

Лотиш Олеся Львівна,

аспірантка кафедри екологічної економіки Національного лісотехнічного університету України

ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗРОБЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Розглянуто покроково процес розроблення екологічної політики на рівні муніципалітету. Проаналізовано і узагальнено передовий досвід міст країн-членів ЄС щодо розроблення та реалізації екологічної політики в межах системи муніципального екологічного менеджменту.

Ключові слова: екологічна політика, система муніципального екологічного менеджменту, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Формування екологічної політики є першим кроком у процесі створення системи екологічного менеджменту (СЕМ). Вимоги до екологічної політики наведені в Постанові ЄС EMAS III і в міжнародному стандарті для систем екологічного менеджменту ISO 14001. Проведений нами аналіз екологічної політики різних муніципалітетів [1] країн-членів ЄС засвідчив, що в останні роки збільшується кількість муніципальних екологічних політик, які насправді є лише «заявами» органів місцевого самоврядування про бажання покращити природоохоронну діяльність або є сумішшю політики, дій, програм і річних звітів. Іноді ці документи мають надто великий обсяг або ж містять недостатньо чітко сформульовані екологічні цілі, які є незрозумілими для громадськості і/чи працівників органів місцевого самоврядування.

Основним об'єктом дослідження у даній статті є процес розроблення екологічної політики муніципалітету, а головною метою – аналіз і узагальнення передового досвіду європейських міст щодо розроблення та запровадження екологічної політики у межах системи муніципального екологічного менеджменту (СМЕМ)[2].

Викладення основного матеріалу. Муніципальна екологічна політика і відповідна їй екологічна програма муніципалітету є системотворчими складовими системи муніципального екологічного менеджменту, яка розробляється й реалізується за участю органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади із залученням громадськості [1, 3].

Муніципальну екологічну політику, як і всю систему муніципального екологічного менеджменту, слід розробляти за принципом послідовного вдосконалення, тобто вона повинна бути спрямованою на досягнення кращих показників екологічної діяльності та поетапне наближення до поставленої мети, вибір реальних цілей і визначення реального часу їх досягнення [3].

Можна виділити такі основні кроки на шляху розроблення екологічної політики муніципалітету [на основі 4,5,6]:

1. Визначення підходу до розроблення політики.
2. Виявлення зацікавлених сторін.
3. Демонстрування прихильності вищого керівництва.
4. Визначення змісту документа:
 - планування процесу розроблення екологічної політики робочою групою;

- складання переліку цілей, сфер інтересів і напрямів діяльності у сфері охорони навколишнього середовища;
- розроблення проекту екологічної політики;
- 5. Проведення консультацій із зацікавленими сторонами.
- 6. Внесення змін, поправок і надання остаточної версії екологічної політики вищому керівництву для ознайомлення та ухвали рішення про її прийняття.
- 7. Оприлюднення екологічної політики муніципалітету.
- 8. Реалізація екологічної політики муніципалітету.

На першому кроці необхідно визначитися з підходом, який використовуватиметься у процесі розроблення екологічної політики. Серед найефективніших підходів можна виділити такі: використання найкращих прикладів розроблення екологічної політики (згідно EMAS/ISO 14001) як основи для розроблення власної політики; проведення робочого семінару органами місцевого самоврядування для зацікавлених сторін з метою виявлення ключових питань та існуючих екологічних пріоритетів і створення екологічної політики з урахуванням цих питань і пріоритетів; включення вимог EMAS/ISO 14001 щодо розробки екологічної політики в існуючу екологічну політику муніципалітету [4].

У процесі вивчення досвіду інших міст країн-членів ЄС щодо розроблення екологічної політики та обговорення ключових питань членами робочої групи й іншими зацікавленими працівниками органу місцевого самоврядування створюються умови для формування цілісної картини внутрішніх запитань і проблем [7], з якими доведеться зіткнутися при запровадженні СМЕМ, а також для визначення кола запитань, вирішення яких є легшим на початкових етапах розроблення екологічної політики. Огляд і аналіз екологічних політик інших муніципалітетів можуть бути дуже корисними, проте політика даного муніципалітету не повинна бути просто «скопійованою» [8], а має відображати індивідуальні особливості органу місцевого самоврядування.

Другий крок передбачає визначення кола тих осіб, які повинні брати участь у розробленні екологічної політики. Так, серед них можуть бути [4]:

- 1) вище керівництво органів місцевого самоврядування, яке відіграє ключову роль в успішній реалізації СМЕМ;
- 2) певне коло службовців, в основному інженерно-технічні працівники, які братимуть активну участь у реалізації екологічної політики і СМЕМ;
- 3) фахівці у сфері екологічного менеджменту, координатори реалізації «Місцевого порядку денного на 21 ст.» та ін. особи, які можуть допомогти у підтримці СМЕМ та в поліпшенні екологічних результатів діяльності організації.
- 4) представники політичних партій на місцевому рівні, які можуть забезпечити політичну підтримку і сприяти підвищенню рівня поінформованості в питаннях екологічного менеджменту в процесі прийняття політичних рішень.

Екологічна політика є засобом зв'язку, тому вона повинна бути доступною для розуміння найрізноманітнішими зацікавленими колами. Серед них є [5]:

- 1) усі співробітники органу місцевого самоврядування;
- 2) члени міської ради;
- 3) постачальники (у тому числі фінансові структури), підрядники та клієнти;
- 4) громадськість, яка часто представляє три групи інтересів: місцевих платників податків, які залежатимуть від екологічних ефектів, спричинених місцевим управлінням; груп, які лобюють екологічні інтереси територіальної громади; конкурентів (особливо в контексті обов'язкових конкурсних торгів);

5) акредитовані екологічні верифікатори, які здійснюють перевірку СМЕМ.

Органи місцевого самоврядування займаються вирішенням різних питань організаційного, політичного, економічного, соціального, екологічного та іншого характеру. Тому дуже важливо забезпечити пріоритетність екологічних питань і отримати підтримку СМЕМ з боку вищого керівництва. На **третьому кроці** слід акцентувати увагу на прихильності керівництва до ідеї розроблення муніципальної екологічної політики. Цього можна досягти, заручившись підтримкою мера міста чи іншої високопосадової особи в муніципалітеті і поширивши екологічну політику із зазначенням цієї підтримки серед інших представників вищого керівництва органу місцевого самоврядування [4]. Не зайвими будуть і присутність вищого керівництва на семінарах та обговореннях службовцями органу місцевого самоврядування питань, пов'язаних з формуванням екологічної політики, і розміщення екологічної політики на вебсайті органу місцевого самоврядування із зазначенням підтримки з боку мера міста чи іншої високопосадової особи.

Хоча EMAS містить основні вимоги до змісту екологічної політики, проте дуже важливо, щоб політика дійсно відображала характер, структуру і пріоритети місцевої влади. Тому **четвертий крок** передбачає ґрунтовний підхід до формування змісту екологічної політики, який би дійсно розкривав сутність політики і важливість цього документу для міста.

Екологічна політика є тим документом, на підставі якого оцінюють усю природоохоронну діяльність муніципалітету і який може викликати найбільшу зацікавленість з боку працівників органу місцевого самоврядування та інших стейкхолдерів. Тому дуже важливо, щоб цей документ був підготований належним чином відповідно до вимог EMAS та/чи ISO 14001 і був схвалений працівниками та іншими зацікавленими сторонами.

Перед безпосереднім розробленням екологічної політики важливо приділити достатню увагу **плануванню процесу її розроблення робочою групою**. Зокрема необхідно проводити достатню кількість засідань робочої групи СМЕМ, присвячених екологічній політиці муніципалітету [6]. Під час таких засідань потрібно, насамперед, окреслити процес розроблення політики загалом для даної організації, знайшовши відповіді на запитання, яким чином екологічна політика може стати політикою для цілого міста і бути схваленою правлячими партіями, міським головою та головою місцевої державної адміністрації; як забезпечити участь політиків, виконавчих органів місцевих рад і місцевих державних адміністрацій у процесі прийняття рішень щодо СМЕМ і їх підтримку. Наступним кроком є визначення кола осіб, які в силу своїх службових обов'язків зобов'язані розглянути відповідні матеріали і підготувати проект екологічної політики [6]. Для цього потрібно переглянути існуючу документацію організації для виявлення існуючих зобов'язань у сфері охорони навколишнього середовища. Після цього слід спланувати графік проведення переговорів, визначити основних зацікавлених сторін, розробити заходи щодо їх залучення до процесу створення політики, а також графік роботи аж до отримання очікуваних результатів.

Після етапу планування у процесі розроблення екологічної політики потрібно йти до наступного етапу, який передбачає **складання переліку цілей, сфер інтересів і напрямів діяльності в сфері охорони навколишнього середовища** [6] в місті з обов'язковим посиленням на офіційні документи, з яких взяті такі дані (із зазначенням назви документа, номера версії, дати створення). Важливими документами можуть бути «Стратегія сталого розвитку міста» (якщо така розроблена), плани розвитку міста,

екологічний огляд муніципалітету тощо. Так, результати екологічного огляду показують вплив муніципалітету на довкілля і стан його природоохоронної діяльності, їх використовують у процесі розроблення як екологічної політики, так і екологічної програми муніципалітету [9].

На підставі зібраної і проаналізованої інформації робоча група розробляє **проект екологічної політики**, в якому обов'язково має зазначитися, що ця політика відображає повною мірою характер і масштаб впливу на довкілля, а також особливості діяльності органу місцевого самоврядування і відповідає вимогам EMAS та/чи ISO 14001.

У екологічній політиці окрім вказівки про підтримку вищим керівництвом цього документу слід внести обов'язкові положення щодо діяльності органу місцевого самоврядування у напрямку постійного покращення, попередження забруднення, відповідності діючому законодавству та іншим вимогам [10].

Політика повинна бути чітко сформульована, однозначна, стисла, написана зрозумілою і доступною для широкого кола осіб мовою, знаходитися у вільному доступі для громадськості. Політику розробляють на довготерміновий період, вона має бути реалістичною і практично реалізованою, а також визначати межі екологічних цілей та завдань муніципалітету.

Важливо також відзначити, що зобов'язання, які містяться у екологічній політиці, мають бути обов'язково виконуваними, реалістичними, досяжними, а також сприяти розвитку системи управління навколишнім середовищем [10].

Рішення, які приймають у процесі розроблення екологічної політики мають принципову важливість для муніципалітету і повинні враховувати стратегічні пріоритети його розвитку. Тому рекомендується при розробленні проекту політики залучати, окрім робочої групи СЕМ, представників вищого керівництва органу місцевого самоврядування.

Екологічна політика повинна також враховувати виявлені у процесі попереднього екологічного аналізу екологічні аспекти і впливи (прямі і непрямі), які стосуються таких напрямів діяльності муніципалітету та використання ресурсів: сировинних, енергетичних, водних, земельних ресурсів і атмосферного повітря; менеджменту твердих відходів; транспортної сфери; міського будівництва; закупівель продукції і послуг; сфери охорони здоров'я та екологічної безпеки населення [на основі 6,9].

Органи місцевого самоврядування, розробляючи екологічну політику, повинні взяти на себе зобов'язання запровадити різноманітні компоненти та принципи LA-EMAS (видозмінена версія Постанови Ради ЄС EMAS (1836/93), адаптована до застосування органами місцевого самоврядування Великобританії.) в екологічні огляди, програми, систему екологічного менеджменту тощо, серед яких найважливішими є [5]:

1. Посилення почуття відповідальності за навколишнє середовище серед працівників органу місцевого самоврядування на всіх рівнях.

2. Попереднє оцінювання впливу на навколишнє середовище всіх нових видів діяльності, продуктів і процесів.

3. Оцінювання і перевірка впливів (особливо суттєвих) поточної діяльності органу місцевого самоврядування на навколишнє середовище.

4. Запровадження заходів щодо запобігання або ліквідації забруднення, а де це неможливо, скорочення викидів забруднювальних речовин і обсягу відходів до мінімуму та економія ресурсів повинні здійснюватися з урахуванням можливості застосування чистіших технологій.

5. Вживання заходів щодо запобігання аварійним викидам забруднювальних речовин чи емісії енергії.

6. Встановлення і застосування процедур моніторингу для перевірки рівня дотримання екологічної політики.

7. Встановлення й оновлення процедур та дій, які слід здійснювати у разі виявлення фактів недотримання екологічної політики, екологічних цілей чи невиконання завдань.

8. Забезпечення співпраці з органами державної влади для створення й оновлення додаткових процедур з метою мінімізації впливів будь-яких аварійних викидів у навколишнє середовище.

9. Надання громадськості інформації про діяльність місцевої влади, яка необхідна для розуміння впливів на навколишнє середовище і забезпечення відкритого діалогу.

10. Надання відповідних рекомендацій клієнтам щодо ідентифікації відповідних екологічних аспектів використання та утилізації продукції, що випускається в місті.

Окрім перелічених вище вимог, у політиці повинні також розглядатися такі питання складено на основі [5, 9]:

1. Оцінка, контроль і зниження рівня впливу діяльності на різні складники навколишнього середовища.

2. Енергетичний менеджмент, збереження енергетичних ресурсів.

3. Менеджмент сировини, збереження і транспортування сировини; менеджмент водних ресурсів та їх збереження.

4. Утворення відходів, транспортування, утилізація, повторне використання та розміщення.

5. Оцінка, контроль і зниження рівня шуму в межах та поза межами міста.

6. Вибір нових виробничих процесів і зміна існуючих.

7. Планування продукції (дизайн, упакування, транспортування, використання та утилізація).

8. Екологічна та практична діяльність підрядників, субпідрядників і постачальників.

9. Запобігання і обмеження кількості екологічних катастроф.

10. Порядок дій у випадках екологічних аварій.

11. Забезпечення інформацією та підготовка кадрів з питань охорони навколишнього середовища.

12. Надання інформації з екологічних питань зацікавленим особам.

Після розроблення проекту екологічної політики варто перевірити текст документа на відповідність вимогам EMAS та/чи ISO 14001, а лише потім надати його зацікавленим сторонам як всередині організації (службовцям всіх рівнів органу місцевого самоврядування), так і зовнішнім стейкхолдерам (ділові кола, громадські організації, екологічні форуми тощо) для **проведення консультацій** [6], під час яких сторони змогли б висловити свої зауваження щодо проекту екологічної політики. Проект екологічної політики можна розмістити на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування, опублікувати в місцевій пресі, розмістити на дошці оголошень, поширити інформацію в громадських організаціях, провести зустрічі з громадськістю та використовувати інші шляхи забезпечення доступності документа широкому колу зацікавлених осіб. Консультації із зовнішніми стейкхолдерами дають місцевій владі можливість продемонструвати готовність до діалогу з громадськістю та визначити найбільш ефективні шляхи проведення консультацій. Серед методів проведення консультацій всередині організації можна виділити такі [5]: спеціальні відомчі наради; використання системи корпоративного брифінгу (наприклад,

менеджери збирають коментарі під час засідань команди); розповсюдження внутрішнього інформаційного бюлетеня або пам'ятки; взаємодія з профспілками.

На підставі відгуків, отриманих у результаті цих консультацій, доопрацьовують робочу версію політики (проект), при цьому вона повинна, як і раніше відповідати вимогам EMAS та/чи ISO 14001. Потім цей удосконалений проект екологічної політики необхідно надати вищому керівництву, яке може внести свої доповнення і зміни, а опісля ухвалити рішення про прийняття даної політики. Зазвичай екологічну політику підписує перша особа організації, у нашому випадку – мер. **Остаточна версія екологічної політики муніципалітету** повинна бути документально оформлена, представлена у письмовому вигляді за підписом керівництва [5], з указуванням дати набрання чинності. Після цього її доносять до працівників органу місцевого самоврядування, громадськості міста та інших зацікавлених сторін. Екологічну політику також повинні схвалити муніципальна рада (міська рада) та управлінська команда (або аналогічний орган), оскільки вона має реалізовуватися на всіх рівнях управління органу місцевого самоврядування.

Орган, який верифікуватиме СМЕМ, може запросити інформацію про шляхи забезпечення публічної доступності місцевої екологічної політики, тому важливо детально розробити механізм **поширення екологічної політики**. Так, всередині муніципалітету варто використовувати такі шляхи поширення інформації, як: внесення її до програми підготовки нових працівників органу місцевої влади; розміщення на всіх можливих інформаційних стендах, які є в організації; організація невеликих нарад для керівників департаментів, управлінь, відділів та інспекторів, на роботу яких ця політика матиме безпосередній вплив тощо. Для зовнішніх зацікавлених сторін екологічну політику можна довести шляхом публікації в інформаційній брошурі органу місцевого самоврядування та місцевих газетах, розміщення на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування та у всіх міських громадських будівлях (школах, бібліотеках, вищих навчальних закладах тощо).

Після оприлюднення екологічної політики настає етап її **запровадження**, який передбачає доведення основних положень екологічної політики до працівників та інших зацікавлених сторін, забезпечення достатнього рівня її розуміння, і безпосереднє втілення цілей екологічної політики [3].

Екологічну політику періодично перевіряють на предмет виконання зобов'язань, викладених у ній [10]. Це гарантує, що документ є актуальним і придатним для використання у повсякденній діяльності місцевих органів самоврядування. Визначення на початкових етапах розроблення екологічної політики механізмів, які забезпечуватимуть постійне оновлення політики, матиме важливе значення для довготермінового успіху процесу запровадження СМЕМ. Серед вагомих чинників, які стимулюють перегляд екологічної політики, можна виділити зміни в законодавстві, що стосуються політики, досягнення чи втрату актуальності поставлених у ній цілей, зміну можливостей організації, пропозиції від зацікавлених сторін, скарги від громадськості на незадовільний рівень управління природоохоронною діяльністю муніципалітетом тощо.

Інтегрування системи екологічного менеджменту в існуючі системи управління муніципалітетом та управлінські процедури може допомогти донести цілі і завдання екологічного менеджменту до всіх ланок організації і створить умови, за яких екологічний менеджмент не буде розглядатися як самотійний інструмент, який не має жодного стосунку до основної сфери діяльності органу місцевого самоврядування. Це

інтегрування може відбуватися шляхом включення вимог екологічної політики муніципалітету або в існуючі політику сталого розвитку, Місцевий порядок денний на 21 ст. чи екологічні стратегії міста [7], або в інші пріоритетні напрямки діяльності муніципалітету.

Серед шляхів інтегрування екологічних процедур в управлінські процедури можна виділити такі [4]:

- прийняття існуючих процедур або посилення на відповідні процедури управління, які достатньою мірою спрямовані на екологічну діяльність;
- включення екологічних елементів в існуючі процедури;
- створення нових процедур, які відповідають структурі існуючих процедур управління.

Часто місцеві органи влади розробляють екологічну політику чи екологічну стратегію в межах своїх Місцевих порядків денних на 21 ст. Така політика може бути легко адаптована до вимог EMAS щодо екологічної політики.

Висновки. Муніципальна екологічна політика є важливою складовою системи муніципального екологічного менеджменту. Її ефективне розроблення і втілення може забезпечити муніципалітету вихід на шлях сталого розвитку. Дотримання послідовності етапів процесу розроблення екологічної політики муніципалітету забезпечить її реалістичність, дієвість та ефективність і дасть змогу встановити правильні напрями і принципи природоохоронної діяльності муніципалітету. Аналіз передового досвіду міст країн-членів ЄС щодо розроблення та реалізації екологічної політики муніципалітету і використання отриманої інформації при розробленні екологічної політики м. Львова дасть можливість сформулювати дієву екологічну політику і створить передумови для формування ефективної системи екологічного менеджменту м. Львова.

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

2. Максимів Л.І. Запровадження екологічного менеджменту в систему органів місцевого самоврядування: передумови та цілі / Л.І. Максимів, О.Л. Лотиш // Теоретичні та прикладні питання економіки. Збірник науково-технічних праць. Випуск 21 (за заг. ред. проф. Єханурова Ю.І., Шегди А.В.). – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», – 2010. – С.193–199.

3. Лотиш О.Л. Екологічна політика як важлива складова процесу формування системи муніципального екологічного менеджменту для досягнення сталого розвитку території// Матеріали 2-гої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Сталий розвиток та екологічна безпека суспільства в економічних трансформаціях», м. Бахчисарай, 23-24 вересня 2010 р. – С. 227–230.

4. Eco-management and Audit Scheme. Toolkit for Local Authorities// Prepared for the European Commission by Global to Local Ltd., 2004. – P.17-25.

5. Writing an environmental policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://euronet.uwe.ac.uk/emas/library/policy.htm>.

6. Przewodnik wdrażania EMAS dla miast/gmin w Unii Europejskiej. Pierwsze kroki w procesie wdrażania EMAS // Na podstawie doświadczeń zdobytych przez 16 miast z Państw Członkowskich Unii Europejskiej (w tym z 8 Państw nowo przyjętych do Unii Europejskiej), 2004. – P. 36–41.

7. Лотиш О. Стратегія муніципального екологічного менеджменту: сутність та чинники розвитку / О.Лотиш // Науковий вісник НЛТУ України: Збірник науково-технічних праць. – Львів: НЛТУ України. – 2010. – Вип. 12. – С.86–90.

Розділ 4 Екологічний маркетинг та менеджмент екологічних інновацій

8. Environmental Management Systems. A guidebook for Improving Energy and Environmental Performance in Local Government. Prepared Five Winds International, – 2004. – 245 p.

9. Лотиш О. Екологічний огляд як інструмент системи муніципального екологічного менеджменту// Науковий вісник НЛТУ України: Збірник науково-технічних праць. – Львів : НЛТУ України. – 2010. – Вип. 13. – С.87-93.

10. Белмане И. Системы экологического менеджмента: Практическое пособие по внедрению СЭМ в соответствие с требованиями Международного Стандарта ИСО 14001 / И. Белмане, К. Долхаммар. – С.58-62.

О.Л. Лотиш

Основные этапы разработки экологической политики как составляющей системы муниципального экологического менеджмента

Рассмотрено пошагово процесс разработки экологической политики на уровне муниципалитета. Проанализирован и обобщен передовой опыт городов стран-членов ЕС по разработке и реализации экологической политики в рамках системы муниципального экологического менеджмента.

Ключевые слова: экологическая политика, система муниципального экологического менеджмента, органы местного самоуправления.

O.L. Lotysh

Basic stages of environmental policy elaboration as a part of the municipal environmental management system

The process of municipal environmental policy elaboration is examined. The best practice of EU cities in environmental policy elaboration and implementation within the municipal environmental management system is analysed and generalized.

Keywords: environmental policy, municipal environmental management system, local authorities.

Отримано 22.04.2011 р.