

УДК 94(73).082

Пареньков Д. А., преподаватель, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД РФ (Россия)

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ КАТОЛИЧЕСКОГО ЛОББИРОВАНИЯ В США: БЮРО ИНДЕЙСКИХ МИССИЙ

В статье рассматривается возникновение старейшего лоббистского института Римско-католической церкви в США – Бюро католических индейских миссий. Автор анализирует основные причины, послужившие толчком к созданию первого постоянного действующего католического учреждения, нацеленного на продвижение интересов церкви в федеральных органах власти США; приводит обзор основных применявшихся Бюро лоббистских технологий и результатов его деятельности.

Ключевые слова: католицизм в США, конфессиональный лоббизм, государственно-церковные отношения

DOI: 10.22281/2413-9912-2018-02-04-121-126

Наличие организационной структуры – один из ключевых факторов, определяющих успех лоббистских усилий некоммерческих групп интересов [1]. Институты, продвигающие необходимую повестку дня и осуществляющие непосредственное взаимодействие с органами государственной власти, выступают в качестве значимого ресурса, в том числе и для религиозных организаций. В Соединенных Штатах постоянно действующие офисы церковных лоббистов начинают открываться в начале XX века. Так, в 1900-1901 гг. в Вашингтоне появляются представительства Сайентистской церкви Христа и Адвентистов седьмого дня. Однако первые институты конфессионального лоббизма начинают оформляться в США практически сразу после завершения Гражданской войны в связи с возрастанием роли федерального центра [5]. Катализатором этого процесса стала провозглашенная в 1969 году «Мирная политика» президента Улисса Гранта, среди прочего предусматривавшая передачу права назначения агентов по делам индейцев христианским деноминациям [2].

Для религиозных организаций назначение агента, представлявшего на индейских территориях власть Соединенных Штатов, открывало возможности по увеличению собственной паствы и наращиванию церковной инфраструктуры за счет фактического контроля за религиозной жизнью конкретного племени. Кроме того, «Мирная политика» предусматривала выделение государственных субсидий на финансирование школ, детских домов и других социальных программ для коренных народов США. Неудивительно,

что за столь ценный ресурс развернулась полномасштабная борьба, в которой Римско-католическая церковь (РКЦ) рассчитывала без особых усилий получить значительные преференции. Оптимизм католических иерархов основывался на преобладании католических проповедников среди индейских племен: они были первыми миссионерами на территории 38 из 72 агентств по делам индейцев [4, с. 192]. На практике ситуация оказалась для РКЦ отнюдь не радужной. Совет уполномоченных по делам индейцев распределил агентства следующим образом: Методисты получили 14 агентств; Квакеры – 10; Пресвитерианам досталось 9; еще 8 агентств отошли Епископальной церкви; 6 получили в свое распоряжение Последователи Хикса; еще 5 были переданы Баптистам; Католики вместо ожидаемых 38 агентств получили лишь 7 [2]. Подобное распределение стало результатом пассивной позиции Римско-католической церкви, полагавшей, что успех миссионерской деятельности станет само собой разумеющимся основанием для получения желаемого результата. Учитывая, что Совет уполномоченных полностью состоял из представителей различных протестантских течений, ожидания такого рода были недалековидны.

Оказавшись на позициях проигравших, иерархи РКЦ мобилизовали свои ресурсы в попытках повлиять на Министерство внутренних дел и подотчетный ему Совет уполномоченных по делам индейцев с целью пересмотра распределения агентств. Основные усилия исходили от двух орегонских епископов – братьев Августина и Франсуа Бланчетов. Бланчеты действовали исходя из логики «прямого лоббизма», напрямую контактируя

с Министром внутренних дел Коламбусом Делано и другими официальными лицами. При этом коммуникация выстраивалась по трем линиям: корреспонденция от самих Бланчетов; передача информации через их представителей (в частности, миссионера Пьер-Жана Де Смета); коммуникация через вашингтонских иезуитов. Как отдельный канал коммуникации необходимо отметить фигуру священника Джорджа Дешона – однокурсника президента Гранта по Военной академии США. У Дешона, принявшего католицизм в 1852 году, за время учебы сложились дружеские отношения с будущим президентом. Он несколько раз представлял позицию РКЦ по вопросу индейских агентов лично Гранту. На этом этапе лоббистские усилия католической церкви остались без ответа, однако у Бланчетов сложилось четкое представление о том, какие из механизмов могут работать, а от каких необходимо отказаться.

Прямая переписка с Делано от лица епископов Католической церкви показала свою низкую результативность. Многие письма оставались без ответа, а их нарастающее количество очевидно раздражало получателей. Свою роль играл и языковой фактор. Подробно изучивший корреспонденцию Бланчетов этого периода Питер Рахилл обращает внимание, что братья, для которых родным был французский, не всегда могли четко сформулировать свою позицию на английском [10, с. 69]. Не лучше дела обстояли и с местными иезуитами – они не владели достаточной информацией о католических индейских миссиях и были слишком заняты собственными проблемами, чтобы регулярно уделять время продвижению интересов западных епархий [10, с. 72]. Усилия представителей, напротив, имели свои плоды. Личный контакт и аргументированная позиция вынуждали представителей власти давать обещания, которые, хоть и не исполнялись, усиливали переговорную позицию на будущее. Более того, доверенные лица на месте имели возможность получить необходимую информацию о процессе принятия решений, в том числе и в электоральном контексте. Так, Дешон сообщал католическому руководству, что президент Грант не может позволить себе активных действий по данному вопросу из-за приближавшихся президентских выборов

1872 года. Избиратели из числа последователей различных протестантских деноминаций вряд ли оценили бы пересмотр ранее принятых решений в пользу католиков. Де Смет в свою очередь информировал о политических аспектах процедуры назначения агентов. После представления Советом уполномоченных по делам индейцев кандидатуры утверждались Сенатом. Республиканцы, в чьих руках находился парламент, в преддверии президентских выборов болезненно воспринимали фигуры, открыто выступавшие против партии и ее представителей. Этот фактор было необходимо учитывать при отборе кандидатур со стороны католической церкви. Де Смет подчеркивал, что подобная работа по отбору кадров не проводится. Так, предложенный РКЦ агент для резервации Уматилла был замечен в постоянных контактах с орегонской оппозицией в Сенате [10, с. 63].

Становилось очевидным, что продвижение интересов Католической церкви может быть более плодотворным при условии постоянного, прямого и личного контакта с властями. При этом фигура, представляющая РКЦ, должна была быть приемлема в глазах контрагентов и компетентна по вопросам продвигаемой повестки. Бланчеты резонно предположили, что такой вариант реализуем исключительно при наличии постоянного представительства в Вашингтоне, действующего от имени всей полноты Римско-католической церкви в США. В 1872 году орегонские епископы выступают с предложением по открытию такого офиса. После года переговоров в 1873 году Архиепископ Балтимора (главной на тот момент католической кафедры США) Джеймс Рузвельт Бейли назначает Чарльза Юинга Уполномоченным РКЦ по делам индейских миссий в Вашингтоне [9]. Кандидатура представляется тщательно подобранной. Юинг – практикующий адвокат, генерал армии Северян, сын первого министра внутренних дел США Томаса Юинга и шурина одного из наиболее заметных полководцев Армии Союза Уильяма Шермана. Сложно представить персоналию более удачную: католик, но не представитель духовенства; опытный адвокат, обладающий необходимыми навыками для взаимодействия с органами государственной власти; участник Гражданской войны на стороне Северян. Последнее особенно важно в

контексте заметного охлаждения американских властей по отношению к РКЦ из-за двусмысленной позиции Святого Престола относительно рабства и реверансов в сторону Конфедератов [5].

Первой инициативой Юинга стала петиция за передачу Католической церкви агентства Чиппева [9]. Последующие шаги Юинга вписывались в логику этой петиции – предельно детализированное изложение аргументированной позиции с отсылками к действующему законодательству и публичным выступлениям президента. В своем ходатайстве Юинг ссылался на официальные доклады Комиссара по делам индейцев для Министерства внутренних дел, в которых подчеркивалось, что католики первыми открыли свою миссию в Чиппеве и способствовали ее успешному развитию, в то время как протестантский проповедник покинул свою миссию в этом регионе. Юинг также привел содержащуюся в официальных документах Министерства статистику 1870 года, согласно которой в Чиппеве 99% индейцев были католиками. Он также ссылался на заявления Гранта, в которых президент в качестве основания для выбора религиозной организации при назначении агентов нужно руководствоваться постоянством и успехами миссионерской работы. В качестве дополнительного инструмента Юинг использовал письменные обращения от индейских резерваций, в которых от лица вождей и других членов племени высказывалась просьба о назначении католического агента [3]. Несмотря на все усилия за 1873 год Уполномоченному РКЦ по делам индейских миссий и его помощникам не удалось достичь никаких результатов. Перераспределения агентств в пользу Католической церкви не произошло, петиция по вопросу Чиппевы не возымела никакого эффекта, в Совете уполномоченных по-прежнему не было ни одного представителя РКЦ. В 1874 году РКЦ официально утверждает открытие Представительства уполномоченного, однако, учитывая столь неутешительные результаты работы за 1873 год, дальнейшее развитие вашингтонского офиса оказывалось под вопросом. Стремление Юинга расширить Представительство до полноценного Бюро встретило обоснован-

ный скептицизм со стороны Бейли и епископата в целом. Архиепископ Балтимора усомнился в эффективности в такого рода работы, предполагая, что сложившаяся вокруг Совета уполномоченных по делам индейцев институциональная архитектура не оставляет для РКЦ никаких возможностей для реализации собственных интересов. С его точки зрения, между протестантскими деноминациями и администрацией Гранта сложилось настолько тесное сотрудничество, что для достижения своих целей католиком пришлось бы пойти на недопустимые уступки. Позиция Бейли подкреплялась угрозами всех членов Совета подать в отставку в случае назначения хотя бы одного католика в его состав. Расширение формализованной лоббистской активности могло спровоцировать еще больше раздражение протестантов [10, с. 102, 108]. Юинг же считал, что в сложившейся ситуации необходимо наращивать католическое присутствие. Его тезисы в поддержку расширения представительства в Вашингтоне включали в себя два основных пункта: нужно усилить лоббистскую кампанию, чтобы не допустить полного исключения католиков из индейских агентств; полноценное представительство продемонстрирует властям серьезность намерений РКЦ и ее готовность к активному включению в реализацию «Мирной политики» Гранта.

Аргументы Юинга требовали дополнительного подтверждения конкретными результатами работы Представительства. Первые результаты были скромными: Юингу удалось добиться от Министерства внутренних дел разрешения на импорт вина на Аляску для литургических целей католических миссионеров [10, с. 100]. В отношении же главного вопроса ситуация оставалась прежней – католики так и не получили в управление ни одного нового агентства. Осознав безрезультативность усилий на этом направлении, Уполномоченным РКЦ по делам индейских миссий сконцентрировался на другой задаче – получении государственного финансирования для католических школ на индейских территориях. Католическое лобби убеждало правительство, что субсидии на образовательную деятельность РКЦ будут плодотворны по нескольким причинам: католики

обладают необходимым количеством квалифицированных кадров; уже существующие школы подтвердили эффективность методик преподавания; государство экономит значительные средства, так как католические школы фактически не требуют расходов на персонал и будут обходиться в два раза дешевле государственных. Лоббистские усилия на этом направлении оказались более чем успешны. Если в 1873 году ежегодная государственная поддержка католических индейских школ составляла 8000 долларов, то к 1883 году эта сумма возросла до 39175 долларов [8]. Уже к 1879 году число католических миссионеров и учителей увеличилось на 74, было построено 14 новых церквей, появилось 14 новых школ и 8 новых школ-интернатов. Для сравнения, в 1870 году было всего 8 образовательных католических учреждений для индейцев [10, с. 273]. Пиковое значение государственных субсидий было достигнуто в 1892 году, когда Римско-католическая церковь получила от государства 397756 долларов – 65% от общей суммы субсидий, выделявшихся в этот год на школы для индейцев. Вторая по объему полученного финансирования деноминация (Пресвитерианцы) получила лишь 44310 долларов [4].

Работа Юинга была оценена епископатом и в 1881 году Представительство уполномоченного РКЦ по делам индейских миссий было реорганизовано в Бюро католических индейских миссий, получившее дополнительных сотрудников и финансирование. Процесс институционализации первой католической лоббистской структуры на федеральном уровне завершился в 1884 году, когда на Третьем Балтиморском Синоде Бюро было официально признано институтом Католической церкви в США под руководством комиссии из пяти епископов. При этом существенную роль в этом процессе сыграл Святой Престол. Не смотря на локальный характер лоббистских задач, стоявших перед Уполномоченным РКЦ по делам индейских миссий, именно Рим оказал ту поддержку, которая была необходима институту в условиях скептицизма значительной части американского епископата и распространявшейся в католических газетах критики расходования средств. В 1877 году папа Пий IX даровал

Юингу звание Рыцаря Ордена Святого Григория Великого, а в 1879 году в поддержку работы организации епископам США было направлено письмо Конгрегации пропаганды веры (Sacra Congregatio de Propaganda Fide).

История Бюро католических индейских миссий представляет собой пример поиска религиозными организациями наиболее подходящей формы продвижения собственных интересов. В условиях американской политической системы институционализация лоббистской деятельности – необходимое условие реализации политических задач групп интересов. Однако в XIX веке наличие специализированных институтов для решения специфических конфессиональных лоббистских задач еще не представлялось самоочевидным. В случае с Католической церковью значимую роль в становлении этого процесса сыграли решительность отдельных епископов, энтузиазм привлеченного лоббиста и позиция центральных для всей церкви органов управления. Совпадение желания братьев Бланчет решить задачи развития собственной епархии за счет концентрированных усилий все РКЦ в США, стремления Юинга доказать работоспособность предложенной им модели и готовность Святого Престола оказать поддержку этому начинанию стали определяющими факторами появления первой постоянно действующей лоббистской организации в Вашингтоне.

Хотя Бюро католических индейских миссий так и не смогло добиться пересмотра распределения агентств, результаты его деятельности в долгосрочной перспективе оказались более чем успешными. «Политика мира» гранта уже к концу 1870х годов продемонстрировала свою ограниченную эффективность, и на практике Совет уполномоченных по делам индейцев перестал поддерживать кандидатуры религиозных организаций на позиции агентов. При формальном контроле за большинством агентств протестантские деноминации стали утрачивать реальные механизмы влияния, что спровоцировало выход части деноминаций из программы. Первыми в 1879 году от сотрудничества отказались Квакеры [10, с. 321]. К 1881 году правительство полностью отказалось от практики назначения агентами представителей

христианских сообществ. В этой связи переключение усилий Бюро на получение субсидий для католических школ подтвердило свою оправданность как единственное продуктивное направление лоббистской активности. Всего за время реализации программы государственного софинансирования образовательных программ для индейцев, просуществовавшей до 1900 года, Римско-католическая церковь получила от правительства Соединенных Штатов 4540263 долларов [8]. Получение доступа к государственному финансированию и постоянное наращивание его объемов не могло не вызвать ответной кампании со стороны протестантских общин, вылившейся в итоге в полную отмену субсидирования религиозных школ для индейцев.

Тем не менее, за время существования программы РКЦ удалось получить достаточные средства для развития собственной инфраструктуры. Начальные инвестиции в строительство и оснащение школ требовали куда больших затрат, чем их последующее содержание. При этом Бюро католических индейских миссий представляет собой редкий пример трансформации исключительно лоббистского института в организацию, оперирующую результатами собственной лоббистской деятельности. Бюро не только добивалось получения субсидий, но и распределяло их между католическими миссиями и школами. Постепенно функционал организации расширился до организационного обеспечения всех католических индейских миссий, чем Бюро занимается и по сей день.

Список литературы

1. Лошкарёв И.Д. Ресурсы влияния польской диаспоры в США на американскую внешнюю политику // Вестник МГИМО-Университета. 2017. №3 (54). С. 238-248.
2. Abing K. Directors of the Bureau of Catholic Indian Missions: Introduction. URL: <https://www.marquette.edu/library/archives/Mss/BCIM/BCIM-SC1-directors.pdf>
3. Annual report of the Board of Indian Commissioners to the Secretary of the Interior (1875). URL: <https://hdl.handle.net/2027/hvd.32044024064354>
4. Annual report of the Board of Indian Commissioners to the Secretary of the Interior (1892). URL: <https://hdl.handle.net/2027/mdp.39015039328243>
5. Graziano M. In Rome we trust: The rise of Catholics in American political life. – Stanford: Stanford University Press, 2017. – 242p.
6. Hennesey J. American Catholics: A History of the Roman Catholic Community in the United States. – New York: Oxford University Press, 1981. – 397p.
7. Hertzke A. D. Lobbying for the Faithful: Religious Advocacy Groups in Washington, DC // Pew Forum on Religion and Public Life. Washington, DC: Pew Research Center. – 2012. URL: http://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/7/2011/11/ReligiousAdvocacy_web.pdf
8. Ketcham W. Bureau of Catholic Indian Missions. In The Catholic Encyclopedia. New York: Robert Appleton Company (1910). URL: <http://www.newadvent.org/cathen/07745a.htm>
9. Publications of the Bureau of Catholic Indian Missions, January, 1879. URL: <https://library.si.edu/digital-library/book/publicationsofbu00bure>
10. Rahill P. J. The Catholic Indian missions and Grant's peace policy, 1870-1884 / P.J. Rahill. – Washington, D.C.: The Catholic University of America Press, 1953. – 396p.

I INSTITUTIONALIZATION OF CATHOLIC LOBBYING IN THE USA: BUREAU OF INDIAN MISSIONS

The article studies the emergence of the oldest lobbying institution of the Roman Catholic Church in the United States - the Bureau of Catholic Indian missions. The author analyzes the main reasons that triggered the creation of the first permanently functioning Catholic institution aimed at promoting the interests of the church in the US federal authorities. The article presents an overview of the main lobbying technologies used by the Bureau and the results of its activities.

Keywords: Catholicism in the USA, religious lobbying, church-state relations.

References

1. Loshkariov I. D. Resources of influence of the Polish Diaspora In the USA on the American foreign policy. Vestnik MGIMO-University. 3 (54). 2016. pp. 238-248
2. Abing K. Directors of the Bureau of Catholic Indian Missions: Introduction. URL: <https://www.marquette.edu/library/archives/Mss/BCIM/BCIM-SC1-directors.pdf>
3. Annual report of the Board of Indian Commissioners to the Secretary of the Interior (1875). URL: <https://hdl.handle.net/2027/hvd.32044024064354>
4. Annual report of the Board of Indian Commissioners to the Secretary of the Interior (1892). URL: <https://hdl.handle.net/2027/mdp.39015039328243>
5. Graziano M. In Rome we trust: The rise of Catholics in American political life. – Stanford: Stanford University Press, 2017. – 242p.
6. Hennesey J. American Catholics: A History of the Roman Catholic Community in the United States. – New York: Oxford University Press, 1981. – 397p.
7. Hertzke A. D. Lobbying for the Faithful: Religious Advocacy Groups in Washington, DC // Pew Forum on Religion and Public Life. Washington, DC: Pew Research Center. – 2012. URL: http://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/7/2011/11/ReligiousAdvocacy_web.pdf
8. Ketcham W. Bureau of Catholic Indian Missions. In The Catholic Encyclopedia. New York: Robert Appleton Company (1910). URL: <http://www.newadvent.org/cathen/07745a.htm>
9. Publications of the Bureau of Catholic Indian Missions, January, 1879. URL: <https://library.si.edu/digital-library/book/publicationsofbu00bure>
10. Rahill P. J. The Catholic Indian missions and Grant's peace policy, 1870-1884 / P.J.Rahill. – Washington, D.C.: The Catholic University of America Press, 1953. – 396p.

Об авторе

Пареньков Даниил Алексеевич – преподаватель кафедры политической теории, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД РФ (Россия), E-mail: d.parenkov@inno.mgimo.ru

Parentkov Daniil Alekseevich – lecturer at the Political Theory Department, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA (Russia), E-mail: d.parenkov@inno.mgimo.ru