

## 2. ЕКОЛОГІЯ ДОВКІЛЛЯ

УДК 504/06[658]:352

Доц. Л.І. Максимів, канд. екон. наук;  
аспір. О.Л. Лотийш – НЛТУ України, м. Львів

### ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В СИСТЕМУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: ПЕРЕДУМОВИ ТА ЦІЛІ

Окреслено передумови та цілі запровадження екологічного менеджменту в систему місцевих органів влади. Представлено авторське тлумачення терміна "система муніципального екологічного менеджменту" (СМЕМ). Наведено основні кроки запровадження СМЕМ. Запропоновано модель інтегрованого муніципального екологічного менеджменту. Встановлено, що СМЕМ – це сукупність взаємопов'язаних елементів в управлінській діяльності місцевих органів влади, спрямована на реалізацію концепції сталого розвитку на місцевому рівні.

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

З кожним роком світова громадськість приділяє дедалі більше уваги екологічному менеджменту. Це питання входить до сфери інтересів як науковців і суб'єктів господарювання, так і урядових і неурядових організацій, які безпосередньо зацікавлені в результатах його запровадження. Така увага зумовлена тенденціями до посилення законодавчих природоохоронних вимог, підвищення ролі державної екологічної політики, підвищення рівня екологічної свідомості громадськості у руслі процесу сталого розвитку держав.

У ринковій економіці екологічний менеджмент є практичним інструментарієм регулювання еколого-економічних відносин як на макро-, так і на мікрорівні. Оскільки екологічний менеджмент є розгалуженою та багатофункціональною сферою діяльності різних суспільних, державних, корпоративних, міжнародних та інших інституцій, то 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 екологічного убезпечення 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 приватними фірмами, які піклуються про належну якість довкілля, зростає зацікавленість у запровадженні СЕМ в органах місцевої влади. Прикладом успішного запровадження СЕМ на муніципальному рівні може слугувати *муніципальна рада міста Ohanes в Almeria (Іспанія)*. Це була перша європейська організація, яка запровадила СЕМ згідно зі стандартом ISO 14001, засвідченим Іспанською асоціацією стандартизації та сертифікації [8].

Перемістившись із приватного сектора до рівня місцевої адміністрації, СЕМ стає важелем економічної політики, який дає змогу одночасно досягати і екологічної результативності. Використання СЕМ муніципальними органа-

ми 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 в частині впливу на довкілля, моніторингу впливів, зумовлених їхньою політикою і послугами, спрямованими на місцевих мешканців та їхньої ролі в управлінні місцевим довкіллям шляхом запланованого контролю.

Загальна мета розвитку населених пунктів полягає в поліпшенні соціально-економічних та екологічних умов у населених пунктах, умов життя та праці людей. Загалом, міста виконують промислові, наукові, транспортні, курортні, торговельні, культурні та адміністративно-господарські функції [2]. Тому діяльність місцевих органів влади має важливе значення як щодо рішень, які вони виносять, так і через проблеми, які створюють чи вирішують. Адже міста чинять величезний вплив на довкілля не лише на своїй території, але й далеко за її межами. Так, якщо муніципальна рада отримала як економічні, так і екологічні переваги, то їхні побічні результати поширюються на всю господарську діяльність муніципалітету. Наприклад, органи місцевої влади у межах своїх повноважень створюють і експлуатують комунальну інфраструктуру – системи питної води, каналізації тощо; здійснюють контроль за будівництвом житла і промислових об'єктів; встановлюють місцеві норми охорони довкілля; формують частку природоохоронного 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.

Неодмінним складником стратегій сталого розвитку населених пунктів є саме система муніципального екологічного менеджменту, яка повинна забезпечити раціональне системне управління містом у таких галузях, як раціональне землекористування, охорона міського природного середовища, експлуатація інфраструктури, планування розвитку в контексті збереження і підтримки життєво важливих систем міста, а також муніципальне фінансування та менеджмент [5, 13].

Варто звернути увагу на те, що собою являє система муніципального екологічного менеджменту. На наш погляд, система муніципального екологічного менеджменту (СМЕМ) – це сукупність взаємопов'язаних елементів в управлінській діяльності місцевих органів влади, спрямована на реалізацію концепції сталого розвитку на місцевому рівні. Вона передбачає наявність таких обов'язкових елементів, як:

- дієва та ефективна організаційна структура;
- наявність кваліфікованого та відповідального персоналу;
- високий рівень зацікавленості вищого керівництва органів влади 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 [4], яка пристосована нами до муніципального рівня (рис.). Так, система має три рівні – нормативний, стратегічний і оперативний, кожен з яких містить певні обов'язкові елементи.



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

У процесі створення СМЕМ доцільно дотримуватися певної послідовності етапів:

- 1) вироблення місцевої екологічної політики та екологічних програм;
- 2) оцінка (екологічний аудит) прийнятих рішень 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 фактичного стану муніципальної діяльності (найголовніші зовнішні чинники (вода, міські тверді відходи, енергія) в Ohanes і його околиць (основні види економічної діяльності, рівень охорони довкілля, інфраструктури тощо).
2. Визначення істотних екологічних аспектів і впливів шляхом розроблення: матриці ідентифікації екологічних впливів; матриці оцінювання окремих екологічних впливів, яка базується на різних критеріях; матриці оцінювання глобальних екологічних впливів. Це дало змогу здійснити типологію різних впливів в обов'язковій екологічній підсумковій оцінці. Ці три матриці обчислюють щороку або після зміни істотних екологічних впливів чи аспектів.
3. Формулювання екологічної політики, в якій стандарт ISO 14001 адаптовано до характеристик муніципалітету і яка описує майбутні стратегічні напрями діяльності. Важливо, щоб муніципальна рада переконалася, що громадяни беруть участь і є солідарними з СЕМ. Для цього можна, наприклад, організувати відповідні кампанії з поширення інформації про муніципальну екологічну політику і підвищення рівня екологічної свідомості городян.
4. Встановлення екологічних завдань і цілей, а також розроблення програми для їх досягнення. Програма екологічного менеджменту включає визначення відповідальності за досягнення завдань і цілей, засобів та інтервалів часу, в якому кожне із завдань і цілей повинно бути досягнутим.

Функціонування СЕМ передбачає запровадження природоохоронних і енергоощадних технологій, що робить виробництво товарів і надання послуг економічно вигідним, екологічно безпечним і соціально потрібним, сприяючи цим сталому розвитку муніципалітету і держави загалом [1].

Загалом, мотиви для запровадження екологічного менеджменту органами місцевої влади можна поділити на три пов'язані між собою групи [10]:

1. *Керований зовнішній тиск з боку різних груп стейк-холдерів*, наприклад, тиск з боку громадськості (у т.ч. етика і альтруїзм населення); тиск з боку постачальників товарів і послуг; тиск з боку конкурентів, зумовлений обов'язковістю конкурентоспроможної пропозиції; стандарти екологічного менеджменту.
2. *Внутрішній політичний і управлінський тиск*, наприклад, з боку членів управління; суперечки членів рад щодо 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 щодо зменшення витрат завдяки енергетичному менеджменту; менеджменту сировини, матеріалів і відходів; узгодження з чинним законодавством.

Потрібно зазначити, що запровадження СЕМ органами місцевої влади не обов'язково гарантує захист довкілля чи покращення його якості на терито-

рії муніципалітету. Це – інструмент, який передбачає безперервне покращення результатів діяльності та стимулювання екологічно свідомої поведінки [6].

Для забезпечення ефективності функціонування СМЕМ повинна базуватися на адекватній політиці ціноутворення на природні ресурси, впровадженні ресурсоощадних 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 варто застосовувати комплексний системний підхід до забезпечення екологічно безпечної інфраструктури в населених пунктах, адже це відповідає інтересам міської громади – поліпшуються умови життя, підвищується продуктивність праці, зміцнюється здоров'я, скорочуються соціальні видатки.

Завдяки запровадженню СМЕМ створюється можливість органам місцевої влади встановлювати екологічні пріоритети системніше, підтверджували політичні декларації реальними діями, 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 чинника часу в екологічних програмах; наявність значних фінансових зобов'язань органів влади тощо [9, 12].

У сучасній конкурентній економіці запровадження і обслуговування СЕМ на муніципальному рівні містить потенціал для отримання певних переваг компаніями, які діють на території муніципалітету. Таким чином, охорона довкілля перетворюється на можливість для підтримки екологічного сільськогосподарства, покращення іміджу промислових підприємств, які у процесі своєї діяльності приділяють належну увагу питанням охорони довкілля, зростання сільського й зеленого туризму та інших видів діяльності, які поєднують економічні й екологічні компоненти. В недалекому майбутньому завдяки СМЕМ сформулюються можливості для нових видів економічної діяльності муніципалітету в рамках сталого розвитку, наприклад сільський туризм, і, відповідно, з'являться нові джерела доходів місцевого бюджету [8]. Також впровадження СМЕМ сприятиме прозорості діяльності муніципалітету в частині охорони довкілля завдяки публікації екологічної звітності, що відповідатиме вимогам Орхуської конвенції [3].

**Висновки.** Важливу роль в охороні довкілля відіграють органи місцевої влади, які в межах своїх повноважень повинні запроваджувати сучасні інструменти економічної та екологічної політик. Одним із дієвих інструментів забезпечення сталого розвитку міст є СМЕМ, запровадження якої сприятиме розвитку адміністративної одиниці (міста, селища) на засадах сталості.

## Література

1. Максимів Л.І. Порівняльний аналіз інструментів екологічного менеджменту / Л.І. Максимів, О.Л. Лотиш // Науковий вісник НЛТУ України : зб. наук.-техн. праць. – Львів : РВВ НЛТУ України. – 2008. – Вип. 18.9. – С. 61- 65.

2. Стадницький Ю.І. Просторологія : словник-довідник / Ю.І. Стадницький, І.М. Комарницький, О.Е. Товкан. – Львів : Априорі, 2010. – С. 214.
3. Белмане И. Системы экологического менеджмента: Практическое пособие по внедрению СЭМ в соответствии с требованиями Международного Стандарта ИСО 14001 / И. Белмане, К. Далхаммар. . – Л. : Изд-во "Петергофф", 2004. – 196 с.
4. Экологический менеджмент / Н.В. Пахомова, А. Эндрес, К. Рихтер. – СПб. : Изд-во "Питер", 2003. – 324 с.
5. Сидорчук В.Л. Экологический аудит в системе управления природопользованием: муниципальный уровень / В.Л. Сидорчук, Р.Т. Давыдова. – М. : Изд-во "РЭФИА", 2001. – 356 с.
6. Agyeman J. Local Environmental Policies and Strategies / Agyeman J., Evans B.(Eds.) // Local Economic and Social Strategy Series. Local Government Centre. – Longman, 1994.
7. Hams T. Greening your Local Authority / Hams T., Jacobs M., Levett R., Lusser H., Morphet J., Taylor D. – Longman, 1994.
8. Lozanoa M. An analysis of the implementation of an environmental management system in a local public administration / Lozanoa M., Valles J. // Journal of Environmental Management. – 2007. – № 82. – P. 495-511.
9. Morphet J. Local Government experience with the EC Eco-Management and Audit Scheme // EM & EARN Seminar, Imperial College, London, 1993. – P. 132-137.
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). – P. 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. – P. 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. – 191 s.

**Максимиw Л.И., Лотиш О.Л. Внедрение экологического менеджмента в систему местных органов власти: предпосылки и цели**

Определены предпосылки и цели внедрения экологического менеджмента в систему местных органов власти. Представлено авторское толкование термина "система муниципального экологического менеджмента" (СМЭМ). Приведены основные шаги ее внедрения, предложена модель интегрированного муниципального экологического менеджмента. Установлено, что СМЭМ – это совокупность взаимосвязанных между собой элементов в управленческой деятельности местных органов власти, направленная на реализацию концепции устойчивого развития на местном уровне.

**Ключевые слова:** устойчивое развитие городов, система экологического менеджмента, система муниципального экологического менеджмента, экологическая политика.

**Maksimiv L.I., Lotysh O.L. Introduction of environmental management for the local authorities system: preconditions and goals**

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. It is set that MEMS is the aggregate of associate between itself elements in administrative activity of local authorities, directed on realization of conception of steady development at local level.

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