

СТРАТЕГІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ: СУТНІСТЬ ТА ЧИННИКИ РОЗВИТКУ

Розглянуто сутність стратегії муніципального екологічного менеджменту. Визначено і проаналізовано чинники, які впливають на формування і функціонування системи муніципального екологічного менеджменту.

Ключові слова: стратегія, муніципальний екологічний менеджмент, система муніципального екологічного менеджменту, муніципальне управління.

Вступ. Система інтегрованого муніципального екологічного менеджменту має три рівні: нормативний, стратегічний і оперативний. На стратегічному рівні обов'язковими складниками муніципального екологічного менеджменту є система стратегічного муніципального екологічного менеджменту, екологічна стратегія муніципалітету та його екологічна політика[2].

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення сутності екологічної стратегії муніципалітету та чинників, які впливають на систему муніципального екологічного менеджменту (СМЕМ) і повинні враховуватися під час розроблення цієї стратегії.

Виклад основного матеріалу. Муніципальна екологічна стратегія є одним із центральних елементів муніципального екологічного менеджменту на стратегічному рівні. Вона є зв'язковою ланкою між муніципальною екологічною політикою і екологічною програмою муніципалітету. Цей взаємозв'язок можна простежити за допомогою моделі інтегрованого муніципального екологічного менеджменту, наведеної у праці [2]. Екологічну стратегію можливо розробляти з метою охорони довкілля як самостійний документ та інструмент для нарощення стратегічного екологічного потенціалу підприємств, установ і організацій чи долучати у вигляді окремих екологічних цілей до стратегій розвитку цих організацій.

Муніципальна екологічна стратегія покликана виявити екологічний потенціал території в межах повноважень муніципалітету (в т.ч. підприємств, установ та організацій, розташованих на його території), що охоплює переваги в галузі охорони довкілля, ресурсозбереження, забезпечення екологічної безпеки в конкуренції з іншими суб'єктами господарювання, визначити на цій основі довготермінові цілі і забезпечити їх реалізацію за допомогою продуманої системи заходів та інструментів [3].

Екологічна стратегія може бути двох видів – активна і пасивна. Пасивна екологічна стратегія базується лише на дотриманні існуючих екологічних законів, стандартів, нормативів. Активна екологічна стратегія спрямована на одночасне задоволення ринкових, комерційних, соціальних і природоохоронних цілей [4]. У процесі стратегічного планування муніципалітету виділяють такі організаційні підходи:

1. *Професійний відомчий підхід* – це утилітарний підхід, за якого процес планування базується на традиційних поглядах працівників відповідних структурних підрозділів муніципалітету. Також існують окремі міжви-

¹ Наук. керівник: доц. Л.І. Максимів, канд. екон. наук – НЛТУ України, м. Львів

домчі робочі групи, котрі займаються питаннями, пов'язаними із стратегічним плануванням.

2. *Підхід корпоративного розвитку* передбачає наявність структур з підрозділами стратегічного планування. Важливими складниками виступають екологічна політика муніципалітету і управління його ресурсами.
3. *Партнерський підхід* передбачає ґрунтовну працю місцевих органів влади в напрямку розвитку корпоративної системи. Ця система презентує як передбачувані, так і покрокові характеристики процесу стратегічного планування. Структури, задіяні в процесі роботи, відрізняються на різних рівнях і забезпечують різний вплив одних органів влади на інші [6].

У процесі муніципального стратегічного планування можуть виникати проблеми, пов'язані з: координуванням процесу планування і забезпеченням необхідними ресурсами залежно від величини органу влади; традиційним нехтуванням технічними управлінськими прийомами; недостатністю резервів на покриття можливих витрат системи на публікування певних екологічних оглядів; недостатнім рівнем консультування між нижчими і вищими ланками управлінської структури та ін. [7].

Як і на будь-яку систему, на СМЕМ впливає низка чинників, які можна розділити на дві групи: 1) за джерелом виникнення – внутрішні, зовнішні; 2) за напрямком – організаційні, політичні, фінансові.

Зовнішні чинники здебільшого мають політичне походження. Серед них можна виділити: вплив громадськості через громадське екологічне управління та громадські природоохоронні організації; вплив обмеженості ресурсів на забезпечення потреб муніципалітету; вплив через публікування ЗМІ відповідної інформації про роботу органів місцевої влади; вимоги центральних органів влади щодо екологічної експертизи планів розвитку міст; вплив EMAS¹ на місцеві органи влади [8]. Загалом стратегії екологічного менеджменту в місцевих органах влади особливо вразливі до зміни політики в державі чи за її межами і зміни ставлення владних структур до екологічних проблем на цій території.

Екологічний менеджмент місцевих органів влади може залежати, наприклад, від національних екологічних стратегій сталого розвитку чи від пріоритетів використання ресурсів. Також великий вплив на розвиток муніципального екологічного менеджменту має реорганізація муніципалітету і реструктуризація внутрішнього менеджменту [8].

Варто враховувати і вплив монетарної політики держави, і можливі дефляцію чи скорочення суспільних витрат, і стан фінансової системи держави [6]. Слід зазначити, що недостатня фінансова підтримка з боку держави і примусова переорієнтація на виконання проектів, які не враховують екологічних чинників, можуть істотно ускладнити процес довготермінового планування як для екологічного менеджменту, так і для сталого розвитку муніципалітету.

Існує низка ключових *внутрішніх бар'єрів* для розвитку СМЕМ, виникнення яких пов'язане, здебільшого, з обмеженою можливістю отримання

1. EU Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) - "Вимоги до створення Системи екологічного менеджменту й аудитування", опубліковані Європейським Співтовариством у 2009 р.

від держави потрібного обсягу фінансових ресурсів і вертикальною структурою управління муніципалітетом. Бар'єри охоплюють проблеми структурного, фінансового плану, а також пов'язані з людськими ресурсами. Так, до них можна віднести:

- відсутність зобов'язань вищого керівництва у сфері екологічного менеджменту і екологічної відповідальності штатних працівників;
- наявність обмежень на постачання ресурсів для впровадження системи екологічного менеджменту на рівні муніципалітету;
- недостатній рівень уваги до екологічного менеджменту в межах організації;
- обмеженість часу штатних працівників для здійснення екологічної діяльності;
- низький рівень усвідомлення і несерйозне ставлення штатних працівників до екологічних проблем міста;
- бюрократизм і, як наслідок, відсутність системного підходу до екологічного менеджменту в межах муніципалітету;
- фрагментарне впровадження складових СМЕМ і відсутність координації дій виконавців певних завдань [на основі 8, 10].

Barton & Bruder у своєму дослідженні [5] зазначають, що частина проблем запровадження "зелених стратегій" в муніципальне управління пов'язані з тим, що екологічний менеджмент не був інституціоналізований у межах органів місцевої влади.

Витрати виступають найголовнішим гальмівним чинником прогресу в муніципальному екологічному менеджменті. Адже для того, щоб вище керівництво переглянуло проект, він повинен продемонструвати здатність до фінансової окупності в короткотерміновому періоді, який істотно перешкоджає некомерційній діяльності. Обмежена можливість отримання необхідних ресурсів іззовні робить цю стратегію особливо нестійкою. *Welford* [9] вважає, що екологічна стратегія муніципалітету може бути втілена лише за умови належного фінансування і забезпечення ресурсами, тобто потрібно забезпечити діяльність відповідних екологічних підрозділів в муніципалітеті і залучити велику кількість штатних працівників. Окрім того, екологічну стратегію обов'язково варто враховувати під час розроблення стратегічної програми розвитку регіону загалом чи певної адміністративно-територіальної одиниці.

Проблеми можуть виникати через добровільність екологічної діяльності у відомстві, тобто здійснювати екологічний огляд і виконувати інші обов'язки, пов'язані із забезпеченням функціонування системи екологічного менеджменту, працівники повинні як додаток своїх посадових обов'язків, а також самостійно визначати пріоритети певної діяльності у сфері екологічного менеджменту і, згодом, його статус у межах організації. Також істотно впливає на муніципальний екологічний менеджмент статус службовця в організаційній ієрархії, відповідального за виконання певних завдань екологічного менеджменту [5].

Перешкоджати функціонуванню СМЕМ може і надання більшого пріоритету вирішенню інших проблем муніципалітету над проблемами діяльності у сфері екологічного менеджменту, спричинене здебільшого недостатньою вагомістю екологічного управління для деяких представників вищого керівництва і відсутністю бажання використовувати час і ресурси на еко-

логічні проекти. Як наслідок, все це призводить до відсутності зобов'язань працівників нижчих адміністративних рівнів щодо забезпечення ефективності муніципального екологічного менеджменту.

Існує широка різноманітність визначених органами влади *організаційних і політичних чинників*, які можуть мати значний вплив на втілення стратегій екологічного менеджменту. Серед них можна виділити:

- фундаментальні проблеми, пов'язані зі складною багаторівневою організаційною структурою місцевих органів влади і різноманітністю природи їх послуг, які зумовили виникнення труднощів під час започаткування планової діяльності у сфері екологічного менеджменту;
- управлінський опір екологічній перевірці, мотивований бажанням уникнути потенційної критики роботи окремих осіб, і небажанням оприлюднити (чи надати) необхідні дані, якщо це може характеризувати відділ чи департамент в "поганому світлі";
- непостійність вимог і недостатність розподілу зобов'язань від вищого керівництва до нижчих ланок працівників для забезпечення процесу "позеленіння" діяльності організації;
- відсутність ресурсів для забезпечення належного рівня експертизи для екологічного менеджменту;
- розгляд екологічних проблем у комплексі і недостатність уваги до конкретних проблем;
- сприйняття екологічного менеджменту як "тягаря", а не як можливості поліпшити роботу;
- наявність різних рівнів комунікації між різними рівнями структури управління, які не скоординовані між собою;
- недостатній рівень екологічної освіти та усвідомлення проблем довкілля службовцями на всіх рівнях, а також забезпечення їхнього навчання основам екологічного менеджменту;
- недостатня поінформованість керівництва місцевих органів влади щодо рівнів усвідомлення працівниками органів влади основних засад функціонування СМЕМ [на основі 7, 8].

Ці бар'єри свідчать про певну інерційність управлінського процесу щодо вирішення екологічних проблем у відповідних органах місцевого самоврядування, а також про недостатнє врахування екологічного чинника у процесі підготовки бюджетів, зокрема освітніх і соціальних.

Висновки. На формування і функціонування системи муніципального екологічного менеджменту може впливати низка чинників як зовнішнього, так і внутрішнього походження. Ці чинники можуть бути організаційного, фінансового і політичного характеру, всі вони можуть стримувати розвиток СМЕМ. Одним із ефективних шляхів подолання таких перешкод є розроблення муніципальної екологічної стратегії, за допомогою якої можна, наприклад, контролювати виконання процедур екологічного менеджменту, забезпечувати екологічне навчання працівників муніципалітету і аналізувати достатність рівня управлінської відповідальності.

Література

1. Лазор О.Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: Словник-довідник / за наук. ред. М.Д. Лесечко / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – Львів : Вид-во ЛРІДУ УАДУ, 2003-366 с.

2. Максимів Л.І. Запровадження екологічного менеджменту в систему місцевих органів влади: передумови та цілі / Л.І. Максимів, О.Л. Лотиш // Науковий вісник НЛТУ України : зб. наук.-техн. праць. – Львів : РВВ НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.5. – С. 67-72.

3. Сизоненко О.А. Управління еколого-економічними процесами промислових підприємств / О.А. Сизоненко // СХІД : журнал. – Листопад – грудень 2007 року. – № 6(84). [Електронний ресурс]. – Доступний з [http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php? ELEMENT_ID=26064](http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=26064)

4. Экологический менеджмент / Н.В. Пахомова, А. Эндрес, К. Рихтер. – С.-Пб. : Изд-во "Питер", 2003. – 236 с.

5. Barton H. A Guide to Local Environmental Auditing / H. Barton, N. Bruder. – London : Earthscan, 1995.

6. Byrne T. Into the Nineties: managing more change / T. Byrne // Chapter 14 in Local Government in Britain. Fifth edition. – Penguin, UK, 1992. – PP. 332-361.

7. Knowles R. Effective management in Local Government: An introduction to current practice / R. Knowles. – ICSA, 1988.

8. 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 / M.A. Netherwood. – Preston, UK, September 1996.

9. Welford R. Environmental Strategy and Sustainable Development: The Corporate Challenge of the 21st Century / R. Welford. – Routledge, 1995.

10. Welford R. Linking Quality and the Environment: A Strategy for the Implementation of Environmental Management Systems / R. Welford // Business Strategy and the Environment. – 1992. – № 1 (1). – PP. 11-24.

***Лотиш О.Л.* Стратегия муниципального экологического менеджмента: сущность и факторы развития**

Рассмотрена сущность стратегии муниципального экологического менеджмента. Определены и проанализированы факторы, влияющие на формирование и функционирование системы муниципального экологического менеджмента.

Ключевые слова: стратегия, муниципальный экологический менеджмент, система муниципального экологического менеджмента, муниципальное управление.

***Lotysh O.L.* Municipal environmental management strategy: the gist and factors of development**

The gist of the municipal environmental management strategy is examined. Factors which influence on forming and functioning of the environmental management system are defined and analysed.

Keywords: strategy, municipal environmental management, municipal environmental management system, municipal management.