



Политические и институциональные подходы к продвижению международной религиозной свободы в системе внешней политики США в 1998–2020 гг.

В.А. Щипков

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Цель статьи — выявить вектор и принципы формирования институциональной и политической инфраструктуры США с 1998 по 2020 гг., возникшей для воплощения концепции международной религиозной свободы. Представленный анализ исходит из того, что эта концепция стала востребованной после окончания холодной войны, в 1990-х гг., когда старая риторика Запада в защиту религии от социалистическо-атеистических идей потеряла актуальность из-за политических (распад восточного блока) и культурных (рост значимости религии в жизни многих незападных стран мира) причин. Представленное исследование, опираясь на хронологический принцип и методы реконструкции и моделирования, излагает историю возникновения и развития в США инфраструктуры, которая укрепляла внешнюю политику США по продвижению международной религиозной свободы и состояла из правовых актов, административных подразделений, общественно-политических организаций, научно-исследовательских центров, экспертных площадок, межведомственных координационных форматов, правозащитных проектов, фондов и грантовых программ, наконец, новых международных организаций. В статье реконструкция этого процесса разделена на два этапа, связанных с принятием в США двух определяющих это направление правовых документов: Закона о международной религиозной свободе в 1998 г. и поправок к нему, носящих имя Фрэнка Вульфа, — в 2016 г. В исследовании сделан вывод, что за последние 20 лет религиозное направление окончательно выделилось в самостоятельную и единую сферу внешней политики США, хотя развивалось непоследовательно и неоднократно корректировалось. Теоретической базой этого направления стала концепция международной религиозной свободы, а практической — разветвлённая общественно-политическая инфраструктура, замкнутая на центры принятия решений в США. Концепция международной религиозной свободы утверждает, что более 80% населения Земли испытывают притеснения по религиозному признаку. Она легитимирует повсеместную поддержку религиозных меньшинств в противовес религиозному большинству, что открывает дорогу США для выстра-

УДК 322, 261.7

Поступила в редакцию: 06.10.2021

Принята к публикации: 11.09.2022

ивания устойчивых связей с религиозными общинами и их лидерами по всему миру и позволяет влиять через них на политические процессы в разных регионах. В последнее время США активизировали интеграцию этого направления в международные институты, одним из итогов чего стало учреждение Альянса по международной религиозной свободе.

Ключевые слова: международная религиозная свобода, религиозный фактор во внешней политике США

Рост значимости религиозного фактора в политической науке и практике

Религиозные процессы всегда представляли предметный интерес для политических наук, особенно в XX в., когда религия стала системно оцениваться как важный политический фактор на разных уровнях — от устройства государственных и геополитических систем до конкретных политтехнологических практик (выборные технологии, правозащитная деятельность, информационное противостояние и другие). Эта тенденция прослеживается в том числе на примере религиозных процессов в России XX в. В других регионах мира они проходили по иным траекториям, не всегда столь драматичным, как в России. При этом есть у них и общая черта — более активное присутствие религиозной тематики в общественно-политической жизни и более тесное её переплетение с международными отношениями и глобальными процессами в целом. Именно это обстоятельство привело исследователей в конце XX в. к мысли, что классическая теория секуляризации, объявлявшая постепенное угасание религии неминуемым следствием модернизации, неточна или даже неверна (Berger 1999): в 1980–1990 гг. стали активно разрабатываться модели, объяснявшие, как и почему религия «возвращается» в политический мир после периода уверенности учёных в необратимости секуляризации (Casanova 1994; Milbank 2006). Символическим и переломным моментом, после которого религиозная тематика в очередной раз укрепилась в современных политических науках, стал террористический акт в США 11 сентября 2001 г. (Хабермас 2002: 117, 144).

Однако научные дискуссии, спровоцированные этим происшествием, лишь обнажили и без того наметившуюся в конце 1990-х гг. тенденцию более активного вовлечения религиозных тем в мировую политическую информационную повестку. До сих пор нет однозначного ответа на вопрос о причинах этого процесса: или мир во второй половине XX в., действительно, начал становиться «неистово религиозным», как однажды сказал П. Бергер (Berger 1999), или религиозность осталась на прежнем уровне, но произошли изменения в самой политической сфере, что привело к более активному вовлечению религии в политику. Независимо от выбранного ответа на этот вопрос, исследователи сходятся во мнении, что в настоящее время значимость религиозного фактора в

международной политике является высокой¹ (Turner 2010: 649, 667; Beaumont et al. 2019).

Это обстоятельство можно фиксировать одновременно на трёх неразрывно связанных друг с другом уровнях: медийно-политическом, научном и политико-институциональном (государственные и негосударственные институты, политические мероприятия). В настоящем исследовании внимание сосредоточено на политико-институциональном уровне: в жизни государств, международных структур и обслуживающих их интересы фабрик мысли и различных неправительственных организаций происходит последовательное усиление внимания к религиозной тематике, которое воплощается в разработке концепций и принципов доктринального характера, законодательных актов, создании ассоциаций и форумов, новых международных организаций, реформировании государственного административного аппарата с конечной целью более эффективно использовать религиозный фактор для решения конкретных задач внешней политики.

В настоящее время наиболее активно из числа крупнейших стран мира эти процессы происходят в США, в их подходах к своей внешней политике, которую они чаще трактуют как «глобальную». С конца 1990-х гг. США планомерно усиливают религиозный фактор в своём внешнеполитическом курсе для использования его наряду с другими политическими механизмами, становятся локомотивом, ведущим другие западные страны к более активному вовлечению религиозного фактора в свои международные стратегии. Ключевым доктринальным механизмом в этом процессе за последние 20 лет стала разрабатываемая США концепция «международной религиозной свободы» (*international religious freedom*). Поскольку происходящие изменения подходов США к религиозному фактору могут иметь далекоидущие политические последствия как для отдельных стран, так и для всего международного сообщества, они заслуживают и академического изучения.

Целью представленного в настоящей публикации исследования является реконструкция и моделирование актуальных политических и институциональных механизмов включения концепции международной религиозной свободы и религиозного фактора в целом в систему глобальной политики США в период с 1998 по 2020 гг.

Для достижения указанной цели мы опираемся на хронологический подход и метод моделирования, при этом осуществляем анализ предмета исходя из секулярного политического языка, языка его самоописания. При этом нельзя не признать, что в перспективе подобное исследование может столкнуться с религиозно-философской (и политико-теологической) проблематикой, особенно

¹ Косвенным подтверждение этого служит начавшаяся с 2000-х гг. в общественных науках дискуссия о «постсекулярном обществе».

учитывая рождающиеся дискуссии о «постсекулярных» моделях международных отношений², что должно изучаться отдельно.

В представленном исследовании сначала перечислены уже существующие исследования по рассматриваемой теме, а также обозначены историко-культурные и политические предпосылки для активизации этого направления в политике США. Затем в основной части статьи схематично изложена история развития правовых актов и административных, общественно-политических и научно-исследовательских структур, совместно составляющих единую инфраструктуру для реализации международной политики США по продвижению международной религиозной свободы: эта история разделена нами на два этапа с 1998 по 2016 и с 2016 по 2020 гг., признаком для этого разделения послужило принятие двух ключевых правовых документов — Закона о международной религиозной свободе в 1998 г. и поправок к этому закону, носящих имя Фрэнка Вульфа, в 2016 г., — которые являются базовыми и определяющими для всего этого направления внешней политики США. По мере изложения материала приводятся определения понятий «религиозная свобода», «международная религиозная свобода», которые даются рассматриваемыми документами и организациями. В заключительной части представлены выводы.

Текущее состояние исследований о концепции международной религиозной свободы

Активное продвижение религиозной свободы в мире осуществляется США с конца 1990-х гг., а с 2016–2017 гг. стало одним из приоритетов американской внешней политики. В США данная тема привлекает пристальное внимание отдельных исследователей и ряда исследовательских центров.

Следует отметить ряд монографий, посвящённых непосредственно анализу влияния стратегии США по продвижению религиозной свободы на международную политику. Обоснование ведущей роли США в продвижении религиозной свободы изложено в работах одного из разработчиков этой концепции Т. Фарра (Farr 2008). А. Су показывает, как лидирующее положение США в содействии свободе вероисповеданию во всём мире способствовало их становлению в качестве ведущей мировой державы (Su 2016). Г. Беттиза анализирует причины, по которым религия стала основным объектом и субъектом американской внешней политики, а также способы, которыми США добиваются изменений в религиозно-политическом ландшафте других стран (Bettiza 2019). А. Анниччино исследует экспорт американской концепции религиозной свобо-

² См., например, труды Мавелли и Петито: Mavelli L., Petito F. 2012. The Postsecular in International Relations: an Overview. *Review of International Studies*. 38(5). P. 931-942; *Towards a Postsecular International Politics: New Forms of Community, Identity, and Power*. 2014. Ed. L. Mavelli and F. Petito. New York: Palgrave Macmillan. 276 p.

ды в Европу и влияние этого процесса на изменение законодательства и политики европейских стран (Annicchino 2017). Американский вклад в защиту права на свободу вероисповедания в контексте общей правозащитной деятельности рассматривается в работе К. Аподаки (Arodaca 2019). Аргументированная критика стратегии США по продвижению религиозной свободы и её влияния на рост социальной напряжённости представлена в работах Э.С. Хёрд (Hurd 2015) и У.Ф. Салливана (Sullivan, Hurd 2015). Особенности американской оценки и поддержки религиозной свободы на Украине на фоне происходящих там религиозно-политических конфликтов анализируются в сборнике под ред. Э. Кларк и Д. Вовка (Clark, Vovk 2019) и статье Р.Н. Лункина (Лункин 2018).

Основополагающим тезисом для обоснования необходимости продвижения религиозной свободы в мире является утверждение прямой связи между свободой религии и стабильной демократией, экономическим ростом и социальной гармонией. Отсутствие этой свободы трактуется в русле этой логики как причина роста числа религиозных конфликтов, преследований, случаев экстремизма, которые в итоге разрушают демократию и способствуют укоренению авторитарных режимов. Вокруг поддержки и развития этого тезиса выстраивается ряд аналитических и статистических исследований, среди которых следует особо отметить масштабный проект американского Исследовательского центра Пью «Будущее глобальной религии», отслеживающий с 2007 г. влияние религиозных изменений на общество и формирующий рейтинг стран на основе «индекса религиозных ограничений» (religious restrictions index)³. Теоретическая основа этого и других подобных проектов изложена в широко цитируемых работах Б. Грима и Р. Финке (Grim, Finke 2010).

Другое важное положение в концепции религиозной свободы — право на свободу вероисповедания как одного из фундаментальных прав человека — встраивает вопрос свободы религии в общую правозащитную тематику. Основные методологические принципы оценки и измерения степени нарушений этого права, а также его место среди других прав человека рассматриваются в работах К. Маршалл⁴ и М. Петерсона⁵. Актуальные проблемы, с которыми сталкивается право на свободу вероисповедания, изложены экспертами в области права, религиоведения и международных отношений в серии сборников, выпускаемых Международным центром права и религиоведения Университета Бригама Янга в США (Durham, Martínez-Torrón, Thayer 2021; Scharffs, Maoz 2018).

³ Доклад Pew Research Center от 10 ноября 2020: Majumdar S., V. Villa V. In 2018, Government Restrictions on Religion Reach Highest Level Globally in More Than a Decade. URL: https://www.pewforum.org/wp-content/uploads/sites/7/2020/11/PF_11.10.20_religious_restrictions.full_report.pdf (дата обращения: 30.09.2022).

⁴ Marshall K. 2021. *Towards Enriching Understandings and Assessments of Freedom of Religion or Belief: Politics, Debates, Methodologies, and Practices*. Brighton: Institute of Development Studies. 89 p.

⁵ Peterson M., Marshall K. 2019. *The International Promotion of Freedom of Religion or Belief*. The Danish Institute for Human Rights. 100 p.

Несмотря на значительное количество научных трудов, затрагивающих проблему международной религиозной свободы, крайне мало работ, предлагающих комплексный анализ развития политических и институциональных механизмов включения на системной основе религиозного фактора в глобальную политику США в последние десятилетия. Кроме того, большинство названных трудов обосновывают необходимость продвижения международной религиозной свободы, что отводит фокус их анализа от выявления возможных сложностей и угроз, которые эта стратегия может нести международным и глобальным процессам, лишая эти подходы комплексности. В России же всесторонних исследований на эту тему пока не проводилось⁶.

Предпосылки концепции США о международной религиозной свободе

Вопрос о свободе вероисповедания находится в сфере постоянного внимания международного сообщества со времён окончания Второй мировой войны. Базовым документом до сих пор является Всеобщая декларация прав человека ООН, принятая в 1948 г., её 18-я статья утверждала право на свободу религии: «свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов»⁷. То же определение было использовано в Европейской конвенции по правам человека в 1950 г.⁸, а также нашло отражение в Международном пакте ООН о гражданских и политических правах от 1966 г. (с добавлением указания на свободу родителей и опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей)⁹. Этот же принцип был закреплён в Хельсинкских соглашениях ОБСЕ от 1975 г.¹⁰. В Декларации ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений от 1981 г. понятие «свобода религии» было дополнительно раскрыто через примеры: свобода отправлять культы, производить необходимые для этого предметы, распространять соответствующие публикации, организовывать религиозное обучение, создавать соответствующие благотворительные или гума-

⁶ Среди отдельных актуальных публикаций, частично касающихся этой темы, можно называть статью Емелина и Николаева (Емелин, Николаев 2020), а также статью студентки МГИМО П. Балашовой: Балашова П. Внешняя политика США на религиозном треке. *Российский совет по международным делам*. 12.07.2020. URL: https://russiancouncil.ru/blogs/NSO_MGIMO/vneshnyaya-politika-ssha-na-religioznom-treke/ (дата обращения: 30.09.2022).

⁷ *Всеобщая декларация прав человека* (резолюция 217 А (III) Генассамблеи ООН от 10.12.1948). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения 30.09.2022).

⁸ *European Convention on Human Rights*. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (дата обращения 30.09.2022).

⁹ *Международный пакт о гражданских и политических правах* (резолюция 2200 А (XXI) Генассамблеи ООН от 16.12.1966). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения 30.09.2022).

¹⁰ *Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт*. Хельсинки 1975. ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf (дата обращения: 30.09.2022).

нитарные учреждения и др.)¹¹. Тот же принцип ООН нашёл отражение в Хартии Европейского союза по правам человека от 2000 г.¹².

Эти принципы стали поддерживать и некоторые крупные религиозные организации. В частности, следует упомянуть Декларацию о религиозной свободе *Dignitatis humanae*, принятую на Втором Ватиканском соборе в 1965 г., которая стала теологической рецепцией указанного принципа ООН и Совета Европы¹³.

В 1986 г. Комиссия по правам человека ООН назначила Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений, а Всемирная конференция по правам человека ООН в 1993 г. призвала все страны принять надлежащие меры для борьбы с нетерпимостью и насилием, возникающими из-за религиозных убеждений. США сыграли важную роль в принятии этих документов. Важно, что председательствовала в комитете, разрабатывавшем Всеобщую декларацию прав человека, Элеонора Рузвельт, на тот момент первая леди США, и учредить должность Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений при этой Комиссии также предложили Соединенные Штаты.

После распада СССР риторика США в поддержку религиозной свободы, главным образом направленная против атеистической политики в странах соцлагеря¹⁴, потеряла свою актуальность. В постсоветских странах стала возрождаться и развиваться жизнь религиозных институтов, как традиционных конфессий, так и новых религиозных движений, которым разрешили регистрироваться и приобретать официальный юридический статус, также принимались законы о свободе совести западного образца. США эти процессы приветствовали и поддерживали, рассматривая их как элемент продолжающейся десоветизации, поскольку сам религиозный дискурс в тех информационных условиях по инерции всё ещё воспринимался как антисоветский. Однако к концу 1990-х гг. эта инерция стала ослабевать, религиозные организации, особенно наиболее крупные, постепенно теряли интерес к критике атеистическо-материалистического прошлого и погружались уже в новую информационную и общественно-политическую повестку. Иногда эта повестка была связана с возрождением исторических форм религиозной жизни, дореволюционных традиций в постсоветских странах, становилась частью консервативного мировоззрения и новой формой консолидации общества. Хотя одновременно с этим возникали

¹¹ Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (резолюция 36/55 Генассамблеи ООН от 25.11.1981). ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/relintol.shtml (дата обращения: 30.09.2022).

¹² *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*. December 7, 2000. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm (дата обращения: 30.09.2022).

¹³ Declaration on religious freedom "*Dignitatis humanae*". December 7, 1965. URL: https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat_ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_en.html (accessed 30.09.2022).

¹⁴ См., например, речь Р. Рейгана об «империи зла», произнесённую в 1983 г.: Remarks at the Annual Convention of the National Association of Evangelicals in Orlando, Florida March 8, 1983. URL: <https://www.reaganfoundation.org/library-museum/permanent-exhibitions/berlin-wall/from-the-archives/remarks-at-the-annual-convention-of-the-national-association-of-evangelicals-in-orlando-florida> (accessed 30.09.2022).

и конфликты между разными частями общества или соседними государствами на религиозной почве. В результате к началу 2000-х гг. религиозный дискурс потерял связь с антисоциалистической риторикой и больше не мог быть прежним инструментом политического давления на страны Восточного блока, механизмом продвижения международных интересов США и их союзников. Причём эти тенденции наблюдались не только в бывшем социалистическом лагере, но и других незападных странах (показательна Исламская революция в Иране в 1979 г.).

Кроме того, во второй половине XX в. внешняя риторика стран Запада апеллировала не только к теме свободы совести, но и к концепции светского общества, которая подразумевала, что по мере модернизации и демократизации в обществе неизбежно и последовательно происходит секуляризация, расширяется универсальное пространство светского, в котором все религии и мировоззрения уравниваются, становятся предметом свободного и личного выбора каждого человека (частной сферой), теряют своё общественно-политическое значение. Теория секуляризации уходит своими истоками к философско-культурологическим основаниям Просвещения, системно же начала развиваться с появлением социологической эпистемологии в конце XIX в., окончательно оформилась в 1960-х¹⁵. Однако с 1980-х гг. в Западных научных работах под воздействием постмодернистской философии началось переосмысление соотношения категорий «секулярное» и «религиозное». Теория секуляризации в это время попала под давление критики и стала терять конвенциональный статус, пока некоторые её бывшие сторонники (Berger 1967) не объявили, что она была неточной, что религия в современном мире не исчезает и не теряет общественного значения (Berger 1999). Для политической сферы это означало, что риторика, продвигающая в мире светские (секулярные) «нормы», начинает постепенно терять убедительность и универсальное звучание, а секуляризация впредь будет пониматься не как общеисторический процесс, а как частное, исключительное явление, характерное для обществ Западной Европы (даже не для США), так как остальные части света остаются преимущественно религиозными¹⁶.

Эти политические и культурные факторы сделали актуальным для США разработку и создание новой системы правовых, институциональных и общественных механизмов внешней политики на религиозном направлении, способной обеспечивать внешнеполитические интересы США в изменившемся мире. Террористический акт 11 сентября 2001 г. ускорил этот процесс, но не был его первопричиной: запрос на формулирование новых механизмов использования

¹⁵ См., например, хронологический обзор концепций секуляризации у Д.А. Узланера (Узланер 2019).

¹⁶ Об этом писали, например, П. Бергер, Д. Мартин, Р. Финке, Р. Старк, У. Бэйнбридж, Л. Ианнаконе. Существуют и другие социологические, философские и теологические направления критики теории секуляризации, рассмотрение которых выходит за рамки настоящей статьи.

религиозного фактора в глобальной политике был сформирован более общими изменениями в международной политике и культуре: распадом социологического блока и активным возвращением религии в общественную жизнь во многих регионах мира.

Процесс формирования в США механизмов продвижения международной религиозной свободы (1998–2016)

В 1998 г. президент США Билл Клинтон подписал Закон о международной религиозной свободе (International Religious Freedom Act, IRFA)¹⁷, декларирующий, что «осуждение нарушений свободы вероисповедания, а также помощь другим правительствам в продвижении основополагающего права на свободу религии» является неотъемлемой частью политики США. Этот документ объективировал концепцию международной религиозной свободы, придал ей доктринальный характер и предоставил американскому правительству полномочия использовать религиозный фактор в качестве внешнеполитического инструмента, в том числе легитимировал вмешательство во внутреннюю политику других государств, оправдывая это защитой фундаментального права на свободу вероисповедания. Религиозная свобода в этом законе трактовалась в соответствии с указанными выше документами ООН, ОБСЕ, Совета Европы, и со ссылками на них¹⁸. Видимое отличие заключалось в том, что закон IRFA особо выделил «международный» характер проблемы религиозной свободы, вводилось соответствующее понятие (*international religious freedom*), подчёркивалось, что для США этот вопрос является внешнеполитическим¹⁹.

Для претворения положений этого закона в практическую плоскость первоначально были учреждены две структуры и одна новая должность: орган исполнительной власти — Управление по вопросам международной религиозной свободы в Государственном департаменте (Office of International Religious Freedom, OIRF); должность посла по особым поручениям по вопросам международной религиозной свободы (Ambassador at Large for International Religious Freedom), который возглавляет OIRF, однако осуществляет не административные функции, а политические, являясь ответственным лицом за развитие направления международной религиозной свободы в масштабах всего государства; «независимая» экспертная консультативная структура при правительстве — Комис-

¹⁷ 22 USC Ch. 73: International Religious Freedom. URL: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title22/chapter73&edition=prelim> (accessed 30.09.2022).

¹⁸ 22 USC Ch.73: sec. 6401 (a) (2); sec. 6401 (a) (3); sec. 6402 (16).

¹⁹ Неслучайно в Своде законов США (U.S. Code) этот закон помещён в раздел № 22 — «Внешняя политика и международное общение».

сия США по международной религиозной свободе (United States Commission on International Religious Freedom, USCIRF)²⁰.

Основными функциями нового Управления OIRF стали мониторинг глобальной религиозной ситуации и координирование связей между различными религиозными общинами и неправительственными организациями с одной стороны и правительством США — с другой. С момента своего создания Управление составляет ежегодные отчёты, которые содержат информацию о состоянии религиозной свободы в каждой стране мира и данные о нарушениях этой свободы, а также перечень конкретных действий и мер США по её поддержке. Кроме того, этот орган даёт рекомендации по регулярному составлению специального списка «Стран, вызывающих особую озабоченность» (Countries of Particular Concern, CPC), в который заносятся те страны, которые совершают или допускают «систематические, вопиющие, продолжающиеся на постоянной основе нарушения свободы религии». Политическим главой этого Управления стал дипломат высшего уровня с рангом посла по особым поручениям по вопросам международной религиозной свободы, который получил широкие полномочия: федеральным законом от 1998 г. он был назначен ответственным координатором всего этого направления и всех осуществляемых программ по международной религиозной свободе США, был уполномочен представлять США за рубежом во всех возможных контактах по этим вопросам (с правительствами, международными организациями, НКО), также стал главным советником президента и госсекретаря США по этой теме. При этом, помимо посла по особым поручениям, была ещё учреждена административная должность директора OIRF. Разница между послом и директором существенная: посол, являющийся главой Управления OIRF, в настоящее время подчиняется напрямую госсекретарю, а само Управление OIRF в лице его директора — заместителю госсекретаря (по гражданской безопасности, демократии и правам человека); посол по закону выполняет представительские и политические функции, а директор — текущую бюрократическую работу, не выступает публично, не делает заявлений, но участвует в подготовке аналитических документов. Первым директором нового Управления OIRF стал Томас Фарр, а первым послом — Роберт Сейпл. Обе фигуры оказали значительное влияние на формирование внешней политики США в области религиозной свободы.

Вторая структура — Комиссия США по международной религиозной свободе (USCIRF) — создана как независимая федеральная правительственная комиссия, члены которой назначаются президентом и лидерами обеих политических партий на двухлетний срок (всего 10 человек). Она является отдельным от Госдепартамента органом (посол по особым поручениям по вопросам религиозной свободы входит в её состав по должности, но не имеет в ней права

²⁰ 22 USC Ch.73: sec. 6401 (a) (2); sec. 6401 (a) (3); sec. 6402 (16).

голоса) и функционирует как независимая общественно-экспертная структура. Комиссия изучает факты и обстоятельства нарушений религиозной свободы по всему миру и предоставляет конкретные решения для правительства США по их устранению. По результатам проверки сведений из OIRF, а также на основе собственных материалов Комиссия ежегодно составляет свой главный документ — ежегодный отчёт, который предоставляется одновременно президенту, госсекретарю и Конгрессу. Этот отчёт содержит перечень стран, наиболее сильно нарушающих религиозную свободу (20–30 стран), которые рекомендуются для зачисления госсекретарём в вышеупомянутый список СРС («стран, вызывающих особую озабоченность», в число которых на постоянной основе попадает Россия), также даются оценки эффективности мер Госдепартамента по продвижению религиозных свобод и конкретные политические рекомендации. Затем комиссия даёт рекомендации Конгрессу и президенту США о принятии конкретных действий в отношении этих стран: от выражения озабоченности до объявления персональных и общеэкономических санкций. Кроме того, комиссия проводит регулярные встречи с органами законодательной и исполнительной власти США, представителями неправительственных и некоммерческих организаций, религиозными общинами США и других стран, участвует в многосторонних встречах международных организаций (в том числе ООН и ОБСЕ). На основании отчетов Комиссии USCIRF госсекретарь ежегодно вносит разные страны в список нарушителей религиозной свободы. Соответствующий список публикуется, и, согласно закону IRFA, для каждой из попавших в него стран должен быть выбран один из возможных методов воздействия: Госдепартамент решает применять ли к ним санкции или же «отказаться от действий», если это необходимо для соблюдения интересов США.

Управление OIRF как исполнительный орган не ввело особое определение для «международной религиозной свободы». В своих ежегодных отчётах оно раскрывает это понятие как возможность организовывать свою жизнь в соответствии с собственными убеждениями и ссылается на Первую поправку к Конституции США и документы ООН, при этом называет данную свободу базовой американской ценностью (*core American value*), которая обеспечивает весь комплекс прав человека²¹. Комиссия USCIRF чаще использует понятие «свобода религии или убеждений» (*freedom of religion or belief*), под которым понимает «право верить или не верить, как подсказывает совесть, и жить в соответствии со своими убеждениями открыто, мирно и без страха», добавляя, «что свобода религии или убеждений — это широкое (*expansive*) право, которое включает

²¹ 2020 Report on International Religious Freedom. URL: <https://www.state.gov/reports/2020-report-on-international-religious-freedom/> (accessed 30.09.2022).

свободу мысли, совести, выражения мнений, ассоциации и собраний», а также является «первой свободой Америки» (first freedom)²².

Помимо двух указанных структур закон IRFA учредил должность Специального советника президента по религиозной свободе в Совете национальной безопасности США — позицию, сопоставимую с постом директора одного из управлений Администрации (Исполнительного офиса) президента США. Занимающий эту должность должен играть роль связующего звена между Управлением OIRF, Комиссией USCIRF, Конгрессом и при необходимости неправительственными организациями.

В течение ряда лет эти органы оставались единственными государственными структурами, имеющими отношение к вопросам международной религиозной свободы, а их влияние на внешнюю политику США в этот период трудно назвать заметным. Даже должность Специального советника президента по религиозной свободе более двадцати лет оставалась вакантной (до 2020 г.).

Тем не менее после принятия закона IRFA вокруг темы продвижения международной религиозной свободы стала постепенно возникать инфраструктура из обслуживающих это направление фабрик мысли и фондов.

В 2000 г. посол по особым поручениям Роберт Сейпл, ещё будучи главой OIRF, основал Институт глобального взаимодействия²³, который стал одним из ключевых центров по формированию религиозной составляющей международной политики США.

В 2005 г. в связи с развитием этого направления один из богатейших частных фондов США Фонд Генри Люса учредил многоаспектную грантовую программу «Религия в международных отношениях» для финансирования проектов, связанных с исследованиями религиозной повестки в мировой политике²⁴.

В том же году Всемирный диалог по вопросам развития религий (британская НКО, основанная в 1998 г. президентом Всемирного банка и архиепископом Кентерберийским как место встречи религиозных лидеров²⁵ и международных организаций развития) был перебазирован в США, став одним из проектов Центра Беркли по вопросам религии, мира и международных отношений Джорджтаунского университета²⁶, для которого тема международной религиозной свободы стала одной из приоритетных.

²² United States Commission on International Religious Freedom. URL: <https://www.uscirf.gov/about-uscirf/about-us> (accessed 30.09.2022).

²³ About Institute for Global Engagement. URL: <https://globalengage.org/about> (accessed 30.09.2022).

²⁴ Henry R. Luce Initiative on Religion in International Affairs. URL: <https://www.hluce.org/programs/religion-international-affairs/> (accessed 30.09.2022).

²⁵ Следует отметить, понятие «религиозные лидеры» в документах, связанных с темой IRF, означает не только высшее руководство религиозных организаций, но также более низкие уровни руководства, если оно обладает влиянием на свои религиозные общины. Это позже позволит США проводить встречи с участием более тысячи «религиозных лидеров».

²⁶ History and Objectives of the World Faiths Development Dialogue. URL: <https://berkeleycenter.georgetown.edu/wfdd/about> (accessed 30.09.2022).

В 2009 г. был выпущен совместный доклад Института глобального взаимодействия и Центра Беркли (под редакцией Т. Фарра и Д. Гувера) для новой администрации президента Обамы «Будущее политики США в области международной религиозной свободы»²⁷, в котором констатировалось, что, несмотря на приложенные за этот период усилия, политика США имела слабое влияние на глобальный уровень религиозных преследований и зачастую воспринималась как культурный империализм и атака на наиболее крупные религиозные сообщества (majority religious communities). При этом особое внимание в отчете уделялось Русской православной церкви как серьёзному препятствию в установлении демократического и лояльного США режима в России. Среди основных рекомендаций для администрации Обамы указывалась необходимость более эффективно задействовать дипломатические ресурсы и обязательно включать религиозную свободу в качестве центрального пункта во все программы по развитию демократии в мире. Кроме того, в отчёте отмечалось, что необходимо изменить мировое восприятие религиозной свободы с частной, «изолированной гуманитарной проблемы» на «важнейший компонент стабильной либеральной демократии».

В 2010 г. возник консорциум вашингтонских неправительственных организаций и религиозных активистов Круглый стол по международной религиозной свободе (International Religious Freedom Roundtable), который обозначил своей целью вовлечение Госдепартамента в более масштабную работу по защите свободы вероисповедания.

В феврале того же года Чикагский совет по международным отношениям выпустил отчёт под названием «Вовлечение религиозных общин за рубежом: новый императив внешней политики США»²⁸ под редакцией Р.С. Эпплби и известного евангелического лоббиста Р. Цизика, в котором обосновывалась необходимость конструктивного взаимодействия правительства с религиозными сообществами и предлагались стратегии включения религиозной повестки в структуру международной политики США. В отчёте, в частности, утверждалось, что дипломатические успехи Соединённых Штатов в следующее десятилетие будут зависеть от способности «налаживать контакты с сотнями миллионов людей по всему миру, идентичность которых определяется их религиозной принадлежностью».

²⁷ The Future of U.S. International Religious Freedom Policy (Special Report) by Dr. Thomas F. Farr, Dr. Dennis Hoover. 18.03.2009. *Institute for Global Engagement*. URL: <https://globalengage.org/publications/policy-briefs/the-future-of-u.s.-international-religious-freedom-policy-special-report> (accessed 30.09.2022).

²⁸ Engaging Religious Communities Abroad: A New Imperative for U.S. Policy: Report of the Task Force on Religion and the Making of U.S. Foreign Policy. 2010. *Chicago Council on Global Affairs*. URL: https://keough.nd.edu/wp-content/uploads/2015/12/engaging_religious_communities_abroad.pdf (accessed 30.09.2022).

Однако в целом в 2000-х гг. научная разработка темы международной религиозной свободы проходила в американских фабриках мысли довольно медленно. Ситуация поменяется в 2016 г., когда начнётся быстрая активизация этого направления американской политики, а бывший американский дипломат, один из идеологов концепции международной религиозной свободы и первый директор Управления OIRF Фарр создаст мозговой центр — Институт религиозной свободы²⁹, который станет одной из ключевых негосударственных площадок для теоретического сопровождения религиозного направления внешней политики США³⁰.

Тем временем на фоне научно-экспертной разработки темы международной религиозной свободы продолжилось дальнейшее развитие государственных механизмов обслуживания этого направления.

Так, в 2006 г. в Конгрессе появилась особая совещательная структура — Кокус по международной религиозной свободе³¹, в который вошли 60 представителей от обеих партий для выработки предварительных решений Конгресса (до выноса этих вопросов на голосование), связанных с продвижением религиозных свобод и реакцией на случаи её ущемления в мире.

Если в предыдущие годы Госдепартамент избегал прямого взаимодействия с религиозными сообществами, в том числе по причине недооценки степени их влияния на политическую повестку и нежелания дипломатов демонстрировать предпочтение одним религиозным группам вразрез другим, особенно в местах религиозных конфликтов, то с 2010-х гг. такие прямые и зачастую открытые контакты стали стремительно учащаться.

В июле 2011 г. Управление по религиозному и добрососедскому партнёрству Администрации президента США объявило о создании первой Межведомственной рабочей группы по религии и международным отношениям, в которую вошли представители разных органов исполнительной власти. Работой этой группы руководили представители из двух структур Администрации президента — вышеуказанного Управления и Совета национальной безопасности США³². Рабочая группа провела полную ревизию актуальных на тот момент ме-

²⁹ Farr T. What in the World is Religious Freedom? 01.11.2019. *Religious Freedom Institute*. URL: <https://www.religious-freedominstitute.org/blog/what-in-the-world-is-religious-freedom> (accessed 30.09.2022).

³⁰ Здесь следует отметить, что указанный Институт тоже определял «религиозную свободу», пересказывая определения из документов ООН. При этом данная исследовательская структура уделяла отдельное внимание самому понятию «религия»: религиозная свобода трактовалась в том числе как право каждого на поиск «абсолютной истины» (<https://www.religiousfreedominstitute.org/blog/what-in-the-world-is-religious-freedom>) или «невидимого порядка реальности» (<https://www.religiousfreedominstitute.org/publication/surveying-the-landscape-irf-policy>).

³¹ Congressional International Religious Freedom Caucus. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/International_Religious_Freedom_Caucus (accessed 30.09.2022).

³² The White House, Religion, and Global Affairs. 11.07.2011. *Blog by Joshua DuBois on The White House President Barack Obama*. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/07/11/white-house-religion-and-global-affairs> (accessed 30.09.2022).

ханизмов, которые использовали исполнительные власти США для взаимодействия с религиозными организациями за пределами страны, осуществляемых через программы USAID, американские посольства и министерства (от Министерства обороны до Министерства здравоохранения), по итогам чего выпустила закрытый 600-страничный отчёт.

В октябре 2012 г. Рабочая группа по вопросам религии и внешней политики при Госдепартаменте США³³ выпустила экспертный доклад, в котором указала на необходимость создания официального и постоянно действующего механизма для взаимодействия Государственного департамента и религиозных сообществ по всему миру³⁴.

В декабре 2012 г. надпартийная Комиссия по правам человека имени Тома Лантоса в Палате представителей (ранее называвшаяся Кокусом по правам человека в Палате представителей) совместно с Комиссией USCIRF и организацией Amnesty International USA запустила «Проект защиты свобод» для поддержки узников совести по всему миру³⁵. Целью проекта, к которому затем присоединились крупные международные правозащитные организации, было более активное вовлечение членов Конгресса США в защиту прав и свобод человека в мире, особенно религиозной свободы. Одним из показательных результатов воплощения этих планов стало инициирование в конце 2019 г. 23 конгрессменами от обеих партий Закона о поддержке религиозной свободы на Украине, который «направлен на противодействие нарушениям свободы религии на Украине со стороны России и со стороны вооружённых формирований под командованием России» (в настоящее время закон находится на рассмотрении в Сенате)³⁶.

Затрагивая украинскую тематику, следует также отметить, что украинское направление в целом ярко демонстрирует возможности американской внешней политики с использованием механизмов продвижения международной религиозной свободы: среди важнейших акций в этом регионе, реализованных при участии США в указанный период, следует отметить поддержку предоставления томаса «Православной церкви Украины» в январе 2019 г., что было нацелено на ослабление влияния крупнейшей в этой стране религиозной организации — Украинской православной церкви Московского патриархата. В

³³ Religion and Foreign Policy Working Group. Создана в 2011 г. по инициативе госсекретаря Х. Клинтон как общественно-государственная консультационная группа при Госдепартаменте, специализирующая на религиозных вопросах.

³⁴ Ensuring the Opportunity for Mutual Counsel and Collaboration. A White Paper of the Religion and Foreign Policy Working Group of the Secretary of State's Strategic Dialogue with Civil Society. October 16, 2012. *Institute for Global Engagement*. URL: https://globalengage.org/_assets/docs/1300_Religion_Foreign_Policy_Working_Group_Submitted_WP_16Oct2012.pdf (accessed 30.09.2022).

³⁵ About the Defending Freedoms Project. Tom Lantos Human Rights Commission. United States Congress. *Human Rights Commission*. URL: <https://humanrightscommission.house.gov/defending-freedom-project> (accessed 30.09.2022).

³⁶ All Information (Except Text) for H.R.5408 — Ukraine Religious Freedom Support Act. 116th Congress (2019-2020). *Congress.gov*. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/5408/all-info> (accessed 30.09.2022).

феврале 2020 г. госсекретарь М. Помпео лично посетил Украину, связав свой визит, в том числе, с продвижением религиозной свободы.

Очередным важным этапом в развитии концепции международной религиозной свободы стало принятия в июле 2013 г. правительством США «Национальной стратегии интеграции религиозных лидеров и религиозных общин во внешнюю политику США»³⁷, в которой было заявлено о начале выстраивания системы постоянного взаимодействия органов власти США с религиозными лидерами и организациями по всему миру (главным образом в сфере прав и свобод). Эта стратегия предписывала организовывать постоянные тренинги для иностранных религиозных лидеров, включить их в систему американского наставничества, а также создать комплекс институтов и механизмов, которые позволят сделать иностранных религиозных лидеров политическими активистами, проводящими в своих регионах американские интересы.

Для координации этой стратегии и налаживания взаимодействия с религиозными сообществами по всему миру в августе 2013 г. в Госдепартаменте было учреждено новое подразделение — Управление по делам религиозных общин под руководством Специального советника Госсекретаря. На эту должность был приглашен Шон Кейси, получивший также должность специального представителя США по вопросам религии и международных отношений. Позднее эта новая структура была переименована в Управление по вопросам религии и международных отношений (Office of Religion and Global Affairs, ORGA) и доукомплектована должностями спецпосланника по мониторингу и борьбе с антисемитизмом, специального представителя по работе с мусульманскими общинами и спецпосланника при Организации исламского сотрудничества³⁸. ORGA стало вторым после OIRF управлением Госдепартамента, которое стало заниматься религиозным вопросами. При этом ORGA охватывало более широкую сферу деятельности (на тот момент основной функцией OIRF было лишь составление ежегодного отчёта о положении религиозной свободы в мире). Главной же задачей нового управления должно было стать внедрение в американский дипломатический инструментарий новой линии работы — работы с религиозным фактором: американских дипломатов было необходимо научить разбираться в динамике мировых религиозных процессов, их влиянии на общественные процессы и политику³⁹. Для этого в главном подведомственном Гос-

³⁷ National Strategy on Integrating Religious Leader and Faith Community Engagement. Office of Religion and Global Affairs. *US Department of State*. URL: <https://2009-2017.state.gov/srga/strategy/index.htm> (accessed 30.09.2022).

³⁸ Remarks at the Launch of the Office of Faith-Based Community Initiatives Share. By Secretary of State John Kerry, Special Representative for Religion and Global Affairs Shaun Casey, Director of the White House Office of Faith-Based and Neighborhood Partnerships Melissa Rogers. *US Department of State*. Washington, DC. August 7, 2013. URL: <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/08/212781.htm> (accessed 30.09.2022).

³⁹ Mandaville P. 2017. The case for engaging religion in U.S. diplomacy. *The Brookings Institution*. 07.03.2017. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/03/07/the-case-for-engaging-religion-in-u-s-diplomacy/> (accessed 30.09.2022).

департаменту учебном заведении — Институте зарубежной службы — начали проводить тренинги по религиозным вопросам для представителей дипломатических служб США. Также новое управление стало ключевой аналитической структурой Госдепартамента, предоставляющей различные материалы о религиозно-политической обстановке в мире и дающей рекомендации для госсекретаря и дипломатических работников о том, как эти сведения могут быть использованы в решении их текущих задач. Например, оно активно разрабатывало темы израильско-палестинских переговоров и религиозно-политических конфликтов на Украине после 2014 г. Кроме того, Управление служило в качестве точки входа: иностранные религиозные лидеры и организации, занимающиеся религиозными вопросами, впервые получили прямой доступ к правительству США, что позволило последнему устанавливать с ними новые связи⁴⁰. Одним из важнейших результатов деятельности этой структуры стало интегрирование масштабного использования религиозного фактора в административную структуру Госдепартамента.

Продолжая усиливать парламентскую линию в продвижении религиозной свободы, Комиссия USCIRF в июне 2014 г. поддержала создание Международной экспертной группы депутатов по свободе религии и убеждений, в которую вошли 30 парламентариев из различных государств. Тогда же в Осло ими была подписана Хартия, декларирующая готовность продвигать религиозную свободу во всём мире⁴¹.

Показательно, что в сентябре 2014 г. прошли слушания в Конгрессе, на которых Т. Фарр, бывший дипломат и первый руководитель Управления OIRF в Госдепартаменте, выступил с докладом о системных проблемах работы США по продвижению религиозной свободы в мире по причине отсутствия по настоящему единой и скоординированной стратегии на этом направлении⁴². Сам факт подобного выступления дополнительно свидетельствует о том, что к этому времени (через 16 лет после принятия закона IRFA) использование религии во внешней политике окончательно выделилось в отдельное и самостоятельное направление в политическом дискурсе США, и политический истеблишмент стал воспринимать его таковым.

Одним из результатов воплощения упомянутой выше «Национальной стратегии интеграции религиозных лидеров и религиозных общин во внешнюю по-

⁴⁰ Mandaville P. 2017. The future of religion and U.S. foreign policy under Trump. *The Brookings Institution*. 07.03.2017. URL: <https://www.brookings.edu/research/the-future-of-religion-and-u-s-foreign-policy-under-trump/> (accessed 30.09.2022).

⁴¹ USCIRF Helps Launch International Parliamentary Coalition to Advance Religious Freedom. *USCIRF*. URL: <https://www.uscifr.gov/news-room/releases-statements/uscifr-helps-launch-international-parliamentary-coalition-advance> (accessed 30.09.2022); Charter for Freedom of Religion of Belief. *USCIRF*. URL: <https://www.uscifr.gov/reports-briefs/human-rights-documents/charter-freedom-religion-belief> (accessed 30.09.2022).

⁴² Farr T.F. International Religious Freedom Policy and American National Security. *Public Discourse — the Journal of the Witherspoon Institute*. 19.09.2014. URL: <https://www.thepublicdiscourse.com/2014/09/13818/> (accessed 30.09.2022).

литику США» от 2013 г. следует рассматривать и учреждение в ноябре 2014 г. новой масштабной ежегодной дискуссионной площадки — Межрелигиозного форума G20 (также применялось обозначение IF20). Эта конференция проводится накануне основной встречи G20 и собирает лидеров религиозных институтов и сообществ из разных стран, которые обсуждают все направления политики «устойчивого развития» — от преодоления бедности и голода, до развития здравоохранения, гендерного равенства, экологического благополучия, экономики (общим числом 17)⁴³ — рассматривая все эти цели в контексте религиозных процессов. Все они, по словам президента IF20, не могут быть достигнуты «без кооперации и синергии с религиозным сектором»⁴⁴. По итогам IF20 составляются рекомендации уже для лидеров стран «большой двадцатки»⁴⁵. Можно фиксировать особую заинтересованность именно американской стороны в этом формате, поскольку президентом форума IF20 был назначен Коул Дарем, а вице-президентом — Кэтрин Маршал: обе фигуры являются известными американскими экспертами по внешней религиозной политике, занимающиеся теоретическим и организационным обеспечением концепции международной религиозной свободы.

В июле 2015 г. участники экспертного англо-американского проекта «На пути к лучшей международной политике», организованного британским Университетом Лидса, американскими Центром Беркли Джорджтаунского университета и Институтом глобального взаимодействия, опубликовали отчёт с рекомендациями для сотрудников Госдепартамента США и внешнеполитического ведомства Великобритании, касающийся возможностей более широкого использования религиозной повестки во внешнеполитической работе⁴⁶. В результате развития взаимодействия Госдепартамента с европейскими дипломатами была создана новая рамочная структура — Трансатлантическая сеть по вопросам религии и дипломатии⁴⁷, которая стала помогать выстраивать более тесное взаимодействие американских и европейских дипломатов в области религиозной политики. К этому моменту штат Управлений OIRF и ORGA составлял не менее 40 человек, а в британском внешнеполитическом ведомстве не было ни одного сотрудника, основной задачей которого было бы рассмотрение

⁴³ About G20 Interfaith Forum. URL: <https://www.g20interfaith.org/g20-interfaith-forum-about/> (accessed 30.09.2022).

⁴⁴ G20 Interfaith Forum Association President W. Cole Durham, Jr. explains what the G20 Interfaith Forum is and how it interacts with the G20. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=JMXvzLa1vHg> (accessed 30.09.2022).

⁴⁵ Recommendations for the G20 Leaders and Religious Networks Following the G20 Interfaith Forum 2019. 14.08.2019. URL: <https://berkeleycenter.georgetown.edu/publications/recommendations-for-the-g20-leaders-and-religious-networks-following-the-g20-interfaith-forum-2019> (accessed 30.09.2022).

⁴⁶ Toward Religion-Attentive Foreign Policy: A Report on an Anglo-American Dialogue. Editors: Judd Birdsall, Jane Lindsay & Emma Tomalin. July 2015. *Institute for Global Engagement*. URL: <https://globallengage.org/publications/policy-briefs/toward-religion-attentive-foreign-policy-a-report-on-an-anglo-american-dialogue> (accessed 30.09.2022).

⁴⁷ Transatlantic Policy Network on Religion and Diplomacy. *Berkley Center for Religion, Peace, and World Affairs at Georgetown University*. URL: <https://berkeleycenter.georgetown.edu/projects/transatlantic-policy-network-on-religion-and-diplomacy> (accessed 30.09.2022).

вопросов религиозной свободы. Соответственно, американская сторона предложила распространить свой опыт на министерство иностранных дел Великобритании⁴⁸. С британской стороны эта созданная трансатлантическая сеть по религиозным вопросам координировалась Кембриджским институтом религии и международных исследований, управляющим директором которого являлся бывший американский дипломат Джад Бёрдсалл, а спонсором — американский Фонд Генри Люса⁴⁹.

Активизация продвижения международной религиозной свободы после 2016 г.

Ещё накануне президентских выборов в США, в 2016 г., направление международной религиозной свободы перешло на новый этап развития, оно стало быстрыми темпами усиливаться со стороны демократической администрации Обамы. Данный процесс не был прерван и после победы республиканца Дональда Трампа, при котором были внесены некоторые административные изменения во внешнеполитическую работу по этой линии, но не был пересмотрен её стратегический вектор.

В конце президентского срока Обамы, в мае 2016 г., в Закон о международной религиозной свободе (IRFA, 1998) были внесены существенные поправки, получившие название «Закон о международной религиозной свободе Фрэнка Вульфа» (Frank R. Wolf International Religious Freedom Act), которые дали правительству США новые инструменты для использования этой концепции в своей политике. Изменения затронули градацию стран, нарушающих свободу вероисповедания: к «странам, вызывающим особую озабоченность» (CPC) добавился перечень «стран, находящихся под особым наблюдением» (Special Watch List), куда стали заносить те государства, которые соответствует лишь некоторым критериям CPC. Также были добавлены две новые категории: негосударственные акторы, «вызывающие особую озабоченность» (Entities of particular concern)⁵⁰, куда попали, например, «Боко харам» и «Аль-Каида»⁵¹, и «список ответственных лиц», в который включаются физические лица, ответственные за нарушение ре-

⁴⁸ Faith in the Special Relationship: A New Report Argues the US-UK Alliance is Strengthened by Diplomatic Cooperation on Religion. Blog by Judd Birdsall et al. *HuffPost.com*. 04.09.2015. URL: https://www.huffingtonpost.co.uk/judd-birdsall/faith-in-the-special-rela_b_8077450.html (accessed 30.09.2022).

⁴⁹ The Cambridge Institute on Religion & International Studies. URL: <http://ciris.org.uk/overview/> (accessed 30.09.2022).

⁵⁰ Включение в IRFA негосударственных акторов и добавление для них нового списка Entities of particular concern (EPC) вызвало споры в Конгрессе США о критериях оценивания. В результате эти критерии были размыты и ограничили общими словами (например, требование, чтобы организация не находилась под контролем государственной власти). По мнению исследователей, три последующих года применения новых положений на практике (в OIRF и USCIRF) не изменили ситуацию и до сих пор критерии отнесения организации к EPC неконкретны (например, не отличают «государственную поддержку» от «государственного контроля») (Blitt 2020).

⁵¹ Деятельность этих организаций признана террористической и запрещена на территории РФ.

лигиозной свободы, в отношении которых могут быть введены персональные санкции. Также был повышен статус посла по особым поручениям по вопросам международной религиозной свободы, который стал отчитываться напрямую госсекретарю и координировать всю политику международной религиозной свободы во всех правительственных программах и проектах. Кроме того, всем представителям дипломатических служб США предписывалось пройти обязательный тренинг по «стратегической ценности международной религиозной свободы». Новый закон внёс изменения и в теоретическую часть концепции: впервые атеистов уравнивали в правах с верующими, а религию — с любым убеждением (belief). В новой редакции закона указывается, что «религиозная свобода» подразумевает право практиковать любую религию, а также быть агностиком, нетеистом, гуманистом или атеистом. Атеисты лоббировали эту поправку в течение ряда лет. После принятия поправок атеистические и гуманистические (секулярные) организации стали получать членство в организациях, занимающихся и вопросами международной религиозной свободы.

К началу 2017 г. количество сотрудников Госдепартамента, занимающихся вопросами международной религиозной свободы, составляло около 50 человек, годовой бюджет OIRF за прошедшее десятилетие удвоился, а финансирование программ по продвижению свободы вероисповедания увеличилось в пять раз⁵².

Через несколько месяцев после вступления Трампа в должность президента США, в марте 2017 г., Институт глобального взаимодействия совместно с Институтом религиозной свободы опубликовал новый аналитический доклад под редакцией Т. Фарра и Д. Хувера «Внешняя политика США и международная религиозная свобода»⁵³ с рекомендациями для Администрации президента и Конгресса США о дальнейшем выстраивании глобальной политики в области продвижения свободы вероисповедания. Основной акцент в докладе был сделан на необходимости расширения институциональной составляющей и усиления практической эффективности действий правительства, а также максимальном вовлечении других государств в многосторонние организации для продвижения религиозной свободы. Анализ этого документа показывает, что последующие практические шаги США почти полностью соответствовали данным в нём рекомендациям. В феврале 2018 г. на должность посла по особым поручениям по вопросам международной религиозной свободы был утверждён бывший губернатор Канзаса Сэм Браунбек⁵⁴. Назначение публичного и опытного полити-

⁵² U.S. Foreign Policy and International Religious Freedom. Policy Brief by Thomas F. Farr and Dennis R. Hoover. *Institute for Global Engagement*. 22.03.2017. URL: <https://globalengage.org/publications/policy-briefs/u.s.-foreign-policy-and-international-religious-freedom> (accessed 30.09.2022).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Kansas Gov. Sam Brownback resigns to take Trump administration role. *FoxNews.com*. URL: <https://www.foxnews.com/politics/kansas-gov-sam-brownback-resigns-to-take-trump-administration-role> (accessed 30.09.2022).

ка на ранее непубличную должность также соответствовало рекомендациям из указанного Отчёта.

В августе 2017 г. госсекретарь расформировывал молодое Управление ORGA и передал его функции и бюджет в Управление OIRF⁵⁵, которое в результате этого значительно усилилось, аккумулировало все полномочия, разделённые ранее между двумя подразделениями, став единственной профильной структурой Госдепартамента, занимающейся религиозным направлением.

В декабре 2017 г. произошло ещё одно знаковое событие: администрация Трампа опубликовала новую «Стратегию национальной безопасности США», в которой продвижение религиозной свободы и защита религиозных меньшинств впервые были определены как приоритетные направления политики США.

Такая активизация этого направления потребовала и усиления его научно-аналитического сопровождения. В 2018 г. произошло оживление деятельности Круглого стола по международной религиозной свободе: в два раза увеличилось количество участников и возросла частота встреч, что во многом было результатом работы Браунбека, который участвовал в еженедельных собраниях этой организации⁵⁶. В том же году два крупных американских аналитических центра — РЭНД и Центр стратегических и международных исследований — выпустили объёмные доклады, касавшиеся религиозной ситуации на постсоветском пространстве и в России, в которых утверждалось о прямой связи между традиционными религиями (само это понятие, используемое на постсоветском пространстве, авторами докладов представлено в негативном свете) и насилием⁵⁷.

В июле 2018 г., всего через три месяца после своего назначения, госсекретарь Помпео совместно с Браунбеком организовал в Госдепартаменте первое Совещание на уровне министров по вопросам продвижения религиозной свободы (Ministerial to Advance Religious Freedom). Браунбек был непосредственным куратором этого мероприятия, чей должностной статус и функционал был незадолго до этого значительно усилен. Это стало важнейшим общественно-политическим событием за все последние годы развития концепции международной религиозной свободы и дало старт комплексу новых инициатив, направленных на её развитие.

⁵⁵ Mae Elise Cannon. Rex Tillerson's State Department Is Scrapping Key Obama-Era Religious Programs. *Huffpost.com*. 29.08.2017. URL: https://www.huffpost.com/entry/tillersons-state-department-no-longer-a-place-for_b_59a5a612e4b0d81379a81ba1 (accessed 30.09.2022).

⁵⁶ A Conversation with Sam Brownback. *Council on Foreign Relations*. 25.07.2019. URL: <https://www.cfr.org/event/conversation-sam-brownback> (accessed 30.09.2022).

⁵⁷ Migacheva K., Frederic B. 2018. Religion, Conflict, and Stability in the Former Soviet Union. Santa Monica (California): RAND Corporation. 243 p.; Oliker O. 2018. *Religion and Violence in Russia. A Report of the CSIS*. New York: Rowman&Littlefield. 276 p.

Само «Совещание на уровне министров...» сочетало в себе элементы международного политического форума и правозащитной конференции. Это был трехдневный саммит, на котором присутствовало 85 высокопоставленных представителей зарубежных делегаций (в основном министров иностранных дел и других чиновников этого уровня) и 400 лидеров институтов гражданского общества и руководителей религиозных общин из десятков стран мира. Такое количество глав внешнеполитических ведомств и общественных организаций собралось в Госдепартаменте впервые. Наиболее статусные гости (политики, религиозные лидеры) приглашались на узкоформатную встречу с госсекретарём Помпео. Другим участникам читались установочные лекции и давались консультации по поводу способов получения грантовой помощи под эгидой Госдепартамента. Основной целью Совещания было заявлено подтверждение продвижения международной религиозной свободы в качестве глобального приоритета⁵⁸.

В рамках этого саммита также были приняты Потомакская декларация и Потомакский план действий, содержащие конкретные рекомендации для международного сообщества по защите свободы вероисповедания. Эти документы ввели новые и важные для этого политического направления понятия — «религиозные меньшинства» (religious minorities), «неверующие» (non-believers) и «преобладающая религия» (majority faith). Согласно этим документам, 80% населения мира ограничены в своих религиозных правах, вследствие чего всем государствам предписывается защищать религиозные меньшинства и неверующих от преследований и дискриминации в любых социальных сферах, а главным образом — от властей и от представителей преобладающей религии, в том числе: облегчать государственную регистрацию религиозным общинам, обеспечивать им право на своё религиозное образование, на собственные СМИ, «отменять законы о борьбе с богохульством (кощунством)», поощрять законы об отказе от военной службы по религиозным соображениям, предоставлять им равные возможности при получении работы и образования, запрещать на законодательном уровне побуждать членов религиозных меньшинств переходить в другие конфессии, продвигать религиозный плюрализм, в том числе в школьных образовательных программах, мониторить религиозную дискриминацию в школах, увеличивать финансирование НКО, защищающих права религиозных меньшинств⁵⁹. Кроме того, Совещанием было выпущено шесть тематических

⁵⁸ 2018 Ministerial to Advance Religious Freedom. U.S. Department of State. URL: <https://2017-2021.state.gov/2018-ministerial-to-advance-religious-freedom/index.html> (accessed 30.09.2022).

⁵⁹ Ministerial to Advance Religious Freedom Potomac Declaration. U.S. Department of State. URL: <https://2017-2021.state.gov/ministerial-to-advance-religious-freedom-potomac-declaration/index.html> (accessed 30.09.2022); Ministerial to Advance Religious Freedom Potomac Plan of Action. U.S. Department of State. URL: <https://2017-2021.state.gov/ministerial-to-advance-religious-freedom-potomac-plan-of-action/index.html> (accessed 30.09.2022).

заявлений о глобальных трендах, подрывающих религиозную свободу, в качестве которых были обозначены законы о богохульстве, контртеррористические мероприятия как предлог для подавления свободы вероисповедания, нарушения со стороны негосударственных акторов, а также нарушения религиозной свободы в конкретных странах (Китае, Бирме, Иране). Аналогичные заявления были сделаны и в процессе следующих Совещаний в 2019 и 2020 гг.

Во время Совещания представители правительства США также объявили о запуске ряда новых программ и инициатив. Среди них — Совместная программа Управления OIRF и Управления глобального партнерства Госдепартамента под названием «Болдлайн-план»⁶¹ по продвижению религиозной свободы»⁶², который представлял собой трехдневную интенсивную стратегическую сессию для разработки способов поддержки и расширения государственно-частных партнерств, направленных на продвижение и защиту свободы вероисповедания в мире. Также среди новых правительственных инициатив — включение в существующую с 1940 г. американскую Международную программу обучения лидерству (создана для обучения начинающих иностранных политиков) дополнительной тематической области, связанной с защитой свободы вероисповедания, вопросами религиозного плюрализма и защиты прав религиозных меньшинств. Кроме того, тогда же было объявлено о создании Международного фонда религиозной свободы для поддержки тех, кто борется за свободу вероисповедания и преследуемых по религиозным мотивам⁶³, и правительственной Программы восстановления после геноцида и реагирования на репрессии, в рамках которой предусмотрено сотрудничество Госдепартамента и USAID с локальными религиозными и общественными лидерами для быстрой доставки помощи конкретным людям. Также Совещание дало импульс для построения глобальной сети форумов — региональных и международных круглых столов на тему религиозной свободы по примеру вашингтонского Круглого стола по международной религиозной свободе.

В то же время была учреждена премия «Слова свободы им. Фрэнка Вульфа», которая позднее была переименована в премию «Международной религиозной свободы им. Фрэнка Вульфа»⁶⁴. Премия была названа в честь конгрессмена

⁶⁰ 2018 Statements of Concern. Ministerial to Advance Religious Freedom. *U.S. Department of State*. URL: <https://2017-2021.state.gov/2018-statements-of-concern/> (accessed 30.09.2022).

⁶¹ Термином *boldline* обозначается особое направление деятельности Госдепартамента по усилению связей государственно-частного партнёрства, создающее между ними «толстую линию» связи.

⁶² *Boldline Religious Freedom plan*. URL: <https://www.challenge.gov/challenge/boldline-religious-freedom/> (accessed 30.09.2022).

⁶³ *International Religious Freedom Fund: Fact Sheet*. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/International-Religious-Freedom-Fund-Fact-Sheet.pdf> (accessed 30.09.2022).

⁶⁴ *Frank Wolf International Religious Freedom Award. 21Wilberforce*. URL: <https://21wilberforce.org/award/> (accessed 30.09.2022).

Вульфа, имя которого носила вторая редакция закона о международной религиозной свободе от 2016 г.

В сентябре 2018 г. Управление OIRF и Комиссия USCIRF подписали соглашение об улучшении обмена информацией и координации усилий по продвижению религиозной свободы, которое было рекомендовано Счётной палатой после проверки ещё в 2013 г. А в июне 2019 г. госсекретарь Помпео объявил об очередном повышении статуса OIRF, который после этого стал подчиняться заместителю госсекретаря по гражданской безопасности, демократии и правам человека, а также получил дополнительный штат и ресурсы.

В это время американская сторона попыталась сделать своеобразный рывок и окончательно закрепить тему международной религиозной свободы на глобальном уровне. Во-первых, на этом направлении были впервые полноценно задействованы возможности ООН. Так, в мае 2019 г. в ходе заседания Генеральной Ассамблеи была принята резолюция о назначении 22 августа Международным днём памяти жертв актов насилия на основе религии или убеждений⁶⁵. Представитель США отметил, что учреждение этой памятной даты во многом является заслугой правительства США⁶⁶. Более того, уже в сентябре 2019 г. в ходе очередного заседания Генеральной Ассамблеи в Нью-Йорке американская сторона организовала первое в истории президентское мероприятие в ООН по религиозной свободе, на котором Дональд Трамп заявил о выделении дополнительных финансов на программы по защите свободы религии и создании Коалиции бизнеса США для защиты свободы вероисповедания⁶⁷.

Во-вторых, США на фоне уже возникшей разветвлённой инфраструктуры по продвижению религиозной свободы (состоявшей из различных административных, экспертно-аналитических, государственно-общественных, правозащитных и финансовых структур, названных выше), стали двигаться в сторону учреждения полноценной международной (межгосударственной) организации. Это решение было объявлено в июле 2019 г. в Вашингтоне в ходе второго Совещания на уровне министров по вопросам продвижения религиозной свободы (ещё более масштабного, чем первый аналогичный форум, состоявшийся годом ранее⁶⁸). На Совещании госсекретарь Помпео объявил о создании Альянса по

⁶⁵ Международный день памяти жертв актов насилия на основе религии или убеждений. 22 августа. ООН. URL: <https://www.un.org/ru/observances/religious-based-violence-victims-day> (дата обращения: 30.09.2022).

⁶⁶ General Assembly Proclaims 22 August International Day for Victims of Violence Based on Religion, Other Beliefs. Meetings Coverage and Press Releases. UN. URL: <https://www.un.org/press/en/2019/ga12147.doc.htm> (accessed 30.09.2022).

⁶⁷ Remarks by President Trump at the United Nations Event on Religious Freedom. *The White House*. 23.09.2019. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-united-nations-event-religious-freedom-new-york-ny/> (accessed 30.09.2022).

⁶⁸ На нём присутствовало уже более 1000 религиозных лидеров и активистов из более чем 100 стран, что сделало его крупнейшей правозащитной конференцией, когда либо проводимой Госдепартаментом. URL: <https://2017-2021.state.gov/2019-ministerial-to-advance-religious-freedom/index.html> (дата обращения: accessed 30.09.2022). Следующее Совещание в 2020 г. проходило в дистанционном формате из-за пандемии и уже не было столь масштабным.

международной религиозной свободе (International Religious Freedom Alliance)⁶⁹, который представлял собой первое в истории объединение государств для защиты религиозных прав человека и противостояния религиозным преследованиям. Перед странами, желавшими войти в Альянс, был поставлен ряд условий, главное из которых — готовность новых государств-членов продвигать принципы международной религиозной свободы у себя и за рубежом и делать это в тесном взаимодействии и координации с другими участниками Альянса⁷⁰. Такой подход, с одной стороны, давал участвующим в Альянсе странам возможность использовать эту организацию как международный ресурс в своих политических целях⁷¹, а, с другой стороны, замыкал религиозную политику этих стран на американские политические интересы. Через Альянс США смогли задействовать административные ресурсы других государств для наращивания масштаба и интенсивности политики по продвижению принципов международной религиозной свободы. На текущий момент в Альянс входит 31 страна⁷², половина из которых также являются членами НАТО и ЕС (показательно, что в Альянс входит Великобритания и страны восточной Европы, включая Прибалтику и Украину, но пока не входят Франция и Германия). Из стран БРИКС в Альянс пока вошла только Бразилия. Примечательно также, что на сайте Госдепартамента оба проекта — и Совещание на уровне министров по международной религиозной свободе, и Альянс — представлены как проекты Управления OIRF⁷³.

Ключевым правовым документом по этой теме, который был подписан при Трампе, стал президентский исполнительный приказ №13926 от 2 июня 2020 г. «О продвижении международной религиозной свободы», в котором декларировалось, что «свобода вероисповедания всех людей в мире является приоритетом внешней политики США»⁷⁴. Особое внимание в исполнительном приказе было

⁶⁹ Позже переименован в International Religious Freedom or Belief Alliance.

⁷⁰ International Religious Freedom or Belief Alliance. *U.S. State Department*. URL: <https://www.state.gov/international-religious-freedom-or-belief-alliance/> (accessed 30.09.2022); Декларация Альянса по международной религиозной свободе. *U.S. State Department*. URL: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/LS-2020-011136-RUS-FINAL_Alliance-Declaration.pdf (дата обращения: accessed 30.09.2022).

⁷¹ Например, в 2020 г. Альянс поддержал заявление МИД Латвии, который требовал от властей Беларуси выпустить в страну католического епископа Т. Кондрусевича (которому был запрещён въезд в страну во время антиправительственных протестов): Initiative of Minister of Foreign Affairs of the Republic of Latvia. *Ministry of foreign affairs of the Republic of Latvia*. 03.09.2020. URL: <https://www.mfa.gov.lv/en/news/latest-news/66464-initiative-of-minister-of-foreign-affairs-of-the-republic-of-latvia-joint-statement-by-the-international-alliance-for-religious-freedom-on-denial-of-archbishop-tadeusz-kondrusiewicz-of-minsk-mogilev-re-entry-to-belarus> (accessed 30.09.2022).

⁷² International Religious Freedom or Belief Alliance. *U.S. State Department*. URL: <https://www.state.gov/international-religious-freedom-or-belief-alliance/> (accessed 30.09.2022).

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Этот исполнительный приказ предписывает Госдепартаменту совместно с USAID за шесть месяцев создать долгосрочный стратегический план по продвижению религиозной свободы в мире и выделяет минимум 50 миллионов долларов ежегодно на соответствующие программы. При этом Госсекретарю и руководству USAID поручается отстаивать вопросы религиозной свободы на двусторонних и многосторонних форумах. Также расширяется спектр экономических инструментов воздействия на нарушителей религиозной свободы

уделено религиозному направлению деятельности представителей дипломатического ведомства США. Всем сотрудникам предписывалось пройти расширенный тренинг по вопросам религиозной свободы и затем повторять его каждые три года. Все посольства, расположенные в странах-нарушителях (те есть включенных с подачи OIRF и USCIRF в списки «стран, вызывающих особую озабоченность» и «стран, находящихся под особым наблюдением»), включая Россию, должны отчитаться «комплексными планами действий» с указанием конкретных мероприятий по вовлечению местных властей в устранение нарушений свободы вероисповедания, а руководители дипмиссий в обязательном порядке должны поднимать религиозные вопросы перед членами правительств этих государств. Кроме того, сотрудникам посольств поручалось оказывать помощь преследуемым религиозным группам. Для имплементации этого исполнительного приказа была привлечена организация USAID, которая объявила о создании для этой цели Межведомственного отраслевого совета по стратегическому религиозному взаимодействию и международной религиозной свободе⁷⁵.

В завершение следует отметить, что в 2020 г. внутривластная борьба, связанная с выборами президента США, а также пандемия временно притормозили планы США по дальнейшему претворению в практическую плоскость положений закона о международной религиозной свободе. Победа демократического кандидата Дж. Байдена также неизбежно внесёт в этот процесс коррективы, но уже можно заранее предположить, что они не будут фундаментальными. Подтверждением этого является доклад Брукингского института (одного из важнейших мозговых центров США, который в настоящее время возглавляет бывший председатель Совета безопасности США Дж. Аллен), вышедший в октябре 2020 г. под заголовком «Время исцелять, время строить»⁷⁶. В нём даны рекомендации для будущей администрации президента США о путях выстраивания внутренней и внешней религиозной политики: авторы доклада призвали к восстановлению расформированного в 2013 г. Управления по вопросам религии и международных отношений (ORGA), активному вовлечению религиозных лидеров в правозащитную деятельность, большему вниманию к обучению дипломатических сотрудников особенностям религиозных учений, а также к отказу от выстраивания вертикальной иерархии прав человека (призывали не поднимать право на свободу религии выше других прав и свобод человека, что было характерно для риторики администрации Трампа). Учитывая значительный по-

(уменьшение помощи, санкции, визовые ограничения). Executive Order on Advancing International Religious Freedom. *White House*. 02.06.2020. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-advancing-international-religious-freedom/> (accessed 30.09.2022).

⁷⁵ Cross-Agency Sector Council on Strategic Religious Engagement and International Religious Freedom.

⁷⁶ A Time to Heal, a Time to Build. Report by E.J. Dionne, Jr. and Melissa Rogers. *Center for Effective Public Management at The Brookings Institution*. 21.20.2020. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/10/A_Time_to_Heal_report.pdf (accessed 30.09.2022).

литический вес Брукингского института, сформулированные им планы можно рассматривать как в высокой степени вероятные. Новая демократическая администрация Байдена уже озвучила в лице госсекретаря Э. Блинкина намерение не поднимать одни права выше других, рассматривать все права человека как равнозначные (co-equal)⁷⁷. Отдельные аналитики поспешили интерпретировать этот шаг как снижение внимания демократической администрации США к концепции международной религиозной свободы или даже как полный отказ от неё⁷⁸. Однако такое уравнивание по статусу прав, рекомендованное Брукингским институтом, а также прочие предложенные им изменения, лишь корректируют текущие приоритеты США, но не могут рассматриваться как отказ США от самой концепции международной религиозной свободы и двадцатилетних усилий по её политическому продвижению. Высока вероятность того, что эти же шаги предпринимала бы и республиканская администрация, если бы победила на президентских выборах. Тем более нельзя сказать, что демократы менее заинтересованы в развитии религиозного направления внешней политики, чем республиканцы, потому что два ключевых момента в истории становления этого направления, принятие закона в 1998 г. и поправок к нему в 2016 г, послужившие мощными толчками к его дальнейшему развитию, произошли именно при демократических администрациях президентов Б. Клинтона и Б. Обамы.

* * *

Изложенная выше история воплощения в политической плоскости концепции США международной религиозной свободы позволяет сделать ряд выводов.

Концепция международной религиозной свободы используется США как формат для осуществления глобальной религиозной политики, поскольку отталкивается от тезиса, что более 80% населения Земли испытывает ущемления религиозной свободы. Такой подход позволяет США использовать религиозный фактор в политических целях повсеместно.

Устройство инфраструктуры этого политического направления показывает, что в большинстве случаев её функционирование замкнуто на центры принятия решений, находящиеся в США.

С момента принятия Закона о международной религиозной свободе в 1998 г., то есть за прошедший более чем двадцатилетний период, возникло мно-

⁷⁷ Secretary of State Antony Blinken releases Human Rights Report. *U.S. Department of State*. 30.03.2021. URL: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-on-release-of-the-2020-country-reports-on-human-rights-practices/> (accessed 30.09.2022).

⁷⁸ Resprinty M. Religious Liberty and US Foreign Policy: No Longer the Guiding Principle? *Bitter Winter: a Magazine on Religious Liberty and Human Rights*. 03.04.2021. URL: <https://bitterwinter.org/religious-liberty-and-us-foreign-policy-no-longer-the-guiding-principle/> (accessed 30.09.2022).

жество административных, общественных и экспертных структур, реализующих внешнюю политику США в религиозной области. При существовании единой генеральной линии у этого процесса он тем не менее развивался в разные годы с разной интенсивностью, сталкивался с переименованием создаваемых структур, перераспределением их полномочий, дублированием их функций, решениями по упразднению отдельных административных подразделений и затем предложениями по их обратному восстановлению.

Это говорит о том, что, несмотря на существование в США исторически хорошо разработанной теоретической и практической базы по защите прав человека в мире, рассматриваемая инфраструктура по продвижению международной религиозной свободы создавалась как новая и экспериментальная. Она должна была стать эффективной в условиях отсутствия социалистического блока и на фоне усиления религиозного фактора в общественно-политической жизни по всему миру. Поэтому она требовала «обкатки» в практической плоскости и доработки. Если в начале этого процесса это направление растворялось в общей американской правозащитной риторике, не выделялось в особую сферу самими американскими представителями власти (например, конгрессменами), то в настоящее время оно приобрело контрастные границы и высокую интенсивность, утвердилось как самостоятельная политическая сфера и как отдельное и перспективное направление глобальной политики США в XXI в.

Публичное содержание концепции международной религиозной свободы отражает американскую правозащитную риторику на современном этапе её развития и посвящено главным образом поддержке «религиозных меньшинств» в мире, малых религиозных групп в противовес крупным религиозным традициям. Внутренним политическим содержанием этого направления является установление постоянных, стратегических связей с религиозными общинами и их лидерами по всему миру, а также с зарубежными административными и общественными структурами, имеющими влияние на религиозные процессы в своих регионах, чтобы с помощью этих связей повсеместно использовать религиозный фактор для реализации своих внешнеполитических задач.

В процессе развития этого политического направления и соответствующей инфраструктуры было выделено два ключевых события. Первое событие — принятие Закона о международной религиозной свободе (IRFA) в 1998 г., учредившего Управление по вопросам международной религиозной свободы в Государственном департаменте (OIRF), должность Посла по особым поручениям по вопросам международной религиозной свободы (ставшего главной политической фигурой в США по этой теме), а также правительственную Комиссию по международной религиозной свободе (USCIRF). Эти две структуры и должность Посла по особым поручениям стали отправными пунктами, вокруг которых стала строиться остальная инфраструктура. Второе ключевое событие — внесение поправок в этот Закон в 2016 г., названных в честь конгрессмена Ф. Вульфа, которые активизировали включения этого направления в контекст

глобальной политики США, итогом чего стало возникновение новой международной (межгосударственной) организации — Международного альянса по религиозной свободе.

В рассмотренный период США также постепенно развивали форматы низовых платформ, позволяющих подключаться к движению за религиозную свободу не только правительственным структурам, некоммерческим организациям, религиозным общинам и лидерам общественных движений, но и рядовым гражданам разных стран.

Следует признать, что проведённое исследование упускает предметный анализ большого пласта аналитической (официальные доклады и отчёты) и фактологической (события) информации, связанной с конкретными последствиями международной религиозной политики США для различных регионов и стран мира. Растёт востребованность изучения влияния этих процессов и на Россию, с одной стороны, в силу её исторически многоконфессионального характера, а с другой — из-за большого значения в её жизни православного фактора, который в связи с ситуацией на Украине и разрывом отношений между крупнейшими православными церквями уже активно используется США в своей внешнеполитической работе, о чём говорилось выше.

В заключение следует отметить, что проведённый анализ показал, что Соединённые Штаты за последние 20 лет последовательно и целенаправленно усилили религиозный фактор во внешнеполитической деятельности с целью получения дополнительных возможностей для продвижения своих интересов. Выявленные тенденции показывают, что даже при наблюдаемых колебаниях политической конъюнктуры в США это направление продолжит развиваться дальше. Важность изучения этой темы обусловлена тем, что политика продвижения международной религиозной свободы может иметь не только декларируемые положительные последствия (защита преследуемых по религиозным убеждениям), но и негативные, связанные с тем, что религиозные организации фактически втягиваются в неспецифическую для них политическую деятельность, что может вести к возникновению в мире и отдельных странах новых точек религиозно-политического напряжения.

Об авторе:

Василий Александрович Щипков — кандидат философских наук, доцент кафедры международной журналистики МГИМО МИД России. 119454, Москва, пр-т Вернадского, 76.
E-mail: Shchipkov_V_A@mgimo.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC 322, 261.7
Received: October 06, 2022
Accepted: September 11, 2022

Political and Institutional Approaches to Advancing International Religious Freedom in the U.S. Foreign Policy in 1998–2020

V.A. Shchipkov
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-5-86-150-181](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-150-181)

Moscow State Institute of International Relations (university)

Abstract: The article traces the institutional and political evolution of the US implementing its concept of international religious freedom from 1998 to 2020. The concept became popular after the end of the Cold War when the defense of religion against socialist-atheist ideas had lost its relevance due to political (the collapse of the Eastern bloc) and cultural (the growing importance of religion in many non-Western countries of the world) reasons. The article starts by reviewing the history of the emergence and development of the institutional infrastructure (legal acts, administrative entities, public and political organizations, think tanks, expert platforms, interdepartmental coordination formats, human rights projects, funding and grant programs, and new international organizations) that supported the US foreign policy advancing international religious freedom. The article divides the reconstruction of this process into two periods formed by adopting two acts: in 1998 — the International Religious Freedom Act, and in 2016 — the amendment to this Act named after congressman Frank Wolf. The study concludes that over the past twenty years, religion has finally developed as an independent track of the US foreign policy, although it has been developing inconsistently and has undergone repeated corrections. The concept of international religious freedom has become the ideational basis of this track, while the extensive institutional and political infrastructure serves as its apparatus. More than 80 percent of the world's population encounters religious persecution. It legitimizes the concept, which encourages widespread support for religious minorities as opposed to the religious majority, and opens the way for the US to build sustainable ties with religious communities and their leaders worldwide, allowing them to influence political processes in different regions. The US has recently promoted the integration of this policy track into international institutions, establishing the International Religious Freedom or Belief Alliance.

Keywords: religion as a factor in US foreign policy, international religious freedom

About the author:

Vasily A. Shchipkov — PhD in Philosophy, Associate Professor at International Journalism Department, MGIMO. 119454, Moscow, Prospekt Vernadskogo, 76.
E-mail: Shchipkov_V_A@mgimo.ru

Conflict of interests:

The author declares absence of conflict of interests.

References:

- Annicchino P. 2017. *Law and International Religious Freedom: The Rise and Decline of the American Model*. London, New York: Routledge. 128 p.
- Apodaca K. 2019. *Human Rights and U.S. Foreign Policy: Prevarications and Evasions*. London, New York: Routledge. 210 p.
- Beaumont J. et al. *The Routledge Handbook of Postsecularity*. London, New York: Routledge. 470 p.
- Berger P. 1967. *The Sacred Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion*. New York: Doubleday. 230 p.
- Berger P. 1999. The Desecularization of the World: A Global Overview. In: P. Berger (ed.) *The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics*. Washington, DC: Ethics and Public Policy Center, Eerdmans. 143 p.
- Bettiza G. 2019. *Finding Faith in Foreign Policy: Religion and American Diplomacy in a Postsecular World*. New York: Oxford University Press. 336 p.
- Blitt R. C. 2020. The International Religious Freedom Act: Non-State Actors and Freedom from Sovereign Government Control. *Marquette Law Review*. Vol. 103. P. 547-579.
- Casanova J. 1994. *Public Religion in the Modern World*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press. 301 p.
- Clark E., Vovk D. 2019. *Religion During the Russian Ukrainian Conflict*. London, New York: Routledge. 248 p.
- Durham W.C., Martínez-Torron J., Thayer D. (eds.) 2021. *Law, Religion, and Freedom: Conceptualizing a Common Right*. London, New York: Routledge. 428 p.
- Farr T. 2008. *World of Faith and Freedom: Why International Religious Liberty Is Vital to American National Security*. New York: Oxford University Press. 367 p.
- Grim B.J., Finke R. *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the Twenty-First Century*. New York: Cambridge University Press. 272 p.
- Hurd E.S. 2015. *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 216 p.
- Milbank J. 2006. *Theology & Social Theory: Beyond Secular Reason*. Oxford: Blackwell Publishing. 484 p.
- Sullivan W., Hurd E.S. (eds.). 2015. *Politics of Religious Freedom*. Chicago: University of Chicago Press. 344 p.
- Scharffs B.G., Maoz A. (eds.). 2018. *Religious Freedom and the Law: Emerging Contexts for Freedom for and from Religion*. London, New York: Routledge. 244 p.
- Su A. 2016. *Exporting Freedom: Religious Liberty and American Power*. Cambridge (Massachusetts), London: Harvard University Press. 296 p.
- Turner B. S. (ed.). 2010. *The New Blackwell Companion to the Sociology of Religion*. Malden, Oxford: Wiley-Blackwell, 2010. 712 p.
- Emelin M.Yu., Nikolaev B.V. 2020. Pravovye osnovy mezhdunarodnoi religioznoi politiki SSHA [Legal Foundations of the International Religious Policy of the United States.]. *Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika*. № 12. P. 153-155. (In Russian).
- Habermas J. 2002. *Budushchee chelovecheskoi prirody. Na puti k liberalnoi evgenike* [The Future of Human Nature. Towards a Liberal Eugenics?]. Moscow: Ves Mir. 144 p. (In Russian).

Lunkin R.N. 2018. Osobennosti amerikanskogo vospriiatiia religioznoi situatsii v Ukraine [Features of the American Perception of the Religious Situation in Ukraine]. *Nauchno-analiticheskii vestnik Instituta Evropy RAN*. №5. P. 193-197. (In Russian).

Uzlaner D.A. 2019. *Konec religii? Istoriya teorii sekulyarizatsii* [The End of Religion; the History of the Theory of Secularization]. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics. 240 p.

Список литературы на русском языке:

Хабермас Ю. 2002. *Будущее человеческой природы. На пути к либеральной евгенике*. Москва: Весь Мир. 144 с.

Лункин Р.Н. 2018. Особенности американского восприятия религиозной ситуации в Украине. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. №5. С. 193-197.

Емелин М.Ю., Николаев Б.В. 2020. Правовые основы международной религиозной политики США. *Право и государство: теория и практика*. №12. С. 153-155.

Узланер Д.А. 2019. *Конец религии? История теории секуляризации*. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики. 240 с.