

На шляху до прозорості та участі громадськості у процесі прийняття рішень про надання надр в користування на умовах угод про розподіл продукції





Проект фінансується
Європейським Союзом

Ця публікація була підготовлена в рамках проекту «Підтримка діяльності Української національної платформи ФГС СхП у 2025-2026 р.», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю МБО "Екологія-Право-Людина" і не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу чи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

На шляху до прозорості та участі громадськості у процесі прийняття рішень про надання надр в користування на умовах угод про розподіл продукції

Алексєєва Єлизавета
МБО "Екологія-Право-Людина"

Цей документ досліджує прогрес у виконанні Україною євроінтеграційних зобов'язань у сфері доступу до екологічної інформації та участі громадськості у процесі прийняття екологічно важливих рішень. Безпосередньо він зосереджений на питаннях прозорості та партисипативності процедур надання надр в користування на умовах угод про розподіл продукції, зокрема питанню виконання урядом України рішення VII/8r Наради Сторін Організації Конвенції про невиконання Україною зобов'язань в контексті угод про розподіл продукції

У документі проводиться огляд ситуації, яка призвела до розгляду питання на міжнародному рівні, наводиться короткий виклад висновків та рекомендацій Комітету з дотримання та Наради Сторін Організації Конвенції, аналізується прогрес України у виконанні отриманих рекомендацій та надаються пропозиції до плану дій та конкретних кроків на виконання рекомендацій Наради Сторін у справі про угоди про розподіл продукції

Вживані скорочення:

Держгеонадра – Державна служба геології та надр України

ЕПЛ – МБО «Екологія-Право-Людина»

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КМУ – Кабінет Міністрів України

Конвенція, Організація конвенція – Конвенція ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля

Комітет – Комітет з дотримання Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля

Нарада Сторін – Нарада Сторін Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля

УРП – угода(и) про розподіл продукції

1. Історія питання

У січні 2013 року Кабінет Міністрів України підписав із компанією Shell угоду про розподіл продукції (далі – УРП), відповідно до якої інвестор набув виключне право на пошук і видобуток природного газу та інших вуглеводнів на ділянці Юзівська площею майже 8 тис. км² строком на 50 років.

Умови такої угоди розроблялися і узгоджувалися виключно її сторонами і, попри конституційну норму про належність надр народів України, – без будь-яких консультацій із власником такого ресурсу – громадськістю.

Хоча укладена угода не регламентує технологію видобутку, перед її укладенням інвестор проводив інформаційну кампанію про безпечність видобування газу із щільних сланцевих порід методом гідравлічного розриву пласта – технології в світі відомої як *“fracking”*. Плани застосування такої технології викликали хвилю занепокоєння серед екологічної спільноти, яка виявила бажання дослідити умови, на яких держава передає інвестору Юзівську площу. Особливе занепокоєння викликала інформація про виключення діяльності на підставі УРП з-під сфери національного екологічного законодавства та участь у розділі прибутку від видобутого газу приватного підприємства, заснованого родичами найвищої посадової особи держави.

Аналогічні занепокоєння викликала і УРП щодо Олеської площі на заході України, укладена із компанією Chevron наприкінці 2013 року.

Разом з тим, спроби екоспільноти вплинути на ситуацію викликали значний супротив із боку влади та інвесторів, які включили до угод положення про їх конфіденційність, а на укладену Юзівську УРП навіть наклали гриф «Для службового користування (ДСК)».

У червні 2013 року МБО «Екологія-Право-Людина» (надалі – ЕПЛ) звернулася до адміністративного суду із позовом до Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) про незаконність обмеження доступу до УРП та зобов'язання її оприлюднити. ЕПЛ базувала свої аргументи на положеннях Конституції України, Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція), Стороною якої є Україна.

Адміністративний суд першої інстанції у липні 2013 року відмовив ЕПЛ у задоволенні заявлених позовних вимог. Ігноруючи характер спірних правовідносин – правовідносини у сфері доступу до інформації – суд мотивував постанову виключно нормами Закону України «Про угоди про розподіл продукції» та Інструкції з розроблення, узгодження та підписання угоди про розподіл продукції, з яких зробив висновок, що обов'язок КМУ чи іншого органу державної влади щодо оприлюднення тексту чи інформації про умови УРП – відсутній. Суд апеляційної інстанції у жовтні 2013 року також став на бік сторін УРП і не зняв обмеження доступу з угоди.

01 серпня 2013 року ЕПЛ звернулася до Державної служби геології та надр України (далі – Держгеонадра) із запитом на публічну інформацію, в якому просила надати копію дозволу на спеціальне користування надрами, виданого інвесторам на виконання Юзівської УРП. Держгеонадра відмовила ЕПЛ у задоволенні такого запиту, аргументуючи відмову тим, що запитувана інформація кваліфікується як службова. Отримати такий дозвіл через суд першої інстанції також не вдалося.

11 лютого 2015 року апеляційний адміністративний суд зобов'язав Держгеонадра надати ЕПЛ копію дозволу на користування надрами. Підтримав це рішення і Вищий адміністративний суд України.

Але Держгеонадра не спішило виконувати судове рішення. В грудні 2015 року Виконавча служба відкрила виконавче провадження у цій справі. За безпідставне невиконання рішення суду у встановлений строк на голову Держгеонадра було накладено штраф та видано вимогу державного виконавця про негайне виконання

рішення, а також попереджено про кримінальну відповідальність за умисне перешкоджання виконанню судового рішення. Лише в червні 2016 року Держгеонадра України виконало рішення апеляційного суду від лютого 2015 року.

У процесі розробки проєкту УРП щодо ділянки Юзівська КМУ проігнорував вимоги низки законів України про проведення державної екологічної експертизи проєктів щодо видобутку вуглеводнів. Без проведення такої експертизи КМУ не проаналізував негативних наслідків для довкілля та здоров'я населення від такої діяльності і відповідно не врахував їх при прийнятті рішення про укладення угоди і видачу дозволу на спеціальне надрокористування. При цьому щодо Олеської та Маячної УРП державні екологічні експертизи були проведені до укладення відповідних угод. ЕПЛ оскаржила таке порушення до суду.

У березні 2014 року Окружний адміністративний суд м. Києва відмовив ЕПЛ у визнанні протиправною бездіяльності Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ) щодо організації державної екологічної експертизи проєкту Юзівської УРП та у визнанні протиправними дій КМУ з укладення відповідної УРП.

Апеляційний суд змінив рішення місцевого суду в частині мотивування і постановив, що розглядати справу по суті було помилкою, оскільки ЕПЛ не є належним позивачем по справі. Суд зазначив, що особа може оскаржити не будь-яке рішення, дію чи бездіяльність, а лише ті, що безпосередньо стосуються їх прав та інтересів.

Програвши у національних судах, ЕПЛ виконала вимоги щодо вичерпання національних засобів правового захисту, і подала звернення до Комітету із дотримання Оргуської конвенції у Женеві (Швейцарія), де питання виконання Україною зобов'язань за конвенцією в контексті УРП вирішили спочатку Комітет з дотримання Оргуської конвенції (далі – Комітет), а пізніше Нарада Сторін Оргуської конвенції – її найвищий орган.

2. Огляд висновків Комітету з дотримання¹

2.1. Екологічна інформація

Першим питанням Комітет дослідив чи є тексти УРП екологічною інформацією за змістом пункту 3 статті 2 Конвенції. Для цього Комітет проаналізував норми Закону України “Про угоди про розподіл продукції”, які розкривають зміст і природу таких угод.

На підставі такого аналізу Комітет дійшов висновку, що УРП за змістом пункту 3 b) статті 2 Конвенції є «адміністративним заходом», який регулюється законодавством України. Крім того, оскільки УРП стосується видобутку мінеральних ресурсів, в розумінні пункту 3 b) статті 2 вона безсумнівно є “заходом”, що “впливає або може вплинути” на стан “складових навколишнього середовища”, таких як “ґрунт, земля, ландшафт і природні об’єкти”. Відтак, Комітет постановив, що текст УРП включає «екологічну інформацію» в розумінні пункту 3 b) статті 2 Конвенції.

З цього Комітет дійшов висновку, що прохання про надання доступу до УРП є проханням про надання доступу до екологічної інформації, що підпадає під дію пункту 1 статті 4 Конвенції. У зв’язку з цим Комітет підкреслив, що пункт 1 статті 4 недвозначно вказує на необхідність розкриття «фактичної документації», що містить екологічну інформацію. Відповідно, з урахуванням винятків, зазначених у пунктах 3 та 4 статті 4 Конвенції, згідно позиції Комітету, у разі отримання відповідного запиту текст УРП повинен надаватися громадськості в повному обсязі.

На думку Комітету, якщо той чи інший представник громадськості просить надати йому документ, що містить екологічну інформацію, то повний текст цього документа має бути розкритий, за винятком інформації, яка не розголошується відповідно до пунктів 3 або 4 статті 4 Конвенції. У цих випадках, відповідно до пункту 6 статті 4, інформація, звільнена від розкриття, може бути прихована. Проте зміст решти документа має бути розкрито.

Щодо конфіденційності угоди Комітет зазначив, що перелік підстав для нерозголошення інформації, викладених у пунктах 3 і 4 статті 4 Конвенції, є вичерпним. Жодна з цих підстав не уповноважує Сторону домовлятися з третіми сторонами про те, що будь-яка інформація, крім інформації, перерахованої у пунктах 3 та 4 статті 4, зберігатиметься в таємниці. Відтак включення застереження до тієї чи іншої угоди між Стороною Конвенції та третьою стороною, яка накладає загальну заборону на розкриття змісту положень цієї угоди та іншої пов’язаної з нею інформації, не впливає на зобов’язання Сторони надавати доступ до екологічної інформації на запит громадськості.

Таким чином, Комітет дійшов висновку, що не надавши громадськості доступ за запитом до повного тексту УРП або до їх відредагованих версій (із вилученням інформації, передбаченої пунктами 3 та 4 статті 4), Україна порушила вимоги пункту 1 статті 4 Конвенції.

2.2. Участь громадськості в обговоренні проєктів УРП

Виходячи із природи УРП за законодавством України, Комітет вважає, що УРП та дозвіл на користування надрами є пов’язаними рішеннями в рамках багаторічної процедури прийняття рішень, які відкривають можливість для здійснення видобувної

¹ У документі наводиться виклад висновків і рекомендацій Комітету, що стосуються УРП. Документ не розглядає висновки і рекомендації Комітету, які стосуються строку подання касаційної скарги, оскільки такі носять ширший характер і не стосуються безпосередньо інституту УРП. Із повним оригінальним текстом висновків і рекомендацій Комітету (*Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/118 concerning compliance by Ukraine*) можна ознайомитися за посиланням https://unece.org/sites/default/files/2021-10/ECE_MP_PP_C.1_2021_18_E.pdf

діяльності. Якщо діяльність на підставі УРП відповідає пороговим значенням, зазначеним у Конвенції, то і на УРП, і на дозвіл на користування надрами поширюється дія положень статті 6 Конвенції і щодо кожного з цих документів повинна бути забезпечена участь громадськості, що відповідає цим вимогам. Крім того, оскільки всі умови здійснення добувної діяльності включені в проєкт УРП, участь громадськості повинна забезпечуватися одночасно і щодо проєкту УРП і щодо проєкту дозволу. В іншому випадку вимоги пункту 4 статті 6 Конвенції про те, що участь громадськості має відбуватися в той момент, «коли відкрито всі можливості для розгляду різних варіантів і коли може бути забезпечена ефективна участь громадськості», не можуть бути дотримані.

У зв'язку з цим Комітет дійшов висновку, що не забезпечивши участі громадськості у відповідності з вимогами статті 6 щодо проєктів УРП, Україна порушила вимоги пункту 1 а) статті 6 Конвенції.

У контексті змін 2019 року до Закону України «Про угоди про розподіл продукції», Комітет зазначив, що правова база, в рамках якої участь громадськості здійснюватиметься лише після укладання УРП і лише в процесі його реалізації, не може відповідати вимогам забезпечити участь громадськості вже на ранньому етапі, коли відкрито всі можливості для розгляду різних варіантів.

Відтак, Комітет постановив, що створивши правову базу, згідно з якою участь громадськості відповідно до статті 6 Конвенції відбувається після того, як УРП знаходиться в стадії реалізації, Україна порушила вимоги пункту 4 статті 6 Конвенції.

2.3. Процесуальна правоздатність екологічних неурядових організацій

У контексті апеляційного суду, який відмовив ЕПЛ в оскарженні законності УРП, оскільки – на думку суду – ЕПЛ не продемонструвала, яким чином УРП торкається її інтересів, Комітет дослідив, чи відповідає ЕПЛ вимогам, визначеним у пункті 5 статті 2 Конвенції. Комітет встановив, що скаржником у справі виступала НУО, зареєстрована згідно із національним законодавством, при цьому її основною статутною метою є захист довкілля. Виходячи з цього Комітет підтвердив, що ЕПЛ має достатню зацікавленість, щоб мати належну процесуальну правоздатність відповідно до підпункту а) пункту 2 статті 9 Конвенції.

Таким чином, Комітет дійшов висновку про те, що відмовивши неурядовій екологічній організації в оскарженні в суді законності УРП, Україна порушила пункт 2 статті 9 Конвенції.

2.4. Виконання судових рішень про надання екологічної інформації

У цьому аспекті Комітет взяв до уваги дату винесення рішення Вищого адміністративного суду, яким Держгеонадра була зобов'язана розкрити запитувачу зміст спеціального дозволу на користування надрами щодо Юзівської площі (лютий 2015 року), той факт, що Державна виконавча служба двічі штрафувала голову Держгеонадр за невиконання судового рішення, та фактичну дату надання ЕПЛ зазначеного дозволу (червень 2016 року). Комітет вважає, що така тривала затримка у виконанні судового рішення про розкриття запитуваної екологічної інформації (16 місяців) не може вважатися адекватним та ефективним засобом правового захисту при розгляді запитів на отримання екологічної інформації.

З урахуванням вищевикладеного Комітет дійшов висновку про те, що не забезпечивши розкриття запитуваної екологічної інформації в короткі терміни після того, як суд виніс рішення про її розкриття, Україна порушила вимоги пункту 4 статті 9 Конвенції про надання адекватних та ефективних засобів правового захисту у зв'язку з розглядом запитів на отримання екологічної інформації.

3. Рекомендації Комітету з дотримання та рішення Наради Сторін у справі про УРП

3.1. Рекомендації Комітету з дотримання²

На підставі своїх висновків по справі Комітет схвалив такі рекомендації для України, зокрема,

вжити необхідних законодавчих, регуляторних, адміністративних або інших заходів для забезпечення того, щоб:

(а) з урахуванням будь-яких виключень відповідно до статті 4 (3) та (4) Конвенції, тексти УРП надавалися в повному обсязі представникам громадськості на запит відповідно до статті 4 Конвенції;

(б) участь громадськості, яка відповідає вимогам статті 6 Конвенції, здійснювалася щодо проєктів УРП до їхнього затвердження, на ранній стадії, коли можливості вибору залишаються відкритими та може відбутися ефективна участь громадськості;

(с) неурядові екологічні організації вважалися такими, що мають право брати участь у процедурах перегляду відповідно до статті 9 (2) Конвенції;

(е) були впроваджені належні та ефективні засоби правового захисту для забезпечення оперативного виконання судових рішень органам державної влади щодо розкриття екологічної інформації.

3.2. Рішення Наради Сторін³

18–20 жовтня 2021 року Нарада Сторін схвалила висновки і рекомендації Комітету з дотримання у справі про УРП та постановила, що Україна має

(а) подати Комітету до 1 липня 2022 року план дій, включаючи графік, щодо виконання вищезазначених рекомендацій;

(б) надати Комітету до 1 жовтня 2023 року та 1 жовтня 2024 року детальні звіти про вжиті заходи та досягнуті результати у виконанні плану дій та вищезазначених рекомендацій;

(с) надати таку додаткову інформацію, яку Комітет може запросити, щоб допомогти йому розглянути прогрес України у виконанні вищезазначених рекомендацій;

(d) брати участь (особисто або віртуально) у засіданнях Комітету, на яких буде розглянуто прогрес України у виконанні вищезазначених рекомендацій.

² У документі наводиться неофіційний переклад рекомендацій Комітету українською мовою. Із оригінальним текстом висновків і рекомендацій Комітету (*Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/118 concerning compliance by Ukraine*) можна ознайомитися за посиланням https://unece.org/sites/default/files/2021-10/ECE_MP.PP_C.1_2021_18_E.pdf

³ У документі наводиться неофіційний переклад рішення Наради Сторін VII/8r українською мовою. Із оригінальним текстом рішення VII/8r Наради Сторін (*Decision VII/8r concerning compliance by Ukraine with its obligations under the Convention*) можна ознайомитися за посиланням https://unece.org/sites/default/files/2022-01/Decision_VII.8r_eng.pdf

4. Прогрес України у виконанні рішення Наради Сторін за 2021-2025 роки

Першочергово, відповідно до пункту 3 (а) рішення VII/8r, Україна повинна була подати Комітету план дій, включаючи графік, щодо виконання рекомендацій, викладених у цьому рішенні, до 1 липня 2022 року. Далі, у проміжку часу між сесіями Наради Сторін очікувалося, що Україна реалізовуватиме такий план дій, і відповідні рекомендації щодо повернення у стан дотримання Конвенції, про що поступово звітуватиме у 2023 та 2024 роках. 2025 рік залишався для того, аби органи Конвенції мали достатньо часу для того, або проаналізувати звіти України та підготувати обґрунтовані висновки про достатність вжитих заходів для виконання висловлених рекомендацій та відповідно повернення держави в стан дотримання вимог Конвенції у питаннях відкритості та прозорості надання надр в користування на умовах УРП.

На жаль, Україна не розробила і не подала органам Конвенції такий план дій ні до встановленого строку, ні станом на жовтень 2025 року. Попри те, що відповідна робоча група із залученням необхідних центральних органів виконавчої влади та інших зацікавлених сторін була створена, вона так і не спромоглася напрацювати і передати уряду проєкт відповідного плану дій.

Рекомендація Сторонам Конвенції, щодо яких прийнято рішення про недотримання, розробити план дій є сталою практикою органів Конвенції. Вона покликана забезпечити скерування зусиль країни у правильному напрямку і прискорення виконання висловлених рекомендацій на шляху до повернення у стан дотримання. Разом з тим, план дій є лише допоміжним інструментом, який навіть не обов'язково має бути затверджений офіційним актом уряду. Основним є саме вжиття необхідних законодавчих, регуляторних, адміністративних та інших заходів для забезпечення дотримання положень Конвенції, щодо яких були ідентифіковані порушення.

Тож які ж кроки має зробити Україна на виконання рішення VII/8r?

4.1. Рекомендація (а) вжити необхідних законодавчих, регуляторних, адміністративних або інших заходів для забезпечення того, щоб з урахуванням будь-яких виключень відповідно до статті 4 (3) та (4) Конвенції, тексти УРП надавалися в повному обсязі представникам громадськості на запит відповідно до статті 4 Конвенції

У своєму першому звіті про прогрес у виконанні заходів⁴ Україна повідомила про прийняття у 2021 році Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях». Цей закон щодо договорів (угод) про користування надрами, включаючи УРП, укладених до 17 грудня 2021 року, передбачає правило про оприлюднення на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в паливно-енергетичному комплексі, інформації про істотні умови таких договорів із зазначенням їх реквізитів (назва, номер, сторони, дата укладення), а щодо договорів (угод) про користування надрами, укладених після 17 грудня 2021 року, – повних текстів таких договорів (угод).

Комітет розглянув ці положення і зазначив, що в розрізі договорів (угод), укладених до 17 грудня 2021 року, оприлюднення лише істотних умов цих угод не буде достатнім для виконання вищезазначеної рекомендації, і в ситуації, коли держава оприлюднює договір лише частково, представники громадськості повинні мати можливість отримати повний текст такого договору за запитом. Щодо договорів (угод), укладених після 17 грудня 2021 року, Комітет зазначив, що за умови оприлюднення цих угод у всіх випадках та в повному обсязі, за винятком виключень, передбачених статтями 4 (3) та

⁴ Progress report on the implementation of the recommendations in paragraphs 2(a)-(e) of Decision VII/8r (Ukraine) as adopted by the Meeting of the Parties to the Aarhus Convention (MoP), https://unece.org/sites/default/files/2024-07/frPartyVII.8r_09.07.2024_progress_report.pdf

(4) Конвенції, він вважатиме, що Україна виконала пункт 2 (а) рішення VII/8r щодо угод про розподіл продукції, укладених після 17 грудня 2021 року⁵.

При цьому Комітет також відмітив, що в умовах воєнного стану відповідні органи в Україні не оприлюднюють ні істотні умови щодо договорів (угод) про користування надрами, укладених до 17 грудня 2021 року, ані повні тексти договорів (угод) про користування надрами, укладених після 17 грудня 2021 року. В цьому аспекті Комітет нагадав свої попередні рекомендації щодо виконання положень Конвенції в умовах війни, у яких зазначив, що у Конвенції немає спеціальних положень, які передбачають інший правовий режим, що застосовується під час війни, а це означає, що навіть під час війни Конвенція та зобов'язання, покладені на Сторону за нею, продовжують діяти⁶.

На думку Комітету, незалежно від того, чи компетентні органи відповідної Сторони активно публікують тексти УРП на своїх веб-сайтах, представники громадськості в будь-якому випадку повинні мати доступ до повного тексту всіх УРП на запит відповідно до статті 4 Конвенції. Хоча Україна може посилається на підстави для відмови, викладені у статті 4 (3) (а) – (с) та (4) (а) – (h) Конвенції, для приховування певної інформації, зокрема з міркувань національної оборони або громадської безпеки, вимога в останньому абзаці статті 4 (4) про те, що будь-яка підстава для відмови повинна тлумачитися обмежувально, означає, що ці угоди, як правило, не повинні приховуватися повністю. Натомість, відповідно до статті 4 (6) Конвенції, якщо інформацію, що звільняється від розкриття, можна відділити без шкоди для конфіденційності цієї інформації, то решту інформації слід розкрити. Оскільки у своїх звітах Україна не посилалася на застосування виключень, передбачених статтею 4 (3) та 4 (4) Конвенції, Комітет дійшов висновку, що рекомендація (а) досі не виконана.

4.2. Рекомендація (b) вжити необхідних законодавчих, регуляторних, адміністративних або інших заходів для забезпечення того, щоб участь громадськості, яка відповідає вимогам статті 6 Конвенції, здійснювалася щодо проектів УРП до їхнього затвердження, на ранній стадії, коли можливості вибору залишаються відкритими та може відбутися ефективна участь громадськості

Ні в першому⁷, ні у фінальному⁸ звітах про прогрес у виконанні заходів Україна не надала Комітету інформації про вжиття будь-яких заходів для виконання рекомендації (b), тому Комітет вважає, що дана рекомендація залишається невиконаною. На думку ЕПЛ, Україна не вжила жодних заходів у цьому напрямку.

4.3. Рекомендація (с) вжити необхідних законодавчих, регуляторних, адміністративних або інших заходів для забезпечення того, щоб неурядові екологічні організації вважалися такими, що мають право брати участь у процедурах перегляду відповідно до статті 9 (2) Конвенції

У своїх обох звітах про прогрес у виконанні заходів на виконання рішення Наради Сторін в контексті рекомендації (с) Україна наводила законодавчі положення та судову практику Верховного Суду, намагаючись переконати Комітет у тому, що чинні в державі правові рамки і практика забезпечують неурядовим екологічним організаціям можливості для судового перегляду відповідно до статті 9 (2) Конвенції, і фактично заперечувала необхідність вжиття будь-яких додаткових заходів. Зокрема, уряд посилався на статтю 55 Конституції України, яка *гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів*

⁵ Проект звіту Комітету до Наради сторін щодо рішення VII/8r (Committee's draft report to the Meeting of the Parties on decision VII/8r), <https://unece.org/env/pp/cc/decision-vii8r-concerning-ukraine>

⁶ Рекомендації стосовно запиту на консультацію Україною ACCC/A/2022/3 (Recommendations with regard to request for advice ACCC/A/2022/3 by Ukraine), https://unece.org/sites/default/files/2025-02/ece.mp_pp_c.1.2025.3.E.pdf

⁷ Див. 4 вище

⁸ Фінальний звіт про прогрес у виконанні заходів (Final progress report by Ukraine) https://unece.org/sites/default/files/2024-11/frPartyVII.8r_29.10.2024_report.pdf

місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, статтю 53 Кодексу адміністративного судочинства України про участь у судовому процесі органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб та рішення Верховного Суду № 160/4503/23 від 8 травня 2024 року, яке, на думку уряду, підтверджує, що Україна виконала пункт 2 (с) рішення VII/8r.

У своєму відгуку⁹ на звіт про прогрес у виконанні ЕПЛ звертала увагу Комітету на те, що законодавчі положення, на які посилається уряд України, були чинними в 2013-2014 роках, тобто на момент подій, що розглядалися у справі, а жодних нових норм у цьому аспекті прийнято не було. ЕПЛ висловила позицію про те, що хоча Верховний Суд у кількох випадках напряду застосовував Конвенцію для визнання права громадськості на захист довкілля, такої судової практики недостатньо в системі цивільного права, де судові рішення не створюють обов'язкового прецеденту. Щоб доступ до правосуддя був справді ефективним, на нашу думку, необхідним є законодавче закріплення такого права.

Зваживши позиції сторін, Комітет дійшов висновку¹⁰, що рекомендація (с) досі не виконана. Щодо положень статті 53 КАС України, згідно з якої юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб «у випадках, встановлених законом», Комітет підкреслив, що уряд у своєму звіті не навів пояснень з приводу того, які саме «випадки, встановлені законом» надають неурядовим екологічним організаціям право звертатися до суду в інтересах інших осіб, а також той факт, що у справі ЕПЛ до КМУ щодо державної екологічної експертизи проекту Юзівської УРП апеляційний суд, посиляючись на аналогічні положення попередньої редакції КАС України, відмовив ЕПЛ у розгляді справи по суті власне через брак такого «випадку, встановленого законом».

4.4. Рекомендація (е) вжити необхідних законодавчих, регуляторних, адміністративних або інших заходів для забезпечення того, щоб були впроваджені належні та ефективні засоби правового захисту для забезпечення оперативного виконання судових рішень органами державної влади щодо розкриття екологічної інформації

У розрізі виконання цієї рекомендації Україна, в першу чергу, наводила зміни в законодавстві, які запроваджували обов'язок і порядок ведення єдиного реєстру спеціальних дозволів на користування надрами, в тому числі положення про забезпечення вільного доступу до нього громадськості в мережі Інтернет.

Однак, у своєму проєкті звіту¹¹ Комітет нагадав Україні, що рекомендація (е) стосується встановлення адекватних та ефективних засобів правового захисту відповідно до статті 9 (4) Конвенції для розгляду запитів на екологічну інформацію. Більше того, дана рекомендація не обмежується адекватними та ефективними засобами правового захисту щодо розкриття інформації щодо спеціальних дозволів на користування надрами, а стосується екологічної інформації загалом.

Також в світлі цієї рекомендації Україна посилалася на норми КАС України щодо обов'язковості судових рішень, що набрали законної сили, а також на положення статей 263 та 371 КАС України, які передбачають негайне виконання судових рішень у справах про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень та розпорядників інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію.

⁹ Коментарі ЕПЛ щодо звіту України з виконання пунктів 2 (с), 2 (d), and 2 (e) рішення VII/8r, поданого 29 жовтня 2024 року (EPL's comments to the Progress report by Ukraine on paragraphs 2 (c), 2 (d), and 2 (e) of decision VII/8r (Ukraine), as submitted on 29 October 2024),

https://unece.org/sites/default/files/2024-12/frCommVII.8r_C118_03.12.2024_Redacted.pdf

¹⁰ Проєкт звіту Комітету до Наради сторін щодо рішення VII/8r (Committee's draft report to the Meeting of the Parties on decision VII/8r), <https://unece.org/env/pp/cc/decision-vii8r-concerning-ukraine>

¹¹ Там само

Разом з тим, як зазначила ЕПЛ у своїх коментарях до звіту України про прогрес виконання, аналогічні норми попередньої редакції КАС України діяли на момент подій, що розглядалися у справі, і не забезпечили адекватних та ефективних засобів правового захисту щодо розкриття екологічної інформації за рішенням суду. І оскільки Україна не продемонструвала Комітету жодних заходів, які були вжиті нею після винесення відповідної рекомендації, Комітет вважає, що рекомендація (е) залишається невиконаною¹².

Таким чином, за наслідками розгляду двох звітів про прогрес у виконанні, які в 2024 та 2025 роках подавала Україна, Комітет дійшов висновку¹³, що Україна не виконала жодної рекомендації рішення VII/8r. В світлі ситуації, що склалася, Комітет рекомендує Україні продовжити працювати над окресленою проблематикою, і пропонує такі кроки і графік для затвердження на сесії Наради Сторін у листопаді 2025 року:

(а) Подати Комітету до 1 липня 2026 року план дій, включаючи графік виконання, щодо виконання рекомендацій, викладених раніше;

(b) Надати Комітету до 1 жовтня 2027 року та 1 жовтня 2028 року детальні звіти про вжиті заходи та досягнуті результати виконання плану дій та вищезазначених рекомендацій;

(c) Надавати таку додаткову інформацію, яку Комітет може запросити між вищезазначеними датами звітності, щоб допомогти Комітету розглянути прогрес України у виконанні вищезазначених рекомендацій;

(d) Брати участь (особисто або віртуально) у засіданнях Комітету, на яких розглядатиметься прогрес України у виконанні вищезазначених рекомендацій.

Така позиція Комітету була оприлюднена в ході підготовки до Наради Сторін, яка відбудеться у листопаді 2025 року, і вона вже не зміниться.

¹² Проект звіту Комітету до Наради сторін щодо рішення VII/8r (Committee's draft report to the Meeting of the Parties on decision VII/8r), <https://unece.org/env/pp/cc/decision-vii8r-concerning-ukraine>

¹³ Там само

5. Пропозиції до плану дій та конкретних кроків для повернення України у стан дотримання Конвенції

5.1. Рекомендація (а) вжити необхідних законодавчих, регуляторних, адміністративних або інших заходів для забезпечення того, щоб з урахуванням будь-яких виключень відповідно до статті 4 (3) та (4) Конвенції, тексти УРП надавалися в повному обсязі представникам громадськості на запит відповідно до статті 4 Конвенції

Враховуючи дію в Україні режиму воєнного стану та відсутність реальних підстав вважати, що такий режим закінчиться впродовж поточного чи наступного року чи двох, та враховуючи позицію Комітету з цього питання, на нашу думку, для виконання рекомендації (а) необхідно, щонайменше:

- виключити Юзівську УРП із Переліку відомостей Державної служби геології та надр України, що становлять службову інформацію (грифу «ДСК»), адже чинний наказ Держгеонадр від 10 серпня 2023 року № 402 досі обмежує доступ до такої угоди;

- доповнити закони України «Про угоди про розподіл продукції» та «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» положеннями про те, що тексти підписаних договорів (угод) на користування надрами надаються громадськості в повному обсязі за запитом;

- надати тексти Юзівської та Олеської УРП на численні запити ЕПЛ, подані у 2013-2014, 2025 роках.

5.2. Рекомендація (b) вжити необхідних законодавчих, регуляторних, адміністративних або інших заходів для забезпечення того, щоб участь громадськості, яка відповідає вимогам статті 6 Конвенції, здійснювалася щодо проектів УРП до їх затвердження, на ранній стадії, коли можливості вибору залишаються відкритими та може відбутися ефективна участь громадськості

Рекомендація (b) вимагає змін і доповнень щонайменше до Закону України «Про угоди про розподіл продукції». Тут також варто підкреслити, що саме лише повернення до редакції статті 11 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» до 2019 року може бути недостатнім для виконання рекомендації, адже законодавчі положення, які діяли на момент розробки Юзівської та Олеської УРП, не забезпечили проведення державної екологічної експертизи проекту Юзівської угоди до її укладення та участі громадськості в процесі розробки жодної із цих угод.

5.3. Рекомендація (с) вжити необхідних законодавчих, регуляторних, адміністративних або інших заходів для забезпечення того, щоб неурядові екологічні організації вважалися такими, що мають право брати участь у процедурах перегляду відповідно до статті 9 (2) Конвенції

Верховний Суд дійсно у кількох випадках безпосередньо застосовував Оргуську конвенцію для визнання права громадськості на захист довкілля в суді. Разом з тим, на нашу думку, такої судової практики недостатньо в системі цивільного права, де судові рішення не створюють формально-обов'язкового прецеденту. Для виконання рекомендації (с), необхідно законодавчо закріпити право неурядових екологічних організацій звертатися до суду у відповідних категоріях справ, а саме:

- доповнити Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» відповідними положеннями про те, що неурядові екологічні організації вважалися такими, що мають право брати участь у процедурах судового перегляду будь-яких рішень, що приймалися за участі громадськості.

5.4. Рекомендація (е) вжити необхідних законодавчих, регуляторних, адміністративних або інших заходів для забезпечення того, щоб були

впроваджені належні та ефективні засоби правового захисту для забезпечення оперативного виконання судових рішень органам державної влади щодо розкриття екологічної інформації

У світлі цієї рекомендації важливо розрізняти два аспекти. Перший – це загальне правило КАС України, про те, що до виконання звертаються судові рішення, які набрали законної сили, тобто в разі оскарження протилежною стороною рішення суду першої інстанції для звернення його до виконання доведеться чекати вирішення справи апеляційним судом, а на це може піти і пів року, і рік, і навіть більше.

Другий аспект – це механізм і відповідні строки для примусового виконання судового рішення. В контексті подій, які розглядалися Комітетом, мова йшла саме про другий аспект. Комітет визнав такою, що не відповідає вимогам Організації Конвенції ситуацію, за якої екологічна інформація була надана запитувачу по спливу 16 місяців після винесення рішення Верховним Судом України, і лише після накладення на голову Держгеонадра двох штрафів за невиконання рішення суду та перспективу відкриття кримінальної справи.

З огляду на це, на нашу думку, для виконання цієї рекомендації необхідно вжити такі заходи:

- доповнити частину першу статті 371 КАС України, яка передбачає негайне виконання судових рішень, такою категорією справ, як оскарження дій суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію. Це дозволить звертати до виконання рішення судів першої інстанції в такій категорії справ, не чекаючи на вирішення справи в апеляційному суді, в разі оскарження;

- вжити інших заходів, для забезпечення того, щоб були впроваджені належні та ефективні засоби правового захисту для забезпечення оперативного виконання органами державної влади судових рішень щодо розкриття екологічної інформації в рамках механізмів примусового виконання судових рішень.

6. Замість висновків

Попри давність цих питань, вони стають зараз надзвичайно актуальними. Нещодавно уряд вже оголосив конкурс на укладення УРП на літєве родовище у межах ділянки «Добра» в Кіровоградській області. В рамках “мінеральної угоди” з США надавати надра у користування планують саме на умовах УРП.

Відтак для уникнення складнощів і непорозумінь із європейськими партнерами, в тому числі в рамках переговорного процесу про вступ України до ЄС, Україна повинна якнайшвидше повернутися у стан дотримання Оргуської конвенції та в повній мірі виконувати її положення щодо доступу до екологічної інформації та участі громадськості у процесі розробки і укладення нових УРП, а також доступу до правосуддя в ході їхнього виконання.

Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (<http://eap-csf.org.ua/>) – це мережа з понад 150 громадських організацій України, що відстоює українські інтереси в рамках Східного партнерства. Платформа є частиною Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (ФГС СхП).

Форум громадянського суспільства Східного партнерства (<https://eap-csf.eu/>) - унікальна багаторівнева регіональна платформа громадянського суспільства, спрямована на просування європейської інтеграції, сприяння реформам та демократичним перетворенням у шести країнах Східного партнерства - Вірменії, Азербайджані, Білорусі, Грузії, Молдові та Україні. Будучи громадським елементом СхП, ФГС СхП намагається посилити громадянське суспільство у регіоні, підвищити рівень плюралізму у публічному дискурсі та політиці шляхом сприяння демократії участі та фундаментальних свобод. ФГС СхП - це позапартійна доброчесна неурядова організація.

Українська національна платформа
Форуму громадянського суспільства Східного партнерства
eap-csf.org.ua
unp.eap@gmail.com
www.facebook.com/unp.eap.csf
epl.org.ua