

*А.С. Спрыгин*

## **Внешние факторы в развитии конфессиональной политики в Центральной Азии: кейс Комиссии США по международной религиозной свободе**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу деятельности Комиссии США по международной религиозной свободе (USCIRF) в Центральной Азии. Автор оценивает роль комиссии в продвижении свободы вероисповедания и защиты прав религиозных меньшинств в регионе, а также рассматривает влияние ее деятельности на межконфессиональные отношения и государственную политику в этой сфере. Особое внимание уделено взаимодействию USCIRF с правительствами центральноазиатских стран, а также роли организации как инструмента утверждения американских интересов в регионе. В статье анализируются основные вызовы, с которыми сталкивается комиссия, включая культурные, исторические и политические особенности региона, а также уделяется внимание ее роли в защите демократических ценностей и прав человека. На основе анализа докладов USCIRF и реакции на них со стороны местных властей и международного сообщества автор делает выводы о роли комиссии как инструмента продвижения американских интересов, деятельность которого далеко не всегда способствует декларируемой цели укрепления межрелигиозного и межконфессионального мира в странах Центральной Азии.

**Ключевые слова:** Центральная Азия, политика США, межконфессиональные отношения, религиозная политика.

**Автор:** *Спрыгин Антон Сергеевич*, младший научный сотрудник Центра центральноазиатских исследований Института Китая и современной Азии РАН. E-mail: sprygin@iccaras.ru

*Anton S. Sprygin*

## **External Factors in the Development of Confessional Policy in Central Asia: the Case of the U.S. Commission on International Religious Freedom**

**Abstract.** The article analyzes the activities of the U.S. Commission on International Religious Freedom (USCIRF) in Central Asia. The author analyzes the role of the commission in promoting religious freedom and protecting the rights of religious minorities in the region, and also considers the impact of its activities on interfaith relations and public policy in this area. Particular attention is paid to the interaction of USCIRF with the governments of Central Asian countries, as well as to its role as an instrument for asserting American interests in the region. The article analyzes the main challenges faced by the commission, including the cultural, historical and political characteristics of the region, as well as its role in strengthening democratic values and human rights. Based on the analysis of USCIRF reports and the reaction to them by local authorities and the international community, the author draws conclusions about the role of the commission as an instrument for promoting the interests of the U.S.,

whose activities do not always contribute to the declared goal of strengthening interreligious and interfaith peace in the countries of Central Asia.

**Keywords:** Central Asia, U.S. policy, interfaith relations, religious policy.

**Author:** *Sprygin Anton S.*, junior researcher at the Center for Central Asian Studies, Institute of China and Contemporary Asia of the Russian Academy of Sciences.

E-mail: [sprygin@iccaras.ru](mailto:sprygin@iccaras.ru)

В 1998 г. президентом США был подписан Акт о международной религиозной свободе (International Religious Freedom Act — IRFA), ставший основным программным документом по внешнеполитическому продвижению религиозных свобод в мире [International Religious Freedom Act of 1998]. Актом был зафиксирован «высокий приоритет» данного направления во внешней политике США со ссылкой на Всеобщую декларацию прав человека ООН, Международный пакт о гражданских и политических правах, Хельсинские соглашения ОБСЕ и Декларацию ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминация на основе религии или убеждений.

Акт IRFA стал фундаментом для институционального продвижения международной религиозной свободы. Были созданы Управление по международной религиозной свободе (Office of International Religious Freedom — OIRF), Комиссия США по международной религиозной свободе (United States Commission on International Religious Freedom — USCIRF), учреждена должность посла по особым поручениям по вопросам международной религиозной свободы (Ambassador at Large for International Religious Freedom).

USCIRF трактует свободу религии и убеждений как обширное право человека на свободу мысли, совести, выражения мнений, организации собраний, создания соответствующих объединений. Неотъемлемой частью религиозной свободы признается право верить или не верить сообразно своей совести, придерживаться своих убеждений открыто, мирно и без страха [25th Anniversary of International Religious Freedom Act]. Религиозная свобода признается наиболее важной, «первой» свободой Америки, «ядром» международных прав человека, «необходимым компонентом внешней политики США и обязательством Америки по глобальной защите демократии и свободы» и «жизненно важным элементом национальной безопасности», имеющим решающее значение для достижения мира, процветания и стабильности в рамках всей планеты [там же].

В 2016 г. были приняты поправки к IRFA, известные также как Акт Фрэнка Вульфа (Frank Wolf Act) [Frank R. Wolf International Religious Freedom Act], требующие от USCIRF формирования онлайн-списка пострадавших от нарушений религиозных свобод и убеждений со стороны государств и негосударственных субъектов [там же]. Список включает в себя также имена заключенных, которые рассматриваются как «узники совести».

В целом законодательная база, выстроенная IRFA, предусматривает конкретные контрмеры в отношении нарушителей религиозной свободы, которые, помимо различного вида демаршей, общественных и публичных осуждений вклю-

чают в себя: приостановление или полный запрет научного и культурного обмена; отзыв, ограничение или приостановку помощи США, в том числе по направлениям безопасности; отказ в выдаче кредитов по линии ОПИС (Overseas Private Investment Corporation, Корпорация частных зарубежных инвестиций, действует при Правительстве США) или Экспортно-импортного банка [International Religious Freedom Act of 1998]. Кроме того, конгрессы предусматривают запрет финансовым учреждениям США предоставлять займы или кредиты правительству, организациям или должностным лицам, ответственным за нарушения религиозных свобод, а также запрет правительству США закупать товары или услуги у правительств, организаций или должностных лиц, ответственных за подобные нарушения.

Комиссия США по международной религиозной свободе (USCIRF) была создана в 1998 г. в качестве «независимого», двухпартийного органа федерального правительства США, задачей которого является слежение за соблюдением всеобщего права на свободу религии и убеждений за рубежом [United States Commission on International Religious Peace]. Комиссия разрабатывает политические рекомендации для президента США, государственного секретаря и Конгресса. Члены Комиссии назначаются непосредственно президентом.

В первую очередь Комиссия ежегодно публикует отчет, в котором фиксируются нарушения религиозных свобод в мире, а также даются рекомендации в отношении внешней политики США. Государственному секретарю при этом презентуют список стран, которые предлагается внести в категорию «вызывающих особую озабоченность» (country of particular concern или CPC). Помимо этого, в своем годовом отчете Комиссия дает оценку эффективности усилий Государственного департамента по продвижению международной религиозной свободы.

В качестве инструментария отдельным направлением работы Комиссии можно назвать организацию и проведение международных встреч ее членов с высокопоставленными чиновниками, религиозными деятелями, представителями неправительственных организаций и всеми лицами, заинтересованными в распространении религиозной свободы. Кроме того, члены Комиссии USCIRF на многосторонней основе сотрудничают с ООН, ОБСЕ и различными институтами ЕС.

Параллельно Комиссии USCIRF схожую деятельность осуществляет Управление по международной религиозной свободе (OIRF), которое, однако, является частью Государственного департамента США и, соответственно, позиционируется как более «зависимая» организация [United States Department of State]. Управление OIRF также публикует ежегодный отчет, посвященный состоянию религиозных свобод, однако фиксирует их нарушение во всех странах мира, в то время как Комиссия USCIRF сосредоточена на перечне конкретных стран, в связи с чем ее рекомендации государственному секретарю и Государственному департаменту США носят более конкретный и практический характер в русле формирования международной политики. Годовые мониторинговые отчеты OIRF направляются на оценку Комиссии USCIRF, которая на основании представленных документов и собственной аналитики готовит годовой отчет уже за своим авторством.

В.А. Щипков в своем исследовании констатирует, что научная и методологическая выработка стратегии продвижения религиозной свободы в мире организационно шла слабо до 2016 г., когда произошла активизация этого направления внешней политики США [Щипков, 2022, с. 163]. В это же время директор Управления OIRF Том Фарр создает Институт религиозной свободы (Religious Freedom Institute), который становится одним из основных аналитических центров в данной области.

В поле зрения Института неоднократно попадают страны Центральной Азии. С точки зрения Института, религиозная свобода в Казахстане, Узбекистане, Таджикистане, Туркменистане, в меньшей степени в Кыргызстане, нивелируется усилиями «авторитарных» правительств, которые продолжают советскую тактику «антирелигиозной дискриминации, запугивания и контроля», заключающуюся в первую очередь в требовании регистрации религиозных организаций согласно местному законодательству.

Указанной выше методологии в анализе международных религиозных свобод в целом придерживается и Комиссия USCIRF. Среди стран Центральной Азии, «вызывающих особую озабоченность» (CPC), Комиссия называет Таджикистан и Туркменистан — этим странам посвящены соответствующие разделы в годовом отчете, опубликованном Комиссией в мае 2023 г. [Annual Report of The U.S. Commission on International Religious Freedom 2023].

### **«Страны, вызывающие особую озабоченность» в Центральной Азии**

Ситуация с религиозными свободами в Таджикистане классифицируется как «тяжелая» — с 2016 г. он каждый год попадает в список «проблемных» стран с точки зрения официальной политики США, формируемой на основании выводов Комиссии [там же]. В первую очередь это связано с ужесточением контроля над религиозной жизнью со стороны государства. В частности, детям до 18 лет запрещено посещать мечети и принимать участие во всех религиозных мероприятиях, за исключением похорон. Частное религиозное образование запрещено, дети при этом могут получать религиозные наставления исключительно от своих родителей. Начиная с 2014 г. правительство Таджикистана назначает имамов и контролирует содержание религиозных проповедей. Гражданам страны младше 35 лет запрещено совершать хадж — осуществлять паломничество, которое является одним из столпов ислама и важным религиозным обязательством.

Авторы отчета также обвинили государственные власти Таджикистана в проведении «немотивированных» арестов лиц, впоследствии обвиненных в террористической деятельности и распространении идеологии экстремизма на религиозной основе. Это также касается членов «Партии исламского возрождения Таджикистана» (запрещена в РФ) — организации, признанной в 2015 г. Верховным судом Таджикистана террористической и соответственно запрещенной, однако классифицируемой экспертами Комиссии как «умеренная исламская политическая партия».

Подобный государственный контроль также распространяется на другие религиозные организации, действующие в Таджикистане. Правительство требует обязательной регистрации всех религиозных организаций, в противном случае запрещая проводить религиозные собрания, владеть и пользоваться имуществом, производить и импортировать религиозную литературу, получать пожертвования и т. д.

На основании перечисленных нарушений Комиссия в 2023 г. рекомендовала Государственному департаменту США выдвинуть несколько условий правительству Таджикистана при получении последним помощи США в сфере безопасности. В частности, эти условия включают в себя требования по реформированию законодательной базы, касающейся религиозной сферы, улучшению условий для свободы религии и убеждений, а также требование по обязательному обучению таджикских должностных лиц «преимуществам свободы вероисповедания для противодействия и предотвращения насильственного экстремизма» [там же].

Кроме того, Комиссией рекомендуется осуществить ввод санкций в отношении государственных органов и должностных лиц Таджикистана, ответственных «за серьезные нарушения свободы вероисповедания» [там же]. Санкции подразумевают замораживание финансовых активов и запрет въезда в США.

Также Комиссия на основании своего ежегодного отчета призвала Государственный департамент США оказать серьезное политическое давление на правительство Таджикистана с целью освобождения из тюрем лиц, которые классифицируются экспертами США как «узники совести» и тех, кто получил судебные приговоры за свою религиозную принадлежность.

Подобные требования звучат на фоне выделения экономической помощи со стороны США: с момента признания независимости Таджикистана в 1991 г. Вашингтон предоставил 1,8 млрд долл., направленных на развитие экономики, образования, здравоохранения, поддержание региональной безопасности и борьбу с наркотрафиком [там же]. При этом правительство США обещало выделить еще 60 млн долл. в течение двух лет в качестве помощи в сфере безопасности.

Совсем негативную оценку авторы отчета дают Туркменистану. Согласно заключению Комиссии, правительство Туркменистана, которое описывается как «чрезвычайно авторитарный режим», в 2022 г. продолжает «контролировать все аспекты религиозной жизни и самовыражения». При этом авторы отчета подчеркивают, что контроль государственных органов над информацией затрудняет документирование нарушений в области религиозных свобод, которые «безусловно более масштабны, чем указано в ограниченном количестве отчетов» [там же].

Комиссия негативно расценивает государственный контроль религиозных групп и организаций, которые, согласно туркменскому законодательству, обязаны официально регистрироваться для осуществления своей деятельности.

Отдельное внимание в отчете уделено существованию «закрытых тюрем», в которых содержатся «узники совести», помещенные под арест из-за своих религиозных взглядов, а также проблеме нарушения прав Свидетелей Иеговы (организация признана экстремистской и запрещена на территории РФ), представители которых продолжают отказываться от службы в армии и лишены прав на

альтернативную гражданскую службу, что, в свою очередь, приводит к уголовным наказаниям верующих.

На основании выявленных нарушений религиозных свобод Комиссия рекомендовала Государственному департаменту США принять меры по ограничению помощи Туркменистану в области безопасности, ввести целевые санкции в отношении государственных органов и должностных лиц и призвать правительство Туркменистана предоставить своим гражданам приемлемую альтернативную гражданскую службу [там же].

Несмотря на такую жесткую оценку со стороны Комиссии, США продолжают сохранять рабочие и деловые контакты с Туркменистаном. До этого страны сотрудничали по широкому перечню вопросов, включая участие США в программах пограничной и региональной безопасности Туркменистана, торговле, образовательных и культурных обменах. В сентябре 2022 г. США направили своих представителей в Туркменистан для возобновления переговоров относительно проведения совместных военных учений между двумя странами.

Примечательно, что еще в ноябре 2022 г. Государственный департамент США занес Туркменистан в список стран, «вызывающих особую озабоченность», однако сохранил в силе отказ от санкций в отношении правительства, мотивируя это «важными национальными интересами Соединенных Штатов» [там же]. Тем самым данный статус существует исключительно на бумаге и не предполагает никаких санкционных последствий для Туркменистана, что, в свою очередь, вызывает официальную критику со стороны Комиссии.

### **Страны Центральной Азии, находящиеся под наблюдением Комиссии**

Необходимо отметить, что аналитиками USCIRF также формируется список стран (special watch list), которые подпадают под «наблюдение» и являются потенциальными кандидатами на включение в число стран, «вызывающих особую озабоченность» (СРС). Из стран Центральной Азии в 2023 г. в вышеуказанный «наблюдательный» список попали Казахстан и Узбекистан.

Согласно оценке религиозных свобод в Казахстане от 2023 г., ситуация в стране остается без изменений: правительство, несмотря на рекомендации USCIRF, так и не предложило никаких «осмысленных реформ» законодательства в религиозной сфере [там же]. В первую очередь речь идет о законе Республики Казахстан «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 2011 г., который требует обязательной регистрации религиозных организаций, миссионерской деятельности, проведения религиозно-научной оценки религиозных информационных материалов — данные требования расцениваются Комиссией USCIRF как ограничение религиозной активности.

Также, согласно отчету Комиссии USCIRF, правительство Казахстана продолжает подавлять религиозные группы и отдельных представителей нетрадиционного для Казахстана ислама, христиан-протестантов и Свидетелей Иеговы. По информации Комиссии, как минимум 10 мусульман находятся в тюрьмах по приговорам, связанным с их «религиозной активностью в онлайн-пространстве».

Кроме того, авторы отчета обратили внимание на запрет ношения хиджаба в школах, что также воспринимается как нарушение религиозных свобод.

В качестве рекомендаций Комиссия USCIRF предложила Государственному департаменту США продолжить взаимодействовать с Казахстаном по части пересмотра законодательства в сфере религии с целью приведения его в соответствие с «международными стандартами прав человека», а также призвать власти Казахстана освободить всех заключенных, находящихся в тюрьмах из-за своей религиозной активности. Членам Конгресса США рекомендуется выступать за соответствующие реформы и права человека через американо-казахстанский кокус (группу друзей) Конгресса.

Что касается Узбекистана и состояния религиозных свобод в стране, Комиссия USCIRF в своем докладе от 2023 г. констатирует небольшое улучшение динамики в данной сфере, однако отмечает сохранение большей части проблем, связанных с правами человека [там же].

Критике подвергается действие закона Республики Узбекистан «О свободе совести и религиозных организациях» от 2021 г., который требует обязательной регистрации религиозных объединений и тем самым ограничивает и даже пресекает религиозную активность в сферах миссионерской деятельности и получения частного религиозного образования. Процесс регистрации, согласно оценке Комиссии USCIRF, для некоторых религиозных групп искусственно усложнен, что делает невозможным осуществление ими религиозной деятельности.

Также Комиссия USCIRF подвергла критике законодательство Узбекистана в области пресечения экстремистской деятельности, которое привело к многочисленным тюремным срокам для мусульман, осуществлявших «мирную религиозную деятельность». Отдельное внимание было уделено «преследованию» членов организаций «Хизб ут-Тахир» и «Нурджулар» (запрещены в РФ).

В целом рекомендации Комиссии USCIRF по Узбекистану для Государственного департамента США во многом совпадают с рекомендациями по Казахстану: это призыв «работать» с правительством Узбекистана с целью пересмотра им закона «О свободе совести и религиозных организациях» и оказывать давление на правительство для освобождения из тюрем граждан, осужденных за «мирную религиозную деятельность» [там же]. Комиссия USCIRF также рекомендовала выделить финансирование Агентству США по международному развитию (U.S. Agency for International Development) и посольству США в Ташкенте для оказания судебной поддержки отдельным лицам и религиозным общинам.

## **Заключение**

Деятельность Комитета США по международной религиозной свободе (USCIRF) в Центральной Азии играет значительную роль в продвижении национальных интересов США в регионе. Несмотря на сложный политический и культурный контекст, Комитет активно взаимодействует с местными властями, международными организациями и гражданским обществом, стремясь оказать влияние на государственную религиозную политику.

Анализ докладов USCIRF и реакции на них демонстрирует, что комитет остается важным инструментом в арсенале внешней политики США с точки зрения оказания политического давления на правительства и гражданское общество стран Центральной Азии, а также создания благоприятных условий для американских религиозных организаций. Последние зачастую рассматриваются как проводники американских ценностей, а также тех параметров религиозных свобод и религиозной культуры, которые соответствуют внешнеполитическим представлениям США. При этом некоторые аспекты деятельности Комиссии (политические доклады, стремление либерализовать законодательство стран Центральной Азии в области религиозных свобод и т. д.) оказывают скорее негативное, а подчас деструктивное влияние на межконфессиональный мир и эффективность религиозной политики стран региона.

---

## Библиографический список

25th Anniversary of International Religious Freedom Act 2024. URL: <https://www.uscirtf.gov/publications/25th-anniversary-international-religious-freedom-act> (дата обращения: 12.02.2024).

Щипков В.А. Политические и институциональные подходы к продвижению международной религиозной свободы в системе внешней политики США в 1998—2020 гг. Вестник МГИМО-Университета. 2022. 15(5). С. 150—181.

Annual Report of The U.S. Commission on International Religious Freedom 2023. URL: <https://www.uscirtf.gov/annual-reports> (дата обращения: 12.02.2024).

Frank R. Wolf International Religious Freedom Act. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-114hr1150enr/html/BILLS-114hr1150enr.htm> (дата обращения: 12.02.2024).

H.R.2431 — International Religious Freedom Act of 1998. URL: <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/2431/text> (дата обращения: 12.02.2024).

Religious Freedom Institute. Responding to Religious Repression in Central Asia. URL: <https://religiousfreedominstitute.org/responding-to-religious-repression-in-central-asia/> (дата обращения: 12.02.2025).

United States Commission on International Religious Peace. URL: <https://www.uscirtf.gov/about-uscirtf/about-us> (дата обращения: 12.02.2024).

United States Department of State. Office of International Religious Freedom. <https://www.state.gov/about-us-office-of-international-religious-freedom/> (дата обращения: 12.02.2024).

---

## References

25th Anniversary of International Religious Freedom Act 2024. URL: <https://www.uscirtf.gov/publications/25th-anniversary-international-religious-freedom-act> (accessed: 12.02.2024).

Annual Report of The U.S. Commission on International Religious Freedom 2023. URL: <https://www.uscirtf.gov/annual-reports> (accessed: 12.02.2024).

Frank R. Wolf International Religious Freedom Act. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-114hr1150enr/html/BILLS-114hr1150enr.htm> (accessed: 12.02.2024).

H.R.2431 — International Religious Freedom Act of 1998. URL: <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/2431/text> (accessed: 12.02.2024).

Religious Freedom Institute. Responding to Religious Repression in Central Asia. URL: <https://religiousfreedominstitute.org/responding-to-religious-repression-in-central-asia/> (accessed: 12.02.2025).

Shchipkov V.A. Politicheskie i institutsional'nye podkhody k prodvizheniyu mezhdunarodnoy religioznoy svobody v sisteme vneshney politiki SShA v 1998—2020 gg. Vestnik MGIMO-Universiteta. 2022. 15(5). Pp. 150—181.

United States Commission on International Religious Peace. URL: <https://www.uscirf.gov/about-uscirf/about-us> (accessed 12.02.2024).

United States Department of State. Office of International Religious Freedom. URL: <https://www.state.gov/about-us-office-of-international-religious-freedom/> (accessed 12.02.2024).

Поступила в редакцию: 13.01.2024.

Принята к публикации: 11.02.2025.

Received: 13 January 2024.

Accepted: 11 February 2025.