

РОЛЬ ОБЛАСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ СРЕДНЕГО И НИЖНЕГО ПОВОЛЖЬЯ В РЕШЕНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В 1970-1980-Е ГГ.

Макеева Екатерина Дмитриевна

канд. ист. наук, доц., Самарский государственный социально-педагогический университет, РФ, г. Самара

The role of the regional Councils of people's deputies of the Middle and Lower Volga regional issues of environmental protection in the 1970-1980

Ekaterina Makeeva

candidate of historical sciences, associate professor, Samara State University of Social Sciences and Education, Russia, Samara

Аннотация. В настоящее время, в условиях развивающегося экологического кризиса, изучение исторического опыта управления охраной окружающей среды является актуальной задачей. В статье рассматривается роль региональных органов власти СССР – Советов в решении природоохранных вопросов в Среднем и Нижнем Поволжье в 1970-1980-е гг.

Abstract. Currently, in the context of an emerging environmental crisis, the study of historical experience in the management of environmental protection is an urgent task. The article discusses the role of the regional authorities of the Soviet Union – Councils in addressing environmental issues in the middle and Lower Volga region in the 1970-1980.

Ключевые слова: Советы; охрана окружающей среды, Среднее и Нижнее Поволжье; охрана природы.

Keywords: Soviet; protection of the environment, the middle and lower Volga region; the nature conservancy.

Вплоть до начала 1930-х гг. Среднее и Нижнее Поволжье являлись аграрными регионами, сельское хозяйство в 1924-1927 гг. давало, в среднем, 77,8% в сумме валовой продукции [10, с. 33]. В 1930-е гг. здесь постепенно начинает формироваться индустриальный комплекс, строится множество предприятий. Только в Саратовской области в годы предвоенных пятилеток вступили в строй 47 крупных промышленных объектов, в Сталинградской области – 66 объектов, в Средне-Волжской области – 52 объекта [17, с. 127]. Изменилась и структура промышленности: акцент был сделан на развитие машиностроения и металлообработки. Еще в большей степени на экономику и состояние окружающей среды городов Поволжья повлияла Великая Отечественная война. Из западной части страны сюда было эвакуировано не менее 226 промышленных предприятий, что способствовало превращению региона в крупнейший военно-промышленный комплекс страны. Закономерным результатом стало ухудшение

экологической обстановки, начиная с 1950-х гг.

Поскольку статистические данные об экологическом состоянии регионов СССР регулярно стали появляться только в начале 1980-х гг., всесторонне проследить динамику промышленного загрязнения окружающей среды не представляется возможным. Тем не менее, на основании чрезвычайно редких архивных материалов (справок и отчетов о состоянии окружающей среды областных и городских органов государственной власти, партийных органов, комитетов народного контроля, санэпидстанций) можно увидеть в общих чертах процесс нарастания экологической угрозы в исследуемых регионах, начиная с середины XX века. Особенно это касалось районов сосредоточения промышленного производства, которое было сконцентрировано в городах. Например, в Куйбышевской области на рубеже 1950-60-х гг. 95% всей промышленной продукции выпускалось заводами и фабриками областного центра – Куйбышева, а также двух маленьких городов, расположенных вблизи него – Новокуйбышевска и Чапаевска [7, с. 23]. Естественно, именно в городах экологическая ситуация являлась особенно тяжелой.

Региональная система управления природопользованием и охраной окружающей среды в СССР начала формироваться в 1960-х гг. До этого времени экологические вопросы решались, чаще всего, эпизодически, по мере их возникновения, местными органами исполнительной власти, либо территориальными подразделениями республиканских и общесоюзных отраслевых ведомств. 1960-й год стал переломным для всей природоохранной сферы в России. Впервые был принят Закон «Об охране природы в РСФСР», который определил систему действий со стороны государства, обеспечивающих разумное использование и восстановление природных ресурсов. Это событие стало своеобразным толчком для начала формирования системы управления природопользованием и охраной окружающей среды в регионах страны. Основная ответственность в данной сфере возлагалась на министерства и ведомства, осуществляющие природопользование, а контроль за охраной природы – на исполнительные органы власти: в общероссийском масштабе – на Совет Министров РСФСР, а на региональном и местном уровнях – на Советы Министров автономных республик, исполнительные комитеты краевых, областных, районных, городских, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся [6].

При областных, а затем и местных Советах депутатов трудящихся в 1960-е гг. были образованы постоянные комиссии, занимающиеся вопросами охраны природы, которые координировали работу различных ведомств в данной сфере. В Татарской АССР такая комиссия появилась в 1963 г., в Куйбышевской области – в 1966 г., в Саратовской области – в 1967 г. и т.д. Основной функцией этих комиссий являлся контроль за исполнением законодательных актов и постановлений по вопросам охраны природы. Он осуществлялся, в основном, двумя способами: во-первых, путем проведения рейдов по объектам, воздействующим на окружающую природную среду и, во-вторых, через заслушивание отчетов руководителей предприятий на заседаниях исполкомов Советов.

Состав постоянных комиссий по охране природы городских, областных и республиканских Советов депутатов был разнообразным: в него входили председатели райисполкомов и райсоветов, директора совхозов и колхозов, руководители предприятий, рабочие, доярки, слесари, токари и т.д. [11, л. 346–347; 3, л. 166]. К сожалению, как правило, в их составе не было ни одного ученого – специалиста в области экологии, что, несомненно, являлось их недостатком и отражалось на результатах деятельности: в решениях комиссий по охране природы практически не встречаются описания конкретных природоохранных мер, в основном речь идет лишь о контроле за выполнением постановлений, большинство из которых на региональном уровне дублировало решения вышестоящих партийных и государственных органов.

Важнейшей задачей власти на местах являлось претворение в жизнь решений партии и правительства, принимаемых в Москве. Поэтому, как только появлялось какое-либо постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР или РСФСР, касающееся вопросов охраны природы, спустя некоторое время областные органы власти, при участии членов областных советов Всероссийского общества охраны природы (ВООП), его обсуждали и принимали свои постановления о внедрении данного документа. Содержательно они практически не отличались друг от друга. Так, в 1962 г., на основе Закона «Об охране природы в РСФСР»,

Верховным Советом Татарской АССР было принято постановление «Об охране природы в Татарской АССР» [1, с. 74]. А когда в 1972 г. вышли известные постановления центральных органов власти: «О мерах по предотвращению загрязнения бассейнов рек Волги и Урала неочищенными сточными водами» и «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов», в каждой области или автономной республике Среднего и Нижнего Поволжья появились постановления регионального масштаба, в которых выражалась готовность к реализации принятых документов и излагался план соответствующих природоохранных мероприятий.

К сожалению, у постоянных комиссий по охране природы при депутатских Советах отсутствовали серьезные властные полномочия. Экологические проблемы обсуждались на их заседаниях постоянно [2], однако существенно повлиять на характер деятельности какого-либо предприятия, принадлежащего одному из хозяйственных ведомств, и при этом нарушающего природоохранное законодательство, они не могли. Поэтому решения заседаний постоянных комиссий для тех, кто их должен был исполнять, носили рекомендательный характер. Об этом говорит даже их формулировка: «предложить...», «просить ...», «рекомендовать ...», «обратить внимание ...» и т.д. [12, л. 187; 13, л. 3; 14, л. 4].

Со временем механизм регионального управления природопользованием и охраной природы претерпевал организационные изменения и разрастался. Так, в начале 1980-х гг. в регионах появились комиссии по охране окружающей среде и рациональному использованию природных ресурсов при органах исполнительной власти – исполкомах областных Советов народных депутатов и Советах Министров автономных республик РСФСР. Во главе комиссий облисполкомов стояли, как правило, заместители председателей облисполкомов, курировавшие сельское хозяйство. А их состав был укомплектован руководителями природоохранных служб областей и представителями Президиумов областных или республиканских советов ВООП [4, л. 201; 5, л. 310]. Таким образом, уровень компетенции комиссий облисполкома был выше, чем аналогичных комиссий областных Советов, они обладали более широкими полномочиями: могли, например, накладывать материальные санкции на нарушителей природоохранного законодательства и ходатайствовать о приостановлении загрязняющих производств. Их указания являлись обязательными для всех предприятий, учреждений и организаций региона. Однако решения комиссий облисполкомов, также как и комиссий депутатских Советов, носили рекомендательный, а не распорядительный характер. Они могли лишь ходатайствовать, но отменять экологически опасные проекты или закрывать вредные производства были неправомочны. В условиях ведомственного нажима, при экстенсивных методах хозяйствования, не признававших какого-либо сбережения природных ресурсов, любые рекомендации становились обычной формальностью. Действенные экономические рычаги в сфере охраны природы отсутствовали.

Примером формальности решений региональных органов власти может служить многолетняя борьба за сохранение уникального природного комплекса Самарская Лука, на территории которого находится Жигулевский заповедник. Еще в 1968 г. Куйбышевским исполкомом областного Совета депутатов трудящихся было принято решение «О сохранении природы Самарской Луки, Жигулевских и Сокольных гор» [9, л. 45–49], в котором отмечалось, что на данных территориях ряд организаций (цементно-шиферный комбинат, известковый завод, Зольненский нефтепромысел и др.) осуществляют хозяйственную деятельность и при этом уничтожают природные богатства, загрязняют окрестные леса и воды вредными выбросами. Облисполком неоднократно обращался к министерствам, которым принадлежали упомянутые предприятия, с требованиями прекращения дальнейшего разрушения Самарской Луки и приведения в порядок отработанных карьеров и отвалов, однако никаких практических мер с их стороны принято не было. Более того, перспективными планами предприятий намечалось даже увеличение мощности карьеров и дальнейшее разрушение Волжских склонов Жигулевских и Сокольных гор.

2 апреля 1968 г. исполком областного Совета депутатов трудящихся принял решение запретить на территории Самарской Луки новое промышленное строительство и расширение действующих предприятий, прекратить здесь геолого-разведочные работы, обязать Сокское карьероуправление Министерства промстройматериалов РСФСР с июля 1968 г. закрыть карьер, и всем предприятиям, занимающимся здесь карьерной разработкой приступить к благоустройству и озеленению территории выработанных карьеров и отвалов. Однако это

решение тоже осталось фактически «на бумаге». Только в апреле 1984 г. усилиями ученых-экологов и общественности здесь был открыт национальный парк «Самарская Лука», и в дальнейшем его охрана стала одной из самых обсуждаемых экологических тем в Куйбышевской области. Уже в 1990 г. комиссия по экологии Куйбышевского горсовета констатировала, что ни одно из прежде принятых по национальному парку решений правительства и области полностью не выполнено [15, л. 4]. До сих пор продолжаются карьерные разработки в Жигулях, что противоречит закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды». Как и прежде, здесь действуют несовместимые со статусом национального парка объекты [15, л. 2-5].

Этот пример говорит о том, что реальными управленческими рычагами в регионах РСФСР обладали не местные органы власти, а различные хозяйственные ведомства. В 1970-1980-е гг. экологические вопросы часто стояли на повестке дня заседаний территориальных структур КПСС и региональных органов власти. Например, Волгоградский обком КПСС за период с 1981 по 1985 гг. рассматривал их более 10 раз [16; 17]. Верховный Совет Татарской АССР одиннадцатого созыва за период с 1985 по 1987 гг. принял 10 решений, содержащих 107 рекомендаций, направленных на охрану земель, вод, атмосферы, растительного и животного мира [8, с. 1]. Однако решения местных властей, мнение населения и интересы регионов часто игнорировались центральными властными структурами.

Низкая эффективность системы управления охраной окружающей среды в регионах, в конечном итоге, стала причиной ухудшения экологической обстановки. Данные мониторингов свидетельствуют о том, что к началу 1990-х гг. в ряде городов страны, в том числе и в Поволжье, она приобрела угрожающий характер (Нижнекамск, Чапаевск, Новокуйбышевск, Вольск и др.). Органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора сигнализировали о росте показателей заболеваемости и смертности граждан в связи с воздействием на их здоровье негативных внешних факторов, прежде всего, загрязнения атмосферного воздуха и водоемов. Принимаемые правительством и местными органами власти меры по охране окружающей среды буквально «тонули» в директивных бумагах, а результатом такой политики стало множество экологических проблем, которые имеют отдаленные и часто непредсказуемые последствия, и поэтому требуют решения уже в наши дни.

Список литературы:

1. Батыев С.Г., Гимадеев М.М. Советы Татарской АССР и вопросы охраны природы. Казань: Татарское книжное издательство, 1979.
2. Государственный архив Волгоградской области. Ф. 2115. Оп. 11. Д. 1781, 1926, 1927, 1935, 1958.
3. Государственный архив новейшей истории Саратовской области. Ф. 594. Оп. 24. Д. 20.
4. Государственный архив Пензенской области. Ф. Р-2038. Оп. 1. Д. 7197.
5. Государственный архив Саратовской области. Ф. 1738. Оп. 8. Д. 2323.
6. Закон «Об охране природы в РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586.
7. Из истории социалистической индустриализации Среднего Поволжья. Труды. Вып. 59. Куйбышев: Издательство КуАИ, 1973. С. 127.
8. Советская Татария. 1988. 9 апреля.
9. Самарский областной государственный архив социально-политической истории. Ф. 1109. Оп. 1. Д. 315а.

10. Средне-Волжская область. Статистический сборник. Самара, 1928.
11. Центральный государственный архив Самарской области (далее – ЦГАСО). Ф. Р-2558. Оп. 18. Д. 196.
12. ЦГАСО. Ф. Р-2558. Оп. 10. Д. 1543.
13. ЦГАСО. Ф. Р-4405. Оп. 1. Д. 101.
14. ЦГАСО. Ф. Р-4405. Оп. 1. Д. 41.
15. ЦГАСО. Ф. Р-56. Оп. 55. Д. 938.
16. Центр документации новейшей истории Волгоградской области (далее – ЦДНИВО). Ф. 113. Оп. 113. Д. 25, 90.
17. ЦДНИВО. Ф. 113. Оп. 116. Д. 21, 37.