Л.І. Максимів, канд. екон. наук, доц.,
О.Л. Лотиш, асп.

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В СИСТЕМУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПЕРЕДУМОВИ ТА ЦІЛІ

Окреслено передумови та цілі запровадження екологічного менеджменту в систему місцевих органів влади. Представлено авторське тлумачення терміну «система муніципального екологічного менеджменту» (СМЕМ). Наведено основні кроки запровадження СМЕМ. Запропоновано модель інтегрованого муніципального екологічного менеджменту.

Preconditions and goals of environmental management introduction for the local authority system are outlined. Author interpretation of term «municipal environmental management system» (MEMS) is presented in the work. The basic steps of introduction MEMS are described. The model of integrated municipal environmental management is presented.

Ключові слова: сталий розвиток міст, система екологічного менеджменту, система муніципального екологічного менеджменту, екологічна політика.

Keywords: sustainable development of cities, environmental management system, municipal environmental management system, environmental policy.

З кожним роком світова громадськість дедалі більше уваги приділяє екологічному менеджменту як ефективному інструменту охорони довкілля. Теоретичні та практичні питання формування і розвитку екологічного менеджменту входять до сфери інтересів науковців, підприємств - суб'єктів господарювання різних форм власності, розмірів та підпорядкування, урядових і неурядових організацій, безпосередньо зацікавлених у результатах його запровадження. Така увага зумовлена тенденціями до посилення законодавчих природоохоронних вимог, посилення ролі державної екологічної політики, підвищення рівня екологічної свідомості громадськості в рамках інтенсифікації процесу переходу до сталого розвитку держав.

У ринковій економіці екологічний менеджмент визнаний як ефективний практичний інструмент регулювання еколого-економічних відносин як на мак-ро-, так і на макрорівні [1]. Оскільки екологічний менеджмент є розгалуженою та багатофункціональною сферою діяльності різних суспільних, державних, корпоративних, міжнародних та інших інституцій, він може функціонувати і як цілісна система, і як окрема цільова функція, і як функція, зорієнтована на окремий об'єкт. Так, система екологічного менеджменту (СЕМ) є ефективним інструментом забезпечення екологічної безпеки на рівні державних органів влади і управління, адже саме вони формують екологічну політику держави та здійснюють управління і контроль в галузі охорони довкілля [11].

Незважаючи на те, що СЕМ зазвичай використовується на рівні окремих, здебільшого промислових підприємств, які чинять істотні негативні впливи на довкілля,

в останні роки зростає зацікавленість з боку органів місцевого самоврядування у запровадженні СЕМ на рівні міст. Прикладом успішного запровадження СЕМ на муніципальному рівні може слугувати *муніципальна рада міста Ohanes в Almeria (Іспанія).* Це - перша європейська інституція, яка запровадила СЕМ згідно стандарту ISO 14001, засвідченого Іспанською асоціацією стандартизації та сертифікації [8].

Перемістившись із приватного сектора на рівень місцевої адміністрації, СЕМ стає важелем економічної політики, який дозволяє одночасно досягати й екологічної результативності. Запровадження СЕМ на рівні міст передбачає також урахування інтересів мешканців міста і зворотного впливу системи на них. Загалом органи влади мають широке коло екологічних зобов'язань щодо управління діями організацій на території муніципалітету. Насамперед йдеться про моніторинг впливів на довкілля, зумовлених політикою і послугами організацій, спрямованими на місцевих мешканців, а також роль місцевих органів влади в управлінні охороною довкілля за допомогою функції контролю.

Загальна мета розвитку населених пунктів полягає в поліпшенні соціально-економічних та екологічних параметрів населених пунктах, умов життя та праці людей. Загалом міста виконують промислові, наукові, транспортні, курортні, торговельні, культурні та адміністративно-господарські функції [4]. Тому діяльність місцевих органів влади має важливе значення з як з точки зору рішень, які вони виносять, так і через проблеми, які створюють чи розв'язують. Адже міста чинять величезний вплив на довкілля не лише на своїй території, але й далеко за її межами. Так, якщо муніципальна рада поруч з економічними домоглася й екологічних переваг, це поширюється на всю територію муніципалітету. Наприклад, органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень створюють і експлуатують комунальну інфраструктуру – системи питної води, каналізації тощо; проводять контроль за будівництвом житла і промислових об'єктів; встановлюють місцеві норми охорони довкілля; формують частку екологічного фонду [7].

Саме через діяльність місцевих органів влади найбільш предметно реалізується принцип сталого розвитку – "думати глобально, діяти локально", а через систему муніципального екологічного менеджменту здійснюється політика охорони довкілля і підтримки екологічного балансу території.

Важливою складовою стратегій сталого розвитку населених пунктів є саме система муніципального екологічного менеджменту, спрямована на забезпечення еко-ефективного управління містом у таких сферах діяльності як раціональне землекористування, охорона міського природного середовища, експлуатація інфраструктури, планування розвитку в контексті збереження і підтримання життєзабезпечувальних систем міста, а також муніципальне фінансування та менеджмент [3,13].

На нашу думку, система муніципального екологічного менеджменту (СМЕМ) - це сукупність взаємопов'язаних елементів в управлінській діяльності місцевих органів

влади, спрямованій на реалізацію концепції сталого розвитку на місцевому рівні. Вона передбачає наявність таких обов'язкових елементів:

- ефективна організаційна структура;
- кваліфікований і відповідальний персонал;
- високий рівень зацікавленості вищого керівництва органів місцевого самоврядування в успішному формуванні та розвитку СЕМ;
- налагоджений процес планування та реалізації екологічної політики міста і подальшої оцінки її результатів;
- стимули і можливості для подальшого вдосконалення СЕМ з урахуванням актуальних екологічних проблем міста.

Порядок формування СМЕМ можна схематично зобразити за допомогою відомої моделі інтегрованого екологічного менеджменту [5], яку ми адаптували до муніципального рівня (рис.1). Така система має три рівні - нормативний, стратегічний і оперативний, кожен з яких включає певні обов'язкові елементи.

У процесі створення СМЕМ доцільно дотримуватися певної послідовності:

1) формування місцевої екологічної політики та екологічних програм;

2) оцінка прийнятих рішень (екологічний аудит) та їхнього екологічного впливу;

3) пошук шляхів врегулювання екологічних проблем, які стосуються місцевості;

4) подальший розвиток і вдосконалення управління з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду.

Так, наприклад, процес запровадження і сертифікації СЕМ муніципальною радою *Ohanes* включав такі кроки [8]:

1. Опис діяльності муніципалітету (найголовніші зовнішні чинники (вода, тверді побутові відходи, енергія) *Ohanes* і його околиць (основні види економічної діяльності, рівень охорони довкілля, інфраструктура тощо).

2. Визначення істотних екологічних аспектів і впливів шляхом розробки: матриці ідентифікації екологічних впливів; матриці оцінки окремих екологічних впливів, яка базується на різних критеріях; матриці оцінки глобальних екологічних впливів. Це дозволило здійснити типологію різних впливів в обов'язковій підсумковій екологічній оцінці. Ці три матриці обчислюють щороку або при зміні істотних екологічних впливів чи аспектів.

3. Формулювання екологічної політики, в якій стандарт ISO 14001 адаптовано до характеристик муніципалітету і яка містить опис стратегічних напрямів діяльності. Для муніципальної ради важливо було переконатись у тому, що громадяни солідарні з СЕМ і готові брати у ній участь. Для цього потрібно було оприлюднити муніципальну екологічну політику і організувати відповідні кампанії з поширення екологічної інформації з метою підвищення рівня екологічної свідомості городян.

4. Встановлення екологічних завдань і цілей, а також розробка програми їх досягнення. Програма екологічного менеджменту (екологічна програма) включає визначення конкретних цілей і завдань, відповідальності за їх досягнення, а також

засобів та інтервалів часу, в якому кожне із завдань і цілей повинно бути виконане чи досягнуте.

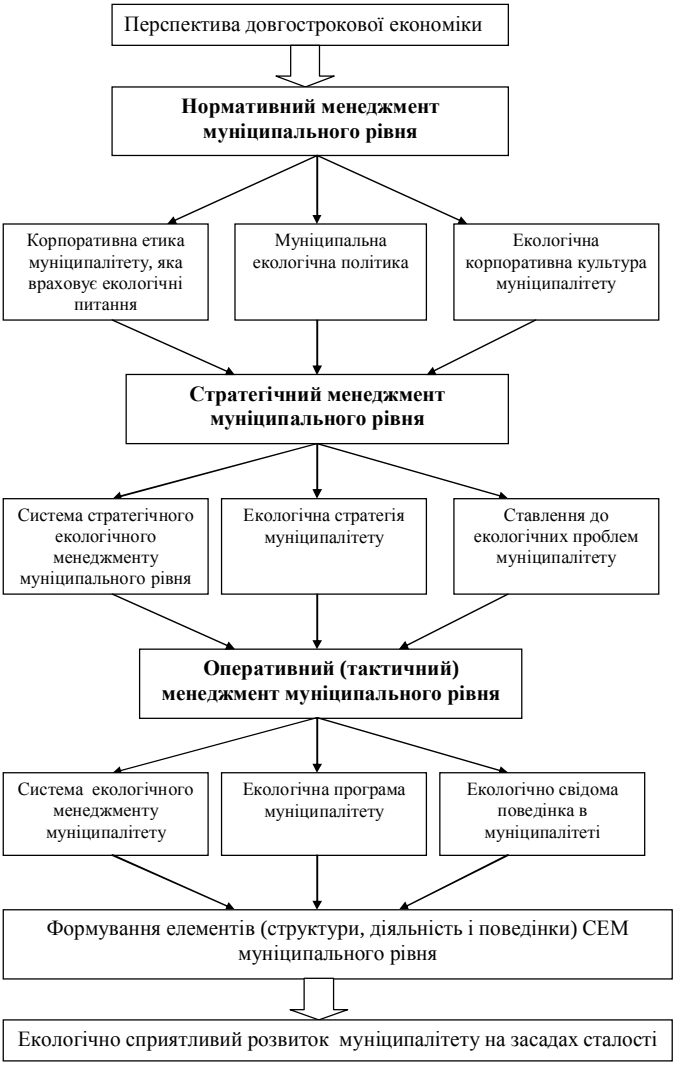


Рис. 1. Взаємозв'язок основних елементів в моделі інтегрованого екологічного менеджменту муніципалітету

Функціонування СЕМ передбачає запровадження природоохоронних і енергозберігаючих технологій, що робить виробництво товарів і надання послуг економічно вигідним, екологічно безпечним і соціально затребуваним, сприяючи тим самим сталому розвитку муніципалітету і держави в цілому [2].

Для забезпечення ефективності СЕМ важливе значення має вмотивованість працівників органів місцевого самоврядування до її запровадження. Всі мотиви для запровадження екологічного менеджменту органами місцевого самоврядування можна поділити на три взаємопов'язані групи [10]:

1. Керований зовнішній тиск з боку різних груп стейкхолдерів, наприклад, з боку громадськості (у т.ч. етика і альтруїзм населення); тиск з боку постачальників товарів і послуг; тиск з боку конкурентів, зумовлений обов'язковістю конкурентноздатної пропозиції; наявність стандартів екологічного менеджменту.

2. Внутрішній політичний і управлінський тиск, наприклад, з боку вищих органів влади; суперечки членів органу місцевого самоврядування щодо формулювання і/чи реалізації місцевої екологічної політики; зміни в мотиваціях щодо запровадження екологічного менеджменту; вплив політичних партій, представники яких входять до складу місцевих рад.

3.Економічний і законодавчий тиск, наприклад, використання аргументу необхідності зменшення витрат завдяки енергетичному менеджменту; менеджменту сировини, матеріалів і відходів; обов'язковість узгодження з діючим законодавством.

Слід відзначити, що запровадження СЕМ органами місцевого самоврядування не обов'язково гарантує негайний і постійний захист довкілля чи негайне покращення його якості на території муніципалітету. Це - інструмент, який передбачає безперервне покращення результатів діяльності та стимулювання екологічно свідомої поведінки населення [6].

Для забезпечення ефективності функціонування СМЕМ повинна базуватися на адекватній політиці ціноутворення на природні ресурси, запровадженні ресурсозберігаючих технологій, переході до чистішого виробництва, еко-ефективності, створенні системи екологічної безпеки населення, запровадженні освітніх програм і справедливих механізмів доступу громадськості до екологічної інформації тощо. Також слід застосовувати комплексний системний підхід до налагодження екологічно безпечної інфраструктури в населених пунктах, адже це відповідає інтересам міської громади - поліпшуються умови життя городян , підвищується продуктивність праці, зміцнюється здоров'я, скорочуються соціальні видатки.

Завдяки запровадженню СМЕМ органи місцевого самоврядування отримують змогу встановлювати екологічні пріоритети більш системно, перетворювати політику в реальні дії, пов'язувати стан довкілля із щоденним управлінням, мотивувати працівників муніципалітету до врахування наслідків прийнятих ними рішень на довкілля [9].

Проте на шляху запровадження СМЕМ виникає безліч труднощів, серед яких можна виділити такі: потреба в значній деталізації процесу; труднощі координування

процесу; складність обов'язковості врахування фактору часу в екологічних програмах; наявність значних фінансових зобов'язань для органів влади тощо [9,12].

В сучасній конкурентній економіці запровадження й обслуговування СЕМ на муніципальному рівні містить потенціал для отримання певних переваг компаніями, які діють на території муніципалітету. Охорона довкілля сприяє підтриманню екологічного сільського господарства, покращенню іміджу промислових підприємств, які у процесі своєї діяльності приділяють належну увагу питанням охорони довкілля, розвитку сільського й зеленого туризму та інших видів діяльності, які поєднують економічні й екологічні компоненти. В недалекому майбутньому завдяки СМЕМ сформуються можливості для нових видів економічної діяльності муніципалітету в рамках сталого розвитку, наприклад надання екологічних послуг, розвиток сільський туризм, і, відповідно, утворяться нові джерела доходів місцевого бюджету [8]. Запровадження СМЕМ сприятиме також прозорості діяльності муніципалітету в частині охорони довкілля завдяки оприлюдненню екологічної звітності, що відповідатиме вимогам Орхуської конвенції.

Органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль в охороні довкілля. Для забезпечення ефективності цього напряму їхньої діяльності доцільно у межах їхніх повноважень запроваджувати сучасні інструменти економічної та екологічної політики. Одним із дієвих інструментів забезпечення сталого розвитку міст є СМЕМ, запровадження якої сприятиме розвитку адміністративної одиниці (міста, селища) на засадах сталості.

Література:

1. Белмане И., Далхаммар К. Системи зкологического менеджмента: Практическое пособие по внедрению СЗМ в соответствии с требованиями Международного Стандарта ИСО 14001. -196 с.

2. Максимів Л. І., Лотиш О.Л. Порівняльний аналіз інструментів екологічного менеджменту// Науковий вісник НЛТУ України: Збірник науково-технічних праць. - Львів: НЛТУ України. - 2008, вип.18.9. - с. 61- 65.

3. Сидорчук В.Л., Давыдова Р.Т. Экологический аудит в системе управления природопользованием: муниципальный уровень. М.: Изд-во «РЭФИА»,2001.-356с.

4. Стадницький ЮЛ., Комарницький І.М., Товкан О.Е. Просторологія: Словник-довідник. - Львів: Апріорі, 2010. - с. 214.

5. Экологический менеджмент / Н.В.Пахомова, А.Эндрес, К.Рихтер. - СПб: Питер, 2003. – 536 с.

6. Agyeman J., Evans B.(Eds.). Local Environmental Policies and Strategies// Local Economic and Social Strategy Series. Local Government Centre. - Longman, 1994.

7. Hams T., Jacobs M., Levett R., Lusser H., Morphet J., Taylor D. Greening your Local Authority.- Longman, 1994.

8. Lozanoa M., Valles J. An analysis of the implementation of an environmental management system in a local public administration// Journal of Environmental

Management. -2007.-№ 82. – pgs. 495–511.
9. Morphet J. Local Government experience with the EC Eco-Management and Audit Scheme// EM & EARN Seminar, Imperial College, London, 1993.
10. Netherwood M.A. Environmental reviews and environmental management systems: methodologies and organizational impacts: a thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in the Department of environmental management, university of central Lancashire, Preston, UK, September 1996.
11. Steger U. Environmental Management Systems: empirical evidence and further perspectives// European Management Journal. – 2000. - №18 (1).- pgs.23–37.
12. Taylor D. Piloting the EC Eco-Management and Audit Regulation in Local Authorities//Third Annual Membership Conference of the Institute of Environmental Assessment. York, UK, September 1994. – pgs.20-21.
13. Kommunales EG-Öko-Audit: Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung/Hrsg.: Herbert Pfaff Schley – Berlin; Heidelberg; New York, Barcelona; Budapest; Hong Kong; London; Mailand; Paris; Singapur; Tokio: Springer 1998.- 191S.