

Евланов Виктор Васильевич

**ФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-РЕСПУБЛИКАНСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ  
ОХРАНОЙ ПРИРОДЫ (50-80-Е ГГ. XX ВЕКА)**

Статья посвящена анализу деятельности Советского государства по формированию современной системы управления охраной природы. Решение этой сложной задачи, по существу, являлось ответом российской цивилизации на экологический вызов. В центре исследования находятся три важнейших аспекта проблемы: диалектика формирования структуры территориально-республиканской системы управления охраной природы, развитие государственно-правового механизма регулирования экологических отношений, повышение роли законодательной и исполнительной власти в решении экологических проблем. В ходе исследования проблемы автор приходит к выводу о том, что в 50-60-е гг. XX в. в СССР был накоплен богатый опыт развития государственной системы управления охраной природы, который не потерял своего исторического значения как для нашей страны, так и для мирового сообщества.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2013/4-1/18.html](http://www.gramota.net/materials/3/2013/4-1/18.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и  
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2013. № 4 (30): в 3-х ч. Ч. I. С. 70-78. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2013/4-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2013/4-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 93/94

**Исторические науки и археология**

*Статья посвящена анализу деятельности Советского государства по формированию современной системы управления охраной природы. Решение этой сложной задачи, по существу, являлось ответом российской цивилизации на экологический вызов. В центре исследования находятся три важнейших аспекта проблемы: диалектика формирования структуры территориально-республиканской системы управления охраной природы, развитие государственно-правового механизма регулирования экологических отношений, повышение роли законодательной и исполнительной власти в решении экологических проблем. В ходе исследования проблемы автор приходит к выводу о том, что в 50-60-е гг. XX в. в СССР был накоплен богатый опыт развития государственной системы управления охраной природы, который не потерял своего исторического значения как для нашей страны, так и для мирового сообщества.*

*Ключевые слова и фразы:* природа; окружающая природная среда; природоохранное законодательство; взаимодействие общества и природы; охрана природы; рациональное природопользование; затратное природопользование; ресурсосберегающие технологии; система управления природоохранной деятельностью; экологическая безопасность; экологическая культура; экологическая политика.

**Евланов Виктор Васильевич**, д.и.н., профессор

Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ»

VVEvlanov@mephi.ru

**ФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-РЕСПУБЛИКАНСКОЙ СИСТЕМЫ  
УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ПРИРОДЫ (50-80-Е ГГ. XX ВЕКА)<sup>©</sup>**

Во второй половине XX столетия в развитии мировой цивилизации стала все активнее проявляться общечеловеческая тенденция обострения отношений между обществом и природой. Под воздействием научно-технической революции, роста масштабов экстенсивной экономики и нерационального, затратного природопользования резко обострилось экологическое противоречие. Оно проявилось, прежде всего, в росте экологической напряженности в индустриальных центрах, загрязнении и ухудшении среды обитания человека, росте продовольственного дефицита. Под угрозой экологического кризиса в общественном сознании формировались алармистские и пессимистические взгляды на перспективы развития цивилизации.

В условиях нарастания кризисных явлений во взаимодействии общества и природы в индустриально-развитых странах активизировалась работа по поиску ответов на экологический вызов. Определенный опыт решения экологической проблемы накоплен и в Советском Союзе. Его всестороннее изучение приобретает актуальное значение в современных условиях.

В данной статье предпринимается попытка проанализировать достижения Советского государства в развитии системы управления природоохранной деятельностью как органической части общегосударственной системы. Основное внимание автор уделяет исследованию подходов к модернизации организационной структуры системы управления охраной природы, к разработке программы совершенствования природоохранной деятельности, поиска эффективных методов регулирования экологических отношений в условиях административно-командной системы.

Во второй половине XX века в содержании экологической проблемы под воздействием антропогенного фактора произошли отрицательные изменения. Нарушение динамического равновесия экосистем превратило экологическую проблему в один из негативных факторов социально-экономического развития. Эти отрицательные изменения во взаимодействии общества и природы оказали активизирующее воздействие на развитие экологической культуры.

Исторический момент в осознании необходимости выделения функции государственного управления охраной природы и превращения ее в специальную отрасль управленческой деятельности с полным основанием следует отнести к началу 50-х годов. Именно к этому историческому периоду относятся первые конкретные шаги по перестройке системы государственного руководства охраной природной среды. В нашей стране было начато образование совершенно новых структурных элементов государственной системы управления охраной природы. А это свидетельствовало не только о новом уровне управленческой деятельности, но и о возникновении нового спектра государственной системы управления.

В Советском государстве сформировалось убеждение в том, что образование специальных природоохранных органов является важнейшей предпосылкой для координации и интеграции всей природоохранной деятельности в регионе или республике, преодоления негативных последствий антропогенного воздействия на природу. И здесь важно подчеркнуть, что односторонний административный подход к решению экологических проблем вытекал из самой сути административно-командной системы, господствовавшей в стране. Общество было убеждено в том, что совершенствование системы государственного управления взаимодействием человека и природы без радикальных изменений в характере природопользования позволит изменить сущность взаимоотношений с окружающей природной средой, обеспечить повышение эффективности использования природных ресурсов, достичь качественно нового уровня взаимодействия общества и биосферы.

В то же время следует учитывать и целый ряд негативных факторов, сдерживающих эколого-экономическое развитие страны. Во-первых, формирование регионально-республиканской системы управления охраной природы проходило в сложных внутренних и напряженных внешнеполитических и экономических условиях. Перед Советским государством встала задача по модернизации экономики и повышению ее эффективности. В середине двадцатого столетия произошло обострение борьбы между системами социализма и капитализма. В этих условиях руководство СССР сосредоточило основные усилия и ресурсы общества на развитии тяжелой индустрии, военно-промышленного комплекса, укреплении обороноспособности страны. Эта стратегия экономического развития объективно способствовала обострению экологического противоречия.

Во-вторых, страна не располагала необходимыми материальными, научно-техническими, экономическими и социокультурными предпосылками для утверждения рационального взаимодействия человека и природы. Поэтому речь могла идти только об определенном улучшении экологических отношений.

В-третьих, сложившийся затратный хозяйственный механизм в условиях экстенсивного развития экономики по своей сути был слабо восприимчив к планам рационализации использования природных ресурсов. Валовые показатели ориентировали хозяйственных руководителей и трудовые коллективы на затратный метод природопользования. На первый план всегда выступали, прежде всего, экономические, а не экологические интересы трудовых коллективов, ибо от выполнения и перевыполнения хозяйственного плана зависело благосостояние работников предприятий. Поэтому природоохранные планы, которые вступали в противоречие с хозяйственными планами, приобретали второстепенное значение.

В-четвертых, развитие производительных сил на начальном этапе развертывания НТР в основном осуществлялось на базе многоотходной технологии, являющейся, пожалуй, основным источником загрязнения окружающей среды индустриальных центров.

В-пятых, экологическая культура общества находилась еще на достаточно низком уровне. Об этом свидетельствовал тот факт, что общество строило свои отношения с природой на базе принципа покорения и завоевания окружающей природы. К тому же в нашей стране продолжал господствовать ошибочный тезис о неисчерпаемости природных богатств, который в определенной степени порождал бесхозяйственность и иррациональность в подходе к использованию ресурсов. Да и в современных условиях продолжает господствовать нерациональный подход к организации природопользования.

В-шестых, научная мысль еще не могла дать ответ на вопрос о путях преодоления негативных последствий все возрастающего антропогенного воздействия человека на природу. Ибо только в приближенном виде задача по разработке технологии нового типа, которая позволила бы рационально использовать сырье и в значительной степени сократить промышленные отходы и выбросы, являющиеся основными загрязнителями окружающей среды, была поставлена в середине 50-х годов.

В этих сложных и напряженных условиях в Советской стране утверждалась мысль о необходимости поиска путей решения экологической проблемы, сохранении благоприятной окружающей среды для жизни человека. И здесь важно подчеркнуть, что уровень и характер развития общественных отношений объективно обусловили выбор пути решения экологической проблемы. Поэтому не случайно, что в этих конкретно-исторических условиях в жизни советского общества все большее место стали занимать вопросы образования государственно-республиканской системы управления охраной природы, развития государственно-правового механизма регулирования взаимоотношений общества и окружающей среды, расширения системы административных методов управления охраной природы.

Процесс образования государственной системы управления охраной природы развивался по нескольким направлениям. К ним, пожалуй, следует отнести: во-первых, создание специализированных государственных республиканских природоохранных органов, подчиненных Советам Министров республик; во-вторых, уточнение и развитие природоохранного законодательства, разработку правовых норм взаимоотношений общества с природой; в-третьих, дальнейшее развитие отраслевой природно-ресурсной системы управления охраной природы; в-четвертых, повышение законодательной и исполнительной роли республиканских и местных Советов, их ответственности за рациональное природопользование и решение экологической проблемы. Естественно, перечисленные направления не отражают всей полноты и многообразия процесса, но они раскрывают суть основной тенденции развития государственно-республиканской системы управления охраной природной среды.

Таким образом, образование территориально-республиканской системы управления рассматривалось как важнейшая предпосылка развития и повышения эффективности природоохранной деятельности. Руководители регионов и республик были убеждены в том, что система управления охраной природы позволит полнее учесть специфические особенности природной среды в организации природопользования и охраны природы, эффективнее использовать социалистические методы и принципы управления. Прежде всего, речь шла о принципах планомерности в организации природоохранной деятельности и комплексности в использовании природных ресурсов.

В процессе перестройки системы управления экономикой страны и образования Совнархозов (1957 г.) впервые встала задача по организации руководства природоохранной деятельностью на регионально-территориальном уровне. ЦК КПСС и ЦМ СССР, республиканские советские и партийные органы пришли к выводу о целесообразности передачи функции управления охраной природы специальным государственным и отраслевым природоохранным органам, которые должны быть созданы в союзных республиках. Они были призваны координировать и направлять природоохранную деятельность советских и хозяйственных организаций, предприятий и учреждений, министерств и ведомств, разрабатывать перспективы развития природоохранной практики и определять текущие задачи по обеспечению рационализации природопользования и

сохранения благоприятных экологических условий для жизни населения республики и региона страны. В этой связи была поставлена и задача по развитию республиканского государственно-правового механизма регулирования взаимоотношений общества, человека и природы, определению природоохранных функций различных природопользователей [6, д. 537, л. 186].

Важно учитывать, что в условиях административно-командной системы в нашей стране сложилась монополия ведомств на использование тех или иных природных ресурсов, которая и обусловила образование ведомственной природно-ресурсной системы управления природопользованием и охраной окружающей среды. Поэтому и было принято решение о повышении ответственности республиканских и территориальных органов власти за состояние окружающей среды в регионах. Считалось, что регионально-республиканская система управления охраной природы позволит ограничить затратный и порой нерациональный подход ведомств к использованию ресурсов природы.

В конце 50-х – начале 60-х годов государственные природоохранные органы были образованы во всех союзных республиках. Так, во второй половине 60-х гг. при Советах Министров союзных республик были созданы Главные управления лесного хозяйства, инспекции лесного хозяйства и охраны леса. В «Положении о Главном управлении лесного хозяйства и охраны леса» при Совете Министров РСФСР подчеркивалось, что «основными задачами Главлесхоза РСФСР являются: руководство лесным хозяйством во всех лесах РСФСР (независимо от того, в чьем пользовании они находятся), осуществление контроля за ведением лесохозяйственных и лесовосстановительных работ совнархозами и другими организациями, контроля за ведением лесного хозяйства лесхозами (леспромхозами) РСФСР, а также руководство лесозаготовками, проводимыми предприятиями Главлесхоза РСФСР» [12, с. 568]. На местах вопросами использования и охраны лесных ресурсов должны заниматься управления лесного хозяйства, которые были созданы по разрешению Совета Министров Российской Федерации в автономных республиках, краях и областях, на территории которых лесохозяйственные, лесовосстановительные работы возлагались на Главлесхоз РСФСР [Там же, с. 578].

В 1961 году Бюро ЦК КПСС по РСФСР и Совет Министров РСФСР приняли постановление об образовании Государственного комитета Совета Министров РСФСР по водному хозяйству (Госводхоз РСФСР). Образование специального государственного органа по охране водных ресурсов обуславливалось необходимостью усиления руководства вопросами водохозяйственного строительства, улучшения эксплуатации водохозяйственных систем, комплексного использования и охраны водных ресурсов. В связи с этим на Госводхоз было возложено руководство строительством и эксплуатацией оросительных, осушительных и обводнительных систем и сельскохозяйственного водоснабжения, научно-исследовательскими и проектными организациями, проведение культурно-технических работ и добыча торфа для сельского хозяйства, а также осуществление задач по упорядочению использования и усилению охраны водных ресурсов [13, с. 146].

Однако расширение природно-ресурсной системы и повышение ее роли в организации рационального природопользования имело неоднозначное значение. С одной стороны, эти государственные органы были ориентированы на преодоление нерационального использования ресурсов природы министерствами и ведомствами и вели борьбу за соблюдение государственных и общенародных интересов в природопользовании. Эта положительная сторона государственной системы охраны природных ресурсов отражала истинную цель перестройки. Но была и другая сторона проблемы. Предоставление столь широких полномочий этим органам в условиях административно-командной системы и экстенсивной экономики создавало реальную возможность неограниченного роста приоритета собственных ведомственных интересов в природопользовании над общегосударственными и общенародными.

Поэтому существовала реальная возможность перерастания функций этих органов в свою противоположность. И практика доказала, что Минводхоз СССР и его республиканские структуры стали одним из основных источников нарушения экологического равновесия в целом ряде регионов страны. В стране осуществлялась широкая программа мелиорации без достаточного учета экологических особенностей и экономических потребностей регионов.

Тенденция усиления негативного антропогенного воздействия на окружающую природную среду объективно обуславливала необходимость активизации интеграционных процессов в организации управления охраной природы. Основной путь в решения данной проблемы Советское государство видело в образовании специальных территориально-республиканских природоохранных органов при Советах Министров союзных республик [8, д. 1210, л. 173]. По мнению руководства страны, основные цели создания подобных органов состояли в том, чтобы координировать и направлять всю природоохранную деятельность в республике, осуществлять контроль выполнения решений Советского государства и соблюдения природоохранного законодательства, обеспечивать последовательное проведение политики государства на утверждение рациональных принципов природопользования, научно обоснованных норм взаимоотношений человека с окружающей средой.

Важно подчеркнуть, что идея образования специализированного республиканского органа управления охраной природы впервые была реализована в Литовской ССР. Так, в 1957 г. при Совете Министров Литовской ССР был создан Государственный комитет по охране природы [Там же, д. 175, л. 20]. Затем опыт Литвы был использован целым рядом союзных республик, и в течение последующих десяти лет Государственные комитеты по охране природы были образованы в Белоруссии, Молдавии, Латвии, Азербайджане, на Украине, а затем и в Грузии [9, д. 151, л. 36].

Несколько иной путь решения данной проблемы выбрала Эстонская ССР. Бюро ЦК Компартии Эстонии и Президиум Верховного Совета Эстонской ССР в 1957 г. приняли решение о развитии республиканской системы управления охраной природы [6, д. 1210, л. 186]. Руководство республики с целью обеспечения общереспубликанского характера управления охраной природы расширило права Министерства лесного

хозяйства и возложило на него обязанности по руководству природоохранной деятельностью в республике. В середине 60-х годов опыт Эстонии был использован правительством Латвийской ССР. Партийные и государственные органы республики осуществили реорганизацию системы управления охраной природы: ликвидировали Государственный комитет по охране природы, а функции управления природоохранной деятельностью передали одному из министерств, соответственно расширив его полномочия.

Образование республиканских органов по охране природы в условиях нарастания антропогенного воздействия человека на биосферу имело определенное значение для развития природоохранной практики. Оно, на наш взгляд, определило одно из перспективных направлений совершенствования управления отношениями советского общества с окружающей средой. Усиление межведомственного и общегосударственного характера управленческой деятельности не могло не оказать благотворного воздействия на повышение эффективности природоохранной работы, ограничение ведомственного и нерационального использования природных ресурсов.

С другой стороны, следует заметить, что общественная задача состояла в том, чтобы обеспечивать постоянное движение к повышению роли специальных природоохранных органов в регулировании отношений человека со средой своего обитания. Основной путь решения проблемы пролегал через уточнение, расширение и обогащение компетенции, прав и обязанностей этих органов, а не путем передачи общереспубликанских природоохранных функций ведомственным структурам управления.

Основополагающие шаги в разработке функциональной компетенции республиканских природоохранных органов были сделаны в период утверждения Положения о Государственном комитете по охране природы. Так, к основным задачам Госкомитета по охране природы при Совмине БССР были отнесены «сохранение, восстановление и обогащение природных богатств, а также контроль за их рациональным использованием» [11, с. 1009]. В соответствии с основными задачами были сформулированы его права и обязанности. И что особенно важно, решениям Госкомитета был придан общереспубликанский статус, то есть все министерства и ведомства, государственные, кооперативные и общественные организации обязаны были выполнять его постановления, рекомендации и замечания. При определении функций Комитета главное внимание было обращено на обеспечение планового использования водных ресурсов, проведение экологической экспертизы всех проектов строительства новых и реконструкции старых предприятий, охраны чистоты водных ресурсов, выявление объектов и памятников природы, требующих принятия мер по их охране и восстановлению, на участие в составлении перспективных и годовых планов Совнархозом, министерствами и ведомствами. Госкомитету по охране природы совместно с Госпланом республики было поручено готовить предложения об общереспубликанских мероприятиях по охране, использованию и развитию природных ресурсов и вынести их на утверждение Совета Министров БССР [10, с. 532].

Государственным комитетам по охране природы были предоставлены и значительные полномочия. Они получили право требовать от Советов народного хозяйства, министерств и ведомств, учреждений, предприятий и организаций информацию и другие материалы по использованию природных ресурсов, принимать решения, согласованные с заинтересованными организациями, изучать состояние природоохранной работы на любом предприятии республики, назначать своих представителей для участия в приемке в эксплуатацию народно-хозяйственных и коммунальных объектов. Впервые природоохранным органам было предоставлено право приостанавливать работу действующих предприятий или отдельных цехов, если ими не выполнены в срок мероприятия, обеспечивающие очистку и обезвреживание сточных вод, дыма, газов и промышленных выбросов. Госкомитетам было предоставлено также право привлекать нарушителя природоохранного законодательства к материальной и административной ответственности, а в необходимых случаях возбуждать вопрос о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности [Там же, с. 338].

Важно отметить, что включение в компетенцию Госкомитетов функций, вытекающих из особенностей природоохранной деятельности в республике, осуществлялось на признании общих прав и обязанностей природоохранных органов, определяющих их место и роль в борьбе за охрану природы. Во всех республиках комитеты по охране выполняли управленческие функции: контрольные, координационные, плановые, научно-организационные, охранительные, воспитательные и другие.

В то же время в каждой республике эти функции наполнялись конкретным содержанием. Выступая на совещании по обмену опытом работы работников государственных органов и общественных организаций по охране природы в январе 1970 года в Москве, председатель Госкомитета по охране природы УССР тов. Вольговский Б. И. отмечал, что Госкомитету предоставлено право:

- обследовать предприятия, организации, назначать своих представителей для участия в работе комиссий по приемке в эксплуатацию объектов охраны природы;
- требовать от всех министерств и ведомств, предприятий и учреждений информацию, справки и другие материалы по использованию природных ресурсов и заслушивать доклады организаций;
- давать указания о ликвидации обнаруженных недостатков и нарушений;
- вместе с ведомственными инспекциями прекращать работу действующих предприятий и отдельных цехов, загрязняющих окружающую среду;
- запрещать использование природных ресурсов, если это противоречит цели охраны природы;
- привлекать в установленном порядке к материальной и административной ответственности виновных в нарушении правил охраны природы, а в необходимых случаях возбуждать вопрос о привлечении виновных лиц к ответственности;
- создавать комиссии для изучения важных вопросов и разработки мер по охране природы [8, д. 299, л. 39].

Поэтому по некоторым позициям деятельность республиканских комитетов не совпадала, а в целом природоохранная работа в республиках имела общую направленность, общие противоречия и недостатки.

Кстати, контроль над деятельностью Госкомитетов по охране природы осуществляли ЦК компартии союзных республик и Советы Министров союзных республик. Они систематически заслушивали отчеты руководителей природоохранных органов, рассматривали текущие и перспективные планы работы, комплексные схемы охраны природной среды, оказывали практическую помощь в подборе кадров и организации природоохранной деятельности, способствовали повышению авторитета работы Госкомитетов. Эта общая тенденция совершенствования руководства природоохранной деятельностью общества была отмечена на совещании по обмену опытом работы в области охраны природы в 1970 году. В выступлении представителя Украинской ССР подчеркивалось, что «работа комитета проводится под непосредственным постоянным руководством ЦК Компартии Украины и Совета Министров республики. Комитет систематически докладывает о своих планах работы и их выполнении. На местах инспекции комитета осуществляют свою деятельность под руководством областных партийных и советских организаций» [Там же, л. 40].

Поиск новых государственных форм управления, позволяющих интегрировать в природоохранную деятельность Советы, государственные, хозяйственные и общественные организации, учесть социально-политические и экологические особенности республик и регионов страны, можно отнести к одному из важных моментов в развитии природопользования. Наряду с Госкомитетами по охране природы, образованными в 1957-1967 годах в восьми союзных республиках, во второй половине 60-х годов стали создаваться Комиссии по вопросам охраны природы и рационального использования природных ресурсов при Советах Министров республик. Образование новой формы республиканско-территориального управления охраной природой заняло достаточно длительный период и завершилось в 1982 году, когда была создана Комиссия по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов при Президиуме Совета Министров РСФСР. Создание Комиссии было обусловлено не только особенностями природы России, но и, прежде всего, усилением темпов и увеличением масштабов развития производительных сил, освоения новых регионов Севера, Дальнего Востока и Сибири, гидроэнергоресурсов, минерального сырья и лесных богатств республики, ростом вмешательства в экологические системы и загрязнения окружающей среды. К тому же в Российской Федерации особенно резко проявились ведомственные интересы в использовании природных ресурсов, нарушения природоохранного законодательства. Об этом свидетельствует сложившаяся достаточно напряженная экологическая обстановка в целом ряде индустриальных центров России, экологическая проблема Байкала, Ладоги, рек Волга, Дон, Урал и др.

Руководство РСФСР определило и цели Комиссии, которые состояли в том, чтобы:

- совершенствовать государственное управление охраной окружающей среды и рациональным природопользованием;
- обеспечивать систематический контроль выполнения решений партии и правительства, осуществления единой научно-технической политики по охране и рациональному использованию земли и ее недр, водных ресурсов, атмосферного воздуха, животного и растительного мира;
- обеспечивать воспроизводство природных богатств и улучшение окружающей природной среды.

В целях повышения роли Комиссии ее решениям был придан общереспубликанский статус. Все министерства, ведомства РСФСР, Советы Министров автономных республик, исполкомы местных Советов народных депутатов, а также организации, предприятия и учреждения независимо от их ведомственной принадлежности были обязаны выполнять решения Комиссии по охране природы [14, с. 435].

Одновременно с образованием организационной структуры системы управления охраной природы в СССР начал формироваться государственно-правовой механизм регулирования экологических отношений. В конце 50-х и начале 60-х годов произошли существенные изменения в позиции Верховных Советов союзных республик, которые приступили к разработке и принятию законов об охране окружающей среды. Решение этой важнейшей природоохранной задачи свидетельствовало о стремлении высших законодательных органов союзных республик к обеспечению регулирования взаимоотношений общества и природы на основе государственно-правовых норм и правил. Значение этого шага определяется не только стремлением ограничить ведомственные интересы в экстенсивном и нерациональном использовании природных ресурсов, но и растущим осознанием общественной потребности в ликвидации негативных экологических последствий воздействия человека на природу.

Одним из первых Закон об охране природы был принят в 1957 году Эстонской ССР. В РСФСР Закон об охране природы был рассмотрен и принят в октябре 1960 года [6, д. 1210, л. 186]. При этом важно отметить, что Верховный Совет республики придал природоохранной деятельности глубоко социальный характер. Природа и ее ресурсы, подчеркивалось на сессии ВС РСФСР, составляют естественную основу развития народного хозяйства, служат источником непрерывного роста материальных и культурных ценностей, обеспечивают наилучшие условия труда и отдыха народа. В связи с этим сессия ВС РСФСР впервые признала, что охрана природы является важнейшей государственной задачей и делом всего народа. В целях усиления охраны природы, обеспечения рационального использования и воспроизводства природных ресурсов были определены конкретные меры по улучшению природопользования. В Законе об охране природы РСФСР впервые были определены объекты окружающей среды, подлежащие охране. К ним были отнесены: земля, недра, воды, леса, типичные ландшафты, редкие и достопримечательные природные объекты, курортные местности, лесопарковые защитные пояса и природные зеленые зоны, животный и растительный мир, атмосферный воздух. Одновременно Закон об охране природы определил формы, методы и принципы использования и охраны природных богатств, меры ответственности предприятий, ведомств, каждого человека за нарушение природоохранного законодательства. В Законе РСФСР об охране природы подчеркивалось:

«За неправомерное уничтожение или порчу природных богатств руководители учреждений, предприятий и организаций, а также другие лица, непосредственно виновные в причинении названного вреда, привлекаются к ответственности в установленном законом порядке» [15, с. 497]. Важное место в Законе об охране природы заняли вопросы разработки научных основ природопользования, преподавания основ охраны природы в учебных заведениях, пропаганды природоохранных идей. И что особенно важно, разработка и осуществление необходимых природоохранных мероприятий были возложены на Совет Министров РСФСР.

Выдвижение экологических проблем в число наиболее актуальных задач общественного развития нашло практическое отражение и в Законах об охране природы в республиках. Так, в Законе об охране природы Белорусской ССР, который был принят в декабре 1961 года, подчеркивалось, что всестороннее и рациональное использование природных ресурсов, охрана окружающей природной среды являются одним из важнейших условий успешного осуществления социально-экономических задач [11, с. 1938].

С другой стороны, утверждение общенародного характера природоохранной деятельности предопределило отражение в Законе об охране природы как функций государственных органов, так и общественных организаций. К числу важнейших природоохранных функций государственных органов Верховный Совет Белорусской ССР отнес: комплексное использование природных ресурсов, бережное отношение к природе, выделение ассигнований на проведение работ по охране природной среды и восстановлению и воспроизводству природных богатств; максимальное обеспечение сохранности экологической среды при всех видах строительных работ. Особое внимание было уделено организации контроля за соблюдением учреждениями, предприятиями, организациями, колхозами, совхозами и гражданами действующих законов по охране природы, за выполнением природоохранных мероприятий. Контроль за охраной природы был возложен на Совет Министров, Государственный комитет Совета Министров БССР по охране природы, Главное управление геологии и охраны недр, исполнительные комитеты областных, городских, районных, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся.

Одновременно с уточнением и расширением природоохранных функций государственных органов и Советов были сформулированы и задачи общественных организаций по охране природы. В республиканских Законах об охране природы были определены формы, методы, пути и средства формирования экологической культуры масс, привлечения трудящихся к делу охраны природы. При этом планирующим, проектным и хозяйственным органам поручалось привлекать представителей общественных организаций к участию в рассмотрении планов комплексного использования природных ресурсов, «проектов крупнейших строений, вызывающих преобразование природы данной местности» [Там же, с. 1944].

Конечно, трудно переоценить роль законов об охране природы в союзных республиках в утверждении рациональных принципов и норм взаимоотношений советского общества с окружающей средой. Сам факт принятия законов свидетельствовал не только о растущей степени общественного осознания диалектического единства природы и человека, но и о необходимости преодоления противоречия между обществом и окружающей средой, организации социалистического природопользования на основе научно разработанных правил и норм.

С начала 60-х годов активизировалась работа и по регламентации природопользования на общесоюзном уровне. В СССР в этот период были разработаны меры по упорядочению использования и усилению охраны водных ресурсов (1960), улучшению государственного учета и использования земель в сельскохозяйственном производстве (1962), неотложные меры по защите почв от ветровой и водной эрозии (1967), улучшению охраны лесов (1968) и другие [5, с. 80-109, 112-114].

В эти же годы в организации охраны природных ресурсов появились и новые элементы. Внимание природоохранных органов было обращено на обеспечение защиты от антропогенного загрязнения региональных и общесоюзных объектов природы. Так, были намечены меры по прекращению загрязнения неочищенными сточными водами реки Москвы и других водоемов Москвы и Московской области, водоемов Обь-Иртышского бассейна, Тульской, Брянской, Калужской и Орловской областей [12, с. 297]. С другой стороны, определение конкретных задач по охране природных объектов сыграло важную роль и в повышении роли местных органов Советской власти.

Итак, в нашей стране произошел существенный сдвиг в развитии государственно-правового механизма регулирования взаимодействия советского общества и природы, в обогащении и расширении природоохранных функций Советов депутатов трудящихся и хозяйственных органов. В стране создавались социально-политические предпосылки для расширения природоохранной деятельности. Однако в тех исторических условиях их реализация осуществлялась на основе административных методов управления народным хозяйством, что ограничивало возможности повышения эффективности природоохранной деятельности.

С развитием правового механизма регулирования взаимоотношений общества и природы все более актуальной становилась задача организации выполнения решений государства по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, организации контроля соблюдения природоохранного законодательства. Вначале эту функцию выполняли Президиумы Верховных Советов Союза ССР и союзных республик. Так, в 1965 году Президиум ВС РСФСР обсудил доклад председателя Всероссийского общества охраны природы (ВООП) о ходе выполнения Закона об охране природы [1, с. 1085]. Анализ деятельности ВООП и проверка, проведенная в ряде областей, показали, что министерства и ведомства Российской Федерации, местные Советы не уделяли должного внимания вопросам охраны природы, воспроизводства и рационального использования природных богатств, не вели настойчивой борьбы против неправильного, а порой и хищнического отношения к природе. Президиум ВС РСФСР пришел к выводу о том, что Закон об охране природы выполнялся неудовлетворительно [2, с. 587]. Президиум ВС БССР в 1965 году проанализировал

работу Брестского областного Совета депутатов трудящихся по выполнению Закона об охране природы республики. Несмотря на то, что местные Советы проделали определенную работу по усилению охраны природной среды, более рациональному использованию природных ресурсов, многие исполкомы Советов, предприятия, учреждения и организации области не придавали значения организации природоохранной деятельности. Так, в ряде колхозов и совхозов пахотные земли необоснованно переводились в залежи и пастбища, не обеспечивалось сбережение и возобновление лесов. Более одной трети питьевой воды расходовалось на технические нужды предприятий. На многих из них отсутствовали очистные сооружения, не принимались необходимые меры по охране атмосферного воздуха от загрязнения.

Одним из важнейших шагов в создании современной системы управления природопользованием стало решение руководства страны о повышении роли районных, городских и сельских Советов в регулировании экологических отношений. В соответствии с постановлениями ЦК Коммунистической партии о повышении роли Советов в осуществлении социально-экономической политики в 60-х годах были образованы постоянные депутатские Комиссии по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов. В течение нескольких лет такие комиссии были образованы Верховными Советами РСФСР, Литовской ССР, Латвийской ССР, Казахской ССР, БССР, Армянской ССР и Грузинской ССР [8, д. 120, л. 3]. В компетенцию комиссий были включены, во-первых, осуществление систематического контроля над выполнением министерствами и ведомствами, местными Советами, предприятиями, организациями и учреждениями Законов об охране природы и соблюдением природоохранного законодательства; во-вторых, заслушивание отчетов руководителей Советов, отраслей и предприятий о работе по выполнению постановлений, указов, законов по охране окружающей природной среды; в-третьих, подготовка вопросов охраны биосферы для обсуждения на сессиях Верховных Советов.

Образование постоянных депутатских комиссий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов Верховных Советов республик, по мнению современников, сыграло важную роль в повышении ответственности министерств и ведомств за выполнение законов и постановлений по охране природы. И действительно, уже в середине 60-х годов постоянные депутатские комиссии проявили значительный интерес к организации природоохранной деятельности на предприятиях индустрии. Так, вопрос о состоянии водоемов и охране водных ресурсов от загрязнения промышленными стоками в 1966 году дважды обсуждался комиссией Верховного Совета Латвийской ССР [7, д. 281, л. 5], а в мае 1967 года она вновь вернулась к данной проблеме и обсудила отчет Министерства мясной и молочной промышленности о состоянии очистных сооружений на предприятиях отрасли и выполнении мероприятий по ликвидации загрязнения водоемов.

Комиссии по охране природной среды активно включились в процесс регулирования взаимоотношений общества и окружающей среды. В поле зрения комиссий оказались самые разнообразные аспекты организации природоохранной работы министерств и ведомств, предприятий и учреждений. Но, пожалуй, наибольший интерес они проявили к деятельности Советов депутатов трудящихся. Так, Комиссия по охране природы Верховного Совета РСФСР во второй половине 60-х – начале 70-х годов неоднократно обращалась к опыту работы по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов целого ряда республиканских, краевых и областных Советов. Она заслушала отчеты о природоохранной деятельности Мурманского, Ленинградского, Ярославского, Брянского, Челябинского, Кемеровского областных Советов, Краснодарского и Ставропольского краевых Советов, Советов депутатов трудящихся Карельской АССР и других. Этот интерес был обусловлен, во-первых, слабой работой местных Советов по контролю за состоянием окружающей среды и выполнением природоохранного законодательства. Так, на заседании Президиума Верховного Совета РСФСР в конце 1965 года отмечалось, что министерства и ведомства РСФСР, местные Советы и их исполкомы не уделяют должного внимания вопросам охраны, воспроизводства и рационального использования природных богатств, не ведут настойчивой борьбы против неправильного, а порой хищнического отношения к природе. По мнению ВС РСФСР, особенно плохо выполняется Закон об охране природы в Красноярском и Хабаровском краях, Волгоградской, Горьковской, Иркутской, Калининской, Кемеровской, Кировской, Пермской, Томской, Тюменской, Ярославской и других областях, в Бурятской, Карельской, Коми и Калмыцкой автономных республиках [1, с. 1085].

Во-вторых, сам процесс подготовки вопроса, его обсуждения на заседании Президиума ВС РСФСР рассматривался как хорошая школа активизации природоохранной деятельности местных Советов, осознания общественной потребности возрастания роли Советов депутатов трудящихся в решении экологической проблемы, преодоления силы инерции в отношении органов власти к организации природоохранной деятельности, улучшению экологических условий для жизни советских людей.

В то же время обсуждение природоохранных вопросов на заседаниях постоянных депутатских комиссий Верховных Советов показало незавершенность системы управления, сложность осуществления контроля за соблюдением законов об охране природы только на уровне высших эшелонов власти, без включения в природоохранную деятельность местных Советов. И образование постоянных депутатских комиссий по охране природы при местных Советах стало логическим развитием процесса совершенствования государственного управления природоохранной деятельностью, включения Советов всех уровней в обеспечение рационального использования природных ресурсов и сохранения благоприятных экологических условий для жизни народа. К концу 70-х годов в стране действовало в общей сложности 3 313 постоянных депутатских комиссий по охране природы, в которых работало 25 тысяч депутатов [Там же, с. 1086].

Однако деятельность комиссий по охране природы развивалась противоречиво и непоследовательно. С одной стороны, в работе местных Советов еще господствовала сила инерции в решении экологических вопросов. В одном из партийных документов подчеркивалось, что «они далеко не полностью используют

права, предоставленные им Конституцией и Положениями о местных Советах». Так, в частности, местным Советам было предоставлено право осуществлять повседневный контроль «соблюдения государственного порядка в использовании природных ресурсов», «правильного использования земель и угодий». Вот почему обращалось внимание на то, что следует активизировать работу «постоянных комиссий, добиваясь непосредственного их участия в подготовке вопросов, выносимых на обсуждение Советов, в проверке деятельности предприятий, организаций и учреждений, разработке решений и контроле их исполнения» [2, с. 976].

С другой стороны, деятельность Советов наталкивалась на серьезные препятствия экономического, юридического и политического порядка, объективно обусловленные существовавшей системой административно-командного управления страной, которая противоречила образованию полномочных органов местного самоуправления, способных самостоятельно решать вопросы социального развития региона. Советам не хватало и экономических, и юридических рычагов для ограничения ведомственных интересов в природопользовании, обеспечения рационального использования ресурсов природы, защиты экологических интересов населения региона. Более того, как правило, местные Советы из-за дефицита материальных и финансовых ресурсов на развитие социальной инфраструктуры были вынуждены идти на компромиссы с министерствами и ведомствами, давать согласие на строительство предприятий без оптимального обеспечения природозащитными средствами, а ведомства, соответственно, обеспечивали помощь местным органам власти в решении социально-культурных проблем. Поэтому, на наш взгляд, местные Советы, по существу, оказывались соавторами нарушения природоохранного законодательства и загрязнения окружающей среды. Это явилось и одной из основных причин достаточно низкой эффективности деятельности постоянных комиссий по охране природы и рациональному использованию ее ресурсов при Советах депутатов трудящихся. В основном они ограничились рекомендациями по осуществлению ограниченных мероприятий природоохранного характера.

Таким образом, во второй половине 50-х – начале 60-х гг. была осуществлена радикальная реформа управления охраной природы и впервые в истории развития советского общества была образована территориально-республиканская система управления природоохранной деятельностью. Во всех союзных республиках стали функционировать Комитеты или Комиссии по охране природы при Советах Министров. В конце 50-х – начале 60-х гг. практически во всех союзных республиках страны были приняты республиканские Законы об охране природы. В этих законах были определены природоохранные функции государственных органов власти, закреплен с учетом республиканско-территориальных условий государственно-правовой механизм регулирования отношений общества и природы, обновлена отраслевая природно-ресурсная система управления охраной окружающей среды. Значительное внимание было уделено определению роли Советов различных уровней в решении экологической проблемы, активизации работы депутатских комиссий по рационализации использования ресурсов. Все это свидетельствовало о появлении новых элементов в природоохранной практике союзных республик.

Ведомственные интересы по-прежнему господствовали в нашем обществе, определяли сущность взаимоотношений человека и природы. Но несомненно и то, что позитивные изменения в развитии системы регулирования взаимоотношений общества и природы в целом способствовали активизации природоохранной деятельности в регионах и республиках. Хотя эти изменения, в сущности, не привнесли, да и не могли привнести, радикальных качественных изменений в природоохранную практику. В условиях индустриального развития страны продолжала углубляться основная тенденция усиления негативного антропогенного воздействия на окружающую среду. И, как следствие, противоречие между обществом и природной средой продолжало обостряться.

Развитие территориально-республиканской системы управления охраной природы проходило в условиях обострения противоречия между стремлением общества к обновлению природоохранной практики и господством административно-командной системы, являющейся носителем затратного природопользования. Поэтому и система управления охраной природы действовала недостаточно эффективно, противоречиво и непоследовательно.

Для утверждения рационального природопользования Советская страна, да и все индустриально развитые страны, еще не обладали необходимыми материальными, социально-культурными и научно-технологическими предпосылками для перехода на качественно новый этап взаимодействия общества и природы.

Образование территориально-республиканской системы управления охраной природы свидетельствовало не только о переходе СССР на качественно новый уровень решения экологической проблемы. Советское государство взяло на себя ответственность за сохранение и обеспечение населения страны благоприятными естественными условиями для жизнедеятельности. Юридически это положение будет закреплено только в Конституции РФ [4, с. 9], Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (декабрь 2001 г.) [16, с. 13-16].

Здесь важно подчеркнуть, что образование территориально-республиканской системы управления охраной природы имело важное международное значение. Советский Союз практически положил начало развитию мировой тенденции перехода индустриально развитых стран к государственным формам регулирования экологических отношений.

#### *Список литературы*

1. **Ведомости ВС РСФСР.** М., 1965. № 31.
2. **Ведомости ВС РСФСР.** М., 1965. № 44.
3. **Евланов В. В.** Экология и политика. М.: Прометей, 1992. 175 с.
4. **Конституция Российской Федерации.** М.: ТК «Велби»; Проспект, 2003. 32 с.
5. **Об охране окружающей среды:** сборник документов партии и правительства. М., 1986.
6. **Российский государственный архив социально-политической истории (РАСПИ).** Ф. 17. Оп. 92.

7. Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 7486. Оп. 2.
8. РГАЭ. Ф. 7486. Оп. 33.
9. РГАЭ. Ф. 7486. Оп. 2122.
10. Сборник постановлений правительства БССР (СПП БССР). Минск, 1960.
11. СПП БССР. Минск, 1961.
12. Сборник постановлений правительства РСФСР (СПП РСФСР). М., 1961. № 33.
13. СПП РСФСР. М., 1962. № 33.
14. СПП РСФСР. М., 1963. № 34.
15. Систематизированное собрание законов РСФСР, Указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений правительства: 1960-1967. М., 1968.
16. Федеральный закон «Об охране окружающей среды». М.: Ось – 89, 2003. 64 с.

#### FORMATION OF TERRITORIAL-REPUBLICAN MANAGEMENT SYSTEM OF NATURE PROTECTION (THE 50-80S OF THE XX<sup>TH</sup> CENTURY)

**Evlanov Viktor Vasil'evich**, Doctor in History, Professor  
National Research Nuclear University "MPhI"  
VVEvlanov@mephi.ru

The author analyzes the Soviet state activity on the formation of the modern management system of nature protection, tells that the solution to this complex problem, in fact, was the Russian civilization response to ecological challenge, researches three important aspects of the problem: the dialectics of the structure formation of the territorial-republican management system of nature protection, the development of the state-legal mechanism for ecological relations regulation, the increase of legislative and executive authorities role in solving ecological problems; and in the course of the research of this problem comes to the conclusion that the Soviet Union accumulated rich experience in the development of the state management system of nature protection in the 50-60s of the XX<sup>th</sup> century, which has not lost its historical significance for our country and for the world community.

*Key words and phrases:* nature; natural environment; environmental legislation; interaction of society and nature; nature protection; rational nature management; cost-based nature management; energy saving technologies; management system of nature protection activity; ecological safety; ecological culture; ecological policy.

УДК 93/94

#### Исторические науки и археология

*В статье предпринимается попытка доказать, что развитие бизнес-среды являлось органической, но не объявленной задачей социально-экономической политики российского государства. Авторы обосновывают тезис о том, что весь комплекс мер, направленных на создание благоприятных условий для развития капиталистической экономики, в той или иной мере решал проблему активизации предпринимательской деятельности. Через призму данной проблемы авторы рассматривают такие решения правительства как ликвидация крепостного права и формирование рынка рабочей силы, развитие рыночной кредитно-денежной системы, банковскую антикризисную политику российского правительства, привлечение иностранного капитала в Россию. В статье анализируется деятельность российского государства по развитию коммерческой банковской системы как важнейшего стимулятора формирования бизнес-среды.*

*Ключевые слова и фразы:* бизнес-среда; предпринимательство; кредитно-денежная система; государственный банк; коммерческий банк; банкирский дом; сберегательные кассы; мировой финансовый кризис; антикризисная политика государства; рынок рабочей силы; фондовый рынок; ценные бумаги; акции; облигации.

**Евланов Виктор Васильевич**, д.и.н., профессор  
**Македонская Вера Александровна**, д.и.н., доцент  
Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ»  
VVEvlanov@mephi.ru; VAMakedonskaya@mephi.ru

#### РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО И ПРОБЛЕМА РАЗВИТИЯ БИЗНЕС-СРЕДЫ В XIX СТОЛЕТИИ<sup>©</sup>

В начале 90-х гг. двадцатого столетия в Российской Федерации произошла смена парадигмы общественного развития. Перед страной встала задача построения экономики рыночного типа. В этой связи в обществе развернулась дискуссия о месте и роли государства в решении этой стратегической задачи, в формировании бизнес-среды. Либеральные экономисты и политики пытаются свести экономическую функцию государства к «*minimum minimumum*». С точки зрения либеральных ценностей, определяющую роль в регулировании экономических отношений должен играть рынок.