БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ <*>

А.А. АГАФОНОВА

<*> Agafonova A.A. Budgetary financing of activity of religious associations: comparative-law research.

Агафонова Анастасия Александровна, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Исследователи приводят различные оценки влияния религии на современное общество

и государство. В данной работе автор рассматривает бюджетное финансирование деятельности религиозных организаций как один из источников их доходов. Государственное финансирование религиозных организаций может быть как прямым, так и косвенным через систему налоговых льгот и преференций. И практически во всех странах независимо от конституционно провозглашенных принципов встречается один из видов такой помощи или их комбинация.

Ключевые слова: религиозные организации, бюджет, финансирование, прямая и косвенная экономическая поддержка.

Researchers produce different estimates of the influence of beliefs on modern society and state. In this paper the author examines the state financial support for religious organizations as one of their sources of income. Public funding of religious organizations may be directly or indirectly through a system of tax privileges and preferences. And almost all countries, regardless of constitutional principles, we can see one of the types of such assistance, or its combination.

Key words: religious organizations, budget, finance, direct and indirect economic support.

Для любых организаций, в т.ч. религиозных, важным вопросом является характер финансового обеспечения. От этого зависит эффективность реализации стоящих перед ними целей и задач деятельности. Среди источников формирования средств религиозных объединений можно выделить: поступления (регулярные и

единовременные) от учредителей (участников, членов); добровольные взносы и пожертвования; доходы от предпринимательской деятельности; доходы, получаемые от использования собственности организаций; бюджетные средства; прочие доходы, не запрещенные законодательством <1>.

<1> Барулин С.В. Финансы. М., 2010. С. 544 - 545; Вахрин П.И., Нешитой А.С. Финансы. М., 2005. С. 401.

Государственное финансирование религии является одним из наиболее спорных вопросов при рассмотрении отношений между религией и государством. Оно не всегда зависит от конституционного или правового контекста, который определяет общее отношение государства к религии и свободе совести. Зачастую финансовая поддержка определяется историческим и социальным контекстом, политическим решением. Таким образом, некоторые государства, которые в теории определяются как светские (Франция или США), обеспечивают косвенную финансовую поддержку для религии в большем объеме, чем те, которые позиционируют себя в качестве клерикальных (например, Греция, Испания).

Государственное финансирование религиозных организаций может быть как прямым, так и косвенным через систему налоговых льгот и преференций. И практически во всех странах независимо от конституционно провозглашенных принципов встречается один из видов такой помощи или их комбинация.

Прямая экономическая помощь включает в себя различные каналы, по которым государства могут предоставлять денежные ресурсы непосредственно религиозным организациям. Одним из них является покрытие расходов церкви за счет государственных средств. Так, бюджетные ассигнования могут направляться в пользу одной или нескольких религий, в т.ч. для выплаты заработной платы духовенству, строительства и обслуживания культовых сооружений и учреждений, обучения духовенства. В странах, где установлена государственная церковь, средства

национального бюджета составляют большую часть доходных источников соответствующей религиозной организации. В некоторых латиноамериканских странах (Колумбия, Аргентина, Перу), а также в Европе в Андорре, вследствие своеобразия ее конституционного строя, были сохранены бюджетные ассигнования в пользу Римской Католической Церкви.

В светских странах (США, Казахстан, Ирландия, Филиппины или Уругвай) обычно запрещается такого рода экономическое сотрудничество, но есть и исключения. Так, например, в Турции из средств государственного бюджета Управлением по делам религии выплачивается заработная плата суннитским имамам. При этом немусульманские и несуннитские мусульманские общины, неофициальные суннитские братства и секты не получают какой-либо официальной государственной помощи. Они сильно зависят в основном от пожертвований своих членов. В светской Словакии на основании п. 1 § 1 Закона "О финансовом обеспечении церквей и религиозных общин" <2> и дополнений, установленных Законом N 522/1992 Zb., государство обязано обеспечивать церкви и религиозные общины средствами для выплат заработной платы духовенству (включая базовый оклад, дополнительные выплаты за ранг и высокое качество исполнения своих трудовых обязанностей, отчисления в фонды социального страхования, здравоохранения и пенсионный фонд), в т.ч. работникам церковного управления и духовных образовательных учреждений, если они обратятся с соответствующим запросом. Церкви и религиозные общины, духовенство которых получало выплаты до 31.12.1989, согласно п. 2 § 1 не обязаны обращаться с таким запросом. На сегодняшний день только 4 из 16 зарегистрированных церквей и религиозных общин - Свидетели Иеговы, Христианские общины, адвентисты Седьмого дня и Новоапостольская церковь - не обращались с просьбой о предоставлении государством финансовой помощи. Общая сумма выплат устанавливается законом о государственном бюджете на очередной финансовый год, а классификация и уровни зарплат духовенства определяются согласно п. 2 § 3 Закона N 218/1949 Zb. постановлением Правительства Словацкой Республики <3>. Так, заработная плата пастора Апостольской церкви в Словакии составляет 337,68 евро, а доплата за ранг в зависимости от важности выполняемых функций и нагрузки - от 16,60 до 39,84 евро в месяц. Заработная плата подлежит индексации по тем же правилам и в том же размере, как это установлено для сотрудников, выполняющих работу в общественных интересах <4>. Ответственным органом за распределение финансовой помощи, выделяемой из государственного бюджета для церквей и религиозных общин, является Министерство культуры Словацкой Республики. В 2011 г. согласно утвержденному бюджету для покрытия расходов министерства было перечислено 167 192 123 евро, в т.ч. для создания, распространения, сохранения и представления культурных ценностей - 117 144 286 евро и 50 045 181 евро для реализации политики сектора некоммерческих организаций <5>. Через Церковный Департамент оно ежемесячно отчисляет выделенные средства административным аппаратам церквей. А церкви и религиозные общества обязаны ежегодно представлять в Министерство культуры отчет об управлении выделенными государственными средствами.

<2> Zakon c. 218/1949 Zb. o hospodarskom zabezpeceni cirkvi a nabozenskych spolocnosti statom v zneni neskorsich predpisov (v zneni neskorsich predpisov zakona c. 88/1950 Zb, zakona c. 16/1990 Zb., zakona c. 522/1992 Zb., zakona c. 467/2005 Z. z.) [elektronickych dat]: Ministerstvo Kultury Slovenskej Republiky. URL: http://www.mksr.sk/ (datum osetrenia 01.12.2011).

<3> Nariadenie vlady SR c. 299/2007 Z.z. z 13. juna 2007 o uprave osobnych pozitkov poskytovanych duchovnym cirkvi a nabozenskych spolocnosti (v zneni novely nariadenia vlady SR c. 566/2009 Z. z. s ucinnostou od 1. januara 2010) [elektronickych dat]. URL: http:// www.culture.gov.sk/ uploads/ 60/ 24/ 6024b78b2cfcbc73e35d532419d0fdcd/ 566-2009_ internet.pdf (datum osetrenia 01.12.2011).

<4> Zakon c. 553/2003 Z. z. o odmenovani niektorych zamestnancov pri vykone prace vo verejnom zaujme a o zmene a doplneni niektorych zakonov v zneni neskorsich predpisov [elektronickych dat] URL: http://www.culture.gov.sk/ (datum osetrenia 01.12.2011).

<5> Zakon o statnom rozpocte na rok 2011 z 8. decembra 2010 N 498/2010 [elektronickych dat]: Ministerstvo financif Slovenskej Republiky. URL: http://www.finance.gov.sk/ (datum osetrenia 01.12.2011).

В клерикальных странах (Испания, Италия, Дания) государство на основании закона выплачивает денежные субсидии религиозным организациям, хотя основным источником их дохода остаются пожертвования и церковные сборы. Церковная собственность служит дополнительным финансовым источником лишь в незначительной мере. Государство и муниципальные власти помогают возмещать расходы на реставрацию некоторых исторических церковных зданий, оплачивает труд преподавателей религиозных курсов в общественных школах, военных капелланов, расходы церковных школ. Например, в Болгарии согласно ч. 3 ст. 13 Конституции

традиционной религией признается восточно-православное вероисповедание. В соответствии со ст. 21.3 Закона от 26.12.2002 "О вероисповеданиях" государство и общины могут безвозмездно предоставлять религиозным учреждениям и их местным отделениям права на использование государственной или общинной собственности, а также предоставлять субсидии из государственного или областного бюджетов <6>. Статья 28 рассматриваемого Закона устанавливает, что распределение государственных субсидий для зарегистрированных вероисповеданий осуществляется в соответствии с ежегодным законом о государственном бюджете. Так, например, в 2010 и 2011 гг. согласно государственному бюджету на выплату субсидий зарегистрированным вероисповеданиям предусматривается 3 млн. болгарских левов (64 680 000 руб., 1 538 461,5 евро). В 2011 г. из них Болгарской Православной Церкви выделено 2 360 000 болгарских левов (50 881 600 руб., 1 210 256,4 евро), для Мусульманской общины - 180 000 болгарских левов (3 880 800 руб., 92 307,7 евро), для Армянской Апостольской Церкви - 40 000 болгарских левов (862 400 руб., 20 512,8 евро), а в 2010 г. соответственно - 2 310 000 болгарских левов (49 803 600 руб., 1 184 615,4 евро), 180 000 болгарских левов (3 880 800 руб., 92 307,7 евро), 40 000 болгарских левов (862 400 руб., 20 512,8 евро) <7>. В соответствии со ст. 25 государство может оказывать помощь зарегистрированным вероисповеданиям в процессе осуществления их религиозной, социальной, образовательной и здравоохранительной деятельности с помощью налоговых, кредитно-процентных, таможенных и других финансовых и экономических льгот. В случае использования вероисповеданиями этих преференций их ежегодные бухгалтерские отчеты подлежат независимому финансовому аудиту на условиях, предусмотренных для некоммерческих организаций, осуществляющих общественно полезную деятельность. Законодательством предусмотрен общий контроль Министерства финансов, которое в случае выявления нарушения уведомляет органы прокуратуры и государственного финансового контроля.

<6> Закон за вероизповеданията от 29.12.2002 // Държавен вестник. 29.12.2002. N 120.

<7> Закон от 02.12.2009 "За държавния бюджет на Република България за 2010 г." // Държавен вестник. 15.12.2009. N 99. С. 40 - 41; Закон от 02.12.2009 "За държавния бюджет на Република България за 2011 г." // Държавен вестник. 17.12.2010. N 99. С. 39 - 40.

Из изложенного выше очевидно, что систему бюджетного финансирования религиозных организаций также используют страны с тесной связью между государством и национальной церковью (Швеция, Финляндия, Греция) и те государства, где соблюдается принцип нейтрального отношения государства к религии. В последнем случае толкование принципа светского характера государственно-конфессиональных отношений позволяет достичь высокой степени сотрудничества с традиционными церквами (например, в Германии, Швейцарии, Бельгии). Некоторые из таких стран используют еще одну форму прямой экономической помощи - "церковный налог", т.е. возможность взимания налогов или сборов со своих членов с использованием при этом государственных структур (Австрия, Дания, Финляндия, Германия, Исландия, Италия, Швеция, некоторые кантоны Швейцарии и ряд других стран).

В Европе существует интересная тенденция в некоторых, преимущественно католических, странах, где религиозные организации опирались в основном на государственные субсидии: формирование дополнительного метода прямого финансирования религии - так называемые "tax-assignment" или "tax check-off" ("налоговые отчисления") (Испания, Италия, Словакия, Португалия, Венгрия). Эта система позволяет налогоплательщикам пожертвовать часть своего подоходного налога (от 0,5% в Португалии до 2% в Словакии) свободно выбранной ими признанной государством религиозной общине.

В Российской Федерации вопрос о возможности введения церковного налога также обсуждался как на региональном, так и на федеральном уровнях. В октябре 2000 г. с подобным предложением выступал председатель Совета муфтиев России Равиль Гайнутдин, а в 2001 г. ее высказал нынешний глава Русской Православной Церкви, тогда митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл. Однако эта инициатива встретила негативную реакцию со стороны ученых и политических деятелей. В марте 2001 г. министр по налогам и сборам Геннадий Букаев напомнил, что в России церковь отделена от государства и налоги собираются для содержания всех граждан. Он подчеркнул, что верующие и так своими пожертвованиями содержат Церковь <8>. Кроме того, Налоговый кодекс РФ закрепляет ограничения по поводу введения новых не предусмотренных им налогов.

<8> Тульский М. Будут ли россияне платить церковный налог? // НГ-Религия. 2001. 28

марта.

Косвенную экономическую помощь государство осуществляет чаще всего через систему налоговых льгот, в частности в виде освобождения от уплаты или значительного сокращения некоторых налогов, в т.ч. подоходного налога с сумм пожертвований физических и юридических лиц. Практически каждое государство предоставляет один или несколько видов льгот, хотя система в разных странах реализуется неодинаково. Например, в Беларуси прямое финансирование практически исключено, хотя косвенная финансовая помощь имеет место в виде ряда налоговых преференций (освобождение от налога на землю, на недвижимость, на добавленную стоимость и пр.). В свою очередь, в Словакии, например, самостоятельно полученные средства от осуществляемых сборов, регулярных пожертвований, занятия предпринимательской деятельностью и управления своим имуществом освобождаются от налогов. Земля, на которой расположены строения, используемые для совершения религиозных обрядов, а также служебные помещения церковной администрации, освобождается от земельного налога. Сами же эти строения освобождаются от налога на недвижимость. Помимо этого от налога освобождается земля, на которой расположены кладбища. Оставленное по завещанию имущество и дары на развитие зарегистрированных церквей и религиозных общин освобождаются от налога на наследство.

Согласно ст. 14 Конституции 1993 г. Российская Федерация провозглашается светским государством, поэтому прямое финансирование религиозных организаций в нашей стране сейчас неприемлемо. Однако остается возможность косвенной экономической помощи. Определенные налоговые льготы уже введены, например, по налогам на имущество организаций, на добавленную стоимость, на прибыль организаций, по уплате государственной пошлины и др. При этом прослеживается постоянная и устойчивая тенденция повышения статуса религиозных организаций, особенно Русской Православной Церкви. Так, на нужды содержания и реставрации религиозных памятников государством выделено в четыре раза больше средств, чем для светских мемориалов. Одним из самых больших проектов является восстановление Воскресенского Ново-Иерусалимского ставропигиального мужского монастыря Русской Православной Церкви. В 2008 г. Президент Медведев подписал Указ, который имеет целью возродить этот исторический памятник в течение 5 - 7 лет <9>. Согласно Федеральному закону о бюджете РФ на 2011 г <10> были выделены субсидии Благотворительному фонду на его восстановление в размере 1 000 000 000 руб. <11>.

<9> О мерах по воссозданию исторического облика Воскресенского Ново-Иерусалимского ставропигиального мужского монастыря Русской Православной Церкви: Указ Президента РФ от 06.03.2009 N 245 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. N 10. Ст. 1202.

<10> О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов: Федеральный закон от 13.12.2010 N 357-ФЗ (в ред. от 06.11.2011) // Российская газета. N 286. 2010. 17 дек.; Российская газета. N 287. 2010. 20 дек.; Российская газета. N 291. 2010. 24 дек.

<11> О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов: Федеральный закон от 13.12.2010 N 357-ФЗ (в ред. от 06.11.2011) // Российская газета. N 286. 2010. 17 дек.; Российская газета. N 287. 2010. 20 дек.; Российская газета. N 291. 2010. 24 дек.

В сфере взаимодействия государства и религиозных организаций для нашей страны приемлемым является реализация их легитимного сотрудничества, особенно в сфере реализации общественно значимых программ, помощь социально незащищенным слоям населения и т.д., в т.ч. с привлечением частных и государственных средств. В этой связи особую роль играет благотворительная деятельность. О ее значении отмечается в Концепции экономического развития РФ до 2020 г <12>. Летом 2009 г. было принято специальное распоряжение Правительства РФ об утверждении Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации <13>. Она предусматривает предоставление права органам государственной власти и местного самоуправления утверждать перечень государственного имущества и муниципального имущества, которое может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в т.ч. по льготным ставкам арендной платы) благотворительным организациям, а также иным некоммерческим организациям, занимающимся социально значимыми видами деятельности. Также она предусматривает возможность формирования и пополнения целевого капитала некоммерческих организаций, вне зависимости от получения ими бюджетного финансирования. Большим шагом является

разработка законодательства о порядке формирования и использования такого капитала <14>, хотя его реализация на практике еще недостаточно широка. Идея безвозмездной передачи денежных средств для реализации конкретных, заранее оговоренных целей может помочь решить проблему финансовой поддержки религиозных организаций и должна найти соответствующее дальнейшее развитие. Министерство экономического развития РФ ведет работу над законопроектом, который будет предусматривать меры, способствующие увеличению количества благотворительных и добровольческих организаций, в т.ч. религиозных, а также устанавливать налоговые льготы для них.

<12> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. N 47. Ст. 5489.

<13> О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности добровольчества в Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 30.07.2009 N 1054-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. N 32. Ст. 4052.

<14> О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций: Федеральный закон от 30.12.2006 N 275-ФЗ // Российская газета. N 2. 2007. 11 янв.

Законодательно не определены источники финансирования религиозных организаций. Согласно ст. 10 Федерального закона от 26.09.1997 N 125-ФЗ (в ред. 01.07.2011) "О свободе совести и о религиозных объединениях" в уставе религиозной организации должны быть указаны источники образования денежных средств и иного имущества организации. В России содержание духовенства преимущественно складывалось из платы при совершении богослужений, доходов от имущества религиозных организаций, средств государственной помощи, добровольных пожертвований паствы <15>. С одной стороны, законодательство не дает исчерпывающего перечня возможных источников

доходов, а с другой стороны, имеет место недостаточная информированность населения и прихожан об объеме и характере финансового обеспечения религиозных организаций. В этой ситуации необходимо не только развивать финансовую базу религиозных организаций, но и совершенствовать систему контроля и надзора за их доходами и расходами.

<15> Н-р, п. 1 главы XV Устава Русской Православной Церкви, п. 4 Устава Местной религиозной организации "Христианская Церковь Полного Евангелия "Жизнь" г. Читы, п. 8.3 Устава Местной религиозной организации "Общество мусульман г. Сочи "Ясин", п. 10.4 Устава Местной религиозной организации мусульман "Абду Рахмон" г. Новокузнецка и др.

Сравнительный анализ финансирования религиозных организаций в разных странах обнаруживает значительные различия в применяемых системах. Как и в других аспектах отношений между государством и религией, в рассматриваемом вопросе нет единообразия, и нельзя проследить четкой тенденции к развитию этих отношении, кроме усилий европейских государств, направленных на реализацию принципов недискриминации, уважения свободы совести и свободы вероисповедания.