспоры США, демонстрирует сплочённость и целеустремлённость, что делает его сильным игроком в американском политическом процессе – как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Вместе с тем, турецкое и азербайджанское лобби, пользующиеся серьёзной поддержкой со стороны "титовых" государств, эффективно противодействуют армянскому лоббизму в Вашингтоне. Во второй половине 2010-х годов по объективным причинам повестка дня политики США в отношении Армении остаётся ограниченной и не сравнимой по масштабу с деятельностью американской администрации на "конкурирующих" турецком и азербайджанском направлениях внешней политики США.

Ключевые слова: *деятельность армянского лобби в Конгрессе США, Республиканская партия, Демократическая партия, Армения, дискуссии по проблеме Нагорного Карабаха, внешняя политика, демократизация, безопасность*

Армения – одно из немногих государств, интерес Вашингтона к которым в основном обусловлен воздействием на американское правительство, включая Конгресс, влиятельных этнических лобби и групп интересов. Небогатая страна, Армения не создаёт для Соединённых Штатов серьёзной материальной мотивации к взаимодействию. По паритету покупательной способности ВВП Армении на душу населения в 2015 г. составлял, по данным Всемирного банка, около 8,4 тыс. долл. (19,6 тыс., 17,7 тыс. и 9,7 тыс. долл. у соседних Турции, Азербайджана и Грузии соответственно). В первой половине 2010-х годов обо-

* ТРОИЦКИЙ Михаил Алексеевич – кандидат политических наук, доцент МГИМО (У) МИД России; старший научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН), Российская Федерация, 119454, Москва, просп. Вернадского, д. 76; Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок 2/3 (mikhailtroitskiy@gmail.com)

рот торговли США с Арменией уступал обороту американско-грузинской торговли в 3–4 раза и обороту американско-азербайджанской торговли в 7–8 раз.

В отличие от богатого нефтью и газом Азербайджана, Армения не обладает значительными природными ресурсами, в разработке которых могли бы участвовать американские корпорации. В отличие от Грузии, территорию Армении не пронизывают важные транспортные коридоры и трубопроводы, поскольку турецко-армянская граница остаётся закрытой с 1993 г., а Азербайджан воспрепятствовал прохождению через Армению стратегически важных нефте- и газопроводов, соединяющих каспийские месторождения углеводородов с портами на средиземноморском побережье Турции [Дадаян Д., 2007, с. 41]. Кроме того, если в Грузии в результате "революции роз" 2003 г. произошла радикальная смена политической элиты на прозападную и готовую на быстрые, пусть и болезненные реформы, Армения не давала оснований надеяться на ускорение демократизации и рыночных реформ. Внешнеполитические предпочтения армянских элит оставались стабильными с 1991 г.: они были склонны ориентироваться на Россию как на гаранта безопасности Армении, развивая при этом отношения с невраждебными соседями – Ираном и Грузией, государствами Европейского Союза и США, а также блоком НАТО.

Несмотря на эти отличия Армении от соседей по Закавказскому региону и постсоветскому пространству в целом, именно в Ереване в мае 2004 г. было открыто новое здание посольства США – самое большое по площади помещений загранпредставительство США на момент открытия [Лащёнова Е., 2006, с. 100], а в середине 2010-х годов американский Конгресс ежегодно выделял от 50 до 80 млн. долл. в качестве финансовой помощи Армении, обычно увеличивая сумму по сравнению с запросом администрации. Белый дом сохранял некоторый интерес и был готов содействовать усилению сотрудничества между Арменией и Европейским Союзом, сознавая, что обеспечить подобное сотрудничество будет сложно ввиду тесных военно-политических и экономических связей между Арменией и Россией.

В таких условиях главным двигателем американско-армянских отношений стали армянские этнические лобби в США, воздействовавшие на законодательную ветвь власти. Как указывал аналитик Исследовательской службы Конгресса Дж. Никол, с 1991 г. "США поддерживали тесные отношения с Арменией, чтобы способствовать её демократизации и реагировать на озабоченности американских армян и других жителей США судьбой Армении"¹. По словам же американского дипломата Р. Миллза, произнесённым перед сенатским Комитетом по международным отношениям в сентябре 2014 г. во время слушаний по утверждению его кандидатуры на должность посла США в Армении, "цель нашей (американской. – М.Т.) политики в отношении Армении проста: свободная и процветающая Армения, живущая в мире со своими соседями. Для достижения этой цели нужна помощь Армении в укреплении её демократии и верховенства права; в либерализации её экономики; в увеличении оборота внешней торговли и привлечении зарубежных инвестиций; в

¹ Nichol J. *Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests*. Congressional Research Service Report for Congress. 02.04.2014, p.2. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33453.pdf> (accessed: 01.11.2016).

мирном разрешении нагорно-карабахского конфликта при поддержке Минской группы ОБСЕ; а также в примирении с соседней Турцией, требующем полного, честного и справедливого признания болезненных эпизодов истории"².

Армянская диаспора и институты армянского лобби в США

Армянское лобби в США опирается на силы и финансовые средства жителей Соединённых Штатов, симпатизирующих Армении и её роли в международных отношениях. В подавляющем большинстве это лобби состоит из членов этнической армянской диаспоры – лиц, идентифицирующих себя в качестве выходцев из Армении или их потомков. Эта диаспора стала формироваться в Северной Америке с конца XVII века, когда туда прибыли первые представители армянского этноса. В дальнейшем последовало несколько волн "армянской иммиграции", в основном вызванных преследованием армян в Османской империи (особенно в начале XX века), а также межэтническими конфликтами, сопровождавшими распад СССР, и появлением возможностей эмиграции из Армении в США, открывшихся в начале 1990-х годов [Bakalian A., 1993].

Этнические армяне в Соединённых Штатах составляют от 0,14% населения (447 580 человек, по результатам переписи 2010 г.) до 0,65% (более 2 млн. человек, по независимым оценкам, для которых самоидентификация респондента в качестве представителя "армянского этноса" не является принципиальной). Армянская диаспора в США – вторая по численности в мире за пределами Армении и сконцентрирована она в Калифорнии, Иллинойсе и Нью-Джерси. Половина этнических армян живёт в пяти избирательных округах по выборам в Конгресс. При этом армянская диаспора относительно слабо ассимилируется [Zarifian J., 2014, p. 505]. В 2009 г. дипломаты из посольства США в Ереване оценивали сообщество американских армян как "хорошо организованное и хорошо финансируемое"³.

Правительство Армении относительно мало напрямую участвует в лоббистской деятельности в Соединённых Штатах (возможно, это происходит из-за чувствительности темы лоббирования интересов Армении в США в контексте отношений Еревана с Москвой). Этим Армения отличается от Азербайджана или Грузии, власти которых представляют собой главных лоббистов интересов своих стран в США. Подобный "государственный" лоббизм реализуется в основном через распространение выгодной лоббистам информации среди американских политических элит и широкой общественности, а также через попытки усилить финансовую заинтересованность представителей американского политикоформирующего сообщества в тесных связях с лоббирующим государством. "Государственный" лоббизм не позволяет оказывать прямой нажим на

² Statement of Richard Mills, Ambassador-Designate to Armenia, Before the Senate Foreign Relations Committee. 17.09.2014, p.2. Available at: http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Mills_Testimony.pdf (accessed 01.11.2016).

³ U.S. Embassy in Armenia. Confidential Cable "Experience Engaging Diaspora Communities – Armenia", 17.11.2009. Available at: https://wikileaks.org/plusd/cables/09YEREVAN797_a.html (accessed 01.11.2016).

отдельных конгрессменов, зависящих от голосов этнической диаспоры в своих округах, поскольку иностранное финансирование избирательных кампаний в США запрещено. Однако "государственный" лоббизм в большей степени ориентирован на достижение конкретных политических целей (например, обеспечение согласия Конгресса и Белого дома на поставки оружия Азербайджану или Грузии), чем лоббизм этнических диаспор, зачастую более озабоченных абстрактной "исторической справедливостью", чем текущими проблемами экономики и безопасности "титulyного" государства.

Главные институты армянского лобби – это Армянский национальный комитет Америки (АНКА) (*Armenian National Committee of America – ANCA*) и Армянская ассамблея Америки (ААА) (*Armenian Assembly of America – AAA*). Эти организации имеют разную историю и структуру. Тем не менее в условиях конца 2010-х годов они фактически дополняют друг друга, а зачастую и объединяют усилия по достижению конкретных целей, касающихся политики США по отношению к Армении. Это осознает и правительство Армении, готовое к взаимодействию с обеими лоббистскими организациями.

АНКА был учреждён в 1941 г. в качестве преемника Американского комитета в поддержку независимости Армении – организации армянских националистов, связанных с Армянской революционной федерацией "Дашнакцутюн", которая боролась за независимость Армении в условиях распада Османской империи и в дальнейшем не признавала включения Армении в состав СССР. Данная позиция сближала АНКА с американским правительством, включая Конгресс, где ежегодно проводились слушания в рамках "недели покорённых народов", однако закрывала возможности для взаимодействия АНКА с властями советской Армении.

Альтернативой АНКА как лоббистской организации стала Армянская ассамблея Америки, образованная в 1972 г., когда состоятельные члены армянской диаспоры США, включая тех, кто был к тому моменту интегрирован в американскую интеллектуальную, деловую и политическую элиту, решили, с одной стороны, заняться лоббизмом на высоком политическом уровне с использованием значительных финансовых средств, а с другой – постараться установить контакт с армянами в СССР. За Ассамблеей закрепилась репутация группы, ориентированной на интересы не только Армении или армянской диаспоры США, но и Соединённых Штатов в целом. После распада СССР обе лоббистские организации установили связи с независимой Арменией, а Ассамблея открыла представительство в Ереване.

Сегодня Комитет и Ассамблея преследуют схожие цели, однако методы их работы несколько различаются. АНКА зарегистрирован как некоммерческая организация, имеющая право заниматься лоббизмом в качестве основного вида деятельности, в соответствии со статьей 501(c)4 Налогового кодекса США. АНКА напрямую лоббирует членов Конгресса и каждые два года публично выставляет "оценки" каждому из них по шкале от "А+" ("выдающийся успех") до "F" ("полный провал") в зависимости от позиций, занимаемых членами Конгресса по важным для американских армян вопросам [Zarifian J., 2014, p. 507]. Обладая 45 представительствами в 25 штатах, АНКА может организовывать давление на отдельных конгрессменов через их избирательные округа посред-

ством распространения петиций и иных форм мобилизации избирателей (не обязательно армянского происхождения) [Zarifian J., 2014, p. 508].

Ассамблея имеет статус "нелоббистской" некоммерческой организации (статья 501(с)3 Налогового кодекса), что обеспечивает ей благоприятный налоговый режим, но не позволяет, например, создавать "комитеты политического действия" – организации, имеющие право финансировать конкретные избирательные кампании. Ассамблея стремится прежде всего вовлечь американцев армянского происхождения в политический процесс внутри США. Задачи обеспечить официальное признание Вашингтоном массовых преследований и убийств армян в Османской империи в 1915 г. геноцидом и содействовать "углублению отношений США с Арменией и Нагорным Карабахом" находятся, соответственно, лишь на 4-м и 5-м местах в описании миссии Ассамблеи⁴.

В свою очередь, АНКА занимает более жёсткие позиции по этим и другим вопросам повестки дня армянского национализма. Армянский национальный комитет Америки выступает за "свободную, единую и независимую Армению", что, как указывают специалисты по армянскому национализму, означает стремление объединить "исконно армянские" земли, к которым националисты относят "западную Армению" (современный восток Турции), а также Джавахетию (входит в состав современной Грузии). Эти призывы к нарушению территориальной целостности союзника США по НАТО и важного партнёра Вашингтона в Закавказье не могут не вызывать раздражения в американском правительстве, затрудняя доступ АНКА к представителям исполнительной власти США [Zarifian J., 2014, p. 507].

В работе по многим другим направлениям АНКА и ААА удачно дополняют друг друга. Иногда эти две организации даже вступают в конкуренцию, что вполне отвечает интересам как армянской диаспоры в США, так и самой Армении.

Крупным успехом обеих лоббистских групп стала организация в Конгрессе в 1995 г. "армянского кокуса" – группы конгрессменов, заинтересованных в формировании подходов Конгресса и США в целом к отношениям с Арменией, или в том, чтобы их имена фигурировали в списке "друзей Армении", в качестве которых воспринимаются члены кокуса. Последний мотив может иметь значение для конгрессменов, участвующих во влиятельных "азербайджанском" или "турецком" кокусах, но желающих избежать напряженности в отношениях с лоббистами Армении. До формирования кокуса на протяжении нескольких десятилетий одним из наиболее влиятельных проводников интересов Армении в Конгрессе был сенатор от штата Канзас (1969–1996) и кандидат от Республиканской партии на президентских выборах 1996 г. Боб Доул.

"Армянский кокус" – один из наиболее многочисленных в Палате представителей (сенаторы могут участвовать в нем неформально). На пике (в начале 2000-х годов) он насчитывал более 150 участников, к середине 2010-х количество его членов стабилизировалось на уровне около 90. На момент ухода из Конгресса на должность государственного секретаря в "армянском кокусе" со-

⁴ Vision and Mission // Armenian Assembly of America Available at: <http://www.aaainc.org/index.php?id=86> (accessed: 01.11.2016).

стоял председатель сенатского комитета по международным отношениям Джон Керри. В основном в кокусе участвуют конгрессмены, в чьих избирательных округах голоса членов армянской диаспоры имеют решающее значение или заметный вес. Присутствуют в кокусе и конгрессмены-активисты, известные своей проармянской позицией и получающие поэтому пожертвования на избирательную кампанию от организаций армянского лобби или частных лиц [Zarifian J., 2014, p. 508].

Направления и результаты деятельности армянского лобби

Главными стратегическими вопросами для армянского лобби традиционно считаются признание актом геноцида массовых убийств и преследований этнических армян в Османской империи в 1915 г.; финансовая помощь Армении и Нагорному Карабаху со стороны США; поддержка Армении в её конфликте с Турцией и Азербайджаном, а также армянской позиции по урегулированию конфликта вокруг Нагорного Карабаха. Из перечисленных сюжетов только последний ориентирован на решение проблем экономического развития Армении, для чего необходимо деблокирование этой страны двумя её наиболее экономически развитыми соседями. Для подобного перелома, однако, потребовалось бы урегулирование нагорно-карабахского конфликта на условиях, которые почти наверняка были бы восприняты армянскими диаспорами и лоббистами в США как неприемлемые. В этом заключается известное противоречие между различными целями армянского лобби в США, что может указывать на отсутствие у этого лобби стратегии, направленной на обеспечение устойчивого социально-экономического развития постсоветской Армении. Наблюдатели, однако, отмечали, что после 1991 г. вопрос признания геноцида армян зачастую отходил на второй план в качестве задачи армянского лобби по сравнению с предоставлением Армении финансовой помощи, признанием Нагорного Карабаха Соединёнными Штатами в качестве независимого государства и попытками "наказать" Азербайджан "руками США" [Zarifian J., 2014, p. 509].

Усилия по обеспечению официального признания Соединёнными Штатами событий весны 1915 г. геноцидом армян в Османской империи предпринимались армянским лобби на протяжении десятилетий. Важность подобного признания для армянского лобби, очевидно, обусловлена происхождением большинства членов диаспоры от армян, укрывшихся в США от преследований в Османской империи в 1915–1923 годах⁵. До сих пор усилия армянского лобби на этом направлении наталкивались на жёсткое сопротивление турецкого лобби, а также исполнительной власти США. Важной задачей Белого дома после

⁵ Галстян А. Армянское лобби в США. Формирование и основные направления деятельности (1915-2014). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Томский государственный университет, 2015. Available at: http://vital.lib.tsu.ru/vital/access/manager/Repository/vtls:000514506?f1=sm_subject%3A%2220+век%22&f0=sm_subject%3A%22диссертации%22&f2=sm_subject%3A%2219+век+конец%22 (accessed: 01.11.2016).

Второй мировой войны было поддержание союза с Турцией в рамках НАТО и общей лояльности Анкары целям американской внешней политики.

Вероятно, главным успехом армянского лобби в борьбе за официальное признание геноцида стала совместная резолюция Сената и Палаты представителей № 148, принятая 8 апреля 1975 г. События 60-летней давности не назывались в ней "геноцидом", однако 24 апреля – дата, отмечаемая армянами в качестве "Дня памяти жертв геноцида" – объявлялась в США "Национальным днём памяти преступлений против человечности" (*National Day of Remembrance of Man's Inhumanity to Man*). Президенту США предлагалось официально "объявить этот день днём памяти всех жертв геноцида, в особенности этнических армян". Тем не менее Дж. Форд и его преемники на посту президента США отказывались поддерживать законопроекты даже с подобными косвенными формулировками.

В 2000-е и 2010-е годы инициативные группы конгрессменов регулярно, обычно в первые недели весны, выдвигали проекты резолюций о признании массовых убийств армян в Османской империи весной 1915 г. актом геноцида. Инициаторы в основном представляют избирательные округа с существенным присутствием армянской диаспоры. Проекты резолюций иногда одобряются комитетом по международным делам Палаты представителей, однако на голосование Палаты представителей в целом не выносятся. С предупреждениями относительно серьёзных негативных последствий подобной резолюции для политических и деловых отношений с Турцией выступают представители как администрации, так и бизнеса – в особенности военно-промышленного комплекса.

Армянское лобби возлагало серьёзные надежды на администрации Дж. Буша-мл. и Б. Обамы, однако в обоих случаях надежды не оправдались. В ходе предвыборной кампании в 2000 г. кандидат в президенты Дж. Буш-мл. выступил с обещанием признать геноцид армян, однако, заняв Белый дом, отказался его выполнить. На президентских выборах 2004 г. АНКА и ААА не поддержали кандидатуру Дж. Буша-мл., что после его победы привело к существенному ограничению пространства для маневра армянского лобби в Вашингтоне, а развитие американо-армянских отношений, по мнению наблюдателей, замедлилось [Дадаян Д., 2007, с. 55].

Будучи сенатором, Барак Обама выступил с официальным признанием геноцида армян, что не мешало администрации президента Обамы тормозить прохождение соответствующих резолюций через Конгресс. Это привело к отказу АНКА от поддержки кандидатуры Б. Обамы на президентских выборах 2012 года.

В марте 2010 г. проект декларативной (не обязательной к исполнению администрацией) резолюции о признании геноцида армян был одобрен комитетом по международным делам Палаты представителей, что стало первым крупным успехом армянского лобби за много лет на данном направлении. Государственный секретарь Х. Клинтон, однако, заявила, что администрация Обамы выступает против признания геноцида и "приложит все усилия к тому,

чтобы проект резолюции не был бы вынесен на голосование полным составом Палаты представителей"⁶. Эта цель была администрацией достигнута.

В апреле 2014 г. аналогичная резолюция прошла голосование в сенатском комитете по международным отношениям. Ряд сенаторов выступили с публичными заявлениями в поддержку этой резолюции. Тем не менее проект резолюции не ставился на голосование на пленарном заседании Сената.

Следующая попытка была предпринята в марте 2015 г., когда четыре конгрессмена – два демократа и два республиканца – накануне столетия массового убийства армян в Турции внесли проект резолюции "Правда и справедливость для Армении". В проекте администрацию США призывали обеспечить признание Турцией "факта и сохраняющихся последствий" геноцида армян и построить на этой основе "равноправные, конструктивные и долгосрочные турецко-армянские отношения"⁷. Почти одновременно на обсуждение комитета Сената по международным отношениям был вынесён проект резолюции "О столетии событий геноцида армян", в котором перечислялись прежние усилия Конгресса по признанию геноцида и указывалось, что 12 апреля 2015 г. глава Римско-католической церкви Франциск назвал события весны 1915 г. в Османской империи "первым геноцидом XX века". Этот проект, правда, даже не получил одобрения комитета⁸. Членами Конгресса предлагались также проекты резолюций, требовавшие от администрации в явном виде включить требование признания геноцида армян Турцией в повестку дня американо-турецких отношений. Подобные проекты, однако, не получали поддержки профильных комитетов палат Конгресса.

В 2012–2014 гг. армянскому лобби удалось добиться принятия резолюций, призывающих администрацию США признать геноцид армян, законодательными собраниями (парламентами) ряда штатов: Род-Айленда, Массачусетса, Луизианы, Мэна и Калифорнии. Тем не менее Белый дом и его союзники среди членов Конгресса продолжали блокировать принятие палатами Конгресса резолюции о признании геноцида. Накануне годовщины трагических событий 1915 г. президент США традиционно выступал со словами скорби по поводу "насильственного изгнания и убийства полутора миллионов армян в последние годы существования Османской империи" и характеризовал эти события в качестве "одной из величайших трагедий в истории человечества", избегая при этом употребления термина "геноцид" [Дадаян Д., 2007, с. 42]. Президент Б. Обама в своих обращениях по случаю памятной даты 24 апреля обычно использовал армянский термин "великое преступление" [Zarifian J., 2014, p. 509].

Взаимодействие между армянским лобби и Конгрессом играет ключевую роль в обеспечении значительных объёмов финансовой помощи, выделяемой Армении американскими законодателями. На протяжении 1990-х годов этому

⁶ Official: Armenian genocide resolution unlikely to get full House vote // CNN.com. 03.06.2010. Available at: <http://edition.cnn.com/2010/POLITICS/03/06/us.turkey.genocide.debate/> (accessed: 01.11.2016).

⁷ Flanigan J. Here's Why the US Won't Recognize the Armenian Genocide // DefenseOne, 10.04.2015. Available at: <http://www.defenseone.com/politics/2015/04/heres-why-us-wont-recognize-armenian-genocide/109864/> (accessed 01.11.2016).

⁸ S.Res.140 – 114th Congress (2015-2016). Available at: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-resolution/140> (accessed 01.11.2016).

же лобби удавалось ограничивать финансовую помощь США Азербайджану. Всего с момента признания независимости Армении Соединёнными Штатами в декабре 1991 г. по 2016 г. Конгресс выделил на финансирование различных программ, связанных с Арменией, около 2 млрд. долларов. По размеру американской помощи на душу населения Армения традиционно занимала первое место среди бывших советских республик.

При утверждении бюджета на очередной финансовый год Конгресс обычно увеличивал на 20–30% объём помощи Армении по сравнению с запросом администрации [Zarifian J., 2014, p. 511]. Важным достижением армянского лобби наблюдатели также называют ежегодное выделение Конгрессом финансирования Нагорному Карабаху, который признаётся Вашингтоном частью Азербайджана. С 1998 фин. г. Конгресс выделял Карабаху по отдельной статье от 5 до 10 млн. долл. в год на восстановление разрушенного в ходе войны жилья, ремонт больниц и обучение медицинского персонала, восстановление систем водоснабжения, микрокредитование фермеров и устранение противопехотных мин. Очевидно, из соображений политической осмотрительности, администрация США расходовала не все выделявшиеся Конгрессом Карабаху средства, а лишь около 2 млн. долл. ежегодно.

Армения участвовала в пятилетней (2006–2011 гг.) программе по преодолению бедности, финансировавшейся правительством США через программу "Вызовы тысячелетия" (*Millenium Challenge Corporation*), учреждённую Конгрессом в январе 2004 г. для борьбы с бедностью в странах, подававших надежду на демократизацию и эффективные рыночные реформы. Всего было отобрано 16 стран – получателей помощи. Среди государств СНГ финансирование по этой программе предоставлялось только Армении и Грузии [Лащёнова Е., 2006, с. 101]. Общий объём помощи, оказанной Армении по линии "Вызовов тысячелетия", составил 177 млн. долл. вместо запланированных 236 млн., поскольку совет директоров программы в июне 2009 г. высказался против выделения Еревану транша в размере около 59 млн. долл. на дорожное строительство ввиду озабоченности администрации свёртыванием процессов демократизации в Армении⁹.

Первым и, возможно, основным успехом армянского лобби в постсоветский период стало включение Конгрессом в "Акт о поддержке свободы" (*Freedom Support Act*), принятый в октябре 1992 г. и направленный на оказание поддержки постсоветским государствам, статьи 907. Этой статьей администрации запрещалось предоставлять любую помощь Азербайджану, за исключением совместных проектов в сфере нераспространения и контроля над вооружениями, до тех пор пока президент США не гарантирует Конгрессу, что Азербайджан предпринял "явные шаги по снятию блокады и воздержанию от иного наступательного использования силы против Армении и Нагорного Карабаха"¹⁰. На протяжении 1990-х годов администрация Клинтона, действуя крайне осторожно ввиду силы армянского лобби, 3 раза добивалась смягчения огра-

⁹ Nichol J. Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests. Congressional Research Service Report for Congress. 02.04.2014, p.42-43. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33453.pdf> (accessed: 01.11.2016).

¹⁰ Ibidem., p. 3.

ничений – в 1996, 1998 и 1999 фин. гг. Конгресс разрешал предоставлять Азербайджану помощь гуманитарного характера, оказывать поддержку демократизации и улучшению бизнес-климата. Только в 2002 фин. г. администрации Дж. Буша-мл. удалось убедить Конгресс фактически отменить статью 907, наделив президента правом приостанавливать её действие без дополнительных условий. Белый дом указал на активное участие Азербайджана в "глобальной войне с террором", развернутой после 11 сентября 2001 г., и не встретил сопротивления своему предложению со стороны Конгресса [Zarifian J., 2014, p. 511]. С 2002 г. американские президенты ежегодно приостанавливали своим решением действие статьи 907 "Акта о поддержке свободы".

Несмотря на быстрое развитие отношений США с Азербайджаном (в том числе по линии Конгресса) с 2000-х годов, члены Конгресса охотно шли на контакт с руководством Нагорного Карабаха. Как сами конгрессмены, так и сотрудники их аппаратов посещали Нагорный Карабах и принимали его официальных представителей в Вашингтоне. Помимо влияния армянского лобби, подобные контакты объяснялись успешным международным позиционированием Нагорного Карабаха в качестве квазигосударственного образования, в котором соблюдались демократические нормы выборности власти и наличия реальной политической оппозиции, обеспечивались основные права и свободы, включая свободу слова. Конгрессмены, посещавшие Нагорный Карабах, и их единомышленники неоднократно обращались к президенту США с предложениями наладить официальное межгосударственное сотрудничество между Вашингтоном и Степанакертом [Дадаян Д., 2007, с. 51]. Тем не менее армянским и карабахским лоббистам не удалось склонить на свою сторону Государственный департамент США, который традиционно придерживался сбалансированного подхода в контексте посреднических усилий Минской группы ОБСЕ по урегулированию карабахского конфликта [Zarifian J., 2014, p. 511].

В сотрудничестве с греческим лобби армянским лоббистам удалось в 2010-е годы нанести несколько чувствительных уколов турецким интересам. В начале 2012 г. Палата представителей приняла резолюцию № 306, в которой содержалось требование к Турции вернуть христианам (прежде всего – армянам в восточной Турции) ранее принадлежавшее им церковное имущество. В апреле 2012 г. состоялась передача одной из христианских церквей турецкого города Диярбакыра Армянской апостольской церкви в присутствии ряда конгрессменов, инициировавших резолюцию № 306¹¹. В 2011 г. армянскому лобби, действовавшему в сотрудничестве с греческим лобби, удалось убедить членов Конгресса заблокировать продажу Турции партии вооружений. В 2013 г. таким же образом была заблокирована безвозмездная передача Турции двух американских военных кораблей¹².

¹¹ Галстян А. Армянское лобби в США. Формирование и основные направления деятельности (1915-2014). Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Томский государственный университет, 2015. Available at: http://vital.lib.tsu.ru/vital/access/manager/Repository/vtls:000514506?f1=sm_subject%3A%2220+век%22&f0=sm_subject%3A%22диссертации%22&f2=sm_subject%3A%2219+век+конец%22, (accessed: 01.11.2016).

¹² ANCA: No Free U.S. Frigates for Turkey // Armenian Weekly, 07.01.2013. Available at: <https://anca.org/press-release/no-free-u-s-frigates-for-turkey-8/> (accessed: 01.11.2016).

В постсоветский период администрация США прилагала усилия к "расширению спектра внешнеполитических возможностей" Армении. Под этим термином понималось снижение зависимости Армении от России как фактического гаранта безопасности и ключевого экономического партнёра. Вашингтон приветствовал участие Армении в программе "Восточное партнёрство" Европейского Союза и поддерживал план подписания ЕС и Арменией соглашения об ассоциации. Вскоре после объявления в сентябре 2013 г. об отказе Еревана от этого соглашения и готовности Армении вступить в Евразийский экономический союз конгрессмен Элиот Энгел (демократ, избранный в городе Нью-Йорке) направил государственному секретарю Дж. Керри письмо, в котором выражалась озабоченность "попытками России воспрепятствовать укреплению отношений Армении и других постсоветских государств с Евросоюзом".

В закон о бюджете на 2014 фин. г. Конгресс включил требование к администрации потратить финансовую помощь, выделявшуюся Армении (в числе других постсоветских государств), на "снижение её уязвимости для внешнего давления, направленного на её отказ от заключения соглашения об ассоциации с Европейским Союзом", а также на "поддержку программ по содействию демократии и верховенству закона" в Армении¹³.

Американский дипломат Р. Миллз, проходивший процедуру назначения послом США в Армении, сообщил сенатскому комитету по международным отношениям в сентябре 2014 г., что администрация была "разочарована [...] совместным с Россией голосованием Армении в Генеральной Ассамблее ООН против резолюции о поддержке суверенитета Украины, что противопоставило Армению подавляющему большинству членов международного сообщества". Тем не менее, по словам будущего посла, "правительство США сохранило приверженность тесным двусторонним отношениям с Арменией". Решение же Еревана вступить в Евразийский экономический союз, прекратив переговоры с ЕС о создании с ним глубокой и всеобъемлющей зоны свободной торговли "только подчеркнуло актуальность нашей (американской. – *М.Т.*) цели ослабления изоляции Армении в регионе и поддержки её независимости в сфере экономики и безопасности"¹⁴.

Даже в сотрудничестве с Конгрессом на протяжении четверти века с 1991 г. администрации США не удавалось вынудить Турцию разблокировать границу с Арменией, что могло бы привести к существенному улучшению экономического положения Армении, уменьшению угроз её безопасности и, возможно, усилило бы позиции политических сил, критически настроенных в отношении альянса между Ереваном и Москвой. АНКА, другие армянские лоббисты и их союзники в Конгрессе также не смогли в конце 1990-х начале 2000-х годов убедить консорциумы нефтегазовых компаний, строивших трубопроводы для поставок углеводородов с азербайджанских месторождений, про-

¹³ *Nichol J. Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests. Congressional Research Service Report for Congress. 02.04.2014, p. 61. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33453.pdf> (accessed: 01.11.2016).*

¹⁴ *Statement of Richard Mills, Ambassador-Designate to Armenia, Before the Senate Foreign Relations Committee. 17.09.2014, p. 2-3. Available at: http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Mills_Testimony.pdf (accessed: 01.11.2016).*

ложить эти трубопроводы через территорию Армении [Zarifian J., 2014, p. 510]. Нефтепровод "Баку – Тбилиси – Джейхан" и газопровод "Баку – Тбилиси – Эрзрум" прошли из Азербайджана в Турцию через территорию Грузии, что привело к увеличению их протяженности. Тем не менее маршрут через Армению, несомненно, был маловероятен, учитывая степень вражды между Азербайджаном и Арменией на фоне конфликта вокруг Нагорного Карабаха.

Во второй половине 2010-х годов члены Конгресса продолжают регулярно посещать Армению – чаще всего в ходе поездок по закавказскому региону – и обсуждать вопросы взаимодействия между Арменией и НАТО, а также участие армянских вооружённых сил в миротворческих операциях ООН. Например, на встрече с конгрессменом Стивом Чэботом (республиканцем от штата Огайо) в августе 2016 г. министр обороны Армении Сейран Оганян "положительно охарактеризовал уровень сотрудничества Армении и США в оборонной сфере". На этой встрече обсуждались также вопросы региональной безопасности и процесс урегулирования нагорно-карабахского конфликта¹⁵.

Демократия в Армении: позиция Конгресса

Представители Конгресса занимали осторожную позицию по вопросам демократии в Армении, избегая критики в адрес армянских властей. Это было вызвано в том числе нежеланием армянских лоббистов в США педалировать тему политической конкуренции и отношений действующих властей Армении с политической оппозицией. Кроме того, наблюдатели Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в целом положительно характеризовали избирательные кампании и голосование на парламентских и президентских выборах мая 2012 г. и февраля 2013 г., соответственно. Например, в отчёте ОБСЕ о президентских выборах было указано, что они "в целом были проведены хорошо, а основные свободы [избирателей] в достаточной степени уважались"¹⁶. Несмотря на некоторую критику, присутствовавшую в отчётах наблюдателей ОБСЕ, их оценки не давали оснований усомниться в легитимности выборов.

Подобные оценки позволяли Конгрессу взаимодействовать с армянскими законодателями без риска для репутации членов Конгресса. В случае, например, Азербайджана, выборы в парламент которого подвергались гораздо более жёсткой критике со стороны ОБСЕ и ряда других международных институтов, американские конгрессмены и сенаторы контактировали со своими азербайджанскими коллегами в основном через Комиссию по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинкскую комиссию) – правительственный орган США, созданный для воплощения в жизнь принципов Заключительного акта СБСЕ 1975 года. Ключевым положением Акта, выполнение которого постсоветскими государствами требует, по мнению американской администрации,

¹⁵ US Congress member visits Armenia MOD // News.Am. 15.08.2016. Available at: <http://news.am/eng/news/341929.html> (accessed: 01.11.2016).

¹⁶ *Nichol J.* Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests. Congressional Research Service Report for Congress. 02.04.2014, p. 36. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33453.pdf> (accessed: 01.11.2016).

дополнительного нажима извне, является соблюдение странами – участницами ОБСЕ прав и основных свобод человека [Троицкий М., 2015]. Взаимодействие же американских законодателей с армянскими коллегами на протяжении последних лет происходило в различных форматах и не сводилось к визитам в Армению делегаций членов Конгресса по эгидой Хельсинкской комиссии США.

В 2005 г. Палата представителей учредила "Партнёрство ради демократии" (*House Democracy Partnership – HDP*) – двухпартийную комиссию, состоящую из 20 конгрессменов, основной целью которой была объявлена поддержка формирования и развития независимых демократических законодательных органов власти в других странах. Посредством программ обмена и обучения парламентариев и сотрудников парламентского аппарата члены "Партнёрства ради демократии" намереваются содействовать усилению ключевых направлений работы "подшефных" парламентов, включая надзор за деятельностью исполнительной власти, бюджетный анализ, исследования и экспертизу и т.д.

За первые несколько лет работы "Партнёрства ради демократии" делегации конгрессменов дважды посетили Армению. В феврале 2012 г. делегация Конгресса была принята президентом Армении Сержем Саргсяном. В ходе встречи конгрессмены подчеркнули, что прозрачные и честные выборы в Армении имеют важное значение для поддержания позитивной динамики в отношениях между Вашингтоном и Ереваном¹⁷. После 2012 г., однако, Армения выпала из официального списка приоритетных государств для программы "Партнёрство ради демократии" – из постсоветских республик в списке по состоянию на 2016 г. оставались только Грузия и Киргизия¹⁸.

Оценки эффективности армянского лоббизма

По мнению специалистов по этническому лоббизму, наблюдатели склонны как преувеличивать, так и недооценивать влияние армянского лобби на внешнюю политику США. С одной стороны, несмотря на явные успехи, по ряду ключевых вопросов (признание Турцией геноцида армян в Османской империи, статус Нагорного Карабаха, маршруты трубопроводов в регионе, интеграция Армении в торгово-экономические отношения в Закавказье и на Ближнем и Среднем Востоке) достижения армянского лобби остаются весьма скромными. Институционально армянское лобби разделено на две организации, в равной степени дополняющие и конкурирующие друг с другом. Финансовые ресурсы армянского лобби ограничены добровольными пожертвованиями со стороны членов диаспоры. Наконец, армянским лоббистам противостоят могущественные турецкое и азербайджанское лобби, в полной мере опирающиеся на поддержку соответствующих правительств в области финансирования, стратегического планирования и организации лоббистской деятельности в США. С бурным ростом турецкой и азербайджанской экономик в конце

¹⁷ US Congressmen Visit Armenia // US Embassy to Armenia News. 20.02.2012. Available at: <https://armenia.usembassy.gov/news022012.html> (accessed: 01.11.2016).

¹⁸ House Democracy Partnership – At a Glance. Available at: http://hdac.house.gov/commission_glance.shtml (accessed: 01.11.2016).

1990-х – 2000-х годов произошло резкое увеличение объёма средств, выделяемых Турцией и Азербайджаном на лоббирование интересов Анкары и Баку в Вашингтоне. Наличие "межправительственного фактора" в деятельности турецкого и азербайджанского лобби даёт последним широкие возможности взаимодействия напрямую с исполнительной властью в США, включая советников президента в аппарате Белого дома [Троицкий М., 2015]. Этим конкуренты разительно отличаются от армянского лобби, возможности доступа которого к высокопоставленным чиновникам американской администрации серьёзно ограничены – прежде всего ввиду радикализма и противоречивости вопросов, которые армянское лобби хотело бы поставить перед руководством США. Таким образом, нет оснований считать адекватным реальности представление об огромной диспропорции между относительно небольшим размером армянской диаспоры и её "легендарным" влиянием на внешнюю политику [Zarifian J., 2014, p. 503].

С другой стороны, ошибкой было бы и недооценивать влияние армянского лобби. Диаспора, на которую оно опирается, – одна из самых сплочённых этнических групп в США, внутри которой имеется практически полный консенсус относительно ключевых вопросов, по которым должно происходить лоббирование органов власти. По мнению французского специалиста по армянскому лоббизму Ж. Зарифяна, "относительно немногочисленное в масштабах всего государства, сообщество этнических армян заставляет считаться с собой политических лидеров во многих штатах и округах по выборам членов Конгресса США. Более того, благодаря специфике американской избирательной системы, интеграция армянской диаспоры в социально-экономические сети в некоторых районах страны заставляет многих в Вашингтоне учитывать мнение армянского лобби... Это лобби ознакомило политических лидеров США с Арменией и её проблемами, сформировав представление об этих проблемах в Вашингтоне как об 'особенных'. Благодаря усилиям армянского лобби, политики всегда подходят к проблемам Армении с осторожностью" [Zarifian J., 2014, p. 511].

* * *

Конгресс играет ключевую роль в формировании политики США в отношении Армении. Это связано в первую очередь с трудностями доступа армянского лобби к представителям исполнительной власти США. Кроме того, в условиях прочного военно-политического и торгово-экономического альянса Армении с Россией, укрепившегося после 2013 г., Белый дом не видит прямых возможностей для реализации приоритетных целей политики США в отношении Армении – демократизации, рыночных реформ и сближения Армении с ЕС и НАТО. В такой ситуации именно Конгресс, находящийся под воздействием армянского лобби, обеспечивает значительный объём финансовой помощи Армении со стороны США и вынуждает Белый дом ежегодно возвращаться к обсуждению проблемы признания геноцида армян в Османской империи. Под влиянием Конгресса американская администрация также реализует программы поддержки Нагорного Карабаха, вызывающие трения в отношениях Вашингтона с Баку и Анкарой.

Турецкие и азербайджанские лобби, опирающиеся на серьёзную поддержку "титовых" государств, активно и достаточно эффективно противодейст-

вуют армянскому лоббизму в Вашингтоне. В целом, во второй половине 2010-х годов по объективным причинам повестка дня политики США в отношении Армении остаётся ограниченной и не сравнимой по масштабу с деятельностью американской администрации на турецком и азербайджанском направлениях внешней политики США.

Список литературы

Дадаян Д.С., 2007. *Отношения США и Армении* // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. № 11, с. 39–56.

Лащёнова Е.А., 2006. *Армения на "шахматной доске" США* // Мировая экономика и международные отношения. № 12, с. 99–103.

Троицкий М.А., 2015. *Конгресс и политика США в отношении Азербайджана в середине 2010-х годов* // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. № 3, с. 63–73.

Троицкий М.А., 2016. *Конгресс и политика США в отношении Грузии* // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. № 4, с. 57–73.

References

Bakalian A., 1993. *Armenian-Americans: From Being to Feeling Armenian*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1993

King D., Pomper M., 2004. *Congress and the Contingent Influence of Diaspora Lobbies: U.S. Foreign Policy toward Armenia* // Journal of Armenian Studies, 8 (1), 2004.

Zarifian J., 2014. *The Armenian-American Lobby and Its Impact on U.S. Foreign Policy* // Society. 51 (5), October 2014, pp. 503-512.

Dadayan D.S., 2007. Otnosheniya SShA i Armenii [Dadayan D.S., 2007. U.S. Armenian Relations // USA ❖ Canada Journal. No.11, p. 39-56]

Lashchyenova Ye.A., 2015. *Armeniya na shakhmatnoy doske SShA*. [Lashchyenova Ye.A., 2015. *Armenia on the U.S. Chessboard* // World Economy and International Relations, No 12, p. 88-103].

Troitsky M.A., 2015. Kongress i politiks SShA v otnoshenii Azerbaydjana v seredine 2010 godov. [Troitsky M.A., 2015. U.S. Congress and American Policy Towards Azerbaydjan // USA ❖ Canada Journal, No. 3, p. 63-73].

Troitsky M.A., 2016. Kongress i politika SShA v otnoshenii Gruzii. [Troitsky M.A., 2016. U.S. Congress and American Policy Towards Georgia // USA ❖ Canada Journal, No. 3, p. 63-73].

On the Capitol Hill

U.S. Congress and American Policy Towards Armenia

(USA ❖ Canada Journal, 2017, No. 4, p. 90-105)

Received: 10.11.2016.

TROITSKIY Mikhail Alekseyevich, Institute for the U.S. and Canadian Studies of the Russian Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation (mikhailtroitskiy@gmail.com).

Over the last several decades, Armenian lobby has been the key driving force behind U.S. policy towards Armenia. This lobby has been interacting mainly with members of U.S. Congress who, in their turn, played a crucial role in providing substantial amounts of U.S. financial aid to Armenia and in ensuring that aid is also made available to Nagorny Karabakh – a non-recognized secessionist region of Azerbaijan. Under Congressional influence, the U.S. administration has regularly to review its position on recognizing the mass killing and prosecution of ethnic Armenians in the Ottoman Empire as acts of genocide. Overall, although the Armenian lobby in the U.S. largely relies on private donations by members of the Armenian diaspora, this lobby is cohesive and goal-oriented which makes it a formidable player in the U.S. federal and state-level politics. Armenian lobby is being effectively opposed by the Turkish and Azerbaijani lobbies that draw on large-scale support from the governments of Turkey and Azerbaijan. Overall, as of late 2010s, the U.S. agenda in relations with Armenia remains limited; it is much smaller in scope compared to the agenda of U.S. policy vis-à-vis Armenia's regional rivals – Turkey and Azerbaijan.

Keywords: United States, Congress, Senate, House of Representatives, Republican Party, Democratic Party, Georgia, lobbying, foreign policy, democracy, security.

About the author:

TROITSKIY Mikhail Alekseyevich, Candidate of Science (Political), an associate professor at the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University).