

На правах рукописи

ПИСЕНКО КИРИЛЛ АНДРЕЕВИЧ

***АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ
ГОСУДАРСТВА И РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ***

Специальность 12.00.14 – административное право; финансовое право;
информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой
степени кандидата юридических наук



Москва – 2004

Диссертация выполнена на юридическом факультете Российского
университета дружбы народов

Научный руководитель: кандидат юридических наук,
доцент Зеленцов Александр Борисович

Официальные оппоненты: заслуженный юрист России,
доктор юридических наук, профессор
Россинский Борис Викторович

кандидат юридических наук,
доцент Махина Светлана Николаевна

Ведущая организация: Московский университет МВД России

Защита состоится 24 февраля 2005 года в 15.15 час. на заседании диссертационного совета К 501.001.13 при Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова по адресу: 119992, г. Москва, ГСП-2-Ленинские горы, 1-й корпус гуманитарных факультетов, юридический факультет.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеках Российского университета дружбы народов (Основной корпус) и Московского государственного университета, 2 корпус гуманитарных факультетов.

Автореферат разослан 13 января 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Лысенко О.Л.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В последние десятилетия в России постепенно формируются новые организационно-правовые институты регулирования государственно-конфессиональных отношений. Они создаются с учетом демократических принципов, принятых в большинстве развитых стран мира, на основе уважения фундаментальных прав личности, свободы совести, межконфессиональной толерантности, недопустимости господства какой-либо одной религиозной или атеистической идеологии в обществе. Уважение государством прав религиозных объединений имеет важное значение для стабильности политической системы и развития общества. Законодательное закрепление за религиозными объединениями права на приобретение статуса юридического лица в 1990 году сделало возможным их активное участие в общественной жизни, позволило более полно осуществлять социальное служение, устранило многие, существовавшие прежде, препятствия для широкой духовно-просветительской деятельности.

Значительный комплекс отношений, связанных с деятельностью религиозных объединений, регулируется нормами административного права. За последнее десятилетие были созданы новые, неизвестные советскому праву институты административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений, принято новое законодательство, регламентирующее порядок создания и деятельности религиозных объединений. Постоянно увеличивается объем нормативных актов, регулирующих отношения в сфере взаимодействия государства и религиозных объединений. В системе государственной власти созданы специальные исполнительные органы, в компетенцию которых входит формирование и проведение государственной политики в данной области, между религиозными



объединениями и государством заключаются соглашения о сотрудничестве. Очевидно, что и данный законодательный массив, и действующие институты административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений требуют самого внимательного изучения и анализа.

Необходимость изучения административно-правовых аспектов регулирования деятельности религиозных объединений в Российской Федерации продиктована как практическими потребностями гармонизации государственно-конфессиональных отношений, так и соображениями научно-теоретического свойства. Ряд административно-правовых институтов в исследуемой области представляет собой новое явление в правовой жизни России, требует своего концептуального осмысления и определения места в системе административно-правовой науки. Так, совершенно не изучена правовая природа государственно-конфессиональных соглашений о сотрудничестве между государством и традиционными религиозными объединениями. Особую актуальность этот вопрос приобретает в связи с тем, что в современной теории и практике институт административного договора рассматривается, как одна из важнейших форм осуществления исполнительной власти в демократическом обществе.

Анализ административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений важен и с практической точки зрения, поскольку позволит выявить и предложить варианты преодоления существующих проблем, возникающих, в частности, в ходе принятия государственными органами решений о возврате религиозным объединениям отобранного у них в советское время имущества. Чтобы найти выход из сложных ситуаций в этой сфере необходимо серьезное изучение административно-правовых актов и практики административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений в имущественной сфере в неразрывной связи с историческим опытом

государственного регулирования в этой области. Проблема распространения в России экстремистских религиозных объединений деструктивного характера, представляющих угрозу социальной стабильности и общественной безопасности, также требует изучения и поиска путей совершенствования исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов, уполномоченных контролировать подобные объединения, деятельность которых нарушает права и свободы граждан России.

Современные попытки обосновать необходимость создания федерального централизованного органа по делам религий делают актуальным историко-правовое исследование, в котором были бы рассмотрены правовой статус и компетенция государственных органов по делам религий в дореволюционный период, советское время и настоящий момент. Осмысление ошибок и достижений прежних лет, а также раскрытие недостатков и преимуществ в деятельности органов, осуществляющих управление государственно-конфессиональными отношениями на современном этапе, будет способствовать выявлению оптимальных для современной России организационно-правовых форм управления в данной сфере.

Имевшие в последние годы место попытки ввести обложение религиозных организаций налогом на прибыль делают актуальным исследование, в котором был бы изучен исторический опыт налогообложения религиозных объединений, действующее налоговое законодательство и законодательство о религиозных объединениях, и дан ответ на вопрос о соответствии данной новации отечественным правовым традициям и принципам современного российского законодательства.

Решение большого комплекса неизученных теоретических и практических проблем в области административно-правового регулирования деятельности религиозных объединений призвано способствовать преодолению имеющихся в практике государственного управления в этой

сфере трудностей и восполнить существенные пробелы в науке административного права. В этом контексте выбор данной темы в качестве направления диссертационного исследования представляется актуальным, как с теоретической, так и с практической точек зрения.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере взаимодействия исполнительной власти с религиозными объединениями в ходе осуществления исполнительными органами государственной власти функций управления в сфере государственно-конфессиональных отношений. Такие отношения возникают в процессе регистрации, ликвидации, лицензирования и контроля за деятельностью религиозных объединений, в ходе сотрудничества государства и религиозных объединений в сферах образования, благотворительной деятельности, социального служения, духовно-нравственного и патриотического воспитания населения, в том числе военнослужащих, лиц, отбывающих наказание, или пребывающих в медицинских или социальных учреждениях. Помимо этого, объектом исследования выступают отношения, возникающие в процессе административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений в имущественной сфере, а также отношения, возникающие в ходе косвенного регулирования деятельности религиозных объединений посредством особого порядка их налогообложения.

Предметом диссертационного исследования являются научно-теоретические вопросы и практические проблемы в сфере государственно-конфессиональных отношений. К теоретическим вопросам относится необходимость научной квалификации современных административно-правовых институтов в области регулирования государственно-конфессиональных отношений. Практические проблемы поднимаются в связи с анализом деятельности государственных органов, реализующих свои

полномочия в области государственно-конфессиональных отношений, с учетом опыта прошлого, а также в связи с изучением современного административно-правового регулирования этих отношений.

Цели и задачи диссертационного исследования

Целью данного исследования является поиск оптимальных вариантов решения теоретических вопросов и практических проблем в области административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений на основе анализа исторического опыта и современного состояния этих отношений. К задачам исследования, обусловленным целью диссертации, относятся:

1. Анализ деятельности исполнительных органов государственной власти, реализующих свои полномочия в области государственно-конфессиональных отношений, выявление ее достоинств и недостатков с учетом дореволюционного и советского опыта функционирования специализированных органов по делам религиозных объединений, поиск предложений по налаживанию системного взаимодействия между данными органами;
2. Определение области государственно-конфессиональных отношений, регулируемой нормами административного права, а также анализ административно-правовых методов, используемых в ходе регулирования создания и деятельности религиозных объединений;
3. Определение понятия административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений в имущественной сфере, изучение и поиск разрешения проблем между государством и религиозными объединениями в этой области с учетом исторического опыта регулирования этих отношений;

4. Правовая квалификация государственно-конфессиональных соглашений о сотрудничестве, характеристика данных соглашений, как одной из форм государственного управления государственно-конфессиональными отношениями;
5. Изучение особенностей налогообложения религиозных объединений на современном этапе и формирование научно обоснованного подхода к налогообложению религиозных организаций с учетом характера их деятельности, правовых традиций и исторического опыта нашей страны.

Методологическую основу диссертации составляет комплекс научных методов исследования, таких как системный, структурно-функциональный, формально-юридический, исторический, метод комплексного исследования и другие.

Теоретической основой диссертации послужили исследования в области государственно-конфессиональных отношений в России, общетеоретические административно-правовые исследования, а также работы по проблемам административного договора. Среди исторических работ, в которых в той или иной степени поднимаются правовые аспекты государственно-конфессиональных отношений, следует отметить труды П.В.Верховского, Е.Е.Голубинского, М.Горчакова, А.В.Карташева, О.А.Лиценбергер, митрополита Макария (Булгакова), священника А.Николина, И.К.Смолича, В.А.Федорова, митрополита Филарета (Гумилевского), протоиерея В.Цыпина, Я.Н.Щапова. Среди авторов, занимающихся современной проблематикой правовых аспектов государственно-конфессиональных отношений, необходимо назвать В.Г.Елизарова, В.Н.Жбанкова, М.В.Ильичева, В.Н.Калинина, М.Н.Кузнецова, И.А.Куницина, А.Б.Овчинникова, М.Ю.Орлова, И.В.Понкина, А.В.Пчелинцева, Ю.А.Розенбаума, В.В.Ряховского, А.Е.Себенцова, протоиерея В.Чаплина,

К.А.Чернегу. Основу для изучения и анализа общетеоретических административно-правовых категорий в контексте задач диссертации составили работы А.А.Абдурахманова, А.Б.Агапова, А.П.Алехина, Д.Н.Бахраха, А.А.Демина, А.В.Демина, В.В.Иванова, А.А.Кармолицкого, Ю.М.Козлова, А.П.Коренева, В.И.Новоселова, Л.Л.Попова, Б.В.Россинского, Ю.Н.Старилова, Ю.А.Тихомирова, В.А.Юсупова и др.

Источниковедческую основу диссертации составили Конституция Российской Федерации, административное, налоговое и иное законодательство Российской Федерации, соглашения о сотрудничестве между государством и религиозными объединениями, судебная практика.

Степень научной разработанности темы

В научных работах ряда авторов отдельные вопросы, относящиеся к проблематике темы диссертации, получили в той или иной мере свое освещение. Так, некоторые правовые аспекты государственно-конфессиональных отношений, рассмотренных в исторической части диссертации, нашли отражение в трудах по истории Русской Православной и Католической Церквей в России¹, исторических разделах монографий, посвященных правовому статусу религиозных объединений в России². Различные институты административно-правового регулирования современных государственно-конфессиональных отношений были рассмотрены в работах известных российских исследователей. Однако весь спектр административно-правовых институтов регулирования государственно-

См наприм.. Макарий (Булгаков), митр. История Русской Церкви М Изд Спасо-Преображенского Валаамского монастыря, 1996; Николин А свящ Церковь и государство. (История правовых отношений) М, 1997, Федоров В.А. Русская Православная Церковь и государство Синодальный период (1700-1917) М. "Русская панорама", 2003, Смолич И.К. История Русской Церкви (1700-1917), Часть I. М Издательство Спасо-Преображенского Валаамского монастыря, 1996, Верховской П В Учреждение Духовной коллегии и "Духовный регламент". Т.2 Ростов-на-Дону, 1916; Лиценбергер О А Римско-католическая Церковь в России История и правовое положение Саратов, 2001.

² Куницын И А Правовой статус религиозных объединений в России М. "Православное дело", "Отчий дом", 2000 С 21

конфессиональных отношений практически не был рассмотрен в научной литературе и требует комплексного изучения с целью выявления достоинств и недостатков государственного управления в этой сфере и решения имеющихся теоретических и практических проблем.

Административно-правовой статус специализированных государственных органов по делам религиозных конфессий в историко-правовом плане специально не исследовался в правовой литературе. Научных работ, посвященных современным государственным органам, действующим в этой сфере, также крайне мало, несмотря на большой объем нормативных актов, определяющих правовой статус данных органов и представляющих большой научный и практический интерес. Используемые сегодня в государственном управлении формы административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений, такие как государственная регистрация, лицензирование религиозных объединений и контроль за их деятельностью, а также методы, применяемые при регулировании данной сферы общественных отношений в научной литературе исследованы весьма эпизодически. Соглашения о сотрудничестве, заключаемые между государством и религиозными объединениями, лишь упоминаются в работах отдельных авторов, не исследованы их правовое содержание, область применения и практика заключения.

Государственно-конфессиональные отношения в имущественной сфере, особенно в историческом плане, стали объектом изучения во многих монографиях и статьях, однако административно-правовые аспекты регулирования этих отношений недостаточно освещены в литературе.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она представляет собой одно из первых в отечественной науке комплексных исследований, посвященное административно-правовому регулированию деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. В диссертации определен

круг административно-правовых отношений, возникающих между государством и религиозными объединениями, систематизирован исторический опыт управления государственно-конфессиональными отношениями, проведен анализ компетенции и наиболее актуальных аспектов деятельности всех федеральных органов, полномочных осуществлять регулирование в исследуемой сфере, выявлены недостатки и проблемы, связанные с их деятельностью и предложены пути их преодоления, впервые проведен анализ и дана научная квалификация государственно-конфессиональных соглашений о сотрудничестве.

В работе в новом аспекте рассматривается налогообложение религиозных объединений, как косвенный метод государственного управления в области государственно-конфессиональных отношений. В диссертации впервые проведено комплексное исследование проблем налогообложения религиозных объединений, связанных с принятием нового налогового законодательства. В процессе исследования была изучена фискальная политика дореволюционной России, советского государства, налоговое законодательство 1990-х годов и новое налоговое законодательство.

Отдельные аспекты административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений, прежде затрагивавшиеся в трудах других исследователей, были рассмотрены в диссертации более подробно в связи с необходимостью изучения актуальных вопросов государственного управления в исследуемой области общественных отношений.

В диссертационном исследовании сформулированы и обоснованы следующие новые или отличающиеся новизной теоретические положения и новые выводы, которые выносятся на защиту:

1. Эволюция государственного управления в области государственно-конфессиональных отношений, характеризуется рядом этапов. Радикальные

организационно-правовые и политические изменения, происходившие в данной сфере в истории России, дают основания для выделения пяти этапов развития государственного управления государственно-конфессиональными отношениями;

2. В настоящее время государственное управление в области государственно-конфессиональных отношений находится на новом этапе развития, характеризующимся использованием демократических принципов и методов, новых правовых механизмов при осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности. Необходимо налаживание системного взаимодействия между органами, уполномоченными осуществлять управление государственно-конфессиональными отношениями, координация их деятельности, в том числе объединение усилий по мониторингу и анализу религиозной ситуации в России с активным привлечением научного потенциала. Формирование целостной системы управления в области государственно-конфессиональных отношений следует осуществлять на основе уже существующих государственных органов, реализующих свои полномочия в данной области, и имеющих все необходимые для создания такой системы условия. В связи с этим, отсутствует необходимость создания нового государственного органа в данной сфере - федерального органа по делам религий. Создание новой структуры будет лишним с организационной точки зрения и совершенно неоправданным из-за необходимого в этом случае увеличения бюджетных расходов;
3. Определен круг и специфика административно-правовых отношений, возникающих между государством и религиозными объединениями;
4. Государственно-конфессиональные соглашения следует квалифицировать как разновидность административного договора. Заключение административных договоров с традиционными конфессиями России является одной из наиболее перспективных форм сотрудничества государства с религиозными

объединениями и управления государственно-конфессиональными отношениями;

5. В отсутствие Федерального закона о реституции отобранного у религиозных объединений в советский период культового имущества, а также в силу присущих России традиций государственно-конфессиональных отношений исполнительная власть продолжает играть в нашей стране важную роль в регулировании имущественных аспектов данных отношений. Несогласованность действий исполнительных органов государственной и муниципальной власти при решении вопросов передачи религиозным объединениям культового имущества не позволяет религиозным объединениям в полной мере осуществлять свою уставную деятельность. Для устранения указанных препятствий необходимо наладить механизм взаимодействия исполнительных органов государственной и муниципальной власти. В качестве одной из форм такого взаимодействия предлагается создание состоящих из представителей государственной и муниципальной власти, религиозных объединений региональных согласительных комиссий по вопросам возврата культового имущества;
6. На основании изучения исторического опыта, анализа законодательства и практики управления государственно-конфессиональными отношениями в современной России в диссертации сформулировано понятие административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений в имущественной сфере. Оно представляет собой осуществляемую в установленную в законном порядке деятельность полномочных исполнительных органов государственной власти по изданию и исполнению на основании закона правовых актов управления, регулирующих порядок передачи религиозным объединениям культового имущества, либо порядок совместного использования государством и религиозными объединениями

этого имущества, а также издание актов, определяющих правомочия религиозных объединений в отношении этого имущества;

7. При осуществлении управления в области государственно-конфессиональных отношений государство наряду с императивными предписаниями использует и методы диспозитивного воздействия, а также сочетает прямые и косвенные методы регулирования. Поддержание баланса диспозитивных и императивных, а также прямых и косвенных методов регулирования деятельности религиозных объединений является одним из факторов стабильности государственно-конфессиональных отношений;
8. Одним из косвенных методов, используемых в процессе регулирования деятельности религиозных объединений, является особый порядок их налогообложения. Несмотря на значительное число льгот, предоставляемых религиозным организациям, государство не всегда учитывает их специфику, устанавливая для них по ряду налогов одинаковое бремя наряду с коммерческими предприятиями. Необходимо признать историческую и теоретико-правовую несостоятельность включения религиозных организаций в круг плательщиков налога на прибыль.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Теоретические положения и выводы, сформулированные в диссертации, призваны способствовать улучшению управления государственно-конфессиональными отношениями, решению имеющихся в этой области проблем. Кроме того, материалы диссертации, теоретические и практические выводы исследования могут быть использованы в процессе преподавания и изучения курса "Административное право России", при подготовке учебных и методических материалов по указанной дисциплине. Отдельные положения данного исследования представляют интерес для субъектов государственно-конфессиональных отношений, в том числе для сотрудников государственного аппарата, осуществляющих управление в этой области, представителей

религиозных объединений России, а также для всех российских и зарубежных исследователей, интересующихся развитием государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические и практические выводы и предложения по административно-правовому регулированию создания и деятельности религиозных объединений в Российской Федерации были предметом рассмотрения на кафедре административного и финансового права Российского университета дружбы народов, а также на кафедре административного права Московского государственного университета. Отдельные положения диссертации были представлены на конференциях молодых ученых и аспирантов, проводимых Российским университетом дружбы народов, опубликованы в сборниках научных статей и научных журналах. Диссертация подготовлена на кафедре административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка литературы. Основные выводы проведенного исследования формулируются в процессе изложения материала, в конце параграфов и в конце диссертации.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении диссертации обосновывается актуальность выбранной темы, определяются цель и задачи исследования, дается оценка степени разработанности темы, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, дается характеристика практической значимости работы.

Первая глава "Административно-правовой статус специализированных государственных органов по делам религиозных объединений" состоит из трех параграфов.

В диссертации выявляются этапы развития государственного управления государственно-конфессиональными отношениями, выявляются причины создания различных государственных органов по делам религиозных объединений, анализируется влияние их деятельности на состояние государственно-конфессиональных отношений. Первый этап охватывает период от Крещения Руси до начала 17 века, когда был создан первый централизованный орган по церковным делам в России – Монастырский приказ. Особенностью первого этапа является отсутствие специальных государственных органов по контролю за религиозными объединениями. Конец первого этапа характеризуется заинтересованностью церковных людей в передаче определенной части церковной власти в руки государства, прежде всего полномочий в области суда.

Принятие Соборного уложения 1649 года явилось началом второго этапа, который завершился заменой института Патриаршества синодальной формой управления Церковью в 1721 году. Он характеризуется значительным расширением полномочий Монастырского приказа от права суда по незначительной части церковных дел до большого увеличения пространства суда по делам, традиционно находившимся в ведении Церкви, контроля за финансами Церкви, за ее издательской деятельностью, за переходом монахов в другие монастыри, установлением дисциплинарной власти государства над духовенством и пр.

Третий этап характеризуется установлением более полного экономического, политического и организационного контроля государства за деятельностью религиозных объединений, которое выразилось в распространении власти светских чиновников на вопросы внутренней жизни

конфессий. Высшие органы управления Русской Православной Церкви перешли в ведение государства, произошло слияние церковных и государственных институтов. Для контроля за инославными и иноверными религиозными объединениями создавались специальные органы в различных государственных ведомствах. Эти органы менялись на протяжении всего третьего этапа, который завершился с падением монархии.

Четвертый этап развития государственного управления в религиозной сфере относится к периоду Временного правительства. На этом этапе был образован новый орган по делам религиозных объединений - Министерство по делам исповеданий. Данный этап отличался своей неоднозначностью: с одной стороны государство продекларировало невмешательство в дела религиозных объединений, предоставив им право самостоятельно решать вопросы внутреннего управления, с другой нарушало права конфессий, осуществляя политику секуляризации некоторых видов имущества, находящихся в собственности религиозных объединений.

Следующим – пятым – этапом развития деятельности государственных органов по вопросам религиозных объединений, явился советский период, который завершился с упразднением в 1990 году Совета по делам религий СССР. К правовым проблемам этого периода следует отнести нарушение государственными органами принципа отделения государства от религиозных объединений, которое выразилось в активном вмешательстве власти во внутреннюю жизнь конфессий и преследованиях верующих. При реализации политической линии советского руководства, направленной на искоренение религиозной жизни в стране, значительную роль играли центральные и местные органы по делам религий.

В ходе исследования проводится анализ правового статуса и компетенции органов по регулированию государственно-конфессиональных отношений на современном этапе. Отмечается, что в настоящее время взаимодействие с

религиозными объединениями составляет часть полномочий Президента и Правительства России. На федеральном уровне в рамках исполнительной власти регулирование государственно-конфессиональных отношений относится также к компетенции Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной регистрационной службы, Отдела по взаимодействию с религиозными объединениями Главного управления внутренней политики Администрации Президента Российской Федерации, Совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации, Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации. Кроме того, значительное внимание взаимодействию с религиозными объединениями уделяется на уровне института Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

В исследовании анализируется компетенция данных органов. Диссертант отмечает, что на основе существующих органов, реализующих свои полномочия в области государственно-конфессиональных отношений, необходимо наладить системное межведомственное взаимодействие для улучшения государственного управления в данной сфере. В том числе необходима более целенаправленная работа данных органов по сбору данных о текущей религиозной ситуации в России, аналитической и консультативной работе. Более активное сотрудничество Совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации, Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации Совета, Министерства юстиции между собой, а также с ведущими научными центрами позволит государству достичь более весомых результатов в предотвращении негативной деятельности деструктивных и экстремистских религиозных объединений. Во втором параграфе главы первой рассматривается полемика вокруг вопроса о необходимости создания

централизованного органа по делам религий. Автор приходит к выводу, что создание единой системы управления государственно-конфессиональными отношениями на основе уже существующих исполнительных органов власти, реализующих свои полномочия в данной области, и имеющих все необходимые условия для формирования данной системы, позволит решить имеющиеся в данной области проблемы. Создание нового государственного органа в данной сфере - федерального органа по делам религий является лишним с организационной точки зрения и совершенно неоправданным из-за необходимого в этом случае увеличения бюджетных расходов.

Вторая глава "Формы и методы административно-правового регулирования деятельности религиозных объединений в Российской Федерации" состоит из четырех параграфов. Во второй главе определяется круг административно-правовых отношений, которые возникают между государством и религиозными объединениями в России. В диссертации раскрываются основные формы и методы государственного управления государственно-конфессиональными отношениями. К административно-правовым формам управления в этой сфере относятся регистрация и ликвидация религиозных объединений, лицензирование отдельных направлений их деятельности, правовой контроль за религиозными организациями, регулирование государственно-конфессиональных отношений в имущественной сфере, заключение государственно-конфессиональных соглашений о сотрудничестве.

В результате исследования форм и методов административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений диссертант приходит к выводу, что при регулировании государственно-конфессиональных отношений государство наряду с императивными предписаниями использует и диспозитивные нормы. Так, ст.6 Закона Российской Федерации "О свободе совести и о религиозных объединениях" устанавливает право религиозных

объединений действовать в качестве религиозной группы или религиозной организации. В случае выбора первого варианта религиозное объединение становится обладателем ограниченной правоспособности, однако ее участники могут, например, собираться для осуществления культовой деятельности и не требуется ее государственная регистрация. Государственная регистрация в качестве религиозной организации наделяет религиозное объединение статусом юридического лица. Таким образом, государство предоставляет религиозным объединениям возможность выбора правовой формы деятельности, любая из которых позволяет на законных основаниях осуществлять культовую деятельность. Элементы диспозитивности в управлении государственно-конфессиональными отношениями проявляются также в практике заключения соглашений о сотрудничестве между исполнительными органами власти и религиозными организациями. Последним предоставлена возможность согласовывать свою деятельность с государством и выбирать определенный вариант поведения в рамках, предусмотренных нормами права.

Использование диспозитивного метода при регулировании государственно-конфессиональных отношений является важной гарантией для религиозных объединений от вмешательства государства во внутреннюю жизнь конфессий. В то же время наличие обязательных (императивных) предписаний, распространяющихся на религиозные объединения, позволяет упорядочить процесс создания и деятельности религиозных объединений и способствует сохранению общества от негативной деятельности деструктивных и экстремистских религиозных образований.

Государство, осуществляя регулирование государственно-конфессиональных отношений, использует сочетание прямых и косвенных методов управления. К косвенному методу государственного регулирования создания и деятельности религиозных объединений относится особый порядок

налогообложения религиозных организаций. Его рассмотрению посвящена глава третья диссертации.

В ходе работы раскрывается содержание административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений в имущественной сфере посредством изучения исторической стороны этого вопроса, действующих нормативно-правовых актов и практики государственного управления в данной сфере на современном этапе.

Диссертант отмечает, что, начиная с Крещения Руси, государство играло активную роль в обеспечении имущественных прав религиозных объединений. Регулирование этого вопроса происходило посредством издания специальных актов – княжеских уставов, жалованных грамот, указов и т.д., определявших права религиозных объединений на культовое имущество. По мере накопления недвижимых владений религиозными объединениями государство все в большей степени осуществляло политику секуляризации, или огосударствления недвижимых владений религиозных объединений. В начале советского периода правовое регулирование государственно-конфессиональных отношений в имущественной сфере сводилась к тому, что религиозные объединения были лишены статуса юридического лица, у них отбиралось всякое недвижимое имущество, в том числе культового назначения. Был взят курс на полное уничтожение религиозной жизни.

В настоящее время, в отсутствие закона о реституции отобранного в советское время у религиозных объединений культового имущества, исполнительные органы государственной власти продолжают играть важную роль в регулировании государственно-конфессиональных отношений в имущественной сфере. На основании изучения исторического опыта России, современного законодательства, правоприменительной и судебной практики, научных исследований диссертант сформулировал определение административно-правового регулирования данного вида отношений. Под ним

следует понимать осуществляемую в законном порядке деятельность полномочных исполнительных органов государственной власти по изданию и исполнению на основании закона правовых актов управления, регулирующих порядок передачи религиозным объединениям культового имущества, либо порядок совместного использования государством и религиозными объединениями этого имущества, а также издание актов, определяющих правомочия религиозных объединений в отношении этого имущества. Данное определение раскрывает особую роль и значение исполнительных органов государственной власти в регулировании имущественных аспектов государственно-конфессиональных отношений.

В ходе исследования раскрываются основные проблемы, возникающие в процессе передачи религиозным объединениям культового имущества. Основной причиной длительных задержек в предоставлении религиозным общинам культовых сооружений является несогласованность действий исполнительных органов государственной и муниципальной власти при решении указанных вопросов.

Во второй главе анализируются формы административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений. Отмечаются особенности регистрации религиозных организаций, рассмотрены процедура ликвидации религиозных объединений и формы контроля за их деятельностью.

В результате лицензирования ряд религиозных объединений получает право на осуществление тех видов своей уставной деятельности, которые по закону нуждаются в лицензии. Для религиозных объединений актуально получение лицензий прежде всего на деятельность учреждений профессионального религиозного образования, которые в соответствии со ст.19 Закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" подлежат регистрации в качестве религиозных организаций. Лицензирование учреждений профессионального религиозного образования необходимо для

контроля за соответствием условий осуществления образовательного процесса в образовательном учреждении государственным и местным требованиям в части санитарно-гигиенических норм, строительных норм и правил, а также другим требованиям, указанным в п.9 ст.33 Закона "Об образовании"³. Отмечается, что в настоящее время по ходатайствам ректоров ряда учреждений профессионального религиозного образования Министерством образования Российской Федерации рассматривается вопрос о возможности получения такими учреждениями, зарегистрированными в соответствии со ст. Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" в качестве религиозных организаций, государственной аттестации и аккредитации, что позволит рассматривать дипломы, выдаваемые такими образовательными учреждениями, в качестве равноценных дипломам, полученным в государственных учебных заведениях, либо негосударственных учебных заведениях, прошедших государственную аккредитацию. В этом случае отношения, возникающие между государством и религиозными организациями в ходе аттестации и аккредитации последних, станут еще одной частью всего комплекса административно-правовых отношений, возникающих между государством и религиозными объединениями.

До введения в действие в 2001 году Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" лицензированию также подвергалась социальное служение религиозных объединений. Однако данный закон исключил социальную деятельность из объектов лицензирования⁴. Таким образом, в настоящее время религиозным организациям не приходится проходить требующую времени и затрат процедуру для осуществления

³ См. Закон РФ "Об образовании" от 10 июля 1992 г. в редакции Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "Об образовании" от 13 января 1996 г. (с изменениями и дополнениями от 16 ноября 1997 г.) //СЗ РФ 1996 №3э Ст 150, 1997 № 47 Ст 5341

⁴ См. п 2, ст 1 и ст 17 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 08 08 2001 N 128-ФЗ // "Российская газета", N 153-154, 10 08 2001, "Собрание законодательства Российской Федерации", N 33, 13 08 2001, Приложение к "Российской газете", N 35, 2001 год

социально полезной деятельности. Следует заметить, что на региональном уровне введен институт паспортизации благотворительных организаций, включающих организации, осуществляющие социальную деятельность, которыми могут являться и религиозные объединения. Так, законом города Москвы "О благотворительной деятельности"⁵ предусматривается паспортизация благотворительных организаций, осуществляющих социально значимую деятельность. Паспорт дает благотворительным организациям и их благотворителям право на получение дополнительных региональных налоговых и иных льгот, в соответствии с законом города Москвы "О благотворительной деятельности". Таким образом, религиозное объединение, осуществляющее благотворительную деятельность и реализующее социально значимые проекты, может получить право на дополнительные льготы для себя и тех благотворителей, которые жертвуют деньги на социальное служение. В то же время нельзя не заметить, что данный институт является также инструментом учета и контроля за благотворительными организациями и их социально значимой деятельностью.

Соблюдение религиозными объединениями требований соответствующих законов и подзаконных актов является единственным условием их лицензирования. При соблюдении данного условия любое возможное противодействие полномочных органов исполнительной власти может быть оспорено в судебном порядке.

В диссертации впервые рассмотрены государственно-конфессиональные соглашения о сотрудничестве, исследованы содержание подобных соглашений, их цели и задачи. Правовой анализ этих документов привел диссертанта к выводу о том, что соглашения о сотрудничестве между государством и

⁵ Закон города Москвы о благотворительной деятельности от 5 июля 1995 года N 11-46 (в ред. Законов г. Москвы от 10.06.1998 N 19, от 21.02.2001 N 6, от 24.10.2001 N 62, от 14.12.2001 N 71) // "Тверская, 13", N 36 (7 - 13 сентября), 1995 (начало), "Тверская, 13", N 37 (14 - 20 сентября), 1995 (окончание), "Ведомости Московской Думы", N 5, 1995, "Вестник Мэрии Москвы", N 14, июль 1995

традиционными религиозными объединениями являются одной из разновидностей административного договора. В частности, отмечается, что всегда в данных соглашениях одной из сторон выступает орган исполнительной власти. Заключение государственно-конфессиональных соглашений о сотрудничестве всегда преследует реализацию публичного интереса. Непременным условием заключения данных соглашений является их соответствие нормам административного права. Данные соглашения заключаются в тех сферах, где необходимо обязательное согласование деятельности религиозных организаций с государственными органами. Наконец, эти соглашения всегда направлены на реализацию, с одной стороны, задач религиозных объединений, с другой полномочий исполнительных органов власти в социальной и образовательной сферах. Все это свидетельствует об административно-правовом характере данных соглашений.

Использование государственно-конфессиональных соглашений о сотрудничестве является одной из эффективных форм управления в демократическом обществе и особенно важно и оправдано при построении партнерских отношений между государством и традиционными религиозными объединениями, оно способствует правовому и организационному решению проблем общих для государства и религиозных объединений.

Глава третья "Особый порядок налогообложения религиозных объединений, как разновидность косвенного метода государственного управления в области государственно-конфессиональных отношений" состоит из двух параграфов.

Рассматривается порядок налогообложения религиозных объединений в дореволюционный период и в советское время. Отмечается, что, несмотря на незначительные колебания налоговой политики в отношении религиозных объединений в дореволюционный период, в целом следует отметить, что религиозные общины всех вероисповеданий освобождались от уплаты

большинства налогов. Налогообложению подлежала сельскохозяйственная деятельность религиозных общин, монастыри, как земельные собственники подвергались дополнительной обязанности поставлять фураж государству. Налогом облагались также финансовые поступления, получаемые религиозными объединениями от устройства доходных домов для обеспечения своей основной деятельности. Культурная деятельность и производство богослужебных предметов и религиозной литературы освобождалось от налогообложения.

Обращаясь к истории советского времени, следует отметить, что под жесточайшей налоговой политикой государства в отношении верующих лежала мощная идеологическая основа. Посредством радикального усиления налогового бремени в отношении религиозных объединений государство стремилось лишить религиозные общины материальных условий деятельности. В советский период берет начало практика налогообложения культовой деятельности.

В диссертации рассматривается налоговое законодательство в отношении религиозных организаций, действовавшее с начала 1990-х годов до принятия Части второй Налогового кодекса, а также особенности налогообложения религиозных объединений после кодификации налогового законодательства. Отмечается, что нормы прежнего российского налогового законодательства и нормы Налогового кодекса были разработаны и приняты в целом, с учетом специфики деятельности религиозных организаций.

До принятия части второй Налогового кодекса прежнее налоговое законодательство содержало ряд льгот для религиозных организаций. В то же время, предпринимательская деятельность религиозных организаций, а также хозяйственные общества, созданные ими для получения прибыли, необходимой для нужд религиозных организаций, облагались соответствующими налогами на общих основаниях. Это коррелировало с

многовековой дореволюционной практикой, учитывало специфику деятельности религиозных организаций и соответствовало принципам Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях"⁶.

С принятием отдельных глав Части второй Налогового кодекса религиозные организации были лишены ряда налоговых льгот. С 1 января 2002 года религиозные организации подпадали под действие налога на прибыль. Однако после принятия в мае того же года соответствующих поправок религиозные организации были освобождены от уплаты данного налога⁷.

В настоящее время не решен вопрос о предоставлении на федеральном уровне религиозным организациям льгот по налогу на имущество⁸. Религиозные организации облагаются этим налогом наряду с коммерческими предприятиями на общих основаниях. От обложения данным налогом освобождается только имущество религиозного назначения, например, здания храмов. В то же время все остальное имущество – дом причта, хозяйственные постройки и подсобные помещения, автомобили и др. налогом облагаются. В ряде регионов для религиозных организаций были введены льготы, исключившие из объектов обложения данного налога все имущество религиозных организаций. Так, в соответствии со ст.372 НК РФ, согласно которой региональные власти имеют право на предоставление дополнительных льгот по этому налогу, законодательными собраниями Москвы и Московской области были приняты законы, полностью освободившие религиозные организации от уплаты налога на имущество.

⁶ Федеральный закон от 26 сентября 1997 г "О свободе совести и о религиозных объединениях" // Собрание законодательства РФ 1997, №39 Ст. 4465

⁷ См. Федеральный закон от 29.05.2002 №57-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 03.06.2002 Ст.2026, "Российская газета", №97, 31 05 2002

⁸ Глава 30 Налог на имущество организаций дополнительно включена в Часть вторую Налогового кодекса РФ с 1 января 2004 года Федеральным законом от 11 ноября 2003 года № 139-ФЗ "О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменения и дополнения в статью 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", а также признании

В диссертации обосновывается историческая и теоретико-правовая несостоятельность подхода, согласно которому возможно обложение религиозных организаций налогом на прибыль. Отмечается, что действия законодателя по усилению налогового бремени в отношении религиозных организаций, в частности, по налогу на имущество, не учитывают специфику религиозных организаций, существующих преимущественно на пожертвования верующих. Кроме того, данные меры государства не соответствуют историческому опыту России. Позиция диссертанта обоснована анализом исторической практики, в том числе налогового законодательства 1990-х годов, а также принципами и нормами действующего российского законодательства о свободе совести, признающими некоммерческую природу религиозных организаций. Следует отметить также, что увеличение налогового бремени в отношении религиозных объединений препятствует реализации их уставной деятельности, требующей значительных материальных затрат.

В заключении подводятся итоги диссертационной работы, обобщаются выводы, полученные в результате проведенных исследований, формулируются предложения по совершенствованию деятельности государственных органов, осуществляющих управление в сфере государственно-конфессиональных отношений.

**ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ
СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:**

1. Писенко К.А. Закон о землевладении Русской Православной Церкви в Германии 1938 г. // Актуальные проблемы юридической науки (Материалы конференции молодых ученых и аспирантов) М., РУДН, 2001, 0,3 п.л.
2. Писенко К.А. Правовые аспекты благотворительной деятельности и социального служения Русской Православной Церкви // Актуальные проблемы российского и зарубежного права. (Материалы научной конференции аспирантов кафедры гражданского и трудового права РУДН, Москва, 25 января 2002г.) М., "Статут", 2003, 0,7 п.л.
3. Писенко К.А. Исторический обзор налогообложения церковных имуществ в России // "Церковь и время" М., №2, 2003, 0,9 п.л..
4. Писенко К.А. Административно-правовые аспекты взаимоотношений государства и религиозных объединений // "Право и политика" М., №8, 2003, 1,4 п.л.
5. Писенко К.А. Соглашения о сотрудничестве между религиозными объединениями и исполнительными органами государственной власти как разновидность административного договора // "Государство и право" №3, 2004, 1,4 п.л.

Принято к исполнению 26/10/2004
Исполнено 28/10/2004

Заказ № 401
Тираж 150 экз

ООО «11-й ФОРМАТ» ИНН 7726330900
Москва, Балаклавский пр-т, 20-2-93
(095) 747-64-70
(095) 318-40-68
www.autoreferat.ru

0 - 392

РНБ Русский фонд

2006-4

2363