


<https://doi.org/10.15407/econlaw.2020.02.055>

УДК 346.7+349.6+342.9

С.С. ЯЦЕНКО, провідний юрист відділу економіко-правових проблем містознавства

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень

імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0002-2072-2401

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЄЮ МІСЬКОЇ СИСТЕМИ (НА ПРИКЛАДІ МІСТА КИЄВА)

Ключові слова: екологія, управління, Київ, право, правове забезпечення.

Досліджено систему організаційно-правового забезпечення управління екологією міських систем (на прикладі Києва). За результатами аналізу статистичних показників з екологічного стану міста виокремлено найбільші «проблемні» сфери (скидання брудних вод, зберігання та переробка відходів), для вирішення ситуації в яких доцільно покращити управління екологією міської системи. Запропоновано врегулювати міжвідомчу співпрацю між Постійною комісією з екологічної політики міської ради та Управлінням екології та природокористування, налагодити їхню співпрацю із державною екологічною інспекцією Столичного округу; віднести до сфери відання згаданих органів підприємства ПАТ «Київводоканал» та завод «Енергія».

Вступ. Рівень екологічної безпеки та якість навколишнього природного середовища є життєво важливими не лише для забезпечення добробуту громадян, але і для держави загалом. Водночас забруднення вод та атмосферного повітря, аварії можуть становити загрозу для іноземних держав, тож рівень екологічної безпеки та якість довкілля впливає і на стан міжнародних відносин. Це твердження можна вважати аксіомою, зокрема, з огляду на ст. 16 Конституції України, у якій закріплено обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку і підтримувати екологічну рівновагу на території України, подолати наслідки Чорнобильської катастрофи як катастрофи планетарного масштабу, зберегти генофонд Українського народу.

Українське законодавство є розгалуженим, містить багато нормативно-правових актів природоохоронного спрямування, наприклад: Закони України від 25.06.1991 № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища», від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», від 15.01.1999 № 401-XIV «Про столицю України — місто-герой Київ», від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації». Безумовно, Земельний кодекс України, Водний кодекс України як джерела права також релевантні.

Цитування: Яценко С.С. Організаційно-правове забезпечення управління екологією міської системи (на прикладі міста Києва). *Економіка та право*. 2020, № 2. С. 55—65. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2020.02.055>

Основним же законодавчим актом екологічного права можна вважати Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища». Хоча преамбула цього Закону проголошує охорону навколишнього природного середовища невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку України, можна припустити, що це твердження однаково істинне і для окремо взятого регіону. Зокрема, охорону довкілля в місті Києві цілком можна пов'язувати зі сталістю його економічного та соціального розвитку.

Проте не до кінця зрозумілим є організаційно-правовий механізм, який забезпечує співпрацю органів державної влади та місцевого самоврядування, та яким чином цей механізм здатний реально впливати на якісний стан екології міських систем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Це дослідження є вступним в рамках науково-дослідної теми і ґрунтується на аналізі нормативно-правових актів та статистичної інформації, з урахуванням публікацій Б. Гамалюк [1], В. Костицького [2], В. Мариненка [3] та ін. Б. Гамалюк у монографії «Оптимізація державно-управлінської діяльності із забезпечення екологічних прав особи в Україні» обґрунтовує шляхи реформи системи державного управління, зокрема, через підвищення ефективності діяльності державного апарату, зменшення його чисельності тощо. В. Костицький характеризує Україну як екологічну державу, обов'язок якої — забезпечувати право на сприятливе довкілля. В. Мариненко досліджує специфіку реалізації екологічної політики саме на місцевому рівні в аспекті сталого розвитку, необхідності взаємодії між органами влади та громадськими організаціями.

Метою статті є розробка пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення управління екологією міської системи (на прикладі міста Києва).

Результати дослідження. Особливість правового статусу м. Києва полягає у тому, що Київ виконує столичні функції в Україні. Ці «особливості» міста прослідковуються навіть в екологічному законодавстві, а не тільки в адміністративному праві та праві місцевого самоврядування. Так, у ст. 22 Закону України від 15.01.1999 № 401-ХІV «Про столицю України — місто-герой Київ» (далі Закон про сто-

лицю) зазначено, що «у зв'язку зі здійсненням Києвом функцій столиці України Київська міська рада та Київська міська державна адміністрація, кожна в межах своєї компетенції, встановленої законами України, мають право: ... встановлювати, за поданням відповідних центральних органів виконавчої влади, більш високі нормативи екологічної безпеки та плати за забруднення навколишнього природного середовища в місті, враховуючи підвищені вимоги до охорони довкілля столиці».

Чому до охорони довкілля столиці можуть висуватися вищі вимоги, порівняно із іншими містами-мільйонниками, є незрозумілим. До того ж, норматив визначає граничний допустимий обсяг забруднення, і збільшення його може свідчити про погіршення стану навколишнього природного середовища. Тож цілком можливо, що це положення Закону про столицю варто редакційно доопрацювати, зазначивши не про «високі нормативи екологічної безпеки», а про такі нормативи, які забезпечать чистіше (незабруднене та незаśmieчене) довкілля.

Сучасне місто Київ є величезною людиноцентристською відкритою системою; механізмом, який не замикається сам на собі, а взаємопов'язаний із іншими населеними пунктами та керується у своїй діяльності рішеннями органів державної влади. Тому розглядаючи механізм управління екологією міської системи м. Києва, неможливо оминати увагою рішення з екологічної політики, які можуть бути ухвалені як Президентом України, так і Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України. Далі буде розглянуто механізм, який є скоординованою взаємодією цих органів державної влади і місцевого самоврядування.

Перед тим як проаналізувати сам механізм, пропонується коротко оглянути інформацію про екологічне становище столиці України, до якої висувуються «підвищені вимоги до охорони довкілля». Необхідність оглянути спочатку екологічну інформацію продиктована саме еколого-правовим спрямуванням даного дослідження, а також тому, що вдосконалення взаємодії органів влади у сфері екології має лише одну ціль — поліпшити екологічний стан Києва, інформація про який наводиться станом на 2018 р. [4], оскільки офіційної інформації за 2019 р. (на червень 2020 р.) немає. Але варто припустити, що екологічний стан

Києва погіршився, хоча б тимчасово: навесні 2020 р. Київ, за оцінками швейцарської компанії *IqAIR.com*, став рекордсменом за рівнем забруднення атмосферного повітря [5]. Це відчули на собі абсолютно усі мешканці столиці.

Далі статистична інформація наводиться з посиланням на таблиці у Статистичному збірнику «Довкілля України» за 2018 р. [4].

2018 р. на території міста в атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення здійснено викидів забруднювальних речовин загальним обсягом 29 200 т. Це не так погано, як у м. Кам'янське Дніпропетровської області (103 300 т) чи у Кривому Розі (267 400 т), але не так добре як, скажімо, у Львові, де загальна кількість викидів в атмосферне повітря становила 2 т [4, с. 45], чи в Одесі (18 300 т). На рівень забруднення атмосферного повітря впливає також і рівень автомобілізації Києва: останнє дослідження кількості автомобілів на душу населення, проведене компанією *A+S* у 2015 р., засвідчило, що на той час кількість автомобілів у Києві становила 213 од. на 1000 осіб населення, а аналогічний показник для Нью-Йорка становив 209 автомобілів на 1000 осіб [6].

У 2018 р. у Києві було здійснено забір води обсягом 544 млн м³, із яких 29 млн м³ — із підземних джерел, а було використано 484 млн м³ води, з якої свіжої питної води у розрахунку на одну особу — 164,5 м³. 551 млн м³ використаної води було скинуто у поверхневі водні об'єкти міста Києва у 2018 р., з них 18 млн м³ — без очистки, а 265 млн м³ — недостатньо очищені.

І це найгірший після Дніпропетровської області показник по Україні. До того ж загальна частка забруднених зворотних вод міста Києва у скиданнях зворотних вод у поверхневі об'єкти за регіонами України найвища: більше 50 %. Загальна потужність очисних споруд у Києві становить 657 млн м³.

2018 р. у Києві було утворено 973 700 т відходів, з яких 6400 т відходів І (надзвичайно небезпечні), ІІ (високо небезпечні), ІІІ (помірно небезпечні) класів небезпеки. Після Дніпропетровської (7630,8 т на 1 км²) та Кіровоградської областей (1541,5 на 1 км²) місто Київ є абсолютним рекордсменом в Україні по утворенню відходів на 1 км² — 1164,8 т відходів, що відповідає 331 кг сміття на одну особу. За показником частки утилізованих відходів столиця займає передостаннє місце. 212 100 кг

відходів у Києві було спалено, щоправда, з них 207 300 кг сміття спалюється для одержання енергії. Вивозиться у спеціально відведені місця 474 200 кг сміття. За цим показником місто Київ може порівнятися із деякими областями (зокрема Сумською та Одеською). Загалом, до 2018 р. було накопичено 12 388 400 т сміття, що відповідає 1 4818,7 т на 1 км² (табл. 6.36), що відповідає 4210 кг на одну особу.

Лісові насадження відтворюються у місті Києві на 240 га, із яких на 231 га — шляхом садіння та висівання. Проте у Києві загинули лісові насадження на 104 га. Площа лісорозведення у місті Києві становить 27 га.

На території міста Києва площа рубок лісу у 2018 р. становила 8882 га, вирубувалася переважно сосна (6623 га). Загалом у Києві було заготовлено 268 200 м³ деревини.

На сьогодні площа міста становить 82 635 га і планується її збільшення на 2716 га [7]. На території міста Києва є один національний природний парк — Голосіївський, площею 1 988,1 га. Гіршою ситуація є лише в Дніпропетровській області [4]. Звісно, зелені насадження є і на території приватних дач, на вулицях, у скверах тощо — відповідно до Генерального плану Києва, зелені насадження займають 54,4 % загальної території міста. На сьогодні у Києві визначено 172 території та об'єкти природно-заповідного фонду загальною площею 12 452,34 га. [8 с. 55].

Як зазначається у проєкті Генерального плану Києва, зараз забезпеченість зеленими насадженнями загального користування складає 18,5 м² / особу за норми 20 м² / особу; за період реалізації Генплану-2020 площа територій, що передбачалися для розвитку зелених зон за рахунок територій сільськогосподарських підприємств, скоротилася. Значна кількість земель міста в зелених зонах була надана під індивідуальне житлове будівництво, що обмежило можливості створення компактної планувальної структури міста.

Такий поточний стан навколишнього природного середовища зумовлює і рівень витрат бюджету на вирішення екологічних проблем столиці. Капітальні інвестиції в охорону навколишнього природного середовища в місті склали у 2018 р. 1 414 100 000 грн. Поточні витрати на охорону навколишнього природного середовища у Києві у 2018 р. склали 3 230 300 000 грн. Відповідні інвестиції були розподілені за об-

сягом таким чином (від найбільшого фінансування — до найменшого): охорона атмосферного повітря; радіаційна безпека; очищення зворотних вод; поводження з відходами; «інші заходи»; збереження біорізноманіття. Поточні витрати були розподілені по-іншому: очищення стічних вод; поводження з відходами; «інші заходи»; збереження біорізноманіття; охорона атмосферного повітря; радіаційна безпека.

Отже, попри те, що місто Київ є досить «озеленим» (за кількістю дерев), норматив не виконується, в атмосферному повітрі є велика кількість забруднювальних речовин, а у водні об'єкти місто скидає неочищеними великі об'єми стічних вод. Місто витрачає значні фінансові ресурси на охорону довкілля.

Наведені вище статистичні показники свідчать про те, що екологічна політика не пріоритетна для міської влади, і потреба в упровадженні змін зумовлюється як рівнем скидів неочищених вод, так і проблематикою із зберіганням та переробкою відходів, ефективним витрачанням бюджетних коштів, ефективністю екологічних місцевих програм. Статистичні показники доцільно не лише аналізувати, але і порівнювати (що було зроблено в контексті інших населених пунктів). Тож наведені показники допомагають визначити ті аспекти в діяльності органів місцевого самоврядування, де є нагальна потреба у впровадженні змін. Оглянувши коротко стан довкілля, рівні видатків місцевого бюджету на навколишнє природне середовище, доцільно повернутися до аналізу механізму, який дає змогу управляти екологією міських систем, та з'ясувати, як можна поліпшити ефективність та якість управління екологією міської системи.

Варто розпочати аналіз із правового статусу органів місцевого самоврядування, а не з центральних органів виконавчої влади та Верховної Ради України, оскільки екологічний стан міста Києва, навіть попри його «столичні» функції, є предметом життєвих інтересів виключно територіальної громади Києва, а не органів державної влади, які може і розміщуються на його території, але опікуються питаннями передовсім загальнонаціонального значення. До того ж відповідальність за стан довкілля на території певної територіальної громади покладається законом саме на відповідну місцеву раду, чия компетенція визна-

чена, зокрема, ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Органом місцевого самоврядування у Києві є Київська міська рада. У розділах III та IV Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначаються повноваження рад у галузі охорони навколишнього природного середовища та повноваження органів управління в галузі охорони довкілля. Згідно зі ст. 15 цього Закону місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян; дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом; затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування і забудови населених пунктів, їхні генеральні плани та схеми промислових вузлів; видають (переоформлюють, видають дублікати, анулюють) дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законом; затверджують місцеві екологічні програми; організують вивчення навколишнього природного середовища; створюють і визначають статус резервних, у тому числі й валютних, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони довкілля; забезпечують інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем; організують роботу з ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи та організації, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, і громадян; ухвалюють рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища та інші повноваження відповідно до чинного законодавства України.

Деякі положення Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» також стосуються екологічних правовідносин, але ці норми розпорочені, зокрема, серед тих, які визначають обсяг компетенції у

галузі бюджету, фінансів і цін (ст. 28); в галузі будівництва (ст. 31); регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 33).

Варто згадати, що п. 5 ч. «а» ст. 28 цього Закону визначає таке власне (самоврядне) повноваження, як «залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів... на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища».

Відповідно до п. 3 ч. «б» ст. 31 цього Закону до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі будівництва належить «зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу».

Для виконання визначених цим Законом завдань у Київській міській раді VIII скликання функціонує постійна комісія Київської міської ради з питань екологічної політики. Утворення, повноваження постійних комісій визначені ст. 11 Регламенту Київської міської ради [9] та положенням про постійні комісії Київської міської ради [10].

Відповідно до ч. 8 ст. 5 положення про постійні комісії Київської міської ради функцією постійної комісії з питань екологічної політики є вивчення, попередній розгляд, участь у підготовці проектів рішень Київської міської ради, надання висновків та рекомендацій, контролювання виконання рішень ради та Київської міської державної адміністрації з питань екологічної політики, а саме: реалізації екологічних прав громадян; місцевих екологічних програм; вивчення стану навколишнього природного середовища; організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; додержання природоохоронного законодавства, використання і охорони земель, природних ресурсів, відтворення лісів; погодження дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; організації проведення екологічних експертиз; організації озеленення, охорони зелених насаджень; Ки-

ївського міського фонду охорони навколишнього природного середовища (зокрема питання визначення заходів з охорони довкілля); утримання та поводження з тваринами; діяльності Київського зоологічного парку.

Окрім зазначеного, постійна комісія Київської міської ради з питань екологічної політики здійснює попередній розгляд проектів усіх рішень Київської міської ради, реалізація яких впливає на розвиток зеленої зони міста Києва та концепцію формування зелених насаджень в центральній частині міста. Особлива увага приділяється озелененню саме центральної частини Києва, що, можливо, дискримінує інші райони міста.

У виконавчому органі Київської міської ради, Київській міській державній адміністрації, є відповідний структурний підрозділ, відповідальний за впровадження екологічної політики, — Управління екології та природних ресурсів, яке діє на підставі положення про управління екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), що затверджене розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 11.12.2017 № 1599 [11]. Варто звернути увагу на те, що відносин підпорядкування між згаданою постійною комісією та цим управлінням немає, а начальник управління є підзвітним лише голові Київської міської ради.

Цьому управлінню підпорядковано 16 комунальних підприємств: «київзеленбуди» окремих районів, «Київський центр розвитку міського середовища», «Київський міський будинок природи», «Плесо», «Лісопаркове господарство «Конче-Заспа», декілька районних лісопаркових господарств [12].

Сміттєспалювальний завод «Енергія», попри те, що безпосередньо впливає на стан довкілля, перебуває у віданні не управління екології та природних ресурсів, а у віданні департаменту житлово-комунальної інфраструктури, так само як і водоканал, який скидає забруднені стоки у водойми Києва.

З огляду на теорію систем, органи публічної адміністрації та суб'єкти господарювання, споживачі становлять разом систему суб'єктів, які взаємодіють між собою. Зміна стану, правового статусу одного елемента цієї системи впливає загалом на стан системи. Тому для того, щоб покращити екологічні показники

системи, необхідно вносити зміни до цієї системи та ставити саме еколого-правові акценти.

З огляду на вказане, можливо, організаційно-правове забезпечення управління екологією міської системи Києва можна було б поліпшити, додатково прописавши в установчих документах таких підприємств-забруднювачів зобов'язання щодо виконання місцевих екологічних програм тощо; запровадити участь постійної комісії з питань екологічної політики та Управління екології та природних ресурсів в управлінні діяльністю комунального заводу «Енергія» та водоканалу, який здебільшого вже належить приватним власникам, ніж територіальній громаді м. Києва.

Цілком ймовірно, що таке підпорядкування деяких комунальних підприємств не дуже добре сприяє реалізації екологічних завдань, які визначаються, зокрема, комплексною міською цільовою програмою екологічного благополуччя м. Києва, яка діє до 2021 р. на території територіальної громади міста Києва й реалізовується [13] та складається із двох програм — № 1 та № 2 відповідно. Згідно з даним документом, на виконання цієї програми планується витратити із міського бюджету Києва упродовж 2020 р. 1 712 374 940 грн.

Програма № 1 пов'язана виключно з охороною довкілля та передбачає такі напрями діяльності: охорона і раціональне використання водних ресурсів, земель, природних рослинних ресурсів, збереження природно-заповідного фонду, раціональне використання рослинних та інших відходів, наука, інформація і освіта, підготовка кадрів, екологічна експертиза, організація праці, забезпечення участі у діяльності міжнародних організацій природоохоронного спрямування, упровадження економічного механізму забезпечення охорони довкілля.

Програма № 2 спрямована на організацію благоустрою зеленої зони та земель водного фонду та передбачає такі напрями діяльності: благоустрій земель водного фонду, об'єктів зеленого господарства, просвітницька діяльність, формування екологічної політики.

Треба зазначити, що стан довкілля столиці можна буде покращити, якщо в системі органів Київської міської ради більшого значення набудатиме діяльність постійної комісії: надати їй більше повноважень, а на природоохоронні заходи виділити додаткове бюджетне фі-

нансування; організаційно поєднати комісію та управління.

Звісно, що діяльність органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств спрямовується органами державної влади, зокрема Верховною Радою України, Кабінетом міністрів України та центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, Президентом України.

У Верховній Раді України IX скликання утворено комітет з екологічної політики та природокористування. Відповідно до п. 5 Додатка до Постанови Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX, до предмета відання даного комітету належать: охорона, збереження, використання та відновлення (відтворення) природних ресурсів, у тому числі надр, лісів, водних ресурсів, атмосферного повітря, тваринного та рослинного світу, природних ландшафтів, збереження та збалансоване використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу та освоєння космічного простору, екологічна безпека, попередження та ліквідація наслідків природного лиха, техногенних аварій і катастроф, діяльність державних аварійно-рятувальних служб, радіаційна та пожежна безпека, цивільний захист населення, правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації, державна політика у сфері поводження з відходами (крім побутових), державний моніторинг навколишнього природного середовища, адміністративно-господарські санкції за забруднення навколишнього природного середовища, створення, охорона та розвиток об'єктів природно-заповідного фонду України, ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи, зокрема надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України з цих питань, правовий режим зон радіоактивного забруднення, особливо внаслідок Чорнобильської катастрофи, запобігання негативним антропогенним змінам клімату, екологічний аудит.

Окрім цього комітету, через те, що державну політику на місцях впроваджують і органи місцевого самоврядування, важливу роль відіграє і комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, до предмета відання якого належать: законодавче забезпечення організації та порядку проведення ви-

борів і референдумів, правовий статус Центральної виборчої комісії, членів Центральної виборчої комісії, законодавче забезпечення діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, адміністративно-територіальний устрій України, спеціальний статус міст Києва та Севастополя, організація та діяльність місцевих органів виконавчої влади, засади місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення, засади організації надання адміністративних послуг, державна служба та служба в органах місцевого самоврядування, призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування, державні символи України, державні нагороди України, політика регіонального розвитку, містобудування, земельні відносини (у межах територій забудови), благоустрій, будівництво та архітектура, енергоефективність у будівельній галузі, житлове господарство, житлова політика.

Центральним органом виконавчої гілки державної влади є Міністерство енергетики та захисту довкілля України (на сайті Кабінету Міністрів України вже наведена інформація про два окремі міністерства — Міністерство енергетики та Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів), положення про яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 32 (у ред. від 18.09.2019). Даному Міністерству підпорядковуються вісім органів виконавчої влади: Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна екологічна інспекція України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України.

На території міста Києва реалізує свою компетенцію державна екологічна інспекція Столичного округу [14], завданням якої є здійснювати нагляд та контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, притягати до юридичної відповідальності порушників.

Міністерству енергетики та захисту довкілля України підпорядковано 501 суб'єкт господарювання (включно із науково-дослідними установами, вищими навчальними закладами, за-

повідниками, національними природними парками, підприємствами та їх об'єднаннями) [15].

З огляду на хронічне реформування при Кабінеті Міністрів України утворено постійно діючий консультативно-дорадчий орган — Офіс реформ. У пункті 6 його положення визначено, що Офіс взаємодіє з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Тобто на Київську міську раду, Київського міського голову, Київську міську державну адміністрацію покладено додаткове зобов'язання щодо комунікації із іншими органами влади, зокрема консультативно-дорадчими органами при органах влади.

Повноваження Президента України визначаються Конституцією України. При Президенті України працює Офіс Президента України (раніше Адміністрація Президента України, Секретаріат Президента України). На жаль, в Офісі Президента України не утворено окремого директорату чи департаменту, який опікувався б екологічною політикою. Такого висновку можна дійти, оскільки установчий документ Офісу — Указ Президента України № 417/2019 не передбачає такого структурного підрозділу. Це означає, що даний предмет відання не закріплений за певним підрозділом, але може бути доручений окремим посадовим особам. Такий стан справ навряд чи дозволяє ефективно комунікувати Президенту України із урядом та парламентом з приводу екологічних питань.

Так як реформування здійснюється в Україні майже в усіх сферах життєдіяльності та на всіх комунікаційних площадках, то і на базі Офісу Президента України є певна структура. Відповідними Указами Президента України було утворено: спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації — Національна рада реформ; а також допоміжний орган при Президентові України, основними завданнями якого є підготовка пропозицій щодо стратегічного планування реформ, їх узгодженого впровадження та моніторинг реалізації реформ, — Виконавчий комітет реформ [16, 17].

У цих органів приблизно таке саме завдання, як і у Офісу реформ при Кабінеті Міністрів України. Але екологічна політика органі-

зацийно не виокремлена в напрямках діяльності цих органів.

Отже, реалізуючи власні програми, органи місцевого самоврядування «обтяжені» співпрацею з усіма органами державної влади та їх консультативно-дорадчими органами. Співпраця відбувається таким чином, що законодавець може впровадити певну стратегію, «під яку» потім доведеться «підганяти» місцеві програми, які вже можуть упроваджуватись та на виконання яких можуть бути виділені бюджетні кошти.

Наприклад, 2019 р. було ухвалено Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року». Це досить важливий нормативно-правовий акт, який затверджує на законодавчому рівні пріоритет екологічної складової. Критично важливим є те, що ця стратегія набула чинності на підставі Закону, на виконання якого спрямовуватиметься діяльність Кабінету Міністрів України.

Цим законом передбачено, зокрема, що до 31.09.2019 Кабінет Міністрів України повинен був затвердити Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища. Станом на червень 2020 р. такий план дій не затверджено. Але після його впровадження органи місцевого самоврядування зобов'язані будуть його враховувати.

Це доволі прикра вітчизняна практика — коли орган законодавчої влади ставить Уряду додаткові абстрактні завдання на певний строк. Такі строки «передчасно» закінчуються, а виконання цих завдань передоручається певним департаментам, консультативно-дорадчим органам, науково-дослідним установам, які відносяться до компетенції Міністерства енергетики та захисту довкілля України тощо. Але це вже можна вважати особливістю національної політики.

Цілком можливо, що для поліпшення рівня екологічного урядування, тобто управління екологією міських систем, доцільно покращити якість та періодичність збору екологічної інформації, зробити її доступнішою (прикладом своєчасності та доступності такої інформації можна вважати ресурс *IqAIR.com*, який у режимі реального часу показує якість повітря по всій планеті). Таку інформацію, разом із іншою екологічною інформацією, варто консолідувати в єдиному реєстрі, і це дійсно

передбачено законодавством. Відповідно до п. «є» ч. 1 ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічні права громадян забезпечуються, зокрема, «створенням та функціонуванням мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації» «Відкрите довкілля». Наразі в Україні ця система створюється, але після того, як вона почне функціонувати та буде надавати органам публічної адміністрації екологічну інформацію, рівень управління екологією міських систем (і не лише Києва) значно покращиться. Такий висновок можна зробити тому, що рівень обізнаності, наявність та доступність даних справляє значний вплив на якість ухвалених рішень.

Висновки. Механізм управління екологією міської системи (на прикладі м. Києва) складається як з органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, так і з державних органів, підприємств, які впливають на стан довкілля.

На прикладі Києва наведено складну організаційну структуру, завданням якої є вироблення та впровадження державної політики у сферу екології. У місті Києві організаційно-правове забезпечення управління екологією міської системи здійснюється шляхом розробки та впровадження екологічної політики Київською міською радою та її постійною комісією, Київською міською державною адміністрацією та її управлінням, державною екологічною інспекцією, підприємствами комунального господарства (комунальними та приватними). Основним нормативно-правовим та одночасно програмним документом, який визначає екологічну політику у місті, є комплексна місцева екологічна програма.

Постійна комісія Київської міської ради з питань екологічної політики є ключовим органом Київської міської ради, що має компетенцію вирішувати всі питання екологічної політики та рекомендувати Київській міській раді ухвалювати певне рішення. Цьому «структурному» органу місцевого самоврядування «відповідає» структурний орган місцевого органу виконавчої влади, яким для Києва є виконавчий орган Київської міської ради — Київської міської державної адміністрації — Управління екології та природних

ресурсів Київської міської державної адміністрації. На цьому рівні діють комунальні підприємства, які здійснюють господарську діяльність протилежного екологічного спрямування. Також на ефективність та напрями діяльності цих органів впливають профільні комітети Верховної Ради України, Кабінет Міністрів України та його Офіс реформ, Президент України та консультативні, допоміжні органи при ньому.

В умовах значного відставання Києва серед інших регіонів України в контексті обсягів очищених стічних вод, значного забруднення атмосферного повітря доцільно переглянути питання підпорядкування відповідних підприємств, зокрема, доцільно поглибити зв'язок між сміттєспалювальним заводом «Енергія»

та природоохоронними структурами міста, розглянути можливість того, аби ПрАТ «Київводоканал» зменшив кількість неочищених вод, які скидаються у водойми Києва. Для цього пропонується органам місцевої адміністрації розробити відповідні нормативно-правові акти, а самим підприємствам — затвердити локальні нормативно-правові акти.

Для досягнення цілей екологічної політики доцільно надати більше повноважень постійній комісії з питань екологічної політики, розширити сферу її відповідальності з огляду на комплексний характер екологічних проблем міста; організаційно пов'язати її із управлінням екології та природних ресурсів; виділити додаткові фінансові ресурси для виконання природоохоронних заходів.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Гамалюк Б.М. Оптимізація державно-управлінської діяльності із забезпечення екологічних прав людини в Україні. Львів: ЛьвДУВС, 2015. 184 с.
2. Костицький В.В. Забезпечення права на сприятливе довкілля як основна функція екологічної держави. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Соціолого-правові, політичні, економічні та екологічні складові забезпечення сприятливого життєвого простору людини: теоретико-методологічні та прикладні проблеми розвитку екологічного права і правової охорони довкілля»*. Київ, 2016. С. 79—80.
3. Мариненко В. Екологічна політика органів місцевої влади великих міст України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. Київ, 2009. 20 с.
4. Статистичний збірник «Довкілля України» за 2018 рік. *Офіційний веб-сайт Державної служби статистики*. 2018. URL: http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/11/Zb_dovk_2018.pdf (дата звернення: 06.02.2020).
5. Повітря Києва стало найбруднішим у світі. *Корреспондент.net*. 12.04.2020. URL: <https://ua.korrespondent.net/city/kyiv/4216445-povitria-kyieva-stalo-naibrudnishum-u-sviti> (дата звернення: 08.06.2020).
6. Беспалов Д. Дослідження показало реальну кількість автомобілів у Києві. *Новое время*. 11.10.2015. URL: <https://nv.ua/ukr/techno/auto/doslidzhennja-pokazalo-realnu-kilkist-avtomobiliv-v-kijevi-73121.html> (дата звернення: 08.06.2020).
7. Київрада погодила проект землеустрою щодо зміни меж міста Києва. *Офіційний сайт Київської міської ради*. 12.12.2019. URL: https://kyivcity.gov.ua/news/kivrada_pogodila_proekt_zemleustroyu_schodo_zmini_mezh_mista_kiyeva/ (дата звернення: 04.06.2020).
8. Генеральний план розвитку м. Києва та його приміської зони до 2025 року (проект). *Київмістобудування*. URL: <https://kga.gov.ua/generalnij-plan/genplan2025> (дата звернення: 04.06.2020).
9. Про Регламент Київської міської ради: Рішення від 07.07.2016 № 579/579. *Офіційний сайт Київської міської ради*. URL: https://kyivcity.gov.ua/kyiv_ta_miska_vlada/kmr/pro_kyivsku_misku_radu/normativne_zabezpechennya/reglament_kivsko_misko_radi/ (дата звернення: 04.06.2020).
10. Про затвердження Положення про постійні комісії Київської міської ради: Рішення від 19.06.2014 № 9/9. *Офіційний сайт Київської міської ради*. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/polozhennya-pro-postiyni-komisiyi-kyuivskoyi-miskoyi-rady> (дата звернення: 04.06.2020).
11. Положення про управління екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). *Офіційний сайт управління екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)*. URL: <https://ecodep.kyivcity.gov.ua/files/2018/2/27/Polozhennya-pro-upravlinnya-RKMDA-1599-11.12.2017.PDF> (дата звернення: 04.06.2020).
12. Перелік комунальних підприємств, підпорядкованих Управлінню екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради. *Офіційний сайт Управління екології та природокористування КМДА*. 17.07.2019. URL: https://ecodep.kyivcity.gov.ua/files/2019/7/17/kp_pidporoyd_eco.pdf (дата звернення: 04.06.2020).

13. Про затвердження Комплексної міської цільової програми екологічного благополуччя міста Києва на 2019—2021 роки: Рішення від 18.12.2018 № 469/6520. *Офіційний веб-сайт Київської міської ради*. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/rishennya-kyivskoyi-miskoyi-rady-97> (дата звернення: 04.06.2020).
14. Міжрегіональні територіальні органи. *Офіційний веб-портал Державної екологічної інспекції України*. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/111> (дата звернення: 04.06.2020).
15. Перелік державних підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства енергетики та захисту довкілля України. *Офіційний веб-портал Міністерства енергетики та захисту довкілля України*. URL: <https://menr.gov.ua/files/> (дата звернення: 04.06.2020).
16. Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ: Указ Президента України від 13.08.2014 № 644/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644/2014> (дата звернення: 04.06.2020).
17. Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні: Указ Президента України від 23.07.2014 № 614/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614/2014/ed20200513> (дата звернення: 04.06.2020).

Надійшла 09.07.2020

REFERENCES

1. Hamaliuk B.M. *Optimizatsiia derzhavno-upravlinskoï diialnosti iz zabezpechennia ekolohichnykh prav liudyny v Ukraini*. Lviv: LvDUVS, 2015. 184 p. [in Ukrainian].
2. Kostytskiy V.V. Zabezpechennia prava na spriyatlyve dokillia yak osnovna funktsiia ekolohichnoi derzhavy. *Materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii "Sotsiolohe-pravovi, politychni, ekonomichni ta ekolohichni skladovi zabezpechennia spriyatlyvoho zhyttievoho prostoru liudyny: teoretyko metodolohichni ta prykladni problemy rozvytku ekolohichnoho prava i pravovoi okhorony dokillia"*. Kyiv, 2016. P. 79-80 [in Ukrainian].
3. Marynenko V. *Ekolohichna polityka orhaniv mistsevoi vlady velykykh mist Ukrainy: avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upravl.* Kyiv, 2009. 20 p. [in Ukrainian].
4. Statystychnyi zbirnyk "Dovkillia Ukrainy" za 2018 rik. *Ofitsiyni veb-sait Derzhavnoi sluzhby statystyky*. 2018. URL: http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/11/Zb_dovk_2018.pdf [in Ukrainian].
5. Povitria Kyieva stalo naibrudnishym u sviti. *Korrespondent.net*. 12.04.2020. URL: <https://ua.korrespondent.net/city/kyev/4216445-povitria-kyieva-stalo-naibrudnishym-u-sviti> [in Ukrainian].
6. Bepalov D. *Doslidzhennia pokazalo realnu kilkist avtomobiliv u Kyievi*. *Novoe vremia*. 11.10.2015. URL: <https://nv.ua/ukr/techno/auto/doslidzhennja-pokazalo-realnu-kilkist-avtomobiliv-v-kijevi-73121.html> [in Ukrainian].
7. Kyivrada pohodyla proekt zemleustroi shchodo zminy mezh mista Kyieva. *Ofitsiyni sait Kyivskoi miskoi rady*. 12.12.2019. URL: https://kyivcity.gov.ua/news/kyivrada_pogodila_proekt_zemleustroyu_schodo_zmini_mezh_mista_kyieva/ [in Ukrainian].
8. Heneralnyi plan rozvytku m. Kyieva ta yoho prymiskoi zony do 2025 roku (proekt). *Kyivmistobuduvannia*. URL: <https://kga.gov.ua/generalnij-plan/genplan2025> [in Ukrainian].
9. Pro Rehlament Kyivskoi miskoi rady: Rishennia vid 07.07.2016 No. 579/579. *Ofitsiyni sait Kyivskoi miskoi rady*. URL: https://kyivcity.gov.ua/kyiv_ta_miska_vlada/kmr/pro_kyivsku_misku_radu/normativne_zabezpechennya/reglament_kivsko_misko_radi/ [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro postiini komisii Kyivskoi miskoi rady: Rishennia vid 19.06.2014 No. 9/9. *Ofitsiyni sait Kyivskoi miskoi rady*. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/polozhennya-pro-postiyni-komisiyi-kyivskoyi-miskoyi-rady> [in Ukrainian].
11. Polozhennia pro upravlinnia ekolohii ta pryrodnykh resursiv vykonavchoho orhanu Kyivskoi miskoi rady (Kyivskoi miskoi derzhavnoi administratsii). *Ofitsiyni sait upravlinnia ekolohii ta pryrodnykh resursiv vykonavchoho orhanu Kyivskoi miskoi rady (Kyivskoi miskoi derzhavnoi administratsii)*. URL: <https://ecodep.kyivcity.gov.ua/files/2018/2/27/Polozhennya-pro-upravlinnya-RKMDA-1599-11.12.2017.PDF> [in Ukrainian].
12. Perelik komunalnykh pidpriemstv, pidporiadkovanykh Upravlinniu ekolohii ta pryrodnykh resursiv vykonavchoho orhanu Kyivskoi miskoi rady. *Ofitsiyni sait Upravlinnia ekolohii ta pryrodokorystuvannia KMDA*. 17.07.2019. URL: https://ecodep.kyivcity.gov.ua/files/2019/7/17/kp_pidporyd_eco.pdf [in Ukrainian].
13. Pro zatverdzhennia Kompleksnoi miskoi tsilovoi prohramy ekolohichnoho blahopoluchchia mista Kyieva na 2019-2021 roky: Rishennia vid 18.12.2018 No. 469/6520. *Ofitsiyni veb-sait Kyivskoi miskoi rady*. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/rishennya-kyivskoyi-miskoyi-rady-97> [in Ukrainian].
14. Mizhrehionalni terytorialni orhany. *Ofitsiyni veb-portal Derzhavnoi ekolohichnoi inspektsii Ukrainy*. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/111> [in Ukrainian].
15. Perelik derzhavnyi pidpriemstv, ustanov ta orhanizatsii, shcho nalezhat do sfery upravlinnia Ministerstva enerhetyky ta zakhystu dokillia Ukrainy. *Ofitsiyni veb-portal Ministerstva enerhetyky ta zakhystu dokillia Ukrainy*. URL: <https://menr.gov.ua/files/> [in Ukrainian].
16. Pytannia Natsionalnoi rady reform i Vykonavchoho komitetu reform: Uказ Prezydenta Ukrainy vid 13.08.2014 No. 644/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644/2014> [in Ukrainian].
17. Pro zabezpechennia vprovadzennia yedynoi derzhavnoi polityky reform v Ukraini: Uказ Prezydenta Ukrainy vid 23.07.2014 No. 614/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614/2014/ed20200513> [in Ukrainian].

Received 09.07.2020

S.S. Yatsenko

State Organization "V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine", Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-2072-2401

INSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK FOR MANAGING THE URBAN ECOLOGICAL SYSTEM: A CASE STUDY OF KYIV

The habitats of each major city suffer from damaged ecology and seems every politician tends to guarantee the improvement in this field. In Ukraine we have a lot of governmental and local institutions which take care of this issue. Ukrainian legislation stands that the capital, which is Kyiv City, need more "high" ecological criteria. But in the fact, the statistics shows us that Kyiv is one of the worst cities (in 2018) if we take into account the amount of polluted water put back into the river. So to manage this situation the governmental bodies must have the ability to work properly and the sphere of their competence must be clear. In Kyiv City Council, which is the local self-government body, there is a "permanent commission on the ecological policy" which is consisted of the deputies (or representatives). The aim of this commission is not only look through some ecological-sensitive Kyiv City Council rulings, but to make the ecological policy itself. There is part of the executive body of the Kyiv City Council which is the "governing department" which has very limited competence. The state ecological inspection of Kyiv region is not subordinated to Kyiv City Council at all. The only tool which the local authority can use for producing the ecological policy is "complex local ecological program", and to acquire budget for carrying it out. The problem is that there are related programs approved on the state level after local programs can be started. In fact, in 2019 the ecological strategy became a law, but local Kyiv program was in process. While programs being approved, the former and privatized municipal company pollute the water in Kyiv, and the incinerator are not supervised by the permanent commission on ecology policy, but to another one — housing and communal services and property. The author offers to increase the sphere of competence of the permanent commission on the ecological policy, and to carry out the cooperation with the committee of the Ukrainian parliament, and Government, their "Offices of reforms". The legislation is very complex, regarding the fact that a lot of documentation is drafted on different levels.

Keywords: ecology, governing, Kyiv, law, legal provisions.