

**Пропозиції законодавчих змін
Усунення корупційних ризиків при безоплатному
наданні земельних ділянок у постійне
користування релігійним організаціям**

Олександр Мельниченко

Олександр Волошин

Київ-2020



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».

Ці пропозиції націлені на усунення корупційних ризиків при безоплатному наданні земельних ділянок у постійне користування релігійним організаціям.

Пропозиції до законодавчих змін рекомендовані до Верховної Ради України та Міністерства юстиції України з метою усунення корупційних ризиків при безоплатному наданні земельних ділянок у постійне користування релігійним організаціям.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

1. Визначення проблеми.

Розпочнемо з історичного аспекту. 18 грудня 1990 року було ухвалено Земельний кодекс УРСР, відповідно до положень якого релігійні організації мали право на отримання земельних ділянок у постійне користування. Це право було скасовано у зв'язку з ухваленням нової редакції Земельного кодексу України, який набув чинності 1 січня 2002 року. Згідно з ним, релігійні організації набували земельні ділянки у користування лише на підставі договорів оренди. 15 січня 2009 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо права релігійних організацій на постійне користування земельною ділянкою» право, що існувало до 2002 року було повернуто.¹

Цим законом було внесено доповнення до частини другої статті 92 Земельного кодексу України, чим було розширено коло суб'єктів права постійного користування (це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку) і додано до нього релігійні організації України, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності.

Тепер пропонуємо розглянути механізм, за яким земельні ділянки надаються у постійне користування та його переваги.

Отже, у постійне користування земельні ділянки, що перебувають у державній або комунальній власності, надаються на підставі рішення відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування або ж його виконавчого комітету (надалі - уповноважені органи).

Після отримання відповідного рішення про надання земельної ділянки у постійне користування відбувається видача державного акту на постійне користування земельною ділянкою.

¹ Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-17>



Згідно з пунктом п'ятим статті 12 Закону України «Про плату за землю»², зареєстровані релігійні організації, що не займаються підприємницькою діяльністю звільняються від сплати земельного податку, при цьому релігійні організації можуть безоплатно користуватись земельними ділянками лише у випадку отримання земельної ділянки у постійне користування, відповідно до статей 92 та 123 Земельного кодексу України.

При цьому відповідно до частини 6 статті 12 ЗУ «Про плату за землю», якщо підприємства, установи та організації, що користуються пільгами щодо земельного податку, мають у підпорядкуванні госпрозрахункові підприємства або здають у тимчасове користування (оренду) земельні ділянки, окремі будівлі або їх частини, податок за земельні ділянки, зайняті цими госпрозрахунковими підприємствами або будівлями (їх частинами), переданими в тимчасове користування, сплачується у встановлених розмірах на загальних підставах.

Аби отримати земельну ділянку у постійне користування необхідно подати заяву (клопотання) про вибір місця розташування земельної ділянки подається на бланку релігійної організації у типовій формі, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2009 р. № 113. зВ обґрунтуванні до заяви (клопотання) зазначається потреба в отриманні земельної ділянки на праві постійного користування.

При цьому уповноважені органи можуть встановлювати певні особливості щодо пакету необхідних документів, про що треба довідатись в місцевому управлінні земельних ресурсів чи виконавчому комітеті місцевої ради.

Як правило, до заяв (клопотань) зацікавлених релігійних організацій додаються:

- обґрунтування необхідності відведення земельної ділянки;
- позначене на відповідному графічному матеріалі бажане місце розташування земельної ділянки з її орієнтовними розмірами;
- нотаріально засвідчена копія статуту (положення) релігійної організації;
- нотаріально засвідчена копія Свідоцтва про державну реєстрацію статуту (положення) релігійної організації;

² Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2535-12>

³ Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=113-2009-%EF&p=1238583764894740>



- нотаріально засвідчені копії Свідоцтва про державну реєстрацію релігійної організації та довідки про включення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (при наявності такого свідоцтва та довідки);
- копія доручення/довіреності від імені релігійної організації (як юридичної особи) конкретним фізичним особам на право подавати до відповідних органів державної виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування клопотання, заяви, інші документи та отримувати від них документи.

Окрім того, варто наголосити, що частиною сьомою статті 17 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації, встановлено: Земельні ділянки, що надаються релігійним організаціям у постійне користування для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності, забороняється використовувати для здійснення підприємницької діяльності.⁴

Однак, як бачимо з практики, існують численні випадки, коли релігійні організації зловживають своїм правом на отримання земельної ділянки у безоплатне постійне користування. Враховуючи легкість створення та реєстрації релігійних організацій в Україні (ст. 13-14 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації»), деякі із них, під прикриттям релігії, використовують надані державою їм привілеї у корисливих цілях, при чому дотримуючись вимог законодавства щодо проведення у цих приміщеннях релігійних служінь тощо, водночас проводять різні комерційні заходи. Більше випадків за посиланням: (посилання на підозру про церкви)

⁴ Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12>



2. Міжнародний досвід.

Насамперед варто наголосити, що у більшості західних країн відсутня практика безоплатного отримання земельних ділянок для релігійних організацій та об'єднань. Вони на загальних умовах або купують, або беруть в оренду земельну ділянку (у тому числі і для будівництва релігійної будівлі (церкви, мечеті тощо)). У деяких країнах, зокрема Греції існує практика надання іпотеки на придбання землі для релігійних організацій на пільгових умовах за низької відсоткової ставки.

Типово, що такий інститут характерний для деяких пострадянських держав, зокрема і для Російської Федерації. У 2014 році було внесено широкий спектр змін до Земельного кодексу РФ. Ці зміни стосувалися і права релігійних організацій на отримання безоплатних земельних ділянок без проведення торгів.

У підпункті 4 пункту 1 ст. 39.17 нової редакції Земельного кодексу Російської Федерації передбачено вичерпний перелік підстав надання земельних ділянок, що перебувають у державній та муніципальній власності, без проведення торгів.

У числі таких підстав вказані, зокрема, випадки надання земельних ділянок:

- безоплатно у власність релігійних організацій, що мають у власності будівлі чи споруди релігійного або благодійного призначення, які розташовані на таких земельних ділянках (п. 2 ст. 39.5 ЗК РФ);
- у безоплатне користування релігійним організаціям для розміщення будівель, споруд релігійного або благодійного цільового призначення на строк до десяти років (пп. 2 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ);
- у безоплатне користування релігійним організаціям, якщо на таких земельних ділянках розташовані належні їм на праві безоплатного користування будівлі, споруди, на термін до припинення прав на зазначені будівлі, споруди (пп. 4 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ).⁵

Окрім того, у пункті 3 частини 2 статті 39.10 новій редакції Земельного кодексу Російської Федерації міститься положення про надання релігійним організаціям у безоплатне користування земельних ділянок, що перебувають у державній або

⁵ Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/



муніципальній власності, «для (майбутнього) розміщення» будівель, споруд релігійного або благодійного призначення.⁶

Подібна практика існує у Ісландії. Відповідно до статті 5 Закону про християнський фонд, який був прийнятий у 1970 році, муніципалітети зобов'язані надавати безоплатні земельні ділянки для церков і позбавити їх необхідності сплати зборів за розбудову вулиці, на якій розташовується ця ділянка. Окрім того, священник цієї церкви зобов'язаний проживати у цьому муніципалітеті, а муніципалітет зобов'язаний запропонувати йому безоплатно земельну ділянку для проживання.⁷

Однак варто зауважити, що відповідно до положень Конституції Ісландії, у державі існує одна офіційна релігія - лютеранство.

У Ісландії Міністерство юстиції та духовних справ розглядає заявки про визнання та реєстрацію релігійних організацій. У Міністерстві створюється комісія із трьох осіб (теолога, юриста та соціолога) для розгляду такої заявки. Аби отримати статус релігійної організації вона має відповідати певним критеріям:

- сповідувати віру чи релігію, яка може бути пов'язана із релігіями людства, які мають історичні чи культурні коріння;
- бути добре відомою;
- бути активною та стабільною;
- мати групу людей, які регулярно сповідують релігію у відповідності до вчень цієї організації;
- сплачувати церковні податки;
- керівником може бути особа, що досягла 25-річного віку та сумлінно сплачує податки.

Окрім того, усі зареєстровані релігійні організації зобов'язані щороку подавати звіти до міністерства із детальним описом проведеної діяльності за минулий рік.⁸

Попри це варто наголосити на негативних настроях у суспільстві в Ісландії щодо такої практики: як показують опитування проведеної протягом останніх п'яти років, із

⁶ Режим доступу: <http://www.patriarchia.ru/db/text/120856.html>

⁷ Режим доступу: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1970035.html>

⁸ Режим доступу:

https://www.justice.gov/sites/default/files/pages/attachments/2016/01/05/dos-irf_2007_iceland.pdf



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

кожним роком зростає відсоток осіб (понад 75%), що не підтримують безоплатне надання земельних ділянок церквам.⁹

Серед іншого висувалися концепції реформування цього інституту, зокрема міністр внутрішніх справ Ісландії пропонував змінити трактування статті 5: оскільки у тексті закону вказано «церкви», а саме національні церкви, а в державі існує одна офіційна релігія, то залишити таке право виключно для лютеранських церков.¹⁰

⁹ Режим доступу: <https://grapevine.is/news/2016/09/29/most-icelanders-opposed-to-free-plots-for-religious-groups/>

¹⁰ Режим доступу: <https://grapevine.is/news/2014/11/06/may-stop-free-plots-for-religious-groups/>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

3. Шляхи вирішення проблеми.

Відповідно до положень частини 3 статті 35 Конституції України церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа - від церкви; жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. ¹¹Таким чином, Україна - це світська держава, у якій релігійні організації виступають юридичними особами (стаття 13 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації»). Відповідно до принципу рівності, юридичні особи мають мати однаковий правовий статус.

Однак, так склалося історично, що релігійні організації у нас користуються певними пільгами та привілеями, до яких відноситься і право на безоплатне отримання у постійне користування земельну ділянку та її подальше звільнення від оподаткування. Така практика була запроваджена з огляду на некомерційність діяльності релігійних організацій, однак сучасні реалії підкреслюють, що релігія не завжди має некомерційний характер.

Враховуючи міжнародний досвід більшості світових держав та концепцію права як живого інструменту, який постійно змінюється у залежності від суспільних реалій, було б доцільно скасувати можливість отримання релігійними організаціями земельних ділянок на праві постійного користування. Натомість пропонуємо:

- впровадити механізм оренди земельних ділянок на пільгових умовах для релігійних організацій (наприклад, робити пільгу у 25% або в кінці року повертати частину коштів за оренду у залежності від кількості проведених релігійних зібрань (служінь тощо) за рік);
- впровадити обов'язковий механізм звітування релігійними організаціями, що отримали таку земельну ділянку, про проведену діяльність на цій земельній ділянці (щоквартально);
- альтернативний варіант: законодавчо закріпити положення, що в разі зведення на отриманій земельній ділянці споруд чи будівель, що не пов'язані з задоволенням релігійних потреб громадян - релігійна організація позбавляється права безоплатного користування землею.

¹¹ Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>



Вищенаведені варіанти передбачають внесення відповідних змін до Земельного кодексу України, Закону України «Про плату за землю» та Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

4. Комунікаційна стратегія.

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих складових вирішення проблеми;
- Просування ідей законодавчих змін через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, що займаються цим питанням;
- Проведення «круглого столу» з даної теми.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку