

И. КОЛЬМЕЙСТЕР

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ОТРАСЛЕВОЙ АСПЕКТ

Проблемы совершенствования государственного управления охраной окружающей среды приобрели в настоящее время особую актуальность. Это определено тем значением, которое имеет охрана окружающей среды в обеспечении социально-экономического развития общества, а также возрастанием роли управления в условиях развитого социализма. Поэтому закономерна поставленная XXVI съездом КПСС задача: совершенствовать управление и усилить контроль в области природопользования и охраны окружающей среды.¹ Данная проблема комплексна. Ее успешное решение требует всестороннего развития исследовательских работ, в том числе по правовым вопросам управления охраной окружающей среды.

В реализации природоохранительной функции социалистического государства участвует весь аппарат управления. Правильное распределение задач в сфере охраны природы между его подсистемами и звеньями, четкое определение компетенции каждого органа, улучшение их взаимодействия — важный фактор повышения эффективности управления охраной окружающей среды. XXVI съездом КПСС подчеркивалось, что при создании эффективных организационных структур необходимо осуществлять меры, направленные на преодоление ведомственной разобщенности, более гибкое сочетание отраслевого и территориального управления.² Правовый механизм взаимодействия подсистем отраслевого, территориального и межотраслевого управления в области охраны окружающей среды должен обеспечить реализацию общегосударственной природоохранительной стратегии, создать условия для комплексного решения задач в сфере охраны природы и для учета интересов отраслевого и территориального развития.

В правовых исследованиях значительное внимание обращено на проблемы консолидации управления, создания специального природоохранительного ведомства — Государственного комитета СССР по охране окружающей среды. При этом подчеркивается, что охрана окружающей среды требует межотраслевого и территориального подходов, а отраслевой характер существующей системы управления охраной природы — ее существенный недостаток. Данные суждения в целом правильно отражают назревшие проблемы развития управления охраной окружающей среды. Однако здесь необходимо иметь в виду, что распределение задач в этой сфере между разными подсистемами управления в каждый конкретный период обусловлено объективно. Такими детерминантами выступают: 1) содержание охраны окружающей среды в территориальном и отраслевом разрезах, выражающее динамику целей охраны природы и путей их достижения; 2) организационная структура государственного управления в целом, определяющая специфику основного назначения органов разных подсистем. Соответственно, очевидно, что не

¹ Правда, 1981, 5 марта.

² Там же.

все управленческие проблемы в сфере охраны природы решаются путем создания госкомитета по охране окружающей среды. Более детальной оценки требует и отраслевой характер системы управления охраной окружающей среды. Такая оценка должна опираться на анализ содержания управления охраной природы в отраслевом плане, компетенцию отраслевых органов в данной сфере, их взаимоотношения с другими звеньями исполнительно-распорядительного аппарата.

Отраслевой разрез охраны окружающей среды обуславливается технико-экономической структурой производства. Техничко-экономические отрасли народного хозяйства — это определенные совокупности взаимосвязанных предприятий, специализирующихся на производстве какого-либо продукта или выполнении определенного вида работ, общественно необходимых функций и характеризующихся общностью средств производства, технологических процессов и т. д. Общность технологических процессов, однородность используемого основного сырья и другие признаки, конституирующие технико-экономические отрасли народного хозяйства, определяют и известную общность возникающих природоохранительных проблем и путей их решения. Отраслевой специализации общественного труда соответствует более или менее определенный тип или способ доминирующего воздействия на природную среду.

В управленческом плане технико-экономические отрасли служат основной отраслей государственного управления, хотя, как известно, полного соответствия здесь нет. С позиций охраны природы «чистота» отраслей управления — фактор положительный. Компенсировать ее отсутствие в определенной мере можно расширением в области развития производства межотраслевых полномочий министерств и ведомств профилирующих отраслей. В условиях развития кооперирования и комбинирования производства решению задач в сфере охраны природы содействует и усиление управления смежными отраслями. Кроме того развитие природоохранительной деятельности непосредственно внесет изменения в систему технико-экономических отраслей. Так, проследим процесс формирования подотрасли строительства приборов, установок и сооружений природоохранительного назначения. На наш взгляд, целесообразно поставить вопрос о создании специальной отрасли управления строительством и обслуживанием объектов природоохранительной инфраструктуры. Данная ведомственная система обеспечила бы технический прогресс в этой области, сконцентрировала бы производство природоохранительной аппаратуры, строительство сооружений, обеспечила бы их техническое обслуживание, а в ряде случаев и эксплуатацию (коллективных, общеузловых) природоохранительных устройств и сооружений.

Основные цели отраслевых систем управления народным хозяйством связаны с развитием соответствующих технико-экономических отраслей, с воздействием на процесс производства материальных ценностей. Это предопределяет основы организационной структуры и систему функций отраслевых органов управления. Однако в ходе производственной деятельности наряду с созданием необходимого продукта происходит воздействие на природную среду, вызывающее изменение ее количественных и качественных характеристик. Производство представляет собой хотя и не единственный, но главный источник вредного антропогенного влияния на природную среду. Поэтому одно из правил хозяйствования — обеспечение в процессе производства требований охраны окружающей среды или, иными словами, достижение того, что каждая производственная единица будет не только производить те или иные материальные ценности, но и воспроизводить природные блага.³ Реализация этого требования приведет к изменению традиционного круга задач управления в

³ Лемешев М. Я. Основные требования к разработке комплексных программ природопользования. — В кн.: Управление природной средой. М., 1979, с. 9.

отраслях народного хозяйства. В настоящее время охрана окружающей среды становится одной из основных функций органов отраслевого управления. По своему характеру данная функция примыкает к группе функций по управлению научно-технической подготовкой производства.⁴ Отраслевое управление охраной окружающей среды представляется соответственно как исполнительно-распорядительная деятельность специализированных (отраслевых) органов, направленная на регулирование производства на отраслевых объектах для достижения целей по сохранению, воспроизводству и улучшению качества окружающей среды.

Природоохранные функции органов отраслевого управления и хозяйственных звеньев получили правовое закрепление во многих актах текущего природоохранительного законодательства, а также установлены в ряде положений: в Общем положении о министерствах СССР (п. 26)⁵, в Положении о производственном объединении (комбинате) (п. 4)⁶, в Положении о научно-производственном объединении (п. 3)⁷, в Положении о социалистическом государственном производственном предприятии (п. 40)⁸ и т. д. В вышеуказанных документах природоохранительная деятельность объединений и предприятий получила оформление как проведение мероприятий «по охране воздуха, почвы и водоемов от загрязнения промышленными и хозяйственными выбросами, сточными водами и отходами производства, а также по борьбе с шумами и радиопомехами». Однако формулировки соответствующих статей данных положений не являются полными ни в части объектов природной среды, на которые производство оказывает влияние (исключены, например, флора и фауна), ни в части способов, видов воздействия на среду (радиация, электромагнитное поле и т. д.). В этих положениях также не раскрыты содержание природоохранительной деятельности отраслевых звеньев, их полномочия в соответствующих природоохранительных отношениях.

Природоохранные функции зафиксированы и в ряде конкретных положений о министерствах и ведомствах, в отраслевых положениях хозорганов. В настоящее время существует необходимость пересмотра большинства этих положений в целях более полного и точного выражения задач в сфере охраны природы. В названных положениях целесообразно предусмотреть специальный раздел об охране природы для адекватного отражения компетенции отраслевых органов в области охраны природы. Особенно важно установить в этих разделах основы взаимодействия отраслевых и территориальных органов в области охраны окружающей среды. В настоящее время широким полномочиям по охране природы Советов народных депутатов и их исполнительно-распорядительного аппарата⁹ не корреспондируют соответствующие нормативно закреплённые права и обязанности отраслевых органов. Это препятствует полному использованию исполнительными органами Советов предоставленных им прав в области охраны природы. В процессе упорядочения компетенции отраслевых органов в области охраны окружающей среды необходимо также обеспечить обоснованное распределение прав и обязанностей между разными звеньями отраслевой системы.

Рассматривая содержание отраслевого управления охраной окружающей среды, при его общей технико-технологической направленности можно выделить ряд относительно самостоятельных сторон природо-

⁴ Бачило И. Л. Функции органов управления. М., 1976, с. 144—145.

⁵ СП СССР, 1967, № 17, ст. 116.

⁶ СП СССР, 1974, № 87, ст. 38.

⁷ СП СССР, 1976, № 2, ст. 13.

⁸ СП СССР, 1965, № 19—20, ст. 155.

⁹ Закон СССР об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов. М., 1980.

охранительной деятельности отраслевых органов. Прежде всего особо важны учет и реализация требований к охране природы в предплановой стадии, в инвестиционном процессе, при обосновании направлений развития отраслей, техники и технологии производства. Обоснование размещения и строительства отраслевых объектов, технического перевооружения, реконструкции и расширения действующих предприятий не только с позиции экономической эффективности намеченных мероприятий, но и с учетом решения задач в сфере охраны природы — основа профилактики загрязнения окружающей среды.

Далее, отраслевые производственные звенья в рамках раздела техпромфинплана об охране природы¹⁰ планируют объемы воздействия на природную среду и меры по его уменьшению, предусматривают необходимые капитальные вложения для данных целей, применяют меры по утилизации отходов производства, проводят периодическую инвентаризацию и паспортизацию источников загрязнения.¹¹ Отраслевые органы разрабатывают отраслевые технико-технологические нормы и нормативы, имеющие природоохранительное значение, контролируют соблюдение требований к охране природы в отраслевых объектах, организуют проведение мероприятий и систему управления этой деятельностью в отраслевых объектах.

Характеризуя природоохранительную деятельность отраслевых органов, необходимо учесть одну особенность: место природоохранительных функций в компетенции этих органов. Речь идет о том, что природоохранительные и производственные функции основываются на противоположных интересах и целях.¹² Основной такой объективной противоположности служит специфика взаимодействия общества и природы, соотношение ресурсного и средообразующего потенциалов природы. Такая противоположность не может быть полностью преодолена на уровне органов отраслевого управления ни экономическими, ни правовыми мерами. В условиях доминирования производственных интересов над природоохранительными усложнено решение многих связанных с этим вопросов с отраслевых позиций, не говоря об обеспечении приоритета требований охраны окружающей среды.¹³ Поэтому развитие отраслевого управления охраной окружающей среды не только предусматривает обогащение функционального содержания управления, но и в ряде случаев делает целесообразным изъятие отдельных вопросов, касающихся охраны природы, из ведения отраслевых органов.¹⁴ Ввиду несовпадения производственных и природоохранительных интересов главные направления и важнейшие задачи отраслевых систем в области охраны окружающей среды необходимо определить директивно, с учетом общегосударственных приоритетов развития и обеспечить достаточными организационно-правовыми, материальными и др. средствами и условиями.

Сохраняет актуальность совершенствование хозяйственного механизма природопользования и разработка эффективных экономических рычагов. Многие предложенные в литературе меры, в том числе экономическая оценка природных ресурсов, платность природопользования и т. д. в комплексе с другими мерами при соответствующих организационно-

¹⁰ Типовая методика разработки техпромфинплана производственного объединения (комбината), предприятия. М., 1979, с. 217—224.

¹¹ См. Положение о паспорте производственного объединения (предприятия). — Экономическая газета, № 46, ноябрь 1979; И с я н о в Л. М. Основы разработки мероприятий по охране атмосферного воздуха от загрязнения промышленными выбросами. — В кн.: Охрана окружающей среды в строительстве. Л., 1979, с. 52—56.

¹² См. Колбасов О. С. Экология: политика — право. М., 1976, с. 216; Денисов В. И. Народнохозяйственные модели оптимального развития природных комплексов. М., 1978, с. 41.

¹³ Колбасов О. С. Экология: политика — право, с. 49—50.

¹⁴ Лазарев Б. М. Социальные интересы и компетенция органов управления. — Советское государство и право, 1971, № 10, с. 86—94.

правовых условиях могут положительно повлиять на характер природопользования и тем самым, в конечном счете, на состояние окружающей среды.¹⁵ Здесь следует подчеркнуть и важность реализации мер, предусмотренных постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы¹⁶. Как само постановление, так и нормативные акты, разработанные для его внедрения, значительно повышают роль природоохранительных критериев в деятельности хозяйственных систем.

Однако при оценке эффективности экономических стимулов природопользования и охраны природы следует учитывать специфику природоохранительной деятельности и ее конечного результата — качества окружающей среды. Совокупная экономическая отдача мероприятий по охране природы, лишь частично выражающая их социальную значимость, в наименьшей мере обнаруживается на уровне предприятия или отрасли. Выгода и целесообразность мероприятий по охране природы проявляется на уровне народного хозяйства в целом и в сфере социальной жизни, где измерение их результатов в стоимостных показателях усложнено. В условиях социалистического товарного производства экономическое стимулирование уменьшения отрицательного воздействия на природную среду объективно ограничено в масштабах. Поэтому оценка и стимулирование деятельности хозяйственных систем и их конкретных звеньев в области охраны окружающей среды исключительно через экономические (денежные) показатели и рычаги еще не достаточны для достижения общегосударственно оптимальных результатов. Следует учитывать и критические замечания, высказанные в юридической литературе по поводу таких экономических рычагов, и их воздействие на природопользование и охрану окружающей среды при существующей правовой системе.¹⁷

Наряду с усилением воздействия экономического механизма на природоохранительную деятельность улучшению отраслевого управления в этой области содействует также реализация следующих предложений: 1) дальнейшее углубление природоохранительной направленности нормативных актов, регулирующих хозяйственную деятельность отраслевых объектов, разработка развернутой системы нормативных основ охраны природы, включая методические материалы, стандарты и т. д.; 2) разработка отраслевой концепции как основы управленческих стратегических решений по охране природы и составной части концепции развития отрасли; разработка отраслевых схем охраны природы; 3) обоснованное директивное определение плановых задач отраслевых систем по уменьшению вредного воздействия на природную среду, совершенствование показателей планирования и учета, оптимальное сочетание планирования «от достигнутого» с требованиями экологических и санитарно-гигиенических нормативов.

Широкий круг правовых проблем охраны природы, влияющих на развитие отраслевого управления охраной окружающей среды, возникнет

¹⁵ См. Гофман К. Г. Экономическая оценка природных ресурсов в условиях социалистической экономики. М., 1977; Федоренко Н. П. Некоторые вопросы теории и практики планирования и управления. М., 1979, с. 329—389; Хачатуров Т. С. Интенсификация и эффективность в условиях развитого социализма. М., 1978, с. 283—316.

¹⁶ Совершенствование хозяйственного механизма. Сборник документов. М., 1980, с. 5—34.

¹⁷ См. Колбасов О. С. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. Итоги науки и техники. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. М., 1978, т. 5, с. 68—69; Шемшученко Ю. С. Государственное управление охраной окружающей среды в СССР. Автореф. док. дисс. Киев, 1978, с. 45; Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978, с. 124—143.

при развитии территориально-производственных комплексов (ТПК) нового освоения и промузлов. ТПК нового освоения основываются на комплексном хозяйственном использовании специфических ресурсов конкретной территории и представляют собой определенную целостность в технико-экономическом и природном плане. При развитии ТПК возникнут двоякого порядка проблемы охраны природы. Во-первых, в стадии обоснования и проектирования ТПК природоохранные критерии должны быть учтены при определении пространственной и производственной структуры ТПК. Во-вторых, в процессе строительства и эксплуатации объектов ТПК необходимо обеспечить синхронность введения в эксплуатацию производственных мощностей и объектов природоохранительной инфраструктуры, а также создать эффективную систему технологических связей между структурными звеньями, входящими в состав ТПК, позволяющую уменьшить вредное воздействие на природную среду.

Данные требования в определенной мере реализуются при развитии ТПК, которые формируются на программно-целевой основе.¹⁸ В основном же по формируемым ТПК и промузлам составляются согласованные ведомствами сводные титульные списки строек. Но на практике далеко не всегда удается достичь такой согласованности и далеко не всегда согласованные мероприятия реализуются. Следовательно, решение актуального вопроса об управлении ТПК продиктовано и соображениями охраны природы. В большинстве случаев ТПК нового освоения целесообразно формировать как самостоятельные звенья хозяйственной системы и как объекты управления. Определяя организационные формы управления ТПК, необходимо разработать и соответствующие правовые акты,¹⁹ содержащие разделы об охране природы.

Дальнейшей правовой регламентации требует и долевое участие отраслевых звеньев в создании общеузловых природоохранных объектов. Существующие нормативные предписания²⁰ не обеспечивают еще реальной согласованной деятельности разных отраслевых систем. Вместе с тем целесообразность таких мер неоднократно подчеркивается.²¹

Возложенные на отраслевые органы задачи в сфере охраны природы обуславливают развитие организационной структуры управления. Те или иные задачи в данной сфере выполняются многими подразделениями отраслевых органов как непосредственно производственными подразделениями, так и функциональными звеньями, в том числе планово-финансовыми отделами, юридическими службами²² и другими. В обеспечении требований охраны природы постоянно возрастает роль трудового коллектива, профсоюзной организации и общественных природоохранных органов на предприятии (советов или комиссий по охране природы). Создается сеть и собственно природоохранных отраслевых подраз-

¹⁸ Методические указания к разработке целевых комплексных программ по решению региональных проблем, формированию и развитию территориально-производственных комплексов. — Совершенствование хозяйственного механизма. Сборник документов. М., 1980, с. 55—57.

¹⁹ См. Барабашева Н. С. Управление территориально-производственными комплексами (ТПК). — Советское государство и право, 1980, № 5, с. 45; Лаптев В. В. Экономика и право (Теория и практика правового регулирования хозяйственных отношений). М., 1981, с. 66.

²⁰ См. Положение о порядке проектирования, планирования и финансирования строительства объектов, общих для группы предприятий (промышленных узлов). — Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1976, № 12, с. 3; Инструкция по разработке схем генеральных планов групп предприятий с общими объектами (промышленных узлов). СН 387—78. М., 1979.

²¹ Хозяйственный механизм на современном этапе. М., 1980, с. 222—223.

²² Смышчкова М. И. Природоохранные функции юридической службы на предприятии. — В кн.: Новая Конституция СССР и вопросы государства и права. Томск, 1979, с. 132—133.

делений. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению природных ресурсов²³ в отраслях, предприятия которых являются источниками загрязнения природной среды, предусмотрено создание в составе центрального аппарата структурных подразделений по охране природы и рациональному природопользованию. Такие подразделения созданы и в отраслевых хозяйственных звеньях, на тех предприятиях и объединениях, основная производственная деятельность которых в наибольшей мере представляет опасность для окружающей среды. Это, например, предприятия химической, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной, нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности²⁴, сельского хозяйства и т. д. Образование специальных природоохранительных подразделений служит организационному упорядочению природоохранительной деятельности, консолидации управления охраной окружающей среды в отраслях. Наличие этих подразделений — основа создания строгой функциональной системы отраслевых природоохранительных подразделений: природоохранительный отдел (управление) министерства — природоохранительная служба объединения — природоохранительная служба предприятия.

В настоящее время в организационном строении природоохранительных подразделений в разных ведомственных системах наблюдается небоснованный разнорядность. Организационно-правовые проблемы природоохранительной деятельности отраслевых звеньев исследованы недостаточно, хотя необходимость такого анализа очевидна.²⁵ Функциональное и структурное упорядочение природоохранительных подразделений, опирающееся на дальнейшие анализы, не должно привести к полной унификации этих подразделений, ибо отраслевые и локальные особенности производства выдвигают перед ними различные конкретные задачи. Однако это не исключает необходимости исследования того общего, что характерно для их деятельности и правового положения.

Круг задач, возлагаемых на подразделения по охране природы, зависит от технико-технологической специфики производства, от организационной системы управления им. При возможных отличительных чертах в компетенции данные функциональные подразделения — основные организаторы и координаторы природоохранительной деятельности в отраслевых звеньях и в качестве таковых должны быть обеспечены необходимыми правами. Здесь на практике возник ряд нерешенных проблем. Например, должны ли природоохранительные подразделения иметь право воздействия на оперативную хозяйственную деятельность подразделений основного производства? При положительном ответе возникает вопрос о методах и формах такого воздействия. Определение надлежащего места природоохранительных подразделений в системе внутриведомственных отношений, установление и регламентация взаимоотношений этих подразделений с другими звеньями объединений и предприятий — весомый фактор улучшения их природоохранительной деятельности.

Специальных экономических и правовых исследований требуют вопросы оценки деятельности природоохранительных подразделений и их

²³ СП СССР, 1979, № 2, ст. 6.

²⁴ Кирпатовский И. П. Охрана природы. Справочник. М., 1980, с. 50.

²⁵ Отдельные вопросы рассмотрены в следующих работах: Денин Ю. Охране окружающей среды — комплексный подход. — Коммунист, 1978, № 5; Круглов В. В. Права и обязанности промышленного предприятия по охране окружающей среды. Автореф. канд. дисс. М., 1980; Мудрецов А. Ф., Моткин Г. А. Управление промышленностью и охрана окружающей среды. М., 1979; Окорокова Л. Я. Предприятие и окружающая среда. — В кн.: Правовые основы деятельности промышленного предприятия. Воронеж, 1976, с. 219—252; Сафронов С. Охрана природы — дело каждого производственного коллектива. — Коммунист, 1976, № 14; Цыганков А. П., Балацкий О. Ф., Сенин В. Н. Технический прогресс — химия — окружающая среда. М., 1979, с. 280—288.

стимулирования. Стимулирование по общим показателям работы объединения (предприятия) не соответствует характеру природоохранительной деятельности. Необходимы иные критерии, которые хотя и могут опираться на внутрихозяйственный хозрасчет природоохранительных подразделений²⁶, но не должны быть определяемыми результатами основной производственной деятельности. Проблемы разработки эффективного механизма внутрихозяйственного хозрасчета природоохранительных служб возникают в тех случаях, когда в состав этих служб входят производственные подразделения, обезвреживающие и обрабатывающие отходы основного производства, различные инженерно-технические звенья (конструкторские бюро, санитарно-технические лаборатории и т. д.). Такая организационная структура природоохранительной службы в целом обоснованна, но следует избегать превращения последней в преимущественно хозяйственное звено с доминирующими хозяйственными интересами.

Уточнение целей и функций природоохранительных подразделений предприятий, анализ их деятельности позволят разработать нормативные акты, регулирующие правовое положение природоохранительных служб.²⁷ Целесообразно было бы разработать межотраслевые методические рекомендации по созданию природоохранительных служб, предусмотреть природоохранительные подразделения в общеотраслевых и отраслевых методических материалах по проектированию организационных структур объединений и предприятий. Образование природоохранительных служб следует предусмотреть также в типовых отраслевых структурах (штатах). Такой порядок позволил бы наряду с соблюдением определенного организационно-структурного и функционального единства учитывать специфику отраслей и конкретных производств.²⁸

В данных актах необходимо регламентировать также руководство этими службами, характер взаимоотношений природоохранительных подразделений при реализации конкретных функций с другими отраслевыми органами как по горизонтали, так и по вертикали. Во внутрихозяйственной схеме управления их непосредственное высшее звено — обычно заместитель директора предприятия. На практике полного соответствия в разных отраслевых системах нет. Вместе с тем подчинение природоохранительной службы директору или его заместителю создает предпосылки для относительной самостоятельности этой службы.

Правовой регламентации требует и деятельность природоохранительных подразделений центрального аппарата министерств и ведомств. Эти подразделения представляют собой функциональные звенья управления, выполняющие как ряд централизованных функций охраны природы, так и научно-методическое и координационное руководство другими отраслевыми природоохранительными подразделениями. В отношении последних деятельность природоохранительных подразделений министерств не носит характера оперативного управления. Объем контрольно-надзорных функций в отношении отраслевых объектов зависит от специфики отрасли и организационной структуры центрального аппарата.

²⁶ Бунич П. Совершенствование хозяйственного расчета в объединениях. — Вопросы экономики, 1976, № 5, с. 32; Лейн и Э. Охране среды — внутрихозяйственный хозрасчет. — В кн.: Стимулы рационального природопользования в условиях развитого социализма. Тез. докл. респ. науч. конференции. Таллин, 1979, с. 52—56.

²⁷ См. Гофман К. Г. Социалистическое природопользование как объект управления. — Экономика и математические методы. М., 1979, т. 15, вып. 1, с. 19; В литературе предложено также разработать Примерное положение о природоохранительной деятельности промышленного предприятия (См. Круглов В. В. Права и обязанности, с. 11). Более обоснованным было бы регулирование правового положения природоохранительных служб.

²⁸ Перспективна здесь и реализация комплекса государственных стандартов: Система управления производственным объединением и промышленным предприятием, включающего ГОСТ 245—25.4—80 «Управление охраной окружающей среды. Основные положения» (См. Экономическая газета № 10, март 1981).

Однако было бы необоснованно связывать основные цели природоохранительного подразделения министерств с проведением контрольной работы и соответственно организовывать структуру управления по типу отраслевого инспекционного органа.

В настоящее время природоохранные подразделения занимают в структуре министерств различное положение и организованы как отделы, управления и т. д. Конкретная форма организации не имеет определяющего значения, если соблюдено общее требование: обеспечить относительную автономию природоохранительных подразделений, их организационную обособленность от других отраслевых и функциональных подразделений аппарата министерства. При организационной обособленности природоохранительных подразделений их следует подчинить непосредственно министру или его заместителю.

В Положении о природоохранительном отделе (управлении) центрального аппарата министерств необходимо зафиксировать его полномочия по специальной координации внутри аппарата. Это будет способствовать достижению единства управления охраной окружающей среды в отрасли, согласованности управленческих решений, исключению ненужного дублирования деятельности.

Рассмотренные аспекты природоохранительной деятельности в отраслях народного хозяйства указали на круг проблем, решение которых требует усиления отраслевого управления в этой области, развития его содержания и организационно-правового механизма. Отраслевой характер как недостаток существующей системы государственного управления охраной окружающей среды выражается не в собственно отраслевом управлении, выполнении отраслевыми органами природоохранительных функций внутриотраслевого характера, а в широких межотраслевых (надотраслевых) полномочиях ряда отраслевых органов. Осуществление министерствами отдельных функций межотраслевого управления закреплено Законом СССР О Совете Министров СССР (ст. 21).²⁹ Конкретные межотраслевые функции возложены на министерства многими актами текущего законодательства о природопользовании и охране окружающей среды. Большой объем таких управленческих вопросов в сфере охраны окружающей среды решен постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов.³⁰ Основой распределения задач по управлению охраной окружающей среды между отраслевыми системами в части межотраслевых функций служила, как правило, направленность основной деятельности этих министерств. Природоохранительные межотраслевые функции возложены на министерства, управляющие фондами природных ресурсов как объектами исключительной государственной собственности или являющиеся основными субъектами, эксплуатирующими конкретные ресурсы. Кроме того, организационная структура управления отраслевых органов, выполняющих управленческие функции большого объема по использованию природных ресурсов (министерства сельского хозяйства, мелиорации и водного хозяйства, лесного хозяйства и т. д.), в наибольшей мере в изначальном виде приспособлена к выполнению межотраслевых природоохранительных функций. Соответственно, расширение их межотраслевых полномочий обусловлено и тем, что оно дает ощутимый экономический эффект за счет сокращения численности органов, экономии штатов и финансов.³¹ Вместе с тем широкие полномочия отраслевых органов — главных природопользователей в системе межотраслевого управления охраной окружающей среды — обуславливают ведомственный подход, дублирование

²⁹ Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 28, ст. 436.

³⁰ СП СССР, 1973, № 2, ст. 6.

³¹ М а н о х и н В. М. Межотраслевые управленческие отношения: основные черты и практика регулирования. — Советское государство и право, 1971, № 9, с. 85.

функций, отсутствие комплексности, необоснованное усложнение управления и в конечном счете приводят к дисфункциональности системы управления охраной окружающей среды в целом.

Межотраслевая природоохранительная деятельность отраслевых органов широко рассмотрена в правовой литературе.³² При этом общепризнана необходимость консолидации управления охраной окружающей среды, создания общегосударственного функционального ведомства на основе ограничения межотраслевой природоохранительной деятельности отраслевых органов. Наряду с консолидацией управления охраной окружающей среды следует решить вопрос и об усилении управления фондами природных ресурсов и рациональным природопользованием. Охрана природы и природопользование — разные объекты управления. Поэтому обеспечение целевого, рационального и комплексного природопользования требует развития самостоятельной организационной структуры управления и не может быть возложено на систему природоохранительных органов.

Оптимальное решение рассмотренных проблем природоохранительной деятельности отраслевых органов требует дальнейшего исследования, которое может опираться на ряд общих выводов:

- 1) улучшение управления охраной окружающей среды в отраслях предполагает развитие природоохранительных подразделений во всех отраслевых звеньях, что приведет к консолидации отраслевого управления охраной окружающей среды и образованию специальной функциональной отраслевой подструктуры управления;
- 2) консолидация должна опираться на анализ природоохранительной деятельности в отраслях в целевом и функциональном аспектах с тем, чтобы создать оптимальные управленческие структуры;
- 3) следует усовершенствовать правовое регулирование деятельности отраслевых природоохранительных подразделений, уточнить их правовое положение, усилить правовую основу природоохранительной деятельности в отраслях народного хозяйства в целом, согласовать нормы хозяйственного и природоохранительного законодательства;
- 4) межотраслевые природоохранительные функции целесообразно сосредоточить в специальном ведомстве, не связанном с проблемами управления природопользованием. Образование специального природоохранительного ведомства будет способствовать и упорядочению функционального содержания внутриведомственного управления.

Представил К. Хабихт

*Институт государства и права
Академии наук СССР*

Поступила в редакцию
10/III 1981

I. KOOLMEISTER

KESKKONNAKAITSE RIIKLIKU JUHTIMISE ÕIGUSLIKUD PROBLEEMID: HARUKONDLIK ASPEKT

NLKP 26. kongressil püstitatud ülesanne tõhustada keskkonnakaitse riiklikku juhtimist eeldab hulga abinõude rakendamist, milles oluline koht on optimaalse organisatsioonilise juhtimisstruktuuri kujundamisel.

Artiklis on avatud harukondlike organite kui ühe keskkonnakaitstes osalevate juhtimisorganite alamsüsteemi tegevuse põhisuunitlus, sisu ja organisatsioonilise korralduse

³² См. Колбасов О. С. Экология: политика — право, с. 182—221; Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976, с. 94—168.

põhijooned. Ministeeriumide, koondiste ja ettevõtete normatiivselt sätestatud põhiüksioonina realiseerub keskkonnakaitse eelkõige tootmise tehnilis-tehnoloogiliste parameetrite reguleerimise kaudu. Keskkonnakaitse- ja tootmishuvide mitteühtimine nõuab kõrvuti majandamismehhanismi efektiivsuse tõstmisega harukondlike organite keskkonnakaitsealase tegevuse spetsiaalse õiguslik-organisatsioonilise mehhanismi tõhustamist. Harukondlike organite põhimäärustes on otstarbekas täpsustada ning avardada keskkonnakaitsele pühendatud sätteid, tuues iseseisva alajaotusena välja vastavate organite, keskkonnakaitsealase tegevuse eesmärgid ja ülesanded, nende õigused ja kohustused ning seosed territoriaalsete (regionaalsete) ja keskkonnakaitse eriorganitega. Artiklis rõhutatakse kontseptuaalse lähenemise ning plaanielsete dokumentide keskkonnakaitsealase põhistatuse tõhustamist. Looduskeskkonna kaitseks kavandatud abinõude süsteem juhtimisharudes peaks põhinema harukondlikel keskkonnakaitsekeemidel. Edasist kooskõlastamist nõuavad majandusseadusandluse ning keskkonnakaitse normid. Keskkonnakaitse ülesannete edukaks täitmiseks on eriti oluline ühtse funktsionaalse keskkonnakaitseteenistuse kujundamine harukondlike juhtimissüsteemide kõikidel tasanditel, nende teenistuste õigusliku seisundi fikseerimine vastavates põhimäärustes ning efektiivse stimuleerimissüsteemi loomine. Keskkonnakaitse riikliku juhtimise tõhustamise kaalukas abinõu on harukondlike organite poolt täidetavate ametkondadevaheliste keskkonnakaitsefunktsioonide konsolideerimine eri ametkonda — keskkonnakaitse riiklikku komiteesse, mis ei tegele looduskasutusega.

*NSV Liidu Teaduste Akadeemia
Riigi ja Oiguse Instituut*

Toimetusse saabunud
10. III 1981

I. KOOLMEISTER

PROBLEMS OF IMPROVING STATE MANAGEMENT OF ENVIRONMENT PROTECTION: LEGAL ASPECTS AT THE LEVEL OF INDUSTRY BRANCHES

The paper deals with topical problems of the improvement of the state management of environment protection. The basic tasks of environment protection at the level of industry branches are examined, and the corresponding activities of the management organs defined. Emphasis is laid upon the analysis of the function and structure of those organs at the level of ministries and environment protection service at industrial enterprises.

The author proposes the main directions of environment protection activities of the state organs to which the industries are subordinated. In accordance with those activities, the structure of the higher-standing organs must be cardinaly improved.

The proposals for improving management in the managing organs are based upon the analysis of the existing system of administration. In particular, the author shows that in the future development of the state management at the level of ministries the legal aspect must be meticulously elaborated in order to define precisely the organisational, legal and economic functions of environment protection service in different branches of industry. The necessity of consolidating the interdepartmental functions in the sphere of environment protection is obvious.

*Academy of Sciences of the USSR,
Institute of State and Law*

Received
March 10, 1981