



Европейская экономическая комиссия

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Комитет по вопросам соблюдения**Семьдесят второе совещание**

Женева, 18–21 октября 2021 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности**Выводы и рекомендации в отношении
сообщения АССС/С/2014/118, касающиеся
соблюдения Конвенции Украиной*****Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 24 июля 2021 года****I. Введение**

1. 18 ноября 2014 года неправительственная организация (НПО) «Окружающая среда — люди — право» (автор сообщения) представила в Комитет по вопросам соблюдения, действующий в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, в котором указывалось на предполагаемое несоблюдение положений Конвенции в отношении соглашений о разделе продукции (СРП) и разрешений на добычу полезных ископаемых на Юзовском и Олесском месторождениях углеводородов.

2. В частности, автор сообщения утверждал, что соответствующая Страна не выполняет свои обязательства по пункту 1 статьи 3, пунктам 1, 3, 4 и 6 статьи 4, пунктам 1–4 и 6–9 статьи 6 и пункту 2 статьи 9 Конвенции в связи с этими СРП и сопутствующими разрешениями на добычу полезных ископаемых.

3. На своем сорок восьмом совещании (24–27 марта 2015 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что сообщение является приемлемым¹. 26 марта 2015 года автор сообщения предоставил дополнительную информацию о местоположении одного из рассматриваемых месторождений углеводородов.

* Настоящий документ был запланирован к изданию после установленного срока в силу обстоятельств, не зависящих от представившей его стороны.

¹ ECE/MP.PP/C.1/2015/2, п. 50.



4. 29 июня 2015 года согласно пункту 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции (ECE/MP.PP/2/Add.8) это сообщение было направлено соответствующей Стороне с просьбой представить ее ответ до 29 ноября 2015 года. Соответствующая Сторона не представила свой ответ в установленный срок.
5. 25 мая 2016 года автор сообщения представил дополнительную информацию.
6. 20 июня 2016 года соответствующая Сторона представила обновленную информацию, касающуюся подготовки ее ответа на сообщение.
7. 29 марта и 23 ноября 2017 года автор сообщения направил секретариату письма с просьбой предложить соответствующей Стороне представить свой ответ на сообщение. 9 марта 2018 года Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций направила соответствующей Стороне письмо, в котором она указала на серьезную озабоченность Комитета по поводу продолжающейся неспособности соответствующей Стороны представить свой ответ на сообщение.
8. 24 апреля 2018 года соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение.
9. 23 мая 2018 года секретариат направил вопросы Комитета автору сообщения. 5 июня 2018 года автор сообщения представил свой ответ, в котором он отказался от своих системных утверждений, а также от утверждений, касающихся законодательства соответствующей Стороны и пункта 1 статьи 3.
10. 27 июля 2018 года секретариат направил вопросы соответствующей Стороне. Соответствующая Сторона представила свой ответ 8 ноября 2018 года.
11. 28 января 2019 года автор сообщения представил дополнительную информацию.
12. На своем шестьдесят третьем совещании (Женева, 11–15 марта 2019 года) Комитет провел слушания для обсуждения сообщения по существу с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны.
13. 17 декабря 2019 года и 11 марта 2020 года автор сообщения представил обновленную информацию о последних изменениях в законодательстве.
14. 10 мая 2021 года Комитет направил вопросы автору сообщения с просьбой представить письменные ответы, и 24 мая 2021 года автор сообщения препроводил свои ответы на заданные вопросы.
15. 13 июня 2021 года Комитет завершил подготовку проекта выводов с помощью своей электронной процедуры принятия решений. 14 июня 2021 года согласно пункту 34 приложения к решению I/7 проект выводов был направлен соответствующей Стороне и автору сообщения с просьбой представить свои замечания к 23 июля 2021 года. Ни соответствующая Сторона, ни автор сообщения не направили своих замечаний по проекту выводов Комитета в установленные сроки.
16. 24 июля 2021 года Комитет приступил к окончательной доработке своих выводов на закрытом заседании и утвердил их с помощью своей электронной процедуры принятия решений. Он постановил опубликовать эти выводы в качестве официального предсессионного документа для своего семьдесят второго совещания.

II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов²

A. Правовая база

Доступ к экологической информации

17. Доступ к информации в соответствующей Стороне регулируется, в частности, согласно положениям Конституции, Закона об информации и Закона о доступе к публичной информации³.

Законодательство о соглашениях о разделе продукции

Определение и правовые характеристики соглашений о разделе продукции

18. Согласно пункту 1 статьи 4 Закона о соглашениях о разделе продукции (Закон о СРП) СРП определяется как договор, по которому:

Одна сторона, Украина (далее «государство»), передает другой стороне, инвестору, [право] на поиск, разведку и добычу минеральных ресурсов на выделенном(ых) участке(ах) недр и на выполнение работ, предусмотренных соглашением, на определенный срок, а инвестор обязуется выполнять порученные работы за свой счет и на свой риск с последующей компенсацией затрат и получением оплаты (вознаграждения) в виде части приносящей прибыль продукции⁴.

19. Согласно пункту 2 статьи 2 Закона о СРП:

Отношения, возникающие при поиске, разведке и добыче минеральных ресурсов, разделе произведенной продукции, а также при ее транспортировке, обработке, хранении, переработке, использовании, продаже или ином распоряжении ею, регулируются соглашением о разделе продукции, которое заключается в соответствии с настоящим Законом⁵.

20. Согласно пункту 3 статьи 4 Закона о СРП:

Государство обеспечивает выдачу инвесторам в установленном порядке... специальных разрешений на пользование недрами и лицензий на осуществление деятельности, связанной с поиском (разведкой) и эксплуатацией месторождений полезных ископаемых,.. а также других разрешений, полномочий, лицензий, связанных с использованием недрами, выполнением работ, строительством сооружений, предусмотренных соглашением о разделе продукции.

Указанные документы выдаются в соответствии с требованиями законодательства Украины на срок действия соглашения, если иное не предусмотрено законами Украины, и утрачивают силу или изменяются согласно положениям и условиям, изложенным в соглашении⁶.

21. В пункте 2 статьи 8 Закона о СРП предусматривается, что: «соглашение о разделе продукции должно предусматривать перечень видов деятельности инвестора и программу обязательных работ с указанием сроков выполнения, объемов и видов финансирования, технологического оборудования и других показателей, которые не должны быть ниже предложенных инвестором в конкурсной заявке, а также других существенных положений и условий». Подпункты 1–32 пункта 2 статьи 8 определяют существенные положения и условия СРП. В частности, в подпункте 4 указывается на

² В настоящем разделе резюмируются только основные факты, сведения и вопросы, которые, как считается, относятся к проблеме соблюдения и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

³ Сообщение, пп. 40–48, и приложения 26 и 27.

⁴ Сообщение, п. 53, и приложение 28, с. 2 (*здесь и далее: страницы текста на языке оригинала*).

⁵ Сообщение, приложение 28, с. 1.

⁶ Сообщение, пункт 64, и приложение 28, с. 2.

необходимость подготовки «плана восстановления земель, поврежденных в ходе поиска, разведки и добычи минеральных ресурсов». В подпункте 26 рассматриваются «требования по рациональному и комплексному использованию и охране недр и ресурсов окружающей среды, безопасности и защите персонала, участвующего в работах, предусмотренных соглашением, а также порядок консервации или ликвидации горнодобывающих объектов»⁷.

22. В пункте 4 статьи 8 Закона о СРП предусматривается, что:

Соглашение о разделе продукции должно включать в себя в качестве неотъемлемых частей приложения, на которые стороны ссылаются в этом соглашении, в частности приложения, содержащие исчерпывающий перечень правил, норм, стандартов выполнения работ, связанных с использованием недрами, охраной окружающей среды и использованием и переработкой минерального сырья, расчеты, планы, перечни, программы, таблицы и т. д., а также при необходимости заключения экспертов (акты экспертизы), ученых и специалистов, привлеченных к разработке соглашения⁸.

23. СРП, заключенные в отношении углеводородов, должны, согласно статье 9 Закона о СРП, дополнительно предусматривать такие существенные условия, как порядок и сроки оценки уровня загрязнения окружающей среды на участке недропользования, а также объем и сроки осуществления природоохранных мероприятий⁹.

Участие общественности в процессе принятия решений по добыче полезных ископаемых

Положения, действовавшие до декабря 2017 года

24. До декабря 2017 года в Законе о СРП ничего не говорилось об участии заинтересованной общественности на этапах проведения экспертизы, утверждения проекта СРП местными советами, принятия окончательного проекта Кабинетом министров или на любом другом этапе¹⁰.

25. Порядок выдачи специальных разрешений на использование минеральных ресурсов, которые утверждаются на основании постановления Кабинета министров, также не включал в себя положения об участии общественности¹¹.

26. Согласно статье 13 Закона об экологической экспертизе (Закон об экспертизе), проведение экспертизы являлось обязательным для экологически опасной деятельности. Добыча полезных ископаемых, включая природный газ, независимо от объема добычи и технологии, была включена в Перечень экологически опасных видов деятельности, утвержденный на основании Постановления Кабинета министров № 808 от 28 августа 2013 года¹².

27. Закон об экспертизе содержал несколько положений, требующих участия общественности в принятии решений по экспертизе. В соответствии со статьей 10 инициаторы проектов, включенных в список экологически опасных видов деятельности, были обязаны объявить через средства массовой информации о своем намерении осуществлять такую деятельность в специальном заявлении об экологических последствиях деятельности, а государственные органы, проводящие экспертизу, были обязаны информировать общественность о ее результатах через средства массовой информации. В соответствии со статьей 11 этого закона органы, ответственные за проведение экспертизы, должны были проводить публичные слушания или открытые собрания с целью учета мнения общественности. Кроме того, в ходе экспертизы общественность могла представить свои замечания, предложения и

⁷ Сообщение, п. 54, и приложение 28, сс. 6–7.

⁸ Сообщение, приложение 28, с. 7.

⁹ Сообщение, п. 55, и приложение 28, с. 8.

¹⁰ Сообщение, п. 65.

¹¹ Там же, п. 66.

¹² Там же, п. 68, и приложение 29, с. 3.

рекомендации. Мнение общественности должно было учитываться при подготовке заключений экспертизы и принятии решения в отношении дальнейшей реализации проекта¹³.

Положения, действовавшие по состоянию на декабрь 2017 года

28. В соответствии с подпунктом 20 пункта 4 статьи 17 Закона об оценке воздействия на окружающую среду (Закон об ОВОС 2017 года) в пункт 2 статьи 11 Закона о СРП были внесены поправки, которые предусматривали необходимость проведения ОВОС в отношении проектов СРП¹⁴.

29. В пункте 7 статьи 4 Закона об ОВОС 2017 года предусматривается, что «компетентный местный орган власти и компетентный центральный орган власти должны обеспечивать бесплатный доступ общественности ко всей информации (с учетом требований пункта 8 настоящей статьи), имеющей отношение к процессу принятия решения, по мере ее поступления»¹⁵.

30. В пункте 8 статьи 4 Закона об ОВОС 2017 года предусматривается, что: «в исключительных случаях, когда документация о предлагаемом виде деятельности или доклад об оценке воздействия на окружающую среду содержат конфиденциальную информацию о разработчике, такая информация по мотивированной просьбе разработчика должна быть отделена от всего массива данных, а оставшаяся информация должна быть предоставлена общественности для изучения. Однако информация о воздействии на окружающую среду, включая информацию о количественных и качественных показателях выбросов и сбросов, физических и биологических факторах воздействия, использовании природных ресурсов и обработке и удалении отходов, является открытой, и доступ к ней не ограничивается»¹⁶.

31. Статья 7 Закона об ОВОС 2017 года предусматривает участие общественности, начиная с этапа определения масштабов работ и заканчивая публичным обсуждением доклада об ОВОС¹⁷.

Положения, действовавшие по состоянию на декабрь 2019 года

32. 19 декабря 2019 года вступил в силу Закон № 2240 о внесении поправок в некоторые законодательные акты Украины по вопросам регулирования добычи янтаря. В соответствии с пунктом 3 статьи 5 этого закона в пункт 2 статьи 11 Закона о СРП были внесены поправки, отменившие требование о проведении ОВОС в отношении проектов СРП¹⁸.

33. Таким образом, пункт 2 статьи 11 Закона о СРП с поправками, внесенными в 2019 году, теперь предусматривает необходимость того, чтобы ОВОС в отношении СРП проводилась в ходе реализации СРП¹⁹.

Сроки обжалования судебного решения

34. Статья 160 Кодекса административного судопроизводства предусматривает, что суд при завершении обсуждения рассматриваемого им дела должен немедленно вынести постановление. В исключительных случаях, в зависимости от сложности дела, полномасштабная подготовка судебного решения может быть отложена на срок, не превышающий пяти дней с момента завершения окончательного слушания, но на

¹³ Сообщение, п. 72, и приложение 29, с. 3.

¹⁴ Ответ Стороны на сообщение, с. 2.

¹⁵ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 8 ноября 2018 года, с. 4.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Ответ Стороны на сообщение, с. 2.

¹⁸ Обновленная информация, представленная автором сообщения, 11 марта 2020 года, с. 1.

¹⁹ Там же; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 24 мая 2021 года, с. 3.

этом же заседании суд должен представить вводную и резолютивную части постановления²⁰.

35. Пункт 2 статьи 212 Кодекса административного судопроизводства предусматривает, что кассационная жалоба на судебные решения должна подаваться в течение 20 дней с момента вступления решения в законную силу. В случае составления судебного решения в полном объеме в соответствии со статьей 160 Кодекса срок исчисляется с момента завершения полномасштабной подготовки постановления²¹.

В. Факты

Соглашения о разделе продукции и разрешения на добычу полезных ископаемых на Юзовском и Олесском месторождениях углеводородов

Юзовское месторождение углеводородов

36. Юзовское месторождение углеводородов, площадь которого составляет 7886 км², расположено в Днепроовско-Донецком нефтегазоносном бассейне на территории Донецкой и Харьковской областей Украины²².

37. В ноябре 2011 года правительство на основании своего постановления объявило о проведении тендера на эксплуатацию Юзовского месторождения углеводородов²³. Правительство обязало любого участника тендера привлекать государственную ассоциированную компанию (ООО «Надра Юзовская») в качестве соинвестора²⁴. В мае 2012 года нидерландско-британская компания «Шелл» была объявлена победителем, после чего начались переговоры²⁵.

38. 16 и 17 января 2013 года проект СРП по Юзовскому месторождению был одобрен соответственно Донецким и Харьковским областными советами. Ни один из областных советов не опубликовал проект СРП, не предложил общественности представить свои замечания и не собрал их²⁶.

39. 23 января 2013 года правительство на основании своего постановления утвердило окончательный проект СРП и назначило своего представителя для подписания соглашения. 24 января 2013 года правительство, компания «Шелл» и ООО «Надра Юзовская» подписали СРП в отношении разведки и добычи углеводородов на Юзовском месторождении на 50-летний период времени²⁷.

40. 6 марта 2013 года компании «Шелл» и ООО «Надра Юзовская» было выдано разрешение на добычу полезных ископаемых № 4345 для реализации СРП сроком на 50 лет (до 2063 года), которое было включено в качестве дополнения к СРП²⁸. Двухстраничное разрешение содержит основную информацию, такую как номер разрешения, дата выдачи, координаты месторождения, углеводороды, подлежащие добыче, срок действия разрешения, а также информацию о двух владельцах разрешения. Положения и условия, касающиеся планируемой добычи, не отражены в разрешении, в котором указано, что они изложены в СРП²⁹.

²⁰ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 24 мая 2021 года, сс. 5–6.

²¹ Там же, с. 8.

²² Сообщение, п. 7; дополнительная информация, представленная автором сообщения, 28 января 2019 года, с. 1.

²³ Сообщение, п. 8.

²⁴ Дополнительная информация, представленная автором сообщения, 28 января 2019 года, с. 1.

²⁵ Сообщение, пп. 7–8.

²⁶ Там же, п. 9.

²⁷ Там же, пп. 7 и 10; дополнительная информация, представленная автором сообщения, 28 января 2019 года, с. 1.

²⁸ Сообщение, п. 35; дополнительная информация, представленная автором сообщения, 28 января 2019 года, приложение, сс. 1–2.

²⁹ Дополнительная информация, представленная автором сообщения, 28 января 2019 года, с. 3, и приложение, с. 2.

41. 27 декабря 2013 года Министерство экологии и природных ресурсов выдало позитивное заключение государственной экологической экспертизы по СРП для Юзовского месторождения³⁰.

42. В сентябре 2015 года компания «Шелл» отказалась от контракта и прекратила деятельность в рамках СРП. Компания «Надра Юзовская» стала единственным инвестором по СРП для Юзовского месторождения. Для привлечения нового инвестора был проведен еще один тендер, который выиграла компания Yuzgaz B.V. Затем правительство одобрило передачу компании Yuzgaz B.V соответствующих долей участия³¹.

Олесское месторождение углеводородов

43. Олесское месторождение углеводородов, площадь которого составляет 6324 км², расположено в пределах Львовско-Люблинского бассейна на территории Львовской и Ивано-Франковской областей соответствующей Стороны³².

44. 27 августа 2013 года Министерство экологии и природных ресурсов выдало позитивное заключение государственной экологической экспертизы по проекту СРП для Олесского месторождения углеводородов³³.

45. 5 ноября 2013 года правительство, компания «Шеврон Украина БВ» и ООО «Надра Олеська» (Украина) подписали СРП в отношении разведки и добычи углеводородов на Олесском месторождении на 50-летний период времени³⁴.

46. Впоследствии компания «Шеврон» вышла из СРП³⁵. Однако СРП для Олесского месторождения по-прежнему остается в силе и может быть досрочно расторгнуто только в соответствии с Законом о СРП³⁶.

Доступ к информации

Доступ к тексту соглашений о разделе продукции для Юзовского и Олесского месторождений

47. В феврале 2013 года автор сообщения направил запрос в Министерство экологии и природных ресурсов с просьбой предоставить доступ к проекту СРП для Олесского месторождения³⁷. В ноябре 2013 года автор сообщения направил еще один запрос с просьбой предоставить доступ к подписанному СРП для Олесского месторождения³⁸.

48. В марте 2013 года автор сообщения направил запрос в Министерство экологии и природных ресурсов и Государственную службу геологии и недр (ГСГН) с просьбой предоставить доступ к проекту СРП для Юзовского месторождения³⁹.

49. В апреле 2013 года автор сообщения направил запрос в ГСГН и Кабинет министров с просьбой предоставить доступ к проекту СРП для Юзовского месторождения, представленному на утверждение Харьковскому и Донецкому областным советам⁴⁰. В апреле 2013 года автор сообщения направил запрос в Кабинет министров с просьбой предоставить доступ к окончательному проекту СРП,

³⁰ Сообщение, п. 31, и приложение 25.

³¹ Дополнительная информация, представленная автором сообщения, 28 января 2019 года, сс. 1–2; ответ Стороны на сообщение, с. 1.

³² Дополнительная информация, представленная автором сообщения, 26 марта 2015 года; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 5 июня 2018 года, с. 3.

³³ Сообщение, п. 31, и приложение 24.

³⁴ Сообщение, п. 23.

³⁵ Ответ Стороны на сообщение, с. 13.

³⁶ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 8 ноября 2018 года, с. 1; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 5 июня 2018 года, с. 3.

³⁷ Сообщение, п. 25, и приложение 17.

³⁸ Сообщение, п. 26, и приложение 19.

³⁹ Сообщение, пп. 14 и 15, и приложения 1 и 3.

⁴⁰ Сообщение, пп. 16 и 17, и приложения 5 и 7.

утвержденному на основании постановления Кабинета министров, и к самому подписанному СРП⁴¹.

50. В каждом случае в доступе было отказано на том основании, что запрашиваемая информация является «конфиденциальной»⁴².

51. В марте 2016 года автор сообщения обратился в Кабинет министров и Министерство экологии и природных ресурсов с просьбой предоставить доступ к изданным в 2013 году постановлениям Кабинета министров об утверждении окончательных проектов СРП для Юзовского и Олесского месторождений. В своих обращениях автор сообщения ссылался на постановление Высшего административного суда от 28 января 2016 года по делу, возбужденному двумя другими НПО, в котором было признано, что в нарушение действующих правовых норм им не был предоставлен проект СРП для Юзовского месторождения. В доступе к СРП по-прежнему было отказано⁴³.

52. В 2017 и 2018 годах авторы сообщения направили дополнительные запросы с просьбой представить информацию относительно СРП для Юзовского и Олесского месторождений, в которой им было отказано⁴⁴.

53. Предварительный и окончательный проекты СРП для Юзовского и Олесского месторождений, а также их подписанный текст до сих пор не были обнародованы⁴⁵. Подробное содержание обоих СРП остается нераскрытым⁴⁶.

Доступ к разрешениям на добычу полезных ископаемых на Юзовском и Олесском месторождениях

54. В марте 2013 года ГСГН внесла изменения в свой список информации, предназначенной «только для служебного пользования», включив «информацию о положениях СРП для Юзовского месторождения» в категорию информации с ограниченным доступом⁴⁷.

55. В августе 2013 года автор сообщения обратился в ГСГН с просьбой предоставить копию разрешения на добычу полезных ископаемых на Юзовском месторождении⁴⁸. В октябре 2014 года автор сообщения направил просьбу предоставить копию разрешения на добычу полезных ископаемых на Олесском месторождении⁴⁹. В обоих случаях в доступе к разрешениям было отказано на том основании, что они отнесены к категории документов, предназначенных «только для служебного пользования»⁵⁰.

56. 11 февраля 2015 года Львовский апелляционный административный суд обязал ГСГН раскрыть автору сообщения содержание разрешения на добычу полезных ископаемых на Юзовском месторождении. 29 июня 2016 года ГСГН предоставила автору сообщения текст этого разрешения после того, как Государственная исполнительная служба дважды оштрафовала ее за невыполнение судебного предписания⁵¹.

⁴¹ Сообщение, п. 18, и приложение 9.

⁴² Сообщение, пп. 14–18 и 25–26, и приложения 2, 4, 6, 8, 10, 18 и 20.

⁴³ Дополнительная информация, представленная автором сообщения, 25 мая 2016 года, сс. 1–2.

⁴⁴ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 5 июня 2018 года, с. 3.

⁴⁵ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 24 мая 2021 года, с. 1.

⁴⁶ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 5 июня 2018 года, с. 3.

⁴⁷ Сообщение, п. 21, и приложение 14.

⁴⁸ Сообщение, п. 22, и приложение 15.

⁴⁹ Сообщение, п. 28, и приложение 22.

⁵⁰ Сообщение, пп. 22 и 28, и приложения 16 и 23.

⁵¹ Дополнительная информация, представленная автором сообщения, 28 января 2019 года, с. 3; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 24 мая 2021 года, сс. 1–2.

57. 5 января 2017 года автор сообщения получил копию разрешения на добычу полезных ископаемых на Олесском месторождении⁵².

Участие общественности в процессе принятия решений по СРП и разрешениям для Юзовского и Олесского месторождений

58. Общественность не принимала участия в подготовке проектов СРП для Юзовского и Олесского месторождений⁵³.

59. Общественность не участвовала в проведении государственной экологической экспертизе по СРП для Юзовского и Олесского месторождений⁵⁴.

60. Общественность не принимала участия в процессе выдачи разрешений на добычу полезных ископаемых на Юзовском и Олесском месторождениях⁵⁵.

Доступ к правосудию

61. В августе 2013 года автор сообщения подал административный иск в Киевский окружной административный суд о предполагаемом нарушении его права на участие в процессе принятия решения по СРП для Юзовского месторождения в результате того, что государственная экологическая экспертиза по этому СРП не была проведена до заключения данного соглашения. Автор сообщения просил суд признать незаконными такие аспекты, как непроведение экспертизы и заключение СРП без проведения экспертизы. Он также просил суд обязать Кабинет министров воздержаться от заключения СРП для Олесского месторождения, по которому в то время еще велись переговоры, до проведения экспертизы⁵⁶.

62. Киевский окружной административный суд вынес свое решение лишь 14 марта 2014 года, хотя положения Кодекса административного судопроизводства предусматривают необходимость рассмотрения таких дел в течение двух месяцев. К тому времени экспертиза по СРП для Олесского месторождения уже была проведена, и СРП для Олесского месторождения было подписано. Таким образом, суд не стал рассматривать этот аспект иска. Он также отклонил другие претензии автора сообщения⁵⁷.

63. Автор сообщения обжаловал вышеуказанное судебное постановление. В своем решении от 10 июля 2014 года Киевский апелляционный административный суд указал, что автор сообщения не смог продемонстрировать, каким образом СРП затронул его интересы, и что в этой связи автор сообщения не имеет права оспаривать законность СРП для Юзовского месторождения. Он постановил, что нижестоящий суд неправомерно перешел к рассмотрению дела по существу⁵⁸.

64. Автор сообщения обжаловал решение Киевского апелляционного административного суда в Высшем административном суде. В своем решении от 16 октября 2014 года Высший административный суд отклонил апелляцию автора сообщения по процедурным соображениям. Высший суд отметил, что поскольку представитель автора сообщения присутствовал на слушаниях в Киевском апелляционном административном суде, когда был оглашен краткий текст судебного решения, крайний срок подачи второй апелляции составлял 20 дней после этой даты⁵⁹.

⁵² Дополнительная информация, представленная автором сообщения, 28 января 2019 года, с. 3; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 24 мая 2021 года, сс. 1–2.

⁵³ Сообщение, п. 33.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Там же, п. 35.

⁵⁶ Там же, п. 37.

⁵⁷ Сообщение, пп. 38 и 84–86, и приложение 35.

⁵⁸ Сообщение, пп. 39 и 87, и приложение 36; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 24 мая 2021 года, приложение 2, сс. 2–3.

⁵⁹ Сообщение, п. 88; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 24 мая 2021 года, с. 8.

С. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость сообщения

Судебное разбирательство в отношении доступа к тексту соглашения о разделе продукции для Юзовского месторождения

65. В мае 2013 года автор сообщения подал административный иск в Киевский окружной административный суд, в котором он просил его вынести декларативное решение о незаконности отказа в предоставлении доступа к тексту СРП для Юзовского месторождения и обязать Кабинет министров направить ему копию СРП⁶⁰.

66. В своем решении от 15 июля 2013 года Киевский окружной административный суд указал, что действовавшее на тот момент законодательство о согласовании и утверждении СРП не содержало положений об обязанности государственных органов размещать проекты СРП в открытом доступе. Суд отклонил требования автора сообщения, которые основывались на Законе о доступе к публичной информации. Суд постановил, что, поскольку стороны СРП не дали согласия на раскрытие его содержания, правительство действовало в соответствии с законом, и отклонил претензии автора сообщения. Автор сообщения утверждает, что суд не принял во внимание тот факт, что ответчик по делу, а именно правительство, был одной из сторон СРП. Суд также не рассмотрел вопросы о том, может ли запрашиваемая информация с учетом ее экологического характера быть отнесена к категории секретных данных и перевешивает ли общественный интерес в раскрытии информации соображения конфиденциальности, хотя автор сообщения и поднимал эти проблемы⁶¹.

67. 10 октября 2013 года Киевский апелляционный административный суд оставил в силе решение нижестоящего суда на том же основании.

68. 11 ноября 2013 года последующая апелляция автора сообщения, направленная в Высший административный суд, также была отклонена⁶².

Судебное разбирательство в отношении доступа к копии разрешения на добычу полезных ископаемых на Юзовском месторождении

69. В сентябре 2013 года автор сообщения подал административный иск в Львовский окружной административный суд с требованием вынести судебное постановление против ГСГН, обязывающее ее предоставить ему доступ к копии разрешения на добычу полезных ископаемых на Юзовском месторождении углеводородов. В своем решении от 28 октября 2013 года суд указал, что поскольку разрешение отражает некоторые положения СРП для Юзовского месторождения, которое само по себе является конфиденциальным, отказ ответчика предоставить копию разрешения являлся законным. В поддержку своего заключения суд сослался на список информации ГСГН, предназначенной «только для служебного пользования», который включает себя информацию о положениях СРП для Юзовского месторождения. Автор сообщения утверждает, что суд так и не установил, были ли какие-либо положения СРП на самом деле включены в текст разрешения, или не обсудил вопрос о том, носит ли сама конфиденциальность СРП законный характер⁶³.

70. 20 ноября 2013 года автор сообщения обжаловал вышеупомянутое постановление⁶⁴. 11 февраля 2015 года Львовский апелляционный административный суд вынес решение, в котором он признал незаконным отказ ГСГН предоставить информацию, касающуюся разрешения, и обязал ГСГН направить автору сообщения его копию⁶⁵.

71. Несмотря на то, что Государственная исполнительная служба дважды оштрафовала ГСГН, последняя не выполняла предписание Львовского

⁶⁰ Сообщение, п. 79.

⁶¹ Сообщение, п. 80, и приложение 30.

⁶² Сообщение, п. 81, и приложения 31–32.

⁶³ Сообщение, п. 82, и приложение 33.

⁶⁴ Сообщение, п. 83, и приложение 34.

⁶⁵ Ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 24 мая 2021 года, и приложение 1, с. 3.

апелляционного административного суда до 29 июня 2016 года, когда автору сообщения была предоставлена копия разрешения⁶⁶.

Судебное разбирательство в отношении участия общественности в процессе принятия решений по соглашению о разделе продукции для Юзовского месторождения

72. Судебные действия автора сообщения, подававшего жалобы на неспособность обеспечить участие общественности в процессе принятия решений по СРП для Юзовского месторождения, изложены в пунктах 61–64 выше.

73. Соответствующая сторона не оспаривает вопрос об использовании автором сообщения внутренних средств правовой защиты.

D. Вопросы существа

Отказ в предоставлении запрашиваемой экологической информации — пункт 1 статьи 4 в сочетании с пунктом 3 статьи 2

74. Автор сообщения утверждает, что СРП и разрешения на добычу полезных ископаемых являются «экологической информацией» в соответствии с пунктом 3 b) статьи 2 Конвенции⁶⁷.

75. Автор сообщения указывает, что соответствующая Сторона нарушила Конвенцию, включив в СРП условия, требующие обеспечения полной конфиденциальности всех их положений и любых других документов, изданных правительством в ходе обсуждения и выполнения СРП⁶⁸.

76. Автор сообщения далее утверждает, что, отклоняя запросы о предоставлении информации о СРП, в том числе информации об их положениях и условиях, проектах и подписанных текстах и копий разрешений на добычу, соответствующая Сторона нарушает пункт 1 статьи 4 Конвенции⁶⁹.

77. Автор сообщения признает, что в конечном итоге ему был предоставлен доступ к копии разрешений на добычу полезных ископаемых на Юзовском и Олесском месторождениях⁷⁰.

78. Не комментируя, является ли данная информация «экологической информацией», соответствующая Сторона подтверждает, что содержание СРП для Олесского и Юзовского месторождений углеводородов не было раскрыто⁷¹.

Исключения в отношении раскрытия информации — пункты 3 и 4 статьи 4

79. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона нарушила пункты 3 и 4 статьи 4 Конвенции, отказав в просьбах о предоставлении информации о СРП на основании требования о соблюдении «конфиденциальности». Он указывает, что соответствующая Сторона, кроме того, не смогла обеспечить надлежащий баланс между такой конфиденциальностью и заинтересованностью общественности в получении информации⁷².

80. Соответствующая Сторона утверждает, что содержание СРП для Юзовского и Олесского месторождений не является доступным для общественности, поскольку с

⁶⁶ Дополнительная информация, представленная автором сообщения, 25 мая 2016 года, с. 2; дополнительная информация, представленная автором сообщения, 28 января 2019 года, с. 3; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 24 мая 2021 года, с. 1.

⁶⁷ Сообщение, п. 77.

⁶⁸ Там же, п. 78.

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ Дополнительная информация, представленная автором сообщения, 28 января 2019 года, с. 3; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 24 мая 2021 года, с. 1.

⁷¹ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 8 ноября 2018 года, сс. 2–3.

⁷² Сообщение, пп. 1 и 78.

них не был снят гриф «только для служебного пользования». В статье 6 Закона о доступе к публичной информации определяется несколько типов информации ограниченного доступа, в частности такой как конфиденциальная, секретная и служебная информация. Соответствующая Сторона утверждает, что эти документы классифицируются как конфиденциальные, и заявляет, что по состоянию на ноябрь 2018 года на национальном уровне по-прежнему продолжаются судебные разбирательства по этому вопросу⁷³.

81. Наконец, соответствующая Сторона утверждает, что согласно процедуре, предусмотренной в Законе об ОВОС 2017 года, решение об осуществлении запланированной деятельности подлежит обнародованию путем его размещения на официальном веб-сайте компетентного органа и в Едином реестре ОВОС и публикации в средствах массовой информации. Кроме того, в соответствии со статьей 4 этого закона вся документация, требующаяся для ОВОС, открыта для общественности в Едином реестре ОВОС, в котором доступ к информации является открытым и бесплатным. Она утверждает, что пункт 7 статьи 4 Закона об ОВОС предусматривает необходимость предоставления общественности свободного доступа ко всей информации, имеющей отношение к процессу принятия решений, по мере ее поступления. В пункте 8 статьи 4 предусматривается сокрытие некоторой конфиденциальной информации по мотивированной просьбе разработчика⁷⁴.

Отделение информация, освобожденной от раскрытия — пункт 6 статьи 4

82. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона нарушает пункт 6 статьи 4 Конвенции, не обеспечивая, чтобы в том случае, когда некоторые части информации в СРП следует считать конфиденциальными, для раскрытия исключались только эти части, а остальная часть документа предоставлялась в распоряжение общественности⁷⁵.

83. Соответствующая Сторона утверждает, что согласно пункту 8 статьи 4 Закона об ОВОС 2017 года в случае сокрытия конфиденциальной информации она должна быть отделена от всего массива данных, а оставшаяся информация должна быть предоставлена общественности. Информация о воздействии на окружающую среду, включая информацию о количественных и качественных показателях выбросов и сбросов, физических и биологических факторах воздействия, использовании природных ресурсов и обработке и удалении отходов, является открытой, и доступ к ней не ограничивается⁷⁶.

Участие общественности в принятии решений по соглашениям о разделе продукции для Юзовского и Олесского месторождений — статья 6

Статья 6 — применимость

84. Автор сообщения утверждает, что проекты по Юзовскому и Олесскому месторождениям подпадают под действие пункта 20 приложения I к Конвенции, поскольку добыча полезных ископаемых, в том числе природного газа, независимо от объема добычи или технологии, должна проходить обязательную экспертизу, включая участие общественности в соответствии с национальным законодательством. Далее автор сообщения отмечает, что эти проекты могут также подпадать под действие пунктов 12 и 14 приложения I к Конвенции, однако он не может этого установить из-за отсутствия информации о данных проектах. Автор сообщения указывает, что решения по СРП, а также по соответствующим разрешениям на добычу полезных ископаемых относятся к категории решений, охватываемых статьей 6⁷⁷.

85. Автор сообщения также утверждает, что хотя Закон об ОВОС 2017 года предусматривал необходимость проведения ОВОС в ходе переговоров по СРП до его

⁷³ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 8 ноября 2018 года, сс. 2–3.

⁷⁴ Там же, сс. 3–4.

⁷⁵ Сообщение, п. 78.

⁷⁶ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 8 ноября 2018 года, с. 4.

⁷⁷ Сообщение, пп. 69 и 77.

подписания, поправки к пункту 2 статьи 11 Закона о СРП, внесенные в него в декабре 2019 года, означают, что ОВОС уже не требуется проводить в ходе подготовки СРП⁷⁸.

86. Соответствующая Сторона не оспаривает, что СРП и разрешения на добычу полезных ископаемых подпадают под действие статьи 6 Конвенции. Напротив, она утверждает, что СРП охватываются процедурой ОВОС в соответствии со статьей 11 Закона о СРП⁷⁹.

Предполагаемые нарушения статьи 6

87. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона нарушила пункты 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 и 9 статьи 6 Конвенции в результате:

- a) проведения экспертизы по СРП для Юзовского месторождения после утверждения и подписания СРП;
- b) неприменения положений об участии общественности в процессах проведения экологической оценки на Юзовском или Олесском месторождениях;
- c) неспособности обеспечить адекватное, своевременное и эффективное информирование заинтересованной общественности на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды;
- d) неспособности установить и применять разумные сроки для участия общественности;
- e) неспособности обеспечить участие общественности на самом начальном этапе, когда все возможности по-прежнему остаются открытыми;
- f) неспособности предоставить доступ к информации, имеющей отношение к принятию решений;
- g) непредоставления общественности возможности высказывать свои замечания;
- h) неспособности обеспечить учет результатов участия общественности;
- i) неспособности опубликовать подписанные тексты СРП и тексты разрешений на добычу полезных ископаемых, выданных в связи с СРП⁸⁰.

88. Соответствующая Сторона утверждает, что участие общественности предусмотрено статьей 7 Закона об ОВОС 2017 года, которая устанавливает механизм обеспечения участия общественности от этапа определения масштабов работ до стадии ее непосредственного участия в публичном обсуждении доклада об ОВОС в отношении планируемой деятельности⁸¹.

89. Соответствующая Сторона отмечает, что статья 4 Закона об ОВОС 2017 года предусматривает, что вся документация, необходимая для проведения ОВОС, должна быть доступна для общественности, при этом вся соответствующая информация размещается на официальном сайте. Закон об ОВОС 2017 года также закрепляет обязанность конкретных организаций публиковать соответствующую документацию в печатных средствах массовой информации и на досках объявлений местных органов власти или других государственных советов на территории, где планируется осуществлять ту или иную деятельность, или открыто размещать ее иным способом, гарантирующим доступ к информации для жителей административной территории, на которой планируется разместить промышленный объект, или для соответствующей территориальной общины, которая может быть затронута планируемой деятельностью, и других заинтересованных субъектов⁸².

⁷⁸ Обновленная информация, представленная автором сообщения 11 марта 2020 года, с. 1.

⁷⁹ Ответ Стороны на вопросы Комитета, 8 ноября 2018 года, с. 3.

⁸⁰ Сообщение, п. 78.

⁸¹ Ответ Стороны на сообщение, с. 2.

⁸² Там же, с. 1.

90. Соответствующая Сторона утверждает, что доступность и прозрачность информации обеспечивается на основе Единого реестра ОВОС, который относится к категории открытых источников данных⁸³.

91. Соответствующая Сторона не представила каких-либо замечаний по поправке 2019 года к Закону о СРП, отменяющей требование о проведении ОВОС по проекту СРП и предусматривающей вместо этого необходимость того, чтобы СРП охватывался ОВОС в ходе его осуществления.

Доступ к правосудию для оспаривания соглашений о разделе продукции — пункт 2 статьи 9

92. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона нарушила пункт 2 статьи 9 Конвенции в связи с тем, что Киевский апелляционный административный суд в своем решении от 10 июля 2014 года постановил, что автор сообщения не имеет права оспаривать законность СРП для Юзовского месторождения, поскольку он не смог продемонстрировать, каким образом СРП затрагивает его интересы⁸⁴.

93. Что касается последующего отклонения Высшим административным судом апелляции автора сообщения по процедурным соображениям, то автор сообщения утверждает, что суд постановил, что, поскольку представитель автора сообщения присутствовал на слушаниях в Киевском апелляционном административном суде, когда был оглашен краткий текст решения по его делу, крайний срок подачи второй апелляции составлял 20 дней после этой даты. Автор сообщения отмечает, что Высший административный суд не принял во внимание тот факт, что автор сообщения незамедлительно направил многочисленные просьбы о предоставлении ему копии полного текста решения, который суд, согласно его объявлению, должен был подготовить в течение пяти дней в соответствии со статьей 160 Кодекса административного судопроизводства. Автор сообщения указывает, что 1 сентября 2014 года его представителю пришлось отправиться в Киевский апелляционный административный суд (примерно 500 км в один конец), чтобы получить полный текст решения, который был датирован 15 июля 2014 года. Автор сообщения отмечает, что его просьба о продлении срока подачи апелляции в Высший административный суд с учетом позднего получения текста решения была отклонена⁸⁵.

94. Соответствующая Сторона не представила каких-либо замечаний по утверждениям автора сообщения в отношении статьи 9.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

95. Украина сдала на хранение свою ратификационную грамоту по Конвенции 18 ноября 1999 года. Конвенция вступила в силу для Украины 30 октября 2001 года.

Приемлемость сообщения

96. Процесс использования автором сообщения внутренних средств правовой защиты для реагирования на предполагаемые нарушения соответствующих требований, затрагиваемых в данном деле, описан в пунктах 65–72 выше. Соответствующая Сторона не оспаривает приемлемость сообщения. Комитет признает сообщение приемлемым.

⁸³ Там же, с. 2.

⁸⁴ Сообщение, п. 78.

⁸⁵ Сообщение, п. 88, и приложение 36; ответ автора сообщения на вопросы Комитета, 24 мая 2021 года, с. 9, и приложения 4–6 и 8.

Пункт 1 статьи 4 — доступ к соглашениям о разделе продукции для Юзовского и Олесского месторождений углеводородов

Экологическая информация — пункт 3 статьи 2

97. Комитет сначала рассматривает вопрос о том, представляет ли собой текст СРП для Юзовского и Олесского месторождений экологическую информацию по смыслу пункта 3 статьи 2 Конвенции.

98. В пункте 2 статьи 2 Закона о СРП указывается, что: «отношения, возникающие при поиске, разведке и добыче минеральных ресурсов, разделе произведенной продукции, а также при ее транспортировке, обработке, хранении, переработке, использовании, продаже или ином распоряжении ею, регулируются соглашением о разделе продукции, которое заключается в соответствии с настоящим Законом»⁸⁶.

99. Пункт 1 статьи 4 Закона о СРП содержит определение соглашения о разделе продукции:

Согласно соглашению о разделе продукции, одна сторона, Украина (далее «государство»), передает другой стороне, инвестору, [право] на поиск, разведку и добычу минеральных ресурсов на выделенном(ых) участке(ах) недр и на выполнение работ, связанных с соглашением, на определенный срок, а инвестор обязуется выполнять порученные работы за свой счет и на свой риск с последующей компенсацией затрат и получением оплаты (вознаграждения) в виде части приносящей прибыль продукции⁸⁷.

100. Исходя из вышеизложенных положений, Комитет считает, что СРП является «административной мерой», регулируемой законодательством соответствующей Стороны по смыслу пункта 3 b) статьи 2 Конвенции. Кроме того, СРП, касающееся добычи минеральных ресурсов, несомненно является мерой, оказывающей или способной «оказать воздействие» на состояние «элементов окружающей среды», таких как «почва, земля, ландшафт и природные объекты», для целей пункта 3 b) статьи 2. В результате осуществления процесса добычи может быть также оказано воздействие на состояние других элементов окружающей среды.

101. В свете вышеизложенного Комитет считает, что текст СРП для добычи минеральных ресурсов включает в себя «экологическую информацию» в контексте пункта 3 b) статьи 2 Конвенции.

102. Таким образом, просьба о предоставлении доступа к СРП является просьбой о предоставлении доступа к экологической информации, подпадающего под действие пункта 1 статьи 4 Конвенции. В этой связи Комитет подчеркивает, что в пункте 1 статьи 4 недвусмысленно указывается на необходимость раскрытия содержания копий «фактической документации», содержащей экологическую информацию.

103. Соответственно, с учетом исключений из правила о раскрытии информации, указываемых в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции, в случае направления соответствующего запроса текст СРП должен предоставляться в полном объеме.

Причины для отказа

104. В марте 2013 года автор сообщения направил запросы в Министерство экологии и природных ресурсов и ГСГН с просьбой предоставить доступ к проекту СРП для Юзовского месторождения. После поступления СРП в апреле 2013 года в Харьковский и Донецкий областные советы автор сообщения направил дополнительный запрос в ГСГН с просьбой обеспечить ему доступ к СРП, представленному для утверждения в эти государственные органы. Затем в апреле 2013 года автор сообщения направил в Кабинет министров еще один запрос с просьбой предоставить доступ к окончательному проекту СРП, утвержденному на основании постановления Кабинета министров, и к самому подписанному СРП. В каждом случае просьба автора

⁸⁶ Сообщение, приложение 28.

⁸⁷ Там же.

сообщения отклонялась на том основании, что СРП носит «конфиденциальный» характер.

105. В феврале 2013 года автор сообщения направил запрос в Министерство экологии и природных ресурсов с просьбой предоставить доступ к проекту СРП для Олесского месторождения, а затем в ноябре 2013 года — к подписанному СРП для Олесского месторождения. В обоих случаях просьбы автора сообщения были вновь отклонены на том основании, что СРП носит «конфиденциальный» характер.

106. В своем последующем решении, отклоняющем поданную автором сообщения апелляционную жалобу на отказ в раскрытии содержания СРП для Юзовского месторождения, Киевский окружной административный суд указал, что между сторонами СРП была достигнута договоренность о том, что его положения являются конфиденциальными, и что ни одна из сторон не согласилась на раскрытие его содержания⁸⁸. Киевский апелляционный административный суд, а затем Высший административный суд подтвердили это решение в рамках процедур апелляционного производства.

107. Комитет подчеркивает, что перечень оснований для неразглашения информации, изложенных в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции, является исчерпывающим. Ни одно из оснований, указанных в пунктах 3 и 4 статьи 4, не уполномочивает Сторону Конвенции договариваться с третьими сторонами о том, что любая информация, кроме информации, перечисленной в пунктах 3 и 4 статьи 4, будет храниться в тайне.

108. Соответственно, включение оговорки в то или иное соглашение между Стороной Конвенции и третьей стороной, которая налагает общий запрет на раскрытие содержания положений этого соглашения и другой связанной с ним информации, не влияет на обязательства Стороны предоставлять доступ к экологической информации по запросу в соответствии со статьей 4 Конвенции.

109. Если тот или иной представитель общественности просит предоставить ему документ, содержащий экологическую информацию, определяемую в соответствии со пунктом 3 статьи 2 Конвенции, то полный текст этого документа должен быть раскрыт, за исключением любой информации, которая не разглашается в соответствии с пунктами 3 или 4 статьи 4 Конвенции. В этих случаях в соответствии с пунктом 6 статьи 4 информация, освобожденная от раскрытия, может быть скрыта. Однако содержание остальной части документа должно быть раскрыто.

110. В данном случае соответствующая Сторона не обосновала свой отказ раскрыть содержание СРП в силу какого-либо из оснований, изложенных в пунктах 3 или 4 статьи 4 Конвенции, и ни полный текст, ни отредактированная версия СРП для Юзовского и Олесского месторождений не были предоставлены автору сообщения.

111. В свете вышеизложенного Комитет приходит к выводу о том, что, не предоставив доступ по запросу к полному тексту соглашений о разделе продукции для Юзовского и Олесского месторождений углеводородов или к их отредактированным версиям, соответствующая Сторона не выполнила требования пункта 1 статьи 4 Конвенции.

Пункт 1 статьи 4 — доступ к разрешениям на добычу полезных ископаемых на Юзовском и Олесском месторождениях углеводородов

Экологическая информация — пункт 3 статьи 2

112. Разрешение на добычу полезных ископаемых несомненно является административной мерой, оказывающей или способной «оказать воздействие на элементы окружающей среды», включая, в частности, такие элементы, как почва, земля, ландшафт, вода и биологическое разнообразие. Таким образом, оно представляет собой экологическую информацию в соответствии с пунктом 3 b) статьи 2 Конвенции. Поэтому просьба о предоставлении доступа к такому разрешению

⁸⁸ Сообщение, пп. 79–83.

является просьбой о предоставлении доступа к экологической информации, подпадающего под действие пункта 1 статьи 4 Конвенции.

Причины для отказа

113. В августе 2013 года автор сообщения обратился в Государственную службу геологии и недр с просьбой предоставить доступ к разрешению на добычу полезных ископаемых на Юзовском месторождении. В октябре 2014 года автор сообщения направил аналогичную просьбу предоставить доступ к разрешению на добычу полезных ископаемых на Олесском месторождении. В обоих случаях ГСГН отклонил эти просьбы на том основании, что разрешения на добычу полезных ископаемых предназначены «только для служебного пользования».

114. Комитет отмечает, что в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции отсутствуют какие-либо ссылки на исключения, касающиеся документов, предназначенных «только для служебного пользования». Единственными основаниями для неразглашения экологической информации являются основания, изложенные в пунктах 3 и 4 статьи 4, и соответствующая Сторона не указала Комитету ни на одно из оснований, перечисленных в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции, в силу которых было бы правомерно отказать в раскрытии информации. Комитет еще раз подчеркивает, что перечень оснований для неразглашения информации, изложенных в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции, является исчерпывающим.

115. В свете вышеизложенного Комитет считает, что отказ предоставить автору сообщения доступ к разрешениям на добычу полезных ископаемых на Юзовском и Олесском месторождениях на основании его просьбы можно расценивать как несоблюдение требований пункта 1 статьи 4 Конвенции.

116. Вместе с тем Комитет отмечает, что 11 февраля 2015 года Львовский апелляционный административный суд обязал ГСГН раскрыть автору сообщения содержание разрешения на добычу полезных ископаемых на Юзовском месторождении. 29 июня 2016 года ГСГН наконец предоставила автору сообщения копию этого разрешения после того, как Государственная исполнительная служба дважды оштрафовала ее за невыполнение судебного предписания. Впоследствии, 5 января 2017 года, автору сообщения был также предоставлен текст разрешения на добычу полезных ископаемых на Олесском месторождении. Таким образом, Комитет приходит к выводу о том, что, поскольку содержание разрешений на добычу полезных ископаемых на Юзовском и Олесском месторождениях в настоящее время раскрыто, соответствующая Сторона не нарушила положений пункта 1 статьи 4 Конвенции в отношении этих разрешений.

Статья 6 — участие общественности в обсуждении проектов соглашений о разделе продукции для Юзовского и Олесского месторождений

Приложение I, пункт 12

117. Если уровень добычи нефти и природного газа в коммерческих целях соответствует пороговым значениям, указанным в пункте 12 приложения I к Конвенции, то такая деятельность регулируется требованиями пункта 1 а) статьи 6 Конвенции и, следовательно, положениями статьи 6. Однако содержание СРП для добычи углеводородов на Юзовском и Олесском месторождениях остается нераскрытым. Поэтому Комитет не в состоянии определить, соответствует ли деятельность по добыче, предусмотренная в этих СРП, пороговым значениям, указанным в пункте 12.

118. Хотя он не может сделать выводов в контексте пункта 12 приложения I к Конвенции из-за того, что содержание СРП по-прежнему не раскрывается, Комитет высказывает указываемые ниже замечания.

119. В соответствии со пунктами 2 и 4 статьи 8 Закона о СРП все условия осуществления добывающей деятельности, включая экологические условия, должны быть изложены в СРП. Это соображение подтверждается текстом разрешения на добычу полезных ископаемых на Юзовском месторождении, в котором указано, что все особые условия изложены в СРП для Юзовского месторождения. Соответственно, разрешение на добычу полезных ископаемых в юридическом плане позволяет приступить к осуществлению добывающей деятельности, однако условия, в контексте которых она должна реализовываться, изложены в СРП.

120. С учетом этого факта Комитет считает, что СРП и соответствующая лицензия на добычу полезных ископаемых связаны с решениями в рамках многоэтапной процедуры принятия решений, которые открывают возможность для осуществления добывающей деятельности. Если она соответствует пороговым значениям, указанным в пункте 12, то как на СРП, так и на разрешение на добычу полезных ископаемых распространяется действие положений статьи 6 и в отношении каждого из этих документов должно быть обеспечено участие общественности, отвечающее требованиям статьи 6. Кроме того, поскольку все условия осуществления добывающей деятельности или подавляющее большинство из них содержатся в СРП, процедура участия общественности должна проводиться совместно по проекту СРП и по проекту разрешения на добычу полезных ископаемых. В противном случае требования пункта 4 статьи 6 Конвенции о том, что участие общественности должно предусматриваться в тот момент, «когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности», не могут быть соблюдены.

121. Поскольку продолжающаяся неспособность соответствующей Стороны обнародовать содержание СРП не позволяет Комитету сделать вывод о применимости пункта 12 приложения I к Конвенции в данном деле, Комитет теперь рассмотрит вопрос о том, применяется ли пункт 20 приложения I в отношении СРП для Юзовского и Олесского месторождений.

Приложение I, пункт 20

122. На момент подготовки СРП для Юзовского и Олесского месторождений пункт 2 статьи 11 Закона о СРП содержал требование о проведении обязательной государственной экологической экспертизы по проектам СРП в отношении финансовых, правовых, экологических и других аспектов в соответствии с национальным законодательством.

123. Статья 11 Закона об экологической экспертизе в действовавшей на тот момент редакции требовала участия общественности в период подготовки государственной экологической экспертизы. Она предусматривала проведение публичных слушаний или собраний для обеспечения учета мнения общественности, а также необходимость подготовки заключения государственной экологической экспертизы и осуществления процесса принятия решений о дальнейшей реализации деятельности, подлежащей государственной экологической экспертизе, с учетом мнения общественности.

124. Это означает, что для такой деятельности «участие общественности» должно было быть обеспечено «в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством» по смыслу пункта 20 приложения I к Конвенции. Следовательно, соответствующая Сторона должна была, согласно пункту 1 а) статьи 6 Конвенции, применять положения статьи 6 в отношении проектов СРП.

125. Согласно пункту 10 статьи 6 Конвенции соответствующая Сторона также обязана обеспечить, чтобы при последующем пересмотре или обновлении условий осуществления деятельности в существующих СРП положения пунктов 2–9 статьи 6 применялись *mutatis mutandis*, а также в тех случаях, когда это целесообразно.

126. В данном деле государственная экологическая экспертиза была проведена как для Юзовского, так и для Олесского месторождений углеводородов. Заключение государственной экологической экспертизы по Юзовскому месторождению углеводородов было принято 27 декабря 2013 года, т. е. через 11 месяцев после

подписания СРП для Юзовского месторождения. Заключение государственной экологической экспертизы по Олесскому месторождению углеводородов было принято 27 августа 2013 года до подписания СРП в ноябре 2013 года.

127. Не вызывает сомнения также и тот факт, что процедура участия общественности не осуществлялась при подготовке СРП для Юзовского и Олесского месторождений или государственной экологической экспертизы по этим соглашениям.

128. С учетом вышеизложенного Комитет приходит к выводу о том, что, не обеспечив проведения процедуры участия общественности в соответствии с требованиями статьи 6 в отношении проектов соглашений о разделе продукции для Юзовского и Олесского месторождений углеводородов, соответствующая Сторона не выполнила требования пункта 1 а) статьи 6 Конвенции.

Пункт 4 статьи 6 — последующие изменения, касающиеся Закона о соглашениях о разделе продукции

129. На основании подпункта 20 пункта 4 статьи 17 Закона об ОВОС 2017 года в пункт 2 статьи 11 Закона о СРП были внесены поправки, требующие, чтобы проекты СРП охватывались процедурой обязательной ОВОС⁸⁹.

130. Однако в декабре 2019 года пункт 2 статьи 11 Закона о СРП был вновь изменен на основании Закона о внесении поправок в некоторые законодательные акты Украины по вопросам регулирования добычи янтаря. Эти поправки отменили требование о проведении ОВОС по проектам СРП и вместо этого предусматривали необходимость того, чтобы СРП охватывались ОВОС (и, соответственно, процессом участия общественности) только в ходе осуществления СРП⁹⁰.

131. Это противоречит положениям пункта 4 статьи 6 Конвенции, который требует от Сторон предусматривать участие общественности уже на самом раннем этапе осуществления деятельности, подпадающей под действие статьи 6, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности.

132. Совершенно ясно, что правовая база, в рамках которой участие общественности будет осуществляться только после заключения СРП и только в процессе его реализации, не может соответствовать требованию обеспечить участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов.

133. С учетом вышеизложенного Комитет приходит к выводу о том, что, создав правовую основу, согласно которой участие общественности в соответствии со статьей 6 Конвенции будет осуществляться только после того, как соглашение о разделе продукции уже будет находиться в стадии реализации, соответствующая Сторона не выполнила требование пункта 4 статьи 6 Конвенции.

Пункт 2 статьи 9 — процессуальная правоспособность природоохранных неправительственных организаций

134. В пункте 124 выше Комитет указал, что проекты СРП подпадают под действие статьи 6 Конвенции. Соответственно, СРП охватываются положениями пункта 2 статьи 9 Конвенции.

⁸⁹ См.

https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/MoP5decisions/V.9m_Ukraine/frPartyV9m_22.06.2017/frPartyV9m_22.06.2017_att_1_EIA_law_ENG.pdf, с. 34.

⁹⁰ Обновленная информация, представленная автором сообщения, 17 декабря 2019 года, приложение; дополнительная обновленная информация, представленная автором сообщения, 11 марта 2020 года, с. 1.

135. В соответствии пунктом 2 статьи 9 заинтересованность любой НПО, отвечающей требованиям, указанным в пункте 5 статьи 2 Конвенции, считается достаточной для целей признания ее процессуальной правоспособности в рамках подпункта а) пункта 2 статьи 9⁹¹.

136. В нынешнем деле автором сообщения является НПО, зарегистрированная согласно законодательству соответствующей Стороны, при этом ее основной уставной целью является защита окружающей среды⁹². Соответствующая Сторона не оспаривает тот факт, что автором сообщения является НПО, отвечающая требованиям пункта 5 статьи 2 Конвенции.

137. Поэтому следует считать, что автор сообщения имеет достаточную заинтересованность, чтобы обладать надлежащей процессуальной правоспособностью в соответствии с подпунктом а) пункта 2 статьи 9 Конвенции.

138. Тем не менее в своем решении от 10 июля 2014 года Киевский апелляционный административный суд постановил, что автор сообщения не имеет права оспаривать законность СРП для Юзовского месторождения, поскольку он не смог продемонстрировать, каким образом СРП затрагивает его интересы.

139. С учетом вышеизложенного Комитет приходит к выводу о том, что, отказав неправительственной организации, отвечающей требованиям пункта 5 статьи 2, в праве оспаривать законность соглашения о разделе продукции, подпадающего под действие статьи 6, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции.

Пункт 4 статьи 9 — справедливый срок для подачи апелляции

140. Согласно статье 212 Кодекса административного судопроизводства кассационная жалоба может быть подана в течение 20 дней со дня составления обжалуемого решения в полном объеме.

141. Решение Киевского апелляционного административного суда было объявлено 10 июля 2014 года и составлено в полном объеме 15 июля 2014 года. Однако автор сообщения утверждает, что, несмотря на ряд направленных им запросов, полный текст решения был предоставлен ему только в сентябре 2014 года.

142. В октябре 2014 года Высший административный суд отклонил апелляцию автора сообщения на том основании, что она была подана с нарушением установленных сроков, поскольку она была направлена более чем через 20 дней с момента вынесения решения нижестоящего суда.

143. Комитет считает, что исчисление предоставляемого для общественности срока для оспаривания решений не с того момента, когда решение стало доступным для истца, а с даты вынесения решения носит явно несправедливый характер. Кроме того, это стимулирует суды не предоставлять письменную версию своих решений в кратчайшие сроки, поскольку они понимают, что в таком случае будет меньше возможностей для оспаривания данных постановлений.

144. В этой связи Комитет приходит к выводу о том, что, сохраняя правовую основу, согласно которой кассационные жалобы в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции должны быть поданы в течение 20 дней с даты принятия оспариваемого решения, а не с даты получения истцом полного текста этого решения, соответствующая Сторона не соблюдает требование о том, что процедуры пересмотра согласно пункту 2 статьи 9 должны быть справедливыми в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Конвенции.

⁹¹ См. выводы Комитета в отношении сообщения АССС/С/2009/43 (Армения), ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.1, п. 81; его выводы в отношении сообщения АССС/С/2008/31 (Германия), ЕСЕ/МР.РР/С.1/2014/8, п. 71; и его выводы в отношении сообщения АССС/С/2005/11 (Бельгия), ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/4/Add.2, п. 27.

⁹² Сообщение, п. 6.

Пункт 4 статьи 9 — адекватные и эффективные средства правовой защиты в отношении рассмотрения запросов на получение экологической информации

145. В своем решении от 11 февраля 2015 года Высший административный суд обязал ГСГН раскрыть автору сообщения содержание разрешения на добычу полезных ископаемых на Юзовском месторождении. Однако, несмотря на то, что Государственная исполнительная служба дважды штрафовала ГСГН за невыполнение постановления Высшего административного суда, ГСГН раскрыла содержание разрешения на добычу полезных ископаемых на Юзовском месторождении для автора сообщения только 29 июня 2016 года, т. е. более чем через 16 месяцев. Комитет полагает, что столь длительная задержка в выполнении судебного постановления о раскрытии запрашиваемой экологической информации не может считаться адекватным и эффективным средством правовой защиты при рассмотрении запросов на получение экологической информации.

146. С учетом вышеизложенного Комитет приходит к выводу о том, что, не обеспечив раскрытие запрашиваемой экологической информации в кратчайшие сроки после того, как суд вынес решение о ее раскрытии, соответствующая Сторона не выполнила требование пункта 4 статьи 9 Конвенции о предоставлении адекватных и эффективных средств правовой защиты в отношении рассмотрения запросов на получение экологической информации.

IV. Выводы и рекомендации

147. С учетом вышесказанного Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах.

A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения

148. Комитет делает следующие выводы:

a) не предоставив доступ по запросу к полному тексту соглашений о разделе продукции для Юзовского и Олесского месторождений углеводородов или к их отредактированным версиям, соответствующая Сторона не выполнила требования пункта 1 статьи 4 Конвенции;

b) не обеспечив проведения процедуры участия общественности в соответствии с требованиями статьи 6 в отношении проектов соглашений о разделе продукции для Юзовского и Олесского месторождений углеводородов, соответствующая Сторона не выполнила требования пункта 1 а) статьи 6 Конвенции;

c) создав правовую основу, согласно которой участие общественности в соответствии со статьей 6 Конвенции будет осуществляться только после того, как соглашение о разделе продукции уже будет находиться в стадии реализации, соответствующая Сторона не выполнила требование пункта 4 статьи 6 Конвенции;

d) отказав неправительственной организации, отвечающей требованиям пункта 5 статьи 2, в праве оспаривать законность соглашения о разделе продукции, подпадающего под действие статьи 6, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции;

e) сохраняя правовую основу, согласно которой кассационные жалобы в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции должны быть поданы в течение 20 дней с даты принятия оспариваемого решения, а не с даты получения истцом полного текста этого решения, соответствующая Сторона не соблюдает требование о том, что процедуры пересмотра согласно пункту 2 статьи 9 должны быть справедливыми в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Конвенции;

f) не обеспечив раскрытие запрашиваемой экологической информации в кратчайшие сроки после того, как суд вынес решение о ее раскрытии, соответствующая Сторона не выполнила требование пункта 4 статьи 9 Конвенции о

предоставлении адекватных и эффективных средств правовой защиты в отношении рассмотрения запросов на получение экологической информации.

В. Рекомендации

149. Руководствуясь пунктом 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон и принимая во внимание согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в пункте 36 b) приложения к решению I/7, Комитет рекомендует соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные, административные или другие меры для обеспечения того, чтобы:

a) при условии внесения любых поправок в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4 Конвенции тексты соглашений о разделе продукции предоставлялись в полном объеме представителям общественности по запросу в соответствии со статьей 4 Конвенции;

b) участие общественности, отвечающее требованиям статьи 6 Конвенции, осуществлялось в отношении проектов соглашений о разделе продукции до их утверждения на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности;

c) неправительственные организации, отвечающие требованиям пункта 5 статьи 2, считались организациями, имеющими право на участие в процедурах пересмотра в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции;

d) срок для подачи кассационной жалобы, подпадающей под сферу действия пункта 2 статьи 9 Конвенции, исчислялся с даты получения истцом полного текста оспариваемого судебного решения;

e) в наличии имелись адекватные и эффективные средства правовой защиты, гарантирующие незамедлительное выполнение предписаний судов, направленных государственным органам, относительно раскрытия экологической информации.
