

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное агентство по образованию

---

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

В.В. СОКОЛОВ

ОЧЕРКИ ИСТОРИИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУР  
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ  
И ОХРАНЫ ПРИРОДЫ РОССИИ  
С ДРЕВНОСТИ  
И ДО НАСТОЯЩЕГО ВРЕМЕНИ

Учебное пособие



Санкт-Петербург  
2007

УДК 502:061:93/99

Соколов В.В. Очерки истории государственных структур природопользования и охраны природы России с древности и до настоящего времени. – СПб.: изд. РГГМУ, 2007. – 304 с.

ISBN 978-5-86813-191-2

Предлагаемое учебное пособие дает общее представление об истории государственных структур, которые проводили политику природопользования, экологического мониторинга и охраны природы в России на разных этапах ее развития. Помимо основного учебного материала по курсу «История государственных структур природопользования и охраны природы России», пособие содержит справочные и документальные сведения. В приложение вынесены словарь понятий и терминов, схемы взаимодействия соответствующих государственных структур и т.д.

Пособие рассчитано на специалистов, занятых в области государственной службы, управления в системах гидрометеорологии и экологического мониторинга. Издание также предназначено для занятий со студентами РГГМУ по спецкурсу по выбору «История институтов государственного управления России» в тематических рамках обозначенного профиля.

*Рецензенты:* д-р ист. наук, д-р юр. наук, проф. А.Ю. Пиджаков,  
д-р юр. наук, проф., советник юстиции 3 ранга С.А. Ялышев  
(СПб., Институт прокуратуры)

Sokolov, V.V. Essays of the history of the State structures for nature management and nature protection in Russia. From the ancient times up to the present. St. Petersburg: RSHU Publishers, 2007. – 304 pp.

The manual gives a general overview of the history of the Russian Federal State structures that have been engaged in the policies of nature management, ecological monitoring and nature protection in Russia during various stages of its development. In addition to the key material on the course "The history of the State structures for nature management and nature protection of Russia", the book contains reference and documentary information. The Appendix contains a glossary of notions and terms, schemes of interaction of the relevant state structures, etc.

The manual is designed for experts working in the spheres of Civil Service, as well as management in hydrometeorological and ecological monitoring systems. The publication is also intended for classes with the RSHU students taking an option course "The history of Russian state management institutions" within the framework of the above profile.

ISBN 978-5-86813-191-2

- © Соколов В.В., 2007
- © Российский государственный гидрометеорологический университет (РГГМУ), 2007

377 209  
575

Российский государственный  
гидрометеорологический университет  
**БИБЛИОТЕКА**  
196, СПб, Малоохтинский пр., 99

## **ПРЕДИСЛОВИЕ**

Экологические проблемы России и проблемы природопользования в настоящее время, в начале XXI века, у многих соотечественников вызывают весьма серьезный интерес. Для этого есть вполне объективные причины. Однако на фоне поднимаемых проблем в тени остаются вопросы *государственного управления* в этой исключительно важной области жизни страны.

Государство в жизни человеческого общества появилось тысячи лет назад, на Руси – немногим более тысячи. Далеко не сразу оно превратилось в ГОСУДАРСТВО, которое сформировалось к настоящему времени. Ему присущи многоуровневые ответвления в сторону многочисленных секторов его самой разнообразной деятельности. Одно их перечисление заняло бы у нас много места. Государство в современном понимании стало лишь по мере развития самого общества, которое востребовало образование различных структур. Даже те институты власти, без которых оно просто немыслимо, сформировались далеко не сразу. Иллюстрацией сказанному в российской истории могут послужить памятные из курса «Отечественной истории» события Киевской Руси. Киевский князь Игорь отправился к недавно присоединенным к его державе древлянам за данью. Взяв ее, он решил вернуться и вновь собрать дань. Результат известен – древляне собрали вече, обсудили требование князя и... казнили его. Его жена, княгиня Ольга, сурово наказала древлян, но после этого *установила* сроки и места сбора дани. Вывод – лишь государственная практика определила установление правил, порядка даже в столь жизненно важном деле, как налогообложение.

Экологические проблемы отечественной истории появились отнюдь не в XX веке. Совершенно невозможно определить, когда человек задумался о самой постановке проблемы – как он относится к окружающей его природе? Он сам с полным основанием себя самого относил к части этой природы, и черпал из нее все то, что ему было необходимо для существования – пищу и материалы, одежду и кров. Вряд ли наши предки собирались «отрывать» от окружающей их природной среды.

Однако, рост численности людей, формирование государства как формы собственного социально-политического и хозяйственного развития, так или иначе, наносили природе серьезный ущерб. Исчезали отдельные виды животных и растений, вырубались большие участки лесов, а вместе с ними изменялся климат, поведение рек, иногда это влияло и на формы природопользования. Следы этих перемен обнаруживаются не только в древних текстах, рисунках, но и в законах, менявших «правила поведения» с природой. Подобные перемены прослеживаются практически у всех древнейших цивилизаций – от Месопотамии и Древнего Шумера до Римской империи. Все эти перемены неизбежно определяли разные формы *государственного вмешательства* в сложную систему отношений с природой. Конечно, не избежали этой общей для человечества логики развития государственных институтов и наши предки.

Все сказанное полностью относится и к сфере природопользования и охраны природы. До тех пор, пока эти вопросы не затрагивали общегосударственные интересы, т.е. значительной части общества в той или иной эпохе, появление специализированных государственных структур было попросту невозможно, *не нужно*. А при обширности географических пространств нашего Отечества, весьма приличном потенциальном богатстве природными ресурсами, эти структуры оказались реально востребованы значительно позже, чем это происходило, например, в Западной Европе.

Охрана природы в СССР не относилась к числу сколько-нибудь фундаментальных задач. Она оставалась десятилетиями своеобразной бюджетно-финансовой «золушкой». Невольно вспоминается не так давно часто упоминаемый «остаточный принцип» финансирования, распространявшийся на социальные цели, включая здравоохранение, культуру и образование. Впрочем, исторически долгое время подобное отношение к этой проблеме прослеживается и в истории многих других развитых государств. Однако, в отличие от России, к экологическим аспектам управления *пришлось* обратиться в той же Западной Европе более оперативно по той причине, что там природные ресурсы оказались *поделенными* раньше, а некоторые просто *быстро исчезали* (леса, чистые реки и озера и т.д.).

На Руси, государственная власть которой долгое время проявляла куда меньшую активность, осознание растущего значения «природного фактора» приходило с некоторым опозданием. Традиционно интерес проявлялся к таким элементам политики, как земельный ресурс, реки, служившие не только зимними дорогами, но и линиями разграничения, промыслы разного рода, особенно — пушной. Однако Европа, к XVI веку ощутившая начало развития капиталистических отношений, не меньший интерес проявляла к ископаемым ресурсам, лесу и многим сырьевым материалам. Наконец, события Смутного времени пробудили интерес со стороны государства и к природным ресурсам, покупать которые в растущем количестве так стремились западноевропейские страны.

Начало XVIII века, совпавшее с реформами Петра I, четко обозначило *государственную* заинтересованность в сохранении корабельного леса. Столетием позже природопользование плавно вошло в сферу внутренней и внешней политики государства. Еще позже, в XX веке, охрана природы, природопользование в разных его ипостасях, властно заявили о себе. Они вошли в плоть деятельности *многих ведомств*, так или иначе обязанных регулировать развитие разных сегментов отечественного природопользования.

Однако XX век вошел в отечественную историю эпохой разного рода революционных преобразований в начале и в конце столетия. При этом выстраивались разные цели и задачи проводимых преобразований, дававших разные результаты, в том числе в социальной сфере и экономике. После 1917 года так называемое «строительство социализма», осуществлявшееся весьма жесткими, откровенно репрессивными мерами, сформировало мощное государство, обладавшее высокоразвитой военно-промышленной структурой, высоким техническим и образовательным уровнем и т.д. В конце столетия, когда это государство распалось и выбор был сделан в пользу иной парадигмы<sup>1</sup> общественного развития, ситуация развивалась в ином русле.

Дискуссии о дальнейшем пути России почти обязательно упираются в перспективы природопользования, в котором государству

---

<sup>1</sup> **Парадигма** (от гр. *parádeigma* - пример, образец) (философская, социологическая), исходная концептуальная схема, модель постановки проблем и их решения, господствующих в течение определенного исторического периода в научном обществе. Смена парадигм представляет собой научную революцию.

отводится исключительно серьезная роль. Когда же от общих рассуждений исследователи проблемы переходят к конкретным предложениям либо просто пытаются обратиться к историческому опыту государственного управления природопользованием, они упираются в большое «белое пятно». Как ни странно, именно эта часть нашей *государственной* истории практически остается малоизученной. Объяснением столь серьезной диспропорции может служить лишь известный консерватизм самой исторической науки в советский период, проистекавший от значительных ограничений в использовании материалов по новой и новейшей истории управления природопользованием, от отсутствия базы данных об экологической ситуации в стране и в регионах. Кроме того, идеологические структуры, под контролем которых протекала исследовательская работа историков, исключала экологическую историю России из общего потока научного поиска гуманитариев. Лишь в последние 10–15 лет советской эпохи стали делать исключение для отдельных научных направлений – правоведения и философии. Практически исследователи приступили к освещению экологической истории лишь с конца 1970-х годов. Были открыты некоторые архивы, появились сборники документов, первые публикации по этой проблематике, серьезные диссертационные работы.

Таким образом, освещение многих сторон историко-экологического прошлого России принадлежит к числу новейших направлений в общем научно-исследовательском русле. Многие вопросы до сих пор освещены явно недостаточно, имеют немало спорных концептуальных подходов и нуждаются в дальнейшем углубленном изучении, ибо неточные оценки прошлого, так или иначе, влияют и на решение современных вопросов в области природопользования. Так, большинство авторов современных публикаций по этой тематике даже пишут о том, что институты государственной власти в сфере охраны природы были созданы в 1980-е годы, т.е. уже в условиях разворачивавшегося системного кризиса Советского государства и экологического, в частности. Иначе как добросовестным заблуждением эту оценку не назовешь. Впрочем, даже весьма немногочисленные публикации по экологической истории чаще всего выполнены правоведами, а не историками. Правовая теория и историческая практика государственного управле-

ния имеют в разные эпохи определенную степень нестыковки между правовыми нормами и практикой.

В приложении к основным частям настоящего пособия предлагаются материалы, иллюстрирующие отдельные разделы истории интересующей нас проблематики, глоссарий, вобравший наиболее используемые термины, понятия и т.д. Автор стремился в толковании ряда терминов опираться на уже опубликованные в литературе определения, ставшие общепринятыми, прошедшие проверку временем и прочно вошедшие в понятийно-категориальный аппарат современной научной литературы. В предлагаемой работе используемая в тексте терминология опирается на их толкование, которое дано в ряде справочников ведущих экологов страны, а также самого автора и его коллег:

1. Реймерс Н.Ф., Яблоков А.В. Словарь терминов и понятий, связанных с охраной живой природы. – М., 1982.
2. Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. – М., 1990.
3. Соколов В.В., Пиджаков А.Ю. Мир экологии. Словарь-справочник. – СПб., 1997.

Поднятая проблематика получила исключительно незначительное освещение в современной литературе в силу многих причин (включая слабую изученность отечественной экологической истории, государственного управления в этой области и быструю сменяемость самих государственных структур в современных условиях). При создании учебного пособия использовались работы С.А. Боголюбова, Н.П. Ерошкина, Б.В. Ерофеева, И.Л. Исаева, В.Ларина, Р.Мнацаканяна, И.А.Паромовой, А.Ф.Трешникова, в которых, хотя и в разной степени, но освещались отдельные аспекты рассматриваемых вопросов. Список трудов этих авторов приведен в приложении. Кроме того, автор ввел в пособие материалы, рассмотренные в его книге по истории государственного управления в России с древнейших времен, вышедшем в свет в 2000 г.<sup>1</sup>

Освещаемая в предлагаемом пособии тематика в значительной части рассматривается в современных хронологических рамках истории российской государственности. Однако именно со-

---

<sup>1</sup> Соколов В.В. История государственного управления в России. (С древнейших времен и до настоящего времени.) Ч. 1–2. – СПб: ВАИЧ, 2000–2001.

временный период характеризуется высокой подвижностью многих государственных звеньев, включая и область природопользования. Поэтому в работе широко использовались материалы официальных сайтов правительственных структур (включая, конечно, и тех, о которых идет речь в тексте).

В приложении 1 дан список литературы по проблемам, освещаемым в настоящем издании, журнальной экологической периодики (включая и интернет-формат), а также адреса специализированных сайтов в Интернете. В приложении 2 дан список сокращений, встречающихся в тексте.

## **ЧАСТЬ 1**

# **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ НАБЛЮДЕНИЯ, УПРАВЛЕНИЯ И ОХРАНЫ ПРИРОДЫ С ДРЕВНЕЙШИХ ВРЕМЕН ДО КРУШЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

Россия обладает не только огромной территорией, но и весьма протяженной во времени историей, при внимательном изучении которой мы можем отыскать корни многих сегодняшних проблем, а иногда и существенную часть ответа. Природопользование, сохранение уникальной природы *всегда* сопровождало жизнь наших предков, вовсе не стремившихся пустить на ветер ее ресурсы для удовлетворения своих потребностей. Правда, у них и таких возможностей, как у современного общества, не было. Впрочем, многое было иным – численность населения, масштабы хозяйственного освоения природных ресурсов. Все так, но даже в далекие времена у предков были *моральные* ценности и принципы, цели и мотивы поступков и отношений, проводящие границу между добром и злом, в том числе и в рассматриваемой сфере.

Природа (даже неживая) не случайно наделялась божественными свойствами, ибо она была способна, по мысли предков, *ответить*. Мистика – скажем мы сегодня. Возможно. Но вера в божественное определяла поведение предков, включая их отношение к природе. На этой основе строились и многие решения первых государственных структур, которые исключительно слабо заявили о себе в Киевском государстве, более уверенно в Московском и достаточно громко – в имперскую эпоху. Обратимся к этому подробнее.

### **§ 1. КИЕВСКАЯ РУСЬ**

О том, как строить свои отношения с природой наши предки думали постоянно так как от этого зависело их благополучие, даже жизнь. Одно из проявлений этих до сих пор малоизвестных отношений – это *остатки* древних представлений о природных про-

цессах, символический, религиозный характер их толкования. Вряд ли можно было иного и ожидать, так как людей было мало, природных ресурсов (казалось бы) – безгранично много. Обратим, однако, внимание, что исключительно древние по времени зарождения религиозные представления (по некоторым оценкам их появление относится к 60–70-му тысячелетию до н.э.) проецировались прежде всего на природу. И древние египтяне, и греки, и римляне, и еще многие другие народы глубокой древности, создавшие языческую (т.е. – многобожную) форму религиозных представлений, обожествляли ту или иную часть окружающей среды. В некотором смысле, языческая форма религий была неразрывно увязана с природой. И это вполне закономерно, если учесть полнейшую зависимость от нее древнего человека. *Искусственной*, т.е. созданной усилиями самого человека, природы практически еще не существовало. Поэтому кратко обратимся к этой особенности язычества, опираясь на малочисленные (либо просто косвенные) факты или свидетельства.

Древние славяне были прирожденными гидрометеорологами, распределявшими своих богов между отдельными природными стихиями. Так, известнейший историк Б.А.Рыбаков<sup>1</sup> проследил, как культ солнца и дождя в качестве главных стихий природы, влияющих на человека, соединился в первой культуре, к которой имеют отношение протославяне, – трипольской (культуре индоевропейского массива населения), в культе Рода и рожаниц, олицетворяющих собой всю природу и представляющих объект почитания, персонификацию всей природы. У единого божества Вселенной очи изображались в виде двух солнц, брови – дождевыми полосами, ручки сосуда, на котором изображалось божество, воспринимались как уши. Из наличия единого божества Рода Б.А.Рыбаков выводил из одного корня столь разные по современному значению слова, как природа, родина, родник, урожай, рожь.

Во времена язычества преобладало обожествление природных явлений и представление о природе-матери. В средние века в западном обществе природа рассматривалась преимущественно как некое опосредованное звено между Богом и человеком, не имею-

---

<sup>1</sup> Рыбаков Б.А. Язычество древних славян. – М.: Наука, 1981.

щая самодовлеющего значения, но ценившаяся в качестве божьего творения. Христианское отношение к природе сохраняло и в более поздние времена все то же агрессивно-потребительский характер ее эксплуатации. Двойственное отношение к природе в христианстве, в частности, приводило к тому, что одни религиозные мыслители (например, Сергей Радонежский) прославляли природу как творение Бога, тогда как другие считали, что человек как высшее его творение – «венец природы» – может сделать с ней все, что угодно. Это двойственное отношение к природе со стороны христианства было широко распространено в эпоху феодализма, коль скоро христианство было важным идеологическим инструментом в феодальном обществе. Последнее, с одной стороны, как общество преимущественно сельскохозяйственное, не могло не проявлять заботу о земле как одном из главных источников его богатства, а с другой – для удовлетворения нужд не останавливало перед резким, зачастую имевшем негативные последствия, изменением среды обитания.

Хозяйственно-бытовая жизнь людей была всегда тесно связана с природой и напрямую зависела от ландшафта местности, сезонных природных циклов и стихийных климатических явлений. У восточных славянских племен такое практическое отношение к окружающей среде, желание приспособиться к ее особенностям сочеталось с религиозными представлениями, выражаемыми в освящении некоторых урочищ, рощ, ручьев, пещер. В таких местах запрещалась всякая охотничья и хозяйственная деятельность.

Вряд ли есть необходимость в перечислении хотя бы основных видов ресурсов и материалов природы, которые наши древние предки черпали из окружающей среды. Уже в докиевские времена восточные славяне широко использовали древесину и глину, развивали земледелие и добывали железо, промышленляли зверя, ценную пушнину и собирали мед. В земледелии они широко культивировали рожь, дававшую неплохие для климата широт обитания славян урожаи, а также овес, горох и просо.

Куда меньше у нас сведений об *организации* форм природопользования. Как правило, такими сведениями являются находки археологических раскопок, дающих материальные остатки древнего общества, либо приходится основываться на скурых упомина-

ниях и реконструкциях. Последний метод особенно уязвим с точки зрения критики. Но практически полное отсутствие письменных источников пока не позволяет перейти на твердую почву фактов или достоверных сведений.

Итак, регулирование всех вопросов природопользования в государственном периоде осуществлялось, скорее всего, в форме решений, принятых на *племенных вече*. Позднее, по мере роста влияния князей на дела своего племени, эта функция постепенно стала переходить к ним. Однако некоторое время вече сохраняло свой контроль за распределением природных ресурсов между общинниками. Об этом свидетельствует то, что археологи обнаруживали в культурном слое участки, отнесенные к древним вотчинам, у самых границ племенных владений. Это объясняет, судя по всему, то, что такое их расположение вряд ли вызывало серьезные возражения на вече.

### 1.1. Первые шаги управления природопользованием

Земледелие – основное занятие населения – сочеталось с охотой, бортничеством, рыбной ловлей. Свод леса под посевы зерна осуществлялся в незначительных масштабах. Дополнительные промыслы обеспечивали лишь нужды натурального хозяйства и при слабости торгового обмена не были еще хищническими. Таким образом, население брало от природы минимум, почти не вмешиваясь в ее растительно-биологический процесс. В предгосударственный период истории славян несходство природных условий было немаловажной причиной различий развития в хозяйственном положении, даже в неравном участии в общественной жизни.

Примеров древнеславянского природоохранного права, в сущности, очень мало. В обильной юридической литературе уже классическим стало упоминание статьи о бобрах и бортях. Но больше нет ничего. Возможно, и существовали какие-то обычаи, нигде не записанные, но великолепно известные нашим предкам. Предполагать можно многое, но это уведет нас на весьма шаткую почву неподтвержденных версий.

Иное дело – кто же *управлял* исполнением этого законодательства? Номинально это было прерогативой Великого князя киевского. Современные юристы дружно считают, что «общинный суд

древних славян выступает как один из государствообразующих факторов, но институционально не выделен, сливается с функцией самоуправления»<sup>1</sup>. Но не мог же князь сам уследить за порядком в разных местах своего, пусть даже и столь обширного, княжества-государства.

Сформировавшееся в недрах славянской цивилизации Киевское государство, естественно, первоначально сохраняло многое от общинно-вечевых правил и установок. Однако Киевское государство вовсе не представляло собой некую застывшую во времени структуру. Оно прошло за свою не столь длинную историю (где-то два с небольшим столетия) сложный и до сих пор далеко не столь хорошо известный путь формирования. В пору своего высшего взлета, совпавшего с правлением Ярослава Мудрого, *вся Западная Европа* стремилась установить с Киевом самые широкие политические связи. Тому свидетельство – все дочери Ярослава были выданы замуж за наследников престолов, ставших позднее королями Франции, Англии, Венгрии, Норвегии, Дании. Эти семейные отношения между монаршими дворами *обязательно* предполагали весьма широкие политические и экономические связи между государствами. Если бы Киевское государство было столь же слабо развитым, как во время его основателя – князя Рюрика, вряд ли возникли подобные связи.

Значит – надо было приехать за княжим судом в стольный Киев или обратиться к назначенным им же специальным исполнителям воли высшей власти. И вот здесь-то мы просто вынуждены выстраивать предположения, максимально основываясь на имеющейся информации. После гибели мужа, князя Игоря, его вдова, княгиня Ольга, установила *погосты* во всех подвластных Киеву землях. Блестящий российский историк С.М. Соловьев писал, что после того, как она покарала убийц своего мужа, княгиня поехала по земле древлян и другим землям «устанавливая уставы и уроки: на становища ее и ловища, т.е. на места, где она становилась и охотилась»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Анишина В.И. Конституционные принципы как основа самостоятельности судебной власти. Автореф. дисс. на соискание уч. степени д-ра. юр. наук. – М., 2006, с. 28.

<sup>2</sup> См.: Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Т. 1-2. – М.: Мысль,

Между тем ее ловища, как писал летописец, находились по всей земле, везде встречаются следы ее пребывания, места, которые от нее получили свое имя – *погосты*, ею учрежденные. Там князья обосновывались на время сбора дани со своих подданных. В этих древнейших своеобразных структурах княжьей власти и велся суд. На время же отсутствия князей, их представляли особые доверенные лица – *тиуны* – ставшие первыми чиновниками в нашей истории государственности (во всяком случае, о более ранних временах у нас просто нет сведений).

Их функции были весьма обширными, если опираться на разные указания по этому поводу в летописном наследии Киева. Были они *судьями низшей степени, и приказчиками, и управителями*. В «Правде Русской» эта должность даже подразделялась на два типа – *«тиун сельской»* и *«тиун дворский»*. В разных летописях встречаются и своеобразные управляющие структуры – *«Тиунская изба»*, *«Тиунская судебная изба»*. Впрочем, этим далеко не исчерпывалась сложная система *княжьих людей*. Сформировался тонкий слой областных управителей, назначаемых князем, которые носили название *«посадников»*. В руках посадников находилась власть – административная и судебная. При князе и при посадниках были мелкие чиновники, частью из свободных, частью из их рабов, для всякого рода судебных и полицейских исполнительных действий – это были *«вирники»*, *«метальники»*, *«детские»*, *«отроки»*. Есть сведения о существовании прообраза таможни, где взимались сборы с продажи товаров, ведение которых принадлежало духовенству. Именно духовенство в те времена заведовало *«над весами»* и получало пошлины с продававшихся товаров. Перед нами предстает уже весьма развитая структура, имевшая *понятную* современникам специализацию раннего государственного аппарата. Легко можно допустить, что мы упомянули далеко не все должности и чины, а функции уже отмеченных были сложнее или имели более широких диапазон обязанностей.

Диких животных люди начали охранять давно, прежде всего для того, чтобы восстановить их численность в местах интенсив-

ной охоты. Об этом говорят многие письменные документы эпохи феодализма, дошедшие до нас.

Если же к этому присовокупить данные археологов, проанализировавших останки животных, обнаруженные на местах древних городских мусорных свалок, то по мере развития земледельческой культуры и животноводства резко уменьшалось количество костей диких животных в этих слоях и соответственно возрастало количество костей домашнего скота. За этим видно снижение интереса к охотничьему промыслу ради добавки мяса к ежедневному рациону у большого слоя населения. Исключением являются места свалок, куда выбрасывались «аристократические» отходы (например, московского кремля), где явно преобладало высокое процентное содержание костей диких животных, на которых любили охотиться великие князья и их высокопоставленные сотрапезники<sup>1</sup>.

Считается, что первое законодательство по ограничению охоты у славян появилось в *Киевской Руси*. Одно наказание было определено за разорение пчелиной бортьи, незаконную добычу бобра, выбитый зуб и убийство пойманного вора – 12 гривен, что по тем временам составляло огромные деньги. Так, в «Русской Правде» Ярослава Мудрого имеется указание о запрете охоты на диких зверей и птиц и об охране «бортных ухажеев», т.е. лесов, где обитают дикие пчелы. В этом древнем законодательном акте отмечалось, что «аже разнаменаеть борть, то 12 гривен»; «аже борть подьтнеть, то 3 гривны продаже»; «аже пчелы выдереть, то 3 гривны продажи, а за мед, аже будет пчелы не лажены, то 10 кун, будет ли олек, то 5 кун».<sup>2</sup> Промысел меда диких пчел назывался в Киевской, а затем и в Московской Руси «бортничеством», от слова «борть» – пустота, душло, выдолбленное в стволе дерева, где поселялись дикие пчелы. Промысел меда этих пчел был широко распространен у всех славянских народов и бортевые леса охранялись. «Русская Правда» является первым документом, в котором эта охрана была узаконена.

Приведенные места из древних законов – классика экологического права, упоминания о которой можно найти в любом учебни-

<sup>1</sup> Цалкин В.И. Некоторые итоги изучения костных остатков животных из раскопок Москвы // Древности Московского Кремля. – М.: Наука, 1971, с. 164–186.

<sup>2</sup> Цит. по: Российское законодательство X – XX веков. Т. 1. – М., 1984, с. 64–73.

ке по истории его формирования. Однако практически ни один автор не задается простым вопросом – а почему потребовалось в «Русской Правде» особо выделять борть или столь высоко оценивать незаконно добытого бобра? А ведь этот вопрос может навести нас на весьма серьезные размышления. Попробуем сопоставить самые разные факты растущей государственной мощи древнерусского государства:

– замужество дочерей Ярослава, за которым ясно виден огромный авторитет Киевского государства;

– вместо ставших традиционными походов на Царьград, со времен Владимира (и уж точно – Ярослава) князья киевские стремились максимально поощрять *торговые связи* как с Византией, так и с Западной Европой;

– примерно к этому времени археологи отмечают в культурных слоях среди бытового мусора древних эпох (в данном случае – эпохи Ярослава) заметное уменьшение костей диких животных, с древних времен не только составлявших заметную прибавку к рациону людей, но и свидетельствовавшую о неограниченном лове промысловых животных для торговли ценными шкурками;

– из предыдущего вывода следует другой – ценные шкурки при отсутствии местной серебряной монеты легко заменялись шкурками пушного зверя. Таковыми были *куны* – по определению Н.М. Карамзина – те же деньги, на которые наносилась печать князя. Монету стали чеканить лишь с конца XI – начала XII века. *А внешняя торговля в Древней Руси сводилась к вывозу дани и находилась в исключительном ведении киевского князя либо его приближенных.*

Сопоставив эти столь разнонаправленные итоги истории Киевского государства (конечно, всего лишь в интересующем нас ее сегменте), мы вправе заключить, что включение в «Русскую Правду» статьи о бортях и бобрах диктовалось не только природоохранными идеями, но и соображениями о конкретной прибыли киевского князя. Полюдьё, собиравшееся с подданных киевского князя, в своей значительной части шло на продажу. Сохранение ценного зверька было нацелено на перспективу, так как его мех будет очень высоко цениться и многими веками позднее. И это удалось – вплоть до XVII века бобра промышленляли по большей части течения р. Оки.

Лишь с явным оживлением интереса казны к доходам постепенно «сократили» в ряде уездов деятельность браконьеров, после чего последовали грозные грамоты царя об ужесточении мер в отношении сохранения бобров. Так, в 1635 г. Михаил распорядился принять срочные меры: «...ведомо учинилось, что всяких чинов люди и крестьяне, также и посадские люди, и дворцовые, и вотчинные, и черных волостей крестьяне, и охочие всякие люди, в реках и запольных речках, и в откупных, и в оброчных ухажаях, и во всяких угодьях, ловят и бьют бобры и выдры в капканы, и теми капканами во многих местах бобры и выдры выбиты и выловлены, и впредь бобров и ловлям добывать немочно... в посадах и уездах, по всем торгам и малым торжкам бирючам про кликать не по один день, чтоб всякие люди впредь капканами не ловили и не пробивали бобров и выдр, капканы старые и новые переписать и устроить в царскую казну, а вновь чтоб кузнецы отнюдь не делали, равно и старые не подделывали – за это кнут нещадный, пеня и тюрьма».<sup>1</sup>

## 1.2. Выводы

347806  
Приступая к выводам по истории формирования ранних структур государственного управления, мы должны принять во внимание ряд факторов геополитического и эколого-климатического порядка.

Древняя Русь, включая и Киевское государство, стала обширной территорией Восточной Европы, где произошло то, что было почти невозможно – образовалось государство. Этому препятствовало многое – весьма суровый климат с жестокими морозами зимой и иссушающим зноем летом. Славянские земли явно не могли быть отнесены к географической зоне с умеренным климатом.

Столь же важно, что почва, которую наши предки использовали под сельское хозяйство, была бедной и неспособной давать урожаи, сравнимые с Западной Европой, тем более – со Средиземноморьем. Отсюда расселение по обширной территории племен в процессе формирования подсечно-огневого земледелия и развития промыслов. Наши предки создали устойчивое земледелие на фоне сурового климата. Основанное на технике выращивания наиболее

<sup>1</sup> Акты социально-экономической истории Севера Восточной Руси: В 3 т. – М., П. Изд-во АН СССР, 1952 – 1964. Т. 1. 840 с.; Т. 2. 727 с.

приспособленных для этих геоклиматических условий культур ржи и овса, земледелие успешно удалось дополнить *промыслами*. Они будут вполне успешно сопровождать в жестком сцеплении всю последующую экономическую историю страны. При этом учтем, что до образования государства, которое придаст природопользованию большую стабильность, мерилом ценности долгое время будут не обычные продукты сельскохозяйственного труда, а мех и кожа, игравшие роль денег.

Все эти процессы развивались при явно доминировавшей общинной форме принятия решений, включая и всю сферу природопользования. Образование Киевского государства не столь уж изменило эту традицию, влияние которой было столь мощным, что действовало и в последующую эпоху, условно именуемую Московским царством.

И, наконец, пусть нас не смущает отсутствие *специальных* органов или чиновных должностей, занятых вопросами природопользования. Лишь отсутствием письменных документов той эпохи мы можем объяснить это. Неласковая природная среда, в которой добывали свой хлеб насущный наши предки, глубокие перемены в обществе, природопользовании, наконец, в формах собственности, — все это потребовало решительного вторжения власти государства. Регулировать усложнявшиеся связи с природой, оказалось по силам лишь государству. И хотя оно еще только создавалось, было в начале своего пути несовершенно, реальная жизнь людей той эпохи *востребовала* те или иные его функции.

Даже столь незначительная информация свидетельствует о том, что уже на первом витке истории российской государственности неизбежно формировались те или иные управляющие структуры. Это было востребовано самой практикой управления обширными территориями. Усложнявшееся по самой своей структуре славянское общество было заинтересовано в том, чтобы были единые правила отношений в обществе, т.е. законы. В полной мере это распространялось и на природопользование.

## **§ 2. МОСКОВСКОЕ ЦАРСТВО**

По мере формирования нового витка государственности Руси, приобретающей очертания Московского государства, сохранялись наиболее важные правовые нормы, документов более ранних эпох.

В их числе были и формы собственности, льготы, права на использование определенных промысловых территорий и т.д. За всем этим мы можем видеть не только развитие правовых основ природопользования, но и историческую устойчивость старинных установок в этой области жизни людей. Московские великие князья предоставляли иммунитетные права на обладание угодьями духовным феодалам. Это были документы по широкому кругу вопросов – переход земель из рук в руки (жалованные, указные, купчие, данные, меновые, деловые, мировые, правые грамоты). Среди них, закономерно, солидное место заняли и вопросы землепользования, промыслов разного типа и многое другое. Так, подтверждая уставную грамоту митрополита Киприана Константиновскому монастырю от 1391 г., великий князь Василий Дмитриевич запрещает своим рыболовам ловить рыбу в монастырских озерах.

Примечательно, что на начальном этапе развития Московского царства именно практика решения тех или иных *прав владения* на отдельные земли, промыслы в той или иной степени (как правило, весьма ограниченной) включала и природоохранные аспекты.

С точки зрения природоохранных функций государственного управления, с распадом Киевского государства основной акцент перешел от *проблемы* (сохранение пушного зверя, бортничества и т.д.) к *праву собственности* на промыслы, земли и т.д. Именно такого рода материалами пестрит ранняя история Московского государства, на стадии его формирования. Лишь в более развитом состоянии, в XVII веке, высшая власть выйдет за пределы правительственных и судебных решений, и царь заявит о *природоохранных* интересах государства, о чем будет сказано ниже.

### **2.1. Право и охрана природы**

Природоохранное право Московского царства, особенно в период его государственной зрелости, в литературе освещено достаточно хорошо. Сохранились многочисленные письменные источники, нормативные документы. Природоохранные положения сохранились не только в великокняжеских жалованных, но и в других грамотах. Так, в заповедной грамоте середины XV века великого князя Василия Васильевича митрополиту Ионе подтверждалось право митрополичьего дома – Белоозерского Воскресенского Череповецкого монастыря – владеть Святоозерцом в Лухов-

це Владимирском: «И князь великий не велел в том Святе-озерце своим рыболовам да и всем луховшанам ловли деяти, ни вступаться в него ничем»<sup>1</sup>. Владения Троице-Сергиева монастыря в Угличском узде (и приписного к нему монастыря Рождества Христова в селе Прилуки) по рекам Волге, Корожечне и Пукше по грамотам Василия II также были ограждены от «въездов» великокняжеских бобровников и рыболовов.

Первой же заповедной территорией, где тоже охранялись леса и другие угодья, была Беловежская пуца, расположенная во Владимиро-Волынском княжестве, в верховьях реки Неман, Буга и Припяти. Она была охотничьим угодьем русских и литовских князей, а позднее - польских королей, а с 1541 г. — объявлена заказником для княжеской и королевской охоты. В пуце охранялись все виды промысловых животных, а значит, и угодья — леса, болота, луга. Подобные великокняжеские, а позднее царские охотничьи заказники были и в Московской Руси. Вряд ли можно исключать, что в ряде случаев совершенно необязательно было писать какие-то княжеские указы. О существовании подобных заказников великолепно знало население, и этого было вполне достаточно.

На ранней стадии истории Московского царства, когда только еще зарождалась новая структура государственной власти, вряд ли выделялась какая-то *специальная* служба, регулировавшая формы природопользования. Причину можно искать в той же *традиции права*, о чем уже было сказано. Да и заводить такую структуру для тогда еще многочисленных князьков и даже московских князей было делом дорогостоящим.

Иное дело — охрана леса, рано ставшая государственным вопросом. Причины этого — на поверхности. Так, особо охранялся лес в Московском государстве *в военных целях* — при устройстве оборонительных сооружений к югу от Москвы. Засеки тянулись сплошной полосой к югу от Оки через дубовые и смешанные хвойно-широколиственные леса от верховьев реки Жиздры до Переяславля-Рязанского (ныне Рязань) на Оке, образуя Большую засечную черту с городами-крепостями: Белев — Козельск — Тула — Кашира — Переяславль-Рязанский. Основное строительство засек

---

<sup>1</sup> Цит. по: Памятники русского права. Вып. 3. — М., 1955, с. 91.

велось с конца XV, в XVI и XVII веках. Когда к концу XVI века граница Московской Руси продвинулась к югу, новая линия обороны – Белгородская черта – прошла по южной границе лесостепи, через лесные массивы, расположенные по высоким крутым берегам и водоразделам рек Корочи, Нежеголи, Оскола, Сосны, Воронежа, Усмани и другим, сохранившиеся здесь благодаря отсутствию оседлого земледельческого населения. Самые известные засеки – Тульские – сооружались Иваном Грозным и его сыном Федором. В XVIII–XIX веках они сохранялись как заповедные леса.

Контроль за сохранностью этих колоссальных по масштабам природно-заповедным сооружениям осуществлялся *Разрядным приказом*, в ведении которого были и вопросы военные. Категорическое запрещение хозяйственного использования леса вдоль всех засечных линий опиралось на царские указы, начиная с Ивана Грозного, превращавших их в своеобразные заповедники. Запрещалось многое – разводить в этих заповедных местах огонь, проводить дороги, заниматься разными промыслами (кроме бортничества) и т.д. Столь пристальное внимание и соблюдение режима заповедности диктовалось оборонными соображениями и поддерживалось местной властью под страхом суровых наказаний.

В отличие от истории природоохранного права, куда хуже освещена история участия в соблюдении этого права государственных структур. Объясняется это тем, что *не было подобных специализированных органов государства*. Засечные линии относились к объектам стратегического значения и поэтому ими занимался один из весьма крупных приказов. Но в остальных случаях природопользование было для Руси делом далеко не первостепенной важности. Поэтому ни один из пяти ведущих приказов государства практически не занимался этим кругом вопросов. Функции такого рода исполнялись *многими приказами*, имевшими в той или иной мере отношение к природопользованию. В их числе были *областные приказы*, управлявшие делами больших регионов – Украины, Сибири, Казани и т.д. Сюда же примыкала и группа *административных и полицейско-судебных приказов* – Челобитный, Московский, Владимирский.

Исключение во времена Алексея Михайловича составил дворцовый *Сокольничий приказ*, который после указа царя о за-

поведности Семи островов на Севере, опекал эти территории, на которых обитали и растили потомство столь любимые царем охотничьи птицы.

Конечно, чаще к природопользованию имели отношения структуры местных органов власти в лице воеводы, городничего. Ими могли рассматриваться мелкие претензии землепользователей, владельцев выделенных для промыслов участков и т.д. Именно к этому эшелону управления нередко были адресованы отдельные решения, присылавшиеся столичными приказами, о чем пойдет речь далее.

## 2.2. Торговля природными ресурсами. Промыслы

В период *феодальной раздробленности* князья часто предоставляли свои владения в пользование крупным собственникам, в частности – монастырям. Так, по грамоте нижегородского князя Бориса Константиновича 1395 г. Спасско-Благовещенскому монастырю разрешалось «по реке Суре и по озерам рыбу ловить и всякими угоды владети..., а опришные люди у них в те рыбные ловли и в бобровые гоны и по всякие угоды не вступаются никто ничем».<sup>1</sup> Дмитровский князь Петр Дмитриевич пожаловал Троице-Сергиеву монастырю в 1423 г. в своей вотчине «в Воре на реке на Воре ж омут Тереновский... и от реки от Талицы до Лепетни рыбы ловити и бобры ловити а мои рыболове и мои бобровницы ту де на меня рыбу не ловят, ни бобров». Тверской великий князь Борис Александрович своей жалованной грамотой 1457 г. Сретенскому Кашинскому женскому монастырю запретил своим бобровникам «наезжати» на монастырские земли для ловли бобров. Эту грамоту впоследствии подтвердил в 1622 г. царь Михаил Федорович.

В середине XV века белозерский князь Михаил Андреевич пожаловал Кириллову монастырю монопольное право рыбной ловли в Уломском озере. Во всех этих грамотах владельческие права подкреплялись запретами верховного сюзерена использовать природные богатства другими лицами, кроме владельцев угодий.

Предоставление особых прав на промысел зверя и рыбы становилось мощным фактором *укрепления власти* самих московских

---

<sup>1</sup> Цит. по: Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право, 1996, № 8, с. 137.

великих князей. В ходе весьма нешуточной борьбы за доминирующее положение Москвы для привлечения на свою сторону влиятельных феодалов великие князья подтверждали старинные охранные грамоты крупным монастырям, князьям. По охранный грамоте Ивана III от 1484 г. Спасско-Ефимьеву монастырю жителям Суздаля запрещалось ловить рыбу в монастырском озерце Каменице под угрозой штрафа в 2 рубля, а по грамоте от 1486 г. тому же монастырю были пожалованы река Клязьма от реки Молеха до Оки и все озера и истоки по обоим ее берегам и запрещалась рыбная ловля в них для окрестных жителей – «тех их вод не ловить никому oprичь их».<sup>1</sup>

К XVI веку, когда Москва уже полностью доминировала на подвластных ей пространствах практически не имея конкурентов из числа удельных князей, регулирование природопользования приобретает конкретный, экономический интерес. Быстро растущее Московское царство энергично пробивалось к заветным торговым путям. Это обстоятельство, с нашей точки зрения, определило экономический смысл походов на Казань, Астрахань, а затем и вспыхнувшей Ливонской войны. Практически эти усилия были своеобразной попыткой «очистить» все тот же древний торговый путь «из варяг в греки», который к тому времени заблокировали новые противники царства. Но для торговли нужно было увеличить и количество *товарной массы*, которую Московия могла предложить для торговли. Отсюда и стремление государства *отрегулировать* не только для феодалов, но и для крестьянских общин их права на ту или иную форму природопользования.

О быстрых темпах развития природопользования может свидетельствовать даже простое перечисление товаров, которые Московия продавала иностранным купцам. Основными статьями западного вывоза из России были предметы земледелия, охоты, животноводства, рыболовства, морского и некоторых других промыслов. Весьма важную часть русского экспорта составляла пушнина. Русские купцы закупали в разных городах и селах, а затем продавали иностранным купцам конский волос, свиную щетину, гусиный пух, войлок. Особенным вниманием иностранных купцов

---

<sup>1</sup> Государство и право, 1996, № 8, с. 137, 138.

пользовались кожи и кожевенные изделия. Экспортировались и продукты животноводства – сало, мясо, масло и др.

Из продуктов земледелия уже в XVI веке в большом количестве вывозили лен и пеньку, экспортировалась также греча, льняное семя и растительное масло. Продавались за рубеж и продукты обработки технических культур: канатную пряжу, канаты. Западноевропейские купцы покупали в России в большом количестве продукты морского промысла и рыболовства: моржовую кость, ворвань, тресковый жир, кожи морских животных, икру, рыбу ценных сортов – треску, палтус, семгу. Очень существенными предметами вывоза были мед и воск. За границу направлялись мачтовый лес, листовничная губка, кап (застывший березовый сок), солодковый корень, продукты использования и переработки древесины: смола, вар, зола, поташ. Шли на экспорт также алебастр и слюда. Велась транзитная торговля персидским шелком, нефтью<sup>1</sup> и ревенем. Преимущественным правом товарообмена с иностранными купцами обладала государева казна. Она объявляла «заповедными» те товары, на которые хотела иметь монопольное право приобретения или продажи. Ими были благородные металлы, собольи меха, воск, хлеб (зерно), смола, льняное семя, икра, персидский шелк и ремень. В общем торговом обороте значительная сумма приходилась на долю царя.

Все эти торговые дела решались в рамках компетенции особой группы приказов – *финансовых*, насчитывавших в своем составе *более полутора десятков структур*. Они осуществляли оперативный сбор налогов, контролировали их поступление, структуру и т.д. Особый интерес к мехам имел даже *Посольский приказ*, через который проходили подарки ценным мехом, а в ряде случаев и предоставление займов и кредитов другим государствам не деньгами, а именно «мягким золотом», исключительно высоко ценившимся на Востоке и в Западной Европе.

---

<sup>1</sup> В России первое письменное упоминание о получении нефти появилось в XVI веке. Путешественники описывали, как племена, жившие у берегов р. Ухта на севере Тимано-Печорского района, собирали нефть с поверхности реки и использовали ее в медицинских целях и в качестве масел и смазок. Нефть, собранная с р. Ухта, впервые была доставлена в Москву в 1597 г. (см.: <http://www.gazprom-neft.ru/pages>.)

При этом усилия государственных структур того периода были преимущественно ориентированы на охрану уже действовавших промыслов (бортничества и солевых растворов). Так, в уставной грамоте Василия III от 1530 г. крестьянам Новые Соли Новгородского уезда Деревской пятины Моревской волости содержалось разрешение «за 20 верст от Соли дрова сечи и хоромный лес в моих великого князя лесах и в боярских и во княжих, и в помещичьих, и в монастырских, и в своеземцких и по рекам лес плавить...», т.е. для выварки соли слабожанам-усольцам предоставлялось право сечь лес в любых владениях в радиусе 20 верст от слободы. В этом случае великим князем был снят запрет на вырубку леса сторонними людьми в частных владениях из-за нужды в соли. В этой же грамоте предусматривалось наказание за порчу бортовых деревьев – «а ссечет кто дерево с пчелами, а уливат того и на том доправливают 4 гривны да отдают тому чье дерево, а кто посечет которое дерево выделано без пчел, а уличат его в том, к слободчики на том доправливают гривну да отдают тому, чье дерево...».<sup>1</sup>

*Охотничьи права* владельцев защищали некоторые сложные по составу царские грамоты. Уже классически известная специалистам экологического права жалованная обельно-несудимая и заповедная грамота Ивана IV от 1551 г. архимандриту Чудова монастыря на село Дубки в Зубцовском уезде подтверждала раннюю грамоту Василия III на это село и содержало запрещение посторонним людям «ходить на лоси и на медведи и на лисицы» в монастырских владениях.<sup>2</sup> Владельческие права черносошных деревень русского Севера защищаются в Судебнике 1589 г., в статье 176 которого сказано: «А что за котороу деревнею угодыя есть, путики или иное что, про то сыскивати старыми жильцы; и сыщут в которой деревне (или в сотной приписано), ибо дальним жильцам иным деревням к тем путикам не ходити за чюжие деревни и никоторого угодыя угодовати не любововно».<sup>3</sup> В статье речь идет о запрещении без особого соглашения (не любововно) жителям чужих

<sup>1</sup> Цит. по: Государство и право, 1996, № 8, с. 138.

<sup>2</sup> См., напр.: Булгаков М. Б., Ялбулганов А.А. Ук. соч., с. 8; Памятники русского права. Вып. 4. – М., 1956, с. 117.

<sup>3</sup> Цит. по: Судебники XV-XVI вв. – М., 1952, с. 405.

деревень ходить «к путикам» или другим угожьям, принадлежащим определенной деревне. Право на владение этими угожьями должно подтверждаться старожильцами или сотной выписью. На чернососном Севере «путики» – тропинка в лесу, где ставились приспособления для ловли птиц (силки и «перевесища») и зверей (капканы), а текстовое «или что иное» – это рыбные ловли, бобровые гоны и «звериные стойла».

Весьма немногочисленные решения по охотничьему промыслу принимались несколькими структурами, которые условно можно назвать *дворцовыми приказами*, заинтересованными в соблюдении прав собственности в руках землевладельцев, чья лояльность не вызывала сомнений со стороны высшей власти. Кроме того, соблюдались охотничьи интересы государей. При Василии II Темном была учреждена должность *ловчего*, который отвечал за охрану дичи.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что государство в законодательной форме XV–XVI веков надежно охраняло природные объекты великокняжеских, монастырских и общинных владений от посягательства на них сторонних лиц. Сами владельцы угожий в тот период не проявляли какой-то особой заботы о сохранении своих природных богатств. Они использовали принадлежавшие им природные ресурсы по мере надобности и особенного ущерба природе не наносили: в те времена антропогенное давление на природу еще не ощущалось.

Мы дали в этом разделе, по сути, краткий *обзор* правовой ситуации с природопользованием. Напрашивается закономерный вопрос – а где же государственные структуры управления? Такие, конечно, существовали, как и за полтысячелетия ранее. Но функции *управления* растворялись в деятельности уже вполне сформированных государственных органов. И для этого появилась самая серьезная причина – к XVI веку право на пушнину монополизировалось государством. А уж коли так – к этому делу быстро подключается мощь и государственного аппарата. Иного и быть не могло.

К XVII веку действовало свыше ста *приказов*, имевших размытые функции, нередко тесно смыкавшие их друг с другом. Так, *Разрядный приказ*, ведавший поместными землями дворян, зани-

мался и лесными засечными чертами. Но теми же землями ведал и *Поместный приказ*. Приказы, руководившие отдельными регионами, – Казанский, Малороссийский, Сибирский и ряд других – определяли отдельные вопросы природопользования на подведомственной им территории.

Практически перед нами сложная мозаика *ведомственного* (точнее – вотчинного и поместного) регулирования природопользования. В нее же оказались «вмонтированы» и немногочисленные указы царя по охране столь же пока немногочисленных заповедных участков природы.

### *2.2.1. Бортничество*

Бортничество, т.е. добыча меда лесных пчел, долгое время было сугубо российской отраслью природопользования, которому покровительствовало законодательство. Впрочем, бортничество на Руси всегда было курицей, несшей золотые яйца. «Русская правда», как выше уже было сказано, устанавливала за порчу бортьи 12 гривен штрафа – огромный штраф, на который можно было купить не менее 6 коров. Русский народ с незапамятных времен был не только хлебопашцем, но и пчеловодом. А мед был настолько ценен, что им выплачивались дани, подати наравне с хлебным зерном. На Руси в глубокой древности добыча меда вначале была своего рода разновидностью охоты – лесным промыслом. Еще Геродот отмечал на землях предков славян огромные лесные массивы и изобилие пчел. Позднее Иовий Новокамский писал, что здесь «самая верная жатва получается от воску и меду, ибо вся страна преисполнена весьма плодовитыми пчелами. По лесам и весьма густым рощам здесь можно неоднократно видеть превосходные рои висящих на ветвях деревьев пчел. Здесь часто находят огромное количество сотов, скрытых в деревьях, а в удивительной толщине древесных пнях находят иногда превеликие озера меду».

С X до XVII век бортничество на Руси процветало. Например, бортники только одной Лебединской дачи в Киевском Полесье платили оброка 2 400 пудов мёда. Налоговая система при жестких князьях и царях, не в пример нынешним «добрым» власть имущим, предполагала отбор в пользу государства лишь «десятины». Следовательно, они получали в этой даче не менее 24 000 пу-

дов мёда. Таких дач в то время, по сообщению Н. М. Витвицкого, насчитывалось не менее тысячи. Часто встречались целые деревни и даже сёла бортничие<sup>1</sup>.

Мед и воск всегда пользовались спросом за границей. Так, при Иване Грозном было вывезено за границу 50 тыс. пудов воска. По валовому писцовому наказу 1622 г. писцам придавались полномочия проводить «сыск» о порче бортных деревьев и штрафовать виновных в пользу казны: «А будет кто великого государя борти или бортные деревья сожжено или посечено в писцах тех бортей самим досматривать и обыскивать и кто же бортные деревья выжег или высек да будет на кого в обыску скажут... и писцом на тех людех велеть доправить на государя за бортъ за дельную, которое со пчелами – по рублю за дерево, а которое дерево дельное, а без пчел – и за то дерево доправить по полтине, а которое дерево бортное и не дельное, холостое – и за то дерево доправить по полуполтине...». В качестве примера защиты бортничества на местном уровне приведем царскую грамоту города Вольного, по которой полковым казакам и всяким жилецким людям разрешалось «в угодыя входить», но с условием, «чтоб они в тех угодыях деревья пчелинного никакого не секли и ничем не портили».

В 1645 г. в город Хотмыш воеводе князю Михаилу Волконскому была послана царская грамота, по которой «велено в Хотмышском уезде заказ учинить крепкой, чтоб хотмышане дети боярские и всякие служилые и жилецкие люди в Путивльский уезд не въезжали и у путивльцев бортных оброчных угодий не портили и не пустошили, и татьбою и насильством из бортней пчел не выдирали, и в ульи не перегоняли, и к себе пчел не перевозили, и дельного дерева со пчелами и без пчел не подсекали, и не выжигали, и не подсушивали и зверей не били, и рыбы не ловили, а ково хотмышан... поймают с поличным и на тех людей девать суд безволокитно».<sup>2</sup>

В южных и юго-западных районах Московского государства, особенно в Северной земле, в XVII веке бортничество и охота в экономической жизни населения играли определенную роль,<sup>3</sup> и

<sup>1</sup> Подр. см.: <http://apitherapy2005.narod.ru> – Бортничество - древнейший промысел (краткая история).

<sup>2</sup> Цит. по: Государство и право, 1996, № 8, с. 139.

<sup>3</sup> Подр. см.: Булгаков М.Б. Бортничество служилых людей Северной земли в первой

эти промыслы получили специальную государственную защиту. Соборное Уложение 1649 г. содержит ряд статей по защите бортничества и пчеловодства. В статье 218 главы X установлено: «А кто в чюжом угоды испортит бортное дерево, корень подсечет или подожжет... нарочно.. и за насильство доправит за бортное дерево со пчелами 3 руб., а безо пчел, в котором дереве наперед сего пчелы были 1,5 руб., а в котором дереве бортъ была сделана и пчел не бывало и за то 25 алт., за кряж невыделанный по 12 алт. 3 ден. Сколько их ни испортить». За менее опасные деяния статья 219 предусматривала не столь тяжелое наказание: «А будет кто у кого пчелы выдерет а бортей не испортит и на нем за всякие пчелы доправит до полутора рубли». Та же статья 219 за порчу ульев предусматривала более серьезное наказание, чем за порчу бортьи: «А будет кто у кого в дому или во пчельнике или в лесу покрадет ульи со пчелами и на нем доправит за всякой улей по 3 руб., да ему же за то учинити жестокое наказание – бити кнутом», т.е. штрафная санкция дополнялась битьем кнутом. За умышленное истребление борти с пчелами и медом (ст. 219) предусматривалось самое тяжелое наказание: «А будет кто в чьем лесу умыслом подсечет дублястое дерево со пчелами и мед и с того дерева выдерет и на нем за то доправит 6 руб. И отдать истцу».<sup>1</sup>

В Соборном Уложении 1649 г. (в статье 240) отмечалось: «А будет те люди, чей тот лес, похотят тот лес росчищати, и им росчищаючи тот лес, бортному деревью некоторыя порухи не учинити. А будет кто лес росчищаючи, чюжое бортное дерево со пчелами, или безо пчел обсечет, или огнем обожжет, или будет кто чюжое бортное дерево у себя на поле на пашне сохою подпашет, и тем бортным деревьям поруху учинит, и в том на них будут челобитьчики, и с суда сыщется про то допряма, и на них велеть за то бортное деревье доправити указная цена и отдать истцу».<sup>2</sup>

В последующие годы правительство также старалось оберегать лес и пчел от сплошного уничтожения. Так, на Слобожанщине, в районе Белгородского полка в 1659 г. жжение смолы и поташа на будних странах по распоряжению из Москвы производилось

---

трети XVII в. // Крестьянство и сельское хозяйство России XIV–XVIII вв. – М., 1989.

<sup>1</sup> Цит. по: Соборное Уложение 1649 г. Текст. Комментарии. – Л., 1987, с. 56–57.

<sup>2</sup> Цит. по: Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. – М., 1985, с. 143.

по специальному отводу участков, который производил воевода, потому что «...от жжения тово лесу... и от дыму пчелы повылетали и мед стал дорог».<sup>1</sup>

### 2.3. Лесные ресурсы

Лесные ресурсы составляли тот *зеленый океан*, в котором зарождалась славянская цивилизация. Он был и защитником, и кормильцем, он согревал и одевал, лечил и давал средства для развития. Его плоды составляли длинный реестр товаров, которыми Русь привлекала особое внимание купцов из других стран. Используя его, славяне смогли создать более или менее устойчивое земледелие, развить многочисленные промыслы, в принципе невозможные в Западной Европе. Последнее обстоятельство определялось более обширной русской географией и малой заселенностью ее земель, что, в свою очередь, сохраняло стабильной численность животного мира.

Лес широко применялся древними славянами в строительных целях. При раскопках в Новгороде выяснилось, что основным строительным материалом были сосна и ель старше 200 лет. Из их старых и толстых бревен, так же как из дуба, делали опоры (фундаменты) для домов, печей и церквей. Из сосновых бревен в возрасте 60 – 100 лет строили дома и основные пристройки усадеб. Служебные помещения – амбары, сараи, хлева – делали из соснового и елового молодняка 30 – 60 лет. На заборы шли совсем молодые деревья в возрасте 20 – 25 лет. Мостовые улиц тоже были из дерева. При раскопках в центре Новгорода было вскрыто 32 яруса деревянных мостовых, лежавших один на другом.

Однако отметим, что на строительные цели выбиралась сосна или ель старше 200 лет. По-видимому, это предполагало традиции сохранения лесов. Лес всегда составлял основу экономической и военной мощи русского феодального государства. Лишь при Иване Грозном им было придано водоохранное значение и начались некоторые мероприятия по охране лесов. Особо охранялся лес в военных целях – при устройстве оборонительных сооружений к югу от Москвы. Засеки тянулись сплошной полосой к югу от Оки через дубовые и смешанные хвойно-широколиственные леса

---

<sup>1</sup> Цит. по: Государство и право, 1996, № 8, с. 140.

от верховьев р. Жиздры до Переяславля-Рязанского (ныне Рязань) на Оке, образуя Большую засечную черту с городами-крепостями Белев – Козельск – Тула – Кашира – Переяславль-Рязанский. Основное строительство засек велось с конца XV, в XVI и XVII веках. Отметим, что засеки в XVII веке устраивались не только в военных целях, но и для борьбы с эпидемиями, как это было, например, в 1557 г. во время «морового поветрия» на западной границе государства по линии Вильно – Борисов.<sup>1</sup>

Крестьянство черносопного Севера также оберегало лес, понимая его пользу для защиты берегов рек от разрушительных весенних напоров воды и льда. В документе, датированном 1563 г., говорится о запрете хозяйственного использования леса на берегах Двины: «...того лесу не чистити и дров не сечи, и лык не драти, а тот лес закулою от леду и воды».<sup>2</sup>

В Сибири защита леса диктовалась интересами казны. Сохранность лесных массивов была связана с пушным промыслом, обеспечивавшим значительные поступления в доход государства («государев соболиный ясак»). В 1681 г. последовал царский указ о том, чтобы в Якутии «...в ясачных местах лесов не секли и не жгли и оттого бы зверь вдаль не бежал и... ясачному сбору поруки и недоброму не было».

Наряду с государственными заповедными лесами правовая защита распространялась и на частновладельческие леса. В писцовом наказе 1684 г. в их отношении проводился принцип недопущения сторонних лиц для рубки деревьев: «...Впредь и в чюжие леса въезда не давать, а кому по писцовым книгам наперед сего велено въезжать, и тем людем в те леса въезжать попрежнему».

Монастыри, не имевшие своих лесов, ходатайствовали о разрешении «вступатца» в чужие леса. Так поступили власти Чепецкого монастыря в 1648 г., которые попросили дозволения своим крестьянам пользоваться лесом на Луговой стороне, куда их «для хоромного лесу и дров и лык не пускает Черемиса». Монастырю разрешали это сделать, но с условием «борти и дельные деревья в том лесу отнюдь рубить не велеть, а бортные ухожея не пусто-

---

<sup>1</sup> Семенова-Тянь-Шаньская А.М. Мир растений и люди. – Л.: Наука, 1986, с. 74–75.

<sup>2</sup> Цит по: Соболев С.С. Развитие эрозионных процессов на территории Европейской части СССР с борьба с ними. Т. 1. – М., 1948, с. 11.

шить, и звери никакого и птиц не ловить».<sup>1</sup> Из этого примера видно, что взаимоотношения соседей в связи с использованием леса регулировались вмешательством государственной власти, которая, разрешая доступ в лес стороннему лицу, максимально защищает права природопользования хозяина угодьев.

Нехватка леса ощущалась к XVI веку уже по всей Европе. Недаром западноевропейские государства ввозили корабельный лес из Индии, Америки и были очень заинтересованы в покупке его в Московской Руси, откуда корабельный лес, деготь, смола и другие лесоматериалы шли в Европу через Архангельский порт. Даже позднее, во время наполеоновских войн в конце XVIII – начале XIX веков, такой лес доставлялся в Англию из Швеции и России. Из него строились корабли эскадры адмирала Нельсона.

К середине XVII века, во время правления царя Алексея Михайловича, в Московской Руси впервые начала ощущаться нехватка леса и, как ни странно, сперва на севере, откуда лесоматериалы вывозились через Архангельский порт и Соловецкие острова в Западную Европу. Из Соловецкого монастыря в Москву поступали сведения о том, что «плавежного лесу сечь нечего». Однако царь – страстный охотник – заботился главным образом о том, чтобы сберечь дичь. Ради сохранения гнездовой ловчих кречетов (соколов) он приказал острова, вытянувшиеся цепочкой вдоль восточной части Мурманского побережья, считать «государевой заповедью». Островов было 7, отсюда и пошло название этого заповедного места, сохранившего свой статус заповедника (Семь островов) до наших дней. Кроме того, несколько заказников для царской охоты особо охранялись под Москвой, среди них лесные массивы – Лосянский остров, Измайлово и другие.

В этот период было принято 67 указов об охоте, в которых говорилось о запретных охотничьих зонах, о сроках охоты, об исключительном праве царской охоты на некоторых зверей и птиц, о наказаниях за нарушение этих правил и т.д.

К концу XVI века граница Московской Руси продвинулась к югу, что определило появление новых линий обороны. Так, Белгородская черта проходила по южной границе лесостепи, через лес-

---

<sup>1</sup> Цит. по: Государство и право, 1996, № 8, с. 142.

ные массивы, расположенные по высоким крутым берегам и водоразделам рек Корочи, Нежеголи, Оскола, Сосны, Воронежа, Усмани и др. Самые известные засеки – Тульские – соорудились при Иване Грозном и его сыне Федоре. В XVIII–XIX веках они стали охраняться как заповедные. В XVI веке стала ощущать острейшую нехватку леса Западная Европа. Западноевропейским государствам в возраставших масштабах потребовался корабельный лес для начала освоения огромных колониальных владений в Индии, Америке, Африке.

Колониальная лихорадка серьезно взвинтила особенный интерес к широким закупкам в Московской Руси столь дефицитного корабельного леса, дегтя, смолы и других товаров, которые шли в Европу через Архангельский порт. Казна постепенно усиливала свою зависимость от торговли лесоматериалами несмотря на пусть редкие, но сообщения с мест о явном сокращении лесных площадей. Царь Алексей Михайлович подписал лишь один указ о сбережении заповедного леса в Рязанском уезде.

#### **2.4. Охота. Рыбные ресурсы**

Государственные указы об ограничении и регламентации охоты известны со второй половины XVII века. Все они преимущественно были связаны с царской охотой и должны были обеспечить ей полную свободу. Охота была излюбленным занятием великих государей и феодальной знати. Так, в договорную грамоту 1456 г. между Новгородом и московскими великими князьями Василием Васильевичем и Иоанном Васильевичем было включено положение, определяющее место и время охоты князей в новгородских владениях, изобилующих зверьем: «А лете ездити на озвар зверя гонити, а в старую Руссу ездити на третий год».<sup>1</sup>

К середине XVII века было принято 67 указов об охоте. В них говорилось о запретных охотничьих зонах, о сроках охоты, об исключительном праве царской охоты на некоторых зверей и птиц, о нарушениях этих правил и наказаниях за это и т.д. Кроме личного царского интереса, запретительные царские указы об охоте принимались и в интересах казны. Так, казенные интересы заставили московское правительство с середины XVII века объявлять запо-

---

<sup>1</sup> Цит. по: Государство и право, 1996, № 8, с. 142.

ведными целые районы Сибири. В пушном промысле при добыче свыше трети осенней численности соболей прекращался их естественный прирост, а промысел становился хищническим.<sup>1</sup> Таким он и стал в Сибири с середины 30-х годов XVII века, что привело к исчезновению этого ценнейшего пушного зверька.

Ради интересов казны *Сибирский приказ* отправлял время от времени в далекую Сибирь грозные указы о мерах по сохранению «золотого зверька» – соболя. Так, в царской грамоте от 1635 г. верхотурскому воеводе И.Ф. Еропкину предписывалось беречь от огня промысловые леса и строго наказывать тех, кто не выполняет этого требования: «...а где наших ясачных людей угодыя, бобровые ловли и звериный промысел и на тех-де местех устроены на нашу пашню многие пашенные крестьяне и на лес весною и летом пускают те крестьяне огонь, и лес выгорает, и зверь всякой от того огня бежит... и тем людям, которые у сошных людей угодыя путошат, по лесам огонь пускают и леса выжигают и зверь выгонивают... чинили бы за то воровство наказанье – велели их бить кнутом нещадно...».

По той же причине и в последующие десятилетия правительство, через все тот же *Сибирский приказ*, для обеспечения ясака запретило русским промышленникам соболиный промысел в 1650 г. в Кетском уезде, а в 1656 г. по притокам Ангары. Эти районы были объявлены заповедными. В 1678 г. был запрещен русский соболиный промысел в якутских угодыях по Лене, Витиму, Попедую и другим рекам.<sup>2</sup>

За этими документами мы можем увидеть весьма интересную особенность. Когда речь шла о государственном интересе (в данном случае о ценном мехе), государственные структуры выступали не на стороне пришлых земледельцев, а на стороне местного, коренного, промыслового населения. В этом мы вправе увидеть не только казенный интерес, но и элементарно иной характер колонизации сибирских пространств, а также отчетливое понимание

---

<sup>1</sup> Вилков О.Н. Промыслы и экология в феодальной Сибири // Известия Сибирского отделения АН СССР. Серия «История, филология и философия». Вып. 3. – Новосибирск, 1989, с. 39.

<sup>2</sup> Павлов П.Н. Пушной промысел в Сибири в XVII веке. – Красноярск, 1974, с. 294.

в Москве необходимости поддержания *долговременного характера* ясака.

Благодаря обилию водоемов и разнообразных пород рыбы в них долгое время не существовало потребности в специальных мерах правовой защиты рыбных богатств. Впрочем, и здесь предки были не столь безоглядны, как показывают документы. Так, в 1591 г. из столицы в Астрахань гонцы доставили местным воеводам указ, который явно был проникнут мыслью о чистоте окружающей природы: «В Астрахани рыбные ловцы и торговые люди налавливают в учугех рыбы много да тое рыбы не остряпывают и не просаливают и не распродают, а мечут де многую рыбу на песку и едят тое рыбу свиньи и собаки и птицы, а достальная де рыба изгниет, валяясь, и от того де дух людям тяжел». Воеводам предписывалось «вперед рыбным ловцам и торговым людям приказати накрепко и смотрети над ними того и велети, чтоб они рыбы ловили про себя и на продажу, сколько кому мочно остряпать, а лишние б рыбы не ловили и на песку не метали».<sup>1</sup>

После окончания Смутного времени вечно дефицитная государственная казна искала любые способы собрать деньги. Коснулась эта политика и рыбных ресурсов. Откупы у казны рыбных мест – весьма распространенная сфера предпринимательства той эпохи. Но здесь были и свои формы жульнических операций, приводивших к неуплате изрядных сумм. За воеводами, выдававшими подобные «права», так или иначе присматривали целовальники, сообщавшие в столицу о недоплате. Следовали грозные распоряжения, преследовавшие, конечно, фискальные, но не рыбоохранные цели.

Лишь немного позднее, когда чудовищные «дыры» в бюджете» стали закрываться, а страна возвращалась после Смуты к нормальной жизни, появился и природоохранный интерес государства в рыбном промысле. О первом специальном (т.е. рыбоохранном) указе, возможно, конкретно регламентирующем рыболовство, известно из местной ростовской летописи, где отмечено, что в 1632 г. вышел указ царя Михаила Федоровича, определивший порядок рыбной ловли в озере Неро. К сожалению, текст этого указа до нас

---

<sup>1</sup> Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право, 1996, № 8, с. 18–19.

не дошел. Соборное Уложение 1649 г. уже предусматривало охрану рыбных богатств, находящихся в частном владении. Так, за лов рыбы в чужом пруду пойманный с поличным подвергался в первый раз битью батогами, во второй раз – кнутом, а в третий раз – отрезанию уха (статья 90 главы XXI). Запрещалось ловить рыбу без государева указа в *дворцовых селах, прудах и озерах* под угрозой штрафа или другого наказания (статья 8 главы III). Служилым людям, едущим со службы или на службу запрещалось также самовольно ловить рыбу в чужих прудах и садах под страхом наказания с взысканием за похищенное вдвое. В 1669 г. за лов рыбы в чужом пруду наказание было ужесточено – виновному отсекалась левая кисть руки.<sup>1</sup>

Медленное приближение Московии к Западной Европе коснулось и природопользования в эпоху Алексея Михайловича, хотя и в его же собственных интересах. Для царского стола в Подмосковье ловили на Плещеевом озере по 33 тыс. сельдей в год. Однако к 1670 г. количество рыбной породы стало явно уменьшаться. Последовал интересный указ для наведения порядка, скорее всего подготовленный дворцовыми приказами – *Ловчим Приказом* и приказом *Большого двorca*. С 1674 г. по государеву указу рыбная ловля в Переяславском озере была запрещена на два года, «для того что сельди измелели». С 14 января 1676 г. было разрешено ловить в озере «сельди большие и привозить к Москве по окладу сполна, а мелких сельдей не ловить». Большую сельдь предписывалось ловить 10-ю редкими неводами «по образцу», каждый невод должен быть длиною по 30 сажень «с притоком». За ловлю мелкой сельди «старосте и рыбным ловцам быть в смертной казни».

Столь же энергичное постановление *дворцовые приказы* направили в 1670 г. на Белоозеро, также исправно снабжавшее царский стол стерлядь. Из указа о ловле красной рыбы на знаменитом озере «на царский обиход» вытекало, что в 1668 г. было предписано «на Белоозере ловить красную рыбу с великим радением и к Москве присылать крупную, в перу, чтоб стерляди от глаза до косы меньши полуаршина не было, а которые будут меньши полуаршина и те стерляди из неводов и из сетей выпускать вон на за-

---

<sup>1</sup> Государство и право, 1996, № 8, с. 144.

вод, чтоб тем ловом мелких стерлядей заводу не перевесть». Мелких стерлядей запрещено ловить и в других водах (кроме озера). *Дворцовые службы* заботились о сохранении рыбного богатства (особенно редких пород рыб) в тех местах, где находились особые *рыбные слободы*, «записные» рыболовы и *царские рыбные дворы*.

Охотничий промысел до поры до времени государство практически мало регулировало. Исключение составляли лишь соколы – ловчие птицы, которых царь Алексей Михайлович любил на охоте. Ради их сохранения он организовал заповедный режим на Семи островах беломорского побережья на севере, где выводились эти птицы.

В остальных случаях охота интересовала государство лишь с точки зрения получения ценного меха, зачастую заменявшего золото в самом буквальном смысле в отношениях со странами Западной Европы. Этим и объяснялись особые меры по соболиному промыслу в Сибири – основного поставщика бесценной пушнины.

## 2.5. Города

Одной из интересных и до сих пор малоизученных страниц истории российского законодательства являются указы по защите окружающей среды в зоне проживания человека.

Известно, что в средневековье эпидемии различных болезней являлись величайшим бедствием для населения. В летописях нередко описывались чудовищные последствия таких эпидемий, одинаково косивших людей и животных. Из века в век эта беда приходила с неумолимостью рока и собирала свою жатву. Наши предки боролись с этим как могли, в меру понимания самой природы ужасных бедствий – окуривали жилища смолистыми ветвями, протирали кожу уксусом, наконец – молились. В 1654 г., например, эпидемия «моровой язвы» в отдельных частях государства погубила 85% населения. Справедливости ради скажем, что европейские города были также далеки от элементарного санитарно-гигиенического благополучия. Поэтому и в Западной Европе регулярно гуляли самые жестокие эпидемии.

Но были и иные способы защиты от эпидемий. В России борьба с моровыми «поветриями» велась при помощи лесных засек, а также застав для воспрепятствования передвижения людей во время эпидемий. Кроме того, по указу Михаила Федоровича от

1640 г. в целях профилактики было велено в Москве: «...у Земского приказу служилым и всяким людем сказывать не по один день и по крестцам... бирючем прокликать у которых людей на Москве лошади и животина всякая падеж и с тех бы лошадей и со всякие животины кож не снимати и те падежные лошади и всякую животину за Земляным городом на голых местех копали в землю не мелко, а в Китае, Белом и Земляном городе в улицах и за городом, в слободах падежных лошадей и всякую падежную животину и собак мертвых и кошек и... ничего мертвого... нигде не метали...». Действие этого указа распространялось по всей России: «В Московском уезде в волостех и в селех, и в деревнях, и на погостех, и Украинных, и в Замосковных, и в Низовых, и во всех городех и уездех всякие люди, с падежных лошадей и со всякой падежной животины кож не снимали и копали б падежные лошади и всякую падежную животину в землю на полых местех не блиско сел и деревень, также бы и больные животины никто никому не продавал..., чтоб на люди морового поветрия не нанесло». Ослушников указа «велено бить кнутом безо всякой пощады».

В обычные (неэпидемические) годы за санитарным, противопожарным и общественным порядком в городах и в сельской местности следили *выборные десятские и сотские*, а в крупных городах к ним подключались и *объезжие целовальники*, как это было, например, в Вятке в 1622 г.<sup>1</sup> В Москве этим занимались специальные *объезжие головы*, курсирующие по улицам и площадям столицы с командой из стрельцов. В наказе от 1686 г. объезжим головам, направленных из *Стрелецкого приказа*, предписывалось следить, чтоб «ни у чьих дворов навозу и мертвечины и никакого скаредного помету на улицах» не было, «также и с поварен и из отходов выпусков не делали, а ...навоз или помет возить тем людем, против чьих дворов какой навоз или помет или мертвечина объявитца». Ослушников предписывалось «бить батоги нещадно и убрать навоз». В петровском указе от 1699 г. наказание за невыполнение санитарных норм в Москве (за невывоз нечистот от своих дворов) ужесточалось – виновные подвергались битью кнутом и штрафовались уполномоченными *Земского приказа*.

---

<sup>1</sup> Государство и право, 1996, № 8, с. 145–146.

Как видим, и в этом случае надзор за редкими правительственными указами поручался приказам, изначально занятым другими вопросами. Стрелецкий приказ лишь обозначил места наибольшего беспорядка в городе – так называемую стрелецкую слободу. Строго оценивая положение дел по другим российским городам, подобная картина легко обнаруживалась не только в Москве, но и большинства других.

При Алексее Михайловиче в Подмоскowie, в селе Измайлово, были заложены специальные аптекарские огороды, в которых выращивали различные лекарственные растения. Курировал его работу *Аптекарский приказ*, входивший в группу военных государственных структур. Лечебные растения шли не только для двора, но и на лечение воинов, обеспечение армии аптечными припасами.

## 2.6. Водные ресурсы

В древних русских летописях, начиная с XII века, появляются описания водных путей<sup>1</sup>. В них упоминались такие реки, как Днепр, Дон, Волга, Волхов. Довольно хорошо были известны реки Карелии и Кольского полуострова, Северного края, Северного Кавказа.

В 1470 г., за 28 лет до открытия Васко-де-Гамо морского пути в Индию, там побывал русский тверской купец Афанасий Никитин, спустившийся по Волге к Каспийскому морю. Путешествие это описано в оставленных им записках «Хождение за три моря». Свидетельством того большого значения, которое имели воды в жизни нашего народа, и того интереса, который они издавна к себе привлекали, является замечательный памятник русской культуры допетровской Руси «Древняя российская гидрография, содержащая описание Московского государства рек, озер, протоков, кладязей и какие по ним города и урочища и на каком оныя разстоянии». Эта книга была опубликована Н.Новиковым в 1773 г. Основу книги составляет текст к несохранившейся до нашего времени первой официальной карте Московского государства «Большому Чертежу», время составления которой относится к XVI веку, а некоторыми авторами более точно – к царствованию Ивана Грозного, который в 1552 г. «велел землю измерить и чертеж государства

<sup>1</sup> Подр. см.: Соколов А.А. Гидрография СССР. – Л.: Гидрометеиздат, 1952.

составить». Уже в те времена существовали довольно правильные представления о строении речной сети в границах Московского государства. В этом труде упоминаются Обь, Иртыш и другие реки Западной Сибири.

Еще в XIV–XV веках архангельские поморы положили начало изучению северных морей. Дальнейшее развитие мореплавания требовало знаний ледовых условий морей, состояния погоды.

В XVII веке с невероятной быстротой происходило освоение обширных пространств Сибири, которая манила купцов и предпринимателей своими сказочными богатствами. Однако среди русских людей, устремившихся в Сибирь, было не мало честных и бескорыстных исследователей, которых влекли туда новые неизведанные земли. Это была целая плеяда отважных сынов русского народа, известная в литературе под названием землепроходцев. Имя Семена Ивановича Дежнева, открывшего в 1648 г., за 80 лет до Беринга, пролив между Азией и Америкой, по праву занимает одно из первых мест в ряду выдающихся русских исследователей и путешественников. Семен Дежнев составил первую карту реки Анадыри с ее притоками, к сожалению не дошедшую до нас.

Почти одновременно с Дежневым предпринимают свои знаменитые походы в бассейн р. Амура Василий Данилович Поярков (1643 г.) и Ерофей Павлович Хабаров (1649 г.). Ими были доставлены первые сведения о Зее, Амуре и других реках Дальневосточного края.

Весной 1675 г. из Москвы в Китай был отправлен посол Николай Спафарий. В составленном им дорожном дневнике «Книга, а в ней писано путешествие царства Сибирского от города Тобольска и до самого рубежа государства Китайского лета 7183 месяца майя в 3-й день» содержится описание всего пройденного пути. Спафарий подробно останавливается «на описании славных реки Иртыш», а также «славные и великие реки Обь». В дневнике имеется особая глава, посвященная озеру Байкал: «Описание Байкальского моря, кругом от устья реки Ангары, которая течет из Байкала и опять до устья той же реки».

## 2.7. Выводы

Киевское государство родилось в режиме военной демократии. Все природные ресурсы являлись общей собственностью,

лишь постепенно переходившей во владение отдельных членов общины, превращавшихся в вотчинников. Великий князь, власть которого оформилась позднее, взял на себя судебные функции, включая и природоохранные. В этот период появляются первичные формы государственных структур, а также чиновники, исполнявшие, в том числе, и функции регулирования природопользования.

Краткий обзор истории государственного участия в развитии природопользования в эпоху Московского царства позволяет сделать основной вывод – сколько-нибудь *глубоких*, фундаментальных перемен по сравнению с Киевской эпохой не произошло. Причины этого понятны – обширнейшая в территориальном отношении страна не испытывала ощутимого *антропогенного* влияния на собственные природные богатства. Отдельные факты вмешательства государственных структур диктовались, как правило, интересами казны или правивших персон.

Весьма краткий обзор участия государственных структур в развитии российского природопользования показал, что их участие в этом направлении ограничивалось рядом особенностей:

1. Решения в сфере природопользования принимались в Московском государстве только на основании именных указов великого князя, а со времен Ивана Грозного – только царя, а не государственными структурами.

2. Решения высшей власти опирались на действовавшие со времен Киевской Руси традиции поддержания форм собственности на землю, леса, промысловые участки.

3. Высшая власть при этом преследовала не столько природоохранные, сколько политические цели укрепления великокняжеской власти.

4. С началом формирования всероссийского рынка, мелкотоварного производства и укрепления самодержавной власти быстро развивается государственный аппарат, который вторгается и в область природопользования. При этом состояние источников природного сырья вплоть до конца XVII века не вызывало тревоги. Исключение составили царские указы, по которым вводился режим заповедника на Семи островах, а также в отдельных случаях на вылов рыбы и промысел ценного пушного зверя.

Отмеченные особенности управления природопользованием в эпоху Московского царства практически основывались на старинных технологиях (за исключением землепользования, где появилось двуполье, а вскоре и трехпольная система) использования природных ресурсов. Однако, на наш взгляд, помимо этого *продолжали действовать древние морально-этические принципы*, регулировавшие поступки людей в этой сфере. Проще говоря – нельзя из природы черпать все «до дна». Надо оставлять на «потом».

Примечательно в этом смысле, что в некоторых современных исследованиях авторы выделяют особый, *монастырский тип природопользования*. И хотя этот тип близок по характеру пространственного размещения к промышленному, однако принципы его организации совершенно иные и соответственно различно отношение с окружающей средой<sup>1</sup>. К наиболее характерным чертам этого типа природопользования авторы относят:

- единство духовно-хозяйственной организации при приоритете духовности;
- многоотраслевая направленность с развитием отраслей хозяйства как необходимых для материального жизнеобеспечения, так и чисто церковных;
- развитие разнообразных отраслей на достаточно ограниченных территориях, в то же время характерна и хозяйственная деятельность за пределами территорий монастырей;
- активное развитие традиционных для региона отраслей;
- бережное отношение к используемым природным богатствам, что определяется самой спецификой христианской жизни.

Однако есть особенность – государство, по мере усложнения всей структуры управления, неуклонно втягивалось и в сферу природопользования. В этом нет ничего особенного, так как все благополучие страны основывалось именно на эксплуатации природы. Важно лишь, что природные ресурсы начинают играть все более активную роль в решении внутри- и внешнеполитических вопросов (налоги, централизация власти, установление отношений с соседними государствами).

---

<sup>1</sup> Подр. см.: <http://www.rustrana.ru/print.php?nid=15752>.

Чтобы оценить уровень «природоохранного спокойствия» в высших эстажах власти, учтем, что в Западной Европе, намного менее обильной подобными богатствами, государство было куда более внимательно не только к формам собственности на природу, но и к ее эксплуатации. В этом процессе заметную роль играли даже наиболее крупные государственные структуры, в том числе внешнеполитические, торговые и т.д.

\* \* \*

1. Почему языческие представления наслаивались на отношения с природой?

2. Чем объяснить, что охрана природы на Руси так слабо отражалась в наиболее древних судебныхниках, но часто упоминалась в грамотах и других источниках?

3. Почему именно государство с первых шагов в той или иной форме начинает участвовать в регулировании природопользования и участвует в охране природы?

4. В чем, на Ваш взгляд, проявились особенности природоохранного управления в эпоху Московского царства?

Термины и понятия:

Вече; вирник; волость; гривна; мытник; посадник; тиун.

Центральный аппарат управления

Совет старейшин (боярская дума). Народное собрание (вече). Дружина. Удельный князь – верховный собственник земли.

Местный аппарат управления

*Вотчина* – местный князь или боярин; огнищанин

*Город* – посадник, биричи

*Община* – сельский староста, волость

*Судебная система* – князь, представитель его администрации, вирники, их помощники, церковные органы, бояре-вотчинники

Памятники права

Русская Правда (в трех редакциях):

Междукняжеские договоры

Договорные грамоты

### **§ 3. РОССИЯ ИМПЕРСКАЯ**

Эта эпоха, более глубоко отделившая от себя традиции древней Руси, энергично осваивавшая европейскую культуру, формы сотрудничества, впервые в нашей истории создала первые чувствительные предкризисные ситуации в отдельных сегментах природопользования. Поначалу это коснулось лесных ресурсов (конец XVIII века), а затем и других форм – землепользования, промыслов, живой природы. К концу имперской истории страна вплотную стала подходить к экологическому кризису, который и произошёл, но уже в советское время. Имперские чиновники вовсе не были людьми близорукими и ощущали приближение таких кризисных ситуаций. Поэтому участие государственных структур становилось все более ощутимым и предметным. Остановимся на этом более подробно.

#### **3.1. Леса**

Защитить леса от пожаров, сберечь и экономно использовать ценные породы деревьев для нужд промышленности, вовремя принять меры по возобновлению вырубленных лесов – эти задачи, такие знакомые нам, актуальные, острые в наши дни, впервые зазвучали в России в начале XVIII века, в петровскую эпоху. Наиболее широко и решительно меры по сохранению лесов осуществлял Петр I. Собственно именно с его эпохи и берет начало вторжение государства в систему отношений общества и природы. Конечно, причиной этому послужил прямой интерес государства в регулировании того сегмента природопользования, который имел стратегический интерес. Еще с XVII века в Европейской части России леса энергично сводили ради распашки или получения деловой древесины. Все это вело к неуклонному сокращению лесных площадей – от 30 % в XVII веке до 22 % к 1725 г.

Для того чтобы «ногою твердой стать при море», России был необходим мощный военный и торговый флот. Для его строительства требовалось много высококачественного леса. Так, на сооружение только одного военного корабля требовалось до 3 тысяч отборных деревьев, главным образом дуба и сосны.

Стремясь обеспечить верфи строительным материалом и уберечь от уничтожения дубравы и сосняки, Петр I принимал самые

энергичные меры. В 1703 г. он издал указ по лесному законодательству, объявив некоторые категории лесов заповедными. Было учреждено *специальное лесное управление*, определен статус лесничих, получивших, кстати, свою форменную одежду. По указу царя запрещалась рубка лесов, объявленных заповедными, на ширину 50 верст у берегов крупных и 20 верст у берегов малых рек.

Суровые распоряжения царя были направлены на то, чтобы не допустить к топору лесозаготовителей главную ценность – заповедные корабельные леса. Петр I *впервые в отечественной истории* поручил их управление вначале *Морскому приказу* (1700–1707 г.), а затем *Канцелярии военно-морского флота* (1707–1722 г.). Этого оказалось недостаточно. Практическая организация охраны заповедных лесов при Петре I осуществлялась выборными надзирателями из дворян, а также из обывателей и служилых людей. В помещичьих угодьях, где находились заповедные леса, должность надзирателей возлагалась на приказчиков или старост. Надзиратели снабжались специальными штемпелями своих губерний для клеймения деревьев, разрешенных на вырубку для государственных нужд. Надзор за лесом возлагался также на городских воевод, которые обязаны были принимать меры к истреблению хищных лесных животных (волков, куниц, хорьков и т. д.)

Царь хотел, чтобы не только был создан *контроль*, но и служба, восстанавливавшая наиболее ценные породы. Для этого в 1722 г. по указу Петра I было создано специальное учреждение – *вальдмейстерская канцелярия при Адмиралтействе*. Во главе канцелярии стоял обер-вальдмейстер – главный управляющий заповедными лесами, которому подчинялись рядовые вальдмейстеры на местах. В 1723 г. была издана «Инструкция обер-вальдмейстеру», которую можно рассматривать как один из первых природоохранных документов. В ней говорилось: «В которых местах готовится дуб на корабельные дела, там по вырублении старого, паки запускать молодым лесом и того молодого лесу ни на какие указные нужды рубить не давать, а беречь покамест, пока в годность придет»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Цит. по: Полное собрание Законов Российской империи (ПСЗ) – 1. Т. 6, № 3548; Чефранова Н. А. Охрана природы в эпоху Петра I // Охрана природы и заповедное дело в СССР, 1960, № 6, с. 114.

По приказу Петра I в окрестностях Москвы, Санкт-Петербурга, Ревеля, а также в самих этих городах впервые были разбиты городские сады и парки для отдыха. В Петербурге на одном из островов дельты Невы в 1714 г. был заложен аптекарский огород, имевший такое большое значение, что остров так и стал именоваться – Аптекарский. В конце 1725 г., уже при Екатерине I, он стал «Садом ее императорского величества», став не только медицинским учреждением, но и городским парком. В 1823 г. он был преобразован в императорский Ботанический сад, став вместе с Ботаническим музеем Академии наук крупным ботаническим центром России.

Петр I немало внимания уделял и охране промысловой дичи, пушных зверей и рыбы. Были запрещены хищнические способы охоты и рыбной ловли. Специальный «Устав о рыбной ловле» сильно ограничивал свободу рыболовства и даже вызвал недовольство среди населения, особенно у казаков. Правительство заботилось также об укреплении берегов рек и каналов, охране растительности на склонах, болотах и на «зело сухих песчаных местах» для сохранения почвы. Все эти сегменты природопользования, однако, не были включены в сферу регулирования новосозданных царем коллегий.

После смерти создателя империи его наследники, стремясь найти поддержку со стороны дворянства, пошли на забвение суровых указов об охране леса, а заодно начали экономить и на лесовосстановительных работах. Так, уже в 1726 г. Екатерина I упразднила институт вальдмейстерства, а охрана лесов была передана воеводам. Заповедными пределами признавались 15 верст от основных рек центральной и северо-западной России и в большинстве мест допускалось свободная (без ограничений) рубка леса.

Вскоре, через 6 лет, при императрице Анне Иоанновне, институт вальдмейстеров был восстановлен, а в 1732 г. разработана инструкция по образцу бывшей петровской, регламентирующая их деятельность. Попутно «грозная» императрица вообще запретила бортничество и, хотя в 1775 г. Екатерина II освободила бортников от государственного налога, введенного Петром I, в XVIII веке этот промысел быстро пришел в упадок, так и не вернувшись к былому расцвету.

С 1765 г. заповедные леса, которые стали называться корабельными, были переданы в *Экспедицию генерал-интенданта при Адмиралтействе*, затем, с 1782 г. – в ведомство директоров экономии при Казенных палатах. Однако в том же году Екатерина II вновь разрешила использовать оные «как угодно». После этого начинается ликвидация лесных массивов в Европейской части империи под сельскохозяйственные угодья или для получения всегда нужной древесины. Это решение оказалось глубоко ошибочным, в чем скоро государство убедилось. В погоне за прибылью, владельцы практически покончили с лесами в Европейской части империи. Всего за восемь лет оказались почти целиком вырубленными заповедные корабельные леса в Поволжье и других местах, специально выделенных Петром I для постепенной рубки только для нужд флота.

Однако последствия ошибочного решения великой императрицы оказались долговременными и чувствительными даже для такой мировой «лесной» державы, как Российская. Картину постепенного обезлесения некоторых ранее лесных губерний Европейской части России можно проследить на картах, показывающих распределение лесов в разные исторические периоды. Первая государственная картографическая съемка (генеральное межевание) проходила в стране с 1766 г. до середины XIX века. На планы в масштабе 2 версты в 1 дюйме наносилась вся географическая ситуация местности, в том числе луга, пастбища, пашни, пустоши. Даже указывались господствующие в лесах древесные породы. К 1800 г. из 52 губерний Российской империи было отмежевано 34.<sup>1</sup>

Катастрофа была настолько очевидной, что правительство Павла I сразу же после смерти императрицы, в 1796 г., ввело новые ограничения и запреты на эксплуатацию лесов, создав также и специальный *лесной департамент* при Министерстве финансов. В инструкции, написанной для него, подчеркивалось, что необходимо не только пресечь все нарушения, но и иметь подробные сведения о лесах. Эти распоряжения послужили основой для лесоустройства страны в дальнейшем. Одна из инструкций департамента (1799 г.) содержала подробные сведения об использовании лесных

<sup>1</sup> См.: Семенова-Тян-Шанская А.М. Мир растений и люди. – Л., «Наука», 1986, с. 86.

продуктов – от древесины до луба. Был принят ряд других указов: о штрафах за лесонарушения, лесные пожары с подробным перечнем мер пресечения. Указом 1798 г. *судебным органам* предписывалось принимать по таким делам немедленные меры. Однако быстро восстановить былую лесистость было уже невозможно. Потребовалось предпринять меры по лесоразведению на беспрецедентно больших территориях. Они проводились не только на казенных, но и на помещичьих землях, прежде всего в лесостепных губерниях.

Вступив на престол, молодой император Александр I в ноябре 1802 г. утвердил новый Лесной устав, в котором усиливались меры по борьбе с лесонарушениями и совершенствованию лесоохраны на местах. Для этого в 1805 г. была создана *специальная лесная инспекция*. С 1811 г. наблюдение за сохранением и использованием корабельных лесов были переданы Департаменту государственных имуществ, а с 1837 г. – Министерству государственных имуществ.

Несмотря на бурные события начала Александровской эпохи, правительство впервые занялось подготовкой специалистов. Началом этой работы послужила организация в 1803 г. в Царском Селе лесного училища с трехлетним обучением на 20 воспитанников. Вскоре, в 1805 г., вблизи города Козельска, что в Калужской губернии, был открыт *Лесной институт* с трехлетним курсом обучения на 30 воспитанников. В 1808 г., в Петербурге, на Елагином острове, было открыто учебное заведение, названное тоже Лесным институтом. К Лесному институту в 1811 г. было присоединено *Царскосельское лесное училище*, а в 1813 г. – и *Козельский лесной институт*. Объединенный Лесной институт до 1826 г. размещался в Петербурге, а затем в его предместье Лесном, где до этого проводились практические занятия воспитанников института. Позднее Лесное вошло в черту города Петербурга. Всего за все дореволюционные годы своей работы, т.е. с 1803 до 1917 г., *Петербургский лесной институт* подготовил около 4 тыс. специалистов по лесному хозяйству.

Но уже нанесенный ущерб лесным запасам не позволил восстановить прошлое богатство. По некоторым данным в период с 1797 по 1861 г. ежегодно в среднем вырубалось по 164 тыс. га ле-

са.<sup>1</sup> Сенатские проверки состояния лесов в Европейской части России показали заметное их исчезновение в большинстве губерний. Примечательно, что вплоть до середины XIX века, когда на смену древесине в кораблестроении пришла сталь, военно-морское ведомство также курировало сохранность столь долгое время охраняемых лесов.

В XIX веке еще более заметно усиливается влияние хозяйственной деятельности человека на природу. Это коснулось, в частности, земледелия в степной зоне, интенсивно разрабатывавшейся после успешного завершения войн с Турцией во второй половине XVIII века. К середине XIX века ситуация с лесными ресурсами продолжала обостряться – они сократились до 15 %. Специалисты считают, что с 1826 г. начинается собственно лесное хозяйство, т. е. образуются *лесничества* с ограниченной площадью леса (часть природной зоны), на которой можно осуществлять планомерную, систематическую деятельность, каковую отныне преемственно проводит *лесничий*<sup>2</sup>. Возникает необходимость в особенном хозяйственном расчете – плане, т.е. лесоустройстве.

В 1888 г. был принят закон «О сбережении леса» и Лесной устав. Впервые со времен Петра I в них было определено понятие о защитных лесах с особым режимом пользования, «безусловное сохранение которых оказывается необходимым в видах государственной или общественной пользы». Особо выделялись поле-, берегозащитные и горные насаждения. Кроме того, специальным параграфом охранялись пригородные и припоселковые леса, а также парки.

В 1889 г. была разработана специальная инструкция для устройства защитных лесов, а в 1901 г. введен раздел «О лесах водохранилищ», соблюдение требований которого обеспечивалось за счет казны.

Охране подлежали леса, независимо от их принадлежности (государственные, частные, общественные). Было осуществлено устройство защитных лесов на площади более 572 тыс. десятин<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Цветков М.А. Изменение лесности Европейской России с конца XVII столетия по 1914г. – М., 1957, с. 133.

<sup>2</sup> Подр. см.: <http://les.mnr.gov.ru/part/?pid=3>.

<sup>3</sup> Десятина – основная дOMETрическая русская мера площади, равная 2400 квадратных саженой (1,09 га, так называемая казенная). В XVIII– начале XIX в. употреблялась десятина владельческая (хозяйственная), равная 3200 квадратных саженой (1,45 га).

водоохраннх на площади более 733 тыс. десятин. Прекращены опустошительные вырубкн на пространстве 3,7 млн. десятин. Законом предписывалось создание местных структур – *лесоохраннх губернских комитетов* из 10 должностных лиц местной администрации, в обязанность которых вменялось обеспечение охраны леса. Столь серьезный закон все же не сумел внести порядок в лесопользование империи. С 1888 по 1914 г. площадь вырубленнх лесных угодий Европейской части России составила 26 млн. га, что было больше площади Англии.

В Сибири под государственную охрану были взяты припоселковые кедровники, всегда бережно оберегаемые коренным и русским населением, а также кедрачи – смешанные кедровые леса. Однако в частновладельческих лесах в Европейской части и на Урале продолжались никем не регулируемые вырубкн. Напомним, что до 1917 г. около 40 % лесов в Европейской части страны принадлежало частным лицам, преимущественно помещикам. Наряду с этим историки отдают должное относительной эффективности охраны так называемых казенных лесов. Это сохранило значительную часть лесного фонда России в хорошем состоянии.

Конечно, принятие закона, даже создание специального департамента не могло переломить многовековые традиции лесопользования. Древесина была и главным энергоносителем, топливом, и наиболее популярным строительным материалом. Крестьянская страна была немислима без огромного числа нужных в крестьянском быту поделок и орудий труда, сделанных из древесины. С 1860 по 1890 г. площадь вырубок выросла в 4 раза и в начале XX века достигла 1 млн. га в год. В Европейской части страны леса были к этому времени уничтожены на площади 70 млн. га. В большинстве губерний лесистость упала в 2 раза и более. Россия испытала в исторически незначительный период потерю огромных лесных массивов в европейской своей части. Ради распашки новых земель, особенно в центральных губерниях, беспощадно вырубался лес и кустарник. Так, с 40-х по 90-е годы XIX века в бассейне Дона было сведено 40 % лесов, для верховьев Оки на это понадобилось всего 34 г. Общая лесистость этих районов снизилась с 7 до 3,5 %, а в Тульской губернии – с 17 до 5,4 % в 1895 г. Уменьшение площади лесов привело к сокращению объема стока, обмелению и изменению уровня крупных рек, что сказалось на состоянии тех

морей, в которые они впадают. Все это способствовало иссушению степных районов, а, следовательно, смене растительности.

### **3.1.1. Лесной департамент<sup>1</sup>**

Сформирован в 1843 г., под его начало все казенные леса были переведены в 1859 г. и функционировал до 1917 г. С его созданием удалось, опираясь на многовековой опыт лесопользования, определить фундаментальные *триединые цели* лесного хозяйства:

- 1) охранять леса от истребления;
- 2) извлекать из них наибольший доход;
- 3) умножать леса на территориях, в них нуждающихся.

Эти абсолютно ясные и четкие цели – редчайший случай в истории отечественного природопользования – остаются неизменными на протяжении более чем 150 лет и только в зависимости от политической и экономической ситуации в стране могли и получали разные приоритеты.

Департамент неоднократно преобразовывался или переходил в ведение другого министерства. Так, с 1843 по 1894 г. – *Лесной департамент Министерства государственных имуществ*, а с 1894 по 1905 г. – *Лесной департамент Министерства земледелия и государственных имуществ*; с 1905 по 1915 г. – *Лесной департамент Главного управления землеустройства и земледелия*; с 1915 по 1917 г. – *Лесной департамент Министерства земледелия*). К Лесному департаменту был присоединен *Корпус лесничих* и состоявший при нем аудиториат для разбора следственных и судебных дел чиновников лесного хозяйства, не затрагивавших вопросов военной службы. По именному указу от 10 июля 1867 г. Лесной аудиториат был упразднен, а его дела переданы в Военное министерство.

В Лесном департаменте были сосредоточены дела о лесах, находившихся в ведении Министерства государственных имуществ, дела чиновников Корпуса лесничих и Лесной стражи. Инспекторское отделение ведало Корпусом лесничих и его укомплектовани-

---

<sup>1</sup> Использованы материалы сайта «Международная военно-историческая ассоциация», статья Воробьевой Ю.С. Лесной департамент. (<http://www.imha.ru/index.shtml>).

ем, распределяло на службу лесных офицеров, занималось устройством Лесной стражи, ее инспектированием и смотрами.

*Отделение управления лесами*, состоящее из 3 столов, осуществляло сбор общих сведений о состоянии лесов, занималось разделением территории, занятой лесами, на окружные лесничества, объезды и обходы, давало распоряжения о внешнем устройстве лесных дач, об отводе земель и постройке домов лесных чиновников, отводило места для лесных дач в заповедниках, выделяло податные лесные участки селениям и имениям, определяло границы корабельных роц, отводило леса различным ведомствам и в частные владения. Это отделение занималось прокладкой новых дорог в лесах, ведало заводами и другим казенными учреждениями по лесной части, взыскивало недоимки, устанавливало рассрочку штрафных платежей за самовольные порубки, разрешало лесные споры в учреждениях, подведомственных Лесному департаменту.

*Отделение охраны лесов* имело в составе 2 стола, занималось установлением лесных дач и оберегало их от захватов; осуществляло осмотр и проверку состояния лесов; заведовало лесными заставами; осуществляло прием и сдачу лесных угодий; давало предварительные распоряжения по производству следствия о самовольных порубках, лесных пожарах, злоупотреблениях Лесной стражи и чиновников; рассматривало следственные дела о проступках и преступлениях вплоть до предания суду.

*Отделение ведения лесного хозяйства* состояло из 2 столов, в его задачи входили: подробное хозяйственное описание лесов, составление планов лесного хозяйства, разведение лесов, учреждение и управление лесотехническими заведениями.

*Отделение по «употреблению» (использованию) лесов* в составе 2 столов занималось сбором сведений о торговых ценах на лес и лесные материалы внутри страны и за рубежом, о водных сообщениях и реках, пригодных для сплава леса, рассматривало сметы на отпуск леса государственным крестьянам и отпускало лес на казенные и общественные нужды, рассматривало вопросы о повышении лесных доходов, осуществляло торговлю лесом с границей.

*Счетное отделение* состояло из 2 столов: бухгалтерский стол вел книги о лесных доходах и расходах, составлял сметы доходов, текущие счета по ним, счета по различным расходам, генеральные

отчеты; контрольный стол проверял ведомости и отчеты о доходах, недоимках, расходах.

При Лесном департаменте имелись: *чертежная* для составления лесных планов, карт и их хранения, *Лесной специальный комитет* для рассмотрения технических вопросов по лесоустройству и предложений вице-инспектора о мерах общего лесоустройства.

Высочайшим повелением от 16 февраля 1843 г. наблюдение за деятельностью Лесного департамента было поручено товарищу министра государственных имуществ, на которого высочайшее повеление от 12 февраля 1854 г. возложило обязанность не только осуществлять контроль за деятельностью Лесного департамента, но и докладывать министру о наиболее важных делах. Ему также предоставлялось право назначать и отправлять в отставку чиновников Лесного департамента до 7-го класса включительно, определять на службу и увольнять в отпуск отставных офицеров лесной части.

Согласно именному указу от 5 июня 1857 г. Лесному департаменту поручалось заведование Санкт-Петербургским лесным и Константиновским межевым институтами. По высочайше утвержденному положению о некоторых преобразованиях в Министерстве государственных имуществ на Лесной департамент было возложено заведование корабельными лесами. По именному указу от 10 ноября 1865 г. в Лесном департаменте были сосредоточены сбор и обработка статистических сведений о лесах и лесном хозяйстве страны в целом, которые должны были использоваться при разработке мер по улучшению и развитию лесного хозяйства.

По высочайше утвержденному 21 марта 1894 г. «Учреждению Министерства земледелия и государственных имуществ» Лесной департамент стал структурной частью этого министерства. Закон уточнил структуру и функции общего присутствия. Председатель общего присутствия являлся один из вице-директоров по назначению министра. Общее присутствие осуществляло надзор за исполнением правил по охране лесов, собирало и обрабатывало статистические данные о лесах и лесном хозяйстве, рассматривало дела чиновников Корпуса лесничих, Лесной стражи и преподавателей ведомственных учебных заведений.

По именному указу от 6 мая 1905 г. «О преобразовании Министерства земледелия и государственных имуществ в Главное управление землеустройства и земледелия» Лесной департамент стал структурной частью этого управления. Расширение задач Лесного департамента привело к изменению его структуры. К 1 января 1913 г. все дела Лесного департамента распределились между 4 специальными делопроизводствами: лесоустроительным, песчано-овражным, по культурным участкам и по отводу казенных земель. По указу от 26 октября 1915 г. «О переименовании Главного управления землеустройства и земледелия в *Министерство земледелия*» Лесной департамент стал структурной частью этого министерства и в его составе просуществовал до Октябрьской революции.

### 3.2. Гидроресурсы

Вода была не только жизненной потребностью, но защитницей поселений, транспортным средством (реки, озера), кормилицей (рыба) наших далеких предков. Да и сама обширная территория, на которой древние восточные славяне обрели Отечество, вся была пронизана огромным количеством рек, насыщена внутренними водоемами, а в недрах земли скрывалось множество источников грунтовых вод. Очень долгое время никому в голову не приходила мысль о необходимости защиты этого богатства. И лишь по мере появления крупных городов, стоявших на берегах многоводных рек, все более загрязнявшихся бытовыми сбросами, появились проблемы и в области сохранения гидроресурсов. Эта мысль логично формировалась далеко не только в сознании правителей, но и широких слоев населения. Антропогенное воздействие на водоемы, реки настолько качественно росло, что поневоле возникало желание усилить внимание к сохранению воды в чистоте.

В крупных городах Западной Европы раньше, чем в России, началось строительство *водопроводов*. Конечно, они меньше всего походили на потрясающие древнеримские акведуки, но все-таки служили людям, хотя и узкого привилегированного слоя. Примечательно, что одним из первых такой системой был оснащен московский Кремль. Интенсивные гидротехнические работы на Соловках во второй половине XVI века под началом деятельного соловецкого игумена Филиппа Колычева, отличавшиеся большими

масштабами и технической сложностью, разрешали многие вопросы технического водоснабжения и создали предпосылки для успешного решения задач хозяйственно-питьевого водоснабжения. Однако еще несколько веков проблема доступное водоснабжение оставалось серьезной проблемой даже для столичного Санкт-Петербурга, а не только для основной массы городов. Впрочем, для высших слоев общества подобные системы строились, хотя бы для водоснабжения дворцов.

Однако с рождением империи появляются масштабные проекты гидростроения – сооружение судоходных каналов, даже гаваней для стоянки судов. Известным стало место общероссийской каторги в Рогервике на Балтийском побережье, где десятилетиями делались попытки строительства незамерзающей стоянки для Балтийского флота. Равно известно и строительство канала между Волгой и Доном и ряд других. Все они не имели никакого отношения к водоохраным соображениям.

Параллельно военно-хозяйственным планам, формировались и требования к сохранности водоемов. Европеизация страны, проведенная Петром I, породила и его стремление особо строго следить за чистотой рек и каналов. Категорически запрещалось загрязнение рек сточными водами, рубка леса и обработка древесины по берегам, «чтобы от тех щеп и сору оные речки не засорялись». Запрещалось вывозить в каналы и реки мусор, а также сбрасывать балласт со всех кораблей и судов «во всех гаванях, реках, рейдах и пристанях Российского государства». Следить за исполнением должна была столичная *полиция*, чины которой наделались весьма широкими полномочиями, включая даже состояние нравственности. При этом Петр I устанавливал суровые наказания. Так, солдаты, виновные в засорении Невы, подвергались физическому наказанию (читай – битью кнутом или плеткой), а офицеры – к штрафу, а при повторном нарушении даже разжалованию в рядовые.<sup>1</sup> Столь любезную сердцу императора Неву защищали указы, запрещавшие проезд по льду каналов реки на лошадях, обработку бревен и т.д. В Москве его решением бывшие Поганые пруды были вычищены, став Чистыми прудами.

---

<sup>1</sup> Митрюшкин К.П., Шапошников Л.К. Человек и природа. – М.: Знание, 1974, с. 37.

По мере развития империи потребовались не разрозненные решения высшей власти по отдельным проблемам гидропользования, а создание специализированных структур. И как всегда, новые задачи определяет сама жизнь, экономика. В недрах феодальной империи упорно пробиваются новые формы товарно-денежных отношений, увеличивается объем товарооборота. Сама императрица Екатерина II поддерживает развитие не только морского флота, но и внутренних речных коммуникаций. Этот курс оформляется в виде государственной структуры уже после ее кончины. В 1798 г. учреждается *департамент (управление) водных коммуникаций* и начинается более планомерное исследование и описание водных путей. Проводятся съемки на реках Неве, Волхове, Днепре, Доне, Северском Донце, Оке, Волге, Оби и Лене. Развиваются экспедиционные географические исследования. Сооружаются многочисленные небольшие плотины и водноэнергетические установки на Урале.

Важным этапом в изучении водных объектов России в рассматриваемый период явилась организация в 1875 г. *навигационно-описной комиссии министерства путей сообщения* для изучения и описания русских судоходных рек. В результате деятельности навигационно-описной комиссии, продолжавшейся до 1884 г., были составлены и изданы планы и продольные профили ряда рек (Северной Двины, Днепра, Камы, Оки, Волги, Дона и др.) с данными об измеренных скоростях и расходах воды. В 1884 г. *навигационно-описная комиссия* была объединена с техническим отделом *департамента шоссейных и водных сообщений*.

Дальнейшее изучение рек России осуществлялось *управлением внутренних водных путей и шоссейных дорог Министерства путей сообщения*, созданным в 1899 г. на основе объединения департамента водных и шоссейных сообщений и портовой комиссии. В ходе исследований, проведенных описными партиями этого управления, более полно, чем партиями навигационно-описной комиссии, выяснили гидрологические особенности рек. С 1902 г. управлением водных путей и шоссейных дорог *Министерства путей сообщения* (далее МПС – В.С.) издавались «Материалы для описания русских рек и истории улучшения их судоходных условий». Выраставшие масштабы и роль гидростроения в экономике

способствовали объединению усилий в этом направлении МПС и других ведомств. Так, в период с 1882 по 1902 г. МПС совместно с *Министерством торговли и промышленности* были произведены изыскания в целях улучшения судоходных условий устьев крупных рек, впадающих в моря.

По мере освоения южных земель империи к гидрологическим вопросам присоединялось и Министерство земледелия и государственных имуществ. Большие исследования рек были начаты в 1909 г. *отделом земельных улучшений (ОЗУ) Главного управления земледелия и землеустройства*. Изыскательские партии ОЗУ ставили своей задачей не столько получение топографических планов рек, как это делали изыскательские партии Министерства путей сообщения, сколько получение сведений по водности рек, наносам, химическому составу и другим данным, характеризующих гидрологический режим.

В 1903 г. при отделе земельных улучшений в качестве совещательного органа междуведомственного характера был образован *гидрологический комитет*. В составе комитета было учреждено четыре комиссии: 1) по крупным гидротехническим сооружениям с оросительной целью, 2) по общим гидрологическим и гидрогеологическим вопросам, 3) по исследованиям рек, речных долин и озер и работам, связанным с упорядочением течения рек, состояния речных долин и озерных котловин и 4) по юридическим вопросам. Начиная с 1907 г. все чаще поднимается вопрос о необходимости создания центрального гидрологического учреждения. В 1914 г. совет мелиорационных съездов организовал комиссию для разработки вопроса об учреждении районных гидрологических станций и об объединении их деятельности в особом центральном гидрологическом научном учреждении.

Для систематических, стационарных наблюдений на реках были организованы *три особых управления*, названные *гидрометрическими частями*: в 1910 г. в Туркестанском крае и при водном управлении на Кавказе и в 1913 г. в Европейской России. На основе работ, проведенных этими организациями, в значительной мере и была создана отечественная гидрометрия. К 1917 г. в России действовало более 150 водомерных постов и гидрометрических станций.

### 3.3. Землепользование. Защита почв

Землепользование с древности составляло едва ли не главную сферу природопользования наших предков. В этой непрерывно отлаживаемой каждым поколением *системе отношений общества и природы* веками огромное место занимали вопросы собственности. Земля постепенно перешла из владения общины в частную, породившую все разнообразие форм – вотчины, уделы, затем появилась поместная форма и т.д. При этом земельное право постоянно развивалось и на его основе в недрах государства действовали различные структуры. Это было тем более необходимо, что, несмотря на обширность территории, наше Отечество располагает преимущественно не столь богатыми землями, способными дать солидные урожаи<sup>1</sup>. Дело скорее упиралось не в отсутствие земли, а в ее нехватке для служилых людей. Если еще точнее – для того, чтобы можно было жить и нести службу государству за счет земледелия, требовалось куда больше пахотной земли, чем, например, в Европе. Это порождало многочисленные попытки реформ, следовательно, и формирование новых государственных управляющих структур.

Насчитывавший многовековую историю и ставший вообще одним из центральных вопросов внутренней политики России – земельный – со временем приобретал все новые и новые значения – экономическое, социальное, юридическое. Одним словом – становился все более многоликим. Не приобрел за многие века он так и не был осознан в качестве того природного богатства, которое нуждается еще и в защите, сохранении. Землепользование и охрана природы не стыковались в единых государственных делах. С немалой долей натяжки можно лишь упомянуть петровский указ 1723 г., по которому добыча торфа разрешалась на «удобных к тому делу» болотах, но при условии, что они «на пашни и сенные покосы не годятся». Остальная забота о почве по-прежнему возлагалась на самого землевладельца.

Освоение земель (распашка целинных земель, вырубка итак малочисленных лесов в этой зоне) скоро привело к водной и вет-

---

<sup>1</sup> Подр. см.: Милов Л.В. Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1998.

ровой эрозии. По инициативе ряда землевладельцев предпринимаются почвозащитные меры. В 1843 г. были посажены первые лесные полосы на территориях, прилегавших к Царицыну. Позднее – в 1876 г. – ведутся лесопосадки в Крыму (недалеко от Феодосии). Отражая этот явно возрастающий интерес к мерам природоохранного характера, П. Иотковский – автор книги, опубликованной в 1845 г., начинает ее весьма примечательным замечанием: «Может быть, только теперь, мы начинаем правильно смотреть на природу, человека и общество».<sup>1</sup>

Во второй половине XIX века усилилось неблагоприятное воздействие на природу. Бурное развитие капитализма вызвало широкий размах вырубки частновладельческих лесов в связи с ростом спроса на лесоматериалы в связи со строительством заводов, шахт, городов, железных дорог. Параллельно продолжалось сведение лесов под пашню. А.И. Воейков писал в 1911 г., что именно с 60-х годов наиболее активно велась распашка целинных земель на юге и востоке Европейской части России, на Северном Кавказе, в Сибири. На фоне столь быстрых и качественно новых тенденций становится понятным решение правительства 21 марта 1894 г. об учреждении *Министерства земледелия и государственных имуществ*.

По мере развития государства огромная площадь принадлежавших ему земель превращается в особую сферу землепользования, требовавшую специальной структуры управления. Поместные земли превращаются в собственность служащего класса, выделяясь из состава государственных имуществ. Другая категория земель, находившихся в непосредственном пользовании представителей княжеской власти с древнейших времен и составлявших собственность князей наряду со всеми остальными государственными землями, хотя бы и не находившимися в их непосредственном пользовании, с течением времени обособляется под разными наименованиями как частная собственность правителей.

В конце XVIII столетия из состава государственных земель была выделена еще одна категория земель – под именем удельных, предназначенных для удовлетворения потребностей царствующего дома.

---

<sup>1</sup> Иотковский П. Записки о природе, человеке и обществе. – М.: Унив. тип., 1845, с. 3.

Так как главная цель при управлении государственными имуществами заключалась в извлечении из них доходов, то и заведывание ими возлагалось на финансовые учреждения, коль скоро таковые успели образоваться; так, в Московском государстве эти имущества находились в ведении приказов *Большого дворца, Казанского дворца, Сибирского приказа, хлебного поместного* и некоторых других.

С Петра I управление государственными имуществами концентрируется в *камер-коллегии*. Располагая мощью государственной казны и особым статусом относящихся к ним крестьян, названные структуры управления немало сделали для повышения агрокультуры землепользования. В XIX веке они были преобразованы в *Министерство государственных имуществ*, в компетенцию которого было включено и управление государственными лесами. В частности, на него возлагалась обязанность рассмотрения жалоб частных лиц, обществ и установлений на постановления *лесоохранных комитетов* при решении соответствующих вопросов. Проблемой сохранения плодородия почв чаще были озабочены скорее отдельные помещики и по вполне понятной причине – они нуждались в повышении доходности своих имений.

### **3.3.1. Министерство государственных имуществ.**

#### ***Министерство земледелия и государственных имуществ.***

В недрах этой крупной государственной структуры проводилась немалая для того времени работа по природоохране. Поэтому мы остановимся на описании ее структуры немного подробнее<sup>1</sup>.

После распространения на государственных крестьян основных начал крестьянской реформы 1861 г. главной задачей *Министерства государственных имуществ* стала эксплуатация сохранившихся за ним государственных имуществ (незаселенных земель, лесов, недр, различных оброчных статей и т.д.). В первые два пореформенных десятилетия значительное место в деятельности министерства занимало «устройство» вышедших из ведения министерства крестьян, а также распродажа при министре П.А.Валуеве (1872–1879 гг.) государственных имуществ. В неко-

---

<sup>1</sup> Использованы материалы: Соколов В.В. История государственного управления в России. (С древнейших времен и до настоящего времени.) Ч. 1. – СПб., 2000.

торых местностях (Приуралье, Башкирия и т.д.) эта распродажа носила характер чиновничьего разграбления государственных богатств под прикрытием законных операций министерства.

В 1866 г. аппарат министерства был несколько сокращен, а департамент земледелия преобразован в *Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности*, который разрабатывал мероприятия не только по развитию различных отраслей сельского хозяйства, но и кустарных промыслов («сельскохозяйственной промышленности»). В ведении этого департамента находилась *Петровская земледельческая и лесная академия*, созданная в октябре 1865 г. Деятельность Департамента земледелия и сельскохозяйственной промышленности была направлена на повышение интенсивности помещичьего, а впоследствии и кулацкого хозяйства. С 70-х годов аппарат министерства стал расти за счет присоединения к нему ряда других ведомств. В 1873 г. с целью ослабления влияния буржуазии из Министерства финансов в Министерство государственных имуществ было передано горное ведомство.

Кризис земледелия в России, вызванный наличием остатков крепостничества в экономике, нашел выражение в голоде 1891 г. и подтолкнул царское правительство на различные второстепенные мероприятия, не затрагивавшие ни помещичьего земледелия, ни других остатков крепостничества в деревне. В 1894 г. Министерство государственных имуществ было преобразовано в *Министерство земледелия и государственных имуществ*. В сфере его компетенции были сосредоточены такие основные задачи, как:

- улучшение состояния сельского хозяйства путем казенного попечительства о расширении полезной для земледелия территории;
- распространение агрономических знаний с целью повышения продуктивности сельского хозяйства;
- развитие кустарных промыслов и т.д.

Все эти меры были направлены исключительно на подъем помещичьего и кулацкого хозяйства и не затрагивали малоземельных и задавленных налогами и выкупными платежами рядовых крестьянских хозяйств. В новом министерстве большую роль играли такие учреждения, как *Сельскохозяйственный совет*, *Департамент земледелия* и два отдела: *отдел сельской экономики* и *сельскохозяйственной статистики* и *отдел земельных улучшений*.

Сельскохозяйственный совет, председателем которого являлся сам министр, состоял из чиновников министерства и других ведомств. На год, с утверждения царя, приглашались в совет и «сельские хозяйства» из помещиков и кулаков. Совет обсуждал законопроекты, ходатайства, связанные с вопросами улучшения и усовершенствования сельского хозяйства, способствовал выяснению нужд сельского хозяйства России. Практическими вопросами исполнения распоряжений этого совета ведал Департамент земледелия (так назывался бывший Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности), который заведовал сельскохозяйственными учебными заведениями, организовывал выставки, съезды по вопросам сельского хозяйства. Отдел сельской экономики и сельскохозяйственной статистики изучал условия и явления экономики, тесно связанные с сельским хозяйством. В состав этого отдела входил *кустарный комитет*. Отдел земельных улучшений разрабатывал и пытался осуществить робкие меры по орошению земель, осушению болот и т.д.

В ведении министерства оставалась и группа учреждений, связанных с управлением и развитием горнозаводской промышленности. Сравнительно второстепенную роль в министерстве играли теперь учреждения, заведовавшие государственными имуществами – *Департамент государственных земельных имуществ и лесной департамент*.

Аграрное движение в России в начале XX века вынудило правительство пойти на созыв в январе 1902 г. под председательством министра финансов С.Ю.Витте межведомственного «Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности». Его местные органы включали до 13 тыс. членов – чиновников, дворянских и земских деятелей и небольшой прослойки кулаков. Практическое значение этого совещания, призванного «выяснить нужды сельскохозяйственной промышленности и связанных с нею отраслей народного труда», была ничтожной. Поистине гора родила мышь – по рекомендациям Особого совещания правительство приняло два закона в 1904 г. (14 мая и 7 июня) – о праве крестьян работать в праздники и о «насаждении мелкого народного кредита». Материалы, собранные Особым совещанием, были использо-

ваны впоследствии при разработке основ новой аграрной политики, получившей наименование столыпинской.

### 3.4. Охота

На протяжении почти всего XVIII века законодательство об охоте преследовало прежде всего интересы царской охоты. В 1701–1703 гг. было запрещено охотиться в царских охотничьих угодьях в окрестностях села Измайлова под Москвой на птиц во всех водоемах. С браконьеров из высших сословий брали штраф по 100 руб. за человека, а представителям низших сословий грозило «наказание жестокое безо всякой пощады» и «ссылка в Азов с женами и детьми на вечное житье». Жителям этой местности нельзя было продавать пойманных охотничьих птиц – ястребов и соколов, которых они обязаны были доставлять на *Семеновский потешный двор*, ведавший царской охотой.

Дела по управлению и организации царской охоты перешли в ведение *Преображенского приказа*, а с 1729 г. – в *Верховный тайный совет*, а затем в *обергофмейстерскую часть*. В том столетии разными указами запрещалась охота на отдельную дичь – зайцев, лосей, а при Анне Иоанновне – даже на соловьев. Эти решения диктовались сугубо личными пристрастиями коронованных охотников и не исходили из соображений сохранения собственно живой природы. В дальнейшем, при Елизавете Петровне была создана *обер-егермейстерская канцелярия*, в ведении которой находилась императорская охота.

У народов Севера, Сибири, Забайкалья, Дальнего Востока многовековая практика породила неписанный закон, способствовавший сохранению промысловых животных в случаях, когда их численность сокращалась. Охотники сами устанавливали запрет на охоту, например, на соболя, соблюдение которого было обязательно для всех.<sup>1</sup>

В 1773 г. был принят указ о запрете охоты с 1 марта до 29 июня, об ограничении лова рыбы в верховьях Волги и ряде других рек и водоемов, поставлявших рыбу для царского стола. Через два года, в 1775 г., императрица разрешила свободную промысловую охоту. В разных нормативных документах того времени ничего не

---

<sup>1</sup> Дуппельмайр Г. Охота революции // Охота для всех, 1918, № 1, с. 14.

было сказано даже о санкциях за нарушение законодательства об охоте. В то же время дворянство, получившее право выбирать между *обязательной службой государству* и частной жизнью, оседая в своих поместьях, с упоением отдавалось охоте.

Возросшие масштабы всенародного «хобби» привели к чувствительному уменьшению численности промыслового зверья. В дело впервые включились в первой половине XIX века чиновники *Министерства внутренних дел*. Когда они приступили к расследованию причин, влияющих на уменьшение дичи в России, то обнаружили, что главной причиной было несоблюдение сроков весенней охоты. Но и после этого штрафы за браконьерство оставались незначительными.

Министерство государственных имуществ России 11 июля 1856 г. издало циркуляр «для отвращения замеченного уменьшения дичи, в особенности в окрестностях столицы, от равномерного истребления оной». Впервые на уровень неотложной практической задачи был поставлен *вопрос о создании специальных органов надзора за охотой и рыбной ловлей*. Точно определялись и задачи таких государственных структур – упорядочение промыслов, запрещение браконьерских приемов охоты и рыбной ловли. Практически речь шла о создании *государственных природоохранных структур*.

Следует признать, что подобная постановка оказалась весьма своевременной и почти спрогнозированной, так как ситуация заметно усугубилась после отмены крепостного права. Многие помещики, ранее защищавшие свои права на охоту, покинули свои поместья. Число профессиональных охотников из крестьян многократно выросло, составив по некоторым данным 10 млн. человек, а их прибыль от промысла превысила 300 млн. рублей<sup>1</sup>. Поэтому 3 февраля 1892 г. был принят новый закон об охоте, действие которого распространялось на все губернии Европейской России, кроме окраин (Уральская область, Сибирь, Туркестанский и Закаспийский края, Польша, Курляндия и Финляндия).

### 3.5. Рыболовство

Насыщенная рыбными водоемами и крупными речными системами Российская империя долгое время была мало озабочена

---

<sup>1</sup> Туркин Н. В. Законы об охоте. – М., 1889, с. 17–18.

проблемой сохранения рыбы. Историки права пишут однако, что Петр I запретил наиболее варварские методы лова, но с 1704 г. ввел систему откупов у казны рыбных промыслов, что дало эффект пропуска «рыбных козлов» в «рыбные огороды». Если далее следовать истории развития соответствующих правовых актов, то они с завидной регулярностью запрещали использование наиболее варварских (т.е. браконьерских) методов лова, устанавливали штрафы (иногда символические, чаще – покрупнее), но они же и свидетельствовали об отсутствии реального исполнения норм охраны рыбы.

Из многочисленных правительственных решений можно отметить указ Елизаветы Петровны 1743 г., согласно которому в Астрахани учреждалась *рыбная контора* для надзора за всеми казенными рыбными ловлями по Волге от Саратова вниз по течению и в Каспийском море. Конторе поручалось не только охранять рыбу, но и способствовать увеличению ее количества, что прямо защищало интересы казны, а также императорского дворцового «стола». В этом случае легко обнаружить сходство интересов высокопоставленных охотников и любителей превосходной волжской рыбы. Однако справедливости ради отметим, что было предписано маломерную живую стерлядь, привезенную с казенных рыбных промыслов «ко Двору для высочайшего стола, «отпускать в р. Неву и, если эта рыба будет поймана рыболовами, то ее пускать обратно в воду». Выловленная же стерлядь ни в коем случае не должна была продаваться куда-либо, кроме императорского двора. Похожие решения распространялись и на ряпушку.

В 1802 г. в России был разрешен свободный морской промысел рыбы для частных промыслов. Это вызвало не столько развитие *морского* лова, сколько внутреннего, притом браконьерского. В 1835–1842 гг. вышли новые указы, вызванные к жизни анархией, воцарившейся в этом деле, когда уже приступили к широкому лову рыбы, шедшей на нерестилища. Собственно, это и неудивительно, так как указы писались на основе давно устаревших традиций, чаще – просто здравого смысла. Не было лишь одного – ихтиологической научной базы. Беспомощность чисто административных решений в этой сфере иногда даже придавала всей ситуации несколько парадоксальный характер. Так, в правительство

обращались за помощью даже сами промысловики, жаловавшиеся на оскудение к середине XIX века рыбных запасов в Каспийском море и в других водоемах страны. Но правительство не использовало и практический опыт даже этих людей, кровно заинтересованных в сохранении самого фундамента своего благополучия.

Поворот в рыбоохранном деле начался с совместных энергичных действий *Российской академии наук* и *Министерства государственных имуществ*. Усилиями двух столь разных структур, объединившихся ради новой и нужно цели, были организованы экспедиции для изучения ихтиофауны в крупных водоемах с участием академика К.М. Бэра и ряда специалистов. В течение 1852–1870 гг. ученые провели экспедиционные исследования состояния рыболовства в различных регионах России. Результаты были удручающими – ученые выявили «недостаточность» законов для сохранения рыбы и почти полное их несоблюдение. Министерство государственных имуществ, решившее на этот раз опереться на рекомендации ученых, с 1859 г. приняло ряд рыбоохранных постановлений.

Примечательно, что это оживление в работе *Министерства государственных имуществ* распространилось и на формы защиты животного мира. В середине века охота и рыболовство, превращаясь в дополнительный промысел для тысяч крестьян, быстро приобретали браконьерский характер. Эта практика не оставила равнодушным Министерство государственных имуществ России, которое было вынуждено 11 июля 1856 г. издать циркуляр «для отвращения замеченного уменьшения дичи, в особенности в окрестностях столицы, от равномерного истребления оной». Впервые на уровень неотложной практической задачи был поставлен вопрос о создании специальных органов надзора за охотой и рыбной ловлей. Точно определялись и задачи таких государственных структур – упорядочение промыслов, запрещение браконьерских приемов охоты и рыбной ловли. Практически речь шла о создании государственных природоохранных структур.

Однако это было не только время, когда Россия, потерпев поражение в Крымской войне, вынужденная в марте 1856 года подписать униженный Парижский договор. После этого империя с головой окунулась в решение внутренних проблем, которых нако-

пилося с начала века великое множество. Главной из них была проблема *раскрепощения*. Далее последовала череда реформ, именуемых великими. Будучи совершенно безотлагательными и давно назревшими, они заслонили столь же необходимые России природоохранные составляющие в этих преобразованиях.

В это же время в связи с развитием промышленности и отсутствием единого общероссийского закона о рыболовстве и охране вод современники стали «бить тревогу» по поводу все большего загрязнения водоемов. В июле 1881 года в С.-Петербурге организуется Российское общество рыболовства и рыбоводства, открывшего вскоре свои филиалы в Киеве (в 1893 г.), Прибалтике и других регионах. С 1886 г. оно начинает выпускать интереснейший журнал «Вестник рыбопромышленности», с 1889 г. – организовывать Всероссийские съезды рыбопромышленников.

Так, на первом Всероссийском съезде рыбопромышленников в 1889 г. Делегаты были едины в убеждении о недостаточности законов для защиты рыболовных угодий от загрязнения. Приводились факты, в подтверждение того, что обработка льна и конопли, развитие винокуренной, сахарной, красильной и химической отраслей промышленности, а также транспортировки нефти в деревянных судах содействовали отравлению стоячих и проточных вод и вызывали ощутимое сокращение рыбного богатства в водоемах России. Однако, несмотря на такие тревожные сигналы об ухудшении экологической ситуации водных пространств страны, общероссийский закон о защите ихтиофауны и водоемов, так и не был принят даже в начале XX века. Поэтому в начале XX века импорт рыбы был многократно выше объема ее экспорта.

### 3.6. Недра<sup>1</sup>

В эпоху Московского царства недра были сплошным «белым пятном», на фоне которого лишь очень немногие и часто далеко не самые богатые месторождения использовались. Того, что было вполне хватало на нужды общества, а чего не хватало – проще было получить через торговлю. Однако на рубеже XVI–XVII веков, когда стал формироваться общероссийский рынок, эти потребно-

---

<sup>1</sup> Подр. см.: <http://www.rosnedra.com/> (сайт Федерального агентства по недропользованию РФ).

сти быстро возрастали. Кроме того, Западная Европа, в которой быстро развивались капиталистические отношения, была серьезно заинтересована в природных ресурсах России, включая и ее недра — черные и цветные металлы, слюда и многое другое. С 1618 г. англичане организовали поиск железной руды на Урале, с 1635 г. на Каме началась разработка медных руд.

В 1700 г. указом Петра I создается *Приказ рудокопных дел* — первый централизованный орган управления горнозаводской промышленностью, с которого и начинается история государственной геологической службы России. В течение XVIII века усилиями первых российских геологов-самоучек были найдены многочисленные месторождения, наиболее известными из которых являются железорудное месторождение горы Благодать на Урале, «марциальные воды» в районе Петрозаводска, залежи углей в Подмосковном, Кузнецком и Донецком бассейнах, Джекказганское месторождение медистых песчаников, Зырянское месторождение сереброполиметаллических руд на Алтае. К концу XVIII века в России действовало более 150 металлургических заводов, в основном на Урале. Выплавка чугуна превысила 80 тыс. т в год, а меди — 3 тыс. т.

Важным событием XVIII века стал манифест Екатерины II о свободе промыслов, закрепивший права частной собственности не только на поверхность, но и на недра земли. Этот манифест ставил государство в равные конкурентные условия с частными владельцами и явился мощным стимулом развития горной промышленности. В результате в конце XIX века Россия ежегодно производила 3,2 млн. т нефти, 6 млн. т каменного угля, 1,4 млн. т поваренной соли, 725 тыс. т чугуна, 420 тыс. т стали.

К началу XIX века относятся первые обобщения геологической информации, накопленной за предыдущие столетия. В 1809 г. вышла монография академика В.М. Севергина «Опыт минералогического землеописания Российского государства». Особенный интерес представляют сводные геологические карты, составление которых началось в середине XIX века. Первая геологическая карта Европейской части России в масштабе 30 верст в дюйме была подготовлена Г.П. Гильмерсеном в 1841 г. Несколько позже появилась карта Р. Мурчисона, охватывавшая значительную часть Европейского континента, от Урала до Альп.

Важнейшей вехой в развитии отечественной геологии стало создание в 1882 г. *Геологического комитета* по типу имевшихся уже к тому времени геологических служб США, Англии и других стран. Его задачей являлось систематическое исследование геологического строения и полезных ископаемых России, подготовка и издание научных трудов и сводных геологических карт. С момента образования и до 1917 г. его экспедициями, по оценкам современных историков, было изучено всего 10 % территории России<sup>1</sup>.

Как центральное учреждение государственной геологической службы и одновременно как научно-производственное предприятие Геологический комитет просуществовал без малого полвека, до 1930 г. В дореволюционный период специалистами комитета были открыты многочисленные месторождения золота, цветных и черных металлов, новые пласты углей в Донецком бассейне, Никопольский марганцевый бассейн и другие рудные объекты.

Необходимо отметить, что за 217 дореволюционных лет горно-геологическая служба России претерпела 20 реорганизаций.

### **3.7. Становление Гидрометеорологической службы<sup>2</sup>**

Сообщения об экстремальных погодных событиях были одной из стабильных тем древнерусских летописей. Та скудная информация, которая дошла до нашего времени, дает представление о событиях где-то с IX века. Однако это не имело никакого отношения к метеорологии. Начало инструментальной метеорологии в стране положила эпоха Петра I. Поэтому остановимся на этом немного подробнее.

Петр I еще в ранней юности (в 15-летнем возрасте) познакомился с «Дневальными записями Приказа тайных дел» времен его отца. С 1695 по 1724 г. записи о погоде имеются в «Походных журналах» Петра I, которые содержат визуальные метеорологические наблюдения. Они велись во многих районах России и Европы, в первую очередь, офицерами, сопровождавшими Петра I в его

---

<sup>1</sup> Подр. см.: [http://www.midural.ru/minek/Public/Docs/Didkovsk/10\\_Filatov.doc](http://www.midural.ru/minek/Public/Docs/Didkovsk/10_Filatov.doc) – Филатов Б.В. Опыт строительства геологической службы на Урале: Б.В. Дидковский и Уральский горный комитет;

<http://www.rustrana.ru/new.php?nid=366>. – Из истории геологической службы России.

<sup>2</sup> Использованы материалы: Паромова И.А. Из истории Гидрометслужбы Севера. / В сб. // Человек и стихия. – Л.: Гидрометиздат, 1981.

военных походах, поездках по России и европейским государствам. Из царских записей мы узнаем результаты визуальных наблюдений за погодой, особенно в тех случаях, когда она отличалась необычным характером. Из походного журнала за 1710 г. стало известно, что в тот год в Финском заливе впервые была осуществлена разведка льдов. Царь повелел отмечать на стенах городов, монастырей и соборов уровни весеннего половодья.

Начало XVIII века в истории климата осталось периодом сильнейших холодов, многочисленных эпидемий и т.д. Люди той эпохи с изумлением и даже страхом отмечали небывалые колебания климата во многих странах Европы, которые не помнили даже старожилы. Письменные источники сообщали, что Полтавскому сражению 1709 г. предшествовали «снеги великие были и зима тяжкая морозами, от которых премного шведов погинуло...». Похожая картина разворачивалась и в Западной Европе. В Италии земля замерзала на 1,8 м в глубину. Река Темза замерзала. Все реки Дании замерзли. На части рек Франции был ледоход, часть замерзла полностью. Не только прибрежные воды Англии были скованы льдом, но даже и северное побережье Средиземного моря. В Голландии толщина льда на реке Маас достигала 1,5 м. Замерзла река Эбро в Испании.

Как видим, монарший интерес серьезно подстегнуло не только его увлечение мореплаванием. Столь серьезные климатические явления заставили начать систематическое накопление соответствующих сведений. Регулярные наблюдения были поручены моряку – адмиралу Корнелиусу Крюйсу. Создавая новую столицу в болотистом устье полноводной Невы и явно тяготея к сочетанию городского строительства в окружении водными просторами, Петр I не мог не уделить внимание гидрологическим исследованиям. Тем более что Петербург с самого рождения знаменит плохой погодой и наводнениями. Петр произвел, видимо, и первое инструментальное наблюдение над уровнем воды в Неве. 9 (20) сентября 1706 г. он сообщал А.Д. Меншикову: «...у меня в хоромах было сверху пола 21 дюйм». В 1715 г. на Неве у Петропавловской крепости был установлен первый в России водомерный пост. После учреждения 28 января 1724 г. Академии наук Петр указал академикам: «производить повсюду наблюдения за погодой, а в местах важных пору-

чать их надежным лицам». Таким надежным лицом в самой Академии оказался академик Фридрих Христофор Майер. С 1 декабря 1725 г. в Петербурге начались регулярные инструментальные наблюдения (их результаты не сохранились), что сделало столицу центром метеорологических наблюдений в России.

Перед нами классическая цепь последовательно разворачивающихся процессов. Интерес к освоению прибрежной зоны (строительство новой столицы), создание отечественного флота, способного к мореплаванию в море неизбежно востребовало и специальные знания, которые дали толчок к развитию *метеорологии*.

Августейший мореплаватель фиксировал не только записи о погоде, но и о магнитном склонении. Наблюдения за погодой велись не только судами военно-морского флота, не только окружением Петра I, но и многими его современниками. В наблюдениях петровской эпохи главное место отводится ветру, его изменениям, описаниям штормовой погоды. В первой половине XVIII века гидрометеорологические сведения используются при подготовке и осуществлении крупных военных операций. В частности, в 1721 г. Петр потребовал доставлять в Ригу записи о погоде в Петербурге для того, чтобы «снестись различием климата» и на основании этого принять определенные решения по проведению военно-морских операций против шведского флота. Петр первым задался целью сопоставить климат Петербурга и Риги на основе одновременных наблюдений в этих городах. По словам М.В. Ломоносова, Петр понимал, что развитие мореплавания невозможно «без помощи наук». Вопрос о различии климатов разных городов привлекал внимание Петра и в последующее время. Так, в 1722 г. ему присылались в Москву результаты наблюдений из Петербурга, а в 1724 г. высылались донесения о погоде из Москвы в Петербург. Впоследствии это стало традицией. Судя по архивным данным, сведения о погоде в XVIII веке составляли одну из важных частей донесений главнокомандующему Москвы и других городов и портов России.

Символично, что и основанная указом от 28 января 1724 г. Академия наук начала свою деятельность с постановки инструментальных метеорологических наблюдений. В это же время, на другом конце империи, в 1725 г., Великая Северная экспедиция

под руководством В. Беринга, снаряженная по указу Петра I, организовала около 20 метеорологических станций по пути следования. Первая же метеорологическая сеть в России из 24 метеорологических станций возникла в 1733–1744 гг. также благодаря деятельности Великой Северной экспедиции. Однако эти «локальные» усилия не смогли оживить интерес правительства Анны Иоанновны, увлеченного совсем иными проблемами – личной наживой и политическими спекуляциями в Европе. Лишь около середины XVIII столетия в России начались более-менее регулярные метеорологические наблюдения. В Петербурге наблюдения за температурой воздуха имеются с 1743 г., за осадками – с 1741 г., за Невой – они восходят к 1706 г. Эти материалы и по настоящее время учитываются в научных прогнозах гидрометеорологов.

Идея создания Службы погоды в XVIII веке принадлежит М.В. Ломоносову. Впоследствии им же были разработаны и основные ее положения. М.В. Ломоносов впервые в книге «Рассуждение о большой точности морского пути» писал о необходимости создания *системы* сбора метеорологических сведений. Он предложил организовать систему корреспондентов, которые сообщали бы Академии наук, ведомствам, журналам и газетам сведения о необычайных природных явлениях и вели регулярные инструментальные метеорологические наблюдения. Эта идея уже «носилась в воздухе» и была продиктована практикой, а также неясными для ученых причинами колебаний климата. «Без сомнения бы, – писал академик Г.В. Крафт в 1741 г., – то несказанную пользу учинило, ежели бы такие жестокие зимы, каковы были в 1709 и недавно в 1740 г., заранее предвидеть и тот год, в котором она опять будет, наперед объявить можно было. Хотя сие трудно, и почти учинить невозможно, однако же оно могло служить к некоторым догадкам, ежели бы все зимы, в которых случалась жестокая стужа, в историях записанные, замечать и смотреть, не по порядку ли какому, который узнать было можно, одна за другой последуют. К сему надлежит еще обстоятельную роспись всех студеных зим иметь, для сочинения которых от давних времен зачавших многие исторические книги читать надобно...».

С начала XIX столетия уже потребовались гидрометеорологические сведения, основанные на постоянной регистрации происходивших изменений. Этого требовали интересы оперативного руководства со стороны министерств, военно-морского и торгового флота. В связи с бурными событиями в отношениях России с наполеоновской Францией даже возросло значение северного мореплавания, откуда разворачивалась полуполегалная торговля с Англией хотя бы через третьи страны. Россия *не могла не торговать с этой страной*, закупавшей большое количество сельскохозяйственной продукции, что было основой материального благополучия дворянства. Но именно это категорически противоречило идее континентальной блокады Британии, к которой Наполеон вынудил присоединиться и Российскую империю. Балтика в этом смысле жестче контролировалась. Это способствовало началу организации в некоторых наиболее важных местах постоянных *метеорологических, гидрометеорологических и ледовых станций*. В 1813 г. на севере империи, в Архангельске, были организованы первые наблюдения за температурой воздуха, а с 1873 г. начались регулярные наблюдения за различными атмосферными явлениями и формой облаков. Большое значение для организации метеорологических наблюдений на Севере имела организация *гидрометеорологической Части при Отделе торговых портов* в связи с организацией *гидрометеорологической службы в приморских торговых пунктах и портах* Европейской России.

Растущие масштабы хозяйственного использования планеты все более настоятельно требовали знания погоды, научных прогнозов. В памяти моряков надолго сохранился «великий ураган» 1780 г. на Антильских островах, унесший сорок тысяч человеческих жизней и потопивший свыше 400 военных кораблей. Последний суровый отрезок малого ледникового периода, пришедшийся на первую половину XIX века, привел к серии неурожайных лет в Скандинавии, к «картофельному голоду» в Ирландии в 1845–1847 гг., что вызвало массовую эмиграцию из этих регионов в Америку. Экстремально жестокая буря 14 ноября 1854 г. разбила англо-французский флот, стоявший в Балаклаве. Жизнь настоятельно

требовала организации «службы погоды» для предупреждения о таких бурях<sup>1</sup>.

Мощные колебания климата сказались и на делах в России. Хроника погоды в мире 1840–50-х годов показывает, что экстремальные погодные явления на некоторое время стали почти нормой. Снег в августе уже не удивлял, необычно суровые зимы, поздняя весна, массовые неурожаи, нашествия вредителей, эпизоотии среди скота, страшные бури. И длинный список жертв. Убытки, убытки...

Россия в первой половине XIX века вовсе не была в стороне от достижений мировой науки и техники. В середине века начались преобразования в системе Академии наук. Они затронули и те структуры, которые имели отношение к наблюдениям природы, включая и погоду. В эти годы было положено начало систематическим метеорологическим наблюдениям, о необходимости чего в предшествующем веке писал Ломоносов. Еще в 1830 г. в Петербурге была учреждена *магнитная лаборатория* (помещавшаяся сначала в Петропавловской крепости, а затем переведенная в одно из помещений Горного корпуса). *При Горном корпусе* в Петербурге была учреждена *обсерватория*, которая не только должна была вести наблюдения, но и снабжать все метеорологические учреждения России проверенными инструментами.

В 1849 г. был утвержден проект и штаты *Главной физической обсерватории* (далее – ГФО), а ее первым директором был назначен академик А.Я. Купфер.

---

<sup>1</sup> 14 ноября 1854 г. на Чёрном море разразилась жестокая буря, разгромившая англо-французский флот. Его командование запросило директора Парижской астрономической обсерватории Леверье, можно ли было заблаговременно предсказать приближение и развитие этой бури. Ответ был положительным – траектория бури хорошо прослеживалась с помощью синоптических карт и могла быть предсказана заранее. Это привело к зарождению службы погоды в Европе. На (1860 г.), Италия (1865 г.), Норвегия (1866 г.), Дания (1872 г.), Россия первых пораз основной задачей такой службы являлись штормовые оповещения. В Англии в 1854 г. был создан метеорологический департамент, главой которого был назначен адмирал Р. Фицрой. Одними из первых организовала службу оповещений Франция (1857 г.), затем США (1858 г.), Голландия (1872 г.) и Германия (1876 г.).

Создание системы метеорологических и магнитных наблюдений в России явилось для своего времени выдающимся научным предприятием. Однако, по мнению А.Я. Купфера, необходимо было усиление обсерватории, находящейся в Петербурге, превращение ее в центр исследования России в физическом отношении. Поскольку Нормальная обсерватория была первой в Европе, «она должна бы была служить образцом не только для России, но и для других стран, и в этом отношении остается еще многое желать». Для того чтобы деятельность существующей обсерватории соответствовала последним научным достижениям, необходимо «построить новую обширную и каменную».

С основанием Главной физической обсерватории начался качественно новый этап в развитии русского метеорологического дела, главной частью которого являлось создание центральных метеорологических обсерваторий для отдельных краев и морей и подчинение в научном отношении геофизических наблюдений единому государственному центру. Купфер считал, что прогресс в метеорологии может быть достигнут только путем охвата всей страны правильно поставленными наблюдениями за «ходом метеорологических явлений», которые необходимо рассматривать во взаимной связи, в постоянном развитии. Число метеорологических станций начало возрастать, были введены единые методы наблюдений, результаты которых публиковались в специализированных изданиях. Позднее эти наблюдения взяли на себя ученые Академии наук, передавшие эстафету профессиональным метеорологам. В середине века потребности самых разных ведомств позволили создать уникальную по масштабам *систему метеорологических наблюдений* – от Балтики до Аляски. К сбору метеорологических данных с разных концов Российской империи были подключены разные ведомства и министерства. От *Горного ведомства* работали физические обсерватории в Петербурге, Екатеринбурге, Гельсингфорсе, Ситхе (Аляска) и от *Министерства иностранных дел* в Пекине. Также действовали метеостанции: по горному ведомству в Златоусте, Богословске, Луганске; *Российско-Американской компании* – в Аяне; *Военного министерства* – в Оренбурге; по *Морскому ведомству* – в Николаеве, Херсоне, Севастополе, Астрахани, Архангельске; по *Министерству государственных иму-*

*ществ* учреждалось несколько станций при сельскохозяйственных школах и фермах. При *Министерстве народного просвещения* метеорологическую информацию поставляли учебные заведения Киевского, Московского, Виленского, Харьковского, Петербургского, Одесского округов, Кавказского наместничества. Таким образом, создавалась одна из самых крупных систем метеорологического мониторинга в мире.

Во время Крымской войны по просьбе департамента внешней торговли российского Министерства иностранных дел Академия наук поручила Купферу дважды в неделю сообщать русскому генеральному консулу в Гамбурге данные «о состоянии температуры воздуха, облачности и о направлении и силе ветра в С.-Петербурге и Ревеле». Эти сведения необходимы были гамбургским торговым кругам, заинтересованным в том, чтобы доставить грузы в балтийские порты России прежде, чем они будут заблокированы союзным флотом. Первая телеграфная депеша была отправлена Обсерваторией 23 февраля (6 марта) 1856 г. Однако вскоре в связи с заключением Парижского мира посылка депеш была приостановлена, но ненадолго. Уже в мае она была возобновлена по настоянию Морского ведомства, поскольку было признано, что «телеграфические сведения» о погоде в Кронштадте и Ревеле могут быть полезны мореходам и коммерсантам и после войны.

В 1856 г. во Франции была организована телеграфная метеорологическая сеть. Поступило предложение России присоединиться к этой сети. С помощью телеграфа появилась возможность предупреждения циклона и наблюдение за его передвижением. Сведения о погоде в России и за границей стали публиковать в газетах. Так было положено начало «Ежедневному метеорологическому бюллетеню», используя материалы которого мы имеем представление об истории климата в России.

С 1 января 1872 г. Главная физическая обсерватория начала издавать ежедневный обзор погоды. Вскоре новый директор ГФО М.А. Рыкачев создал «службу погоды» для Балтийского флота. В портах Балтики были устроены специальные мачты, на которых, вывешивались особые сигналы о направлении и силе ветра в ближайшие часы. Через двадцать лет сеть метеорологических станций настолько увеличилась, что Петербургская обсерватория стала да-

вать прогнозы погоды для железных дорог, сельского хозяйства и речного судоходства.

Метеорологи были одними из первых, кто хорошо понимал необходимость тесного международного сотрудничества. С середины прошлого столетия в связи с расширением сети метеорологических наблюдений в разных странах метеорологи начали ставить вопросы о необходимости стандартизации методов, сроков наблюдений, форм их записи, единиц измерений, публикации результатов и телеграфного обмена данными наблюдений. В тот период Главная физическая обсерватория, являясь одновременно научным учреждением и выполняя функции метеорологической службы России, принимала активное участие в становлении и развитии международного сотрудничества. Директор ГФО академик Г.И. Вильд был одним из инициаторов и организаторов международной метеорологической конференции в Лейпциге (1872 г.) и первого метеорологического конгресса в Вене (1873 г.), на котором были заложены основы будущей Международной метеорологической организации (ММО). На втором Международном метеорологическом конгрессе он был избран президентом ММО и находился на этом почетном посту до своего выхода в отставку с поста директора ГФО в 1896 г. Обсерватория принимала активное участие в организации Первого международного полярного года (1882–1883 гг.); президентом комиссии по проведению этой международной научной программы был академик Г.И. Вильд.

В начале второго десятилетия XX века в воздухе уже ощущалось приближение Первой мировой войны в которой военные флоты должны были занять далеко не последнее место. Поэтому логическим продолжением формирования структуры стала организация уже в 1912 г. *гидрометеорологической службы Северного Ледовитого океана* с центральной станцией в Архангельске. Вся эта работа координировалась *Морским министерством* и *Главной физической обсерваторией*. На новом этапе своего развития перед вновь организующейся службой ставилась задача систематического изучения морских побережий России для нужд портостроительства, к чему она весьма оперативно и приступила. Особое внимание при этом было обращено на Мурманское побережье.

Война 1914–1918 гг., закрывшая доступ в Россию через все моря, кроме северных, поставила Архангельский край в совершенно особые условия. Архангельск в течение этих лет был единственным входом в Россию со стороны союзников. Приступила к исполнению своих обязанностей *Служба погоды*, которая возникла по настоянию военных властей осенью 1915 г. Из Главной физической обсерватории в виде общей сводки стали поступать метеорологические телеграммы, содержащие данные для построения общеевропейской карты погоды, на основании которой и давались ежедневные предсказания погоды, дополнившие гидрометеорологические бюллетени. В связи с расширением навигационного периода до 10 и даже 12 месяцев, приобретением для Архангельского порта большой ледокольной флотилии и громадным движением через горло Белого моря иностранных судов с военными грузами пришлось организовать детальное изучение беломорских льдов, процесс их образования, движения и распространения.

В дополнение к уже существующим гидрометеорологическим станциям был организован ряд пунктов специально для наблюдений за льдами. Параллельно с собиранием общих наблюдений, подлежащих детальной обработке и изучению, в последующем со всех пунктов Горла Белого моря ежедневно по телеграфу сообщалось состояние льдов, их вид, количество и условия проходимости судов в этих льдах. На основании этих данных составлялись карты состояния льдов. Карты размножались на гектографе и в количестве более 50 экземпляров рассылались по различным учреждениям Архангельска, а также по нескольким иногородним адресам в виде приложения к ежедневному бюллетеню. Кроме карт состояния льдов, на основании тех же сведений, получаемых с наблюдательных постов, составлялись общие обзоры состояния погоды и льдов в районе Горла Белого моря и под заголовком «Указания для судов» передавались по радио на все суда, находившиеся в море. В этих же радиопередачах давались и предсказания погоды на ближайшие сутки. Попутно с наблюдениями на береговых станциях были организованы и наблюдения на судах, плававших в зимний период. Для судовых наблюдений были изданы специальные инструкции и бланки, которыми в большом количестве снабжались ледоколы и суда. Летом ежедневно в Архангельский порт прихо-

дило до десяти пароходов. Понятно, с каким напряжением все ждали весной открытия летней навигации, а осенью спешили со срочными работами. В связи с этим при Гидрометцентре был создан особый отдел по предупреждению наступления вскрытия и замерзания реки Северная Двина. Этот интерес к рекам Северо-Двинского бассейна был обусловлен тем обстоятельством, что большая часть грузов прибывавших из-за границы в Архангельский порт, далее в центр России, шла по водным путям, и в первую очередь, по Северной Двине. Осенью 1915 г. на Белом море была организована *Служба связи Военно-Морского ведомства*.

### 3.8. Реформы и природопользование

Постреформенная история Российской империи высветила многочисленные проблемы, связанные с отношением к природе. Чиновники, колонисты, предприниматели и государственные деятели острее ощутили давно копившиеся проблемы охраны природы. Быстро развивавшаяся промышленность, транспорт потребляли значительно большего количества природных ресурсов — земли, леса, воды. Промышленная цивилизация начинает проникать в отдаленные уголки обширной страны, принося не только блага технического прогресса, но и его недостатки.

Настоящим бичом для лесов стали пожары, возникающие по вине человека. Осваивая новые районы, «борясь» с дикой природой, отвоевывая земли у лесов, сжигая стерню и прошлогоднюю траву на сенокосах, человек запускал огонь, охватывавший зачастую огромные пространства, полыхавший неделями и уничтожавший все, что не могло от него убежать или улететь. Н.И. Ядринцев в своей книге «Сибирь как колония» (1882 г.) отмечал, что в Сибири леса безжалостно истребляются не столько топором, сколько огнем. За 100 лет колонизации Амурского края огонь истребил 45 % лесов, уничтожая места обитания животных, их кормовую базу, что вело к сокращению численности и видового состава фауны, а часто и к полному ее изменению.

В огромном количестве поглощали дрова и древесный уголь металлургическое производство и горноперерабатывающая промышленность Урала еще с XVIII века. Целые деревни вокруг металлургических заводов занимались выжиганием древесного угля. Позднее, когда древесный уголь заменил кокс, масштабы рубки

лесов не уменьшились. Прежде всего лес шел на отопление жилья и производственных помещений. Кроме того, вторая половина XIX века ознаменовалась быстрым развитием железнодорожного транспорта, потребовавшего огромное количество леса для изготовления шпал. Перед нами иллюстрация того, как огромные запасы природных ресурсов России сдерживали формирование *интенсивного природопользования*, что уже произошло в Европе. К началу XX века в этом регионе лесоистребление достигло таких масштабов, что вызвало массу выступлений в печати, привело к подрыву энергетической базы горной промышленности. На нужды строительства, на топливо леса сводились и в Сибири. Когда древесный уголь новые технологии выплавки черных металлов сменил кокс, это мало отразилось на судьбе лесов. Теперь они понадобились для прокладки железных дорог, строительства шахт и получения деловой древесины.

Между тем европейские страны, испытывавшие прогрессирующую нехватку природного сырья для своей экономики, в 1884 г. выработали «Акт Берлинской конференции». Этот документ закрепил принцип сырьевой «оккупации» менее экономически развитых стран. Его суть сводилась к тому, что каждая страна обязана эффективно добывать сырье на своих территориях и пускать его в оборот, а если не позволяли технические средства, то допускать к эксплуатации другие страны и картели.

Инициаторами общественной охраны фауны в России в первую очередь выступали различные охотничьи организации – общества охотников, студенческие кружки правильной охоты и др. Одно из первых таких обществ – Общество размножения промысловых и охотничьих животных и правильной охоты – было создано в 1882 г. Л.П. Сабанеевым. Эти организации выступали за различные виды регламентации и соблюдение правил охоты, ее контроль, запрет применения ядов, устройство постоянных заповедников и заказников, пропагандировали идеи кольцевания птиц. Кроме них, в защиту птиц выступали объединения садоводов, монастыри. 3 февраля 1892 г. Александр III утверждает «Правила об охоте», строго запрещающие добычу зубров – исполинов Бело-вежской Пушчи.

В 1884 г. был опубликован «Проект общих правил рыболовства в России, выработанный обществом рыбоводства и рыболовства», состоявший из 58 статей. Он вобрал в себя предыдущие предложения и те правила рыбоводства, которые, как и охотничьи законы, были разбросаны по отдельным законодательным актам. Во всех водоемах, в устьях рек, приустьевых пространствах морей устанавливались заповедные зоны. Заповедные места рек должны были быть по площади в 8 раз шире истока или устья. Такие воды изымались из частного пользования. Любые хозяйственные работы в них запрещались. Если замечались сокращение численности или исчезновение какого-либо вида, на его лов вводился трехлетний запрет. Устанавливался размер дозволенных к промыслу рыб. Не разрешался лов и сбор икры. Запрещались браконьерские способы лова — глушить и травить рыбу, сбрасывать грязные воды, мыть лен, ситец, сваливать навоз и нечистоты в овраги, направленные в реки. А ведь именно эти загрязнения были широко распространены в глубоко крестьянской стране. В деле борьбы за чистую воду все водоемы страны были поделены на девять округов, каждый из которых контролировался рыбинспектором. Обязанностью рыбинспектора, кроме контроля за охраной, были ведение статистики лова, разработка мер по увеличению численности рыб и развитию рыболовства. Контроль на местах за промыслом осуществляли местные власти, рыболовная полиция и общественность.

### **3.9. Государство против браконьерства**

Во второй половине XIX века природоохранные идеи стали проявляться в разных сферах природопользования. Особое внимание впервые в таких масштабах было уделено сохранению рыбного богатства. В июле 1881 г. в Санкт-Петербурге организуется Российское общество рыбоводства и рыболовства, открывшее вскоре свои филиалы в Киеве, Прибалтике и других регионах. Общество разработало и опубликовало в 1884 г. проект Общих правил рыболовства в России из 58 статей, часть которых позднее была учтена в других решениях правительства. Примечательно, что особый раздел регламентировал создание заповедных мест. «Места, которые по исследованию сведущих людей окажутся особенно благоприятными для размножения ценных пород рыб, могут быть, по усмотрению правительственных учреждений или хода-

тайству земства, признаны заповедными местами и изъяты из рыболовства. Признание какой-либо местности заповедною утверждается Министерством государственных имуществ».

Правительство все отчетливее начинает осознавать огромные возможности практически незатронутых природных ресурсов Дальнего Востока. По сведениям дореволюционных авторов в начале XIX века рыбный промысел в этом районе страны находился в слабо развитом состоянии. Посетивший в 1892–1893 гг. журналист писал: «...ни в Камчатке, ни на Сахалине, ни в окрестностях Владивостока никакого организованного рыбного промысла нет, а есть только несметные рыбные богатства, которые не эксплуатируются нами, или расхищаются иностранцами – часто с разрешения, а больше без всякого дозволения со стороны русского правительства». Несмотря на сложности возникновения отечественной рыбной промышленности на Дальнем Востоке, здесь в XIX столетии сформировались рыбопромышленные районы: Амурский, Охотско-Камчатский и Юго-Западный, т.е. Приморский. В годы правления Александра III Россия *впервые* осуществляет меры по борьбе с браконьерством в морях этого региона. Продукты моря: рыба, икра, мех морского зверя и «рыбий зуб» (клыки моржа), всегда были важной экспортной статьёй Российской империи. Поэтому их защита начинает осуществляться всей мощью государственной машины.

Воды русского Дальнего Востока богаты морскими ресурсами. Издавна здесь промыслили рыбу, тюленей, котиков, моржей, каланов и кашалотов. Если промысел местного населения имел потребительский характер, то с приходом европейцев ситуация изменилась. Интенсивная добыча даже при примитивной технике превышала способность популяций к воспроизводству. Развитие техники (паровые суда, гарпунные ружья и пушки), постоянное увеличение спроса, доступность животных для массового промысла и возможность быстрой доставки продукции в любой порт мира, а также отсутствие научно-обоснованных норм добычи привели к тому, что к середине XIX века запасы серых и гладких китов, тюленя и моржа были серьезно подорваны. Начиная с 1780 г. монопольное право легального промысла морского зверя в русских

водах принадлежало «Русско-американской Компании», охотники которой добыли 2,5 млн. котиков и 360 тыс. каланов.

Кроме интенсивного легального промысла, русские богатства подвергались сильному прессу незаконного, иностранного. Конец XIX века был отмечен экспансией иностранных промышленников (преимущественно английских, американских и японских) на биологические ресурсы русского Дальнего Востока. Основными объектами браконьерского промысла стали северный морской котик и морская выдра калан. В меньшей степени добывались кашалоты и идущий на нерест лосось (японскими рыболовными судами). С одной стороны, этот процесс стимулировался большим спросом на мех морского зверя в Европе и Китае, рыбу, китовое мясо и жир – в Японии, с другой – истощением традиционных промысловых районов. В поисках новых районов охотники все чаще вторгались в русские воды.

С целью защиты своих экономических интересов Российская империя ввела государственную монополию на добычу и экспорт продуктов морского промысла. Легальный промысел велся согласно выданным Министерством Уделов, а впоследствии – Министерством земледелия и государственных имуществ, привилегиям. Контроль осуществлялся Департаментом рыболовства, через территориальные управления охраны рыбных и зверобойных промыслов. Для осуществления охранных функций управления в конце XIX – начале XX века имели в своем составе вооруженные суда и наблюдательные пункты. Так, Волжско-Каспийское управление охраны имело в своем распоряжении пароходы «Стража», «Крейсер», «Алексей Ермолов»; Таврическое – «Академик Бэр». Но если на Каспии и на Черном море браконьерство носило примитивный характер и осуществлялось местными жителями, то на Севере и, особенно, на Дальнем Востоке русскими морякам пришлось столкнуться с хорошо оснащенным, вооруженным и поэтому наглым расхищением национальных богатств. И русский флот справился с поставленной задачей.

Продажа Аляски в 1867 г. привела к бесконтрольному бою котиков. Поэтому привилегия на бой котиков в водах Командорских островов, островов Прибылова и Тюленьих на 20 лет было передано американской фирме «Гутчисон, Кооль и К<sup>о</sup>». Несмотря на

принятые фирмой обязательства по охране зверя, ею было добыто более 2 млн. голов. В 1891 г. монопольное право легального промысла морского зверя в русских водах было передано «Русскому Товариществу котиковых промыслов» (1891–1901 гг.), а затем «Камчатскому торгово-промышленному обществу» (1901–1910 гг.), акционерами которых являлись даже члены Императорского дома. Установленный для них «лимит» составил 200 тыс. котиков и 2500 каланов в год. Но естественные популяции не могли восполнять даже легальную убыль, поэтому браконьерство серьезно затрагивало экономические интересы высокопоставленных акционеров.

После того как в 1891 г. США и Великобритания запретили бой морского зверя в восточной части Берингова моря, основной промысел сместился в заповедные, но практически неохраемые русские воды. Быстроходные браконьерские парусно-паровые китобойные и зверобойные шхуны (в отдельные годы до 200 судов), оснащенные гарпунными пушками и ружьями, незаконно били китов и морского зверя у берегов Сахалина, Камчатки, Командорских островов, за бесценнок скупали меха у туземцев, спаивали их. Основной удар пришелся по дальневосточным популяциям северного морского котика и калана, которые были практически полностью уничтожены ко времени подписания Вашингтонской конвенции 1911 г. Хотя незаконная добыча зверя в русских водах и приносила хорошую прибыль, наказание за браконьерство было суровым.

С 1874 г. «наблюдения за соблюдением условий промысла» были поручены русскому военному флоту, который весьма успешно справлялся с этой задачей. Тяжесть борьбы с иностранным браконьерством легла на крейсера Балтийского флота («Крейсер», «Джигит», «Наездник» и др.) и паровые шхуны Сибирской флотилии («Алеут», «Ермак», «Тунгус»). Участвуя в охранных крейсерствах, они проводили активные исследования как на Дальнем Востоке, так и на Русском Севере.

Первые походы показали необходимость иметь в составе флота крейсер «особой постройки», для действий именно против промысловых судов. Планировалось, что в военное время такой крейсер мог действовать по их уничтожению в традиционных районах английского рыболовного промысла. Об ущербе, который крейсер

мог бы нанести, можно судить по такой цифре: во время рыболовного сезона только на банках Ньюфаундленда собиралось до 24 тысяч английских рыболовных судов. В мирное время в задачи этого корабля входила охрана русских берегов от браконьерства, чем и занялся уникальный корабль русского флота – крейсер 2-го ранга «Забияка». Существовавшая практика «Морского международного права» не в полной мере отвечала особенностям борьбы с браконьерством, поскольку не предусматривала захват судов государств, не находящихся в состоянии войны. Поэтому для русских крейсеров была разработана специальная инструкция о задержании и досмотре, включая и право применения силы. И нередко были случаи, когда приходилось открывать огонь на поражение, так как нарушитель не только не останавливался, но и начинал «пальбу из ружей».

В 1889 г. Департамент Рыболовства создал новое Приморское управление охраны рыбных и зверобойных промыслов. В том же году было принято «Временное положение по организации заботы ценных зверей», разрешавшее бой котиков только на холостяцких лежбищах и запрещавшее бой в море, во время миграций к русским берегам. Легальные промышленники были обложены дополнительным налогом, средства пошли на приобретение и содержание собственного охранного флота. Недостаток «казенных» охранных кораблей вынуждал прибегать к «мобилизации» промысловых судов. Так, российская компания А.Е. Дыдымова, получившая лицензию на китовый промысел в русских водах Дальнего Востока и субсидию от правительства (60 тыс. руб.), взяла обязательство по охране и исследованию промысла в русских водах. Впрочем, эти случаи малочисленны.

За короткий срок русские корабли задержали несколько браконьерских шхун. В соответствии с «Общими правилами рыболовства» (1884 г.), в случае задержания судно, орудия добычи и сама добыча подлежали конфискации, а команду ждали каторжные работы (от 5 лет до вечной). А так как обе стороны конфликта были вооружены, то дело доходило до серьезных столкновений. Сложилось своего рода разделение труда в охране морских богатств: корабли военного флота охраняли котиков на путях миграций, а охранные шхуны, высадив на лежбищах вооруженных смотрителей,

патрулировали прибрежные воды, где вероятность встречи с браконьерскими судами была велика. После поражения в русско-японской войне корабли военного флота были заменены крейсерами пограничной стражи «Лейтенант Дыдымов» и «Командор Беринг».

Учреждение наблюдательных партий в местах размножения (например, на о. Тюлений) и патрулирование русских берегов привело к изменению тактики браконьерского боя и даже изменило особенности оснащения и конструкции судов нарушителей. Если раньше преобладал береговой промысел на лежбищах, когда тайно высадившиеся группы охотников забивали животных дубинами и тут же разделявали их. Теперь зверобойные суда перехватывали животных в море во время сезонных миграций. Морской промысел котика хорошо описан Дж. Лондоном в романе «Морской Волк». Кстати, «белый русский крейсер» был единственным кошмаром в жизни Волка Ларсена, что еще раз говорит об эффективности борьбы с браконьерами. Российская система охраны природных богатств на Дальнем Востоке доказала уже в те времена свою эффективность (конечно, при наличии желания).

В 1883 г. выходит книга Н.П. Смаковского, который замечает: «Самое грустное явление в жизни человека, как направление ума, — это равнодушие его к жизни земли и то, что он все счастье своей жизни основал на деньгах; но пора ему подумать и о том, что если земля начнет ему отказывать больше и еще больше, то какие деньги тогда ему дадут то, что нужно для жизни и к какой науке он тогда прибегнет?».<sup>1</sup>

До революции геологическая изученность России составляла 10–15 % территории.<sup>2</sup> Подобная картина наблюдалась и в изучении других природных ресурсов. Конечно, правительство предпринимало усилия в этом направлении. Так, министр земледелия и государственных имуществ А.С.Ермолов, являвшийся активным сторонником развития охраны природы, в письме от 23 декабря 1893 г. известному географу Д.Н.Анучину обратился с просьбой

---

<sup>1</sup> Смаковский Н.П. Влияние жизни земли на жизнь и природу человека. — СПб: тип. А.Е.Ландау, 1883, с.7.

<sup>2</sup> Алпатьев А.М., Сенков А.М. Полвека по пути преобразования и охраны природы. — Л.: Знание, 1970, с.4.

принять участие в экспедиции по исследованию главных рек Европейской России для выработки тех мер, «какие могли бы быть приняты для охранения и расчистки источников этих рек».<sup>1</sup>

Маховик экологических проблем России раскручивался медленно и достаточно долго. Этому в немалой степени способствовали обширные российские пространства, сравнительно небольшая численность населения. Быстрое развитие промышленности также началось позднее, чем в других развитых странах, но не менее агрессивно по отношению к природе. Кстати, именно с развитием промышленности в стране Д.Н.Анучин связывал появление понятия «памятники природы».<sup>2</sup> По мере же расширения масштабов эксплуатации природных ресурсов изменялись и подходы в оценке проблем. В России принципы и нормы этики традиционно были антропоцентричны. Они распространялись только на прямые действия человека по отношению к другому человеку. Но состояние природы в целом и не зависело никак от характера и масштабов человеческой деятельности. Изменение среды обитания имело локальный характер и расценивалось прагматически. В XX веке, однако, разрастание кризисных экологических тенденций уже не позволило считать природу только средством для достижения целей человека, каковы бы они ни были.

Еще в начале XX века, когда в России преобладал аграрный сектор развития экономики, В.О.Ключевский писал: «Природа нашей страны при видимой простоте и однообразии отличается недостатком устойчивости: ее сравнительно легко вывести из равновесия».<sup>3</sup> Присоединяясь к этой оценке, историки обратились к освещению влияния природы на историю страны. Так, М. Боголепов в 1912 г. написал интересную работу, в которой попытался выявить связь между климатическими колебаниями и развитием общества. Показательно при этом, что, как выясняется, Русь перед нашествием татаро-монгольского войска голодала почти год, а в целом голодные годы в истории страны случались в среднем

---

<sup>1</sup> Карпов Г.В. Путь ученого. Очерки жизни, научной и общественной деятельности Д.Н.Анучина. – М.: Географиздат, 1958, с. 188.

<sup>2</sup> Анучин Д.Н. Охрана памятников природы. – М.: тип. т-ва И.Н. Кушнеров и К<sup>о</sup>, 1914, с. 2.

<sup>3</sup> Ключевский В.О. Собр. соч. Т.2. – М., «Мысль», 1987, с. 87.

каждые 33 года.<sup>1</sup> И хотя М. Боголепов не обращается напрямую к экологическим аспектам, можно считать, что она была одной из первых попыток взглянуть на историю России как производное совокупности отношений человека и природы.

Выдающийся русский философ С.Н. Булгаков, наблюдая безудержное вмешательство человека в природную среду и приводя из Библии слова «Земля проклята за человека», подчеркивал, что природа предстает ему как враждебная сила, вооруженная голодом и смертью, и вся жизнь человеческая получает привкус хозяйственности, пленяется суете стихий пустых и немощных.<sup>2</sup>

### **3.10. Охрана природы: от идеи к общественному движению**

При всей кажущейся инерционной силе обширных пространств и неизмеримых природных ресурсов, Российское государство вовсе не оставалось глухим к проблемам охраны природы. Более того, оно прислушивалось к медленно нараставшему общественному движению в этой сфере. Истоки общественного природоохранного движения восходят к XVIII веку, когда отдельные ученые, писатели и другие представители русской интеллигенции призывали к защите родной природы и вынуждали правительство принимать меры по охране леса, фауны и рыбных богатств. В дальнейшем в природоохранное движение включилось земство. Возникновение природоохранного движения было закономерным явлением во взаимоотношениях общества и природы, признаком культурной и моральной зрелости русской цивилизации.

Если природоохранная законодательная деятельность Петра I и его преемников стимулировалась преимущественно военными, казенными и другими прагматическими целями, а порой капризами императорских особ и интересами отдельных прослоек общества, то природоохранная деятельность различных союзов и комитетов – рациональными и этическими соображениями о гармонизации отношений человека и природы, ответственностью поколений перед потомством за свое поведение перед природой. Выступая против хищнического, нерационального природопользования,

---

<sup>1</sup> Боголепов М. Колебания климата и историческая жизнь. (Голод и война). – М., 1912, с. 6–16.

<sup>2</sup> Булгаков С.Н. Свет невечерний: Созерцание и умозрения. – М., 1994, с. 304.

эти общественные организации являлись продолжателями народных традиций защиты животного и растительного мира.

Призывы пионеров-природозащитников – ученых и писателей – М.В. Ломоносова, С.П. Крашенинникова, А.Т. Болотова, И.Т. Посошкова к бережному отношению к природе находили отклик среди представителей всех сословий. Практическая научная работа академика П.С. Палласа, а позже академика К.М. Бэра и других ученых в составлении природоохранного законодательства положила начало конкретной деятельности академической общественности по этому вопросу. Их усилия подхватили и другие общественные организации. В 1832 г. возникает Общество поощрения лесного хозяйства, которое стало заниматься внедрением рациональных способов восстановления леса и его охраной.

В 1834 г. был создан на общественных началах *Специальный комитет по лесной части* из ученых-лесоводов, государственных деятелей – управляющих лесным хозяйством. В программе его деятельности значились разработка основ рационального лесоустройства, создание лесопитомников, обеспечение лесозащитных мер тех же задач, которые решало Общество поощрения лесного хозяйства. Однако комитет просуществовал всего один год. На рубеже 50–60-х годов XIX века образуется *Русское этномологическое общество* и *Комитет по акклиматизации животных и растений*, впоследствии переименованный в *Русское общество акклиматизации животных и растений*. Помимо центральных общероссийских организаций стали возникать и местные общественные объединения, например, *общества естествоиспытателей* в Санкт-Петербурге, Риге, Тифлисе и других городах, а с 1867 г. регулярно стали проводиться *съезды русских естествоиспытателей и врачей*, на которых поднимались и вопросы охраны природы. В 1870 г. в Санкт-Петербурге возникло *Лесное общество*, которое также созывало съезды по вопросам лесоохраны и рационального ведения лесного хозяйства. Эти же вопросы обсуждались на *земских собраниях* уездного и губернского уровня.

В конце XIX – начале XX века произошел настоящий бум в развитии природоохранных идей, стремлении общества шире и полнее участвовать в акциях по спасению наиболее редких представителей живой природы России. Развитие капиталистического

способа производства внесло свою специфику в формы использования животного и растительного мира. Она обусловлена двумя главными моментами: возникновением промышленного способа производства и теми изменениями, которые он производит в окружающей природе в погоне за получением максимальной прибыли от природного ресурса без учета возможности его длительного использования.

Получаемые из животных и растений продукты теряют значение валютного эквивалента и рассматриваются лишь как один из многих товаров природного происхождения, могущих дать определенную прибыль.

Огромный урон нанесла мода на женские украшения из перьев, появившаяся в начале 80-х годов XIX века. Только из станицы Урюпинской в 1900 г. вывезли 200 тыс. пар воробьиных шкурок (!!!). Зимой 1893/94 г. в Кызыл-Агаче сетью, растянутой на две версты (!), ловили на перо (мясо выбрасывалось) уток, казарок, лебедей, фламинго. С этой же целью в Муганской степи истребляли дроф, вдоль Владикавказской железной дороги уничтожили фазана. На Кинбургской косе, у Очакова, 50 человек отстреливали лебедей на консервы. По примеру стран Средиземноморья в России возник гастрономический интерес к дроздам, снегирям. Увлечение в 90-е годы XIX века пением соловьев, содержавшихся в клетках, сократило их численность в Белгородской, Курской, Киевской, Полтавской губерниях, славившихся этими пернатыми. В поисках корма сайгаки в XVIII веке прокладывали маршруты своих кочевий весьма далеко – выходили за границу степей, достигая Польши и Молдавии. К началу XX века в результате массового истребления эти животные сохранились лишь в некоторых местах. Соболь к 1913 г. был так истреблен, что даже комитет Ирбитской ярмарки предложил правительству запретить охоту сроком на 3 года.

Такие взгляды на растения и животных, расширение сфер использования получаемой от них продукции, рыночная конъюнктура, совершенствование способов добычи и переработки, транспортные возможности, обеспечивающие освоение этих ресурсов, прежде всего привели к истреблению отдельных видов и целых сообществ. Уже с середины прошлого столетия стали отмечать возрастание числа случаев уничтожения различных групп живот-

ных – рыб, птиц, млекопитающих. За 1891–1911 гг. количество рыбы в Северной Двине уменьшилось вдвое. Вылавливалась нерестящаяся рыба и неполовозрелая молодежь. Несмотря на полученное указание о прекращении подобного лова, полиция никаких мер не принимала.

Все шло к тому, что в Российской империи необходим был орган, который занимался бы охотничьими заповедниками. В октябре 1916 г. было принято правительственное постановление «Об установлении правил об охотничьих заповедниках», дававшее министру земледелия и государственных имуществ право образовывать на казенных землях государственные охотничьи заповедники. Первыми из них стали Саянский и Баргузинский – в Сибири, планировался Кубанский.

Активно создавались и заповедные объекты сугубо в охотничьих целях. Так, у князя Юсупова в Крыму, в урочище Большой Бабучан близ деревни Каккар на 800 заповедных десятинах за оградой паслись муфлоны (дикие бараны) и олени. Строго охранялись царские охоты – Беловежская Пуща, Гатчина, Спала, Скерневицы, Крымская и Кубанская охоты. Заведовало ими специальное Управление по императорским охотам. Одной из последних – в 1913 г. – в горных лесничествах Крыма организовали собственную Его Величества Крымскую охоту. Для этого был сооружен охотничий домик, проведено Романовское шоссе из Ялты в Алушту, завезены туры из Дагестана, олени с Северного Кавказа, зубры из Беловежья. Угодья бдительно охранялись татарами-объездчиками. Граф Потоцкий основал в 1900 г. заповедник-зоопарк Пилявин площадью почти в 8000 га заповедного леса в Новгород-Волынском уезде Волынской губернии. Там водились бобры, медведи, черные аисты. Были завезены зубры, муфлоны, бизоны, четыре вида оленей и т.д. В 1901 г. Николай II побывал в Аскании-Нова – заповеднике, созданном Ф.Э. Фальц-Фейном.

К неотложным мерам по предотвращению хищнического истребления птиц и зверей призывают правительство известнейшие люди страны. Л.Н. Толстой обращался с просьбой предоставить ему особые полномочия по проведению в жизнь проекта восстановления лесов на территории Российского государства, в чем было отказано. А.П. Чехов словами героев своих произведений

в «Дяде Ване», «Лешем» пропагандировал роль леса как регулятора климата, сохранения полноводности рек, мест обитания животных, выступал против хищнической рубки лесов.

Д.И. Менделеев во время поездки на Урал в 1899 г. был обеспокоен массовой вырубкой лесов. Он присоединился к тем ученым, которые начали бить тревогу по этому поводу: «В настоящее время лесные островки имеют особенно жалкий вид благодаря небрежному отношению населения к этим клочкам: их объедает скотина, вырубает люди и много-много их исчезло, и степь, ранее укрепленная гирляндами зеленого леса, теперь стоит неуютная и голая... Леса обесценены, обезображены, и надо много времени, чтобы восстановить их в прежнем величии и красоте».<sup>1</sup> Вызывало тревогу и сохранение плодородия почв южных районов России, располагавших самыми богатыми на планете черноземами. Специалисты настаивали на создании прудов и водоемов, лесных полос, посевов трав.

Постепенно происходило слияние знаний, накопленных практикой и различными областями естественных наук, уяснялись взаимосвязь и взаимообусловленность процессов, явлений в природе и отдельных ее ресурсов между собой. Понимание этого приводило к выводу, что охрана природы – комплексная программа, решать которую надо с учетом всех ее аспектов – научных, моральных и материальных. Такие взгляды не могли не отразиться на формировании общественного движения и самосознания.

Вопросы охраны природы стали привлекать внимание уже существующих обществ, связанных с изучением природы. На своих заседаниях, начиная с 1905 г., систематически заслушивало доклады об охране природы Московское общество испытателей природы. Русское географическое общество создало специальную природоохранительную комиссию. Но общественная значимость проблемы оказалась более широкой, и на 1-й Прибалтийской конференции историков, проходившей в апреле 1908 г. в Риге, один из докладчиков поднял вопрос о важности сохранения памятников природы.

---

<sup>1</sup> Менделеев Д.И. Уральская железная промышленность в 1899 г. – Соч., т. 12. – М.: АН СССР, 1949, с. 1078.

А в начале 1906 г. в Петербурге начало свою работу Общество любителей природы. Оно издавало журнал «Любитель природы». Возникали подобные общества и в других районах России. Наиболее активными из них были Хортицкое общество охранителей природы и Харьковское общество любителей природы. На о. Хортица общество организовал школьный учитель П.Ф. Бузук. По инициативе общества директор народных училищ дал распоряжение учителям внушать школьникам идеи о важности охраны птичьих гнезд, недопустимости жестокого обращения с животными. Общество опубликовало обращение к местному населению об ограничении сроков лова рыбы, а к охотникам – о прекращении весенней охоты. Общество арендовало участок земли, на котором был устроен заповедник, издавало журнал, листовки по охране природы, в 1913 г. провело первую в мире выставку по охране природы и многое другое. Харьковское общество возглавлял известный ботаник В.И. Талиев.

### **3.11. Начало формирования экологической политики России**

В начале века мы не встретим не только этого понятия, но и самого термина «экология», примененного к деятельности какой-либо правительственной структуры. Однако, уже на рубеже столетий факты такой правительственной деятельности привлекли внимание патриарха отечественной истории В.О. Ключевского. Он писал в своих лекциях, что министерство земледелия повело систематическое укрепление песков в черноземных районах южной России посадками древесных и кустарных растений. В итоге, за 1898–1902 гг. было укреплено более 40 тысяч га песков.

Бурное развитие промышленности по стране после 1861 г. неизбежно вело к быстрым темпам загрязнения атмосферного воздуха и водоемов. Появившиеся во множестве фабрики и заводы уже через несколько десятилетий *впервые поставили* перед правительством совершенно новые задачи, которые мы вправе отнести к сфере экологической политики. К 90-м годам XIX века относятся первые попытки законодательно ограничить загрязнение открытых водных источников. Так, законом 1892 г. запрещалось устройство фабрик и заводов, наносящих ущерб чистоте воздуха и воды, выше городов и селений по течению рек. Однако не конкретизировалось – какие именно производства и на каком основании должны при-

знаваться вредными. Надзор за исполнением соответствующих статей закона, возложенный на полицию и городские общественные учреждения, на деле осуществлялся плохо – господствовало общее заблуждение о способности природы нейтрализовать причиняемый вред.

Однако практика природопользования чаще демонстрировала необходимость принятия государственных мер и привлечения общественности. Растущая озабоченность проявлялась по-разному – неуклонно росли тревожные настроения у специалистов, особенно к концу XIX века. Все чаще люди, известные общественности, указывали на грустные «следы» человеческой цивилизации. В повседневной жизни многих населенных мест все более неприемлемым были давно устаревшие или не отвечающие нормам системы водоснабжения, канализации, поддержания в чистоте городов и состояние их озеленения.

Ситуация с бытовыми и промышленными отходами в жизни империи на рубеже веков быстро обострялась, охватывая не только крупные промышленно-индустриальные центры, города. Бедственное положение дел в экологической ситуации складывалось даже в столице Российской империи и внушало все большие опасения. Правительство начинает бить тревогу. Премьер-министр П.А.Столыпин, далеко не ограничивавший свои планы реформирования страны только аграрными вопросами, стремился преобразовать и экологическую сферу городской жизни – модернизировать систему водоснабжения, канализации.

В мае 1911 года в качестве подготовки к последующему докладу Государю П.А. Столыпин сформулировал проект о преобразовании государственного управления России. Помимо создания ряда совершенно новых министерств (труда, местных самоуправлений, национальностей, социального обеспечения, исповеданий, здравоохранения) предполагалось создать *Министерство по обследованию, использованию и эксплуатации богатств, заключенных в недрах России*. Подобная реформа просто не имела прецедента в прошлом и свидетельствовала о начале серьезного пере-

смотра многих устоявшихся взглядов во внутренней политике, включая и экологическую сферу<sup>1</sup>.

Насколько серьезна была ситуация, судить читателю. Слово самому премьеру Российской империи, с трибуны Государственной думы 11 января 1911 г. заявившему о санитарном состоянии дел в столице – Санкт-Петербурге: «Я думаю, что едва ли кому-нибудь удастся доказать, что в городе, в котором число смертей уже превышает число рождений, в котором одна треть смертей происходит от заразных заболеваний, в котором брюшной тиф уносит больше жертв, чем в любом западноевропейском городе, в котором не прекращается оспа, в котором время от времени появляется возвратный тиф, болезнь, давно исчезнувшая на Западе, в котором почва вполне благоприятна для развития всяких бактерий, не только холерных, но, я думаю, и чумных... Кому, господа, более всего нужна в Петербурге чистая вода и канализация? Ведь не домовладельцам, которые живут в более или менее сносных условиях, не министрам, не нам с вами, а столичной бедноте. Я видел, как эта беднота безропотно умирает в городских больницах, отравленная тем, что каждому должно быть доступно в чистом виде – водой. Я знаю и помню цифру 100 тысяч смертей от холеры в настоящем году; я чувствую боль и стыд, когда указывают на мою родину как на очаг распространения всевозможных инфекций и болезней. Я не хочу, не желаю оставаться долее безвольным и бессильным свидетелем вымирания низов петербургского населения... Я поэтому стою за принятие закона, который выразил бы не только желание, но и непреклонную волю законодателей. Я хочу не надеяться, я хочу наверное знать, что при каких бы то ни было обстоятельствах, при каких бы то ни было условиях через 15 лет в столице русского царя будет, наконец, чистая вода, и мы не будем гнить в своих собственных нечистотах. Я прошу вас выразить вашу твердую волю, имея в виду не только Петербург, нет, это необходимо и по отношению ко всей России»<sup>2</sup>. К сожалению, П.А.Столыпину оставалось жить несколько месяцев, и ему не удалось довести до конца предложенные проекты.

---

<sup>1</sup> Недельский В.О. Великая Россия Петра Столыпина // Русский Мир, 2001, № 3.

<sup>2</sup> Цит. по: П.А.Столыпин – жизнь и смерть за царя. Речи в Государственном Совете и Думе Убийство Столыпина. Следствие по делу убийцы. – М.: Рюрик, 1991.

Симптоматично, что на основании закона 1892 г. рыбопромышленники возбудили разбирательство о загрязнении Волги нефтепродуктами. Для выяснения причин и размеров загрязнения в 1897 г. была учреждена особая комиссия из специалистов, признавшая необходимыми срочные меры по прекращению загрязнения Волги и ее притоков нефтью и нефтепродуктами. Позднее, в 1908 г. медицинским советом МВД была учреждена комиссия для разработки норм спуска сточных вод в водоемы. В июле 1911 г. в Москве был организован временный комитет по изысканию мер к охране водоемов Московского промышленного района от загрязнения сточными водами фабрик и заводов. Его деятельность положила в России начало систематического и целенаправленного изучения промышленных сточных вод и способов их обезвреживания. Комитет состоял из представителей биржевого комитета и Комитета торговли и мануфактур.

Идея *рационального подхода к использованию природных ресурсов* находила все большее понимание. Ее выразителями становились не только ученые, но и широкие круги общественности. Четко и ясно она прозвучала в выступлениях в защиту архангельских лесов: «Но так как леса являются достоянием всей страны и весной посаженные к осени не вырастают, подобно траве и овощам, то в пользовании такого рода достоянием необходима известная планомерность и [потенциальная – В.С.] опасность, основанные на науке. В противном случае, т.е. при хищническом способе пользования лесами, от таковых остаются опустошенные пространства, в свою очередь тоже неиспользованные, и приносят вред самим же истребителям, как это и есть в настоящее время в Поморье».

На севере Пермской губернии в 1906 г. охотники-вогулы организовали своеобразные соболиные фермы, содержа зверьков в избах и получая от них приплод. Зоофермы стали возникать по всей России. Под Петроградом в 1912 г. был организован питомник соболей, лис, песцов. Для поддержки такого начинания государство выделило 13 тыс. рублей. Крестьянин Неживовый в Семиречье разводил красных волков, соболей, рысей, лис, барсов, копытных животных. Организовывали питомники соболей под Пермью, в Бодайбо, под Владивостоком, бобров – на Байкале и т.д.

В 1911 г. «собрание уполномоченных Сумского посадского управления, заслушав доложенный посадским старостою г. Егоровым вопрос о сохранении для домашних надобностей и судостроения лесов вблизи берегов моря и поморских селений ... принимая в соображение, что в настоящее время с увеличением числа лесопильных заводов в Поморье самым беспощадным образом истребляются лесопромышленниками леса вблизи поморских селений и что таким образом в недалеком будущем местное население будет окончательно лишено возможности заготовить бревна для своей домашней надобности или же – что всего важнее – для судостроения, постановило: просить господина архангельского губернатора возбудить ходатайство перед лесным департаментом о воспрещении лесопромышленникам заготовки бревен для заводов ближе 50-верстной полосы от берега моря».

В эти последние годы истории империи были *поставлены* крупные проблемы экологической политики, намечены пути решения, но очень многое решалось медленно, преодолевая низкий уровень экологических представлений. Низкая эффективность действовавшего санитарного законодательства объясняется преобладанием запретительных мер, отсутствием регламентации в вопросах признания конкретных производств опасными для окружающей среды. Последующие революционные события и гражданская война в России были причиной того, что вопрос охраны водоемов, как и многие остальные быстро множившиеся по империи проблемы ухудшения экологической ситуации, на время сошел со сцены.

Не осталась в стороне и Государственная дума, хотя эффективность прямо зависела от политической конъюнктуры. Депутат О. Гримм возглавлял *комиссию по рыболовству*. Его комиссия работала очень напряженно, подготовив более десяти законопроектов – «Об усилении надзора за рыбным промыслом на Дальнем Востоке», «Об утверждении проекта правил рыболовства в бассейне озера Байкал» и другие. Но, несомненно, главной задачей комиссии было добиться принятия Общего устава рыболовства (созданного на базе проекта Общих правил рыболовства в России от 1884 г.). Природоохранные законопроекты либо застревали в комиссиях, либо блокировались Государственным советом.

С начала Первой мировой войны сессии Государственной думы созывались нерегулярно, а основная законодательная деятельность осуществлялась правительством помимо Думы. Гримм предпринял десятки попыток, чтобы «пробить» законопроект, но утверждение Общего устава рыболовства постоянно наталкивалось на противодействие со стороны рыбопромышленников и заводчиков. Комиссия полностью доработала проект Устава и передала на рассмотрение в Думу, но он так и не был принят.

### **3.12. Развитие концепции заповедного дела**

Первый частный акклиматизационный парк-заповедник, отвечавший современным научным требованиям, был создан в России в 1889 г. (его организация началась еще в 1874 г.) в имении Фальц-Фейна Аскания-Нова. Начало XX века для России было временем активного развития идей заповедности. Главным в них, в отличие от таких же идей ученых других стран, было то, что заповедники должны не только охранять какой-то природный комплекс или отдельные его объекты, но и служить центрами детального и планомерного изучения нетронутой природы, существующих в ней процессов и закономерностей. Воплощение этой идеи в жизнь русскими учеными началось в Москве. В 1905 г. она была закреплена постановлением одного из заседаний Московского общества испытателей природы. Затем необходимость организации заповедных территорий по охране русской природы была подробно обоснована и изложена в докладе Г.А. Кожевникова на юбилейном Акклиматизационном съезде в Москве в 1908 г. В следующем году он выступил с докладом «О заповедных участках» на 2-м Всероссийском съезде охотников. В Москве, в Петровско-Разумовском, была создана станция по охране птиц.

По инициативе известного ботаника И.К. Пачоского Вольное экономическое общество издало программу ботанико-географических исследований. Ее составители исходили из того, что осваивать природу можно только при условии ее изученности. Для этого необходимо проводить изучение как отдельных организмов, так и их сообществ. Познание растительности невозможно без знания динамики растительного покрова, а это требует постоянных наблюдений на одном и том же участке с учетом воздействия всех факторов окружающей среды. При постановке таких работ с

закладкой постоянных пробных площадей необходима была организация стационаров по типу разветвленной сети гидрометеостанций (идея мониторинга биосферных заповедников). Причем на таких станциях можно было бы не только изучать природные процессы в растительном мире, но и разрабатывать рекомендации о возможности введения в культуру местных растений. Как бы развивая эту мысль, Г.Н. Высоцкий на 2-м Метеорологическом съезде выступил с предложением создать сеть специальных станций для изучения местных климатических вариаций в зависимости от рельефа и от характера растительного покрова. П.П. Семенов-Тянь-Шаньский выступил со статьей «О приютах природы и их значении в Средней России», в которой охватил широкий круг природоохранительных вопросов. Лейтмотивом ее была мысль о том, что подчинение природы человеком не должно переходить в ее уничтожение. Охрана природы увязывалась им с конкретной хозяйственной деятельностью. Разрушение природы расценивалось как «приведение в расстройство производительных сил страны». По его словам, настало время, когда человек должен помочь природе в исправлении допущенных им ошибок. Причем надо это делать не только в отношении Европейской России, нужно думать и о Сибири.

Наиболее полно вопрос о необходимости организации заповедных территорий в России прозвучал в 1909 г. на XII съезде русских естествоиспытателей и врачей. Академик И.П. Бородин выступил на нем с докладом «О сохранении участков растительности, интересных в ботанико-географическом отношении». Участниками съезда было внесено много конкретных предложений о заповедовании тех или иных участков природы в различных частях России<sup>1</sup>. Но важность и актуальность проблемы заставили обсуждать ее в более широком плане. Крупнейшие ученые-натуралисты высказали свои взгляды по этому вопросу. Г.Ф. Морозов там же подчеркнул, что заповедные участки необходимо выделять планомерно во всех природных областях, исходя из ботанико-географического деления с включением всех характернейших и наиболее ценных в научном отношении типов растительно-

---

<sup>1</sup> Бородин И.П. Охрана памятников природы. — СПб.: Русское Географическое общ-во, 1914. — 31 с.

сти, а сами заповедники должны работать под эгидой Академии наук. На землях Донского политехнического института, по сообщению И.В. Новопокровского, был выделен участок заповедной степи, где должны проводиться постоянные ботанические, почвенные и другие наблюдения. В своем выступлении В.И. Талиев поставил вопрос шире. Для развития идеи заповедности, охраны памятников природы мало их выделения и организации охраны. Необходимо всеми средствами развивать любовь к природе у широких масс населения. Поэтому следует улучшить преподавание соответствующих дисциплин в высших учебных заведениях, привлечь к этой работе общества естествоиспытателей и ботанические сады, организовать издание журнала, пропагандирующего необходимость сохранения памятников природы и соответствующие природоохранные идеи. И все эти вопросы не терпят отлагательства: «Следует дорожить каждой минутой, чтобы не потерять и существующей возможности. Но нужно заметить, что решение его вопроса, конечно не формальное, а настоящее, гораздо сложнее, чем кажется с первого взгляда. Охранение памятников природы предполагает необходимым условием не только согласие властей и общества, но и наличие достаточного числа активных и сознательных работников, проникнутых любовью к природе. Без этого все дело, в конце концов, сведется к бумаге и только дискредитирует идею»<sup>1</sup>. Как бы продолжая мысль В.И.Талиева, К.А. Тимирязев подчеркнул, что наглядная пропаганда (в виде фотографий) памятников природы – «это новое орудие исследования», которое могло бы способствовать развитию там мало еще распространенного у нас «чувства природы», и далее: «Мы интересуемся бледными описаниями роскошной природы и не обращаем внимания на красоту какого-нибудь местного уголка, на расстоянии часа езды от Москвы».

Съезд принял развернутую программу по этому вопросу и поддержал начинание биогеографической комиссии и комиссии по охране памятников Географического общества, выступивших

---

<sup>1</sup> Подр. см.: <http://conf.stavsu.ru/conf.asp?ReportId=49> (Рахилин В.К. Заповедники – биогеографические репера страны). (Репер (геод.), знак пункта с известной абсолютной высотой металлический диск с выступом, закрепляемый в стенах долговременных сооружений, или бетонный монолит, заложенный в грунт.

с инициативой разработки государственной охраны памятников природы. Под ними подразумевалось все, что из флоры, фауны, редких исторических образцов природы представляют крупный научный интерес и со временем может претерпеть изменения или исчезнуть.

Однако решение вопроса вовсе не ограничивалось лишь теоретическими спорами. В 1905 г. Московское общество естествоиспытателей природы приняло решение о необходимости памятников природы в стране. При этом учитывался опыт других стран, например США, где к этому времени уже были созданы национальные парки – «Yosemite Yelley», «Yellowstone», «Sequoia National Park», «Crater Lake», «Casa-Grande Ruin» и другие. Несколько позднее, на юбилейном Акклиматизационном съезде в Москве проф. Г.А.Кожевников развил программу о проведении в жизнь мер по охране памятников природы. На состоявшемся в 1908 г. 1-м Балтийском историческом съезде в Риге было посвящено особое заседание вопросу сохранения памятников природы и культуры, для чего были избраны особые комиссии для выработки предложений по осуществлению охраны памятников в крае. Наконец II Всероссийский охотничий съезд в ноябре 1909 г. признал необходимость принятия мер по охране памятников природы в России. Таким образом, с начала XX века общественность страны уделила самое серьезное внимание практической организации охраны природы в России.

Академик И.П.Бородин – один из первых русских ученых, выступивших за создание специального органа, ведающего охраной природы. Первоначально он предложил создать при Императорском *Русском Географическом обществе* в Санкт-Петербурге «центральный природоохранительный комитет» с участием в нем представителей разных ведомств, особенно *Главного управления землеустройства и земледелия, Главного управления уделов, Императорской Академии наук, Императорского Вольного экономического общества*, императорского Санкт-Петербургского *Общества естествоиспытателей*<sup>1</sup> и *Лесного общества*.

---

<sup>1</sup> Санкт-Петербургское Общество естествоиспытателей (СПБОЕ) было основано по высочайшему указанию Императора Александра III в 1868 г. и является одним из старейших естественнонаучных обществ России, исторически связанным с

«В идеале, – писал И.П.Бородин, – конечно, представлялось бы желательным образование природоохранительных комитетов в каждой из наших губерний под (хотя бы почетным) председательством самого начальника губернии».<sup>1</sup> При его активном участии в 1912 г. была создана Постоянная природоохранительная комиссия в рамках Русского Географического общества (председатель – статс-секретарь А.С. Ермолов (упомянутый выше бывший теперь министр земледелия и государственных имуществ), заместитель председателя – академик И.П.Бородин, секретарь – В.А.Дубенский).

Именно в эти годы последовательно развивается заповедное дело, основы которого зародились задолго до этого (например, Семь островов на Мурманском побережье, о чем сказано выше).

### 3.13. Заповедность: от идеи к практике

Со временем менялся «охотничий» профиль подобных заповедных зон, сыгравший, впрочем, огромную роль в сохранении живой природы. Так, в 1882 г. великий князь Сергей Михайлович Романов арендовал у Кубанской рады 522 тыс. га для охотничьего заказника. В начале XX века Российская АН разработала Положение о заповеднике, в котором ясно говорилось, что заповедник «учреждается в целях научных, для сохранения на вечные времена в первобытной неприкосновенности местной природы с ее представителями растительного и животного царства, особенно зубров». Именно зубры и были главной ценностью заказника<sup>2</sup>.

По инициативе Академии наук в 1909 г. была создана *МеждудеPARTMENTальная комиссия по организации Кавказского заповедника*. В разработанном комиссией положении подтверждалось, что территория изымается из хозяйственного оборота на вечные времена для общенародного пользования. Заповедник должен был

---

университетом Петербурга и долгие годы бывшим его структурным подразделением. Общество имело целью содействовать развитию естествознания, практическому применению его достижений, а также способствовать развитию и реализации творческих интересов своих членов. С 1992 г. Общество было перерегистрировано как независимая региональная общественная организация. Изучение и охрана природы России с начала его деятельности относилась к приоритетным направлениям деятельности

<sup>1</sup> Бородин И.П. Охрана памятников природы. – Юрьев: тип. К. Маттисена, 1910, с. 18–19.

<sup>2</sup> Шутов М. Убийство на горе Алоус // Свет, 1991, № 6, с. 6–9.

работать под управлением и находиться в ведении Академии наук. В феврале 1914 г. *Министерство народного просвещения* поставило вопрос о создании этого заповедника на обсуждение Совета министров. При его рассмотрении подчеркивалось, что долг живущих людей – сохранить все разнообразие природы для будущих поколений, такой подход со временем оценят потомки. Чтобы идея заповедности заняла в науке и жизни страны соответствующее своей важности место, необходимо принять ряд других мер. Среди них: разработать специальное законодательство об охране памятников природы, создать центральное бюро по их охране, печатный орган, карту и список памятников природы страны, местные общества охраны природы.

Понимание важности сохранения нетронутых участков природы служило стимулом в организации охраняемых территорий. На частные средства, по инициативе земских структур, на Камчатке в 1882 г. был организован заповедник в районе Кроноцкой бухты и на полуострове Асачи. Граф Потоцкий создал заповедник в имении Пилявин Волынской губернии, графы Шереметьевы – на р. Ворскле, под Белгородом, а также были организованы заповедники в имении Кочубея около Полтавы, Карамзиных – в Самарской губернии, на о-ве Аскольд на Дальнем Востоке (1903 г.), Лагодехский в Грузии (1912 г.), на о-ве Сааремаа (1910 г.), Морицсала в Латвии (1912 г.). Заповедниками были объявлены сосновая роща в Пицунде, роща эльдарской сосны на Эльяр-оуш на Кавказе и др. Своеобразными заповедниками были земли многих монастырей, где запрещалась охота на все виды животных, например земли Соловецкого монастыря, Саровской пустыни, Айновы острова в Баренцевом море, о-в Валаам и др.

Будучи в 1913 г. на международном съезде по охране природы в Берне, представитель России мог упомянуть о первых, хотя и немногочисленных заповедниках России – созданных в 1889 г. крупным помещиком и любителем природы Ф.Э.Фальц-Фейном Аскания-Нова (в котором паслись зубры, зебры, олени, лошади Пржевальского, кенгуру, страусы и т.д.), в 1910 г. о Морицгольме на Балтике, Деркульский степной, Беловежскую пушу в Западной Белоруссии, которая по мнению И.П.Бородина «в природоохранительном смысле вообще представляет нечто весьма крупное».

Пример Ф.Э.Фальц-Фейна оказался не единственным. В Бугурусланском уезде Самарской губернии бывший член Государственного Совета Карамзин заповедал почти 900 га девственной степи.<sup>1</sup> Кроме того, заповедный статус получил лес близ Диканьки Полтавской губернии в имении князя Кочубея; участок целинной степи в имении графини Паниной в Валуйском уезде; зверинец Пилявин, основанный графом Иосифом Потоцким в Новграде Волынского уезда Волынской губернии в его имении на участке свыше 7000 га (а вся пуца насчитывала более 40 000 га) где разводились олени, зубры, бизоны, бобры и другие животные.<sup>2</sup>

В 1905 г. *Московское общество естествоиспытателей природы* приняло решение о необходимости сохранения памятников природы. Идея была поддержана на акклиматизационном съезде в Москве в выступлении проф. Г.А.Кожевникова, развившего программу о проведении в жизнь мер по сохранению памятников природы. Однако практическая реализация идеи сталкивалась с проблемами внутривополитического характера – в этот период в России разразилась революция, а также финансовыми. В 1908 г. первый Балтийский исторический съезд в Риге посвятил особое заседание вопросу о сохранении памятников природы и культуры и организовал особые комиссии для выработки предложений по осуществлению охраны памятников природы в крае. В ноябре следующего, 1909 г., второй Всероссийский охотничий съезд признал необходимым принятие мер по охране памятников природы по всей стране.

Первое специальное общество охраны природы возникло среди немецких колонистов на Днепре, в Хортице (так называемое Хортицкое общество хранителей природы) возникшее в 1910 г. Профессором В.И.Талиевым было основано в Харькове общество любителей природы, приступившее с 1912 г. к изданию «Бюллетене-

---

<sup>1</sup> Мировая охрана природы: Отчет акад. И.П. Бородина о командировке в Берн на конференцию по международной охране природы. Речи и доклады, читанные на конф. по междунар. охране природы в Берне, в ноябре 1913 г. делегатами от Швейцарии, Австралии, Бельгии, Великобритании, Голландии, Норвегии, России, Северо-Американских соединенных штатов и Франции /Пер. с франц. Е. Ереминой; Под ред. В.А. Дубянского. – Пг., 1915, с. 98.

<sup>2</sup> Анучин Д.Н. Охрана памятников природы. – М.: тип. т-ва И.Н.Кушнеров и К<sup>о</sup>, 1914, с. 40.

ней», а в 1913–1914 гг. им была устроена выставка охраны природы в крае. Примерно в эти же годы подобные общества появились в Гатчине, Казани, Аренсбурге, Симферополе, Орле и т.д. В эти годы растет тираж природоохранных изданий, как, например опубликовавшегося в Санкт-Петербурге Обществом любителей природы журнала «Любитель природы».

Предпринимались и государством шаги по организации заповедников. Департамент земледелия в 1913 г. посылал экспедиции по созданию соболиных заповедников в баргузинской, саянской и камчатской тайге, а в 1915 г. в этих районах была запрещена охота и вся территория распоряжением иркутского генерал-губернатора изъята из хозяйственного пользования.

К этому времени подготавливаются научные и юридические обоснования организации охраняемых территорий. *Природоохранительная комиссия Русского географического общества* в 1915 г., совместно с *Российской академией наук*, подготовила «Положения о заповедниках», а департамент земледелия – закон «Об установлении правил об охотничьих заповедниках», опубликованный 30 октября 1916 г. В 1917 г. правительство рассмотрело разработанный учеными общий закон об охране природы<sup>1</sup>.

В конце 1916 г. *Природоохранительная комиссия Российской Географического общества* (она возникла в 1912 г. под официальным патронатом министра земледелия и государственных имуществ А.С. Ермолова, но фактическим ее руководителем был известный ботаник, академик И.П. Бородин) высказалась за создание в стране *Государственного органа по охране природы*. На заседании этой Комиссии в октябре 1917 г. (буквально накануне знаменитого «переворота») был официально внесен законопроект о необходимости учреждения *Комиссариата по охране природы*, которому рекомендовано было придать широкие права на конфискацию частных земель в целях их особой охраны. Одновременно

---

<sup>1</sup> 30 октября 1916 г. (12 ноября по новому стилю) был принят первый в Российской империи Закон, предусматривающий возможность создания государственных заповедников. На основании этого закона, через два месяца после его принятия, 29 декабря (11 января по новому стилю), Правительствующий Сенат учредил на Байкале первый в стране заповедник – Баргузинский. Эти события положили начало формированию российской государственной сети особо охраняемых природных территорий.

с этим рассматривалось «Положение о заповедниках» и проект размещения заповедников в пределах России.

### 3.14. Выводы

Почти 200-летняя эпоха имперской России оставила богатую историю участия государственных структур в эксплуатации природных ресурсов и их охраны. Начнем с того, что само природоохранное право, которое и регулировало эту деятельность, прошло непростой путь от решений по отдельным регионам до масштабов всей огромной империи. Это смогло произойти в столь исторически небольшие сроки исключительно потому, что за два столетия в России резко, если не сказать почти скачкообразно, росли масштабы природопользования. Развитие капиталистических отношений в России способствовало резкому усилению эксплуатации растительных, минеральных и биологических ресурсов государства. Если в петровскую эпоху обращали внимание на отдельные реки, леса, то в начале XX века В.И. Вернадский уже сравнивал деятельность человека с **геологическими процессами**, что не могло не отразиться и на активности самого государства.

При всем этом в природопользовании России сохранялся вполне выраженный акцент на *особый интерес* к ресурсам. Государство было заинтересовано в пополнении казны, которое происходило далеко не только за счет монополии на торговлю алкоголем, табаком, но и за счет ценнейшей пушнины, леса и т.д. И чем в большей степени природные ресурсы «питали» казну, тем большее участие госаппарата мы наблюдаем в истории природопользования. Кроме того, впервые государство выделило один ресурс – корабельный лес – в качестве *стратегического*, установив собственное монопольное право пользования.

Значительное увеличение числа мануфактур (как бы критически их не оценивали современные историки) не создало для Европы ощутимой товарной конкуренции. Петровский рывок в Европу опирался на поток российских природных ресурсов, в которых она была заинтересована.

На смену туманно-расплывчатым функциям приказной системы пришла *коллегиальная система*, а затем и *министерства*. В недрах быстро росшего госаппарата формировались *специальные подразделения*. Более того, в ходе своеобразной первичной

индустриализации империи, ознаменованной использованием энергии пара (первая половина XIX века), промышленность стала перерабатывать все новые и новые полезных ископаемые и виды сырья, и в совершенно другом количестве. С началом же развития в пореформенной России, этот рост приобрел еще более беспрецедентный в отечественной истории характер.

При этом хорошо прослеживается важная особенность – как только государство ослабляло свой контроль за разработкой природных ресурсов в пользу частных лиц (неважно – будь это помещики, капиталисты-предприниматели или даже компании либо артели) довольно скоро начинали проявляться явные признаки кризиса в соответствующем сегменте природопользования. Известно, что Екатерина II разрешила коммерческие лесозаготовки дворянству, и уже при Павле I и позднее в Европейской части империи резко сократилась лесная площадь. Подобное наблюдалось и при снятии государственных ограничений на цены в пушном и рыбном промыслах, а еще ранее – в бортничестве. История подсказывает – России частное природопользование, неподконтрольное государству, очень скоро приводит к напряжению в отраслях природопользования, в долгосрочном плане – к заметному снижению поступления налогов в казну от того или иного ресурса.

Ситуация менялась, когда госструктуры, опираясь на соответствующую законодательную базу, приступали к *регулированию* природопользования. Государственное участие в разработке природных ресурсов было совершенно необходимым условием для изменения ситуации к лучшему. И хотя Россия, превосходившая по занимаемой территории остальные развитые страны мира, подходила к этим проблемам с явным замедлением, но разрыв во времени реагирования на экологическое неблагополучие был уже заметно меньшим, чем, например, в XVIII–XIX веках. На этом фоне возрастала и «цена» экологических ошибок, эгоизма и близорукости природопользователей, либо коррумпированности государственных структур. Впрочем, вполне приличный ущерб может нанести и некомпетентность чиновников разного ранга. Последнее обстоятельство уже упиралось в схему подготовки кадров чиновников, самой базы его образования.

Усиление общественного природоохранного движения в России во второй половине XIX века оказывало нарастающее влияние и на постепенно формировавшуюся *экологическую политику* империи. Практика природопользования и накопленный опыт защиты отдельных компонентов окружающей среды привели к выделению правовой защиты по отраслям природопользования – леса, почвы, животные, птицы, рыбу. К выделению природоохранных статей из уголовного права в специальные общероссийские законы по охране леса и животных, к научной обоснованности некоторых локальных законодательных постановлений, в частности, положения об охоте и рыболовстве.

В последние 2–3 десятилетия имперской истории Россия вплотную подошла к осознанию необходимости не только создания специализированных природоохранных государственных структур и организаций, но и *формирования экологической политики государства*. Это исключительно важная составная часть нашей экологической истории, за которой последовали действия следующей, советской истории России.

### **Вопросы для усвоения**

1. Что такое государственные природоохранные структуры?
2. Какие исторические формы управления природопользованием Российское государство испробовало за века собственной истории?
3. Способствовала ли реальной сохранности тех или иных ресурсов вмешательство государственных структур на всем протяжении имперской истории России?
4. В каких областях природопользования государство проявило наибольший интерес и чем это продиктовано?
5. Что повлияло на усиление роли государства в охране природы и управлении природопользованием со 2-й половины XIX века?
6. Изложите суть природоохранной концепции, основы которой оформились к началу XX века?
7. Что вызвало широкое формирование общественного природоохранного движения на рубеже XIX–XX веков.?

\* \* \*

**В эпоху Петра I** «европеизация» страны закономерно влекла за собой не только череду известных реформ Петра I, но и особое внимание государства к использованию столь важных для него природных ресурсов. Прежде всего это коснулось запасов корабельного леса, для охраны которого создавались госструктуры и написано свыше 20 указов императора. **Со второй половины XIX века и до начала XX века** активизируются государственные природоохранные структу-

ры, закладываются основы экологической политики страны. Принят целый набор нормативных документов, регулирующих отношения с природой. Появляются частные заповедники и заказники, формируется общественное природоохранное движение, ведется борьба с браконьерством.

*Центральный аппарат управления, участвовавший в регулировании ресурсами*<sup>1</sup>

- Вальдмейстерская канцелярия при Адмиралтейской коллегии;
- министерство морское (1802–1917, до 1815 – морских сил);
- министерство государственных имуществ,
- министерство финансов, Лесной департамент
- министерство народного просвещения (1802–1917; в 1817–1824 – духовных дел и народного просвещения);
- министерство императорского двора и уделов (1826–1917); с 16 марта по 25 октября 1917 – Главное управление уделов.
- земледелия (1915–17; в 1837–94 – Министерство государственных имуществ; в 1894–1905 – Министерство земледелия и государственных имуществ; в 1905–15 – Главное управление землеустройства и земледелия).

*Система местного управления*

Губернское правление;

Уездное управление

*Термины и понятия*

Сенат; Регламент; Генерал-губернатор; Вице-губернатор; Крестьянский мир; Земство; Государственная дума; Городская дума;

*Памятники права*

«Устав о рыбной ловле»; «Инструкция обервальдмейстеру».

---

<sup>1</sup> Датировка дана по ст. стилю. Подр. см.: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России, 2-е изд. – М., 1968; Соколов В.В. История государственного управления в России. (С древнейших времен и до настоящего времени). Ч. 1–2. – СПб., 2000–2001; Справочник по истории дореволюционной России – М., 1971, с. 176–97.

## **ЧАСТЬ 2**

### **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СТРУКТУРЫ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ СССР**

Преобразования в стране, осуществленные после Октябрьской революции, поставили на повестку дня сложнейшие проблемы, в числе которых оказались и природоохранные вопросы. Причины для этого появились, конечно, еще в имперский период истории страны, о чем уже было сказано. Задолго до 1917 года эгоистическая практика природопользования человека создала тревожную экологическую ситуацию в стране – уменьшались лесные и рыбные богатства, сокращалось поголовье зверей.

В предыдущей части мы уже отмечали, что в имперских государственных структурах в силу разных причин государство оказывало свое влияние на масштабы и интенсивность природопользования. Прежде всего это затрагивало те ресурсы природы, от которых зависели важные сферы жизни страны. Так, основные запасы *корабельного* леса контролировались морским министерством. Некоторые функции охраны наиболее редких животных брало на себя Министерство государственных имуществ, его Главное управление уделов. По существу, как и в большинстве других государств, сохранение природы опиралось на некий здравый смысл чиновников и «ведомственное» благосклонное внимание к выступлениям любителей природы или заявлениям ученых.

Ситуация серьезно изменилась в годы Первой мировой войны, не пощадившей и природу. Еще более губительными стали революционные события и гражданская война. Дело было вовсе не в пресловутом радикализме большевиков, а в кардинальном и быстром ухудшении *всей ситуации* с природой. Речь шла о самом настоящем экологическом кризисе, в который погружались практически все регионы страны.

После Октябрьской революции по стране была осуществлена передача земель и лесов земельным комитетам. В декрете «О земле» крестьянский мир увидел возможность получения земли в личное пользование. Однако в условиях военного коммунизма

сложилась на первый взгляд парадоксальная ситуация – земля передана крестьянам, но они не спешили ее обрабатывать, так как значительную часть урожая приходилось отдавать властям безвозмездно. Такая ситуация, когда земля и ее богатства стали «ничейными», а власть – непонятной, даже нередко враждебной, не могла не повлиять и на всю сферу охраны природы, развитие новых форм природопользования. Уникальная сама по себе ситуация ухудшалась крутым спадом экономики. Вся эта цепочка логично вела не только к нехватке основных сырьевых материалов для промышленного сектора, но элементарных товаров для повседневной жизни людей – топлива, ширпотреба, продуктов питания. Это оживило широкое развитие массового браконьерства, затронувшего практически все основные отрасли природопользования. Рассмотрим эту ситуацию более подробно.

### **§ 1. В НАЧАЛЕ ИСТОРИИ. ПОЧЕМУ НАЧАЛОСЬ ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРИРОДООХРАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ?**

Изменения, происшедшие в России после 1917 г., оказали серьезное воздействие на всю систему природопользования в целом и на организацию охраны природы, в частности. Что же формировало ее особенности в этот период?

Острейший политический и экономический кризис, охвативший страну, обернулся большим ущербом и для природы. *Дефицит топлива* вел к массовой рубке лесов, особенно вдоль железных дорог, по которым было проще вывозить дрова. Не менее острый *дефицит продуктов питания* привел к массовому отстрелу диких животных, пригодных к пище, невиданному по масштабам браконьерскому лову рыбы по всей России. Города, концентрировавшие промышленный и интеллектуальный потенциал, являвшиеся политическими центрами, переживали тяжелейшие времена. О запущенности городского хозяйства газеты с тревогой писали еще с 1916 г., когда даже в Москве неубранные улицы становились повседневной реальностью. Крупнейшие города стали центрами экологического неблагополучия. Осенью 1919 г., проходя мимо Михайловского замка, А.Блок сказал своему спутнику: «Вот дичает город, скоро совсем зарастет травой...» А.М.Горький

в письме к В.И. Ленину с горечью писал о толстом слое шелухи семечек (!!!) толщиной в несколько десятков сантиметров, покрывавшим даже Невский проспект в Петрограде. Не лучше было положение и в других городах.

И все же именно с 1917 г. деградация городов развивалась ускоренными темпами. Положение усугублялось продовольственным и топливным кризисом, опустошившим городские сады и парки, пригородные леса и населявшую их живность. Зимние периоды 1917/18 – 1920/21 гг. были весьма морозными, что в точности совпадало с топливным голодом. Доставка топлива стала столь же актуальной темой, как продовольственная проблема. Главный печатный орган правившей партии – газета «Правда» – выносила на первые полосы оба эти вопроса и регулярно на первых полосах сообщала о завозе хлеба и топлива. Центральные районы городов именно в эти годы «украсились» тысячами труб от буржук, которыми обитатели зачастую перенаселенных квартир оснастили свое жилье.

Подобное развитие ситуации не могла предвидеть ни одна партия России, участвовавшая в событиях 1917 г. В своих политических платформах никто даже не затрагивал экологические проблемы. Сама природоохранная терминология в политических дискуссиях просто отсутствовала. И дело заключалось вовсе не в том, что страна еще не подошла к тревожной черте в развитии природопользования, к высокой степени остроты экономических, социальных и политических проблем, которые породили события Октября 1917 г. Объективные причины крылись в состоянии самой природы, масштабы деградации которой *до 1914 г.*, т.е. *до начала* мировой войны, и *после 1917 г.* на взгляд современников представляло огромную разницу. И причины столь быстрого ухудшения экологической ситуации не следует искать только в драматических событиях участия России в сражениях Первой мировой войны.

До 1917 г. природоохранные вопросы также не встречаются и в политических программах большевиков, в материалах съездов, выступлениях лидеров партии. Мы можем найти глубокие идеи о связи общественного и природного, влияния производственной деятельности человека на окружающую среду у Маркса и Энгельса. Но об этом ничего нет у Ленина в дореволюционный период его деятельности. И это понятно – в представлениях людей на ру-

беже XIX–XX веков природа представляла как нечто незыблемое, целостности которой человек просто не в состоянии нарушить. А прогнозы ученых, как это часто бывает и в настоящее время, оставались вне поля зрения политических и государственных деятелей.

Есть множество свидетельств особого интереса к этой теме со стороны В.И.Ленина и его ближайших соратников лишь после 1917 г., после прихода большевиков к власти. Документы тех лет дают много примеров его участия в разработке законодательства, формирования государственных структур управления природопользованием и т.д. Характерно, что природоохранная проблематика напрочь отсутствует в трудах Сталина, Бухарина, Зиновьева, Каменева и прочих руководителей той эпохи. В природных ресурсах политическое руководство видело скорее *средство достижения своих целей*, но не поднималось до осознания природы как *условия самой жизни*.

К 1917 г. в России накопились многочисленные экологические проблемы, связанные с развитием промышленности, требовавшей все большее количество природных ресурсов, да еще в условиях Первой мировой войны. К 1917 г. эти процессы заметно ускорились, разразившаяся разруха лишь еще более подстегнула темпы деградации природы. В условиях гражданской войны экологические проблемы усугубляются нестабильностью власти, анархией природопользования, что тяжелейшим образом отразилось не только на экономике, уровне жизни, но и на природе.

Изменилась не только власть, но и формы собственности, включая и основные компоненты природы – на землю, леса, воды и т.д. Лозунг правившей партии – «Земля – крестьянам», в соответствии с которым был принят знаменитый декрет «О земле», национализация далеко не только земли, но и лесов, рек, озер, полезных ископаемых, привел к неожиданным результатам. Произведенные крутые изменения в форме собственности не могли не оказать серьезного влияния на формы природопользования. Все природные ресурсы в глазах населения оказались ничейными, хотя и принадлежавшими народу. Ко всему прочему старая система контроля за наиболее ценными и редкими ресурсами в основном полностью развалилась. И если в государственной жизни анархию большевики пресекали жестко, то в природопользовании она рас-

цвела пышным цветом. Примечательно, что волей или неволей ее даже инициировали местные заготовительные и хозяйственные структуры новой власти. Природа страны потерпела ущерб в период политики военного коммунизма из-за развития анархии природопользования (особенно в лесопользовании, эксплуатации животного мира и рыбных ресурсов) и отсутствия заинтересованности крестьянства в развитии земледелия. Советская Россия в начале 1920-х годов оказалась *в состоянии* настоящего *кризиса природопользования*. В итоге, к 1921 г., когда закончились военные действия, в центральных районах России основным видам природных ресурсов был нанесен настолько основательный ущерб, что его вполне отнесли к экологическому кризису. Только четкое осознание его остроты и *заставило* правительство принять срочные природоохранные меры в последующие годы.

В то же время, в ходе восстановления экономики в период НЭПа, сформировавшаяся система охраны природы вполне соответствовала экономической политике. Более того, она впитала идеи крупных ученых и практиков об основных задачах и целях этой системы, уже очерчивались контуры экологической политики государства. По существу, сложилась по-настоящему «работающая на природу» концепция. Проведенный анализ литературы и разнообразных документов тех лет позволяет утверждать это<sup>1</sup>.

С усилением централизации экономики, повышением роли ведомств, разработкой и реализацией первого пятилетнего плана существенно изменилось содержание охраны природы. Прежде всего концепция «сохранения природы» вошла в явное противоречие с новыми политическими реальностями, сформулированными Сталиным в планах форсированного строительства социализма. Крен в сторону «максимального» варианта плана потребовал и соответствующей идеологической платформы. В экологическом плане это породило печально известный лозунг «переделки природы», в короткий срок была широко открыта дорога «ведомственному» природопользованию, с небольшими изменениями сохранившаяся вплоть до распада СССР. Впрочем, современные тенденции развития Российской Федерации неизменно указывают все то же направление экологической

---

<sup>1</sup> Подр. см.: Соколов В.В. Социализация природы в Советской России. 1917–1940 гг. – СПб.: Изд-во УЭФ, 1994.

политики постсоветской России. Смещение акцентов привело и к кардинальному изменению концепции всей экологической политики. Она стала подчиняться хозяйственным задачам. «Наступление» на природу нередко носило близорукий, непродуманный характер, приносивший сиюминутный эффект.

В этой ситуации Советская власть пыталась предпринять отдельные шаги по сохранению природы, но в большинстве случаев они не были подкреплены материальными средствами, кадрами специалистов и т.д. Это были скорее декларации принципов природопользования, охраны природы, принимавшие форму декретов или иных документов правительственных органов. По нашим подсчетам, в 1917–1920 гг. вопросам природопользования были посвящены 268 постановлений ВЦИК, СНК РСФСР, СТО. При этом в 1917 г. – 26, 1918 – 70, 1919 – 67, 1920 – 85. Обратимся к реальному процессу формирования природоохранных структур в СССР.

## **§ 2. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ПРИРОДООХРАННЫЕ ОРГАНЫ**

Из содержания предшествующих разделов этого пособия, мы знаем, что в недрах дореволюционного государственного аппарата формировался ценный первичный опыт решения проблем охраны природы. И уже тогда становилось понятно, что наиболее последовательными защитниками природы могут быть структуры, *не занятые* непосредственно в сфере природопользования. Во всех прочих ситуациях даже удачно сформулированные требования законов и нормативных документов будут выполняться с нарушениями или отклонениями. Поэтому в революционный период и в первые «мирные» годы советская власть, не мудрствуя лукаво, использовала опыт предшественников.

Выбор пал на наиболее «нейтральные» для природопользования структуры – народного образования и систему гидрометеорологических наблюдений и прогнозирования.

### **2.1. Народный комиссариат просвещения<sup>1</sup>**

Одним из первых центральных государственных учреждений, принявших на себя решение природоохранных задач, стал *Наркомпрос*. Причина такого выбора заключалась в том, что наведе-

---

<sup>1</sup> Далее – Наркомпрос.

ние хоть какого-то порядка в природном комплексе имело, конечно, общегосударственный характер. Однако эти задачи не влияли напрямую на важнейшие – военные, которые руководство решало в период гражданской войны. Кроме того, Наркомпрос по самой сути не мог иметь никакого отношения к эксплуатации природных ресурсов, значит, был способен занимать нейтральную, более взвешенную позицию.

В 1919 г. при Наркомпросе был учрежден *Государственный комитет по охране памятников природы*, позднее переименованный в *Главмузей*. «Данный орган, безусловно, много сделал по охране природы в переживаемое нами революционное время, – вспоминал в 1923 г. крупный ученый, специалист в области охраны природы Н.М.Кулагин. – Он объединил вокруг себя всех работников по данному вопросу не только центра, но, что самое главное, работников по местам. В результате такого объединения, безусловно, много уцелело из того, что в революционное время могло бы погибнуть». Комитет составил детальную карту уголков природы, подлежащих охране в первую очередь, оказывал помощь местным обществам охраны природы, особенно в Крыму и Астрахани, заповеднику Аскания-Нова и т.д. Заметное место в его деятельности занимала пропаганда природоохранных идей среди широких слоев населения. Однако, действуя преимущественно на общественных началах, в рамках одного ведомства, комитет не мог решить многие проблемы. В 1920 г. в Наркомпросе был создан особый отдел охраны природы, позднее ставший подотделом, который, по выражению активного участника событий Ф.Ф. Шиллингера, «влачил жалкое существование» при музейном отделе Наркомпроса. На заседании секции «Охрана природы» 1-й Всероссийской конференции по изучению естественных производительных сил в 1923 г. также отмечалась слабость музейного отдела НКП при решении неотложных природоохранных задач, высказано пожелание «о спешном учреждении постоянного комитета охраны природы при ВЦИКе». В начале мая 1923 г. отдел был упразднен.

Вскоре начался поиск иной модели управления природопользованием, в которую закладывался не только принцип сохранения уникальной природы, но и его сочетание с растущим аппетитом

экономики. В качестве компромисса предлагалось создать межведомственный орган, который бы примирил две выявившиеся крайности. В ходе завязавшейся дискуссии были вскрыты крупные упущения со стороны Наркомпроса в деле охраны природы. «Грехи» не решаемых проблем были столь велики, что даже значительно позже Ф.Ф. Шиллингер дал низкую оценку деятельности наркомата: «Приходится констатировать, что в то время в Наркомпросе мало интересовались охраной природы, вернее, интересовались постольку, поскольку это дело распоряжением свыше было отдано в ведение этого наркомата».

Нарекания в его адрес поставили вполне закономерный вопрос – как же строить систему природоохранных органов?

## 2.2. Метеорологическая служба

Гражданская война губительно отразилась на гидрометеослужбе. И все-таки, даже в условиях глубочайшего системного кризиса в стране после окончания гражданской войны, правительство включило в число неотложных мер восстановление метеорологической службы. Количество действующих станций резко сократилось (на 1072 станции на Европейской территории России и на 461 станции в Сибири). Но даже экстремальные для работы метеорологов события не прекратили их работу. *Главная физическая обсерватория* (далее – ГФО) не прекращала свою работу в годы гражданской войны – в 1920 г. получала данные наблюдений с 356 станций.

21 июня 1921 г. СНК принял декрет «Об организации метеорологической службы РСФСР», руководство которой было возложено на ГФО, которая стала центральным метеорологическим учреждением. В систему были включены также Бюро погоды, обсерватории ряда городов, областные метеобюро, остатки созданной еще до революции государственной сети метеостанций. В 1924 г. обсерватория была переименована в *Главную геофизическую обсерваторию* (ГГО).

Созданная гидрометеослужба была весьма раздроблена, часто дублировалась соответствующими службами наркоматов. Так, в *наркомате земледелия* было 1780 станций, в *наркомате путей сообщения* – 1358, в *наркомате просвещения* – 708, *Наркомвоенморе* – 307 и т.д. Всего к 1927 г. по стране насчитывалось 3958

гидрометеостанций со штатом сотрудников 5071 человек. В сущности, это было логическим продолжением быстро развивавшейся системы ведомственного разделения природопользования. На рубеже 1920–30-х годов стало очевидно, что служба должна быть объединена в едином центре. Важную роль в становлении метеорологической службы страны сыграл Первый геофизический (Третий метеорологический) съезд, проходивший в мае 1925 г. в Москве в здании Московского государственного университета. Он был созван Госпланом СССР и собрал необычайно большое число участников. Основными задачами съезда были «разрешение целого ряда научных и научно-практических вопросов геофизики в целях максимальной помощи хозяйственному строительству СССР» и выработка общего плана организации единой геофизической службы страны. В результате правительство создает в 1929 г. *Гидрометеорологический комитет СССР*, поручив ему объединить все действовавшие гидрометеорологические службы в стране. В созданной системе, наряду с сетью станций, обсерваторий и бюро прогнозов, появляются научные учреждения по изучению атмосферы, гидрологии суши и морей и т.д. Первым председателем Гидрометеорологического комитета стал *А.Ф. Вангенгейм* (1929 – 1934 гг.).

К концу 30-х годов в стране сложилась разветвленная и одна из лучших в мире метеорологическая служба. Во главе этой огромной системы был единый орган – Главное управление гидрометеорологической службы при СНК СССР, располагавшее 5 тыс. станций. Постоянное наблюдение за химическим составом воды в крупных озерах велось с 1924 г., а с 1926 г. – на всех крупных реках страны. По мере формирования государственной экологической политики материалы этих наблюдений использовались и при хозяйственном планировании.

Особое влияние на климат России оказывает Арктика, поэтому развитие метеорологической службы подкреплялось экспедиционным изучением островов Севера. А так как к середине 20-х годов стало отчетливо ясно, что в северных широтах на глобальном уровне пошло потепление, метеорологи уделили свое внимание к Крайнему Северу. На севере страны работа *Гидрометеорологической части* в период с 1917 по 1923 гг. протекала в

чрезвычайно тяжелых условиях. В течение нескольких лет была нарушена всякая связь со станциями, некоторые из них были разрушены или частично повреждены. До 1918 г. все гидрометеорологические станции Морского ведомства были непосредственно подчинены *Гидрометеорологической части Главного Гидрографического управления*. Неоднократно поднимался вопрос об объединении всех станций в одну подведомственную Главному гидрографическому управлению сеть. В 1918 г. этот вопрос успешно решился для Севера, где все существующие приморские станции были объединены в одну организацию, ближайшее руководство которой легло на Гидрометеорологический отдел Убекосевера (Управление обеспечения безопасности кораблевождения). В его ведении находилась территория по северному побережью от Финляндской границы до Сибири, включая о. Вайгач, Новую Землю, 89 станций, подчиненных отделу и 48 – другим ведомствам. В Архангельске находилось *Центральное управление Северной гидрометеорологической службы*, состоявшее из 14 человек.

На Севере гидрометеостанции оказались в гораздо лучшем состоянии. Сразу после выхода России из Первой мировой войны возник вопрос о Северном морском пути, и так как для Карского и Восточно-Сибирского морей отсутствовали какие бы то ни было сводки по метеорологии и океанологии, то решено было в срочном порядке восполнить этот пробел. Сбор этих материалов и производство всех необходимых вычислений легло на Гидрометеорологическую часть. В 1926 г. на о. Врангеля была направлена экспедиция для изучения движения льдов, сбора образцов флоры и фауны, сбора метеорологических данных. В 1927 г. работы проводились с использованием самолетов. Летом 1929 г. на Землю Франца-Иосифа была направлена экспедиция под руководством известного полярного исследователя О.Ю. Шмидта. Подобные работы велись и в малоисследованных районах Дальнего Востока.

С началом Великой Отечественной войны вся Гидрометслужба страны уже 15 июля 1941 г. была военизирована. Начальником вновь организованного *Главного управления гидрометслужбы Красной Армии* был назначен Е.К. Федоров, которому было присвоено звание генерал-лейтенанта. На базе республиканских и местных УГМС были сформированы гидрометслужбы фронтов и округов.

С первых же дней войны на Гидрометслужбу были возложены обязанности по обеспечению войск необходимой метеорологической информацией, как оперативной, так и климатологической (режимной), но сохранялись все задачи по гидрометеорологическому обслуживанию отраслей народного хозяйства. В период Великой Отечественной войны ни одна крупная операция фронтов и армий не обходилась без хорошо налаженного гидрометеорологического обеспечения.

Особую роль в годы войны приобрело метеорологическое обеспечение авиации. Уже в феврале 1942 г. *метеослужба ВВС* была переподчинена непосредственно штабу ВВС. За годы войны ВВС произвели около четырех миллионов боевых вылетов, за каждым из которых стоял труд военных метеорологов. Только части дальней авиации совершили за годы войны 219 788 боевых вылетов. Применение авиации носило массовый характер. Так, при ликвидации окруженной группировки противника юго-западнее Бобруйска 27 июня 1944 г. в воздух было поднято 528 боевых самолетов. При штурме города-крепости Кенигсберга принимала участие авиация трех воздушных армий, соединения авиации дальнего действия и авиации Балтийского флота. Таких примеров было много. За всем этим стоял кропотливый труд метеорологов (в том числе разведка погоды, работа в тылу врага и др.), обеспечивающих эти действия как прогнозами, так и оперативными данными. Свыше 2000 метеоспециалистов ВВС были награждены орденами и медалями.

Громадную роль сыграла *гидрометслужба Военно-Морского Флота* в метеорологическом обеспечении проводки морских караванов союзников, перевозок по трассе Северного морского пути.

В период Великой Отечественной войны было налажено тесное взаимодействие союзников в области гидрометеорологии. Достаточно упомянуть, например, челночные операции союзников. Так, 2 июня 1944 г. с аэродромов Италии вылетело 750 самолетов ВВС США, которые бомбили военные объекты противника. Часть самолетов возвратилась в Италию, а 123 бомбардировщика Б-17 («Летающая крепость») произвели посадку на аэродромах Полтавского аэроузла и отсюда в дальнейшем совершали боевые вылеты с посадкой в Италии. 21 июня 1944 г. 2500 самолетов ВВС

США вылетели для бомбардировки Берлина, из них 137 бомбардировщиков в сопровождении 82 истребителей после выполнения заданий сели на аэродромах Полтавского аэроузла. За всеми этими и другими операциями стоял труд военных метеорологов. В челночных операциях участвовали и наши летчики.

Вскоре после разгрома фашистской Германии президент США Г. Трумэн в преддверии войны с Японией 21 июля 1945 г. обратился к И.В. Сталину с просьбой предоставить возможность США своими силами создать в Хабаровске и Петропавловске-Камчатском радиометеорологические станции для обеспечения метеоданными авиации и флота союзников. Эта просьба была удовлетворена, и гидрометеорологическое обеспечение наших войск и войск союзников в период войны с Японией осуществлялось при тесном взаимодействии их гидрометслужб. Большую роль сыграла Гидрометслужба по метеообеспечению поставок самолетов по ленд-лизу.

Восстановление сети подразделений Гидрометслужбы в послевоенный период происходило практически сразу после освобождения территорий нашими войсками. В результате уже к концу Великой Отечественной войны число гидрометеорологических станций и постов на территории СССР, в том числе и на освобожденных от немецко-фашистских захватчиков территориях, не только не уменьшилось, но по сравнению с 1940-м годом увеличилось на 15 %.

В послевоенные годы Гидрометслужба СССР переживала динамичное обновление, что потребовала развернувшаяся научно-техническая революция. Оборудование большинства станций вскоре после окончания войны было модернизировано и унифицировано. Были созданы ремонтно-восстановительные партии, которые приступили к переоборудованию станций по специально разработанным стандартам.

В 1950-е годы Гидрометслужба участвовала в осуществлении комплекса работ под названием «План преобразования природы засушливых районов СССР», направленных на создание лесозащитных полос и проведение мелиоративных мероприятий по осушению болот и заболоченных территорий. Практически все крупные проекты в стране, связанные с развитием традиционных и

формированием новых направлений в экономической и хозяйственной жизни, созданием новых технологий и укреплением обороноспособности страны, осуществлением крупных международных программ и проектов, не обходились без активного участия Гидрометслужбы.

В 1958 г. Гидрометслужба страны оказалась главным участником в выполнении программы Второго международного геофизического года. В начале 1960-х годов она приняла участие в Международной программе МГСС (Международный год спокойного Солнца).

К концу 1950-х годов сеть гидрометеорологических станций и постов, а также сетевые органы Гидрометслужбы были восстановлены, число их возросло, была укреплена их техническая база. Создавались новые сети наблюдений, такие как, озонметрическая, атмосферно-электрическая, теплобалансовая, актинометрическая, радиометеорологическая и др. Существенно были расширены и технически переоснащены аэрологическая, гидрологическая и другие сети.

Новый толчок в развитии Гидрометслужбы произошел в начале 1960-х годов, который связан с деятельностью на посту начальника ГУГМС академика Е.К. Федорова. В соответствии с постановлением Правительства 1963 г. на Гидрометслужбу был возложен ряд новых задач по обслуживанию различных отраслей народного хозяйства, по исследованию Арктики и Антарктики, изучению Мирового океана, по созданию новых технических средств и полному переоснащению Гидрометслужбы и др. Был поставлен вопрос о разработке систем сбора и обработки информации на базе новых автоматических и полуавтоматических измерительных систем с использованием ЭВМ. Гидрометслужба стала одним из *лидирующих* в стране ведомств по использованию в своих технологиях средств вычислительной техники.

В связи с осуществлением программы Всемирной службы погоды (ВСП) в Москве постановлением Правительства СССР в 1963 г. был образован Мировой метеорологический центр (ММЦ), оснащенный современными по тому времени ЭВМ. На базе ММЦ и Центрального института прогнозов вскоре был образован центральный научно-прогностический центр страны – Гидрометеоро-

логический центр – один из трех мировых метеорологических центров. В рамках ВСП на базе функционирующих органов Гидрометслужбы в Москве, Ташкенте, Новосибирске и Хабаровске были созданы региональные гидрометеорологические центры. В 1960-е годы и позднее Служба пополнилась целым классом прекрасно оборудованных научно-исследовательских судов, а также судами среднего и малотоннажного класса. При институтах, имеющих научно-исследовательский флот, были созданы морские базы (Санкт-Петербург, Мурманск, Владивосток, Одесса). Институты Службы были оснащены хорошо оборудованными летающими лабораториями на базе таких самолетов, как ИЛ-18 и др.

С запуском первого искусственного спутника при активном участии Гидрометслужбы начались исследовательские и опытно-конструкторские работы по созданию экспериментальных, а затем и оперативно действующих систем метеорологических, океанографических спутников и спутников для изучения природных ресурсов. Для организации и координации этих исследований был создан и функционирует ныне специальный научно-исследовательский центр «Планета»<sup>1</sup>. Сейчас это совершенно новое для Гидрометслужбы направление исследований стало одним из центральных в ее деятельности.

Становившийся близкой реальностью экологический кризис поставил на повестку дня создание специализированной системы, способной осуществлять оперативный контроль за состоянием окружающей среды в стране. Существенным отличием ситуации с организацией контроля от 20–50-х годов было то, что в правительстве прислушивались не только к голосу ведомств, но и специалистов. Кроме того, для принятия решений по экологической проблематике была необходима объективная информация.

Поэтому в 1974 г. специальным постановлением Правительства «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» на Гидрометслужбу были возложены новые функции – по контролю за состоянием природной среды, в частности, функции головного ведомства страны по охране атмосферного воздуха. Уже в 1974 г. сеть контроля за загрязнением воздуха

---

<sup>1</sup> Подр. см.: <http://vuzinfo.ru>; <http://www.sciam.ru>.

включала 130 городов и населенных пунктов, а в 1980-е годы она насчитывала уже более 500 пунктов. Во всех территориальных управлениях Гидрометслужбы были созданы специальные центры, осуществлявшие мониторинг за состоянием окружающей среды. К началу 80-х годов был поставлен вопрос о переходе к качественно новым элементам в организации контроля за состоянием окружающей среды – создание автоматизированных систем управления водоохраных комплексов (АСУ ВК).

Признанием возросшей роли Гидрометслужбы в жизнеобеспечении страны явилось преобразование Главного управления гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР в *Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды (Госкомгидромет)*, который относился к общесоюзным государственным комитетам, а его председатель автоматически становился членом Правительства СССР.

На Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды были возложены:

- ответственность за организацию и деятельность государственной системы наблюдения и контроля за состоянием природной среды;

- регулирование использования воздушного бассейна городов и промышленных центров и контроль за источниками его загрязнения, разработкой и соблюдением норм предельных выбросов загрязняющих веществ в атмосферу;

- рассмотрение представляемых министерствами и ведомствами на согласование схем размещения объектов производственного и иного назначения и проектов на строительство и реконструкцию таких объектов в части соблюдения требований по предотвращению загрязнения атмосферы.

Госкомгидромету и его органам на местах было предоставлено право проверки соблюдения норм и правил в области охраны атмосферного воздуха предприятиями, учреждениями, организациями, стройками и другими объектами (независимо от их ведомственной подчиненности), а также право вносить предложения о приостановлении (до проведения необходимых мероприятий) эксплуатации действующих производственных объектов, которые нарушают установленные нормы.

Госкомгидромет совместно с другими министерствами и ведомствами осуществлял контроль за выполнением заданий по охране природы, установленных государственными планами экономического и социального развития СССР. Совместно с советами министров союзных республик, Госстроем СССР, министерствами и ведомствами СССР вел контроль за проектированием, строительством новых и реконструкцией действующих предприятий и сооружений в части соблюдения правил охраны окружающей природной среды от загрязнения, обеспечивал в проектах на строительство и реконструкцию предприятий и сооружений широкое применение малоотходной технологии, безводных технологических процессов, оборотного водоснабжения, бессточных систем водопользования, канализации и других прогрессивных методов защиты окружающей среды от загрязнения.

Между тем экологическая действительность была тяжелой. Если выбросы в атмосферу в США составляли в 80-е годы 150 млн. т в год, то в СССР – 115 млн. т. В 68 городах СССР хотя бы раз в год фиксировалось 15-кратное превышение ПДК<sup>1</sup>. В крупных угольных и металлургических центрах – Магнитогорске, Новокузнецке, Мариуполе – только из стационарных источников выбрасывалось в атмосферу более тонны загрязнителей на одного жителя в год. Осознание серьезности и опасности экологической проблематики произошло в СССР на 10–15 лет позже, чем в мире. Соответственно позже начали приниматься и какие-то меры. СССР оказался 129-й по времени страной, где было создано *Министерство окружающей среды*. Сравнение данных переписи населения в 1979 и 1989 гг. показало, что в некоторых из самых загрязненных городов число жителей не растет, а в других даже сокращается (например, заполярный Норильск с его комбинатом цветной металлургии).

Бесплатность земли, недр, воды поощряла ведомственные амбиции, а это поддерживалось стереотипными мнениями о бескрайности нашей территории, неисчерпаемости недр, безбрежности ее лесных и водных ресурсов. Ярким показателем ресурсозатратно-

---

<sup>1</sup> ПДК – предельно допустимая концентрация вредного вещества в окружающей среде, не влияющее на здоровье человека и его потомство. Является *нормативом*, устанавливаемым законом.

сти экономики было сжигание попутного газа на нефтепромыслах Сибири в факелах. Тюмень – «самый светлый город мира». На снимках из космоса Северо-Западная Сибирь, где живет всего несколько миллионов человек, светилась в ночное время таким светом, как вся Западная Европа с ее 500 млн. населения, автострадами, заводами.

### 2.3. Распыление функций охраны природы по наркоматам

Реализация планов первой пятилетки настоятельно потребовала реконструкции научного обеспечения природопользования в целом и сферы охраны природы в частности, в определенном смысле все более превращавшейся в своеобразную отрасль хозяйства. На это обстоятельство указывало изменение концепции охраны природы, основывавшейся на втягивании, подчинении дела охраны природы хозяйственному механизму страны.

В командно-административной экономике бывшего СССР, где производственные ресурсы были монопольно закреплены за отраслевыми ведомствами, размещение производства осуществлялось, как правило, в их узковедомственных интересах, исходя из показателей отраслевой эффективности и минимизации производственных затрат, без учета зачастую невосполнимых отрицательных экологических последствий на местах.

Эти новые тенденции не могли не сказаться и в структуре природоохранных органов. Именно с началом пятилеток, на рубеже 20–30-х годов, природоохранные функции были рассредоточены между различными ведомствами – *Наркомземом, Наркомпищепромом, Госсанинспекцией, Горным надзором*, передавались местным властям и т.д.

Этому процессу не могли противостоять *межведомственные комиссии* (далее – МВК), созданные на излете эпохи НЭПа для согласования форм эксплуатации природных ресурсов. Они должны были играть роль своеобразных амортизаторов между природопользователями и соответствующим законодательством. МВК не располагали сравнимой с наркоматами финансовой мощью, влиянием на формирование всей политики природопользования. Отдельные ведомства все чаще обращаются с просьбой передать в их ведение практическое решение природоохранных задач. Среди таких ведомственных гигантов – Наркомзем, пушно-сырьевой син-

дикат и ряд других. Опасность такого «перераспределения» заключалась в том, что это замыкало в одних руках эксплуатацию и охрану природных ресурсов, т.е. уже само по себе не могло эффективно решать задачи именно охраны природы.

Рискованность такой ситуации усугублялась и тем, что плановые задания надо было не только выполнить, но и перевыполнить любой ценой. В то же время решение природоохранных задач не имело приоритетности перед производством (да и не могло иметь в те годы) и их можно было отложить до лучших времен (а некоторые охраняемые уголки природы даже включить в производственные планы наркоматов).

Не всегда обращения ведомств в правительство с просьбой передать в их ведение осуществление природоохранных функций удовлетворялись. Так, Наркомзем, неоднократно обращавшийся в СНК СССР с такой просьбой, получил 4 мая 1930 г. отказ. 14 июня того же года с такой же просьбой в СНК обратился пушно-сырьевой синдикат, настаивавший на передаче в его ведение всех заповедников и охотничьих хозяйств. Известный деятель охраны природы Ф.Ф.Шиллингер в одной из своих статей по этому вопросу писал: «Ясно, что подобного рода притязания и впредь будут иметь место, несмотря на то что 20 июня 1930 г. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР «Об охране и развития природных богатств» охрана природы всецело возлагается на Наркомпрос и все заповедники, согласно п. 10 этого постановления, находятся в его ведении».

Сложные проблемы развития природоохранных органов обсуждались на *I Всероссийском съезде охраны природы*. «Уже подготовка к съезду, – писал А.Г.Гиллер, – выявила большой интерес к нему со стороны ведомств, общественных организаций и мест. Было ясно, что необходимость съезда назрела». И действительно, съезд стал заметным событием в жизни страны, в его работе приняли участие представители Академии наук СССР, Наркомпроса, уже весьма немногочисленных общественных организаций.

Примечательно, что на съезде были представители многочисленных заинтересованных ведомств – Наркомзема, Наркомторга, Госторга, Всеохотсоюза, Моссовета и т.д. Практика узковедомственного подхода к охране природы была подвергнута в выступлениях острой критике, сформулированные предложения исходили

из необходимости создания вневедомственной системы охраны природы. Однако эти предложения не были реализованы в полной мере. Присутствие ведомств оказалось решающим фактором в кардинальном пересмотре *государственной концепции охраны природы*. 1929-й год, когда был созван 1-й Всероссийский съезд охраны природы, стал рубежным – несмотря на возражения специалистов охраны природы, возобладал ведомственный принцип осуществления мер в этой сфере.

Крупным событием в развитии охраны природы в стране стал *I Всесоюзный съезд деятелей охраны природы*, работавший 25 января – 1 февраля 1933 г.. На заседании Ученого комитета ЦИК СССР 26 апреля 1932 г. было заслушано сообщение председателя сектора науки Наркомпроса РСФСР Ф.Ф.Шиллингера о созыве съезда с участием представителей всех заинтересованных ведомств. Первоначально предполагалось созвать съезд в Харькове, но позднее место было перенесено в Москву. Решения съезда были проникнуты, как писал позднее А.Г.Гиллер, стремлением увязать дело охраны природы «с хозяйственными и научными задачами страны, сделать охрану природы также одним из элементов планового, рационального использования природных ресурсов». И этот съезд высказался за необходимость централизации охраны природы в руках вневедомственного органа. Кроме того, в связи с развернувшейся в те годы дискуссией о сущности охраны природы и ее задачах съезд осудил две крайности – как принцип полного невмешательства, так и «левацкие» идеи ликвидации заповедников.

Итогом многолетних дискуссий о том, каким быть единому органу, управляющему делом охраны природы и координирующему деятельность многочисленных ведомств, стало создание в 1933 г. при Президиуме ВЦИК<sup>1</sup> *Комитета по заповедникам*, в ведение которого перешла сеть заповедников страны и координация природоохранной деятельности. По существу, это было неким «усредненным» решением проблемы. Заповедники считались основной и важнейшей формой охраны природы, для управления ими и был создан комитет. Однако все остальные функции охраны природы в

---

<sup>1</sup> ВЦИК – Всесоюзный Центральный Исполнительный Комитет в 1917–1937 гг. верховный законодательный, распорядительный и контролирующий орган РСФСР, действовавший в период между Всероссийскими съездами Советов.

земле-, лесо-, водопользовании, эксплуатации недр, ресурсов живой природы были распределены между ведомствами, занятыми в различных сферах природопользования. Именно эта вторая часть, менее заметная, но чрезвычайно масштабная по воздействию на природу, оказалась вскоре наименее эффективной, запущенной. По существу, ведомственный подход одержал окончательную победу, так как предложения о вневедомственном природоохранном органе предполагали передачу в его ведение *всех природоохранных функций*, а не только работу в заповедниках. Конечно, можно привести доводы «за» и «против» такой структуры природоохранных органов. Но если исходить из конечных результатов, к которым она привела – острой экологической обстановки, собственно, кризиса, к которому страна подошла к настоящему времени, то выводы становятся самоочевидны.

Опыт решения экологических проблем на ведомственной основе в прошлом не был учтен в последующие десятилетия. Традиции такого подхода оказались настолько сильны, что даже в 70 – 80-е годы, когда экологическая ситуация была совершенно несовместима с 20–30-ми, контроль за состоянием окружающей среды по-прежнему оставался в ведении многочисленных министерств и ведомств. В последние годы существования СССР, когда все более очевидной была катастрофичность ситуации в экологической обстановке страны, только Госкомитет по гидрометеорологии и контролю природной среды осуществлял оперативный контроль, результаты которого, кстати, находились за семью печатями.

Оппоненты создания вневедомственного органа охраны природы приводили весомый аргумент против этой идеи – как может один орган участвовать в природоохранных мероприятиях там, где идет хозяйственная эксплуатация природных ресурсов – в агросекторе, в горнодобывающей промышленности, в лесо- и водопользовании и т.д.? Предполагалось, что этот орган должен создать некую систему контроля, которая была бы дублером ведомств со своими гигантскими штатами работников, мощной материально-технической базой, требующими больших ассигнования и т.д. Безусловно, создание такого сверхведомства было абсолютно неприемлемо. Упущенная в свое время историческая возможность создания действенного вневедомственного органа заключалась в том,

что он мог функционировать, располагая лишь собственной контрольно-измерительной системой и сравнительно небольшим штатом контролеров, определявших соответствие форм природопользования действующему законодательству, нормативной базе. Однако в этом случае деятельность такого органа наверняка вошла бы в противоречие с высокими темпам индустриализации, определенными партийным руководством, в ходе которых экологические соображения почти не учитывались. Другим вариантом, более спокойным для бюрократов, было превращение такого органа в аморфное учреждение, не оказывающее никакого влияния на выработку экономической стратегии общества. Таким образом, реальная организация по-настоящему *вневедомственного* органа охраны природы в рассматриваемый период была невозможна. Этому препятствовала уже явно побеждавшая система командно-административного управления, культура личности со всеми вытекающими последствиями, включая и принятие решений волевым методом.

Мерки сегодняшнего дня неприемлемы для изучения прошлого. Важны плохие и хорошие его стороны. К последним можно отнести постановку охраны природы на уровень государственных проблем, начало их разрешения с помощью специализированной системы органов, созданных в Советской России в первые два десятилетия после 1917 г.

### **§ 3. МЕЖДУ ПРИНЦИПАМИ ВЕДОМСТВЕННОГО И ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ПРИРОДЫ**

С первых же лет формирования советской системы государственного управления определилась некоторая ее внутренняя противоречивость. Как известно, правившая партия придавала принципиальное значение жесткой централизации в руководстве страной, о чем до сих пор повторяют многие авторы. В таком случае было бы совершенно закономерно ожидать, что переданные *одному* ведомству *все* природоохранные проблемы и в последующие десятилетия оставались бы в одной и той же компетенции. На практике дело обстояло совсем иначе.

Как только страна восстановила экономику после бурных событий революций и гражданской войны, взяв курс на иной тип управления, основанный на реализации пятилетних планов, явно возобладали *идея децентрализации* охраны природы. В этом легко увидеть экологическую близорукость высшего руководства, жертвовавшего природой ради собственных политических миражей. Да много еще в чем можно обвинить. Однако, как представляется автору, определенная логика все же была (пускай и ошибочная). Останемся на этом.

При всей жестко централизованной структуре управления, следовать *только этому принципу* исключительно сложно уже в силу *разветвленности природопользования*, собственно и составляющего экономику страны. Поэтому пришлось бы создавать либо сверхструктуру, наделенную сверхполномочиями, что на практике *заблокировало бы* решение хозяйственных, а заодно и экологических задач. Кроме того, сверхведомство неизбежно создавало бы дополнительный (и весьма многочисленный) отряд *чиновников*, которые и без того уже активно множились в госструктурах. К этому можно добавить, что нечто похожее на сверхведомство уже и так было создано – Госплан, разрабатывавшей для огромной страны и *всей ее экономической структуры планы*.

Еще одним фактором был фактор *цены*. Наиболее полный учет природоохранных соображений в ходе реализации задач пятилеток дал бы весьма чувствительную прибавку в стоимости планировавшихся проектов развития целых отраслей, крупных предприятий и т.д. А ведь денег даже на самое необходимое было явно недостаточно. Именно поэтому был пересмотрен сам принцип природоохраны в сторону ее приближения к экономическим приоритетам.

Выполнение первых пятилеток сопровождалось лихорадочной гонкой за *скоростью* их реализации. И в этом случае более полный учет природоохранных требований неизбежно мог заметно тормозить выполнение задуманных планов.

Передача природоохранных функций отдельным ведомствам давала свои, пусть и формальные, плюсы. В их числе такие, как:

– отсутствие необходимости создания особых структур с большим штатом специалистов, если они и без того были в каждом из ведомств;

– получая от высших эшелонов власти четкое указание о приоритете хозяйственных соображений, ведомства и отвечали, прежде всего, за их реализацию. Однако именно на острие эколого-экономических проблем *командно-административная система* всегда оставляла для себя свободу определения – на чем сделать выбор на той или другой половине дилеммы;

– используя немалые ведомственные материально-технические возможности и ресурсы, т.е. не выделяя из бюджета специальные средства, можно было решать наиболее неотложные природоохранные вопросы в масштабах регионов или даже страны.

Мы остановились лишь на тех *соображениях*, которые практически лежат на поверхности. Эти и другие факторы до сих пор «работают», хотя нет не только советской системы управления, но даже принципы функционирования экономики претерпели резкое изменение. Дискуссии о выборе между централизованным органом охраны природы и ведомственным принципом реализации ее целей или хотя бы определении пропорций было постоянным предметом серьезных расхождений среди специалистов. Это легко можно обнаружить и в начале 1920-х годов, и в 1960-е, и на закате советской истории. Это без труда легко увидеть и сегодня.

Обратимся к этой группе вопросов.

### **3.1. Начало дискуссии, у которой до сих пор нет конца**

Примечательно, что эпицентром развернувшихся вскоре после окончания гражданской войны серьезных споров о создании *центрального специализированного* органа, занятого управлением в сфере охраны природы, природопользования, стал именно Наркомпрос. Строго говоря, этот наркомат *фактически* с 1918 г. и был таким центром. Важно другое – в ту, уже далекую, *иную* эпоху такой вопрос обсуждался как один из актуальных и необходимых для управления страной. Итак, рассмотрим его подробнее.

Сразу же после окончания гражданской войны Наркомзем предложил передать в его ведение все охотничьи заповедники (в том числе и соболиные) на том основании, что они были *хозяйствами*. Завязалось начало длинной дискуссии (длящейся с раз-

ными результатами и до сих пор). В ответ, в докладной записке Наркомпроса, датированной 20 июня 1922 г., говорилось о необходимости поставить орган по охране природы «вне ведомственных влияний». Однако в 1924 г. Наркомзем РСФСР обратился в правительство с предложением подчинить ему все заповедники. В 1922 г. Н.Н.Подьяпольский, будучи ревизором рабоче-крестьянской инспекции<sup>1</sup>, обследовал работу *отдела охраны природы* и констатировал невозможность подчинения отдела не только Наркомпросу, но и вообще какому-либо ведомству.

Комиссариат РКИ РСФСР предложил исходя из этого и ввиду чрезвычайной государственной важности охраны природы «безотлагательно создать *вневедомственный* орган по охране природы, непосредственно подчинявшийся ВЦИК, так как лишь в этом случае охрана природы сможет встать на должную высоту и выполнить свои задачи». Надо отметить, что идея создания подобного вневедомственного органа, не ограниченного рамками какого-либо одного наркомата, вовсе не была близка только РКИ. Этим обстоятельством объясняется то, что через месяц после упразднения отдела охраны природы руководство Наркомпроса назначило свою собственную ревизию во главе с профессором Н.М. Федоровским для ознакомления с делами ликвидированного подразделения. Выбор руководителя комиссии был не случаен. Вернувшись из трехлетней заграничной командировки, Н.М. Федоровский «узнал о безотрадном состоянии подотдела охраны природы вследствие его безденежья» и обратился во ВЦИК с проектом организации комитета по делам охраны природы при ВЦИКе, опираясь при этом на точку зрения РКИ РСФСР, что подотдел охраны природы должен быть создан при центральном правительственном органе. Наркомпрос РСФСР не поддержал идею Н.М. Федоровского, мотивируя свою позицию тем, что после Октябрьской революции 1917 г. охрана природы является функцией Наркомпроса. Заместитель наркома Наркомпроса В.Н. Яковлева по этому поводу была

---

<sup>1</sup> Рабоче-крестьянская инспекция (с февраля 1920 по февраль 1934 г.). Основные задачи – проверка исполнения *любой* государственной структурой решений Компартии и правительства *любых* проблем. Подчинялась непосредственно председателю СНК РСФСР, а затем СССР. Располагала собственной разветвленной структурой местных органов по всему СССР. (Далее – РКИ РСФСР, Рабкрин.)

категорична: «Управление привело бы неизбежно к ненужному разбуханию штатов и в лице этого управления получился бы своего рода комиссариат по охране памятников природы. Вряд ли эти задачи заслуживают такого исключительного выделения их». В итоге Главнауке было поручено дать отрицательное заключение в Президиум ВЦИК по вопросу «о проекте Главного управления по охране памятников природы при ВЦИКе».

23 мая 1923 г. на заседании Президиума ВЦИК по поводу проекта Н.М. Федоровского было решено передать вопрос в комиссии СНК по пересмотру всех учреждений Наркомпроса. В заключении орготдела ВЦИК по проекту отмечалось, что организовать комитет при Президиуме ВЦИК с исполнительными функциями «равносильно созданию нового наркомата или главного управления, что не вызывается необходимостью. Правильнее этот комитет образовать при союзном СНК, без своего аппарата, без Совета (так как специалисты могут приглашаться и на заседание комитета), а на местах создать местные комитеты при ЭКОСО<sup>1</sup>, о введением в них представителя Наркомпроса (его местных отделов) в качестве председателя. Сосредоточение всего дела в одном ведомстве нецелесообразно, так как этот вопрос затрагивает интересы многих ведомств, прежде всего НКП и НКЗ (наркомат земледелия – В.С.)».

Отношение разных ведомств к проекту создания комитета, подчиненного непосредственно ВЦИКу, было иногда диаметрально противоположным. Госплан представил в Президиум ВЦИК проект постановления об охране памятников природы с просьбой обсудить этот вопрос на заседании с участием своего представителя. К проекту были приложены отзывы РКИ, ВСНХ и НКП. В объяснительной записке к проекту указывалось на необходимость создания такого комитета как в интересах хозяйственно-экономических, так и в целях сохранения памятников природы. Приводились примеры бесхозяйственности в ряде заповедников. Так, к этому времени беловежского зубра оставалось пять особей, крымского оленя – около сорока и т.д. В записке подчеркивалось, что НКП не в силах справиться с этим делом из-за несовершенства

---

<sup>1</sup> ЭКОСО – экономический совет при СНК СССР в 1937–41 гг., орган оперативного хозяйственного управления.

своего аппарата и отсутствия средств. РКИ и ВСНХ не возражали против проекта Госплана, а НКП решительно протестовал, считая необходимым оставить все природоохранные вопросы в своем ведении. «Весь вопрос, — констатировалось в записке орготдела ВЦИК, — сводится к такой организации по охране памятников природы, чтобы постановления в этой области исполнялись местами и чтобы для этого были даны достаточные средства. Наркомпрос как наркомат не общесоюзный, не может давать распоряжения по охране памятников природы на всю РСФСР и на весь Союз, поэтому необходимо создание нового органа по охране памятников природы, решения которого были бы авторитетны для мест».

По проекту Президиума Госплана об учреждении при ЦИК комитета по охране памятников природы от 15 мая 1923 г. Наркомзем в своем заключении особо отмечал уже известные недостатки: «Основной причиной представления этого проекта являлась чрезвычайно слабая деятельность отдела охраны памятников природы Наркомпроса вследствие полного отсутствия средств у отдела (установлено ревизией РКИ)». Там же Наркомзем дал согласие на создание Комитета по охране памятников природы при НКП, но с участием представителей заинтересованных наркоматов.

В какой-то мере, подводя итог дискуссии по проекту, секция просвещения и пропаганды РКИ в своем заключении подчеркивала, что охраной природы должен заниматься именно вневедомственный орган. По мнению РКИ, Наркомпрос «к сожалению, далеко не пользуется достаточным авторитетом в вопросах охраны, его распоряжения на местах систематически нарушаются и сравнительно нередко и совсем не выполняются». РКИ признала необходимым создание такого органа при ВЦИК, чтобы он располагал всей полнотой власти «для фактического обеспечения охраны». Кроме того, РКИ отмечала отсутствие средств у Наркомпроса.

В том же 1923 г. по поручению Госплана известный ученый и специалист в области охраны природы А.А.Ярилов написал записку, обосновывавшую необходимость создания авторитетного природоохранного органа при ВЦИК. Документ интересен тем, что его автор рассматривает не только организационные аспекты проблемы, но как специалист дает оценку состояния дел в этой сфере. «Россия в деле покровительства природе, — писал он, — всегда

стояла и стоит на последнем месте. Наше стихийно-экстенсивное расселение и хищнические, на протяжении веков, приемы пользования природными богатствами истощили многие производительные ресурсы страны и, несмотря на все богатства, наша природа наиболее расхищена. В связи с малой культурностью идеи охраны природы проникают у нас с трудом и для многих являются мало понятными и ненужными...».

Между строк документа ощущается большая тревога А.А. Ярилова за состояние природы России. Даже сегодня, когда нас отделяет семь десятков лет от дискуссии, мысли автора более чем современны и актуальны: «Правильная постановка охраны природы необходима для здорового развития жизни страны. Уничтожение защитных и водоохраных лесов влечет за собой нарушение водно-климатического режима, гибель ценных культур, таких как фрукты, виноград, табак, хлопок, надвижение песков на железнодорожные линии, на культурные оазисы, и все это приводит к разрушению наших климатических станций, курортов и здравниц. Это лишь экономические убытки нашей страны от разрушения природы, не говоря уже о колоссальных безвозвратных потерях научного и морального характера, который мы приносим всему человечеству. Необходимо, наконец, уделить должное внимание делу охраны природы, построив его по методам, уже выработанным долгим опытом других культурных стран. Организация органа, ведающего охраной природы в качестве отдела какого-либо наркомата, как уже показал пятилетний опыт Наркомпроса.... совершенно не отвечает требованиям современной жизни. Дело охраны природы, как затрагивающей не только все стороны народной жизни и интересы многих ведомств, но и международные отношения, должно быть сосредоточено во вневедомственном и общегосударственном верховном органе Республики, облеченном авторитетом на местах и располагающем достаточными средствами. Таким органом является Комитет охраны природы при ВЦИК, основные положения которого, разработанные Госпланом согласно схеме, представленной НТО ВСНХ, получили одобрение конференции по изучению естественных производительных сил страны». Именно эта точка зрения отражала позицию Госплана.

В обсуждение вопроса о создании нового природоохранного органа включались и некоторые общественные организации. Так, в апреле (не позднее 23-го) 1923 г. секция любителей-спортсменов Московского губернского союза рыбаков обратилась в Бюро съездов Госплана (в секцию «охрана природы») с предложением создать всероссийский комитет по охране природы при ВЦИК. Авторы документа писали о своем желании укреплять связи с таким органом и планировать под его эгидой свою работу «в научной и идейной части».

Чем же интересны приведенные выше многочисленные мнения об организации центрального вневедомственного органа охраны природы? Прежде всего выделением двух самостоятельных точек зрения – централизованной и децентрализованной систем охраны природы. А это затрагивало фундаментальные вопросы, связанные с распределением полномочий власти, финансированием, законотворчеством и многими другими важнейшими сторонами управления обществом.

Оценив упомянутую дискуссию, следует учесть и присутствие личных амбиций руководителей государства – не будем забывать, что это 1923 год – В.И. Ленин тяжело болен, начинается спор – кто же будет его наследником. И в этой борьбе учитывались все возможности отстоять свое положение в общей политической иерархии. Вряд ли можно исключать, что эти процессы не коснулись и Наркомпроса – собравшего наиболее интеллектуальную часть правящей партии и одного из идеологизированного института государственной власти.

Идея вневедомственного органа была встречена в штыки А.В. Луначарским. 11 апреля 1923 г. он обратился в ВЦИК и Госплан с письмом, текст которого мы даем полностью не только потому, что он не был никогда опубликован, но и дает представление об аргументации двух дискусирующих сторон: «Я ознакомился с запиской, поданной в Госплан относительно реформы подотдела охраны памятников природы в нашем музейном отделе. Я должен обратить внимание Госплана на то, что Наркомпрос уже давно считает, с одной стороны, эту задачу чрезвычайно важной, а с другой стороны отпускаемые на нее средства и выделенные на нее рабочие единицы до чрезвычайности недостаточны. Со всеми по-

ложениями записки, представленной Госпланом, НКП готов согласиться за исключением главной тенденции, а именно стремление выделить из НКПроса подотдел охраны памятников природы и превратить его в какой-то аппарат при ВЦИК. В согласии с решением коллегии НКПроса я совершенно отмечаю при этом доводы о необходимости создать междуведомственный орган.

В охране памятников природы действительно заинтересовано несколько ведомств, но никакая охрана их абсолютно немыслима вне постоянной живой связи с научными обществами, которые целиком сосредоточены в НКП. Кроме того, каким образом можно будет разделить чисто научные памятники природы от художественных, например, от парков и всего к ним относящегося, чем издавна ведает музейный отдел, и что было бы крайне неосторожно переносить в какое-либо другое место. При нашем отделе состоит особый Совет, в который входит НКЗ и ВСНХ, и который может быть выполнен представителями заинтересованных ведомств, приобретая таким образом в достаточной мере междуведомственный характер, но оставаясь в рамках того наркомата, который наиболее способен производить соответствующую работу.

Другой аргумент в пользу перехода в ведение ВЦИК я могу назвать просто возмутительным. Говорится о том, что НКП не имеет достаточно средств и достаточно штатных единиц, чтобы поставить это дело как следует, но что-нибудь одно – или у государства есть средства, чтобы поддерживать дело охраны памятников природы, и в таком случае ведь решительно безразлично для государства, пойдут ли эти средства по смете ВЦИК или по смете НКП, или у него таких средств нет и тогда ВЦИК не сможет сделать ничего, кроме того, что сделает НКП. Если рассуждать так, как авторы записки, то прежде всего нужно взять у НКП и школы и передать их в ВЦИК, ибо НКП не может обеспечить средствами школы. Но надо раз навсегда отказаться от такой противоречивой аргументации. НКП просит Госплан и обращается с такой же просьбой в ВЦИК (Президиуму) помочь ему своими постановлениями, которые позволили бы ему дать несколько прилично оплачиваемых работников в дополнение к тем, которые, несмотря на всю скудость средств, проделали в подотделе охраны памятников природы почтенную работу. Но если коллегия НКП протестует

против передачи этого своего органа в ВЦИК, видя в этом чрезвычайно плохое начало загромождения ВЦИК непосредственно, не через наркоматы, всякими специальными учреждениями, то она отнюдь не протестует против выделения этого аппарата из самого центрального управления НКП и превращения его в особое учреждение под названием, скажем, Комитет охраны памятников природы при музейном отделе НКП. Это даст учреждению, быть может, несколько больший авторитет и несколько большую самостоятельность. А НКП был бы только чрезвычайно доволен, если бы ВЦИК включил в совет при этом комитете в состав его членом какое-нибудь доверенное лицо от Президиума ВЦИК».

Эмоциональное, полное полемического задора, письмо А.В. Луначарского, дополненное обращениями ряда крупных ученых во ВЦИК, поставило точку в дискуссии. За НКП были сохранены природоохранные функции, хотя и временно. Дискуссия продемонстрировала, что в руководстве государством в тот период преобладало убеждение во второстепенности охраны природы, возможности контролировать эту сферу силами одного ведомства. Взгляд на проблему, проявленный, например, А.А. Яриловым, опережал свое время, не встретил понимания. На это повлияли не только острые проблемы экономики, внутривластного порядка, переживаемые страной в те годы, но попросту незнание самой природы вопроса, глубочайшим образом связанного и с экономикой, и с политикой во всем ее разнообразии направлений, и социальной сферой, и даже с нравственным состоянием общества.

В 1924 г. вновь Наркомзем РСФСР обратился в правительство с предложением подчинить ему все заповедники. Для рассмотрения этого вопроса была создана комиссия под председательством профессора В.А. Смольянова, которая отклонила ходатайство. «Передача научных заповедников в Наркомзем может поставить их перед угрозой невозможного разрушения первобытной природы, задержать изучение важнейших биологических проблем», — говорилось в заключении комиссии.

На какое-то время высшие эшелоны власти на этом остановились. Смерть вождя поставила на повестку дня иные, сугубо политические задачи и мелкие с этой позиции природоохранные проблемы до поры до времени были отложены.

### 3.2. Создание вневедомственных комиссий охраны природы

И все же повседневная практика природопользования в 20-е годы поставила на повестку дня вопрос о необходимости координации между различными ведомствами по охране природы. Проще говоря, нужно было, сохранив централизацию управления, полнее учесть местные особенности. Это имело особое отношение именно к природопользовательской составляющей страны, в которой именно природа имеет много специфики, климатических особенностей.

В разной степени к этому имели отношение многие государственные органы – *Федеральный земельный комитет при ВЦИК, НТО ВСНХ, КЕПС<sup>1</sup> при Государственной общеплановой комиссии СТО* и другие, включая и ряд наркоматов. Поэтому Госплан в 1925 г. вновь выступил с предложением о создании межведомственного органа охраны природы. На этот раз аргументы в его пользу возобладали и постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 5 октября 1925 г. было решено организовать *при Главнауке Наркомпроса Государственный межведомственный комитет по охране природы* во главе с профессором Н.М. Кулагиним. Правда, как и предыдущий Комитет по охране памятников природы, он оставался *совещательным органом*, не имевшим каких-либо полномочий и по сути, являлся консультативным советом отдела охраны природы НКП и ВООП<sup>2</sup>. Работали там все те же активисты охраны природы – Г.А. Кожевников, В.И. Талиев, Ф.Ф. Шиллингер и др. Заместителем Н.М. Кулагина стал В.Н. Макаров, ученым секретарем – Н.Н. Подъяпольский.

Параллельно создавалась сеть межведомственных комиссий (далее – МВК), в состав которых вошли представители НКП (*Главнауки*<sup>3</sup>), советских органов, землеуправлений, местных сою-

---

<sup>1</sup> КЕПС – Комиссия по изучению естественных производительных сил России. Создана в ходе первой мировой войны в 1915 при Академии наук для изучения природных ресурсов страны. В первые годы советской власти отделы КЕПС реорганизованы в научные учреждения.

<sup>2</sup> ВООП – Всероссийское общество охраны природы.

<sup>3</sup> Главнаука – государственный орган координации научных исследований теоретического профиля и пропаганды науки и культуры в 1921–1930 гг. Сформирован в составе Академического центра Наркомпроса вместо Управления научными учреждениями и Главного комитета по делам музеев. В его задачи входили, помимо прочего, организация научных экспедиций, учет, охрана и реставрация историко-художественных памятников.

зов охотников и рыболовов, *губпланов* и т.д. Важнейшей задачей МВК было объединение работы многих ведомств и учреждений для выработки общих решений на местах, касавшихся тех или иных сторон охраны природы. Уже в 1926/27 финансовом году по стране было зарегистрировано **33 МВК**, работавших над вопросами организации заповедников, занятых учетом природных ресурсов с привлечением краеведческих и других общественных организаций, специалистов. В условиях новой экономической политики МВК стали переходной формой реализации природоохранной политики государства, позволившие удовлетворительно сочетать интересы многих сторон, с учетом их экономической заинтересованности.

Во второй половине 20-х годов необходимость создания центрального органа, наделенного большими полномочиями, становилась все более очевидной. Создание МВК отражало половинчатость решения о создании такого органа – постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 5 октября 1925 г. в них сохранялось доминирующее положение НКП. Более того, тогда же, 5 октября, было принято «Положение о Народном комиссариате просвещения РСФСР», обязывавшее наркомат осуществить работы по учету, охране «памятников искусства, старины, быта и природы, заповедников, парков, научных садов». После проведенной в 1926 – 27 гг. реорганизации наркомату подчинялись 194 учреждения охраны природы, включая 33 МВК, а к началу 30-х годов он объединял целый комплекс научных учреждений, включавший 50 научно-исследовательских институтов, 3 заповедника, 360 научных обществ и т.д. Повседневное руководство ими осуществлял сектор науки НКП РСФСР (включая и руководство заповедниками), что было определено в циркуляре Наркомпроса РСФСР от 31 декабря 1930 г. Естественнонаучная группа сектора науки осуществляла оперативное руководство учреждениями охраны природы, а социально-экономическая – краеведческими институтами и обществами.

### **3.3. Комитет по заповедникам при ВЦИКе**

События революционного периода, особенно после октябрьского переворота, подтолкнули наиболее осведомленных ученых и специалистов к обращению в новые государственные структуры с предложением о необходимости срочной организации высшего

государственного органа для охраны природы. В частности, к наркому НКП в 1918 г. с подобной идеей обратился проф. Г.А. Кожевников. Идея была принята с пониманием, кое-какие шаги делались и в ходе гражданской войны.

В 1920 г. в НКП была создана новая структура – ведомственный Комитет по охране природы, первым председателем которого был ботаник, проф. В.И. Талиев. Наркомы А.В. Луначарский (нарком просвещения), Л.Б. Красин (нарком внешней торговли), Н.А. Семашко (нарком здравоохранения) совместно с рядом известных ученых (профессорами Г.А. Кожевниковым, С.А. Бутурлиным, Н.А. Северцовым, С.Ф. Ольденбургом, А.Е. Ферсманом и другими известными деятелями) подали 30 июня 1922 г. на имя председателя ВЦИК М.И. Калинина докладную записку «О нуждах охраны природы РСФСР», сыгравшую немаловажную роль в развитии государственной охраны природы. «Природа является для нас, – писали авторы записки, – с одной стороны, источником материального благополучия, а с другой – неисчерпаемым источником для изучения и поучения... Перед Российской республикой лежит задача мировой важности – сохранить целый ряд животных форм, которых нет нигде за пределами нашего отечества и за судьбой которых с интересом следит ученый мир всего света».<sup>1</sup>

Опираясь на тревожную информацию с мест, прежде всего от структур Рабкрина, наркомы с тревогой констатировали: «...Недостаточное понимание природы и недостаточное внимание к ней уже сказалось весьма печальными фактами... Из разных мест республики приходят вести об опустошении, производимом беспорядочной рубкой леса... Местами нанесен неисправимый вред естественным условиям природы. *Выясняется насущная неотложная потребность в создании заповедников, которые должны быть признаны делом первостепенной государственной важности, ...но государство не отпускает на эти цели необходимых денежных средств*» (выделено мною – В.С.). Результатом было некоторое укрепление ведомственного *Комитета охраны природы при Наркомпросе*, председателем которого стал проф. Н.М. Кулагин, а постоянным секретарем – Ф.Ф. Шиллингер. Эта структура

---

<sup>1</sup> Подр. см.: <http://www.ecoethics.ru/b42/60.html>

не имела полномочий управления и относилась лишь к *совещательным* органам наркомата, т.е. работала на общественных началах. Свое первое заседание в здании МГУ в июне 1923 г. комитет открыл докладом заведующего отделом охраны природы Ф.Ф.Шиллингера о состоянии государственных заповедников. В это время на госбюджете Наркомпроса значились Астраханский, Крымский, Кубанский (Кавказский), Пензенский и Косинский заповедники, на содержание которых подотдел просил 600 тысяч рублей, а получил только три тысячи – средств не хватало. Но с отстранением А.В. Луначарского с поста наркома дело охраны природы в Наркомпросе быстро заглохло, а вместе с этим – и работа подразделения.

Ситуация основательно изменилась с началом первой пятилетки, в ходе которой практически произошла подмена *смысла* охраны природы. О становимся хотя бы кратко на сути перемен. Достижение социально-политических целей правившей партии – планы форсированного строительства социализма – открыли дорогу «ведомственному» природопользованию. На рубеже 20 – 30-х годов кардинально изменилась *концепция* охраны природы. В новых условиях хозяйственные задачи становились приоритетными, преобладающими над природными. Поэтому Комитет по охране природы стал именоваться *Комитетом содействия освоению природных богатств*<sup>1</sup>.

Ощутимые перемены в заповедном деле, происшедшие в середине и второй половине 30-х годов, были связаны с организацией самостоятельного органа, сосредоточившего в своих руках эту сферу охраны природы. На основе созданного в 1930 г. МВК содействия развитию природных богатств РСФСР при Главнауке НКП РСФСР в 1933 г. организуется *Комитет по заповедникам при Президиуме ВЦИК*. Немного позднее он стал затем *Главным управлением при Совете Народных Комиссаров РСФСР* (с 1946 г.

---

<sup>1</sup> Примечательно, что издававшийся с 1929 г. журнал «Охрана природы», насыщенный фотографиями, интересными материалами по проблемам охраны природы, работе заповедников, стал называться «Природа и социалистическое хозяйство». Новое название в корне изменило лицо издания, потерявшего всякий научный интерес и превратившегося в еще один рупор агитации за выполнение *хозяйственных планов*.

– *при Совете Министров*). В конце 1930-х годов этот орган представил в Правительство проект создания Всесоюзного органа по охране природы при СНК СССР. Этот вопрос в 1939 г. должен был рассматриваться на самом высоком уровне, но обсуждение не состоялось. Возможно это произошло из-за надвигавших грозных событий в мире, от которых все сильнее пахло порохом. Его председателем в 1933–35 гг. был член ЦИК СССР и Президиума ВЦИК, крупный партийный и государственный деятель П.Г. Смилович. В 1938 г. Комитет был переподчинен СНК РСФСР, а в 1939 г. преобразован в *Главное управление по заповедникам, зоопаркам и зоосадам при СНК РСФСР*. Практически у заповедного дела появилось свое ведомство, располагавшее материальной базой, средствами. Это способствовало стабилизации положения заповедников, приостановило «ведомственное наступление», позволило приступить к решению реальных проблем.

#### 3.4. Первичные формы охраны природы

Появление центральной заповедной структуры, управлявшей заповедниками, логично подводит нас к освещению основных заповедных форм в СССР. В своих основных формах они сохранились до наших дней. В составе государственных структур охраны природы обязательно следует выделить сеть *заповедников, заказников* и другие формы этой многоплановой работы, которые, собственно, и несли основной груз выполнявших работ.

*Охраняемые природные территории*<sup>1</sup> – участки с особым режимом использования в целях сохранения типичных, характерных, уникальных или особо живописных ландшафтов, а также отдельных *памятников природы*, представляющих научный, просветительский, культурный, исторический или эстетический интерес. В СССР формировались две основные категории охраняемых природных территорий – *заповедник* и *заказник*. К последним относились, например, «леса первой группы», земли курортов, зелёные зоны вокруг городов.

---

<sup>1</sup> Подр. см.: Примечательные природные ландшафты СССР и их охрана. /Сб. статей. Под ред. Л.К. Шапошникова. – М., 1967; Емельянова В.Г., Законодательство о заповедниках, заказниках, памятниках природы. – М., 1971, с. 22–26.

**Памятники природы** – отдельные охраняемые природные объекты, нуждающиеся в охране по своему научному, учебно-просветительскому, историко-мемориальному или культурно-эстетическому значению (например, водопад, пещера, живописный утёс, вулканический или метеоритный кратер, уникальное геологическое обнажение, примечательный валун, редкое или интересное в историческом отношении дерево и т. п.). В СССР широкой известностью пользуются *Кунгурская пещера*, *Капова пещера*, водопад *Кивач* и др. Для большинства памятников природы был установлен режим заказников, а для особо ценных природных объектов – режим заповедников. Иногда к памятникам природы относят отдельные охраняемые территории значительных размеров (леса, участки долин, побережий, горных хребтов), которые точнее называть охраняемыми ландшафтами или урочищами.

**Заповедник** – одна из форм охраны природы, участок территории (акватории), на котором сохраняется в естественном состоянии весь его природный комплекс. Заповедником обычно объявляются местности, типичные для данной географической зоны (области) или содержащие ценные в научном отношении природные объекты (виды растений и животных, типы ландшафтов, минералы и т.п.). К заповедникам относят также *музеи-заповедники*, которые могут включать целый город или какую-либо его часть, усадьбу, парк, представляющие особую историческую, историко-художественную или мемориальную ценность.

**Заказник** – участок территории или акватории, в пределах которого под особой охраной находится не весь природный комплекс, как в заповеднике, а лишь отдельные его элементы: растительность, все или некоторые виды животных и т.д.

В имперский и советский периоды истории наибольшее распространение получили охотничьи заказники, учреждавшиеся не только для элитарной охоты, но и в целях сохранения ценных видов зверей и птиц. В СССР имелись *рыбохозяйственные заказники* (для охраны мест нереста, производителей и молоди ценных рыб), *ландшафтные* (живописные долины рек, озёра с окружающей местностью и т.д., имеющие эстетическое и культурное значение и используемые для отдыха и туризма), *лесные, степные и болотные* (учреждаемые в научных целях, а также для решения определён-

ных хозяйственных задач и охраны сообществ редких растений), *геологические* (уникальные пещеры, геологические обнажения, местонахождения остатков ископаемой флоры и фауны), *гидрологические* (озёра, отличающиеся необычным гидрологическим режимом) и другие природные заказники, а также заказники для *охраны территорий, имеющих историко-мемориальное значение*.

**Природный парк** – участок территории (акватории), выделенный для отдыха населения. Иногда они наряду с естественным ландшафтом включали и участки культурного, главным образом аграрного, ландшафта, иногда деревни с характерной архитектурой. Сельскохозяйственная деятельность на территории природного парка в этом случае полностью не исключается, но предусматривается такое её ведение, которое не меняет пейзажных особенностей местности.

**Музей-заповедник** – еще одна форма научно-исследовательского и культурно-просветительского учреждения, хранившая памятники естественной истории, материальной и духовной культуры, в состав которого, помимо экспозиций, входят расположенные на территории заповедника архитектурные или исторические памятники. Музей-заповедник может быть историко-художественным (Загорский историко-художественный музей-заповедник), историко-архитектурным (Новгородский историко-архитектурный музей-заповедник), историко-культурным (Киево-Печерский историко-культурный заповедник), военно-историческим (Бородинский военно-исторический музей-заповедник), а также комплексным (Владими́ро-Суздальский историко-художественный и архитектурный музей-заповедник).

**Национальный парк** – охраняемый участок территории (акватории) с малонарушенным природным комплексом, часто с уникальными объектами (водопады, каньоны, живописные ландшафты и т.п.). В некоторых случаях Национальный парк – аналог заповедника, от которого принципиально отличается допуском посетителей для отдыха. Нечто похожее приветствовалось в 1930-е годы, когда даже ставился вопрос – нужно ли вообще абсолютная охрана заповедника от человека? Вначале национальные парки создавались как участки, защищенные государством от незаконной деятельности. Первый Национальный парк – Йеллоустонский (США)

— был создан в 1872 г. В СССР были созданы национальные парки Лахемаа в Эстонии (1969 г.), Гауя в Латвии (1973 г.) по постановлениям Советов Министров республик.

#### **§ 4. В ПРЕДДВЕРИИ ОБЩЕГО КРИЗИСА СССР**

Быстрый переход от начала создания природопользовательских и природоохранных государственных структур Советского государства к завершающему периоду их истории объясняется тем, что они претерпели весьма незначительные изменения за десятилетия. В значительной мере, если касаться особенностей структуры, влияния на состояние дел в охране природы, эти перемены носили следы воздействия либо административно-командной природы институтов власти, либо технического порядка.

В первом случае власти нередко «прозревали» и видели, что материальные ресурсы идут на цели, всегда для них понятные — сказывалась инерция представления о «неизмеримых» богатствах природы и ее столь же обширной способности компенсировать вред, наносимый хозяйственной деятельностью.

Во втором случае перемены проистекали под воздействием научно-технической революции, плоды которой необходимо было учитывать, брать на вооружение. Это формировало новые функции, задачи, даже порождало отдельные управленческие структуры. В любом случае не происходило глубокого изменения *экологической политики* страны, реального разрешения столь долго копившегося груза экологических проблем.

Лишь на рубеже 1950 — 1960-х годов, когда экологические проблемы стали о себе заявлять все более ясно и четко не только во всем мире, но и в СССР, высшие эшелоны власти уже под воздействием новой экологической ситуации вынуждены были вновь вернуться к этой проблематике. В Верховном Совете СССР и союзных республик были обсуждены и приняты новые законодательные акты. В 60-е годы последовала серия правительственных постановлений, которые свидетельствовали о понимании опасности дальнейшего загрязнения крупнейших рек страны, вводились ограничения по экологически вредным производствам в крупных городах и т.д. Обратимся к этому более конкретно.

### 4.1. Государственные природоохранные структуры<sup>1</sup>

Систематизация советских госструктур, вовлеченных в природоохранную деятельность, представляется делом затруднительным. Они нередко меняли свои названия, подчинение и статус, ликвидировались и возникали вновь. Однако в общих чертах их можно разделить на следующие группы:

1. Научно-исследовательские подразделения, как правило, входившие на правах отделов, лабораторий и секторов в состав специализированных научно-исследовательских институтов или бывшие кафедрами в некоторых высших учебных заведениях. Занимались изучением как чисто теоретических, так и прикладных проблем, связанных с загрязнением атмосферного воздуха, водных источников и морей, истощением и эрозией почв, состоянием биологических видов.

2. Государственный комитет по гидрометеорологии и контролю окружающей среды (Госкомгидромет), которому в середине 60-х годов XX века, дополнительно к наблюдению за состоянием погоды, были присвоены функции контроля за загрязнением окружающей среды – атмосферного воздуха, пресноводных источников и морей, почв. Он имел несколько научно-исследовательских подразделений, занимавшихся систематизацией и анализом собираемых данных.

3. Государственный комитет по статистике (Госкомстат) собирал и обрабатывал разнообразную статистическую информацию, связанную с влиянием хозяйственной деятельности на окружающую среду. Собираемая информация касалась выбросов предприятий, объемов потребляемого сырья, загрязнения городов и промышленных центров, количества вылавливаемой рыбы и числа лесных пожаров. Получаемые Госкомстатом данные основывались на отчетности, которую предприятия были обязаны ему предоставлять, поэтому считать эти сведения близкими к действительности не следует.

4. Группа министерств и государственных учреждений, использовавших и одновременно контролировавших природные ре-

---

<sup>1</sup> Использованы материалы статьи: Ларин. В, Мнацаканян Р. От рассвета до заката // Энергия, 2003, № 6, с. 42–47; № 7, с. 16–21; № 8, с. 11–15; № 9, с. 30–35; № 10, с. 30–35.

сурсы (*Минводхоз, Минсредмаш, Мингео<sup>1</sup>, Миннефтегазпром, Миннефтегазстрой* и др.). В большинстве случаев одно и то же ведомство использовало природный ресурс и само себя при этом контролировало. Ситуация очень напоминала современную, когда

---

<sup>1</sup> Как центральное учреждение государственной геологической службы и одновременно как научно-производственное предприятие *Геологический комитет* (упоминавшийся в предыдущем разделе) просуществовал без малого полвека, до 1930 г. Главными геологическими открытиями 20-х годов стали Алданская золотоносная провинция, месторождения калийных солей в Пермской области, фосфорных руд на Кольском полуострове, никелевых руд на Южном Урале, бокситов в Ленинградской области. Но главным достижением комитета безусловно является составление на основе единой методики сводных геологических карт огромных территорий Европейской части России, Урала, Кавказа, Средней Азии и формирование одной из лучших в мире школ геологической картографии.

На протяжении 1930-х годов половина геологической службы страны (более 1500 полевых партий) находилась в составе *Наркомтяжспрома*, а половина – в системе *НКВД* («Дальстрой» и другие спецорганизации) СССР. В эти годы были найдены, разведаны и пущены в эксплуатацию уникальные месторождения золота на Колыме, меди и никеля в Норильском районе, обнаружены и изучены первые месторождения нефти в пределах Волго-Уральской и Тимано-Печорской провинций. Добыча золота на Колыме выросла с первых сотен килограммов до 80 т в год. Резко увеличилась геологическая изученность страны: съемками было покрыто более половины ее территории, изданы обзорные геологические карты СССР масштабов 1:5 000 000 и 1:2 500 000.

В 1946 г. было образовано *Министерство геологии СССР*, в рамках которого начались систематические работы по составлению и изданию полнотных государственных геологических карт СССР среднего и мелкого масштаба, практически завершённые к середине 80-х годов. Эта хорошо спланированная и блестяще реализованная программа государственного геологического картирования не имеет аналогов и является самым значительным проектом геологических исследований в мировой истории. В 1956 г. была составлена и издана первая геологическая карта СССР масштаба 1:2 500 000 без белых пятен. Большое прикладное значение имело среднемасштабное картирование. На «двухсотке» были открыты сотни средних и крупных месторождений черных, цветных, благородных, редких металлов и неметаллических полезных ископаемых, составляющих основу сегодняшней минерально-сырьевой базы страны. Крупнейшими открытиями послевоенного периода являются уникальные Западно-Сибирская нефтегазоносная и Якутская алмазоносная провинции, ввод в эксплуатацию которых позволил существенно пополнить валютные запасы страны и на многие годы обеспечить ее экономическую безопасность.

За 70 лет советской истории горно-геологические структуры испытали 70 перестроек и переподчинений разным ведомствам. (Автор использовал материалы сайта Федерального агентства по недропользованию – <http://www.rosnedra.com/>.)

контроль за воздействием на природу в процессе использования природных ресурсов возложен на Министерство природных ресурсов.

5. Служба санитарно-эпидемиологического надзора (*Санэпиднадзор*), контролировавшая состояние здоровья населения и влияние на него факторов окружающей среды. Входила в состав *Министерства здравоохранения* (Минздрава).

Поскольку до «экологической гласности» слово «экология» воспринималось как научный термин, власти не видели ничего предосудительного в его употреблении. Поэтому в названиях научно-исследовательских подразделений биолого-географической направленности это слово встречалось часто. Так что научно-исследовательские организации экологической направленности в СССР существовали, только тематика их исследований менялась в зависимости от требований времени.

До второй мировой войны они проводили исследования в области популяционной экологии. Позже стали появляться работы, посвященные воздействию на живые организмы и здоровье человека ядовитых и радиоактивных веществ. В 70-е годы XX века, когда воздействие непомерного промышленного производства и непродуманной сельскохозяйственной деятельности на среду обитания стало неоспоримым, советские исследователи стали изучать последствия усиливавшегося глобального разрушения природы.

Поскольку теория глобального экологического кризиса противоречила многим догмам советских марксистов-ленинцев, результаты подобных исследований никогда не публиковались в открытой печати. Поэтому для современных россиян информация о «тихой» экологической реформе в стране мало что известно. Объяснить это умолчание сколько-нибудь логически автор просто не в состоянии. Возможно, истоки этого следует искать в той жесткой борьбе, которая разразилась в правившей партии за власть после смерти В.И. Ленина. Но и в этом случае все перемены в природоохранной структуре диктовались *политическими* соображениями.

Партийные кураторы давали понять исследователям-экологам, что на основе проводимых частных исследований не следует делать обобщающих выводов, подрывающих основополагающие идеологические принципы государства. Мотивы таких запретов

были понятны – огромные и очень влиятельные советские ведомства привыкли работать под прикрытием идеологической терминологии экологически безграмотных идеологов, а новые исследования и открытия в сфере наук о земле подрывали основу их благополучия, ставя неприятные вопросы и приводя тревожные факты, противоречившие устоявшимся догмам.

Ниже речь пойдет о центральных структурах, действовавших на ведомственном уровне – госкомитетах и управлениях. В этой же группе активную роль играли и специализированные инспекции, большинство которых сохранило свое значение и в современных условиях. Остановимся немного на этом.

Специализированные структуры обрели весьма основательный характер *госкомитетов, управлений* в составе тех или иных министерств. Они играли заметную роль в решении многих оперативных вопросов охраны природы, поэтому остановимся на их наиболее важных функциях.

*Государственные комитеты* – представляли собой целую систему структур, получившую развитие в 50–60-х гг. в связи со значительным усложнением государственного руководства народным хозяйством, возрастанием роли научного планирования, определения основных направлений развития науки и техники, ростом масштабов внешних экономических связей государства и т.д. Государственные комитеты координировали и контролировали деятельность министерств и ведомств в этих областях, обеспечивали квалифицированную научную разработку межотраслевых вопросов государственного управления, давали заключения правительству СССР. В связи с межотраслевым характером деятельности, они были наделены некоторыми административными полномочиями по осуществлению планово-организационных, координационных и контрольных функций в отношении всех министерств и ведомств (заслушивание сообщений руководителей учреждений, истребование необходимых материалов, дача обязательных указаний по определенному кругу вопросов и др.). Правовые нормативные акты, издаваемые Государственными комитетами в пределах их компетенции, были обязательны для исполнения всеми министерствами, ведомствами, учреждениями, организациями и предприятиями.

Из большого числа госкомитетов можно выделить лишь три, в функции которых входили и вопросы охраны природы – по науке и технике; по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору; госкомитету лесного хозяйства. В работе каждого из них охрана природы имела совершенно разный вес, но долгое время эти вопросы в основном лишь декларировались.

*Главные управления* представляли собой еще одну систему специальных ведомственных структур, созданных в недрах центральных отраслевых органов государственного управления. Чаще всего это были структурные подразделения министерств, государственных комитетов и других центральных и местных государственных органов. Образовывались по производственно-отраслевому, производственно-территориальному или функциональному принципу. Главное управление промышленного министерства (главки) осуществляли производственно-техническое руководство соответствующими отраслями промышленности, им были подотчётны (непосредственно или через хозяйственные объединения – фирмы, тресты и т.п.) производственные предприятия данной отрасли.

*Инспекции* представляли собой специальные контрольные органы, входившие в состав центральных отраслевых органов управления (министерств, государственных комитетов) и действовавшие на основе особых положений, утвержденных Советом Министров. Создавались для контроля и надзора за исполнением законов, соблюдением специальных правил, регулировавших такие виды деятельности, которые имели общегосударственное значение (в том числе и в области охраны природы и соблюдения правил природопользования). Контрольные и надзорные полномочия государственных инспекций распространялись на все организации, предприятия и учреждения, независимо от их ведомственной подчинённости, а в ряде случаев и на граждан. Этим государственные инспекции отличались от ведомственных инспекций, осуществлявших контроль и проверку исполнения лишь в рамках данного министерства.

В функции ряда государственных инспекций входила выдача разрешений на право лова рыбы. Государственные инспекции были вправе подвергать мерам административного принуждения лиц,

виновных в нарушении установленных правил: штрафу, денежному начёту, запрещению эксплуатации всего или части объекта, приостановлению работ, отстранению от работы, временному лишению профессиональных прав и др. Должностные лица государственных инспекций имели право беспрепятственно посещать подконтрольные объекты, требовать предъявления необходимых документов и отчётности, проводить проверки и обследования, рассматривать жалобы и заявления и т.п. Ниже мы более подробно коснемся функций перечисленных структур.

## **4.2. Природоресурсные и контролирующие ведомства**

В СССР существовали министерства и ведомства, с названиями и особенностями деятельности которых в период «перестройки» познакомились все специалисты-экологи и значительное число граждан. К ним относились гиганты-монополисты: Министерство водного хозяйства (Минводхоз); Министерство среднего машиностроения (Минсредмаш), часть которого известна в настоящее время как Минатом России; Министерство лесного хозяйства (Минлесхоз); Министерство сельского хозяйства (Минсельхоз); Министерство нефтяной и газовой промышленности вместе с Миннефтегазстроем и некоторые другие. Именно на волне критики этих ведомств возникла «экологическая гласность».

### **4.2.1. Гидроресурсы**

Важное значение в деле организации планомерных исследований водных ресурсов в широком масштабе имел исторический план ГОЭЛРО – план электрификации и реконструкции народного хозяйства, разработанный в 1921 г. Предусмотренное планом ГОЭЛРО широкое комплексное использование водных ресурсов страны основывалось не только всестороннем изучении естественного режима водных объектов, но и оценки будущих условий эксплуатации. Это потребовало и концентрации усилий в пределах конкретных *государственных структур*.

Большую роль в истории изучения водных ресурсов страны и оформлении гидрологии в самостоятельную науку сыграло учреждение в 1919 г. *Гидрологического института* (ГГИ), ставшего центральным научно-исследовательским учреждением Советского Союза в области гидрологии. Его научная деятельность была

прочно сцеплена с участием различных ведомств, имевших отношение к реализации гидростроительных проектов самого широкого спектра – гражданских и оборонных, в недропользовании и агросекторе и т.д. Размещение гидрологической сети завершилось признанием необходимости создания единой государственной опорной сети гидрологических станций взамен существовавшей, раздробленной по различным ведомствам.

Объединение гидрологических наблюдений и изучение вод в одном общегосударственном органе осуществилось в 1929 г., когда страна приступила к реализации первого пятилетнего плана. Это качественное укрепление системы государственного управления развитием гидроресурсных исследований и планирования произошло с учреждением постановлением СНК СССР в 1929 г. *Гидрометеорологического комитета при Совете Народных Комиссаров СССР*, преобразованного в 1933 г. в Центральное управление единой гидрометеорологической службы СССР (ЦУ-ЕГМС). В ходе ряда реорганизационных преобразований эта мощная структура стала именоваться с 1936 г. *Главным управлением гидрометеорологической службы (ГУГМС)*. Ее создание предоставило широкие возможности организации и развития планомерного комплексного изучения гидрометеорологического режима территории СССР в интересах обслуживания запросов всех отраслей народного хозяйства.

Наряду с опорной государственной сетью гидрометеорологических станций, входивших в систему Гидрометеорологической службы, существовала и ведомственная сеть, создававшаяся обычно на период проектирования и строительства гидротехнических сооружений, а также для обслуживания в период их эксплуатации. Мелиоративные и ирригационные работы еще с древних времен, когда земледелие приобрело не кочевой характер, составляло часть земледельческого труда. Помещики, а после отмены крепостного состояния и крестьяне весьма активно вели эти работы. Велись они и в советский период истории. Однако громкую известность они обрели в связи с попыткой реализации плана переброски части стока северных рек в южном направлении, в котором Минводхоз занял центральное место. Из них на излете советской истории наибольшую «известность» среди экологов получил Минвод-

хоз, полное название которого – Министерство мелиорации и водного хозяйства. Это была мощная государственная структура, бюджет которой в связи с реализацией упомянутого проекта в 1987 г. достигал 6,5 млрд. руб., что стало пиком его финансирования<sup>1</sup>. История рождения и попыток реализации плана переброски стока северных рек еще недостаточно освещена в литературе, но примечательно, что категорически отвергнутая к концу 1980-х годов, полузабытая к настоящему времени, идея находит своих влиятельных сторонников.

Экологическая составляющая этой структуры, конечно не подвергалась сомнению. Речь шла об экологической востребованности тех или иных проектов гидростроения, что тем более важно в современную эпоху, когда прогнозные оценки на ближайшие 2–3 десятка лет обещают превращение пресной воды в ценный природный ресурс, которым Россия всегда была богата.

В формировании водопользования в СССР в последующие годы возобладал *бассейновый принцип управления*. В этом была немалая логика – не на словах, а на деле закладывалась возможность *координации и интеграции* действий разных ведомств для решения (в данном случае) основной проблемы – максимально возможного сохранения гидроресурсов, рыбных и лесных богатств. Столь же типичным стало растущее внимание к использованию этих ресурсов для развития гидроэнергостроения, что привело к строительству крупных ГЭС, водохранилищ, создавших серьезные проблемы для сохранения рыбных ресурсов уже в 1930-е годы. Эти же водохранилища отобрали и значительные площади земель, веками кормившие значительную часть населения.

#### ***4.2.1.1. Бассейновое (территориальное) управление по регулированию использования и охране вод Министерства мелиорации и водного хозяйства РСФСР***

Государственный орган по вопросам охраны и регулирования использования вод. В состав каждого бассейнового (территориального) управления (далее – БТУ) входили бассейновые и территориальные гидрохимические лаборатории. В зону деятельности бассейновых управлений включался бассейн или часть бассейна

<sup>1</sup> Народное хозяйство в СССР. 1988 год. – М., 1988, с. 445.

крупной реки с тяготеющими к ним административными или экономическими районами. В производственной и хозяйственной деятельности эти управления подчинялись Главному управлению охраны водных ресурсов Министерства мелиорации и водного хозяйства РСФСР.

На бассейновые (территориальные) управления возлагались задачи:

- организация первоочередного удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения;

- осуществление государственного контроля за рациональным использованием вод, мер по охране водоемов от загрязнения, засорения и истощения, а также контроль за работой очистных сооружений и сбросом сточных вод (промышленных, дренажных, бытовых, сельскохозяйственных и др.);

- учет вод, потребляемых из поверхностных и подземных источников, изучение структуры водопотребления и водоотведения, учет количества и качества сбрасываемых вод и выявление их влияния на состояние водоемов;

- предупреждение вредного воздействия вод (наводнения, заболачивания, разрушения берегов и др.).

БТУ на территории своей деятельности осуществляли в установленном порядке: государственный контроль за выполнением «Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик», Водного кодекса и Закона РСФСР об охране природы, а также за использованием поверхностных и подземных водных ресурсов, за проведением водопользователями мероприятий по рациональному использованию воды, по охране вод от загрязнения и истощения, по борьбе с вредным воздействием вод; организацию и координацию мероприятий, обеспечивающих надлежащее техническое состояние и благоустройство водохранилищ, а также контроль за соблюдением правил их эксплуатации. Они собирали, систематизировали и обобщали данные о количестве и качестве поверхностных и подземных вод в порядке ведения государственного водного кадастра. Ввели учет водопотребления и водоотведения по объектам, бассейнам рек, а также осуществляли лабораторный контроль за влиянием сточных вод на качество воды в установленных створах основных водостоков и водоемов.

Органы водного надзора, выполняющие аналогичные функции, имелись во всех союзных республиках страны.

#### **4.2.1.2. Главное управление по охране вод (Главводоохрана) Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР**

Структурная единица Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР. На *Главводоохрану* был возложен государственный контроль:

- за рациональным использованием вод, мероприятиями по охране водоемов от загрязнения, засорения и истощения;
- за работой очистных сооружений и сбросом сточных вод;
- за соблюдением законодательства по вопросам использования и охраны вод;
- за правильностью ведения учета недопотребления и водоотведения;
- за выполнением плановых заданий по строительству водохранных сооружений и использованием выделенных для этой цели средств, а также по совершенствованию методов и технологии очистки сточных вод;
- за состоянием и эффективностью работы очистных и других водохранных сооружений и устройств, а также за соблюдением порядка и условий сброса сточных вод.

Функции и права Главводоохраны изложены в Положении о Главводоохране, утвержденном Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР.

#### **4.3. Лесные ресурсы**

В 1947 г. создается *Министерство лесного хозяйства РСФСР*, упраздненное в 1953 г. Позднее оно вновь было воссоздано решением Совмина РСФСР в декабре 1971 г. Вплоть до конца советского периода оно сохранялось с незначительными дополнениями, сделанными в 1980-е годы<sup>1</sup>. В число многообразных задач ведомства были включены и лесоохранные, ставшие к тому времени практически обязательными.

В ходе деятельности Министерства лесного хозяйства РСФСР создавались некоторые структуры, для работы в том же направле-

---

<sup>1</sup> Подп. см.: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr4836.htm>.

нии, но с включением в их компетенцию отдельных составляющих лесоохранного дела. После ликвидации министерства началась общегосударственная неразбериха с управлением всей сферы лесопользования, а значит и охраны лесов. Леса, а затем и некоторые функции даже охраны животного мира были переданы Министерству сельского хозяйства СССР. А ведь этот сектор экономики страны был одним из наиболее отстающих. Поэтому неудивительно, что и лесное хозяйство, вслед за агросектором, испытало все те спады в своем развитии, что и российское село.

#### ***4.3.1. Главное управление по охране природы, заповедникам, лесному и охотничьему хозяйствам Министерства сельского хозяйства СССР***

Структурное подразделение Министерства сельского хозяйства СССР. Несло ответственность за проведение единой технической политики в области охраны природы, заповедного дела, охотничьего и лесного хозяйства; осуществляло координацию и направление природоохранной и лесохозяйственной деятельности соответствующих структурных подразделений министерств сельского хозяйства союзных республик, Министерства совхозов Украинской ССР и аппарата Совета колхозов Молдавской ССР.

Основные задачи и функции:

– контроль за соблюдением действующего законодательства по сохранению и обогащению полезной флоры и фауны и заповедному делу;

– контроль за правильным ведением охотничьего хозяйства и соблюдением законодательства по охоте;

– обеспечение работ по охране и использованию диких животных и растений, заповедному делу, охотничьему хозяйству, лесному хозяйству и защитному лесоразведению и контроль за выполнением заданий государственного плана по этим вопросам и соблюдением государственной дисциплины;

– руководство организациями и ведение хозяйства в колхозных лесах;

– участие в разработке и организации внедрения в сельскохозяйственное производство научно обоснованных агролесомелиоративных и лесохозяйственных мероприятий.

#### **4.3.2. Государственный комитет СССР по лесному хозяйству (Гослесхоз СССР)**

В 1969 г. был создан этот центральный союзно-республиканский орган государственного управления, возглавивший систему органов лесного хозяйства. Основная его задача – всемерное развитие лесного хозяйства и повышение продуктивности лесов страны. Гослесхоз обеспечивал выращивание государственных лесных защитных полос, восстановление лесов государственного значения, их охрану от пожаров, лесонарушений, защиту лесов от вредных насекомых и болезней. Его структурным подразделением была Государственная лесная охрана СССР.

При Гослесхозе СССР было создано несколько НИИ, проектных организаций. Утверждаемые Гослесхозом СССР правила рубок леса и другие положения по вопросам ведения лесного хозяйства, правильного использования лесных ресурсов были обязательны для исполнения всеми министерствами и ведомствами, предприятиями, организациями и учреждениями, имеющими закреплённые за ними леса либо ведущими работы в лесах, а также гражданами. Гослесхоз СССР утверждал совместно с Министерством сельского хозяйства СССР правила ведения лесного хозяйства в колхозных лесах.

В центральный аппарат Гослесхоза СССР входили: Управление лесоустройства, учета и организации использования лесных ресурсов; Управление воспроизводства лесных ресурсов и защитного лесоразведения; Управление охраны и защиты лесов; Государственная лесная инспекция, а также Отдел исследований по химизации в лесном хозяйстве и Юридический отдел.

Государственный комитет СССР по лесному хозяйству выполнял возложенные задачи с помощью как центрального аппарата, так и всей системы служб – от общесоюзного значения до лесохозяйственных предприятий местного подчинения.

#### **4.3.3. Управление охраны и защиты лесов Государственного комитета СССР по лесному хозяйству**

Занимался разработкой мероприятий по охране лесов и контролем за деятельностью государственной лесной охраны СССР.

Основные задачи: проведение мер по предупреждению и ликвидации пожаров; охрана лесов от самовольных порубок, хищений и

прочих лесонарушений; контроль за выполнением лесозаготовителями действующих правил отпуска леса на корню, а также за соблюдением правил сенокосения, пастьбы скота и других видов эксплуатации лесного фонда СССР; сигнализация о появлении в лесу вредных насекомых и болезней леса; наблюдение за выполнением правил и сроков охоты; контроль за организацией охраны лесов колхозами и лесов долгосрочного пользования министерствами и ведомствами.

В помощь государственной лесной охране для непосредственной борьбы с лесными пожарами привлекались парашютно-пожарные команды. В пожароопасный период лесная охрана усиливалась в лесхозах химическими и пожарными командами, а также временными пожарными сторожами.

Управление охраны и защиты лесов осуществляло общее руководство лесной охраной СССР через управления лесного хозяйства автономных республик, областные и краевые управления лесного хозяйства, а также через союзно-республиканские структурные органы лесной охраны.

#### **4.4. Землепользование**

Естественно, что основные вопросы этого сегмента природопользования решались структурами Министерства сельского хозяйства СССР. Мы выделили лишь *специализированный* высший орган, занятый непосредственной эксплуатацией земель, не вдаваясь в более детальное описание других многочисленных образований.

##### ***4.4.1. Государственная инспекция по охране почв Министерства сельского хозяйства СССР***

Землеустроительная служба, включавшая: Главное управление землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства СССР, главные управления по землепользованию, землеустройству, полезащитному лесоразведению и охране земель министерств сельского хозяйства союзных республик; управления (отделы) по землепользованию, землеустройству, полезащитному лесоразведению и охране земель министерств сельского хозяйства автономных республик; управления сельского хозяйства исполкомов краевых и областных Советов народных депутатов; группы глав-

ных (старших) инженеров землестроителей управлений сельского хозяйства исполкомов районных Советов народных депутатов.

В задачу государственного контроля за использованием земель входила проверка соблюдения земельного законодательства, порядка пользования землей, правильности ведения земельного кадастра и землеустройства в целях рационального использования и охраны земель. Землеустроительная служба осуществляла контроль за правильным использованием земель, проведением комплекса мероприятий с целью охраны и восстановления плодородия почв, экономного использования земель для несельскохозяйственных нужд, своевременной рекультивацией нарушенных земель. Содействовала внедрению новых эффективных методов использования и охраны земель; руководила работой общественных инспекторов по использованию и охране земель и выполняла ряд других функций.

#### 4.5. Животный мир и рыбные ресурсы

Рыбный промысел еще с 1930-х годов находился под управлением центральных органов,<sup>1</sup> занятых организацией и развитием рыбной промышленности, перед которыми ставились только производственные задачи. Об охране богатств океанического или морского лова тогда практически и не помышляли, разве что только с точки зрения прав лова или границ континентального шельфа. Но этот круг вопросов был скорее в компетенции уже высших органов руководства страной. Природоохранные аспекты концентрировались во внутренних водах страны (реках, озерах), где водились ценные породы рыб, которые и нуждались в особом отношении со стороны специализированных государственных структур.

---

<sup>1</sup> Их названия менялись часто, хотя основной профиль в основном сохранялся. Поэтому приводим «рыбную их часть» в хронологическом порядке: *Наркомат снабжения СССР* (1932 – 1934); *Наркомат пищевой промышленности СССР* (1934 – 1939); *Наркомат-Министерство рыбной промышленности СССР* (1939 – 1946, 1948 – 1953, 1954 – 1957); *Министерство легкой и пищевой промышленности СССР* (1953); *Министерство промышленности продовольственных товаров СССР* (1953 – 1954); *Госкомитет Совета Министров СССР по рыбному хозяйству* (1962 – 1964); *Госкомитет по рыбному хозяйству при СНХ СССР* (1964 – 1965); *Министерство рыбного хозяйства СССР* (1965 – 1991).

Охрана диких животных для государственных структур сводилась к довольно узкому вопросу, напрямую касающемуся поддержания сети заповедников либо сохранения поголовья ценных пушных зверей. С 1920-х годов получило развитие звероводство в форме создания специализированных хозяйств (зверосовхозов), где на промышленных началах получали ценную пушнину, дававшую ощутимый приток валютных средств. Поэтому основной акцент в работе упоминаемых структур делался преимущественно на промышленных технологиях разработки и эксплуатации ресурсов живой природы. Но даже в этом случае эксплуатация внутренних водоемов уже с 1930-х годов упиралась в быстрое развитие гидростроения. Уже тогда специалисты начинали разрабатывать системы, способные помочь рыбе, шедшей на нерест, преодолевать плотины. Для ценных пород рыбы таким же препятствием служили возросшие масштабы промышленных сбросов в реки и озера, также вызывавшие беспокойство уже с 1930-х годов. Отмеченные факторы усложнились многократно в послевоенную эпоху, когда гидроэлектростроение приобрело еще более серьезные масштабы.

#### ***4.5.1. Бассейновые управления по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства Главрыбвода***

Самостоятельные структурные подразделения ***Главного управления по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства (Главрыбвода) Министерства рыбного хозяйства СССР***. Выполняли задачи, возложенные на них Главрыбводом, по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства. На бассейновые управления возложены следующие основные мероприятия:

– учет рыбохозяйственных водоемов и рыбопромысловых участков в районе своей деятельности, контроль за их эксплуатацией и закрепление их по договорам за предприятиями рыбной промышленности, колхозами и другими рыбозаготовительными организациями для добычи рыбы, других водных животных и растений;

– выдача разрешений на право лова рыбы и других водных животных, а также сбора водных растений как рыбодобывающими предприятиями, так и колхозами и другими промысловыми организациями;

– выдача разрешений на контрольный лов рыбы, на лов рыбы для научно-исследовательских работ, а также с целью акклиматизации и рыборазведения;

– разработка совместно с рыбохозяйственными и научными организациями проектов перспективных и текущих планов, а также мероприятий по рациональному использованию и поддержанию продуктивности водоемов (улучшению условий естественного воспроизводства рыбных запасов, искусственному рыборазведению, зарыблению водоемов, акклиматизации рыб и кормовых объектов, рыбохозяйственной мелиорации и др.);

– контроль за выполнением мероприятий по рыборазведению, спасению молоди промысловой рыбы, акклиматизации рыб и кормовых объектов, рыбохозяйственной мелиорации и т. п.;

– контроль за работой рыбоходов и других рыбопропускных сооружений при плотинах гидроэлектростанций, а также организация контрольно-наблюдательных и рыбоохранных постов;

– контроль за условиями забора воды из рыбохозяйственных водоемов, установленными Советом Министров СССР, и за работой рыбозащитных сооружений;

– контроль за соблюдением ряда других правил, обеспечивающих эффективность рыбоводно-мелиоративных работ в рыбохозяйственных водоемах.

Бассейновые управления, на которые возложена охрана естественных богатств континентального шельфа СССР, контроль за соблюдением законодательства, правил рыболовства промысловыми судами, работающими в открытом море, и других мер регулирования водных объектов, предусмотренных международными соглашениями.

При бассейновых управлениях и подведомственных им областных и районных инспекциях могли быть образованы советы (штабы) общественной рыбоохраны. Они состояли из общественных инспекторов, которые выделялись исполнительными Советами народных депутатов, колхозами, предприятиями рыбной промышленности, государственными учреждениями и общественными организациями в помощь органам рыбоохраны.

#### **4.5.2. Главное управление охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР (Главохота РСФСР)**

Высший орган, ведавший охотничьими делами в Российской Федерации, – Главное управление охотничьего хозяйства при Совете Министров РСФСР (Главохота РСФСР) – первоначально возник еще в 1944 г. (до этого в республике действовала госохотинспекция), а спустя 10 лет этому же главку подчинили еще и все тогдашние заповедники России. Основным назначением ведомства был контроль за деятельностью непосредственных охотопользователей – охотничьих обществ и охотохозяйств, так или иначе связанных с добычей диких животных, а также управление заповедниками.

Официально ведомство должно было осуществлять руководство охотничьим хозяйством и охотничьим спортом в РСФСР, контролировать работу по заготовкам продукции охотничьего хозяйства, планировать развитие охотничьего хозяйства и размеры добычи промысловых зверей и птиц. Неофициально это ведомство куда больше занималось «спецохотой», т.е. системой заказников, куда ездили руководители страны и их высокие гости для получения охотничьих радостей.

Особое направление деятельности Главного управления – разработка и утверждение правил и сроков охоты, методических указаний и инструкций по вопросам охотничьего хозяйства и заповедников. Оно вело охрану, учет и воспроизводство государственного охотничьего фонда, а также обследовало и устраивало охотничьи угодья, курировало истребление вредных животных, развивало охотничье собаководство. На базе государственных заповедников и специальных учреждений проводило научную и исследовательскую работу.

Главохота РСФСР руководила работой государственных инспекций в регионах через государственных и общественных охотинспекторов, егерскую службу, лесную охрану, милицию и сельские Советы народных депутатов. Свою работу Главохота выполняла через местные *охотуправления* и *госохотинспекции*, которые были учреждены при краевых, областных и районных исполкомах, при советах министров автономных республик.

#### **4.5.3. Главное управление по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства (Главрыбвод) Министерства рыбного хозяйства СССР**

Структурное подразделение Министерства рыбного хозяйства СССР, созданное значительно раньше «своего» министерства – в 1934 г. На Главрыбвод возлагались следующие задачи:

- планирование, организация и проведение работ по увеличению запасов рыб, других водных животных и растений, их искусственному разведению и акклиматизации, рыбохозяйственной мелиорации, зарыблению водоемов; контроль за выполнением работ по повышению продуктивности рыбохозяйственных водоемов;

- надзор за состоянием рыбохозяйственных водоемов и за предотвращением их загрязнения, засорения и других видов вредного воздействия на рыбные запасы (взрывные, дноуглубительные и другие работы);

- представление заключений по проектам строительства гидротехнических сооружений и предприятий, сбрасывающих сточные воды; на техническую документацию по заготовке, сплаву и обработке леса в отношении обеспечения охраны и воспроизводства рыбных запасов.

Эти задачи Главрыбвод решал через подчиненные ему бассейновые управления и другие организации и предприятия. В числе задач была охрана запасов рыб в открытых водах в районах действия международных соглашений, участником которых являлся Советский Союз. Это решалось в 1970–1980 годы. на основе координации рыбоохраны в составе Главрыбвода и погранвойск в тесном взаимодействии с правоохранительными органами и различными формами общественности, которые вели конкретную работу по охране рыбных запасов.

В структуру Главрыбвода входили: бассейновые управления по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства; инспекции рыбоохраны по автономным республикам, краям и областям; районные инспекции рыбоохраны; морские инспекции; инспекции по конвенционному рыболовству и зверобойному промыслу. Находившиеся в подчинении бассейновых управлений областные и районные инспекции рыбоохраны создавались по промысловым районам.

В составе Главрыбвода функционировал научно-технический совет под непосредственным руководством начальника Главного управления. В непосредственном подчинении Главрыбводу было *Центральное управление по рыбохозяйственной экспертизе и нормативам по охране и воспроизводству рыбных запасов*.

#### *4.5.4. Инспекции рыбоохраны Главрыбвода Министерства рыбного хозяйства СССР*

Входили в систему *Главного управления по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства* Министерства рыбного хозяйства СССР и непосредственно подчинялись бассейновым управлениям Главрыбвода. Областные и районные инспекции рыбоохраны действовали в промысловых районах. Районные участковые инспектора, ихтиологи-наблюдатели и другие сотрудники органов рыбоохраны (на правах инспекторов) вели наблюдение за состоянием рыбохозяйственных водоемов и выполнением требований рыбоохранного законодательства. Общественные инспектора и советы (штабы) общественной рыбоохраны действовали согласно инструкциям Главрыбвода: оказывали помощь государственным органам рыбоохраны в борьбе с браконьерством и в работе по улучшению условий обитания и размножения рыб; осуществляли контроль за санитарным состоянием рыбохозяйственных водоемов.

В функции инспекций рыбоохраны входили задачи:

- отвод рыбопромысловых участков на основании заключенных договоров и выдача разрешений на право промыслового лова;
- предъявление от имени бассейновых управлений исков к гражданам о взыскании ущерба за незаконный вылов или уничтожение ценных видов рыб в рыбохозяйственных водоемах;
- участие в планировании и проведении мероприятий по повышению продуктивности рыбохозяйственных водоемов СССР, а также внесение предложений по внедрению новых эффективных методов охраны и воспроизводства рыбы и других запасов в этих водоемах;
- систематическое разъяснение населению Правил рыболовства и охраны рыбных запасов с помощью разнообразных средств и форм массовой информации;

– широкое привлечение общественности, в том числе школьников и пионеров, к практической работе по охране и воспроизводству рыбных запасов;

– отвод водоемов или их участков для спортивного и любительского рыболовства (по согласованию с местными советскими и рыбохозяйственными организациями);

– надзор за установкой и работой рыбопропускных и рыбозащитных сооружений.

Система государственных органов рыбоохраны РФ включала в себя 26 Федеральных государственных бассейновых управлений, в состав которых входят 411 республиканских, краевых, областных и районных инспекций рыбоохраны, а также 68 рыбоводных заводов.

#### **4.6. Мониторинг, контроль, экологическая экспертиза**

В СССР существовала общегосударственная межведомственная служба наблюдения и контроля за загрязнением природной среды. Собственно «природной средой» объекты этой деятельности стали под влиянием научно-технической революции. А сами по себе функции оперативного контроля во вверенных им областях эти структуры исполняли давно, а некоторые – и с дореволюционных времен, только под иными названиями. Это была, естественно, весьма разветвленная сеть специализированных, своеобразных управленческих «датчиков», регулярно дававших необходимую для оперативного руководства информацию самого различного характера. Она объединяла министерства и ведомства, среди которых были *Госкомгидромет, Санэпиднадзор, министерства геологии, водного, лесного и рыбного хозяйства*, некоторые другие госструктуры. Позже на базе этой службы планировалось создание единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ).

Вопрос о необходимости создания структуры, которая должна стать источником объективной комплексной информации о состоянии окружающей природной среды, обсуждается более двадцати лет – сперва в Советском Союзе, а теперь в России. По замыслу авторов, такая система должна позволить заинтересованным организациям использовать общие стандарты, методики, унифицированную аппаратную базу.

Отдельные элементы процесса, получившего название «экологическая экспертиза», возникли еще в советские времена — в рамках государственной экспертизы Госплана и Госстроя. Впервые в СССР некоторые процедуры, связанные с экологической экспертизой проектов, начали осуществляться в начале 80-х годов XX века.

Возникновение интереса к экологической составляющей проектов было связано с тем, что наиболее прогрессивные специалисты Госплана и правительства стали понимать очевидность взаимосвязи между экономической эффективностью проекта и степенью его влияния на окружающую среду. На первых порах главным критерием воздействия проекта на окружающую среду было его влияние на здоровье людей. Поэтому экологическая экспертиза в рамках экспертизы Госплана начиналась как медико-экологическая.

#### ***4.6.1. Главное санитарно-эпидемиологическое управление Министерства здравоохранения СССР***

Структурное подразделение *Министерства здравоохранения СССР*, осуществлявшее руководство и контроль за работой подведомственных ему учреждений — санитарно-эпидемиологических станций, имевшихся во всех союзных и автономных республиках, краях, областях, городах и районах.

Основной задачей являлся контроль за проведением санитарных и противоэпидемических мер по ликвидации и предупреждению загрязнения природной среды, оздоровлению условий труда, обучения, быта и отдыха населения, а также контроль за проведением мер по предупреждению и снижению заболеваемости.

Органы структуры осуществляли надзор за проведением мер по предупреждению и ликвидации загрязнения поверхностных и подземных вод, используемых для удовлетворения питьевых, бытовых, оздоровительных и иных нужд населения, почвы и атмосферного воздуха вредными промышленными выбросами и хозяйственно-бытовыми отходами.

Санитарно-эпидемиологический надзор был той службой в системе Минздрава, которая контролировала влияние загрязнения окружающей среды на здоровье населения. Поскольку на Санэпиднадзоре лежала ответственность за предотвращение любых

вспышек заболеваемости среди населения, то его сотрудники достаточно внимательно относились к влиянию загрязнения окружающей среды на здоровье людей.

Главной проблемой в деятельности Санэпиднадзора было нежелание руководителей государства и чиновников Министерства здравоохранения признавать связь между заболеваемостью жителей городов, расположенных вблизи крупных промышленных предприятий, и теми выбросами в атмосферу, водные источники и почву, которые этими предприятиями производились.

Кстати, в 1998 г., за два года до ликвидации Госкомэкологии, был ликвидирован Санэпиднадзор, который в «послеперестроечной» России был независимым контролирующим органом. Теперь он вновь стал подразделением Министерства здравоохранения, деятельность которого должен контролировать. В связи с этим следует отметить возвращение советской практики, когда ведомства контролируют сами себя.

#### ***4.6.2. Государственная инспекция по контролю за работой газоочистных и пылеулавливающих установок химического и нефтехимического машиностроения***

Состоял из аппарата Государственной инспекции, региональных государственных инспекций в крупных промышленных районах и отделений региональных государственных инспекций в городах с повышенной загрязненностью атмосферного воздуха. В задачи Государственной инспекции входили:

- контроль за выполнением законодательства Союза ССР и союзных республик по охране атмосферного воздуха от загрязнения вредными промышленными выбросами;
- проверка соблюдения правил эксплуатации газоочистных и пылеулавливающих установок, а также контроль за соответствием этих установок требованиям санитарной очистки от вредных промышленных выбросов в атмосферу.

Государственная инспекция участвовала в приемке вновь вводимых в эксплуатацию газоочистных и пылеулавливающих устройств.

#### **4.6.3. Государственная комиссия по химическим средствам борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками Главного управления защиты растений Министерства сельского хозяйства СССР**

Состояла из представителей *министерств сельского хозяйства, химической промышленности и здравоохранения*. Персональный состав Государственной комиссии утверждался *Минсельхозом СССР* по согласованию с двумя другими министерствами, им же утверждалось и штатное расписание рабочего аппарата. Общее руководство работой Государственной комиссии осуществлялось президиумом, состоявшим из членов этой комиссии.

На Государственную комиссию по химическим средствам борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками возлагались следующие задачи:

- решение вопросов о применении в сельском хозяйстве новых средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками и снятие с производства устаревших малоэффективных препаратов;

- осуществление контроля за качеством химических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и с сорняками, выпущенных отечественной химической промышленностью;

- подготовка предложений о приобретении в других странах образцов химических и биологических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками для испытания их в условиях СССР.

В целях выполнения возложенных на нее задач Государственная комиссия:

- рассматривала и принимала решения о постановке на государственные испытания новых химических и биологических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками;

- изучала опыт зарубежных стран по использованию химических и биологических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками и вносила предложения о приобретении образцов химикатов для использования их в сельском хозяйстве СССР;

- устанавливала государственный план испытаний новых химических и биологических средств борьбы с вредителями, болез-

нями растений и сорняками, утверждала методические указания и инструкции по этим испытаниям, а также по применению новых средств борьбы;

– составляла по согласованию с Министерством здравоохранения СССР перечень химических и биологических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками, рекомендуемых для применения в сельском хозяйстве, а также перечень устаревших, малоэффективных препаратов, подлежащих изъятию из производства.

#### ***4.6.4. Комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Госгортехнадзор СССР)***

Этот орган лишь в каких-то элементах своей деятельности можно отнести к группе мониторинга и экологической экспертизы. В центре его внимания было хозяйственное использование ресурсов недр. Однако во 2-й половине 1920-х годов, когда развернулось изучение недр, экспедиции, направленные на Север и Дальний Восток, включали в свой состав экологов, дававших свои рекомендации по поводу возможного влияния этих работ на живую природу.

Конкретный же Комитет, осуществляя надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ, опирался далеко не только на тексты законов, но и на оперативную информацию мониторингового характера в угольной, горнорудной, горно-химической, нерудной, нефте- и газодобывающей, химической, металлургической и нефтегазоперерабатывающей промышленности, в геологоразведочных экспедициях и партиях; при сооружении и эксплуатации атомных электростанций, опытных и исследовательских ядерных реакторов, установок и при изготовлении оборудования для них.

Главные задачи Госгортехнадзора СССР – контроль за правильностью эксплуатации месторождений полезных ископаемых и за охраной недр.

#### **4.6.5. Комитет Всесоюзного совета научно-технических обществ (ВСНТО) по проблемам охраны окружающей природной среды**

Создан в 1973 г. по постановлению Президиума ВСНТО. В круг его основных задач включались преимущественно вопросы выработки методов охраны природы, но подобная работа невозможна без экспертных оценок и знания элементов экологического мониторинга. Впрочем, сказанное относится и к структурам, о которых дана информация ниже (см. 4.3.6., 4.3.7.). Основные задачи Комитета сводились к следующему:

- разработка рекомендаций по улучшению планирования и экономической работы в области охраны окружающей природной среды;
- совершенствование существующих и создание новых технологических средств и процессов, сокращающих или исключающих загрязнение почв, поверхностных водоемов, подземных вод, морской среды, атмосферы, ближнего космоса;
- защита недр, сельскохозяйственных и лесных угодий;
- улучшение санитарного состояния городов и населенных пунктов;
- борьба с производственными и бытовыми шумами.

Комитет занимался также изучением, обобщением и распространением научно-технического и производственного опыта в области улучшения охраны окружающей природной среды; содействовал подготовке и повышению квалификации специалистов в этой области; оказывал методическую помощь в работе секций и комитетов по охране природы центральных правлений и советов НТО, обобщал и распространял опыт их работы; участвовал в разработке и общественном обсуждении проектов планов научных директивных и методических материалов, предназначенных для реализации и внедрения в народное хозяйство; изучал опыт работы в области охраны окружающей природной среды министерств, ведомств, научно-исследовательских, проектно-конструкторских учреждений и других организаций, оказывал им помощь в проведении природоохранных мероприятий.

Для обобщения результатов работы в области охраны природы и выработки рекомендаций и предложений Комитет проводил

научно-технические конференции, совещания, семинары, симпозиумы и дискуссии с участием широкого круга ученых, руководителей министерств и ведомств, высококвалифицированных специалистов.

Издавал брошюры и сборники по передовому научно-техническому опыту в области охраны окружающей природной среды. В крупных городах и промышленных центрах (например, в Ленинграде, Москве, Челябинске и т.д.) были созданы так называемые Дома научно-технической пропаганды, работавшие в тесном единении с другими образовательными организациями, например обществом «Знание». Комитет проводил конкурсы на лучшую научно-техническую работу, консультации, лекции, по вопросам охраны природы и рационального использования природных ресурсов и др.

*4.6.6. Межведомственный научно-технический совет по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов (МНТС) при Государственном комитете СССР по науке и технике*

Организован во исполнение постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов». На МНТС были возложены следующие задачи:

– улучшение организации и координации научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ по решению важнейших научно-технических проблем в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды;

– анализ современного состояния охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов в СССР и за рубежом, определение основных научно-технических проблем, вытекающих из этого анализа;

– рассмотрение предложений по установлению норм и правил по рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, охране окружающей природной среды и контролю за уровнем загрязнения;

– разработка с участием министерств и ведомств СССР и советов министров союзных республик предложений по улучшению

использования естественных богатств, сохранению и воспроизводству возобновляемых природных ресурсов и защите окружающей природной среды;

– методическое руководство работами министерств и ведомств СССР в области создания новых технологических процессов, исключающих или резко снижающих вредные выбросы в водоемы, атмосферу и почву. В компетенцию МНТС входило рассмотрение годовых планов исследований в области охраны природной среды и рационального природопользования, объемов финансирования этих работ.

МНТС сосредоточивал свою деятельность на комплексных проблемах, таких, как прогнозирование изменений в биосфере и разработка научных основ рационального природопользования; гигиенические аспекты охраны окружающей природной среды; рациональное использование и охрана почв, биологических ресурсов суши, водных и гидробиологических ресурсов; рациональная и комплексная добыча и переработка полезных ископаемых; методология создания новых технологических процессов, позволяющих уменьшить количество вредных выбросов в водоемы, атмосферу и почву; защита окружающей природной среды от вредных выбросов и отходов; рациональное использование природных ресурсов, охрана и улучшение окружающей природной среды крупных экономических и географических районов страны; совершенствование контроля и надзора за уровнем загрязнения окружающей природной среды.

Свою работу МНТС координировал с министерствами, ведомствами и подведомственными им организациями, а также с научными советами.

#### ***4.6.7. Научный совет АН СССР по проблемам биосферы***

Этот общественный научно-консультативный орган был организован при Президиуме АН СССР и работал под его руководством.

В совете функционировали следующие секции: глобальных и региональных прогнозов; биологическая; национальной программы «Человек и биосфера»; по оценке влияния деятельности человека на атмосферу и гидросферу; прогноза, использования и охраны почвенных ресурсов; технологическая; математическая, эконо-

мическая; социальных проблем; правовых проблем окружающей среды; международная. Кроме того, в Научный совет в качестве отделений (филиалов) могли входить научные советы по аналогичной проблеме при академиях наук союзных республик.

На Научный совет была возложена координация деятельности академических учреждений в разработке проблем, связанных с окружающей природной средой и с сохранением и улучшением природного потенциала.

Научному совету вменялось в обязанность рассмотрение научно-теоретических вопросов фундаментального характера, относившихся к компетенции секции научных основ природопользования и прогнозов состояния среды МНТС при Государственном комитете СССР по науке и технике.

#### ***4.6.8. Центральное управление по рыбохозяйственной экспертизе и нормативам по охране и воспроизводству рыбных запасов (ЦУРЭН)***

Функционировал на правах бассейнового управления и находился в непосредственном подчинении Главрыбводу Министерства рыбного хозяйства СССР. Основными задачами управления являлись:

- контроль за выполнением рыбохозяйственных требований при проектировании промышленных, коммунальных предприятий и сельскохозяйственных объектов;
- контроль за отведением сточных вод и забором воды промышленными и коммунальными предприятиями;
- экспертиза проектной документации на строительство и реконструкцию рыбоводных объектов;
- разработка нормативов и рекомендаций по научной организации и правовым вопросам службы рыбоохраны;
- обобщение и анализ материалов по вопросам ихтиологии, санитарной и рыбоохранной работы бассейновых управлений и разработка рекомендаций по улучшению этой работы.

В целях осуществления возложенных на него задач ЦУРЭН выполнял следующие работы:

- выдавал ведомствам, учреждениям и предприятиям заключения по технической документации на размещение, строительство и реконструкцию объектов (промышленных, энергетических,

сельскохозяйственных и др.), использовавших рыбохозяйственные водоемы для забора воды и сброса сточных вод, а также на оборудование этих объектов рыбозащитными сооружениями; на порядок заготовки, сплава и обработки леса; на производство взрывных работ на рыбохозяйственных водоемах и др.;

– проводил экспертизу документации на строительство и реконструкцию объектов по воспроизводству рыбных запасов (рыбоводных заводов, нерестово-выростных хозяйств и капитальной рыбохозяйственной мелиорации);

– по заданиям Главрыбвода осуществлял оперативный контроль за состоянием рыбохозяйственных водоемов, а также оказывал практическую помощь в работе бассейновым управлениям;

– разрабатывал методические руководства и нормативы для ихтиологической и рыбоохранной служб бассейновых управлений;

– обобщал передовой опыт и практику работы инспекций рыбоохраны бассейновых управлений;

– по заданию Главрыбвода подготавливал материалы и предложения по вопросам регулирования рыболовства в открытом море и охране естественных богатств континентального шельфа СССР.

#### **4.7. Государственный комитет охраны природы и природных ресурсов СССР (Госкомприрода СССР)**

Новое возвращение по кругу к теме центрального природоохранного ведомства можно отнести к числу внешне парадоксальных явлений для советской системы, *принципиально* исходившей из стремления к централизации желательной наибольшей части жизни общества. Сколько бы не было изломано шпак по вопросу о центральном органе, наделенном компетенцией возглавить всю основную работу по охране природы, оставались сторонники и столь же консервативные противники самой идеи. Многократно повторявшаяся ситуация еще более напоминала «дискуссии» на заре самодержавия, в Боярской думе – не надо новаций, и по старинке управимся. Ф.Р. Штильмарк привел воспоминания участников заседания в Совмине РСФСР по этому поводу еще в 1960 г., где обсуждался вопрос о создании такого центрального органа: «Мне рассказывали, что разговор на эту тему в Правительстве звучал примерно так: «Чем же будет заниматься этот Комитет?» –

«Ну, он будет решать важные проблемы: ставить ли новую ГЭС, строить ли и где новые заводы...» – «Нет уж, такие важные вопросы решает само правительство. Есть у нас, слава Богу, Госплан, обойдемся без Комитета!»<sup>1</sup>

Лишь на излете истории СССР, когда экологические проблемы стали все шире и серьезнее сопровождать практически все области хозяйственной деятельности, вновь был поднят вопрос о центральном органе охраны природы. Во многих, даже средних и небольших, городах страны в буквальном смысле болезненно сказывались обширные масштабы вредных выбросов – население «специализировалось» на каких-то видах заболеваний. Санитарные службы, не желая «портить» статистику, отказывались подтверждать связь экологических причин с ростом болезней и т.д. Власти не решали проблему, которую реально видело и ощущало на себе население многих регионов. Из разряда экологических, проблема быстро перетекала в эпицентр острейших социально-экономических и политических проблем страны.

В первой половине 1980-х годов специалисты и руководители ведомств вновь вернулись к обсуждению (как мы уже знаем) вопроса об организации природоохранного *министерства*, во всяком случае, о формировании некоей *центральной* структуры. После Чернобыльской катастрофы «экологическая составляющая» во всех принимаемых решениях стала определяющей. В свете этого появление в январе 1988 г. постановления ЦК КПСС и Совмина СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», в котором декларировалась необходимость создания *Госкомприроды*, стало вполне логичным.

Исходя из пусть краткого анализа экологической истории советского периода, наиболее влиятельными оказались факторы внутренней политики, *заставившие* сформировать эту небывалую для СССР структуру. С одной стороны, это позволило выпустить пар, накопленный на митингах и подогретый публикациями в прессе, с другой – появилась некая надежда на то, что новое ведомство сможет хоть что-то изменить и улучшить. Кроме того, в тот период руководству СССР требовалось хорошо выглядеть

---

<sup>1</sup> Цит. по: <http://bio.1september.ru/2006/02/1>.

перед мировым сообществом, а создание государственной природоохранной структуры как нельзя лучше содействовало этому.

В 1988 г. был создан Государственный комитет охраны природы и природных ресурсов СССР (Госкомприрода СССР). Сделано это было с огромным запозданием, более ста стран создали такие министерства раньше СССР. Следуя букве постановления, «в целях совершенствования системы управления охраной природы и регулирования использования природных ресурсов» было признано необходимым образовать *союзно-республиканский государственный комитет СССР по охране природы (Госкомприроды СССР)* на базе соответствующих подразделений *Госагропрома, Минводхоза, Госкомгидромета, Гослесхоза, Минрыбхоза, Мингео* и других министерств и ведомств. Предполагалось также в главе с этим комитетом *создать единую систему* государственных комитетов союзных республик по охране природы и органов этих комитетов в краях, областях, автономных республиках и округах, районах и городах.

Сформированная структура располагала всеми важнейшими на тот период подразделениями. Для преодоления отнюдь немалого сопротивления ведомств, ранее решавших соответствующие вопросы, Госкомприрода должна была стать «суперминистерством», обладающим достаточной силой, защищающим наши условия жизни. В конце 1989 г. был принят важный закон «О неотложных мерах по экологической безопасности», где были обозначены главные «болевые точки» страны. Таким образом, начали обозначаться возможности экологического оздоровления страны. Но после распада СССР ситуация опять резко ухудшилась. До августовского путча 1991 г. союзное ведомство предпринимало усилия для того, чтобы хоть как-то организовать управление охраной природы во все более явно разваливающемся Советском Союзе. После «путча» все союзные министры находились в отставке, а их первые заместители были назначены исполняющими обязанности министров.

#### *4.7.1. Государственные комитеты союзных республик по охране природы*

Республиканские органы, подчинявшиеся в своей деятельности непосредственно советам министров. Созданы с целью сохранения, восстановления и воспроизводства природных ресурсов

республик, а также для охраны объектов природы, имевших научное, культурное, историческое или эстетическое значение. В обязанности госкомитетов по охране природы вменялся контроль за рациональным использованием природных ресурсов министерствами, ведомствами, отдельными предприятиями и природопользователями.

Госкомитеты имели межрайонные и районные инспекции по охране природы, которые проводили работу по выявлению правонарушений (браконьерство, нарушение сроков охоты и рыбной ловли, нерациональное использование природных ресурсов, загрязнение окружающей природной среды и др.). В случае необходимости госкомитеты направляли материалы по правонарушениям следственным органам для привлечения к ответственности (материальной, административной или уголовной) лиц, наносящих ущерб природным богатствам республики.

Госкомитеты по охране природы были образованы в Литовской ССР (1958 г.), Белорусской ССР (1960 г.), Азербайджанской ССР (1967 г.), Украинской ССР (1967 г.), Молдавской ССР (1968 г.), Грузинской ССР (1974 г.). При госкомитетах по охране природы в Украинской, Белорусской и Молдавской республиках были созданы научно-технические советы, при остальных госкомитетах функционировали отдельные комиссии или рабочие группы. Эти органы состояли из высококвалифицированных специалистов, которые решали наиболее важные и сложные вопросы.

В Эстонской ССР функции, аналогичные функциям Государственного комитета по охране природы, выполняло Министерство лесного хозяйства и охраны природы. Оно имело двойное подчинение – Совету Министров Эстонской ССР и Государственному комитету лесного хозяйства СМ СССР. Главными направлениями его деятельности было: рациональное использование, охрана и восстановление лесных ресурсов; руководство и контроль за ведением рыбного (во внутренних водоемах) и охотничьего хозяйства; организация охраны флоры и фауны, проведение мероприятий по их восстановлению, а также по охране, рациональному использованию и преобразованию ландшафтов. Министерству поручен также контроль за проектированием, строительством и эксплуатацией на подведомственных предприятиях и в учреждениях сооруже-

жений для очистки сточных вод, а также сооружений по газоочистке и пылеулавливанию. Оно обеспечивало координацию научно-исследовательских работ в области лесного хозяйства и охраны природы в своей республике.

Республиканские структуры зачастую осуществляли совместные с другими республиками природоохранные проекты, что снижало административную «нагрузку» на союзные ведомства и способствовало развитию отношений внутри Союза ССР.

#### **4.7.2. Отдел охраны природы Госплана СССР**

Образован в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов». Главная задача Отдела охраны природы – разработка проектов сводных перспективных и годовых планов охраны природы и рационального использования природных ресурсов, обеспечивавших проведение мер по защите и улучшению природной среды, комплексному, экономному использованию и восстановлению естественных богатств. Эти планы входили как составные разделы в государственные планы экономического и социального развития нашего общества. В них ежегодно предусматривались конкретные задания министерствам и ведомствам СССР и советам министров республик:

- по охране и рациональному использованию водных ресурсов;
- по защите воздушного бассейна от загрязнения;
- по охране и рациональному использованию земель;
- по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства;
- по комплексному использованию и охране недр;
- по вводу в действие природоохранных мощностей, сооружений и объектов за счет государственных капиталовложений.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» в Госпланах союзных республик создавались *специальные подразделения по охране природы и улучшению использования природных ресурсов.*

#### **4.8. Постоянные депутатские комиссии Верховного Совета СССР по охране природы**

Функционировали в двух палатах – в Совете Союза и Совете Национальностей и состояли (каждая) из 35 депутатов Верховного Совета СССР. Рассматривали вопросы охраны окружающей среды на сессиях и в период между ними. Могли рекомендовать палатам принять (или нет) законы, указы, постановления, ратифицировать или денонсировать международные соглашения. Представляли затем эту документацию на утверждение в Президиум Верховного Совета СССР. Постоянные депутатские комиссии Верховного Совета СССР участвовали в работе Межпарламентского союза, организовывали международные встречи, обмен опытом, информацией.

В годовые и перспективные планы экономического и социального развития СССР с 1975 г. включался специальный раздел об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов. Показатели этих разделов планов и бюджетов предварительно рассматривались на совместных заседаниях постоянных депутатских комиссий, на которых заслушивались доклады Госплана СССР, *Государственного комитета СССР по науке и технике, Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды*; сообщения министерств и ведомств.

#### **4.9. Министерство обороны СССР**

Эта суперструктура СССР имела весьма специфические и далекие от природоохранных задач функции. Однако по мере развития военной техники, качественного роста масштабов влияния укрепления обороноспособности страны, тревожно росло влияние этих процессов на природную среду. В связи с этим уже в конце 1970-х годов были приняты специальные меры для создания в недрах Министерства обороны специального подразделения<sup>1</sup> – *Инспекции по охране окружающей среды* в составе Главного квартирно-эксплуатационного управления (ГлавКЭУ) Министерства обороны СССР. По прошествии десяти лет будет принято еще од-

---

<sup>1</sup> Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 984 1978 г., объявленное приказом Министра обороны СССР № 156 от 2 июня 1980 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов».

но решение<sup>1</sup> о преобразовании мало что преуспевшей в своей работе инспекции в *Инспекцию охраны окружающей среды* Министерства обороны СССР. Новая структура была подчинена заместителю министра обороны – начальнику тыла ВС СССР. Одновременно были переформированы (а в ряде случаев и созданы) инспекции охраны природы в видах вооруженных сил, военных округах и на флотах.

## **§ 5. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ОХРАНЕ ПРИРОДЫ**

В СССР действовали и общественные организации, поставившие своей основной целью содействие сохранению природы. Первой стала российская организация, о которой речь пойдет ниже. Помимо этого практически в каждой советской республике сформировались свои, республиканские организации, исходившие из подобных же целей и задач своей деятельности. Все они имели практически одну и ту же структуру, сравнительно небольшое число членов в своих рядах и издавали свою литературу. Это было далеко не рутинным делом, так как позволяло усилия любителей природы того или иного региона направлять на работу в наиболее безотлагательном направлении. Конечно, это далеко не всегда оказывало решающее значение, но в ряде случаев способствовало мобилизации общественности.

### **5.1. Всероссийское общество охраны природы (ВООП)**

ВООП было создано в ноябре 1924 г. по инициативе ряда известных ученых и при поддержке властных структур молодой Советской республики. В развитии ВООП прослеживается несколько этапов истории. Поначалу это было объединение разных людей – известных ученых-естественников, специалистов природоохранного дела, созданное для изучения и сохранения природных ресурсов, а также для улучшения того, что мы сейчас называем экологическим образованием, воспитанием, просвещением. «Инициация»

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства обороны СССР № 169 1987 г. «О дополнительных мерах по соблюдению природоохранительного законодательства, охране природы и рациональному использованию природных ресурсов в Советской Армии и Военно-Морском Флоте».

тива научно-общественного движения по охране природы, — писал в своих воспоминаниях заместитель председателя Всероссийского общества охраны природы А.А. Гиллер, — зародилась летом 1918 г. в недрах Наркомпроса РСФСР, где были сконцентрированы научные силы — там организовалась инициативная группа пионеров природоохранительной идеи. При *секторе науки Наркомпроса*, возглавляемом Ф.Н.Петровым — членом партии с 1896 г., и был поставлен вопрос об охране природных фондов СССР». Несмотря на свой статус общественной организации, ВООП в 1920–1930-е годы участвовал в съездах, конференциях по проблемам охраны природы, что вполне понятно. Впрочем, как и большинство других общественных организаций, ВООП практически был облечен достаточно широкой компетенцией, сравнимой, например, с обществами «Знание», ДОСААФ и т.д.

В 1948 г. произошло объединение ВООП с *Всероссийским обществом содействия благоустройству и озеленению городов и населенных пунктов*, после чего из научной организации ВООП стало превращаться в массовую общественную организацию. Задачи объединенного общества расширились за счет практических мероприятий — озеленения восстанавливаемых после войны городов и самообеспечения граждан продуктами питания (развитие овощеводства, птицеводства, кролиководства).

С принятием 27 октября 1960 г. первого закона «Об охране природы РСФСР», на ВООП были возложены обязанности общественного контроля за соблюдением природоохранного законодательства. Практически в таком же положении общество работало до заката советского периода истории России. Оно вело энергичную работу по природоохранному просвещению — с помощью лекционной пропаганды, издания многочисленной литературы. До сих пор можно с большим интересом читать материалы журнала «Охрана природы», который ВООП издавало с 1929 по 1931 годы. Его публикации охватывали весьма широкий круг вопросов, в том числе и проблемы государственного управления в области сохранения природы. В годы 1-й пятилетки он не только сменил название, но и практически и *цели*, ради которых издавался. Под новым названием «Природа и социалистическое хозяйство» издание стало рупором иных задач, о чем свидетельствует хотя бы мысль о

том, что «охрана природы должна быть по праву включена в общий план социалистического строительства как один из существенных его элементов». Именно к этому стремились сместить всю систему природоохраны в стране высшие структуры власти, что и произошло уже к концу первой пятилетки.

## **5.2. Всесоюзное общество «Знание» (природоохранные функции)**

Занималось активной пропагандой вопросов охраны природы. В 1972 г. контроль за выполнением этих постановлений был возложен на *отдел естественнонаучных знаний*, при котором с этой целью в 1977 г. была создана *координационная комиссия по пропаганде охраны природы*. При республиканских правлениях общества «Знание» функции пропаганды природоохранных вопросов возлагались либо на специальные научно-методические советы, либо на координационные комиссии, либо на секции научно-методических советов. В 1978 г. были приняты меры по координации действий с АН СССР, Госкомитетом СССР по науке и технике, ВЦСПС и другими государственными и общественными организациями и учреждениями в области природоохранной деятельности. Издательство «Знание» систематически выпускало литературу по вопросам охраны природы.

## **5.3. «Голубой патруль»**

Зародился в 1970-е годы, объединив юных любителей и защитников природы, которые помогали охранять и умножать рыбные богатства страны. Следил за чистотой водоемов, вел работы по озеленению и укреплению берегов, спасал мальков, разъяснял населению правила рыбной ловли и следил за их выполнением. Под руководством учителей-биологов и специалистов члены «Голубого патруля» знакомились с флорой и фауной водоемов, наблюдали за ростом и развитием различных видов рыб, выполняли задания рыбоводных хозяйств.

Руководство «Голубым патрулем» осуществлялось инспекторами рыбоохраны, комитетами комсомола и советами пионерских дружин школ.

Отряд «Голубого патруля» возглавлял командир. Отряд делился на дозоры во главе с командирами. Направлял эту деятель-

ность учитель биологии совместно с представителем рыбинспекции. Нагрудный значок «Голубой патруль» вручался школьникам, проявившим наибольшую активность в операции «Живое серебро», а также в других работах по охране и воспроизводству рыбных запасов.

#### **5.4. Дома природы ВООП (Всероссийского общества охраны природы)**

Одна из форм по распространению природоохранных знаний и пропаганде передового опыта в области научного природопользования и охраны природы. Дома природы выполняли функции методических центров регионов страны. Руководили Домами природы президиумы советов Общества и созданные при них внештатные отделы пропаганды, координирующие свою деятельность с местными партийными и советскими органами.

Агитационно-пропагандистская и культурно-воспитательная работа Домов природы проводилась в соответствии с уставом ВООП и с учетом конкретных задач по охране природы, стоявших перед населением данной местности. В своей деятельности они использовали различные формы устной пропаганды: лекции, доклады, беседы, тематические вечера, устные журналы, вечера вопросов и ответов, встречи с деятелями науки, культуры, передовиками производства (промышленности и сельского хозяйства).

Значительное место в работе Домов природы занимали формы наглядной пропаганды – тематические выставки, выставки цветов и творчества любителей природы, демонстрация кинофильмов, проведение кинофестивалей, а также экскурсий членов Общества в заповедники и заказники, на очистные сооружения, в живописные уголки своего края. При многих Домах природы создавались живые уголки. Дома природы оказывали помощь первичным организациям ВООП в их пропагандистской и практической работе, деятельности секций, воспитании юных друзей природы в школах и детских учреждениях, организации уголков природы и выставок. В РСФСР насчитывалось свыше 70 Домов и Клубов природы.

#### **5.5. «Зеленый патруль»**

Природоохранное воспитание органично включало не только экологическое образование (в разных формах и на дифференциро-

ванном уровне). Его важнейшей чертой было живое, практическое дело. Одна из таких форм участия школьников в природоохранной деятельности – главным образом в работах по озеленению. Согласно Положению о зеленых патрулях, утвержденному Президиумом Центрального совета ВООП в 1964 г., «Зеленые патрули» были созданы при первичных организациях Общества в школах, домах пионеров, в детских домах, при ЖЭКах, домоуправлениях, парках, пионерских лагерях, заповедниках, лесничествах и других организациях. «Зеленые патрули» работали под руководством комитетов комсомола и местных отделений ВООП.

### **5.6. Общественные инспекции по охране природы Всероссийского общества охраны природы (ВООП)**

Создавались при районных, городских, сельских и поселковых организациях и работали под руководством их президиумов. Общественные инспекции по охране природы действовали в соответствии с «Положением об общественных инспекциях охраны природы». Цель их создания – оказание помощи местным Советам народных депутатов в обеспечении надлежащего контроля за соблюдением учреждениями, предприятиями, организациями, совхозами, колхозами и отдельными гражданами действующего законодательства по охране природы. Общественные инспекции оказывали всемерную помощь органам лесоохраны, рыбнадзору, госохотинспекции, учреждениям и организациям коммунального хозяйства в охране растительного и животного мира, а также водоемов, отдельных памятников природы и зеленых насаждений путем проведения разъяснительной работы среди населения и выявления лиц, нарушающих законы по охране природы. В своей практической деятельности они опирались на помощь советских, профсоюзных и других общественных организаций.

### **5.7. Общественные технические комитеты по охране природы Всероссийского общества охраны природы (ВООП)**

Создавались в колхозах, совхозах и на промышленных предприятиях из членов ВООП. Они вели повседневный контроль за работой очистных сооружений; совместно с бюро (советом) первичной организации руководили работой контрольных постов по охране природы в цехах, лабораториях и на отдельных участках,

где возможны случаи загрязнения воды, воздуха или действие других факторов отрицательного влияния на окружающую среду; проводили смотры, конкурсы на изобретения и рационализаторские предложения по совершенствованию технологии производства, сокращению водопользования, предотвращению загрязнения природной среды. Свою деятельность общественные комитеты предприятий осуществляли в контакте с государственными инспекциями по охране вод, земель, рыбных богатств, с санитарно-эпидемиологической станцией, НТО, ВОИР.

### **5.8. Постоянные общественные комитеты по рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов бассейнов рек (комитеты по Десне, Волге, Уралу, Дону и Северскому Донцу, Верхней Оби)**

Являлись координирующими центрами теоретической и практической деятельности по охране природы. Их деятельность была направлена на решение вопросов рационального использования и охраны естественных ресурсов, на сохранение, восстановление и приумножение природных богатств с участием ряда научных учреждений, министерств и ведомств, промышленных предприятий, научно-технической общественности.

Первым в стране был учрежден в 1968 г. постоянный Межреспубликанский комитет по комплексным проблемам р. Десны (*комитет по Десне*), в бассейне которой полностью или частично Смоленская, Калужская, Брянская, Орловская, Курская, Белгородская области РСФСР, Сумская, Черниговская и Киевская области УССР. В его состав вошли представители ВООП, Географического общества АН СССР, научно-технических обществ, комсомольских организаций, народного контроля, инспекции по охране водных ресурсов, Госпланов и министерств мелиорации и водного хозяйства РСФСР и УССР, ученые. Комитет по Десне свою деятельность осуществлял по двум основным направлениям:

- изучение состояния природных условий бассейна р Десны и перспектив развития сельского, лесного и водного хозяйства, а также мелиорации земель путем экспедиционных исследований и обмена информацией;

- восстановление полноводности и чистоты р. Десны и ее притоков (малых рек).

*Комитет по Волге* был создан в 1969 г. В зону его действия входили Костромская, Ярославская, Калининская, Горьковская, Куйбышевская, Саратовская, Ульяновская, Волгоградская и Астраханская области, а также Марийская, Татарская и Чувашская автономные республики. Основные направления деятельности комитета по Волге – охрана и рациональное использование водных ресурсов, почв, рыбных запасов, охрана атмосферного воздуха. Важнейшей его функцией являлся контроль за выполнением постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 марта 1972 г. «О мерах по предотвращению загрязнения бассейнов рек Волги и Урала неочищенными сточными водами». В автономных республиках бассейна р. Волги были созданы рабочие группы из членов комитета для оперативного рассмотрения вопросов в своих регионах.

*Три постоянных общественных комитета* по охране, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов бассейнов рек *Дона* и Северского Донца, *Урала* и *Верхней Оби* образованы в соответствии с постановлением Президиума Центрального совета ВООП от 25 января 1977 г. Главная функция этих бассейновых комитетов – предотвращение загрязнения рек, увеличение полноводности «малых рек», охрана и воспроизводство рыбных богатств.

### **5.9. Республиканские общества охраны природы**

Добровольные массовые общественные организации функционировали во всех союзных республиках СССР. Общее число членов всех республиканских обществ охраны природы превышает 40 млн. чел., из них 3/4 приходились на ВООП.

Каждое из них действовало на основе практически стандартных уставов. Следовательно и структура их также весьма напоминала ВООП. Впрочем, эта унитарность распространялась и на основные направления деятельности. Специфика определялась лишь особенностями живой и неживой природы.

### **5.10. Совет по охране природы при ЦК ВЛКСМ**

Существовал с 1970 г. Аналогичные советы созданы при ЦК ВЛКСМ союзных республик, крайкомах, горкомах и райкомах комсомола. В Совет по охране природы при ЦК ВЛКСМ входили

руководящие работники ЦК ВЛКСМ и представители министерств и ведомств, занимавшихся природоохранной деятельностью.

Совет по охране природы был создан в целях широкого привлечения комсомольских, пионерских организаций и всей молодежи к активному участию в природоохранной деятельности.

### **5.11. Союз обществ охотников и рыболовов РСФСР (Росохотрыболовсоюз)**

Массовая общественная организация, объединявшая охотников и рыболовов. В задачи этого союза входили: воспитание у членов общества бережного отношения к природе и ее богатствам; научно обоснованное ведение охотничье-рыболовного хозяйства, повышение продуктивности охотничьих угодий и водоемов; добыча и продажа государству продукции охотничьего промысла и рыболовства; сбор дикорастущих ягод, грибов, орехов, лекарственных растений и содействие выполнению государственных планов по закупкам этой продукции; пропаганда передового опыта ведения охотничье-рыболовного хозяйства, охотничье-стрелкового и рыболовного спорта, охотничьего собаководства.

Эти задачи Росохотрыболовсоюз осуществлял в сети филиалов республиканских (АССР), краевых, областных, а также окружных, межрайонных, районных и городских обществ. Высшим руководящим его органом являлся съезд.

Первичные организации охотников и рыболовов создавались в населенных пунктах, а также на предприятиях, в учреждениях, учебных заведениях, совхозах и колхозах, других государственных и общественных организациях. Они вели разъяснительную работу среди населения о целях и задачах общества; обеспечивали проведение биотехнических и охотхозяйственных работ, мероприятий по охране, воспроизводству охотничьих зверей и птиц, увеличению рыбных запасов; вели борьбу с браконьерством и другими нарушениями правил охоты и рыболовства; проводили соответствующую воспитательную работу среди членов общества. Впрочем, в случае необходимости они могли опираться в этой работе на правоохранительные структуры, взаимодействуя с другими природоохранными организациями и государственными структурами.

## 5.12. Студенческие дружины по охране природы

Инициаторами этой формы студенческой деятельности были Тартуский и Московский университеты. Члены дружин оказывали помощь в борьбе с браконьерством. Важна также исследовательская деятельность студенческих групп. Важным направлением работы студенческих дружин по охране природы являлось распространение экологических знаний среди населения: организация занятий со школьниками, участие в операциях «Муравей», «Ель», в проведении «Дней охраны природы», «Дня птиц», «Дня леса», участие в конкурсах и тематических выставках по охране природы.

## § 6. Выводы

Советский период оставил весьма богатый опыт формирования и развития государственных структур, занятых в природопользовании и охране природы. В нем отразился как негативный, так и позитивный характер тех или иных преобразований. Для начала учтем, что эти поиски происходили как востребованные двумя, отделенными друг от друга почти семью десятилетиями, кризисными ситуациями, которые в XX веке пережила наша страна (1920-е и 1970–1980-е годы). Вторая датировка – весьма относительна и дана просто для ориентирования в хронологии. Фактически страна и в начале XXI века стоит на грани кризисной ситуации в той или иной части природопользования.

Это время, как и во всем мире, когда нормализация отношения человека с окружающей средой для России стала принципиально необходимой, хотя долгое время замалчиваемой. Поэтому сегодня мало кто знает об острой кризисной ситуации в стране 1920-х годов. Для создания госструктур в 1920-е годы, как и во втором случае, потребовалась серия специальных решений, сдвинувших весь массив проблем в сторону практической реализации ставившихся проблем.

Примечательно, с первых же шагов Советской власти после гражданской войны, когда начался отход от жесткой политики централизованного управления хозяйством, сформировались «работающие» на природу структуры. Это послужило толчком к созданию сети заповедников, научной базы охраны природы и реальному сохранению уникальной природы. Как только вновь центра-

лизаторские тенденции возобладали, это привело и к более утилитарному подходу к охране природы, но зато расширились и масштабы природопользования.

Не следует поддаваться невольному гипнозу – что хорошо для расширения хозяйственного природопользования, плохо для охраны природы. Здесь обязательно следует отделить от колоссальной сферы природопользования его небольшой сегмент – охрану природы. Этот сегмент очень специфичен и ни в коем случае не должен смешиваться с деятельностью хозяйственных ведомств. Иначе – и опыт это лишь подтверждает – не избежать повторения ошибок прошлого.

Конкретно же выход из кризисных ситуаций (в 1-м и 2-м случаях нашей истории) шел через разработку нового законодательства. Без этого просто было невозможно установить для огромного хозяйства и обширной страны единые правила экологического поведения и политики в этой области.

Примечательно при этом, что во втором случае события начала 1920-х годов оказались успешно забыты, так как историческая наука так и не успела включить в круг исследуемых проблем экологическую историю страны. Поколение специалистов, непосредственно участвовавших в формировании первичной экологической госструктуры, к тому времени в большинстве своем уже отсутствовало. Эти и другие причины вновь и вновь ставили на повестку дня проблемы, с которых начиналась организация системы этого сектора государственного управления.

На последнем этапе советской истории наиболее активно эта работа развернулось с конца 1960-х годов, когда специалисты все-таки забили тревогу о судьбе крупнейших рек страны. Еще более энергично усилия в этом направлении подстегнуло постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов». Этот документ отразил *реальный* перелом в настроении высших эшелонов власти, практически *вторично* (после гражданской войны и 1-го экологического кризиса, о чем уже шла речь выше) вынужденных серьезно приступить к решению экологических проблем в масштабах страны.

С началом второго круга экологического кризиса реформы госаппарата были намного более обширные. В государственном бюджете выделялись немалые средства исключительно на природоохранные цели, создавалась сеть специализированных органов, общественных организаций, планирование *впервые* включило в 5-летние планы соответствующие разделы.

Наконец, в годы перестройки было даже образовано Министерство природопользования и охраны окружающей среды СССР. Наконец, в экологические преобразования были подключены структуры одного из закрытых ведомств СССР – Министерства обороны. Среди населения разворачивалась беспрецедентно масштабная работа по экологическому просвещению. В системе образования шла подготовка специалистов на основе решительного подключения к экологическим проблемам. *Все это говорило о стремлении действительного пересмотра концепции экологического мышления в верхних эшелонах власти.* Но ситуация в стране менялась медленно – сказывалась все та же заторможенность действий, которые ощущалась во всей социально-экономической сфере.

Проведенные преобразования, конечно, стали результатом весьма многих факторов внутренней и внешней политики СССР. Вовсе не только по причине экологической угрозы многим регионам СССР в середине 1980-х годов началась перестройка. Но и этот фактор не был третьестепенным. Более того, многие протестные требования население выражались через требования ускорить решение именно экологических проблем, часто для того или иного региона исключительно болезненных или откровенно опасных для здоровья и жизни многих людей. Экологическая составляющая традиционно относилась к идеологически нейтральной теме, поэтому именно в этой проблематике к концу 1980-х годов ширившаяся оппозиция нашла основательный фундамент для критики КПСС и ее господства во всех государственных структурах страны.

Опыт решения проблем природоохранного и ресурсного характера в советское время может быть использован и в Российской Федерации, несмотря на кардинальные и глубокие перемены в государственном управлении. Если исходить из того, что присутствие государства в сохранении природы является необходимым

элементом общественной жизни, то централизация управления должна разумно сочетаться с распределением полномочий среди субъектов РФ. По-видимому, даже тщательно выверенное и продуманное законодательство по охране природы и природопользованию (что в настоящее время еще далеко от своего осуществления) вряд ли полностью решит проблему. Она обязательно должна подкрепляться мерами административного воздействия, целенаправленным финансированием со стороны государства и т.д.

Наконец, современная охрана природы просто немыслима без стремительно развивающихся разнообразных форм экологической дипломатии. Ее первые ростки появлялись еще до 1917 г., но уже в 1920-е годы отечественные дипломаты в разной степени решали и эти задачи в отношениях с соседями СССР.

В следующем разделе обратимся к новейшей истории государственных институтов, решающих те же проблемы на современном этапе.

### **Вопросы для усвоения**

1. Что определило необходимость формирования сети государственных органов природоохранного и природоресурсного сектора управления страной уже в начале 1920-х годов?
2. Почему именно вокруг вопроса о создании центрального государственного органа охраны природы начались наиболее серьезные дискуссии в 1920 годы?
3. С какими областями государственного управления смыкается охрана природы и основные сегменты природопользования?
4. Почему параллельно государственным структурам в России развивается общественное движение охраны природы?
5. Почему в СССР, при обширности его территории, столь часто делались попытки использования в хозяйственных целях природных ресурсов заповедников?
6. В каких сегментах природопользования пересекалась экологическая и внешняя политика СССР?

Центральный аппарат управления, участвовавший в регулировании ресурсами  
Комиссии по охране природы в каждой из 2-х палат Верховного Совета СССР  
Совете Союза и Совете национальностей

*Совет Министров СССР*

Отдел охраны природы Госплана СССР;

Главное управление геодезии и картографии;

Главное управление гидрометеорологической службы.

*Министерства*

Министерство геологии СССР;

Главная инспекция по охране и воспроизводству запасов и регулированию рыболовства Министерства рыбного хозяйства СССР;

Министерство здравоохранения СССР;

Министерство сельского хозяйства СССР (Главное управление землепользования и землеустройства);

Главное управление охраны природы, заповедников и охотхозяйства;

Центральная научно-исследовательская лаборатория охраны природы);

Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР;

Министерство геологии СССР;

Министерство химического и нефтяного машиностроения СССР.

*Государственные комитеты Совета Министров СССР*

– геодезии и картографии;

– по науке и технике (имел Межведомственный научно-технический совет по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов);

– по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Госгортехнадзор СССР);

– лесного хозяйства Совета Министров СССР<sup>1</sup>;

*Академия наук СССР*

Научный Совет по проблемам биосферы;

Государственный комитет по науке и технике;

Межведомственный научно-технический совет по комплексным проблемам охраны природной среды и рациональному использованию природных ресурсов;

Главное управление гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР; Госкомитет гидрометеорологии и охраны окружающей среды.

*Государственные инспекции СССР*

по санитарному надзору Министерства здравоохранения СССР и союзных республик;

по рыбоохране – Главгосрыбвод;

охотничья;

ветеринарная.

Система местного управления

Республиканские Советы;

Областные и городские советы и исполнительные комитеты;

Местные структурные подразделения практически всех ведомств, в компетенцию которых входили вопросы природопользования и охраны природы.

Охраняемые природные территории

Памятники природы; заповедники; заказники (*рыбохозяйственные; ландшафтные; лесные, степные и болотные; гидрологические*); природные парки; музей-заповедники; национальные парки.

---

<sup>1</sup> Образован в 1966 г. Осуществлял управление землями государственного лесного фонда, объединял и направлял деятельность лесохозяйственных органов (Ведомости Верховного Совета СССР, 1966, № 8, ст. 126).

### Термины и понятия

Заповедник; заказник; полярная станция; мониторинг; окружающая среда; экологическое право; экологическая политика; административно-командная система; экологическая дипломатия; социальная экология; НТР (научно-техническая революция).

### Памятники права

Конституция СССР 1924, 1936, 1977 гг.

Постановления СНК СССР, Совета Министров СССР, а позднее – и ЦК КПСС, упомянутые в тексте раздела.

## **ЧАСТЬ 3**

# **ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНЫ ПРИРОДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **§ 1. ОХРАНА ПРИРОДЫ НА ФОНЕ РЕФОРМ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ**

Крах СССР привел к быстрой смене всей системы управления, что не могло не коснуться и сферы природопользования и охраны природы. В ходе серьезных политических дискуссий в основу новой схемы закладывались идеи широкого развития рыночных отношений. После жестко централизованного и уж, конечно, нерыночного принципа управления советской эпохи, поворот был исключительно радикальным. Возможно, против ожидания, «радикализм» проявился вовсе не в образовании «частнособственнического» сектора природопользования. Строго говоря, он и до настоящего времени так и не создан, есть лишь попытки либо намерения. Вся радикальность сосредоточилась в области контроля за использованием природных ресурсов и соответственно охраной природы. После развала СССР мгновенно исчезли из бюджета страны статьи расходов, направляемых на природоохрану, многомесячные задержки зарплаты серьезно сократили штат инспекторов, занятых охраной рыбы и леса, животного мира и многого другого. В заповедные места, не тронутые даже в советское время «слугами народными», лихорадочно заспешила новоявленная и весьма многочисленная толпа продолжателей их дела.

Однако, не вдаваясь в рассуждения о новациях, отметим лишь, что перемены просто не могли обойти весь комплекс природопользования, на котором только и могут, при любых концептуальных подходах, развиваться важнейшие хозяйственные структуры. Охрана природы, хоть и с некоторым отставанием, но также вполне ощутила происходившие перемены. Короче говоря, вся новация выразилась лишь в подтверждении уже знакомого по предыдущим разделам вывода – государство в России является наи-

более серьезным гарантом более или менее разумных форм природопользования и охраны природы. И это можно утверждать даже на фоне многочисленных нарушений законов и нормативных актов со стороны тех же чиновников разного уровня и ведомственной принадлежности.

Новация и есть в том, что на смену не оправдавшимся длительным ожиданиям волшебной «палочки» рынка и ощущения собственности пришла уверенность в *необходимости* развития структур природопользования и охраны природы. Опыт XX века метаний и экспериментов дает неплохую основу для создания в современном Российском государстве подобной *системы*.

Организация эффективного государственного управления является решающим условием обеспечения исполнения законодательства. Однако глубокие изменения во всей системе государственного управления потребовали и выработки новой правовой основы. На первых порах применялись те или иные законодательные акты советской эпохи, вполне отвечавшие целям развития новых структур государственного управления в этой области. Однако к середине 1990-х годов Верховный Совет РФ, а затем сменившая его Государственная Дума, смогли выработать новый пласт необходимых законодательных актов. Сюда же вошли, конечно, и указы президента РФ и решения Совета Министров РФ, в которых конкретизировались принципы природопользования и охраны природы в стране.

Сколько-нибудь широкий анализ этих документов мог бы увести нас от основной проблематики настоящего пособия. Поэтому мы упомянем о них лишь в наиболее общем виде с рекомендацией для более углубленного изучения современного экологического права России ознакомиться с соответствующим кругом литературы и сборниками документов<sup>1</sup>.

Законодательство в области национальной безопасности страны в экологической сфере основывается на Конституции Российской Федерации и включает в себя совокупность федеральных за-

---

<sup>1</sup> Боголюбов С.А. Экологическое право./Учебник для вузов – М.: Норма, 2001; Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М.: Профобразование, 2002; Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект / Под ред. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: МНЭПУ, 2001 и др.

конов, нормативных актов высших органов власти, законов и нормативных правовых актов субъектов Федерации в сфере безопасности, защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, охраны окружающей природной среды.

Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г.<sup>1</sup> были одобрены «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», а Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. была утверждена «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». В рамках реализации требований концепции идет постепенное создание необходимой нормативно-методической и правовой базы обеспечения экологической безопасности. Однако из-за недостаточного финансирования задержалась и реализация намеченных планов. Так, Указом Президента РФ от 18 августа 1996 г. было прекращено финансирование одной из важнейших федеральных экологических программ – Программы государственной поддержки природных заповедников и национальных парков.

При реорганизациях правительства проблемы экологии оказались отодвинутыми. Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» было упразднено Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов – ведущий федеральный орган, проводивший государственную экологическую политику<sup>2</sup>, и создан Государственный комитет РФ по охране окружающей среды для межотраслевой координации и функционального регулирования.

---

<sup>1</sup> Государство и право, 1995, № 1, с. 3.

<sup>2</sup> См.: <http://www.labyrinth.ru/content/card.asp?cardid=30126>

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ РФ, РЕГУЛИРОВАВШИЕ ПОЛИТИКУ  
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ (ДО 2-й ПОЛОВИНЫ 1990 годов)<sup>1</sup>**

Наименование	Функции и полномочия
Минприроды России	Координация деятельности министерств и ведомств в области формирования политики природопользования, разработка ее научно-методического обеспечения и нормативно-правовой базы. Координация государственных программ в области экологического мониторинга и охраны окружающей среды. Составление с министерствами и ведомствами банков данных об окружающей среде и ресурсах. Формирование и ведение кадастров природных ресурсов.
Росгидромет	Ведение фонда данных о водных ресурсах, о загрязнении окружающей среды и климатических характеристиках регионов РФ.
Роскомзем	Предоставление или удостоверение данных по почвенным ресурсам, а также данных Государственного земельного кадастра по субъектам владения и пользования земельными участками.
Роскомнедра. Мин- топэнерго России	Предоставление данных, необходимых для формирования кадастров, их ведение по ресурсам недр.
Роскомрыболовство	Разработка системы показателей и обеспечение данными по учетным характеристикам гидробиологических ресурсов.
Рослесхоз	Предоставление данных по лесным древесным ресурсам.
Роскомвод	Разработка показателей и предоставление данных об использовании водных ресурсов.
Роскартография	Осуществление топографо-геодезического и картографического обеспечения.
Госсанэпиднадзор	Оценка воздействия факторов среды обитания на состояние здоровья населения при социально-экономических оценках территорий.
Минсельхозпрод России	Предоставление данных по ресурсам промысловых животных России.
Минкультуры России	Разработка показателей и предоставление данных по природным объектам рекреационного и культурного значения.
Минэкономики России	Разработка мероприятий по базовой социально-экономической оценке природных ресурсов и объектов, формирование структуры цен на пользование природными объектами.

<sup>1</sup> Источник: Сборник нормативно-методических документов по формированию федеральной системы комплексных территориальных кадастров природных ресурсов. – М.: Логус, 1994, с. 27–29.

## 1.1. Функции законодательной власти

Законодательно действует следующее распределение полномочий между государственными органами, обеспечивающими охрану окружающей среды:

- высшие органы законодательной власти (Государственная Дума и Совет федерации, также называемый федеральным собранием);
- высшие органы исполнительной власти (президент и правительство);
- федеральные органы исполнительной власти (министерства, ведомства, комитеты, службы, надзорные органы и инспекции, среди которых назначаются уполномоченные органы в области охраны окружающей среды и экологического контроля) и их территориальные органы;
- законодательные (представительные) органы в субъектах РФ: республиках, краях, областях, автономных образованиях, городах Москве и Санкт-Петербурге, городах и районах регионального подчинения, а также соответствующие органы исполнительной власти.

## 1.2. Федеральные органы исполнительной власти

*Федеральные органы исполнительной власти*, имеющие отношение к охране окружающей природной среды и рациональному природопользованию, подразделяются на специально уполномоченные (по законодательству РФ исполняющие указанные функции) и иные органы (занимающиеся природоохранной деятельностью в пределах своей компетенции). В разные периоды круг этих органов был различным.

В настоящее время, на основании указа президента В.В. Путина № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. и постановления правительства РФ «О специально уполномоченных государственных органах РФ в области охраны окружающей природной среды», к специально уполномоченным органам относятся:

- Министерство природных ресурсов РФ. В своей структуре имеет ряд специализированных подразделений, о которых речь пойдет далее;

• Министерство здравоохранения РФ. Имеет в своей системе: Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора Минздрава России;

• Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ. Имеет в своей структуре: Департамент по чрезвычайным ситуациям, ликвидации последствий радиационных аварий и гражданской обороне Минсельхоза России;

• Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

• Министерство внутренних дел РФ;

• Министерство обороны. Имеет в своей структуре: Управление начальника войск радиационной, химической и биологической защиты Вооруженных сил РФ;

• Государственный комитет РФ по рыболовству;

• Государственный таможенный комитет РФ;

• Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

• Федеральная служба земельного кадастра России;

• Федеральная пограничная служба России;

• Федеральный горный и промышленный надзор России;

• Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности.

К «иным» органам, занимающимся природоохранной деятельностью в пределах своей компетенции, относятся:

• Министерство экономического развития и торговли РФ;

• Министерство промышленности, науки и технологии РФ;

• Министерство энергетики РФ;

• Министерство РФ по атомной энергии;

• Министерство строительства РФ;

• Министерство транспорта РФ;

• Министерство путей сообщения РФ;

• Государственный комитет РФ по стандартизации, метрологии и сертификации;

• Федеральная служба России по геодезии и картографии.

## **§ 2. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОТВЕЧАЮЩИЕ ЗА РЕАЛИЗАЦИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ**

Как и во всех государствах, в РФ принятие экологического законодательства сопровождается созданием системы органов исполнительной власти, между которыми распределяются функции и полномочия по обеспечению исполнения законов в области охраны окружающей среды и природопользования. При этом *решающая роль принадлежит общегосударственным ведомствам*. Региональное или локальное управление ограничено и по функциям, и по компетенции. Учитывая федеративное устройство РФ, субъекты РФ выполняют полномочия в области охраны окружающей среды в соответствии с Конституцией и договорами, заключаемыми между РФ и каждым субъектом РФ.

Систему органов государственной власти, отвечающих за реализацию законодательства об охране и использовании природных объектов России, образуют министерства и ведомства, в компетенцию которых входят вопросы охраны окружающей среды в целом. В структуре некоторых из них действуют специальные природоохранные подразделения.

Государственное управление в области охраны окружающей среды не выделено в самостоятельную сферу, а управленческие полномочия распределены между ведомствами, отвечающими соответственно за регулирование использования отдельных природных объектов (недра, воды, охраняемые территории) либо за выполнение отдельных природоохранных функций по отношению к окружающей среде в целом (контроль, мониторинг).

В условиях развития государственной структуры на постсоветском пространстве прослеживалась тенденция к консолидации экологического управления, когда функции как в области охраны окружающей среды от негативных воздействий (загрязнение), так и регулирования природопользования передавались одному ведомству (например, *Госкомэкологии*).

Для системы центральных органов государственного управления по охране и использованию природных ресурсов в 1990-е годы была характерна неустойчивость, что выразилось в проведении

плохо согласованных административных реформ, связанных с перераспределением компетенции и функций, изменением структуры исполнительных органов. Практически природопользование как область управления, рассматривалось лишь как область формирующихся рыночных отношений, что влекло за собой слабость или недостаточную эффективность принимавшихся мер. Кроме того, в силу преобладания человеческого фактора, такое положение ослабляло ответственность ведомств за выполнение своих функций. Серьезные проблемы возникали с финансированием и техническим оснащением государственных органов. Все это снижало общую эффективность управленческой деятельности.

На переходном периоде (1993 – 1994 гг.) в РФ происходила быстрая смена органов и структурных форм управления по охране окружающей среды. Как и в других сферах управления, здесь участвовали все ветви власти – представительная (законодательная), исполнительная и судебная. По мере приближения краха СССР, экологическая тематика в выступлениях новой волны российских политиков была одной из «горячих», позволявшей наиболее эмоционально вскрывать недостатки командно-административной системы. Поэтому в первые годы после развала СССР природоохранной тематике и организации контроля за экологической ситуацией уделялось большое внимание. СМИ также не позволяли ослабить эту работу, используя интерес читателя к этой тематике.

На далеко не простой путь, которым шел процесс формирования системы природоохранных органов РФ, глубокое влияние оказали социально-экономические и внутривластные факторы. В этом не было абсолютно ничего нового – на всех этапах отечественной истории формирование властных институтов Российского государства всегда шло под влиянием этих факторов. Но в конце XX века, после крушения СССР, когда Россия вновь стала погружаться в состояние системного кризиса, их влияние оказалось исключительно велико. Экономические факторы проявились в формировании новой ситуации – быстром развитии частной собственности и предпринимательства. Качественно изменилась обстановка, когда правительство Е.Т.Гайдара «освободило» от государственного регулирования ценообразование. В результате цены даже

на товары повседневного и наиболее широкого спроса выросли в тысячи раз, а доход граждан – лишь в 10–15 раз.

К важным социальным факторам можно отнести резкое снижение уровня жизни огромной части общества, оказавшегося в состоянии нищеты, этот фактор изменил и степень интереса к проблемам охраны природы. Вывоз капитала за границу (не только в форме валютной массы, но и природного сырья, распродажи оборудования почти по цене металлолома и т.д.) быстро погасили былые страхи экологических проблем. Этому способствовало и быстрое снижение внутреннего валового продукта. Промышленность быстро сокращала объемы производства, что уменьшало и масштабы загрязнения окружающей среды. Экологически вредные в самом близком «вчера» предприятия просто прекращали свою работу. Последнее обстоятельство создавало иллюзию у людей об оздоровлении окружающей среды.

Политические факторы, зависевшие от первых двух, дополнялись тем, что многочисленные партии, во множестве появившиеся в стране на рубеже 1980–1990-х годов после развала СССР, выборов в Государственную Думу и местные структуры власти, перестали обращаться к экологическим проблемам. СМИ, ранее уделявшие этой тематике неизменно широкое внимание, переключились на иные проблемы. Впрочем, это не означало, что высшие эшелоны власти отвернулись от природоохраны. Президент РФ Б.Н.Ельцин в 1992 г. выступил в Верховном Совете с первым национальным докладом о состоянии окружающей природной среды, в котором выразил явное одобрение переменам, проведенным в этой области специализированными структурами. После этого он вновь вернулся к этой теме лишь в преддверии новых президентских выборов в 1996 г.

В каждой из созданных структур были сформированы отделы, отвечавшие за природоохрану. **Законодательная власть** проявила особую заинтересованность в организации *Комитета по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов*, к компетенции которого относится определение государственной политики в области экологии. В структурах **исполнительной власти** сохранялось значительное число структур, осуществлявших управление и контроль в различных областях природоохранной

деятельности. В Совете безопасности РФ с 1993 г. существует *Межведомственная комиссия по экологической безопасности*, включающая руководителей всех федеральных министерств и ведомств, связанных с проблемами окружающей среды. В аппарате **Правительства РФ** есть *Департамент энергетических и природных ресурсов* с отделом природных ресурсов и экологии.

### **§ 3. ГОСКОМЭКОЛОГИЯ РФ: МЕТАМОРФОЗЫ ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНА ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

В ноябре 1991 г. было сформировано новое российское правительство, в котором Министерство по экологии и природным ресурсам возглавил В.И. Данилов-Данильян. Указом президента Ельцина этому министерству, которое неожиданно стало огромной консолидированной структурой, были переданы более десяти прежних министерств и ведомств – со всеми штатами и полномочиями, а прежние союзные и республиканские ведомства были ликвидированы. В президентском указе назывались вновь образованные подразделения и перечислялось, что им принадлежит – штаты, функции, здания, подведомственные институты и т.д. Так начался процесс кристаллизации новых министерских структур.

Среди упраздненных и переданных в состав нового Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов прежних министерств и ведомств преимущественно преобладали пары – союзное и российское:

- два министерства охраны окружающей среды;
  - два министерства геологии;
  - два министерства водного хозяйства;
  - два комитета лесного хозяйства;
  - два управления по геодезии и картографии;
  - один союзный комитет по гидрометеорологии (российский Госкомгидромет к тому времени образован не был);
    - государственная комиссия по запасам полезных ископаемых.
- Разумеется, собранные в одном природоохранном министерстве столь крупные и в то же время различные по функциям ведомственные образования не могли долго находиться под одной

крышей. Для полноценного вхождения в единое природоохранное министерство требовалась их коренная структурная перестройка. В противном случае неизбежно должно было произойти их выделение в качестве самостоятельных государственных структур. Первое оказалось практически невозможно провести в тот сравнительно короткий промежуток времени, которым располагало новое руководство природоохранного министерства. Поэтому произошло то, что сам В.И. Данилов-Данильян назвал «разбеганием» подразделений.

На излете истории СССР – в 1988 г. – вслед за созданием Государственного комитета охраны природы и природных ресурсов СССР был образован аналогичный комитет для выполнения аналогичных задач в пределах РСФСР. В 1991 г. союзный Госкомитет был преобразован в министерство. Тут же в составе кабинета РСФСР появилось такое же министерство.

Вплоть до 1996 г. существовало Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов. Временами его постигали преобразования, приводившие к структурным переменам и, как следствие, – к некоторым переменам названия – *Госкомэкологии, Госкомприроды, Минэкологии, Минприроды, Госкомитет по экологии, Министерство охраны природы* и т.д. С этим были связаны перемены названия министерства, что отражалось на его статусе, структуре, круге обязанностей. Но министерский статус при этом сохранялся.

Созданное 6 ноября 1991 г. природоохранное ведомство на первых порах получило название *Министерства по экологии и природным ресурсам Российской Федерации*. Кстати, с этим названием было связано одно недоразумение, которое едва не свело «на нет» все усилия создателей природоохранной системы новой России. Заключалось оно в том, что в президентском указе говорилось о создании Министерства по геологии и природным ресурсам. Но министерский статус при этом сохранялся. После фактического распада СССР и начала обширных преобразований во всей системе государственного управления РФ, природоохранное ве-

домство 6 ноября 1991 г. получило название Министерство экологии и природных ресурсов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Экономические эксперименты правительства Е.Т.Гайдара, высвободившего цены, которые по мысли реформаторов должны были регулироваться рыночными отношениями, открыли зеленый свет в деятельности бизнеса по добыче и продаже природного сырья. Это серьезно повлияло на работу Министерства, подразделения которого могли заметно затруднить бойкость нефтяных, лесных и прочих предпринимателей. Эти и другие факторы объясняют, почему менее чем через год после переименования, в сентябре 1992 г., Министерство по экологии и природным ресурсам было вновь переименовано в *Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов*. Переименование было связано с тем,

---

<sup>1</sup> Примечательно, что уже в момент выбора названия министерства ситуация была густо замешана на политических амбициях в верхних эшелонах власти. Вот что об этом рассказывает глава министерства – В.И. Данилов-Данильян: «С тем названием, которое было записано в указе, созданное природоохранное министерство очень напоминало Министерство природных ресурсов – как оно выглядело при Б.А. Яцкевиче. Правда, в прежнее министерство геологии и природных ресурсов еще были включены гидрометеорологическая и картографическая службы. Я сразу понял, что назначен министром не того министерства, на которое дал согласие. Вплоть до первых чисел ноября все предварительные переговоры велись о моей работе министром экологии, охраны окружающей среды и природных ресурсов (или природопользования). Так что было совершенно непонятно – откуда в названии взялась геология. Несколько позже выяснилось, что вице-президент А.В. Руцкой сам претендовал на должность главного эколога России. Он считал, что под его руководством должны быть сосредоточены все контролирующие комитеты – независимо от того, что они контролируют: от Санэпиднадзора до Госгортехнадзора. Его позиция выглядела примерно следующим образом: пусть геология со своими природными ресурсами остается в составе ельцинского правительства, а мне как вице-президенту должны быть переданы все контрольные функции.

Мы с ним спорили на эту тему в течение двух недель. Я требовал переименования министерства и объявления слова «геология» в названии ошибкой. А.В. Руцкой настаивал на том, что все сделано правильно, только при нем должно быть создано еще одно контролирующее ведомство. В конце концов, был издан новый президентский указ, отменявший предыдущий в данном пункте, и наше министерство наконец-то стало Министерством по экологии и природным ресурсам. Так что первый раз министерство переименовали через несколько дней после создания». (Цит. по: Ларин В., Мнацаканян Р. Госкомэкология России: от рассвета до заката (в ожидании нового рассвета...). // Энергия, 2003, № 6 – 10).

что из его состава выделились столь нужные для природопользователей комитеты – *Роскомнедра, Роскомгидромет, Роскартография и Рослесхоз, а немного позже и Роскомвод*<sup>1</sup>.

Практически уже плохо управляемый огромный сектор природопользования страны продолжал и позже запутываться. Лишь к 1993 году формирование российских государственных природоохранных структур, казалось, завершилось. Оформились границы ответственности природоохранного министерства. Вновь были выделены из состава Минприроды те госкомитеты, которые в ноябре 1991 г., росчерком президентского пера, были переданы в ведение министра В.И. Данилова-Данильяна. Началась повседневная работа, направленная на формирование в среде руководителей высшего и среднего звена нового для них понимания: ресурсы бесплатными не бывают; загрязнение окружающей среды наносит ущерб обществу, а значит, требует оплаты со стороны загрязнителей; экологическая экспертиза призвана предвидеть возможный ущерб окружающей среде при реализации новых проектов, а значит, она вносит цену «экологической составляющей» в стоимость будущего продукта.

Однако в работу природоохранных структур постоянно включались экономические и политические факторы внутреннего развития страны. Вскоре после победы Б.Н.Ельцина в 1996 г. на президентских выборах, произошли изменения в структуре органов федеральной исполнительной власти. В аппарате Правительства были ликвидированы немаловажные природоохранные структуры: *Департамент по охране среды и природопользованию, правительственная комиссия по охране окружающей природной среды, Комитет по мониторингу природной среды, правительственная ко-*

---

<sup>1</sup> По этому поводу бывший министр В.И. Данилов-Данильян писал: «Если такое разделение случилось, значит, произошло преобразование министерства. А согласно одному из неписанных бюрократических правил, если произошло преобразование, значит, министерство должно быть переименовано. Таким образом, перемена названия, когда Министерство экологии превратилось в Министерство охраны окружающей среды, стало всего лишь данью традиции. В то же время новое название представлялось более логичным» (Цит. по: Ларин В., Мнацаканян Р. Ук. соч.).

*миссия по решению проблем радиоактивных отходов, экологическое подразделение в Генпрокуратуре РФ*<sup>1</sup>.

В результате многочисленных отсрочек и вмешательства политических факторов Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов лишь весной 1997 г. окончательно разделилось на *Министерство природных ресурсов* и *Государственный комитет по охране окружающей среды*. Закреплены эти изменения были указом президента «О структуре органов федеральной исполнительной власти». В тот же день был подписан еще один президентский указ «О системе органов исполнительной власти», в котором, среди прочего, говорилось, что государственную политику в той или иной области может разрабатывать только министерство. Таким образом, вновь появившийся государственный комитет по охране окружающей среды был лишен права определять экологическую политику России уже в силу потери министерского статуса. Впрочем, в нарушении этого порядка, комитет вскоре получил право формировать государственную экологическую политику, что только запутало ситуацию с делом охраны природы в РФ, ибо по закону государственные комитеты могли осуществлять лишь взаимодействие между ведомствами и контроль за этим взаимодействием.

За прошедшие затем несколько лет было сделано много. В самом начале своей деятельности Госкомприроды контролировал 20 тыс. предприятий. В 2000 г. (ставшим последним годом ее существования) под контролем находилось 250 тыс. предприятий. Критики существовавшей системы экологического контроля замечают, что в России работают миллионы предприятий, а Госкомприрода контролировала только четверть миллиона из них, зато дававших 90 % общего количества выбросов в окружающую среду.

В соответствии со своими задачами Госкомэкология и ее территориальные органы, как правило, располагали обширной информацией о состоянии окружающей среды и антропогенном воздействии на нее. Информацию о загрязнении различных сред Госкомэкология частично получал от своих территориальных подразделений, многие из которых имели аналитические инспекции. В

---

<sup>1</sup> Берегиня, 1998, № 7.

значительной части Госкомэкология использовала данные Росгидромета, который был обязан предоставлять эти данные в Госкомэкологию для подготовки Государственного доклада<sup>1</sup>. Именно Госкомэкология должна была осуществлять общее руководство созданием и функционированием Единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ).<sup>2</sup> В нее стекались данные, собиравшиеся в рамках этой системы. О строгости экспертизы может судить читатель. Из-за экологической несостоятельности представленных на экспертизу проектов в 1999 г. было отвергнуто 30 %, а в 2000 г. – 2.3 %<sup>3</sup>.

В функции Госкомэкологии входило государственное регулирование и нормирование в области охраны окружающей среды, поэтому это ведомство являлось источником информации нормативного характера, прямо касающейся вопросов охраны окружающей среды. Оно согласовывало и утверждало нормы и правила использования отдельных видов природных ресурсов, а также ограничивало или приостанавливало в установленном порядке хозяйственную или иную деятельность, осуществляемую с нарушением требований природоохранного законодательства. Кроме того, это ведомство выдавало и аннулировало лицензии и разрешения на ряд видов деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, а также связанных с работами природоохранного назначения.

Одной из основных задач Госкомэкологии являлось формирование системы особо охраняемых природных территорий. Значительная часть таких территорий находилась в подчинении этого ведомства. Госкомэкология вела учет объектов, загрязняющих природную среду или оказывающих на нее иное негативное воздействие. Отчетность предприятий, содержащая сведения о сбросах, выбросах, отходах производства, аккумулировалась и обоб-

---

<sup>1</sup> Положение о Федеральной службе России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утв. Постановлением Правительства РФ № 1035 от 8 сентября 1994 г.

<sup>2</sup> Подр. см.: Постановление Правительства РФ «Распределение функций в ЕГСЭМ между центральными органами федеральной исполнительной власти» № 1229 от 24 ноября 1993 г.

<sup>3</sup> Положение о Государственном комитете Российской Федерации по охране окружающей среды, утв. Постановлением Правительства РФ № 643 от 26 мая 1997 г.

щалась территориальными комитетами по охране окружающей среды, передавалась в органы Госкомстата. Госкомэкология составляла и вела учет опасных отходов и мест их размещения (включая радиоактивные).

Совместно с другими специально уполномоченными государственными органами Госкомэкология участвовала в ведении кадастров природных ресурсов; обеспечивала создание и функционирование экологических информационных систем, организовывала сбор, хранение, обработку, анализ и распространение информации по проблемам охраны окружающей среды и (в пределах своей компетенции) природных ресурсов. В ее задачи также входило обеспечение населения, органов государственной власти и органов местного самоуправления экологической информацией. Во многих регионах именно территориальные органы Госкомэкологии являлись единственным государственным органом, который имел штатных сотрудников, ответственных за обеспечение населения экологической информацией. Госкомэкология организовывал подготовку ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации<sup>1</sup>.

Госкомэкология организовывала и проводила государственную экологическую экспертизу, контролировала выполнение требований, содержащихся в заключениях государственной экологической экспертизы. Госкомэкология и ее территориальные подразделения являлись специально уполномоченными органами в области государственной экологической экспертизы и поэтому располагали информацией о намечаемой деятельности. Эта информация была представлена только заключениями государственной экологической экспертизы.

### **3.1. Система заповедников**

Ко времени ликвидации Госкомэкологии в 2000 году о состоянии заповедного дела свидетельствовала следующая статистика<sup>2</sup>. Из 99 государственных природных заповедников России подавляющее большинство находилось в непосредственном ведении и управлении Госкомэкологии России. Исключение составляли:

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Использованы статистические сведения из: <http://www.wildnet.ru/>.

– 4 заповедника (Ильменский, Уссурийский, Дальневосточный морской, «Кедровая падь»), находившиеся в ведении РАН и непосредственном управлении ее структурных подразделений;

– заповедник «Галичья гора», находившийся в ведении Минобробразования России и непосредственном управлении Воронежского государственного университета;

– Южно-Уральский заповедник, находившийся в ведении Рослесхоза и непосредственном управлении Министерства лесного хозяйства Республики Башкортостан.

Из 35 национальных парков России 34 находились в ведении Рослесхоза и управлялись им непосредственно (3 национальных парка – «Водлозерский», «Кенозерский», «Тункинский») или через государственные органы управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации. Исключения составляли национальный парк «Лосиный остров», находившийся в ведении и управлении Правительства Москвы.

За 1992 – 1999 гг. расширилась сеть госзаповедников (учреждено более 20 новых резерватов, в том числе наиболее обширных по площади), укрепилась правовая база ООПТ<sup>1</sup>, прежде всего в связи с федеральным законом, принятым в 1995 г., и подзаконными актами, возросла роль инспекций по охране природы, повысился уровень текущей информации.

Из 65 государственных природных заказников федерального значения 55 находились в ведении и управлении *Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов (бывшая Главохота РСФСР) Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации (Минсельхозпрод России)*. Еще 10 заказников федерального значения находились в ведении и управлении Госкомэкологии России, из них два заказника – «Земля Франца Иосифа» и «Каменная степь» управлялись через территориальные органы Госкомэкологии России соответственно в Архангельской и Воронежской областях, а остальные 8 находились в непосредственном подчинении близлежащих государственных природных заповедников: «Североземельский» – заповедника «Большой Арктический». «Кабанский» – заповедника

---

<sup>1</sup> ООПТ – особо охраняемая природная территория.

«Байкальский», «Цасучейский бор» – заповедника «Даурский». «Южно-Камчатский» – Кроноцкого заповедника, «Малые Курилы» – заповедника «Курильский», «Елогуйский» – заповедника «Централносибирский», «Цейский» – Северо-Осетинского заповедника, «Верхне-Кондинский» – заповедника «Малая Сосьва».

Государственный контроль за функционированием памятников природы федерального значения, расположенных на землях лесного фонда, осуществляли органы Федеральной службы лесного хозяйства России, а за функционированием остальных памятников природы федерального значения – органы Госкомэкологии России.

Заказники регионального значения находились в ведении и управлении территориальных органов Департамента охотничьих ресурсов Минсельхозпрода, Рослесхоза и Госкомэкологии. Небольшое количество заказников рыбохозяйственных (ихтиологических) находились в ведении бассейновых управлений по охране рыбных запасов и регулированию рыболовства, входивших в систему Департамента по рыболовству Минсельхозпрода России, а геологических и палеонтологических – органов по охране недр, входивших в систему *Министерства природных ресурсов Российской Федерации*, образованного в 1996 году вместе с Госкомэкологией на базе Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. Были и исключения, например ботанический заказник «Троицкий» площадью 1200 га в Челябинской области, находившийся в ведении и управлении Пермского госуниверситета.

Государственный контроль за функционированием памятников природы регионального значения осуществляли территориальные органы Госкомэкологии России, Рослесхоза, а геологических – государственные органы по охране недр. Функции природоохраны перешли в компетенцию Министерства по экологии природных ресурсов РФ.

Сегодня в структуре центрального аппарата МПР осталось лишь крошечное подразделение из пяти человек по управлению заповедниками в *Росприроднадзоре*<sup>1</sup>. Эта структура в принципе создана для иных функций, а не для управления системой запо-

---

<sup>1</sup> Официальный сайт: <http://control.mnr.gov.ru/>

ведных территорий. С 2001 по 2006 г. в РФ не было создано ни одного нового заповедника, национального парка. Прекратилось развитие и расширение системы особо охраняемых территорий. Для поддержания существования действующим заповедникам было предложено развивать хозяйственную деятельность (вырубать лес) на прилегающих к заповедникам территориях. Сокращается количество квалифицированного персонала, работающего на особо охраняемых территориях; усиливается и легализируется браконьерство на охраняемых территориях; разрушается создававшаяся в течение последних 100 лет структура заповедного дела в России. После ликвидации Госкомэкологии не было создано ни одного нового заповедника, в то время, как за годы ее существования ежегодно происходило увеличение числа охраняемых территорий (заповедники создавались даже во время великой отечественной войны).

После ликвидации *Госкомприроды* резко сократилось сотрудничество государственной природоохранной структуры (в настоящее время таковой является *управление охраны природы в МПР*) с общественными организациями. Это отмечают все лидеры общественных природоохранных организаций – от ВООП до СоЭС<sup>1</sup>.

### 3.2. Всероссийский научно-исследовательский институт охраны природы<sup>2</sup>

Крупной научной структурой Госкомэкологии был ВНИИ-природы, перешедший в ее ведение от ликвидированного после 1991 г. Министерства сельского хозяйства СССР, чьей структурой долгое время был этот институт<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> СоЭС – социально-экологический союз, общественная экологическая организация.

<sup>2</sup> Подр. см.: [http://www.cnsnb.ru/aw/nii/nii\\_36.htm](http://www.cnsnb.ru/aw/nii/nii_36.htm) – официальный сайт ВНИИприроды.

<sup>3</sup> Известный эколог Ф.Р. Штильмарк ядовито писал по этому поводу: «Министерство сельского хозяйства СССР, которое, между прочим, при наличии своего ведомственного Института охраны природы, за долгие годы даже не создало ни единого заповедника – для своей системы оно отбирало их у республиканских ведомств... Начальный принцип «что имеем, то и охраняем» по существу был заменен лицемерным призывом «что охраняем, то и употребляем» (Бюллетень Общества Охраны Дикой Природы, 2002, № 1 (24), с. 46–48).

В современной ипостаси ВНИИприроды, как это заявлено на его официальном сайте в Интернете), проводит и координирует исследования в области охраны живой природы по следующим направлениям:

- государственная экологическая экспертиза объектов хозяйственной и иной деятельности через ОВОС (оценка воздействия на окружающую среду);

- сертификация производственной продукции и отходов;

- лицензирование в области природоохранной деятельности;

- экологическое нормирование;

- разработка нормативно-технических документов по исполнению законодательства по сохранению биоразнообразия;

- обобщение и анализ материалов о деятельности заповедников и других особо охраняемых территорий (ООПТ), обеспечение развития системы ООПТ и ведение Государственного кадастра ООПТ России;

- ведение Красных книг РФ, ее регионов и стран СНГ;

- научно-методическое обеспечение выполнения обязательств России по двусторонним соглашениям по мигрирующим видам птиц и международным конвенциям и соглашениям;

- разработка учебных программ, методической литературы и пособий, организация и проведение экологических экскурсий;

- международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и оказание содействия национальным или иностранным партнерам в подготовке проектов и реализация совместных проектов в регионах Российской Федерации;

- издание и распространение научных трудов, периодических и других изданий, материалов конференций, информационных и рекламных материалов и др.

- проблема сохранения разнообразия растений и животных традиционно находится в центре внимания специалистов Института.

Одно из важнейших направлений деятельности – изучение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов; рекомендации систем мероприятий по их сохранению и восстановлению; научно-методическое обеспечение ведения Красной книги РФ и стран СНГ, разработка научных основ сохранения биоразнообразия. Подготовлены научно-методи-

ческие указания по унифицированному изучению и охране редких видов растений (семенных и споровых) и грибов. Специалисты института внесли большой вклад в организацию более 30 питомников по разведению редких видов животных и растений, в изучение генофонда и криоконсервации геномов редких животных и грибов, в создание криобанка семян дикорастущей флоры, в изучение ресурсов и подготовку кадастра животного мира.

Специалисты отделения ОВОС проводят исследования по оценке техногенного воздействия на окружающую среду и разрабатывают комплекс мер по предотвращению катастрофических последствий на природные комплексы. Разрабатывается комплекс документов, регламентирующих правовые и нормативные основы регулирования природопользования в экспериментальных регионах с неблагоприятной экологической обстановкой, проводятся совместные комплексные исследования по экологическому контролю качества вод источников водоснабжения и по определению экотоксикантов в объектах окружающей среды.

Проводится мониторинг состояния почв и водных экосистем России. Проводится работа по созданию единой нормативно-технической документации для организации системы государственного контроля за качеством почв. Изучаются проблемы сохранения почвенных, водных и лесных экосистем, оценки их состояния и устойчивости. Сотрудники Института применяют метод сравнительно-экосистемного анализа территорий; изучается воздействие загрязнителей воздуха на экосистемы и их компоненты, определяются допустимые уровни воздействия. Осуществляется научно-методическое обеспечение ОВОС при проведении экологической экспертизы программ и проектов, ведется подготовка нормативных и инструктивно-методических документов применительно к закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды» и Федеральному закону «Об экологической экспертизе». Ведутся работы по нормативно-методическому и организационно-техническому обеспечению введения в действие Федеральной системы обязательной экологической сертификации.

Институт участвовал в качестве головной организации в научном обеспечении и реализации международных соглашений,

преимущественно заключенных на рубеже 1980–1990-х годов<sup>1</sup>. Ученые института принимали также участие в разработке законов об особо охраняемых территориях, об охране растительного и животного мира в разработке водного законодательства и других авторских проектов законов об охране природы. Эти функции подкреплены мощной научной структурой института<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц (Рамсар, 1971 г.); Соглашение по сохранению белых медведей (1973 г.); Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения (СИТЕС, Вашингтон, 1973 г.); Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 1979 г.); Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Берн, 1979 г.); Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных (Бонн, 1979 г.); Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 1989 г.); Соглашение по защите окружающей среды Арктики (Рованиemi, 1991 г.); Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 г.); Конвенция о защите Черного моря от загрязнения (Бухарест, 1992 г.).

<sup>2</sup> Отделение биоразнообразия с лабораториями общих проблем сохранения биоразнообразия и кадастров животного мира. Секторы оценки антропогенных воздействий на арктические территории; охраны редких растительных сообществ. Центр здоровья диких животных с лабораторией охраны редких видов животных. Русский соколиный центр с лабораториями Красной книги и заповедного дела. Отделение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) с лабораторией охраны почв и земель. Экоцентр пестицидных исследований с лабораториями методологического обеспечения экологической сертификации, лицензирования и аудита и экологического нормирования. Отдел общих проблем экологической экспертизы и информационно-аналитического обеспечения. Сектор информационно-аналитических систем, отделение экологического контроля с лабораториями физико-химических методов анализа, водных экосистем и оперативно-экологического контроля. Отделение региональных проблем охраны природы с лабораторией охраны природы г. Москвы. Сектор научно-технической информации с научной библиотекой и отдел международного сотрудничества. Кроме того, институт располагал 4-мя филиалами: Южно-Каспийским отделением, Дальневосточным, Северным, Северо-Кавказским.

#### **§ 4. МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РФ**

Указом Президента России от 28 ноября 1991 г. было образовано *Министерство по экологии и природным ресурсам РФ*, которое возглавил В.И. Данилов-Данильян. В него, сохраняя определенную самостоятельность, вошли *Комитет по гидрометеорологии и мониторингу окружающей природной среды, Комитет по водным ресурсам, Комитет по лесу, Комитет по геодезии и картографии, Комитет по геологии и минеральным ресурсам, Комиссия по Арктике и Антарктике*. Менее чем через год, в сентябре 1992 г., из Министерства по экологии и природным ресурсам оно превратилось в *Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов*.

С учетом многочисленных преобразований, эта государственная структура, уже оставила за свою короткую историю длинный шлейф названий созданных в ней подразделений, которые то сливались, то вновь обретали иное название и функции. Ниже (см. табл. 2) можно проследить за этой чередой перемен, которые, скорее всего, будут еще продолжены.

С мая 2000 г. основным органом государственной исполнительной власти в области охраны окружающей среды и регулирования природопользования является *Министерство природных ресурсов (МПР)*. Под его началом действуют службы, контролирующие положение дел в лесо-, водопользовании, охране окружающей среды. МПР опирается на действующие подразделения, каждое из которых имеет по РФ свои структуры:

- Управление экологической безопасности МПР России;
- отдел защиты леса МПР России;
- Управление геологических основ и недропользования МПР России.

МПР является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства РФ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утв.

**ИЗМЕНЕНИЯ В СТРУКТУРЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ПЕРИОД 1991–2000 гг.**

<p>1991 г. Указ Президе- дента РФ № 185 10.11.91 г.</p>	<p>Образовано Министерство экологии и природопользования РСФСР на базе: – Министерства экологии и природопользования РСФСР – Государственного комитета РСФСР по геологии и использо- ванию недр – Министерства лесного хозяйства РСФСР – Государственного комитета СССР по гидрометеорологии (пе- решедшего в ведение РСФСР)</p>
<p>1991 г. Указ Президе- дента РФ №242 28.11.91 г.</p>	<p>Образовано Министерство по экологии и природным ресурсам РСФСР на базе: – Министерства экологии и природопользования РСФСР – Министерства лесного хозяйства РСФСР – Государственного комитета РСФСР по геологии и использо- ванию недр – Комитета по водному хозяйству при СМ РСФСР</p>
<p>1991 г. Пост. Прави- тельства РСФСР № 71 24.12.91 г.</p>	<p>В составе Министерства по экологии и природным ресурсам РСФСР образованы комитеты: – по геологии и минеральным ресурсам – по лесу – по водным ресурсам – по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды – по геодезии и картографии</p>
<p>1992 г. Указ Президе- дента РФ № 250 07.03.92 г.</p>	<p>Комитет по геологии и минеральным ресурсам Министерства по экологии и природным ресурсам РФ преобразован в Комитет по геологии и использованию недр.</p>
<p>1992 г. Указ Президе- дента РФ № 1148 30.09.92 г.</p>	<p>Реорганизованы: – Министерство экологии и природным ресурсам РФ в Мини- стерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ; – Комитет по геологии и использованию недр при Правительст- ве РФ в Комитет РФ по геологии и использованию недр</p>
<p>1994 г. Указ Президе- дента РФ № 66 10.01.94 г.</p>	<p>Утверждена следующая структура федеральных органов испол- нительной власти: – Министерство охраны окружающей среды и природных ре- сурсов РФ – Комитет РФ по геологии и использованию недр – Федеральная служба геодезии и картографии России – Комитет РФ по водному хозяйству – Федеральная служба России по гидрометеорологии и монито- рингу окружающей среды</p>

Постановлением Правительства РФ № 588 от 17 мая 1997 г.

В основные задачи МПР входят:

– разработка и проведение государственной политики в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов;

– управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрана водного фонда;

– организация государственного геологического изучения недр территории и континентального шельфа Российской Федерации, дна Мирового океана, недр Антарктиды, обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, рационального использования и охраны недр;

– ведение наблюдений за состоянием недр и мониторинга водных объектов совместно с другими специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды.

В состав Министерства вошли самостоятельные ранее «ресурсные» ведомства – *Комитет РФ по водному хозяйству*<sup>1</sup>, *Комитет РФ по геологии и использованию недр*, *Рослесхоз* и др. На этой основе в министерстве были сформированы четыре важнейшие федеральные структуры, которые преимущественно и осуществляют контроль и надзор за выполнением законодательства по охране природы и использованию природных ресурсов:

Федеральное агентство по недропользованию;

Федеральное агентство лесного хозяйства;

Федеральное агентство водных ресурсов;

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

В современной России многие функции исполнительной власти представлены многочисленными федеральными агентствами. В своем большинстве они сменили столь же многочисленные госкомитеты советских времен. Нечто похожее было использовано и при образовании МПР. Коротко говоря, Федеральное агентство – это учреждение, выполняющее определенную государственную, общественную, социальную функцию. При этом структуры,

---

<sup>1</sup> Постановлением 1993 г. правительство РФ возложило на эту структуру руководство водным хозяйством страны. Впрочем, вскоре комитет был упразднен Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. с передачей его функций Госкомитету по охране окружающей среды и МПР РФ.

имеющие отношение к природопользованию, чаще всего сгруппированы под началом МПР, о чем кратко и будет сказано.

#### **4.1. Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)**

В соответствии с «Положением о Федеральном агентстве по недропользованию», утвержденном постановлением Правительства РФ 17 июня 2004 г. № 293. Это агентство наделено полномочиями и функциями собственника государственных недр, проводит весь комплекс работ по геологическому изучению недр, разнообразную работу по учету разведанных недр, лицензированию из разработки и т.д. Природоохранные функции особо не выделены в основных документах, регламентирующих деятельность агентства, однако в конкретной работе эта сфера присутствует. Агентство выпускает с 2005 г. газету «Российские недра», которая освещает его работу и круг проблем в этой области природопользования.

#### **4.2. Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)**

Федеральное агентство лесного хозяйства России (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие специальные функции в области использования, охраны, защиты лесного фонда, воспроизводства лесов и ведения лесного хозяйства<sup>1</sup>.

Рослесхоз в настоящее время действует на основании постановления Правительства РФ «Об утверждении положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства» от 16 июня 2004 г. № 283. В число основных задач Рослесхоза, в частности, входят:

– реализация основных направлений государственной политики в области использования, воспроизводства, охраны, защиты лесов и ведения лесного хозяйства;

– организация и обеспечение рационального, многоцелевого, непрерывного и неистощимого лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, рационального использования земель лесного фонда, сохранения и усиления средообразующих, защитных, водоохраных, оздоровительных, санитарно-гигиенических и иных полезных природных свойств лесов;

---

<sup>1</sup> Положение о Федеральной службе лесного хозяйства России, утв. Постановлением Правительства РФ № 173 от 10 февраля 1998 г.

– обеспечение сохранения природных комплексов и объектов, имеющих особое природоохранное, научное, культурное и рекреационное значение, биологического разнообразия, а также охраны объектов животного мира и среды их обитания на землях лесного фонда совместно с другими специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Рослесхоз, в соответствии с возложенными на него задачами, обеспечивает ведение государственного лесного кадастра, осуществляет мониторинг лесов и устанавливает порядок его ведения. Рослесхоз и его территориальные подразделения располагают информацией о подчиненных этому ведомству особо охраняемых природных территориях (в частности, национальных парках). На эту службу возложено ведение государственного кадастра по подведомственным особо охраняемым природным территориям федерального значения.

Кроме того, Рослесхоз формирует базу государственных информационных ресурсов о состоянии лесного фонда и регулирует использование этой информации в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Вопросы предоставления пользователям информации о состоянии лесного фонда регулируются «Порядком предоставления гражданам и юридическим лицам информации о лесном фонде, являющейся федеральной собственностью», утвержденным Постановлением Правительства РФ № 1252 от 29 сентября 1997 г. Федеральное агентство широко использует дистанционный мониторинг лесопользования на территории России с помощью спутников.<sup>1</sup>

Большое количество полезных сведений о лесном хозяйстве РФ и государственном управлении им, соответствующих нормативных документах, лесохозяйственной документации содержится в книге «Зеленым о лесе и лесном хозяйстве»<sup>2</sup>. Одна из глав книги посвящена возможностям участия общественности в охране лесов, а также вопросам доступа к информации о состоянии лесного фонда.

---

<sup>1</sup> Подр. см.: [http://sputnik.groteck.ru/newstext.php?news\\_id=17961](http://sputnik.groteck.ru/newstext.php?news_id=17961).

<sup>2</sup> Захаров В.П., Морозов А.С., Ярошенко А.Ю. Зеленым о лесе и лесном хозяйстве. – М.: Лесной клуб неправительственных организаций, 1997. – 90 с.

#### 4.3. Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы)

В 90-е годы прошлого столетия, именуемыми еще годами перестройки, в результате непрерывных реорганизаций структуры управления водным хозяйством, утраты материальной базы, резкого сокращения финансирования научных исследований и проектно-изыскательских работ, эксплуатационных мероприятий, медленного внедрения в систему управления водным хозяйством современных информационных технологий и средств передачи информации, ухудшения технического состояния основных производственных фондов водного хозяйства, снижения объёмов финансирования работ по реконструкции и капитальному ремонту гидротехнических сооружений, снижения безопасности их эксплуатации, возрастания затрат на их содержание государственная водная служба оказалась в тяжелом положении. В это время упраздняется Минводхоз РСФСР на основе закона «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» от 14 июля 1990 г., образовывается Главное управление водного хозяйства (Главводхоз), входящее в структуру вновь созданного Министерства сельского хозяйства и продовольствия РСФСР. Главводхоз просуществовал с 1990 по 1993 г., затем был преобразован в Комитет Российской Федерации по водному хозяйству (Роскомвод). Водохозяйственные организации вынуждены были сократиться, а многие вообще прекратили своё существование.

В 1996 г. на базе части Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, Роскомгеологии и Роскомвода было создано МПР РФ (о чем уже было сказано выше), которое в 2001 г. реорганизовалось ещё раз. Начиная с 2001 года руководством страны неоднократно рассматривались вопросы, касающиеся водных ресурсов и водного хозяйства, природоохранных мероприятий, что совпадает с активизацией деятельности международного сообщества по этим позициям.

Проблема дефицита пресной воды, по мнению международных экспертов, станет одной из самых острых к середине XXI века. По данным ООН уже сегодня её дефицит, включая сельскохозяйственные и промышленные нужды, оценивается в 230 млрд м<sup>3</sup> в год; к 2025 г дефицит пресной воды увеличится до 1,3 – 2,0 трил. м<sup>3</sup> в год. Учитывая важность проблемы, Генеральная Ассамблея

Организации Объединённых Наций объявила 2003 г. Международным годом пресной воды. Этот год был особенно насыщен мероприятиями по решению проблем, касающихся водных ресурсов и развития водохозяйственного комплекса. В марте состоялись Сопредседания высокого уровня по Водной инициативе Европейского Союза и стран Содружества независимых государств в Москве; III Всемирный водный форум в городах Киото, Отсу и Осака; Парламентские слушания о «Национальной программе водопользования Российской Федерации до 2025 года»; в апреле – Международный семинар «Сотрудничество в области трансграничных водных объектов в странах СНГ» в Москве; VII Международный симпозиум выставка «Чистая Вода России – 2003» в Екатеринбурге; в мае прошёл V Международный научно-промышленный форум «Великие Реки 2003 года» в Нижнем Новгороде; в июне – Международная Конференция по проблемам рек Обь-Иртышского Бассейна в г. Усть-Каменогорске и Международная научная конференция «Памир – источник пресной воды Центральной Азии» в г. Хорог, Республика Таджикистан; в августе разговор о пресной воде продолжился на Душанбинском Международном Форуме по пресной воде.

9 марта 2004 г. указом Президента РФ В.В. Путина «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» было создано Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), которому передали правоприменительные функции и функции по оказанию государственных услуг и управлению имуществом в сфере водных ресурсов. Росводресурсы действуют на основании постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» № 282 от 16 июня 2004 г. С созданием Федерального агентства водных ресурсов была преодолена ведомственная разобщённость в сфере управления водными объектами страны. У водной службы страны появился шанс восстановить связь времен и преодолеть разрыв в развитии водного хозяйства России. Полномочия агентства с 1 января 2005 г. подкрепились введением федерального водного налога, благодаря которому значительно увеличилось финансирование водных задач. Кроме того, ожидается, что более эффективным станет законодательство отрасли. В феврале 2005 г. Прави-

тельство РФ внесло в Государственную Думу проект нового «Водного кодекса»<sup>1</sup>.

#### **4.4. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)**

Агентство учреждено на основе «Положения», утвержденного постановлением Правительства РФ № 400 от 30 июля 2004 г. Федеральная служба Росприроднадзор учреждена на основании постановления Правительства РФ № 400 от 30 июля 2004 г. «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования».

Структура имеет широкие обязанности, в числе которых – надзор в сфере недропользования, экологическая экспертиза и разрешительная деятельность, особо охраняемые природные территории, морской, водный и лесной надзор, международное сотрудничество в этих областях.

#### **4.5. Экологическая экспертиза после ликвидации Госкомприроды**

Объединение в рамках МПР четырех направлений – водного, геологического лесного и природоохранного – было направлено на создание единой системы управления основными природными ресурсами. Были образованы Федеральные агентства: водных ресурсов; по недропользованию; лесного хозяйства и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Можно сказать, что таким образом была предпринята попытка создать управляемый природно-ресурсный блок с подчиненной власти системой охраны окружающей среды. Это решение следовало подкрепить соответствующими управленческими действиями и нормативными документами, что не было реализовано.

Каждое из ресурсных подразделений имело свою специализированную экспертизу – геологическую, водную, лесную, геологическую и экологическую, применяемую на разных этапах планирования использования природных ресурсов. Попытка простого объединения этих экспертиз в единую экспертизу оказалась юридически невозможной и практически неосуществимой.

---

<sup>1</sup> Используются материалы официального сайта Федерального агентства водных ресурсов агентства (<http://voda.mnr.gov.ru/part/?pid=414>).

В нарушение закона «Об экологической экспертизе» в 2000 г. было организовано федеральное управление *Госэкоэкспертиза*. Оно просуществовало полгода и было ликвидировано только после вмешательства Минюста, а управление государственной экологической экспертизы в МПР было восстановлено. В конце 2001 г. последнее было реорганизовано в *департамент государственной экологической экспертизы и нормирования качества окружающей природной среды* с приобретением дополнительных обязанностей и одновременной потерей численности штатных сотрудников.

В течение 2002 г. отдельные фрагменты прежде единой системы охраны окружающей среды пытались продолжить выполнение экспертных задач, сохраненных в действовавшем законодательстве. В этом не было ничего удивительного – ведомственное природопользование, рожденное еще в 1920-е годы, логично вело и к сохранению ведомственной экспертизы и контроля. Этот принцип благополучно перешел и в современную Россию.

Появление в январе 2002 г. новой редакции закона «Об охране окружающей среды» не решило проблем, созданных введением новой системы управления охраной природы. Новый закон создал предпосылки для дальнейшего распыления функции охраны окружающей среды между федеральной и региональными властями.

В то же время новая редакция закона полностью соответствовала тенденциям, наблюдавшимся в конце 90-х годов XX века в нормотворчестве. Так называемый парад суверенитетов привел к тому, что в 2002 г. генеральная прокуратура России констатировала практически повсеместное нарушение субъектами федерации норм федерального законодательства. Угроза децентрализации государственного управления привела к созданию в аппарате президента специальной комиссии по разграничению полномочий, которую возглавил Д. Козак. Среди проработывавшихся в рамках работы этой комиссии направлений оказались и вопросы природоохранительного законодательства.

Современные исследователи пишут о том, что явно понизилась планка экологической экспертизы. За первые три года работы системы экологической экспертизы без Госкомприроды – число отвергаемых по причине несоответствия экологическим требова-

ниям проектов сократилось более чем в 10 раз (с 30 до 2,5 %)¹. Не случайно в 2006 г. в некоторые проекты коррективы вносились почти в буквальном смысле «на ходу» – касалось ли это нефтепровода в опасной близости к Байкалу, когда потребовалось вмешательство самого президента, или нарушений всех правил и законов при похожих работах на Сахалине. Показателем существующего несовершенства экспертной системы служит и факт участвовавших поездок главы МПР в 2007 г. по местам активной разработки леса, строительства трубопроводов и т.д.

#### **4.6. Местные структуры охраны природных ресурсов**

Помимо центральной ветви, в настоящее время действует система *региональных структур* в каждом субъекте Федерации. Они по-разному обозначены, но чаще представлены в качестве *министерств* с разделением по отделам основных направлений работы. Как правило, эти функции выделены в ведение отделов, функционально продолжающих на местном уровне сеть структурных подразделений федерального МПР:

- отдел лесных ресурсов;
- отдел земельных ресурсов;
- отдел охраны и использования водных ресурсов;
- отдел охотничьего хозяйства;
- отдел водных биоресурсов.

Как и положено, в министерствах функционируют *управления*:

- управление недропользования;
- управление рыбного хозяйства;
- управление охраны окружающей среды;
- управление экономики и правового регулирования природопользования.

Перечислены отделы и управления и составляют классический набор необходимых подразделений. Однако в зависимости от специфики регионов местная администрация может включать и другие подразделения, соответствующие потребностям проведения экологической политики РФ.

---

¹ См.: Ларин В., Мнацаканян Р. Госкомэкология России: от рассвета до заката (в ожидании нового рассвета...) // Энергия, 2003, № 6 – 10.

Независимо от названия – *главные управления* или *департаменты* – все эти подразделения, в конечном счете, замыкаются на федеральный центр – МПР. В крупных регионах действует и сочетание той или иной формы (например, министерства с департаментами или главными управлениями). Подобная специфика определяется на местах. Остановимся на функциях местных организаций подробнее.

В ряде местных правительств функционируют *министерства природных ресурсов* (например, в Хабаровском крае, Удмуртии)<sup>1</sup>. Они проводят государственную политику в каждом субъекте федерации в сфере изучения, использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов и окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, а также в случаях, установленных федеральным и местным законодательством, координирующую деятельность в этой сфере иных органов исполнительной власти края. Важной функцией министерств является реализация полномочий региона по вопросам использования, охраны, защиты и воспроизводства природных ресурсов, управления и охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения. В зависимости от конкретных форм развития природопользования своего региона, они участвуют в развитии различных отраслей хозяйствования, участвующих в разработке природных ресурсов (горнодобывающей, рыбопромысловой, традиционных ресурсных и охотничьего промыслов, реализации государственной политики в отношении коренных малочисленных народов и т.д.). В этом обширном перечне обязанностей министерства осуществляют свою деятельность как непосредственно, так и во взаимодействии с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, а также иными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями, хозяйствующими субъектами.

В структуре региональных министерств созданы управления:

- управление недропользования;
- управление рыбного хозяйства;
- управление охраны окружающей среды;

---

<sup>1</sup> Использован материал сайта «Хабаровский край». А также по Удмуртии ([www.udmriroda.ru](http://www.udmriroda.ru)).

– управление экономики и правового регулирования природопользования.

Помимо этих сегментов управления, в составе министерств действуют отделы, ответственные за отдельные направления природопользования (с учетом его специфики субъекта федерации):

- отделы лесных ресурсов;
- отделы охраны и использования водных ресурсов;
- отделы охотничьего хозяйства;
- отделы водных биоресурсов.

Впрочем, в ряде регионов вместо министерств подобные структуры имеют иную конфигурацию, полнее учитывающую особенности природы и форм природопользования. Более того, в последние годы в крупных субъектах РФ появилась ветвь *местных структур* – государственные природоохранные учреждения (ГПУ)<sup>1</sup>. Их цель – контролировать работу в сети заказников, заповедников местного значения и т.д. Кроме того, подчиняясь департаменту природопользования и охраны окружающей среды Москвы, ГПУ дает оперативную информацию об экологической ситуации<sup>2</sup>.

#### **4.6.1. Местные структуры охраны природных ресурсов Санкт-Петербурга**

Так, *на территории Санкт-Петербурга* функционируют следующие органы федеральных органов исполнительной власти, участвующие в работе по охране окружающей среды, природопользованию, обеспечению экологической безопасности и распространению достоверной информации о состоянии окружающей среды:<sup>3</sup>

- *Департамент природных ресурсов* по Северо-Западному региону Министерства природных ресурсов Российской Федерации;
- *Северо-Западное управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды*;
- *Городской центр санитарно-эпидемиологического надзора*;

---

<sup>1</sup> Напр. подр. см. по Москве на нескольких сайтах, регулярно дающих свежую информацию: <http://www.businessseco.ru/content/document>; <http://www.mosecom.ru/> и другие.

<sup>2</sup> Подр. см.: <http://www.mosecom.ru/>.

<sup>3</sup> На основе материалов сайта: <http://www.bellona.no/ru/index.html>

– Невско-Ладожское бассейновое водное управление Министерства природных ресурсов Российской Федерации;

– Балтийская специализированная морская инспекция Министерства природных ресурсов Российской Федерации;

– Штаб по делам ГО и ЧС Санкт-Петербурга, входит в состав Администрации Санкт-Петербурга как отраслевой орган совместного подчинения с Министерством по чрезвычайным ситуациям РФ;

– Отдел инспекции радиационной безопасности в промышленном районе Ленинградского региона и Карелии Северо-Европейского межрегионального территориального округа Федерального надзора России за ядерной радиационной безопасностью.

*Департамент природных ресурсов по Северо-Западному региону* – является территориальным органом Министерства природных ресурсов Российской Федерации межрегионального уровня. Это означает, что его полномочия распространяются на территории Республики Карелия, Республики Коми, Архангельской области, Вологодской области, Калининградской области, Ленинградской области, Мурманской области, Новгородской области, Псковской области, г. Санкт-Петербурга, Ненецкого автономного округа. В круг его обязанностей включены задачи по проведению формируемой Министерством государственной политики и по управлению в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также координирующим в указанной сфере деятельности, в пределах своей компетенции, иные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

Основными задачами Департамента в пределах его компетенции и возлагаемых на него полномочий являются:

- 1) участие в разработке и проведение государственной политики и осуществление государственного управления в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов, использования, охраны, защиты лесов, ведения лесного хозяйства, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, заповедного дела в целях создания необходимых условий для жизнедеятельности населения и устойчивого экономического и социального развития федерального округа;

2) разработка и реализация мер, направленных на удовлетворение потребностей федерального округа в минерально-сырьевых, водных, лесных и иных природных ресурсах на основе их изучения, восстановления, рационального использования, обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности;

3) координация в федеральном округе деятельности территориальных органов МПР России, территориальных органов иных федеральных подразделений исполнительной власти по вопросам изучения, воспроизводства, использования природных ресурсов и охраны окружающей среды;

4) комплексная оценка и прогнозирование состояния окружающей среды и использования природных ресурсов федерального округа, обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления и населения соответствующей информацией в целях выработки основных направлений развития природоресурсного комплекса и охраны окружающей среды и другие задачи, возлагаемые на Департамент в установленном порядке.

В соответствии с основными задачами Департамент в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности осуществляет следующие функции:

– осуществляет на территории федерального округа руководство созданием и функционированием системы мониторинга состояния окружающей среды, включая мониторинг радиационного загрязнения; организует в установленном порядке ведение на территории федерального округа единой системы государственного мониторинга состояния недр, водных объектов, лесов, биоразнообразия, источников антропогенного воздействия, а также участвует в ведении другими федеральными органами исполнительной власти государственного мониторинга иных видов природных ресурсов;

– выполняет указанные функции на территории непосредственного осуществления возложенных на Департамент полномочий;

– организует в установленном порядке формирование и регулирование использования на территории федерального округа государственных информационных ресурсов о состоянии, использо-

вании, охране природных ресурсов и окружающей среды; создание информационных систем по видам природных ресурсов, подготовку ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей среды и использовании природных ресурсов; выполняет указанные функции на территории непосредственного осуществления возложенных на Департамент полномочий;

– участвует в организации на территории федерального округа системы всеобщего непрерывного экологического воспитания и образования, организует и непосредственно ведет работу по пропаганде знаний в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и сохранения биологического разнообразия.

**Невско-Ладужское бассейновое водное управление (НЛБВУ)** Министерства природных ресурсов Российской Федерации осуществляет:

– ведение государственного мониторинга водных объектов, государственного водного кадастра и осуществление государственного учета поверхностных и подземных вод.

**Северо-Западное управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (СЗУГМС)** уполномочено Правительством РФ на проведение всего комплекса работ по мониторингу окружающей природной среды и единственное в Северо-Западном регионе РФ имеет лицензию на их производство в полном объеме. СЗУГМС осуществляет:

– гидрометеорологическое обеспечение экономики региона, органов государственной власти и управления, населения и вооруженных сил Российской Федерации;

– мониторинг состояния и загрязнения атмосферы, поверхностных вод суши и моря, почв и растительности, радиологический мониторинг.

Достижение этих целей осуществляется под началом *отдела информации и методического руководства сетью мониторинга загрязнения природной среды*. Технологически эти процессы осуществляют лаборатории гидробиологии, химии и радиометрии и координируются аналитическим центром мониторинга природной среды. При этом лаборатория химии руководит работой двух групп – гидрохимии и аэрохимии.

**Городской центр санитарно-эпидемиологического надзора (ГЦСЭН)** осуществляет организацию и ведение государственной системы социально-гигиенического мониторинга (СГМ), включающего в себя:

- наблюдение, оценку и прогнозирование здоровья населения в связи с состоянием среды обитания;

- выявление и установление причин, факторов и условий возникновения и распространения заболеваний людей, связанных с воздействием неблагоприятных факторов среды обитания на человека (установление причинно-следственных связей между состоянием здоровья и средой обитания человека).

**Отдел инспекции радиационной безопасности в народном хозяйстве Ленинградского региона и Карелии Северо-Европейского межрегионального территориального округа Федерального надзора России за ядерной радиационной безопасностью** осуществляет:

- участие в реализации предусмотренных федеральными законами и иными нормативными и правовыми актами мер, направленных на обеспечение радиационной безопасности в промышленности и агросекторе региона;

- государственный надзор в точном соответствии с требованиями действующих в системе Госатомнадзора РФ руководящих документов;

- надзор за системой государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, организацией и состоянием хранения и учета радиоактивных веществ, обращением с радиоактивными отходами, их утилизацией и захоронением.

Практически те же права и обязанности возложены на другие местные подразделения МПР.

#### **4.7. Мониторинг охраны окружающей среды и природопользования в структурах МПР**

МПР осуществляет слежение за опасными геологическими процессами, сейсмологический мониторинг, наблюдает за состоянием популяций животных.

МПР возглавляет работы по разработке национальных планов действий по охране окружающей среды и природопользованию, оно координировало подготовку Экологической доктрины России, совместно с Министерством экономического развития и торговли

работает над вопросами устойчивого развития. В то же время МПР выдает лицензии на эксплуатацию природных ресурсов, что противоречит принципу разделения управления от контроля. В местных органах власти существуют региональные комитеты (в республиках – министерства) по охране окружающей среды и природопользованию.

Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) до 2004 г. обеспечивала наблюдение за качеством природных вод, атмосферы, почв и была ведущей в области экологического мониторинга. Однако эта система из-за недостатка финансирования, начиная с 1990 г., постоянно сокращалась и к 2004 г. (когда было принято ныне действующее новое Положение) стала уступать по масштабам и оснащенности тому, что было создано в советский период ее истории.

Важное значение для координации деятельности органов государственного управления, законодательной власти и общественного движения в области охраны природы имеют Всероссийские съезды по охране природы (1995, 1998 гг.), по лесам (1995, 1999, 2003 гг.), другие всероссийские совещания (в том числе по экологическим правонарушениям, 1996 г.; по экологической безопасности, 2002 г.).

### **§ 5. ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИИ И МОНИТОРИНГУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (РОСГИДРОМЕТ)**

Гидрометеорологическая служба в РФ – система функционально объединенных физических и юридических лиц (в том числе органов исполнительной власти), осуществляющих:

– *деятельность в области гидрометеорологии и смежных с ней областях: метеорологии, климатологии, агрометеорологии, гидрологии, океанологии, гелиогеофизики;*

– *мониторинг окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе ионосферы и околоземного космического пространства;*

– *предоставление информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, об опасных природных явлениях.*

Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), согласно соответствующему положению<sup>1</sup>, является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области гидрометеорологического и гелиогеофизического обеспечения народного хозяйства и обороны страны, мониторинга состояния и загрязнения окружающей природной среды, работ по активному воздействию на гидрометеорологические и другие геофизические процессы».

В задачи Росгидромета входит наблюдение, оценка и прогноз «состояния атмосферы, почв, поверхностных вод суши, морской среды, сельскохозяйственных культур и пастбищной растительности, околоземного космического пространства, трансграничного переноса загрязняющих веществ, а также сбор гидрометеорологической информации, ее анализ и обобщение». Мониторинг *атмосферы* проводился в 280 населенных пунктах. Мониторинг загрязнения вод осуществлялся на 1145 водных объектах. За загрязнением морской среды следят 160 станций в прибрежных районах 8 российских морей. В 2002 г. мониторинг почв проводился в 34 субъектах РФ. Действовала сеть специальных пунктов для наблюдения за радиационной обстановкой.

Росгидромет организует и обеспечивает мониторинг загрязнения окружающей природной среды, в том числе наблюдения за радиационной обстановкой на территории, подвергшейся загрязнению в результате Чернобыльской и других радиационных катастроф; подготавливает материалы о состоянии окружающей природной среды для ежегодного государственного доклада. Это ведомство также обеспечивает развитие и функционирование государственной службы наблюдений, системы сбора, хранения, обработки, анализа и распространения гидрометеорологической, гелиогеофизической информации и данных о загрязнении окружающей природной среды; ведет государственный гидрометеорологический фонд данных и государственный фонд данных о загрязнении окружающей среды, а также централизованный учет

---

<sup>1</sup> Положение о Федеральной службе России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утв. Постановлением Правительства РФ № 372 от 23 июля 2004 г.

информации и предоставление ее потребителям<sup>1</sup>. Росгидромет располагает информацией о стихийных гидрометеорологических явлениях, об экстремальных загрязнениях окружающей среды, о чрезвычайных ситуациях.

В систему Росгидромета входят территориальные органы управления, гидрометеорологические станции и посты, пункты наблюдения за загрязнением окружающей природной среды и федеральные предприятия, учреждения и организации<sup>2</sup>. В частности, в эту систему входит целый ряд научно-исследовательских организаций.

Пункты наблюдения Росгидромета расположены по всей территории страны. По данным Государственного доклада «О состоянии окружающей природной среды РФ»<sup>3</sup>, в 1996 г. регулярные наблюдения за загрязнением поверхностных вод суши по гидрохимическим показателям проводились в 1795 пунктах (2360 створах) на 1200 водных объектах. Наблюдениями за загрязнением поверхностных вод суши по гидробиологическим показателям было охвачено 190 водных объектов (280 пунктов контроля). В 246 городах и поселках действовало 659 стационарных постов наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха. Из приведенных данных видно, что, хотя общее число пунктов наблюдения Росгидромета весьма велико, на каждый субъект федерации приходится лишь относительно небольшое число таких пунктов.

Росгидромет ориентирован, в первую очередь, на получение информации о загрязнениях, значимых в глобальном или региональном масштабе, поэтому схема организации мониторинга в системе Росгидромета, а также способы обработки информации определяются в значительной степени этой задачей. Информацию о водных объектах Росгидромет собирает в основном путем организации стационарных постов на крупных реках, причем малые реки остаются, как правило, вне поля зрения этого ведомства (осо-

---

<sup>1</sup> Положение о Федеральной службе России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утв. Постановлением Правительства РФ № 1035 от 8 сентября 1994 г.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1996 г.» – М.: Центр международных проектов, 1997. – 508 с.

бенно в последнее время). Наблюдения за состоянием атмосферного воздуха ведутся со стационарных, маршрутных и передвижных постов. При этом в сферу внимания Росгидромета также попадают в основном крупные источники загрязнения, формирующие региональный фон.

Росгидромет выпускает ежегодный «Обзор загрязнения окружающей среды в Российской Федерации»<sup>1</sup>, ряд ежегодников, отражающих загрязнение окружающей среды РФ. Ведомство столь же регулярно издает ежемесячный научно-технический журнал «Метеорология и гидрология», а также большое количество специализированной научно-технической литературы.

Росгидромет имеет весьма сложную структуру, определяемую востребованностью материалов его наблюдений и прогнозной деятельностью со стороны не только административных и хозяйственных субъектов, но и других федеральных государственных служб. Без сведений о погоде современное общество просто немислимо. Подробно ознакомиться со схемой подразделений службы можно на его официальном сайте (адрес см. в списке литературы). Здесь же выделим лишь основные, в компетенции которых и развернуты остальные весьма многочисленные системы. Основные подразделения формируются из 4-х основных подразделений:

- межрегиональные территориальные органы управления (УГМС);
- ГУ управления и центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (ГУ УГМС, ЦГМС);
- научно-исследовательские учреждения;
- другие организации (ГУ, ФГКП, АНО).

Важнейшей особенностью всей деятельности Росгидромета является необходимость перманентно сочетать свою оперативную работу с новейшими научно-техническими достижениями и опираться на ее новейшие инструментальные методы. Поэтому третья группа – научно-исследовательские учреждения – есть и важнейшая составляющая синтеза оперативной работы и фундаментальных исследований.

---

<sup>1</sup> Обзор загрязнения окружающей среды в Российской Федерации // Зеленый мир, 1998, № 20 (284).

Особое направление, работы по которому также отнесены к компетенции Росгидромета, является исследование Арктики и Антарктиды, к чему мы и перейдем. Впрочем, никогда практическое исследование столь огромных участком планеты, как Северный и Южный полюса, было бы не под силу одному, даже такому разветвленному, как Росгидромет, ведомству.

### **5.1. Полярные подразделения Росгидромета**

К регулярным исследованиям Антарктики наша страна приступила в 1955 г., когда к шестому континенту была направлена Первая Комплексная антарктическая экспедиция. Выполнив необходимые подготовительные работы и исследования, отечественные специалисты блестяще провели запланированные наблюдения и эксперименты по программе Международного геофизического года (1957/58 г.), завоевав достойное признание международного антарктического сообщества. Уже в эти годы СССР вышел на ведущие позиции среди стран, проводивших исследования южной полярной области планеты и во многом стал определять характер международных отношений в Антарктике. Итогом этой деятельности стало заключение 12 государствами в 1959 г. Договора об Антарктике, среди которых СССР имел одну из самых активных позиций. Документ предупредил возможный очередной передел мира, сохранив Антарктику в качестве последнего ресурсного резерва для всего человечества и одновременно обеспечив геополитические интересы нашей страны в этом регионе планеты.

Дальнейшие работы СССР в Антарктике развивались в соответствии с выбранной доктриной активного постоянного присутствия практически во всех стратегически важных районах антарктического континента. В соответствии с этим были построены два специализированных научно-экспедиционных судна усиленного ледового класса, а также снежно-ледовые аэродромы, обеспечивающие прием тяжелых транспортных самолетов. В 50 – 80-е годы на побережье Антарктиды было открыто 7 круглогодично действовавших станций (Беллинсгаузен, Новолазаревская, Молодежная, Прогресс, Мирный, Ленинградская и Русская), кроме того, на высокогорном плато в центральной части Восточной Антарктиды постоянно работала уникальная внутриконтинентальная станция Восток. Широкий размах приобрели работы отечественных геоло-

гов, для обеспечения работы которых была организована большая сеть сезонных полевых баз (Эймери, Дружная-1, -2, -3, -4, Союз), расположенных в районах, наиболее перспективных для открытий месторождений полезных ископаемых и действующих в период антарктического лета. При выполнении геолого-геофизических исследований и геолого-разведочных работ использовался большой парк воздушных и морских судов, оснащенных специализированной аппаратурой. Наибольший масштаб работ в Антарктике наша страна имела к середине 80-х годов.

Полувековую историю отечественных исследований Антарктики условно можно разделить на три *этапа*:

– с 1955 г. до конца 60-х годов – связан с описательным характером антарктических ландшафтов и природных явлений;

– с начала 70-х до конца 80-х годов – направлен на оценку минеральных и биологических ресурсов и обеспечение практической хозяйственной деятельности страны в Антарктике;

– современный этап начался после реконструирования национальной экономики и науки в конце 80-х – начале 90-х годов, цели и задачи которого сформулированы в подпрограмме «Изучение и исследование Антарктики».

В последние годы научные исследования Антарктики Россией проводились в соответствии с направлением «Антарктика» государственной научно-технической программы (ГНТП) «Комплексные исследования морей и океанов, Арктики и Антарктики» и ряда ведомственных программ. Указом Президента Российской Федерации № 824 от 7 августа 1992 г. «О Российской антарктической экспедиции» главным ведомством в подготовке, организации и проведении антарктических экспедиций страны была определена *Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды*. Одним из пунктов Указа *Росгидромету* совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами поручалось подготовить комплексную перспективную программу российских антарктических исследований до 2000 г. Такая программа была подготовлена, рассмотрена и утверждена *Межведомственной комиссией по делам Арктики и Антарктики* 4 августа 1993 г., протокол №3. Сложившиеся изменения в финансировании научных исследований в России потребовали пере-

смотрa статуса данной программы и перевода ее в разряд Федеральной целевой программы – ФЦП (Поручение Правительства Российской Федерации № АЗ-П9-05849 от 24.02.95 г.). Эта работа была завершена в 1996 г. Проект ФЦП «Комплексные исследования Антарктики» был представлен в Экспертный Совет при Правительстве РФ и получил одобрение. В связи с выходом Указа Президента РФ № 192 от 17.01.97 г. «О разработке федеральной целевой программы «Мировой океан» было решено переработать проект ФЦП «Комплексные исследования природной среды Антарктики» в подпрограмму «Изучение и исследование Антарктики» ФЦП «Мировой океан», руководствуясь ее концепцией.

Не вдаваясь в излишне подробное описание последующих решений, отметим лишь заметное ослабление внимания к полярным исследованиям. Одним из свидетельств тому было и Постановление правительства РФ № 1113 от 28 августа 1997 г. «О деятельности Российской антарктической экспедиции», утвердившее перечень *минимально допустимых параметров деятельности РАЭ и мероприятий по обеспечению этой деятельности*. Сама постановка свидетельствовала о сокращении работ в этом направлении. Лишь в последние годы эти работы получили поддержку в высших институтах власти в стране, финансирование. Более определенно эти перемены отразились в работе головного исследовательского центра полярных работ, чему и посвящен следующий раздел.

## 5.2. Арктический и антарктический научно-исследовательский институт (АНИИ)<sup>1</sup>

Научно-исследовательское учреждение в СССР, в Ленинграде, ведущее комплексные исследования природы *Арктики* и *Антарктики*. Организован 3 марта 1920 г. как Северная научно-промысловая экспедиция при Научно-техническом отделе ВСНХ, которая в 1925 г. была преобразована в Институт по изучению Севера. В 1930 г. он был реорганизован во Всесоюзный арктический институт. В 1932 г. вошёл в систему Главного управления Северного морского пути. В 1948 г. на базе отдела геологии института в системе Министерства геологии СССР был создан Научно-

---

<sup>1</sup> Подр. см.: <http://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/070/823.htm>.

исследовательский институт геологии Арктики (НИИГА). В 1958 г. Всесоюзный арктический институт был переименован в ААНИИ.

Экспедиционные работы ААНИИ всегда уникальны – как по целям, подбору специалистов, так и по материально-технического обеспечения, вплоть до конструирования и создания мощных транспортных средств для работы в экстремальных условиях сверхнизких температур на полюсах планеты. С 1963 г. в составе Главного управления Гидрометеослужбы при Совете Министров СССР. ААНИИ организовано свыше 1000 экспедиций в Арктику, в том числе 22 высокоширотные воздушные экспедиции, высадившие на льды Центральной Арктики 19 дрейфующих станций «Северный полюс». С 1955 г. институт участвует в организации антарктических исследований, а с 1958 г. возглавляет организацию и руководство советскими антарктическими экспедициями. С 1968 г. объектом исследований института стали сопредельные с Арктикой и Антарктикой области Атлантического океана. Экспедициями сделано большое количество географических открытий в Антарктике.

В составе института имеются: отделы – ледовых прогнозов, метеорологических прогнозов, океанологии, гидрологии устьевых участков арктических рек, метеорологии, геофизики, географии и истории, антарктических исследований; лаборатории – вычислительная, кораблеисследовательская и ледоисследовательская; экспериментальные мастерские, музей. В работе института принимали участие А.П. Карпинский, А.Е. Ферсман, Ю.М. Шокальский, Н.М. Книпович, Л.С. Берг, О.Ю.Шмидт, Р.А. Самойлович, В.Г. Богораз-Тан, В.Ю. Визе, Н.Н. Зубов, П.П. Ширшов, Н.Н. Урванцев, Я.Я. Гаккель и др<sup>1</sup>.

В 1967 г. институт награжден орденом Ленина. Институт издавал: «Труды Арктического и Антарктического научно-исследовательского института», «Труды Советской антарктической экспедиции», «Проблемы Арктики и Антарктики», «Информацион-

---

<sup>1</sup> Двадцать пять лет научной деятельности Арктического института. – М.-Л., 1945; Гаккель Я.Я. Наука и освоение Арктики. – Л., 1957; Фролов В.В., Пасецкий В.М., Центр исследований Северного Ледовитого океана // Природа, 1958, № 8; Трешников А.Ф. История открытия и исследования Антарктиды. – М., 1963; Трешников А.Ф. Изучение Советской Арктики. – Сборник: Метеорология и гидрология за 50 лет Советской власти. – Л., 1967.

ный бюллетень Советской антарктической экспедиции». На систематичности этой работы негативно отразились к худшему перемены с финансированием и материальной поддержкой после развала СССР. Лишь в последние годы наметились перемены к оживлению работ.

В 1994 г. ААНИИ присвоен статус Государственного научного центра Российской Федерации. После длительного перерыва, с 1991 г., в 2003 г. возобновлены исследования Северного Ледовитого океана с научно-исследовательских дрейфующих станций «Северный полюс». В 2003 г. была высажена на лед Северного Ледовитого океана СП-32. В 2004 г. исследования продолжены на станции СП-33, сотрудники которой успешно выполняют свои задачи и в 2005 г.

В настоящее время ААНИИ проводит 50-ю российскую антарктическую экспедицию на пяти стационарных и двух сезонных полярных станциях и с научно-экспедиционных судов «Академик Федоров» и «Академик Карпинский».

ААНИИ тесно сотрудничает с многочисленными организациями России, а также с вузовским сектором науки, примером которого служит образованный совместно с Российским государственным гидрометеорологическим университетом учебно-научный центр «Полярный университет»<sup>1</sup>.

### **5.3. Полярные станции**

Полярные станции, научно-наблюдательные пункты, созданные на побережье континентов и островах Северного Ледовитого океана, а также в Антарктике. На них до сих пор ведутся систематические аэрометеорологические, актинометрические, геомагнитные, гидрологические и гляциологические наблюдения. Аэрометеорологические наблюдения передаются по радио несколько раз в день в органы службы погоды для составления синоптических карт и вместе с аналогичными данными других широт являются исходными материалами для гидрометеорологических прогнозов. Интерес к полярным наблюдениям со временем только растет со

---

<sup>1</sup> Подр. см.: <http://www.aari.nw.ru/main.htm?http://www.aari.nw.ru/info.asp>. В апреле 2006 года отмечалось 50-летие регулярных отечественных исследований Антарктиды (подр. см.: <http://www.aari.nw.ru/Antarctic50th/default.html>).

стороны многих стран, так как специалисты уже давно окрестили земные полюса своеобразными «кухнями глобальной погоды».

Первые полярные станции (в Арктике – 13, в Антарктике – 2) начали создаваться в период 1-го *Международного полярного года* (1882–83 г.). В России были организованы две временные станции (в Малых Кармакулах на Новой Земле и на острове Сагастырь в дельте р. Лены). В 1930-е годы в Арктике насчитывалось 57 станций, из них русских – более 20. К 1974 г. в Арктике работало более 100 советских полярных станций (с зарубежными – 200), которые находились в ведении *Главного управления гидрометеорологической службы* при Совете Министров СССР. Научно-методическое руководство работой советских станций осуществлял Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт. Для оперативного руководства и организации быстрого сбора, обработки научных данных в 1973 г. были созданы *управления* Гидрометеорологической службы СССР: Амдерминское, Диксонское, Тиксинское, Певекское.

В Антарктике основная сеть полярных станций была создана в период подготовки и проведения Международного геофизического года (1957–58 г.) и в последующие годы. В организации станций участвовало 12 государств: Австралия, Аргентина, Бельгия, Великобритания, Новая Зеландия, Норвегия, СССР, США, Франция, Чили, Япония, ЮАР. Некоторые антарктические станции функционировали 1–2 года, но около 30 станций существовали много лет. СССР создал временные станции (*Пионерская*, *Комсомольская*, *Восток-1*, *Советская*, *Оазис*, *Лазарев*) в наименее исследованных районах, которые функционировали 1–3 года и были закрыты после завершения комплекса научных исследований. Постоянные станции – *Мирный*, *«Восток»*, *Новолазаревская*, *Молодёжная*, *Беллинсгаузен*, Ленинградская – являются базами для полевых геофизических исследований. До 1971 г. главной базой советских антарктических исследований был Мирный, с 1971 г. – Молодёжная, превращенная в региональный антарктический центр, передающий прогнозы погоды для судов и самолётов, работающих в Южном полушарии, а также органам Мировой службы погоды.

Программы работ антарктических полярных станций координируются Специальным международным научным комитетом антарктических исследований (SCAR).

#### 5.4. Северный морской путь

Северный морской путь (СМП), судоходная магистраль, проходящая вдоль северных берегов России по морям Северного Ледовитого океана (Баренцево, Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское и Берингово), соединяющая европейские и дальневосточные советские порты, а также устья судоходных сибирских рек в единую общероссийскую транспортную систему; главная современная морская коммуникация в Арктике.

СМП почти в 2 раза короче других морских путей из Европы на Дальний Восток – от Санкт-Петербурга до Владивостока по СМП 14 280 км, от Санкт-Петербурга до Владивостока через Суэцкий канал 23 200 км, а вокруг мыса Доброй Надежды 29 400 км.

Длина основной ледовой трассы СМП от новоземельских проливов до порта Провидения 5610 км; протяжённость судоходных речных путей, примыкающих к СМП, составляет около 37 000 км. Однако продолжительная и суровая зима при коротком и холодном лете обуславливают большую ледовитость арктических морей, являются главным препятствием для прохода судов на значительных отрезках трассы; наиболее трудные условия плавания складываются в районах больших скоплений тяжёлых льдов, которые до конца не разрушаются даже в самые тёплые месяцы (Таймырский и Лионский ледовые массивы). Проводка транспортов через эти массивы возможна только с помощью ледоколов. Для эксплуатации трассы созданы специальные службы: пароходства и морские, речные и авиационные порты, гидрографические и промышленно-транспортные предприятия, научные институты и сеть полярных гидрометеостанций.

Современный СМП – результат разносторонней деятельности государства, и в то же время итог многовекового освоения северных окраин России.

После 1917 г. началось планомерное освоение СМП, ставшее неотложной народнохозяйственной задачей. Развитию арктического мореплавания и научных исследований на Крайнем Севере большое внимание уделяло правительство. С 1921 г. были успеш-

но осуществлены *Карские экспедиции*, а с 1923 г. — *Колымские рейсы*, подготовившие почву для открытия мореплавания по всей трассе СМП. По мере определения контрольных цифр первого пятилетнего плана, все очевиднее становилась его зависимость от использования ресурсов Севера, Сибири. К тому же, к концу 1920-х годов, на Севере явно наблюдалось некоторое повышение средней температуры, что прямо могло повлиять на судоходство. В 1932 г. экспедиция на ледокольном пароходе «А. Сибиряков» во главе с О.Ю. Шмидтом впервые прошла из Архангельска до Берингова пролива без зимовки, доказав тем самым реальную возможность эксплуатации СМП. Плавание «Челюскина» (1933 г.) и «Литке» (1934 г.) ещё раз подтвердило готовность СМП к совершению по нему грузовых рейсов, которые начались с 1935 г.

В 1932 г. было создано *Главное управление Северного морского пути (Главсевморпути)*, которому поручалось проложить окончательно СМП от Белого моря до Берингова пролива, оборудовать этот путь, держать его в исправном состоянии и обеспечить безопасность плавания по этому пути. В последующие годы Главсевморпути проводило работы по созданию специального ледокольного и транспортного флота, по гидрографическому и авиационному обеспечению арктических навигаций, геологическим, гидрологическим, метеорологическим и географическим исследованиям, по созданию на Советском Севере очагов социалистической индустрии. В 30-е и 40-е годы были построены арктические порты Игарка, Диксон, Певек, Провидения и др.

Для освоения СМП большое значение имели гидрографические экспедиции по изучению обстановки трассы и для составления навигационных карт и лоций. С 1948 г. начались высокоширотные воздушные экспедиции под названием «Север». Высаженные на дрейфующие льды станции были базами долговременных научных наблюдений. В 1950–1951-е годы во льдах Арктики дрейфовала вторая научная станция «Северный полюс». С 1954 г. в Арктическом бассейне ежегодно работали по 2 советские дрейфующие станции.

Развитие СМП было возможно только на межведомственной основе. Поэтому, хотя с 1954 г. *Главсевморпути* находился в составе *Министерства морского флота*, в его деятельности орга-

нично сочетались интересы и прямое участие специализированных подразделений Главсевморпути, переданные в ведение *Министерства гражданской авиации, Министерства геологии, Главгидрометслужбы* и других союзных ведомств. В конечном счете это привело к тому, что в 1970 г. была учреждена *Администрация Северного морского пути* при Министерстве морского флота, ставшего головной (но единственной организацией)<sup>1</sup>. Ее основные задачи: осуществление государственного надзора за рациональным использованием СМП, организация арктического судоходства и предотвращение загрязнения морской среды.

### **§ 6. ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ, ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ И АТОМНОМУ НАДЗОРУ**

Службы была создана на основании постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. Эта государственная структура является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Федеральная службы выпускает свои официальные периодические издания: «Вестник Госатомнадзора России», а также «Информационный бюллетень» (см. сайты в приложении 2).

---

<sup>1</sup> Подр. см.: [http://www.lawmix.ru/docs\\_cccp.php?id=3736](http://www.lawmix.ru/docs_cccp.php?id=3736)

## **§ 7. МИНИСТЕРСТВО ОБОРОНЫ**

К моменту распада СССР в составе МО РФ уже действовала Инспекция охраны окружающей среды МО, подчиненная заместителю Министра обороны СССР – начальнику Тыла ВС СССР. Однако эффективность ее работы оставляла желать лучшего.

На рубеже 1980 – 1990-х годов в стране произошел «взрыв» экологической информации о реальном положении в стране. Практически впервые высветилось и весьма неблагоприятное положение дел в деятельности оборонного ведомства. Достоянием гласности стали тревожные сведения о масштабе деградации природы военной техникой, пренебрежением экологически необходимыми мерами безопасности при испытании, хранении и утилизации военной техники. На этом фоне и на основе Закона РФ 1991 г. № 2060 – I «Об охране окружающей природной среды» в 1992 г. было создано *Управление экологии и специальных средств защиты Министерства обороны Российской Федерации (УЭиССЗ МО РФ)*. Новая структура теперь уже переподчиняется непосредственно Министру обороны, а Инспекция охраны окружающей среды Министерства обороны СССР переименовывается в Инспекцию Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации.

В связи с расширением круга задач по обеспечению экологической безопасности военной деятельности Управление экологии и специальных средств защиты Министерства обороны Российской Федерации в 1997 г. преобразуется в *Управление начальника экологической безопасности Вооруженных Сил РФ (УНЭБ ВС РФ)*. С декабря 2001 г. руководство организацией мероприятий по обеспечению экологической безопасности возложено на начальника Тыла Вооруженных Сил РФ – заместителя Министра обороны. Основные задачи и функции УНЭБ ВС РФ определены «Положением об Управлении начальника экологической безопасности Вооруженных Сил Российской Федерации». УНЭБ ВС РФ предназначено для реализации государственной экологической политики в Вооруженных Силах, осуществления руководства, координации и контроля деятельности органов военного управления по обеспечению экологической безопасности войск.

В 1998 г. приказом Министра обороны РФ была создана Экологическая служба Вооруженных Сил РФ, предназначенная для

организации, координации и руководства обеспечением экологической безопасности деятельности войск, их защиты от экологически вредных воздействий, охраны окружающей среды и организации рационального использования природных ресурсов в районах дислокации, базирования и деятельности ВС РФ. В настоящее время общая численность Экологической службы составляет около 800 человек<sup>1</sup>. В состав службы входят: УНЭБ ВС РФ, Экологический центр МО РФ и экологические службы военных округов, флотов, видов Вооруженных Сил, родов войск, главных и центральных управлений Министерства обороны.

Крупные перемены в России с 1990-х годов и формирующиеся новые подходы в деятельности Вооруженных Сил определили иные взгляды и на отношения военных структур к окружающей среде. Военным экологам пришлось решать сложные задачи обеспечения выполнения в Вооруженных Силах законодательных и нормативных актов в области охраны окружающей среды, экологической паспортизации военных объектов, оценки экологической обстановки и экологического ущерба деятельности Вооруженных Сил, а также разработки мероприятий по предотвращению этого ущерба и восстановлению окружающей среды.

Для решения этих задач была необходима нормативно-правовая основа. Поэтому одним из первых документов, разработанных УЭиССЗ МО РФ, была Директива Министра обороны РФ 1992 г. «О первоочередных задачах по экологическому обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации». Этой директивой был установлен целый ряд важнейших направлений деятельности войск по обеспечению экологической безопасности. Было принято решение о внесении изменений в уставы Вооруженных Сил и другие руководящие документы с целью исполнения требований закона «Об охране окружающей природной среды». Кроме того, была поставлена задача экологического мониторинга в районах дислокации войск и сил флота и принято решение о подчинении 541-й Центральной лаборатории контроля за водными ресурсами и атмосферным воздухом начальнику УЭиССЗ МО РФ, ныне Экологический центр МО РФ.

---

<sup>1</sup> Использованы данные Интернет-сайта Министерства обороны Российской Федерации: Управление начальника экологической безопасности ВС РФ (историческая справка - <http://www.old.mil.ru/articles/article3529.shtml>).

Среди других документов, выпущенных в то время Управлением и определивших экологическую деятельность в Вооруженных Силах, следует выделить Концепцию экологического обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, согласованную с Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, и Положение о сотрудничестве Минприроды России и Минобороны в области охраны окружающей среды, утвержденное Министром охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ и Министром обороны РФ в октябре 1993 г..

Кроме вопросов обеспечения экологической безопасности Вооруженных Сил РФ, решается и ряд специфических задач. Среди них: обеспечение экологической безопасности ракетно-космической деятельности, функционирования объектов и полигонов МО РФ, обращения с опасными отходами; обеспечение экологической безопасности в местах утилизации вооружения и военной техники и некоторые другие.

Важным направлением деятельности УНЭБ ВС РФ является взаимодействие с Федеральным собранием РФ, заинтересованными министерствами и ведомствами в процессе разработки нормативных и методических документов, регламентирующих вопросы экологической безопасности на федеральном и других уровнях государственной и исполнительной власти.

Целью обеспечения экологической безопасности Вооруженных Сил РФ является реализация государственной экологической политики в военной области, обеспечивающей минимальный уровень воздействия на окружающую среду.

В состав основных задач, которые решает Управление начальника экологической безопасности Вооруженных Сил РФ входят:

- предотвращение и ликвидация загрязнений окружающей среды в ходе военной деятельности;
- нормирование допустимого воздействия на окружающую среду;
- защита личного состава от экологически опасных факторов природного и техногенного характера;
- охрана окружающей среды и контроль за рациональным природопользованием;

- разработка и обеспечение Экологической службы ВС РФ техническими средствами экологической безопасности;
- экологическое обучение и воспитание личного состава;
- правовое, нормативное, методическое и информационное обеспечение в области военной экологии;
- осуществление международного военного сотрудничества по проблемам военной экологии.

Наиболее значимыми вопросами по обеспечению экологической безопасности военной деятельности, решенными Управлением, являются:

- обеспечение экологической безопасности деятельности ограниченного контингента российских войск в Косово, Боснии и Герцеговине;

- проведение мероприятий по обеспечению экологической безопасности действий группировки войск на Северном Кавказе, включающих выявление особо экологически опасных объектов на территории Чеченской республики, оценку уровней загрязнения воздуха, грунтовых и поверхностных вод, источников водоснабжения, почвы, выявление неблагоприятных экологических факторов, воздействующих на личный состав;

- участие совместно с Минэнерго России и МВД России в организации и проведении работ по ликвидации горящих нефтегазовых фонтанов на территории Чеченской республики;

- участие в оценке экологической обстановки в районе гибели АПЛ «Курск» и обеспечении экологической безопасности подъема, транспортировки и докования атомохода;

- организация работ по нормированию допустимого воздействия военных объектов на окружающую среду, очистке и восстановлению окружающей среды на целом ряде бывших и действующих военных объектов;

- создание и оснащение войск (сил) техническими средствами экологической безопасности;

- создание в ВС РФ системы экологического обучения и воспитания, закрепленной приказом Министра обороны РФ;

- разработка и издание учебников и учебно-методических пособий по экологической подготовке военнослужащих. Общий тираж изданных пособий и учебников составляет 180 тысяч экземпляров.

В настоящее время основными проблемами обеспечения экологической безопасности военной деятельности являются:

- наличие крупномасштабных, долговременных загрязнений почв нефтепродуктами и другими веществами на территориях военных объектов;

- недостаточное количество современных природоохранных сооружений и низкие темпы реконструкции существующих;

- необходимость ускоренной разработки и утверждения нормативов допустимого воздействия военных объектов на окружающую среду;

- скопление большого количества жидких и твердых радиоактивных отходов в местах базирования сил флота, образовавшихся в процессе вывода атомных подводных лодок различных типов из боевого состава ВМФ;

- недостаточная оснащенность войск техническими средствами экологического мониторинга и контроля.

Повседневная практика показала, что задачи по обеспечению экологической безопасности характерны не только для Вооруженных Сил РФ, но и для других войск, воинских формирований и органов. Поэтому в настоящее время проводится координация усилий силовых министерств и ведомств для совместного решения экологических проблем на межведомственном уровне, осуществляется работа по созданию Межведомственной системы обеспечения экологической безопасности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в рамках Межведомственной унифицированной системы тылового обеспечения.

Продолжается работа по совершенствованию структуры Экологической службы ВС РФ, разрабатываются предложения по переводу обеспечения экологической безопасности на территориальный принцип.

Для осуществления экологического контроля УНЭБ ВС РФ создан ряд технических средств обеспечения экологической безопасности: от переносного комплекта технических средств для экологического контроля на военных объектах до передвижной лаборатории экологического контроля для экологических служб военного округа. Они поступают в органы Экологической службы ВС

РФ. Начата поставка установок для термической утилизации отходов в отдаленные гарнизоны и госпитали.

Для экологического мониторинга военных объектов ЛенВМБ, ЛенВО используется оборудование, установленное на специальном катере.

Использование специального оборудования на самолете Ан-30 и на вертолете позволяет более качественно провести разведку загрязненных территорий и принимать в короткие сроки решение на выполнение практических мероприятий. Это подтвердилось в ходе экологической разведки загрязнений в Чеченской республике.

Прошли государственные испытания ряд опытных образцов технических средств экологической безопасности. Для Черноморского флота Российской Федерации с целью контроля и ликвидации последствий загрязнения акваторий Черного моря создан комплекс оборудования для экологического судна «Петр Градов».

В рамках международного военного сотрудничества между министерствами обороны Российской Федерации, США, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Королевства Норвегия по вопросам охраны окружающей среды в Арктике (программа АМЕС) принят в эксплуатацию пункт первичной переработки твердых радиоактивных отходов на ФГУП «10 СРЗ» Минобороны России. Это позволило внедрить экологически безопасные технологии по обращению с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом на Северном флоте. Завершены работы и принята в эксплуатацию система радиоактивного мониторинга «Пикассо» на ФГУП «Арктика» и начаты монтажные работы по оборудованию аналогичной установки на ФГУП «10 СРЗ» Минобороны России.

Для улучшения экологической обстановки в местах дислокации войск в соответствии с Планом действий по реализации Экологической доктрины РФ Управлением начальника экологической безопасности Вооруженных Сил РФ разработан и утвержден Министром обороны Комплексный план по обеспечению экологической безопасности Вооруженных Сил на 2004–2006 годы, реализация которого позволит решить первоочередные проблемы обеспечения экологической безопасности ВС РФ.

## **§ 8. ГОССАНЭПИДНАДЗОР**

Судьба этого органа, одного из старейших в России, в чьи функции входит обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, примечательна. В советское время эта работа проводилась соответствующим органом, входившим в состав Министерства здравоохранения. Затем в послеперестроечный короткий период эти функции были доверены особому органу *Госсанэпиднадзору*, получившему статус самостоятельной структуры – Государственного комитета, которая осуществляла контроль любого ведомства. Столь решительный шаг стал возможен на волне экологической гласности, прокатившейся по СССР в последние годы его существования. Именно в те годы общественность страны через СМИ была многократно удивлена огромными масштабами нарушений со стороны крупных ведомств элементарных требований санитарии, ужасающим состоянием водоснабжения во многих регионах страны, переработкой бытовых отходов и т.д.

В первые годы существования независимой Российской Федерации руководству страны было явно не до перестройки системы санитарного контроля. Однако именно в силу бурных политических и социально-экономических перемен, которые подобно урагану пронесли над Россией, к середине 1990-х годов у населения начал угасать интерес к экологическим проблемам. Слишком быстро в жизнь подавляющей части населения страны включились задачи элементарного выживания, поиска средств к существованию. На этом фоне перевод санитарной службы страны вновь под крыло «родного» ведомства уже не привлек широкого внимания ни населения, ни тем более СМИ, уже давно потерявших интерес к социально-экологической тематике.

С 1996 г. Госсанэпиднадзор был включен в систему Минздрава России, где и существует в качестве департамента. Первоначально очерченные функции Госсанэпиднадзора при слиянии его с Минздравом не изменились, но теперь явно подвергались контролю «своего» министерства, которое, теоретически, он должен был также контролировать. Между тем, по мнению некоторых современных авторов, выводы санитарной службы о серьезном влиянии выбросов в атмосферу, водные источники и почву предприятиями на здоровье жителей многих городов принципиально не принима-

лись чиновниками Министерства здравоохранения<sup>1</sup>. Как видим на этом примере, ведомственный подход, рожденный еще в конце 1920–1930-х годов советской системой управления природопользования, вернулся и в постсоветскую Россию.

В своей деятельности Госсанэпиднадзор руководствуется «Положением о Министерстве здравоохранения Российской Федерации»<sup>2</sup>, а также «Положением о Государственном комитете санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Основными задачами Госсанэпиднадзора являются: обеспечение реализации государственной политики в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения; санитарно-гигиеническое нормирование; совершенствование правового регулирования вопросов охраны здоровья населения в связи с воздействием на человека неблагоприятных факторов среды его обитания и условий жизнедеятельности; определение приоритетных направлений деятельности и организация научно-исследовательских работ, связанных с обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения<sup>4</sup>.

Госсанэпиднадзор России также осуществляет ведение социально-гигиенического мониторинга («Положение о социально-гигиеническом мониторинге»<sup>5</sup>). Основной целью этого вида монито-

---

<sup>1</sup> Ларин В., Мнацаканян Р. Госкомэкология России: от рассвета до заката (в ожидании нового рассвета...). // Энергия, 2003, № 6-10. По этому поводу они пишут: «К 1996 г. наметился процесс закручивания «экологических гаек». Был ликвидирован Высший экологический совет при президенте России. Понижен статус Министерства по экологии. Наметился процесс возврата цензурных ограничений в области доступа к экологической информации. Начали возвращаться времена, когда гриф «для служебного пользования» ставился на источниках экологической информации с целью облегчения привлечения к ответственности как журналистов, пишущих о реальном состоянии дел в этой области, так и государственных служащих, предоставляющих информацию прессе».

<sup>2</sup> Положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ № 659 от 3 июня 1997 г., с изменениями на 11 декабря 1997 г.

<sup>3</sup> Положение о Государственном комитете санитарно-эпидемиологического надзора РФ, утв. Указом Президента РФ Санкт-Петербурга № 1965 от 19 ноября 1993 г.

<sup>4</sup> Положение о Министерстве здравоохранения РФ, утв. Постановлением Правительства РФ № 659 от 3 июня 1997 г., с изменениями на 11 декабря 1997 г.

<sup>5</sup> Положение о социально-гигиеническом мониторинге, утв. Постановлением Правительства РФ № 1146 от 6 октября 1994 г.

ринга является установление, предупреждение, устранение или уменьшение факторов и условий вредного влияния среды обитания на здоровье человека в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Информационный фонд социально-гигиенического мониторинга состоит из данных, характеризующих:

- здоровье населения;
- состояние среды обитания населения;
- качество атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почвы, продовольственного сырья и продуктов питания;
- показатели социально-экономического положения, оказывающие влияние на изменение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, здоровье человека и среду его обитания.

«Пользователями данными информационного фонда могут быть органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от их подчиненности и форм собственности, общественные объединения, а также граждане»<sup>1</sup>.

Центры Госсанэпиднадзора в субъектах Российской Федерации:

– осуществляют анализ полученных данных, выявляют причинно-следственные связи между изменением состояния санитарно-эпидемиологического благополучия населения, показателями здоровья населения и средой обитания человека, составляют прогнозы динамики наблюдаемых явлений на уровне субъектов Российской Федерации и ведут соответствующие базы данных;

– готовят предложения по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, предупреждения, устранения или уменьшения факторов вредного влияния среды обитания на здоровье человека для принятия решений органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– передают информацию в Российский информационно-аналитический центр Госсанэпиднадзора<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

Подразделения Госсанэпиднадзора на местном (районном и городском) уровне заняты, главным образом, хранением и первичной обработкой данных, характеризующих вредное влияние среды обитания человека на его здоровье, а затем передают ее в вышестоящие инстанции. Основной анализ осуществляется на областном и федеральном уровнях. Тем не менее некоторые элементы анализа, интерпретации собранных данных присутствуют и в работе органов Госсанэпиднадзора местного уровня. Необходимость такого анализа обусловлена тем, что в обязанности этих органов входит подготовка предложений по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения районов и городов, предупреждения, устранения или уменьшения факторов вредного влияния среды обитания на здоровье человека для принятия решений органами местного самоуправления.

Местные и региональные органы Госсанэпиднадзора информируют население об эпидемиологической обстановке по радио и телевидению, а также через газеты.

Подходы органов Госсанэпиднадзора к сбору информации существенно отличаются от подходов других органов, наблюдающих за состоянием окружающей среды. Наиболее важным отличием является система организации наблюдений. Пункты наблюдений Госсанэпиднадзора всегда привязаны либо к местам обитания человека, либо к источникам воздействия. Сбор информации о бактериологическом загрязнении, о качестве питьевой воды или качестве воздуха в жилых и производственных помещениях относится к исключительной компетенции Госсанэпиднадзора.

Стандартные методы измерения, принятые в системе Госсанэпиднадзора, несколько отличаются от методов, принятых в системе Росгидромета. Как правило, эти методы дают сопоставимые результаты. Однако в ряде случаев могут наблюдаться расхождения.

Госсанэпиднадзор является источником нормативной информации (в качестве примера можно привести СанПиНы — «Санитарные правила и нормы»). В частности, многие нормативы качества окружающей среды (в том числе значительная часть предельно допустимых концентраций вредных веществ в различных средах) разработаны и введены в действие именно Госсанэпиднадзором.

## **§ 9. МИНИСТЕРСТВО РФ ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ (МЧС)**

МЧС России было создано в 1994 г.. В соответствии с «Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»<sup>1</sup> МЧС «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим руководство и координацию работ в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных авариями, катастрофами, в том числе – радиационными, стихийными бедствиями и применением возможным противником средств поражения, проведения подводных работ особого назначения, а также координацию работ по мобилизационной подготовке народного хозяйства страны».

МЧС России организует оповещение и информирование населения о чрезвычайных ситуациях, осуществляет в установленном порядке связь с общественностью, гражданами и средствами массовой информации по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации последствий радиационных катастроф, защиты жизни и здоровья людей, повышения устойчивости функционирования объектов российской экономики при авариях, катастрофах и стихийных бедствиях.

В соответствии со своими задачами МЧС накапливает информацию, которая может быть отнесена к экологической. Это сейсмологическая информация – МЧС руководит работой федеральной системы сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений, а также сведения о катастрофах, как стихийных, так и техногенных, и об их последствиях. Информация такого рода, накопленная в этом министерстве, может оказаться полезной не только в связи с конкретными чрезвычайными ситуациями. Так, если планируется строительство объекта повышенной опасности, например радиационно опасного объекта или предприятия нефтеперераба-

---

<sup>1</sup> Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. Постановлением Правительства РФ № 457 от 6 мая 1994 г..

тывающего комплекса, и известно, что эксплуатация подобных объектов приводила в прошлые годы к возникновению чрезвычайных ситуаций, МЧС может стать ценным источником официальной информации об их последствиях. Эта информация затем может быть использована общественностью при обсуждении намечаемой деятельности.

Конечно, в основе работы МЧС исключительно широкий диапазон задач. Но, даже косвенно, из года в год снижается количество пожароопасных площадей, сохраняются реки от загрязнений и ведутся другие операции, способствующие сбережению отечественной природы.

### **§ 10. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ПРОСВЕЩЕНИЕ**

*Министерство образования* России в 1990-е годы концентрировало основные усилия государства по развитию экологического образования и просвещения. Этот курс был продолжением политики советских времен 1980-х годов, когда правительство впервые развернуло серьезную работу по экологическому образованию. Оно охватило практически все формы образования – начиная от дошкольного и кончая послевузовским профессиональным образованием. Большую часть специалистов в области экологии и охраны природы выпускают российские университеты общего профиля. Курс по экологии есть практически во всех ВУЗах. Министерством образования России были утверждены образовательные стандарты и учебные планы по специальностям «Экология и природопользование», «Охрана окружающей природной среды», «Экология», «Природопользование», «Геоэкология» и др. Однако с 2000 г. курс экологии был исключен из числа обязательных в средней школе, а в вузах заметно сократился.

Изучение роли государственных структур СССР в регулировании природопользования и охране окружающей среды нередко наталкивалось на две важные причины ошибок управления – ведомственный «эгоизм» и «экологическая неграмотность» государственных служащих, принимавших решения. Более короткая история современной России демонстрирует те же причины. Резкое сокращение внимания к экологическому просвещению оборачивается болезненными для национальных природных фондов решени-

ям. В этом отношении можно лишь констатировать усиленное участие в экопросвещении и образовании части вузов естественнонаучного профиля (биологических, географических факультетов). Особое место в этом сегменте занимает *РГГМУ – Российский Гидрометеорологический государственный университет*.

Столь же примечательно, что между общественными природоохранными организациями и государственными структурами явно увеличилась дистанция. Никакого содействия, взаимодействия или реализации совместных программ не происходит. Единственным мероприятием в этой сфере стал проведенный в 2002 г. Гражданский форум, расцененный представителями общественности как имитирующий взаимодействие, а на деле скомпрометировавший его участников. В результате страдает имидж российской государственной власти.

### **§ 11. ГОССТАНДАРТ**

Комитет Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации (Госстандарт России) является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление стандартизацией, деятельностью по обеспечению единства измерений, государственное регулирование и межотраслевую координацию работ по сертификации в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Именно Госстандарт утверждает государственные стандарты (ГОСТы). Эти документы определяют как основные стандартные методы измерений, так и целый ряд разработанных к настоящему времени «экологических» стандартов (например, серия ГОСТов «Охрана природы. Гидросфера»<sup>2</sup>). Информационная работа осуществляется через специализированную библиотеку, а также путем выпуска периодических изданий (журнал «Стандарты и качество»).

---

<sup>1</sup> Положение о Комитете Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации, утв. Постановлением Правительства РФ № 1020 от 25 декабря 1992 г. (в ред. от 11 июля 1994 г.).

<sup>2</sup> Государственные стандарты. Охрана природы. Гидросфера / Сборник. – М.: ИПК Изд-во стандартов, 1998.

## **§ 12. МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РФ**

*Министерство сельского хозяйства* Российской Федерации (Минсельхоз России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление и координацию деятельности в отраслях сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности<sup>1</sup>.

К числу основных задач Министерства относятся: разработка и реализация политики государственного регулирования сельского хозяйства, проведение аграрных и земельных преобразований, разработка и реализация мероприятий по охране окружающей среды и природных ресурсов в отраслях сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности.

Министерство, в соответствии с возложенными на него задачами, обеспечивает воспроизводство плодородия и сохранение почв, защиту растений от сорняков, вредителей, болезней и реализует мероприятия по охране окружающей среды, осуществляет контроль за использованием средств химизации и защиты растений, осуществляет контроль за состоянием и использованием мелиорированных земель и сельскохозяйственного водоснабжения.

Министерство располагает разветвленной сетью станций химизации, подчиненных Департаменту растениеводства, химизации и защиты растений. Эти станции ведут собственные наблюдения, главным образом, в области качества пахотных земель. Среди прочего, они определяют загрязнение почв радионуклидами и пестицидами. К числу достоинств этой сети следует отнести долговременность наблюдений при постоянстве выбранных контрольных площадок, а также длительное хранение отобранных проб, что позволяет при необходимости обратиться к ним вновь.

В распоряжении Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Минсельхоз России находится информация о видах животных, отнесенных к охотничьим, а также об охотничьих угодьях. Кроме того, департамент распола-

---

<sup>1</sup> Подр. см.: [http://www.mcx.ru/index.html?he\\_id=689](http://www.mcx.ru/index.html?he_id=689). История министерства началась еще в 1837 г. В 1999 г. после нескольких переименований, вновь вернулись к первоначальному названию.

гает информацией об особо охраняемых природных территориях, относящихся к его ведению (зоологических заказников).

Все вышеперечисленное скорее подразумевается в деятельности Министерства. В самой структуре Министерства нет ни одного природоохранного специализированного подразделения охраны природы. Эти функции исполняют департаменты, в деятельности которых эти задачи не только отражены в положениях о них и в самой сути исполняемых ими обязанностей. К ним относятся, например департаменты ветеринарии и животноводства, мелиорации и технического обеспечения, рыболовства, охотничьего хозяйства и др.

### **§ 13 . ВЕДОМСТВА – ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Подобная деятельность определена в основополагающих документах каждой из структур – Положении, принимаемом на правительственном уровне. Так, *Территориальные гидрометцентры*, входящие в систему Росгидромета, обеспечивают регулярное информирование населения о фактических и ожидаемых погодных условиях, стихийных гидрометеорологических явлениях через средства массовой информации.

Предоставление информационных услуг органами Росгидромета, независимо от организационно-правовой формы пользователей, регулируется «Положением об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды»<sup>1</sup>.

В соответствии с Положением информация о состоянии окружающей среды предоставляется пользователям (потребителям) бесплатно или за плату, не возмещающую в полном размере расходы на эти услуги. Бесплатно информация в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды общего назначения предоставляется органам государственной власти, органам единой государственной системы предупреждения и ликви-

---

<sup>1</sup> Положение об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утв. Постановлением Правительства РФ № 1425 от 15 ноября 1997 г.

дации чрезвычайных ситуаций<sup>1</sup>. Другим пользователям (потребителям) информация в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды общего назначения предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по сетям электронной и почтовой связи.

В контексте настоящего учебного пособия речь не идет о коммерческой или служебной информации, разрешенной соответствующими нормативными документами. Мы лишь коснемся *форм* общения отдельных ведомств с населением или общественными организациями через издание материалов их деятельности. Речь идет либо об издании в форме журналов, бюллетеней, либо о разделах сайтов в Интернете и т.д. Главная цель подобных связей с общественностью – разъяснить не только основные цели и задачи деятельности той или иной государственной службы, но и осветить цели и задачи экологической политики, формы ее реализации. Проще говоря – участие в экологическом просвещении населения.

Вплоть до настоящего момента в этом куда больше преуспели многочисленные общественные экологические организации, которые осуществляют разовые публикации брошюр, реже – периодически выходящие газеты небольшого формата. Чаще всего их активность сосредоточена в многочисленных сайтах Интернета. Именно в электронном виде они предлагают широкой аудитории разнообразный статистический, документальный и фактический материал об экологической ситуации в РФ. Нередко в сайтах появляются острые и критические выступления известных экологов, специалистов охраны природы.

Следует упомянуть еще несколько ведомств, которые могут служить источниками экологической информации. Поскольку приводимые характеристики являются очень краткими, в них отражена лишь часть тех сведений, которой может располагать ведомство.

Структуры МПР ведут большое количество экологических исследований, в частности, создают карты загрязнений. К настоящему времени Министерство разработало требования к подготовке

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «Распределение функций в ЕГСЭМ между центральными органами федеральной исполнительной власти» № 1229 от 24 ноября 1993 г.

ежегодного доклада о состоянии природных ресурсов. Предполагается, что такие доклады будут регулярно выпускаться на федеральном и региональном уровне.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации начало издание ежемесячного иллюстрированного общественно-политического журнала «Государственное управление ресурсами»<sup>1</sup>. Зарегистрирован в Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям 30 мая 2005 г. (регистрационное свидетельство ПИ № ФС 77-21164). В журнале выступают руководители и специалисты МПР России и других федеральных органов исполнительной власти, управленцы, политики, учёные, общественные деятели, писатели и журналисты. На страницах издания происходит обсуждение концептуальных положений государственной политики в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Существенно важно, что журнал, несмотря на ведомственную подчиненность, уже в силу особенностей работы журналистов создает информационное поле для формирования экологической политики. Во всяком случае редакция журнала своим читателям сообщает о стремлении «дать самое широкое и объективное представление о том, что делается в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в России и объединить все общественные силы нашей страны для решения конкретных задач». Поэтому на страницах издания уже хорошо прослеживаются такие тематические приоритеты, как актуальные проблемы изучения, использования и охраны природных ресурсов, в том числе зарубежный опыт, а также история освоения природных богатств страны, включая материалы о научных экспедициях. Деятельность МПР явно приобретает более ясное освещение, включая и его нормативно-правовые документы.

Информационная активность других ведомств пока явно незначительна и для общественности носит в большинстве случаев почти закрытый характер. Остановимся на этих аспектах более предметно.

**Ростехнадзор** (Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору). Создан на основании Указа

---

<sup>1</sup> Подр. см. официальный сайт журнала: <http://www.gosresurs.ru/jurnal/about.html>.

Президента РФ от 20 мая 2004 г. По этому решению существовавшие ранее две структуры – Федеральная служба по технологическому надзору и Федеральная служба по атомному надзору – были преобразованы в *Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору*. Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования была преобразована в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, а функции в сфере экологического надзора переданы Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору<sup>1</sup>.

Ростехнадзор осуществляет государственный надзор за безопасностью при производстве, обращении и использовании в мирных и оборонных целях атомной энергии, ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий на их основе. В число основных задач этого ведомства входит установление критериев, правил и норм в области ядерной и радиационной безопасности; регулярное информирование государственных органов и населения об изменении состояния ядерной и радиационной безопасности на поднадзорных объектах. Госатомнадзор располагает информацией о радиационно опасных объектах и последствиях их деятельности для окружающей среды.

**Росрыболовство** (Федеральное агентство по рыболовству) является структурой Министерства сельского хозяйства РФ<sup>2</sup>. Располагает информацией о промысловых рыбах. Кроме того, это ведомство осуществляет надзор за состоянием водоемов, отнесенных к рыбохозяйственным. Роскомрыболовство устанавливает стандарты качества воды для рыбохозяйственных водоемов, а также согласует условия природопользования в части, касающейся воздействия на эти водоемы.

**Роскартография** (Федеральное агентство геодезии и картографии)<sup>3</sup>. После провозглашения независимости Российской Федерации постановлением Правительства РФ № 28 от 12 января 1992 г. Комитет по геодезии и картографии Министерства экологии и природных ресурсов РСФСР был упразднен и на его базе образован **Комитет по геодезии и картографии Министерства эко-**

---

<sup>1</sup> Подр. см. на официальном сайте: <http://www.gosnadzor.ru/about/hystory.htm>

<sup>2</sup> Подр. см. на официальном сайте: [http://www.mcx.ru/index.html?he\\_id=889](http://www.mcx.ru/index.html?he_id=889)

<sup>3</sup> Подр. см. на официальном сайте: <http://roskart.gov.ru/>

гии и природных ресурсов РФ. Комитет определялся полным правопреемником Госгеодезии СССР (бывшего ГУГК СССР).

Комитет по геодезии и картографии Министерства экологии и природных ресурсов РФ Указом Президента РФ № 1148 от 30 сентября 1992 г. был реорганизован в самостоятельный федеральный орган исполнительной власти – **Федеральную службу геодезии и картографии России**. Служба является основным источником официальной топографической и геодезической информации

**Федеральная службы государственной статистики** создана на основании Постановления правительства РФ № 399 от 30 июля 2004 г. Главная задача Федеральной службы государственной статистики – удовлетворение потребностей органов власти и управления, средств массовой информации, населения, научной общественности, коммерческих организаций и предпринимателей, международных организаций в разнообразной, объективной и полной статистической информации. Для ее решения действует система государственной статистики, в состав которой входят центральный аппарат на федеральном уровне и территориальные органы Росстата, расположенные во всех субъектах Российской Федерации, а это более 23 тысяч работников по состоянию на 2007 г. Они обеспечивают обширной информации государственный аппарат и общественность различными данными, отражающими хозяйственную деятельность, сведения о воздействии этой деятельности на окружающую среду (например, о выбросах, сбросах, размещении отходов), а также о здоровье населения<sup>1</sup>.

**Росстрой** (Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству<sup>2</sup>) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по реализации государственной политики, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства. Агентство входит в структуру федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполни-

<sup>1</sup> Подр. см. на официальном сайте: <http://www.gks.ru/wps/portal>

<sup>2</sup> Подр. см. на официальном сайте: <http://www.gosstroy.gov.ru/>

тельной власти». Основные задачи и функции Агентства предусмотрены в Положении о Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации № 286 от 16 июня 2004 г.

Является источником многочисленных нормативных и рекомендательных документов (СНиПы, СП, методики расчета ущерба от загрязнения окружающей среды, разъяснения к ним), регламентирующих различные аспекты процесса проектирования и строительства зданий и сооружений, в том числе и связанные с воздействием сооружаемого объекта на окружающую среду. Эти материалы могут оказаться полезными в связи с намечаемой деятельностью, например при проведении общественной экологической экспертизы.

#### **§ 14. СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО МОНИТОРИНГА**

Государственная система мониторинга окружающей среды (ГСМОС) основывается на системах национального мониторинга, которые функционируют в различных государствах согласно как международным требованиям, так и специфическим подходам; последние либо сложились исторически, либо обусловлены характером наиболее остро стоящих экологических проблем<sup>1</sup>.

Международные требования, которым должны удовлетворять национальные системы – участники ГСМОС, включают: единые принципы разработки программ (с учетом приоритетных факторов воздействия); обязательность наблюдений за объектами, имеющими глобальную значимость; передачу информации в Центр ГСМОС.

На территории СССР в 70-е годы на базе станций Гидрометслужбы была организована Общегосударственная служба наблюдений и контроля за состоянием окружающей среды (ОГСНК), построенная по иерархическому принципу.

---

<sup>1</sup> Использованная литература: Пашкевич М.А., Шуйский В.Ф. Экологический мониторинг. Учебное пособие, – СПб.: изд-во СПбГИ, 2003.

В обработанном и систематизированном виде получаемая информация представлена в кадастровых изданиях, таких, как «Ежегодные данные о составе и качестве поверхностных вод суши» (по гидрохимическим и гидробиологическим показателям), «Ежегодник состояния атмосферы в городах и промышленных центрах» и др. До конца 80-х годов все кадастровые издания имели гриф «Для служебного пользования», затем в течение 3 – 5 лет были открытыми и доступными в центральных библиотеках. К настоящему времени массивные сборники типа «Ежегодных данных...» в библиотеки практически не поступают. Некоторые материалы можно получить (приобрести) в региональных подразделениях Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромета).

Помимо ОГСНК, входящей в систему Росгидромета, экологический мониторинг осуществляется целым рядом служб, министерств и ведомств.

Распределение функций мониторинга по различным ведомствам, не связанным между собой, приводит к дублированию усилий, снижает эффективность всей системы мониторинга и затрудняет доступ к необходимой информации как для граждан, так и для государственных организаций. В начале 1990-х годов функции в рамках ЕГСЭМ распределялись на основе сложившейся практики, целей и задач министерств и ведомств. Поэтому, независимо от функционирования ЕГСЭМ, оно давало общее представление о той информации, которую собирают и накапливали различные органы. Впоследствии организационная структура Правительства РФ претерпела ряд изменений. Однако главная задача – обеспечение органов государственного управления и природопользователей информацией об экологической обстановке в различных регионах страны, информационная поддержка процедур принятия решений в области природоохранной деятельности и экологической безопасности, конечно, сохранялась. В соответствии с нормативными правовыми документами **общее руководство** созданием и функционированием ЕГСЭМ и координация деятельности государственных органов исполнительной власти в области мониторинга окружающей природной среды возложены **на Министерство природных ресурсов РФ**. Поэтому в 1993 г. было принято

решение о создании Единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ), которая должна была объединить возможности и усилия многочисленных государственных служб для решения задач комплексного наблюдения, оценки и прогноза состояния окружающей среды в Российской Федерации<sup>1</sup>. Общее руководство деятельностью ЕГСЭМ было возложено на Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов (позже – Государственный комитет по охране окружающей среды).

В настоящее время работы по созданию ЕГСЭМ находятся на стадии пилотных проектов регионального масштаба. Предполагается, что ЕГСЭМ как центр единой научно-технической политики в области экологического мониторинга будет обеспечивать:

- координацию разработки и выполнения программ наблюдений за состоянием окружающей среды;
- регламентацию и контроль сбора и обработки данных;
- хранение информации, ведение специальных банков данных с международными эколого-информационными системами;
- деятельность по оценке и прогнозу состояния объектов окружающей природной среды, природных ресурсов, откликов экосистем и здоровья населения на антропогенное воздействие;
- доступность экологической информации широкому кругу потребителей.

Как центр единой научно-технической политики в области экологического мониторинга, ЕГСЭМ должна выполнять свои функции, опираясь на усилия двух важнейших федеральных структур – Госкомгидромета РФ и МПР. Они являются сердцевиной общегосударственной службы экологического мониторинга. Отдельными ее звеньями также выступают отдельные федеральные структуры, занятые (даже в разной степени) в тех или иных областях природопользования (подр. см. табл. 3).

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «Распределение функций в ЕГСЭМ между центральными органами федеральной исполнительной власти» № 1229 от 24 ноября 1993 г.

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ В ЕГСЭМ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНЫМИ  
ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Федеральный орган	Функции
Минприроды России <i>(после реорганизации – Госкомэкология России, а затем – МПР России)</i>	Координация деятельности министерств и ведомств, <i>предприятий и организаций в области мониторинга</i> окружающей природной среды, организация мониторинга источников воздействия на окружающую природную среду и зон их прямого воздействия, организация мониторинга животного и растительного мира, мониторинг наземной фауны и флоры (кроме лесов), обеспечение создания и функционирования экологических информационных систем, ведение с заинтересованными министерствами и ведомствами банков данных об окружающей природной среде, природных ресурсах и их использовании.
Росгидромет	Организация мониторинга состояния атмосферы, поверхностных вод суши, морской среды, почв, околоземного космического пространства, комплексного фонового и космического мониторинга состояния окружающей природной среды, координация развития и функционирования ведомственных подсистем фонового мониторинга загрязнения окружающей природной среды, ведение государственного фонда данных о загрязнении окружающей природной среды.
Роскомзем	Мониторинг земель.
Роснедра <i>(в настоящее время входит в состав МПР России)</i>	Мониторинг недр (геологической среды), включая мониторинг подземных вод и опасных экзогенных и эндогенных геологических процессов.
Росрыболовство	Мониторинг рыб, других водных животных и растений.
Рослесхоз	Мониторинг лесов.
Роскомвод <i>(в настоящее время входит в состав МПР России)</i>	Мониторинг водной среды водохозяйственных систем и сооружений в местах водозабора и сброса сточных вод.
Роскартография	Осуществление топографо-геодезического и картографического обеспечения ЕГСЭМ, включая создание цифровых, электронных карт и геоинформационных систем.
Госгортехнадзор России	Координация развития и функционирования подсистем мониторинга геологической среды, связанных с использованием ресурсов недр на предприятиях добывающих отраслей промышленности, мониторинг обеспечения промышленной безопасности (за исключением объектов Минобороны России и Минатома России).

Федеральный орган	Функции
Госкомсанэпиднадзор России (в настоящее время – департамент Минздрава)	Мониторинг воздействия факторов среды обитания на состояние здоровья населения.
Минобороны России	Мониторинг окружающей природной среды и источников воздействия на нее на военных объектах, обеспечение ЕГСЭМ средствами и системами военной техники двойного применения.
Госкомсевер России	Участие в развитии и функционировании ЕГСЭМ в районах Арктики и Крайнего Севера <sup>1</sup> .
Комитет по проведению подводных работ особого назначения при Правительстве РФ	Участие в разработке, развертывании и развитии ЕГСЭМ в части мониторинга подводных источников воздействия повышенной опасности в морях и внутренних акваториях на окружающую среду.
Минсельхоз России	Обеспечение создания и функционирования отраслевой системы мониторинга окружающей природной среды.
Минатом России, Минсельхоз России, Минтопэнерго России, Роскоммаш, Госкомоборонпром России, Роскомхимнефтепром, Роскомметаллургия	Координация деятельности подведомственных предприятий и организаций отрасли (независимо от форм собственности) в области мониторинга источников антропогенного воздействия на окружающую природную среду.

В рамках этой разветвленной совместной системы осуществляется:

<sup>1</sup> Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера (Госкомсевер России) являлся федеральным органом исполнительной власти, обеспечивавшим формирование и реализацию государственной политики по социально-экономическому развитию северных территорий Российской Федерации, государственное регулирование и межотраслевую координацию в этой области, создание необходимых условий для повышения эффективности использования природных ресурсов, улучшение условий жизни населения и всестороннее развитие экономики и культуры коренных малочисленных народов Севера. (Из постановления Правительства РФ от 6 марта 1996 г. «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по вопросам развития Севера», утратившим силу в 1998 г.) К настоящему времени эта структура ликвидирована, его социально-экономические функции переданы Минэкономразвития, а в части мониторинга - структурам Росгидромета.

– наблюдение и контроль за состоянием природной среды, что предполагает дифференциацию мониторинга по компонентам среды – атмосферы, почвы, гидросферы, поверхностные воды суши, морей и океанов;

– другим магистральным направлением является оценка эффективности природоохранных мероприятий и прогноз изменения качества компонентов.

В соответствии с п. 12 Положения, утвержденного Приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ № 49 от 09.02.1995 г., ЕГСЭМ функционирует на четырех основных уровнях: федеральном, региональном (бассейновом), субъектов РФ (далее – территориальный уровень), локальном.

### ***1. Федеральный уровень***

Согласно п. 2 «Положения об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды,» утвержденного Постановлением Правительства № 177 от 31.03.2003 г., на федеральном уровне мониторингом занимаются специально уполномоченные органы исполнительной власти – Министерство природных ресурсов РФ, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба земельного кадастра России, Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральное агентство по рыболовству и иные органы исполнительной власти. Наряду с этими органами в рамках своей компетенции мониторингом занимаются и другие министерства и ведомства, их предмет ведения различается в зависимости от того, какой объект подвергается мониторингу («Положения о ведении государственного мониторинга водных объектов», «Положение об осуществлении государственного мониторинга земель» и т.д.).

а) Основными задачами ***Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды*** в области мониторинга, в соответствии с п. 4 Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 555 от 20.05.1999 г., являются:

– организация мониторинга состояния окружающей природной среды, ее загрязнения (атмосферы, поверхностных вод, морской среды, почв, околоземного космического пространства, радиационной обстановки на поверхности Земли и в околоземном космическом пространстве, загрязнения окружающей природной

среды, включая радиоактивное, комплексного фонового мониторинга и космического мониторинга состояния природных объектов, государственного мониторинга континентального шельфа, государственного мониторинга исключительной экономической зоны);

– оценка и прогноз изменений климата, агроклиматических и поверхностных водных ресурсов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

В соответствии с этими задачами, согласно п. 5 Положения, Росгидромет России:

– формирует и обеспечивает деятельность и охрану государственной наблюдательной сети;

– организует проведение наблюдений, оценку и прогноз состояния атмосферы, поверхностных вод, морской среды (в том числе распространения в ней волн цунами), почв, сельскохозяйственных культур и пастбищной растительности, околоземного космического пространства, трансграничного переноса загрязняющих веществ (кроме переноса подземными водами), радиационной обстановки на поверхности Земли и в околоземном космическом пространстве, загрязнения, включая радиоактивное, окружающей природной среды;

– устанавливает в пределах своей компетенции требования и разрабатывает единые в Российской Федерации технические и методические указания по проведению наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, сбору, обработке, хранению и распространению информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, а также требования к информационной продукции, которые обязательны для выполнения всеми участниками деятельности гидрометеорологической службы;

– обеспечивает в пределах своей компетенции развитие и функционирование государственной службы наблюдений, системы сбора, хранения, обработки, анализа и распространения гидрометеорологической, гелиогеофизической информации и данных о загрязнении окружающей природной среды;

– обеспечивает в пределах своих полномочий контроль за соблюдением требований по всем видам работ в области гидрометеорологии, мониторинга окружающей природной среды, ее за-

грязнения, выполняемых организациями независимо от их организационно-правовой формы.

б) **Министерство природных ресурсов РФ**, согласно пп. 11 п. 6. Положения, утвержденного Постановлением Правительства № 726 от 25.09.2000 г.:

– осуществляет в установленном порядке координацию деятельности по созданию и обеспечению функционирования комплексной системы мониторинга состояния окружающей природной среды и использования природных ресурсов, осуществляет государственный мониторинг состояния недр, водных объектов, лесов, животного и растительного мира, устанавливает порядок его ведения, а также участвует в ведении другими федеральными органами исполнительной власти государственного мониторинга состояния иных видов природных ресурсов;

в) **Государственный комитет РФ по охране окружающей среды**, согласно пп. 7 п. 6 Постановления Правительства РФ № 643 от 26.05.1997 г.: занимается организацией мониторинга источников антропогенного воздействия на окружающую среду и мониторинга животного и растительного мира (кроме лесов);

– в соответствии с пп. 19 п. 7 того же Постановления осуществляет в установленном порядке общее руководство созданием и функционированием Единой государственной системы экологического мониторинга.

г) **Министерство сельского хозяйства РФ** согласно п. 46, 53 п. 6 Положения, утвержденного Постановлением Правительства № 1090 от 11.09.1998 г.:

– организует и проводит государственный мониторинг водных биологических ресурсов, выявляет новые районы и объекты промысла;

– обеспечивает организацию и ведение мониторинга объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

В соответствии с п. 4 Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 177 от 31.03.2003 г., Министерство также:

– координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по организации и осуществлению экологического мониторинга;

– согласовывает методические и нормативно-технические документы федеральных органов исполнительной власти по вопросам организации и осуществления экологического мониторинга;

д) **Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий** в соответствии с п. 36 Положения, утвержденного Указом Президента РФ № 1011 от 21.09.2002 г.:

– совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти организует и координирует работы по созданию системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их моделированию.

е) **Министерство здравоохранения РФ**, согласно пп. 3 п. 6 Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 284 от 29.04.2002 г. осуществляет:

– методическое обеспечение и координацию социально-гигиенического мониторинга в Российской Федерации, а также формирование федерального информационного фонда данных социально-гигиенического мониторинга.

ж) Основными задачами **Федеральной службы земельного кадастра России**, в соответствии с пп. 5 п. 5, пп. 7 п. 7 Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 22 от 11.01.2001 г., являются:

– организация и осуществление мониторинга земель.

з) **Федеральный горный и промышленный надзор России**, в соответствии с пп. 11 п. 5 Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 841 от 03.12.2001 г.:

– устанавливает порядок мониторинга состояния гидротехнических сооружений.

## **2. Региональный уровень (бассейновый)**

Мониторинг осуществляют бассейновые водохозяйственные управления, региональные геологические центры и другие уполномоченные на то территориальные органы Министерства природных ресурсов Российской Федерации и территориальные управления по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. На региональном (бассейновом)

уровне проводится обобщение, накопление, хранение, распространение информации, ведение региональных (бассейновых) банков данных по соответствующему региону (бассейну) и передача данных на федеральный уровень.

### **3. Территориальный уровень (субъекта РФ)**

Мониторинг осуществляют территориальные органы Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые обеспечивают наблюдение, сбор, контроль, обработку, обобщение, накопление, хранение, распространение информации, ведение территориальных банков данных и передачу данных мониторинга на региональный (бассейновый) уровень.

### **4. Локальный уровень (объектный)**

Мониторинг проводится в рамках отдельного предприятия, деятельность которого связана с воздействием на окружающую природную среду. В обязанности предприятия входит проведение мониторинга и предоставление информации в соответствующие государственные органы. Так, в соответствии с п. 11 Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 307 от 14.03.1997 г., на локальном уровне мониторинг водных объектов осуществляют водопользователи, которые ведут систематические наблюдения за водными объектами в порядке, определяемом территориальными органами Министерства природных ресурсов Российской Федерации, и представляют данные наблюдений в указанные органы в соответствии с водным законодательством Российской Федерации.

## **§ 15. ПРИГРАНИЧНОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ**

Особая тема – управление природопользованием и охраной окружающей среды вдоль границ РФ (особенно морских). Этот круг проблем долгое время не имел своего «хозяина». Для большинства ведомств это относилось к функциям, терявшихся в проблемах внешнеполитических отношений и пограничной службы. После распада СССР, когда поощрялись контакты субъектов РФ

с приграничными соседями, нередко устанавливались такого рода связи как со странами СНГ, так и с «дальним зарубежьем». В том случае популистский лозунг «брать столько самостоятельности, сколько хотите» оказался, безусловно, порочен и ошибочен. Быстро сказались отсутствие опыта в такой деятельности, и быстро обнаруживались серьезные ее недостатки.

Российская административная система экологического управления находится в фазе активного реформирования. Ясно прослеживается тенденция к консолидации регулирующих и контролирующих функций в одном ведомстве – Министерстве природных ресурсов. Из природных объектов на сегодняшний день за пределами ведения Министерства находятся лишь рыбные запасы. Функции по регулированию рыболовства, выдаче разрешений и контролю за рыболовством возложены на Федеральное агентство по рыболовству. Не ясно обстоит дело с полномочиями по распределению квот вылова водных биологических ресурсов. С одной стороны, такие полномочия возложены на упраздненный вскоре Комитет по рыболовству (Постановление Правительства от 6.09.1998 г. «О мерах по совершенствованию государственного управления водными биологическими ресурсами»).

Достаточно не ясно административно разделены действия по устранению последствий чрезвычайных ситуаций. Обязанность по проведению первоочередных ответных мер возложена на Министерство чрезвычайных ситуаций, в то время как устранение негативных экологических последствий аварий и стихийных бедствий входит в обязанности МПР. Кроме того, в действия по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на море вовлечена также Государственная морская аварийная и спасательно-координационная служба при Министерстве транспорта. Грань между этими действиями на практике довольно подвижна, а их проведение требует согласованных действий двух ведомств. Кроме того, известно, что без учета определенных экологических требований чрезвычайные меры реагирования на аварии могут вызвать побочное вторичное воздействие на окружающую среду и поэтому требует специальных экологических знаний и дисциплины участников. Законодательством таких требований по отношению к участникам ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций не установлено.

Известна российской системе управления и проблема дублирования полномочий. Так, применительно к рыбным запасам на Каспии полномочиями контроля обладали органы рыбоохраны Госкомрыболовства (вскоре переданные новообразованному Федеральному агентству по рыболовству), Федеральная пограничная служба, департамент морской инспекции МПР, а также органы рыбоохраны прикаспийских субъектов РФ<sup>1</sup>. Функции экологического мониторинга выполняются Министерством природных ресурсов, Росгидрометом, между которыми фактически отсутствует какая-либо координация или сотрудничество.

Специального межведомственного координирующего органа по отношению к Каспию в целом или применительно к отдельным областям государственной деятельности (например, контроль, мониторинг) не имеется, хотя функции координации в области охраны окружающей среды декларативно без дальнейшего развития возложены на МПР. Процедур координации также не установлено. Вместе с тем в целях согласования мероприятий по регулированию природопользования и охраны окружающей среды применяется порядок ведомственных согласований выносимых государственных решений, как это практикуется и в других прикаспийских странах СНГ. Согласования эффективно работают применительно к функциям по выдаче разрешений, однако, в силу своей специфики не могут применяться как механизм координации контрольной деятельности.

В России определенные проблемы возникают с разграничением полномочий между тремя уровнями – федеральным, субъектным и местным. В большинстве случаев они ясно не разграничены, что приводит к вертикальному дублированию. К примеру, Администрация Астраханской области создала подразделение рыбоохраны в структуре своей Администрации, которая выполняет те же функции, что и Росрыболовство.

### ***§ 16. ЧТО ТАКОЕ СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ?***

Современная система государственного управления охраной природы и контроля за использованием природных ресурсов еще

---

<sup>1</sup> Подр. См.: <http://www.caspianenvironment.org/lrci/index.htm>.

весьма далека от приобретения сколько-нибудь стабильного уровня, удовлетворяющего потребности общества. За полтора десятилетия эта группа государственных структур испытала несколько крупных преобразований, в ходе которых центральное ведомство меняло не только свое название, но и уровень компетенции – от комитета до министерства. Это влекло за собой сокращение (или расширение) функций, полномочий, финансирования и работы с кадрами соответствующих специалистов.

Госкомэкология был ликвидирован в 2000 г. После ее упразднения функции этой структуры были переданы МПР. Для этой цели был создан специальный Департамент. Министерство природных ресурсов ведало заповедниками до административной реформы, когда в марте 2004 г. у МПР изменились полномочия: в его ведении остались вопросы, связанные с политикой, нормативными актами и законодательством.

Законы и проекты указов Президента в МПР писать могли, а вот охрана, управление и надзор над природопользованием остались за скобками. Эти функции должны были осуществлять тут же созданные при министерстве агентства. Были созданы 3 федеральных агентства: лесного хозяйства и водных ресурсов и агентство по недропользованию. Проблема заповедников заключалась в том, что они не могут относиться ни к одной из этих групп, так как включают в себя и водные ресурсы, и лесные, и земельные. Не получив личного ведомства, ООПТ были переданы Службе надзора в сфере природопользования «до особого распоряжения правительства». Но распоряжения правительства все нет.

После ликвидации Госкомприроды не было создано ни одного нового заповедника, в то время, как за годы ее существования ежегодно происходило увеличение числа охраняемых территорий (заповедники создавались даже во время Великой Отечественной войны). В настоящее время ведется работа в направлении создания агентства. Уже есть определенные указания по подготовке соответствующих документов. В документах будут указаны варианты решения вопроса, в том числе вариант создания Агентства охраны окружающей среды и Агентства по охране ООПТ – этот вариант предлагают экологи. Оно должно заниматься всем комплексом

проблем ООПТ, связанным и с наукой, и с управлением госимуществом, и с охраной, и с развитием экотуризма и т.д.

Законодательно действует следующее распределение полномочий между государственными органами, обеспечивающими охрану окружающей среды:

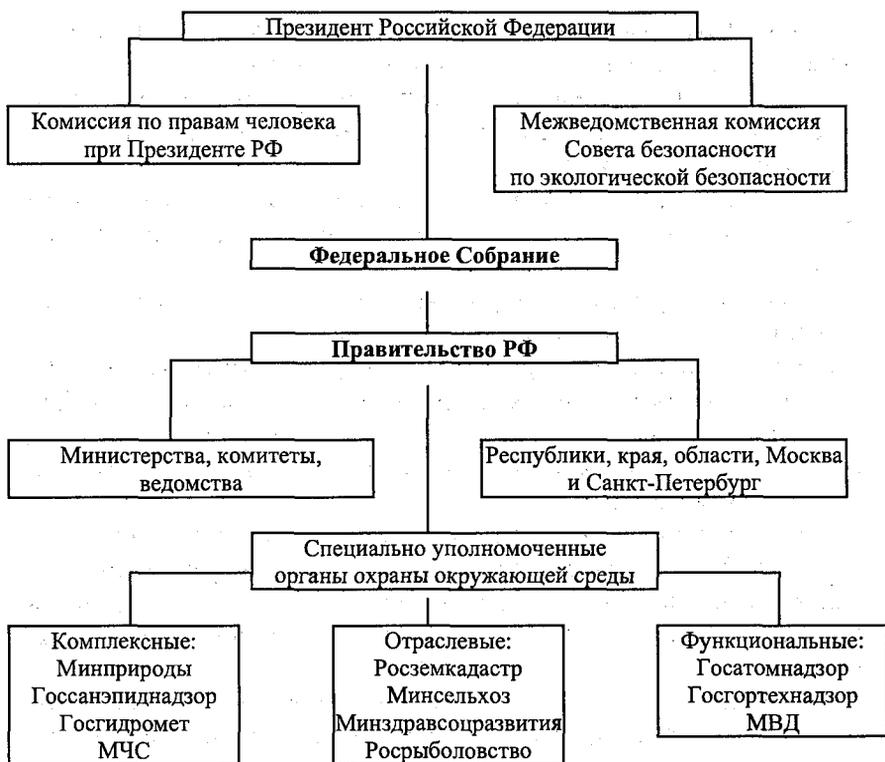
- высшие органы законодательной власти, Государственная Дума и Совет Федерации (также называемый федеральным собранием);

- высшие органы исполнительной власти (президент и правительство);

- федеральные органы исполнительной власти (министерства, ведомства, комитеты, службы, надзорные органы и инспекции, среди которых назначаются уполномоченные органы в области охраны окружающей среды и экологического контроля) и их территориальные органы;

- законодательные (представительные) органы в субъектах РФ: республиках, краях, областях, автономных образованиях, городах Москве и Санкт-Петербурге, городах и районах регионального подчинения, а также соответствующие органы исполнительной власти.

Федеральные органы исполнительной власти, имеющие отношение к охране окружающей природной среды и рациональному природопользованию, подразделяются на специально уполномоченные (по законодательству РФ исполняющие указанные функции) и иные органы (занимающиеся природоохранной деятельностью в пределах своей компетенции). В разные периоды круг этих органов был различным



## **§ 17. ВЫВОДЫ**

Полтора десятилетия, которые хронологически измеряют историю деятельности современных государственных структур РФ в области охраны природы и природопользования, – очень небольшой срок, чтобы делать основательные выводы. Многое меняется – функции, взаимодействие, секторы ответственности, правовое сопровождение. Конечно, это вполне объяснимо – набирается опыт работы в иных условиях жизни российского общества.

Однако деятельность некоторых государственных структур (например, экономических) показывает неизбежное заимствование из богатого исторического прошлого России того позитивного опыта, который был накоплен в той или иной сфере.

Пока не столь длительная история развития государственных структур в рассматриваемой области все же позволяет сделать некоторые выводы.

1. Россия только набирает опыт развития природопользования в иных, чем в советский период, условиях и на основе иных принципов. Как и любой другой, этот опыт имеет свои потери и обретения. Одно достаточно ясно и прочно основывается на опыте других стран – присутствие государства в этой важной (если не сказать жизненно важной) сфере жизни общества, безусловно, необходимо. Следовательно, не только существование, но и развитие специализированных государственных структур управления природопользованием обретает *стратегическое значение* для России.

2. Непременным условием нормальной (с точки зрения экологического законодательства и просто здравого смысла) работы государственных структур может быть *координация* усилий в одном направлении, определяемо *экологической политикой* государства. Технически это возможно через создание центрального, т.е. федерального, ведомства. Причем исторический опыт подсказывает, что оно не должно при этом быть связанным с эксплуатацией природных ресурсов и быть подотчетным высшим ветвям власти РФ, оставаясь при этом прозрачным для общественности. И хотя это – почти «идеальная модель» – именно такая необходима в РФ, где значительную часть общенационального богатства составляют именно природные ресурсы и их эксплуатация. Не случайно, созданный в 1930-е годы центральный орган, руководивший сетью заповедников, был подотчетен Верховному Совету. Возможно, и в современных условиях было бы столь же целесообразно подобный орган либо замкнуть на президентский аппарат, либо включить в сферу Совета безопасности, либо Государственной Думы и Совета Федерации.

3. В свете первых выводов абсолютно необходимым элементом становится *экологическая политика* страны, в разработке которой следует учитывать далеко не только законы экологии, принципы и традиции отечественного экологического права, текущей внутренней и внешней политики. Для «работающей» экополитики необходим учет экологической истории России, особенно участие государственных структур в этой сфере.

4. Практически на повестке уже дня давно стоит вопрос об *обязательном* экологическом образовании и просвещении. Эту

работу необходимо сделать приоритетной в национальных масштабах и для всех государственных структур. Кардинальное решение в подобной плоскости возможно либо в форме более четко и даже жестко сформулированных положений Конституции РФ<sup>1</sup>, либо специально принятым законом страны<sup>2</sup>.

5. Из предыдущего столь же логичным становится вывод о необходимости экологического образования государственных служащих, отчего прямо зависит реализация целей экологической политики, тактики и стратегии управления со стороны отдельных государственных структур.

В марте 2006 г. Минприроды России организовало конференцию на тему «История, итоги и перспективы развития федеральной системы особо охраняемых природных территорий». Ее участники констатировали: существующая система ООПТ требует реформирования. Развитию препятствует подчиненность различным ведомствам, отсутствие государственной стратегии, с учетом новых экономических отношений. Говорили о необходимости создать соответствующую структуру – Федеральное агентство. Такое предложение содержалось и в письме, подписанном полусотней директоров заповедников, национальных парков в адрес Председателя Совета Федерации С.М. Миронова. С такой же идеей депутаты Государственной Думы обращались в Правительство России. А еще в декабре 2004 г. лидеры ведущих общественных природоохранных организаций обратились с этим же вопросом к Президенту В.В. Путину.

Федеральное агентство по особо охраняемым природным территориям работало бы под непосредственным руководством Правительства с необходимыми контрольно-инспекционными функциями. Без перехода же на современную и эффективную модель управления мы не выполним возложенных на эту систему задач.

---

<sup>1</sup> Статья 9-я Конституции взяла под охрану национальные природные ресурсы и формы собственности: «1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. 2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

<sup>2</sup> Вплоть до настоящего времени природоохранное просвещение (тем более его приоритетность) так и не получило оформления в законодательстве.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Весьма краткий обзор истории зарождения, формирования и современного состояния государственных институтов управления охраны природы и природопользования, предложенный в настоящей работе, завершен. Но, увы, только на момент издания этого пособия. Иного и быть не может – практически все институты власти всегда, т.е. во все времена, не являются чем-то застывшим, раз и навсегда сформированным. Они на себе ощущают огромное влияние главного судьи – времени, практики. Это полностью относится и к рассматриваемому сектору государственной деятельности.

*Российское государство* формировалось более тысячи лет, переживая на этом пути самые разнообразные метаморфозы – от образования мощной *Киевской державы*, располагавшей необходимым набором властных институтов, до ее распада. Затем вновь наступил следующий цикл – сформировалось Московское государство, породившее еще более сложную структуру институтов власти. На излете истории империи заметно активизировалась роль государства в развитии природопользования, особенно ориентированного на внешнюю торговлю, происходило закрепление форм собственности в выгодном для себя виде участков природы или ее сегментов (лесо-, недро- и землепользование, отдельные виды промыслов). Более того, в XVII веке, хотя и в весьма примитивном виде, но был введен режим *охранения природы*, о чем речь шла в разделах этого пособия.

Образование *имперской России* качественно изменило и роль государства в природопользовании. Секуляризация церковных земель, конечно, никоим образом не была связана с новациями в землепользовании. Но увеличение площади земель, которые передавались в частные (дворянские) владения, расширило влияние государственных институтов, которые через несколько десятилетий будут способствовать активности помещиков в сохранении лесов на юге империи для защиты собственных полей от ветровой и водной эрозии. Энергичная деятельность Петра Великого по со-

хранению корабельного леса вовсе не была продиктована только личным отношением. Строительство российского флота, стремление выйти на торговые пути стало тому залогом.

Великие реформы Александра II высвободили капиталистические формы хозяйствования из тягостных пут феодально-крепостнической системы. И в течение 2–3-х десятилетий молодой российский капитализм основательно потряс отечественную природу – заметно редели леса, уменьшились рыбные богатства и т.д. Однако страна в исторически короткие сроки обеспечивала себя железными дорогами, получала растущее количество угля, металла, нефти. На внешнем рынке она уже заявляла о себе не только как обладательница больших запасов сырья (хотя оно и доминировало в структуре внешней торговли), но и некоторых видов продукции промышленности. Последние, однако, находили основной спрос у южных соседей. В страну пошли зарубежные инвестиции, позволившие создать новые отрасли промышленности, потреблявшие в растущих масштабах природные ресурсы. Заметные перемены в природопользовании на рубеже XIX–XX веков востребовали не только адекватных правовых решений, но и активизации институтов власти.

Смена империи на *советскую государственную систему* неожиданно для самих победителей вызвала настоятельную потребность именно государственных действий в природопользовании. Причем речь шла далеко не только о замене форм собственности в сторону установления общенародного владения землей и того, что находится или живет *на ней* или кроется *в ее недрах*. Новая форма государства основывала развитие экономики на иных началах – централизованного ее планирования. Оказавшись в системном кризисе начала 1920-х годов, советское государство, используя также идеи, рожденные еще на излете имперской истории, приступило к созданию системы заповедников и заказников, начался поиск компромисса между степенью *централизации* управления природопользованием и соответственно *децентрализацией*.

Созданные в предвоенные десятилетия государственные структуры в этом секторе опирались на иные *принципы* отношения к природным ресурсам, в основе которых было долгосрочное планирование (пятилетки). В значительной мере эти весьма политизи-

рованные подходы зачастую носили антиэкологический характер. Безусловный приоритет имела реконструкция промышленности, развитие ее новейших отраслей. Эти цели быстро сменили прежнюю концепцию охраны природы, в основе которой лежала идея безусловного изъятия из хозяйственной сферы заповедные участки природы.

Проведенные коллективизация и индустриализация привели к заметному отчуждению человека от природы, особенно в землепользовании. Параллельно СМИ широко ставили вопрос – охрана природы – от кого? Зачем, если все природные ресурсы стали общенациональным достоянием, которое и должно быть направлено на решение главной задачи – в кратчайшие сроки сделать СССР мощной державой. Это способствовало появлению демагогической по своей сути идее «переделки природы». Подобные позиции как нельзя лучше благоприятствовали разработке в небывалых масштабах лесов, появлению проектов гидростроения с образованием обширных водохранилищ и т.д. Справедливости ради отметим, что нечто подобное происходило и во всех развитых странах мира, мало озабоченных экологическими последствиями бурного развития всех форм природопользования исключительно для развития собственной экономики.

Лишь накопив опыт 1920 – 1930-х годов мировые лидеры экономики начали приходить к пониманию *необходимости соблюдения природоохранных требований* в этой гонке. Уже в 30-е годы США испытали на себе знаменитые «пылевые бури», вызванные безудержной распашкой огромных открытых сельскохозяйственных угодий старыми агрометодами. Да и в СССР к концу 1930-х годов даже в главном печатном органе правившей партии – газете «Правда» – замелькали письма из разных регионов, в которых читатели с растущей тревогой писали об увеличении масштабов загрязнения рек, озер промышленными сбросами. Атмосферный воздух все больше загрязнялся выбросами промышленных гигантов. Вокруг крупных городов росли горы промышленного и бытового мусора. На этом фоне начинает делать первые шаги природосберегающая техника. В СССР появляются нефтесборники в крупных портах, все заводские трубы снабжаются специальными

фильтрами, в городах широко ведутся работы по озеленению и борьба за чистоту воздушной среды.

Природа не может быть лишь ресурсом для созидания некоего иного общественно политического строя (в данном случае – для строительства социализма или коммунизма). Она должна рассматриваться бесконечно шире – она – *основа всей жизни на планете*, она и есть та самая среда, в которой существует *все*. Примечательно, когда ведомственная слепота (или неграмотность – сейчас трудно определить, чего было больше) приводила к победе приоритетности хозяйственных соображений перед заповедными, сразу же резко снижалась планка и во всех отраслях природопользования. К сожалению, лишь с 1970-х годов более или менее стала определяться *экологическая политика СССР*. И это притом что отдельные ее составные части просматриваются и в прошлом страны. Включая далеко не только советский период.

Советский период вновь и вновь возвращался к вопросу о целесообразности *единого центрального органа* управления охраны природы. Споры по этому поводу велись в середине 1920-х годов, робко прозвучали в 1930-е, а затем с новой силой возобновились на рубеже 1960 – 1970-х годов. Уже на излете своей истории в СССР создавались отдельные природоохранные структуры, обрабатывались их связи с исполнительной и законодательной властью. Сама их деятельность насыщалась специализированным природоохранным законодательством, а в государственном бюджете выделялась отдельная статья расходов на охрану природы. В каждом отдельном случае это вызывалось многими причинами. Однако, пожалуй, наиболее важной оказывалась практическая *потребность*, ибо с конца 1960-х годов в СССР быстро нарастали экологические проблемы во многих регионах. Примечательно, что тревожные сигналы поступали не только из промышленно развитых центров, традиционно являвшихся наиболее энергичными «загрязнителями» среды, но и из аграрных районов, где неумеренное увлечение ирригацией или мелиорацией, ненормированным применением минеральных удобрений также усиливало деградацию природы. Освоение целинных земель, проведенное без учета мирового опыта, дало не только прибавку зерна, но и породило, как в США двумя десятилетиями ранее, «пылевые бури».

Однако не менее примечательно, что из сравнительно небольшого исторического опыта руководство страной (при всех формах государственного устройства) не стремилось сделать сколько-нибудь серьезные выводы. Более того, в советский период ведомственный характер контроля за соблюдением *законов* об охране природы практически и подвел страну к тому предкризисному состоянию в области экологии, о чем сказано выше. Даже принятие первого постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» в 1972 г. ни в малейшей степени не повлияло на появление экологически авантюрного и опасного проекта переброски северных рек в Среднюю Азию. Лишь в 1986 г. его реализацию удалось остановить. Причем не только самоотверженным противостоянием экологов, отдельных ученых, но и ширившимся противостоянием власти и населения на значительной части регионов, страдавших из-за опасного уровня загрязнения окружающей среды. Впрочем, для этого уже не хватило бы и средств — проект требовал не менее 125 млрд. руб., которые взять было уже нигде.

После распада СССР в России сделано, на первый взгляд, немало. Начнем с фундаментальных наработок. Сейчас к экологическому (природоохранному) *законодательству* Российской Федерации относят большой массив нормативных правовых документов. В первую очередь сюда следует отнести 7 основных *федеральных законов* («Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», «О животном мире», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране озера Байкал»), полтора десятка *указов Президента Российской Федерации*, более сотни *постановлений Правительства Российской Федерации*. Нормы экологического права содержатся в *Конституции*, ряде законов и кодексов смежного законодательства. Составной частью правовой системы страны являются также общепризнанные *принципы и нормы международного права и международные договоры в области охраны окружающей среды*.

Однако, по мнению самих законодателей и государственных руководителей, в этой массе нормативных документов накопилось

много разночтений и противоречий, сохранились нормы или обнаруживаются пробелы, мешающие развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды<sup>1</sup>.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» играет определенную связующую роль. В то же время он отличается значительной декларативностью, слабыми процессуальными механизмами реализации целей и задач, практически отсутствием норм, касающихся вопросов природопользования, которое является основным источником экологических проблем общества. В сфере охраны окружающей среды накопилось и множество проблем организационного, институционального характера. В результате реформирования (по сути – дробления) системы управления в сфере охраны окружающей среды снизилась эффективность государственного регулирования и контроля.

Все это породило множественность контролирующих органов. Увеличилось число административных барьеров для бизнеса при прохождении экспертиз, получении разрешений, согласований и т.д. Между федеральными органами, органами власти субъектов РФ, муниципальными органами идет постоянная борьба за полномочия, а не за ответственность и результаты решения экологических проблем. Поэтому от выдачи разрешений, согласований необходимо перейти в основном к системе декларирования об общем воздействии на окружающую среду, а контроль нацелить на проверку достоверности деклараций, т.е. на выявление недобросовестных природопользователей, не заставлять сотни тысяч мелких предприятий ходить за разрешениями по кабинетам со всем известными издержками. Меры к снижению техногенных нагрузок должны приниматься по результатам анализа деклараций, в первую очередь, экономическими методами. А наличие у всех разрешений, полученных разными путями, не решает экологических проблем. В то же время должно быть предусмотрено существенное увеличение размеров штрафов за нарушение природоохранны-

---

<sup>1</sup> См., напр.: выступление А.Г. Ишкова, проф., зам. руководителя Департамента Государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды по Центральному федеральному округу МПР России на страницах журнала «Государственное управление ресурсами», издаваемого МПР РФ (№ 7, 2006) (<http://www.gosresurs.ru>).

го законодательства, введение штрафов за предоставление недостоверных деклараций и резкое увеличение сумм по возмещению ущерба от несанкционированных воздействий на окружающую среду и аварий.

Структурные преобразования последних лет получили далеко не однозначную оценку. Более того, многие известные в России и за ее пределами специалисты-экологи, после ликвидации Госкомэкологии, стали бить тревогу по поводу контроля и форм эксплуатации природных ресурсов в РФ. Это вызвало и соответствующую реакцию со стороны высших эшелонов власти. Так, в 2006 г., при обсуждении проекта нефтепровода рядом с озером Байкал, президент В.В. Путин не случайно настоял на том, чтобы отодвинуть нитку трубопровода подальше от берега озера. МПР в том же году провело основательную проверку работ по другому нефтепроводу на острове Сахалин и потребовало от фирм более четкого исполнения действующих в РФ экологических законов. За этими заметными действиями легко можно увидеть явную активизацию государственных структур в сторону неуклонного соблюдения природоохранного законодательства страны.

Наконец исключительно важной частью деятельности госструктур может и должно явиться изменение общественного экологического сознания россиян. Этот фактор, с великим трудом поддающийся сколько-нибудь серьезному анализу исключительно важен для *реального* управления природопользованием. В этом отношении в России накоплен опыт со знаками плюс и минус. Его также очень важно осветить, так как и в современном обществе экологический менталитет россиян глубоко влияет не только на политическую палитру событий, но и на повседневную практику охраны природы. В политике практически исчезли популярные в начале 1990-х годов формы общественного экологического движения. В хозяйственной практике даже на уровне высоких институтов власти нередко проявляется забвение соображений охраны природы при выработке тех или иных хозяйственных, социальных или культурных проектов.

Хотя наиболее успешным в последние годы оказалось развитие экологического права (например, в сфере основных, рамочных законов), но и в этой области есть много нерешенных проблем.

Прежде всего — недостаток качественных подзаконных актов. Столь же актуально и практически полное отсутствие сегодня механизмов финансово-экономического регулирования в отечественном природоохранном деле. Специалисты с тревогой отмечают неэффективность системы платы за загрязнение окружающей среды, которая существует уже пятнадцать лет. На всех уровнях власти говорят о необходимости её переработки, но ничего не могут предложить нового. Согласно этому закону, среднее воздухоохранное оборудование должно окупиться в интервале от 80 до 150 лет. Экологическое страхование существует в стране пять лет и до сих пор размер страховых выплат не превысил одного процента от экологических нарушений (притом зафиксированных)<sup>1</sup>.

Примечательно, что во многих критических выступлениях специалистов по поводу состояния дел в экологическом управлении часто встречается мысль о необходимости полнее учитывать позитивные наработки советского периода. При всей огромной и неповоротливой громаде госаппарата тогда удавалось достичь осязаемых результатов в финансировании экологизации технологии, разработке экологических норм и по ряду других параметров действовавшей в те годы экологической политики. Это же в полной мере относится и к системе все той же экологизации массового сознания населения и специалистов, развития соответствующих форм образования и просвещения.

Мы сделали лишь небольшой экскурс в историю госструктур природоресурсного и природоохранного профиля России. Эта проблематика будет в дальнейшем востребована хотя бы потому, что темпы потребления природного сырья растут буквально на глазах. Достаточно напомнить, что в 2006 г. ученые объявили о начале «проедания» сырьевого богатства планеты — люди стали брать больше, чем отыскивали в разных уголках планеты. Общество, помимо его желания, столкнулось с выбором — либо навести порядок в своих аппетитах и отношениях с природой, либо неизбежен глубокий кризис. Иного не дано. Поэтому роль государства в подобной ситуации просто нельзя переоценить.

---

<sup>1</sup> Попов А., Седых А. Вчера и завтра российской экологии. (Материал опубликован на официальном сайте <http://www.ecoguild.ru/docs/2007popovsedykh.htm> — Гильдия экологов).

Автор настоящего пособия высказывает весьма еретическую мысль – у нашего общества слишком много времени ушло на постановку экологической проблематики на общероссийский уровень. Попытки энергичного развертывания экологического просвещения и образования, проявившиеся в 1920-е годы, сменились полным застоем. Затем они вновь возобновились в 1960–1980-е годы. Но и этот период вскоре завершился полной остановкой в условиях развала СССР и неразберихи не только в системе образования, но и во многих государственных структурах. Более того, этот процесс дополнился вымыванием прежних этических ценностей в экологическом сознании, результатом чего становится погоня за прибылью *сейчас*, а не сохранение природы *для будущих поколений*. Эта составляющая сознания уйдет, но на это потребуется время. Поэтому, не оставляя в забвении накопленный опыт экологического просвещения, на государственные структуры ложится основная нагрузка в реализации целей и задач экологической политики РФ.

**Литература**

1. *Боголюбов С.А.* Экологическое право. / Учебник для вузов – М.: Изд-во «Норма», 2001.
2. *Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А.* Российское природоохранное законодательство XI – нач. XX вв. – М.: Изд-во «Легат», 1997, с. 18–19.
3. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. 2-е изд.– М.: Высшая школа, 1968.
4. *Ерофеев Б.В.* Экологическое право России. – М.: Профобразование, 2002;
5. *Исаев И.Л.* История государства и права России. – М.: Юрист, 1996.
6. *Израэль Ю.А.* Осуществление в СССР системы мониторинга загрязнения природной среды. – Л.: Гидрометеиздат, 1975.
7. *Ларин В., Мнацаканян Р.* Госкомэкология России: от рассвета до заката (в ожидании нового рассвета.) // Энергия, 2003, № 6 – 10.
8. *Паромова И.А.* Из истории Гидрометслужбы Севера // Человек и стихия. – Л.: Гидрометиздат, 1981.
9. *Трешников А.Ф.* Изучение Советской Арктики. / В сб.: Метеорология и гидрология за 50 лет Советской власти. – Л., 1967.
10. *Соколов В.В.* История государственного управления в России. (С древнейших времен и до настоящего времени). Ч. 1–2. – СПб.: ВАШ, 2000–2001.
11. *Фролов В.В., Пасецкий В.М.* Центр исследований Северного Ледовитого океана. // Природа, 1958, № 8.
12. Экология и власть. 1917–1990. – М.: Материк, 1999.

**Журналы**

(печатаемые и в Интернет-формате)

Авто-Грин. Журнал. Экологические проблемы автортранспортного комплекса.

Альтернативная энергетика и экология. Международный научный журнал.

Безопасность жизнедеятельности журнал.

Вестник Госатомнадзора России

Вода и экология: проблемы и решения

Водоснабжение и сантехника (ВСТ)

Вторичные ресурсы

Деловой экологический журнал.

Заповедный Вестник. Газета для работников заповедников и национальных парков.

Инженерная экология

Информационный бюллетень Ассоциации енисейских заповедников и национальных парков «ИРБИС».

Использование и охрана природных ресурсов в России. Ежемесячный бюллетень.

Лесной бюллетень

Метеорология и гидрология.

Минеральные ресурсы России. Экономика и управление.

Московский мусорщик Вестник Ассоциации «Мусорщики Москвы»

Природа. Естественно-научный журнал Российской академии наук.

Природно-ресурсные ведомости. Мир. Власть. Жизнь регионов. Пути – дороги. Мир идей. Зарубежье. Все обо всем. Мир природы.

Российская Лесная газета. Информационный ресурс Лесной газеты в Интернет открыт в декабре 2002 года как электронное приложение к «Российской лесной газете» (учредитель – Государственная лесная служба Министерства природных ресурсов Российской Федерации).

Российский морской журнал. Морские новости, интерактивный журнал, архив номеров журнала «Море», Институт океанологии, галерея и т.д.

Чистый город, журнал

Экологическая Информационная Сеть. Экологический электронный Журнал.

Экология и жизнь.

Экология и промышленность России. Журнал о переработке отходов, очистных сооружениях, приборах контроля, мониторинге окружающей среды.

Экология и промышленность России.

Экология человека. Журнал.

ЭКОмонитор – Интернет-издание о состоянии экологии и персональной экологической безопасности.

Эффективное решение проблемы отходов

#### **Адреса сайтов в Интернете**

1. <http://www.government.gov.ru/government/> – официальный сайт правительства Российской Федерации.
2. <http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=3107&pid=776> – официальный сайт правительства РФ, раздел Министерства природных ресурсов Российской Федерации.
3. <http://www.mnr.gov.ru/> – официальный сайт Министерства природных ресурсов Российской Федерации.
4. <http://voda.mnr.gov.ru/> – официальный сайт Федерального агентства водных ресурсов Министерства природных ресурсов Российской Федерации
5. <http://www.rosnedra.com/> – сайт Федерального агентства по недропользованию Министерства природных ресурсов Российской Федерации.
6. <http://les.mnr.gov.ru/> – сайт Федерального агентства лесного хозяйства Министерства природных ресурсов Российской Федерации.
7. <http://control.mnr.gov.ru/> – сайт Федерального агентства по надзору в сфере природопользованию Министерства природных ресурсов Российской Федерации.
8. [www.meteorf.ru](http://www.meteorf.ru) – официальный сайт Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.
9. <http://www.mnr.gov.ru/part/?pid=776> – текст государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2005 г.».
10. <http://www.gazprom-neft.ru/pages> – сайт Газпрома.
11. <http://apitherapy2005.narod.ru> – сайт «Пчелы, цветы, здоровье».
12. <http://www.imha.ru/index.shtml> – сайт Международной военно-исторической ассоциации.
13. <http://www.caspianenvironment.org/lrei/index.htm> – сайт The Caspian Regional Thematic Center on Legal, Regulatory and Economic Instruments (CRTC LREI).

14. [http://www.cnsnb.ru/aw/nii/nii\\_36.htm](http://www.cnsnb.ru/aw/nii/nii_36.htm) – сайт ВНИИ охраны природы.
15. [www.udmpriroda.ru](http://www.udmpriroda.ru) – сайт министерства природных ресурсов Удмуртии.
16. <http://www.bellona.no/ru/index.html> – сайта норвежской общественной экологической организации «Беллона».
17. <http://www.old.mil.ru/articles/article3529.shtml>) – сайта Министерства обороны Российской Федерации: Управление начальника экологической безопасности ВС РФ.
18. <http://www.gov.spb.ru/> – официальный сайт администрации Санкт-Петербурга.
19. <http://www.gosnadzor.ru/> – официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.
20. <http://www.gosnadzor.ru/about/vestnik.htm> – сайт «Вестника» Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Некоторые сокращения, встречающиеся в тексте

- ВСНХ — Высший совет народного хозяйства  
 ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет  
 Госатомнадзор — Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности  
 Госгортехнадзор — Федеральный горный и промышленный надзор России  
 Госкомзем — Государственный земельный комитет Российской Федерации  
 Госкомрыболовство — Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству  
 Госкомстат — Государственный комитет Российской Федерации по статистике  
 Госкомэкология — Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды  
 Госсанэпиднадзор — Государственный комитет (Государственная служба) санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации  
 Госстандарт — Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии  
 МАГАТЭ — Международное агентство по атомной энергии  
 МВД — Министерство внутренних дел Российской Федерации  
 МИД — Министерство иностранных дел Российской Федерации  
 Минатом — Министерство Российской Федерации по атомной энергии  
 Минводхоз СССР — Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР  
 Минздрав — Министерство здравоохранения Российской Федерации  
 Миннауки — Министерство науки и технологий Российской Федерации  
 Минобороны — Министерство обороны Российской Федерации  
 Минобрнауки — Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации  
 Минприроды РФ — Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации  
 Минсвязи — Министерство связи Российской Федерации  
 Минсельхоз — Министерство сельского хозяйства  
 Минсельхозпрод — Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации  
 Минтранс — Министерство транспорта Российской Федерации  
 Минфин — Министерство финансов Российской Федерации  
 Минэкономики — Министерство экономики Российской Федерации  
 МПР — Министерство природных ресурсов  
 НКЗ — наркомат здравоохранения  
 НКЗ — наркомат земледелия  
 НКП — наркомат просвещения  
 РАН — Российская академия наук  
 РКИ — наркомат рабоче-крестьянской инспекции  
 ООПТ — особо охраняемая природная территория  
 ФГУП — Федеральное государственное унитарное предприятие

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	3
<b>Часть 1. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ НАБЛЮДЕНИЯ, УПРАВЛЕНИЯ И ОХРАНЫ ПРИРОДЫ С ДРЕВНЕЙШИХ ВРЕМЕН ДО КРУШЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ .....</b>	<b>9</b>
§ 1. КИЕВСКАЯ РУСЬ .....	9
1.1. Первые шаги управления природопользованием .....	12
1.2. Выводы .....	17
§ 2. МОСКОВСКОЕ ЦАРСТВО .....	18
2.1. Право и охрана природы .....	19
2.2. Торговля природными ресурсами. Промыслы .....	22
2.2.1. Бортничество .....	27
2.3. Лесные ресурсы .....	30
2.4. Охота. Рыбные ресурсы .....	33
2.5. Города .....	37
2.6. Водные ресурсы .....	39
2.7. Выводы и вопросы для усвоения .....	40
§ 3. РОССИЯ ИМПЕРСКАЯ .....	44
3.1. Леса .....	44
3.1.1. Лесной департамент (краткая историческая справка) .....	51
3.2. Гидроресурсы .....	54
3.3. Землепользование. Защита почв .....	58
3.3.1. Министерство государственных имуществ. Министерство земледелия и государственных имуществ .....	60
3.4. Охота .....	63
3.5. Рыболовство .....	64
3.6. Недра .....	67
3.7. Становление Гидрометеорологической Службы .....	69
3.8. Реформы и природопользование .....	79
3.9. Государство против браконьерства .....	81
3.10. Охрана природы: от идеи к общественному движению .....	88
3.11. Начало формирования экологической политики России .....	93
3.12. Развитие концепции заповедного дела .....	98
3.13. Заповедность: от идеи к практике .....	102
3.14. Выводы и вопросы для усвоения .....	106
<b>Часть 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СТРУКТУРЫ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ СССР .....</b>	<b>110</b>
§ 1. В НАЧАЛЕ ИСТОРИИ. ПОЧЕМУ НАЧАЛОСЬ ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРИРОДООХРАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ? .....	111
§ 2. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ПРИРОДООХРАННЫЕ ОРГАНЫ .....	115
2.1. Народный комиссариат просвещения .....	115
2.2. Метеорологическая служба .....	117
2.3. Распыление функций охраны природы по наркоматам .....	126

§ 3. МЕЖДУ ПРИНЦИПАМИ ВЕДОМСТВЕННОГО И ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ПРИРОДЫ . . . . .	130
3.1. Начало дискуссии, у которой до сих пор нет конца . . . . .	132
3.2. Создание вневедомственных комиссий охраны природы . . . . .	140
3.3. Комитет по заповедникам при ВЦИКе . . . . .	141
3.4. Первичные формы охраны природы . . . . .	144
§ 4. В ПРЕДДВЕРИИ ОБЩЕГО КРИЗИСА СССР . . . . .	147
4.1. Государственные природоохранные структуры . . . . .	148
4.2. Природоресурсные и контролирующие ведомства . . . . .	153
4.2.1. Гидроресурсы . . . . .	153
4.2.1.1. Бассейновое управление по регулированию использования и охране вод Министерства мелиорации и водного хозяйства РСФСР . . . . .	155
4.2.1.2. Главное управление по охране вод (Главводоохрана) Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР . . . . .	157
4.3. Лесные ресурсы . . . . .	157
4.3.1. Главное управление по охране природы, заповедникам, лесному и охотничьему хозяйствам Министерства сельского хозяйства СССР . . . . .	158
4.3.2. Государственный комитет СССР по лесному хозяйству (Гослесхоз СССР) . . . . .	159
4.3.3. Управление охраны и защиты лесов Государственного комитета СССР по лесному хозяйству . . . . .	159
4.4. Землепользование . . . . .	160
4.4.1. Государственная инспекция по охране почв Министерства сельского хозяйства СССР . . . . .	160
4.5. Животный мир и рыбные ресурсы . . . . .	161
4.5.1. Бассейновые управления по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства Главрыбвода . . . . .	162
4.5.2. Главное управление охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР (Главохота РСФСР) . . . . .	164
4.5.3. Главное управление по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства (Главрыбвод) Министерства рыбного хозяйства СССР . . . . .	165
4.5.4. Инспекции рыбоохраны Главрыбвода Министерства рыбного хозяйства СССР . . . . .	166
4.6. Мониторинг, контроль, экологическая экспертиза . . . . .	167
4.6.1. Главное санитарно-эпидемиологическое управление Министерства здравоохранения СССР . . . . .	168
4.6.2. Государственная инспекция по контролю за работой газоочистных и пылеулавливающих установок химического и нефтехимического машиностроения . . . . .	169
4.6.3. Государственная комиссия по химическим средствам борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками Главного управления защиты растений Министерства сельского хозяйства СССР . . . . .	170

4.6.4. Комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Госгортехнадзор СССР) . . . . .	171
4.6.5. Комитет Всесоюзного совета научно-технических обществ (ВСНТО) по проблемам охраны окружающей природной среды . . . . .	172
4.6.6. Межведомственный научно-технический совет по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов (МНТС) при Государственном комитете СССР по науке и технике . . . . .	173
4.6.7. Научный совет АН СССР по проблемам биосферы . . . . .	174
4.6.8. Центральное управление по рыбохозяйственной экспертизе и нормативам по охране и воспроизводству рыбных запасов (ЦУРЭН) . . . . .	175
4.7. Государственный комитет по охране природы (Госкомприрода СССР) . . . . .	176
4.7.1. Государственные комитеты союзных республик по охране природы . . . . .	178
4.7.2. Отдел охраны природы Госплана СССР . . . . .	180
4.8. Постоянные депутатские комиссии Верховного Совета СССР по охране природы . . . . .	181
4.9. Министерство обороны . . . . .	181
§ 5. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ОХРАНЕ ПРИРОДЫ . . . . .	182
5.1. Всероссийское общество охраны природы (ВООП) . . . . .	182
5.2. Всесоюзное общество «Знание» (природоохранные функции) . . . . .	184
5.3. «Голубой патруль» . . . . .	184
5.4. Дома природы ВООП (Всероссийского общества охраны природы) . . . . .	185
5.5. «Зеленый патруль» . . . . .	185
5.6. Общественные инспекции по охране природы Всероссийского общества охраны природы (ВООП) . . . . .	186
5.7. Общественные технические комитеты по охране природы Всероссийского общества охраны природы (ВООП) . . . . .	186
5.8. Постоянные общественные комитеты по рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов бассейнов рек (комитеты по Десне, Волге, Уралу, Дону и Северскому Донцу, Верхней Оби) . . . . .	187
5.9. Республиканские общества охраны природы . . . . .	188
5.10. Совет по охране природы при ЦК ВЛКСМ . . . . .	188
5.11. Союз обществ охотников и рыболовов РСФСР (Росохотрыболовсоюз) . . . . .	189
5.12. Студенческие дружины по охране природы . . . . .	190
§ 6. ВЫВОДЫ И ВОПРОСЫ ДЛЯ УСВОЕНИЯ . . . . .	190
<b>Часть 3. ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНЫ ПРИРОДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ . . . . .</b>	<b>196</b>
§ 1. ОХРАНА ПРИРОДЫ НА ФОНЕ РЕФОРМ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ . . . . .	196

1.1. Функции законодательной власти .....	200
1.2. Федеральные органы исполнительной власти .....	200
§ 2. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОТВЕЧАЮЩИЕ ЗА РЕАЛИЗАЦИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ .....	202
§ 3. ГОСКОМЭКОЛОГИЯ РФ: МЕТАМОРФОЗЫ ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНА ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ .....	205
3.1. Система заповедников .....	211
3.2. Всероссийский научно-исследовательский институт охраны природы .....	214
§ 4. МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ .....	218
4.1. Федеральное агентство по недропользованию .....	221
4.2. Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) .....	221
4.3. Федеральное агентство водных ресурсов .....	223
4.4. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования .....	225
4.5. Экологическая экспертиза после ликвидации Госкомприроды .....	225
4.6. Местные структуры охраны природных ресурсов .....	227
4.6.1. Местные структуры охраны природных ресурсов Санкт-Петербурга .....	239
4.7. Мониторинг охраны окружающей среды и природопользования в структурах МПР .....	233
§ 5. ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИИ И МОНИТОРИНГУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (РОСГИДРОМЕТ) .....	234
5.1. Полярные подразделения Гидромета .....	238
5.2. Арктический и антарктический научно-исследовательский институт (ААНИИ) .....	240
5.3. Полярные станции .....	242
5.4. Северный морской путь .....	244
§ 6. ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ, ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ И АТОМНОМУ НАДЗОРУ .....	246
§ 7. МИНИСТЕРСТВО ОБОРОНЫ .....	247
§ 8. ГОССАНЭПИДНАДЗОР .....	253
§ 9. МИНИСТЕРСТВО РФ ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ (МЧС) .....	257
§ 10 ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ПРОСВЕЩЕНИЕ .....	258
§ 11. ГОССТАНДАРТ .....	259
§ 12. МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РФ .....	260
§ 13. ВЕДОМСТВА – ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ .....	261
§ 14. СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО МОНИТОРИНГА (ЕГСЭМ) .....	266
§ 15. ПРИГРАНИЧНОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ .....	275
§ 16. ЧТО ТАКОЕ СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ .....	277
§ 17. ВЫВОДЫ .....	280
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	283
ПРИЛОЖЕНИЯ .....	292

## **CONTENTS**

FOREWORD .....	3
<b>Part 1. STATE AGENCIES OF OBSERVATION, MANAGEMENT AND NATURE PROTECTION FROM THE MOST ANCIENT TIMES TO THE COLLAPSE OF THE RUSSIAN EMPIRE</b> .....	
§ 1. THE KIEVAN RUS .....	9
1.1. First steps in nature management .....	9
1.2. Conclusions .....	12
§ 2. THE MUSCOVITE CZARDOM .....	17
2.1. Law and nature protection .....	18
2.2. Trade in natural resources. Crafts .....	19
2.2.1. Wild-hive beekeeping .....	22
2.3. Forest resources .....	27
2.4. Hunting. Fish resources .....	30
2.5. Cities .....	33
2.6. Water resources .....	37
2.7. Conclusions and checking questions .....	39
§ 3. THE IMPERIAL RUSSIA .....	40
3.1. Woods .....	44
3.1.1. Wood Department (a brief historical note) .....	44
3.2. Water resources .....	51
3.3. Land tenure. Soils protection .....	54
3.3.1. The Ministry for State-Owned Property. The Ministry of Agriculture and State-Owned Property .....	58
3.4. Hunting .....	60
3.5. Fishing .....	63
3.6. Mineral resources .....	64
3.7. Establishment of the Weather Service .....	67
3.8. Reforms and nature management .....	69
3.9. The state in its fight against poaching .....	79
3.10. Nature protection: from the conception to social movement .....	81
3.11. The beginning of formation of ecological policy in Russia .....	88
3.12. Development of the concept of reserve science .....	93
3.13. Reserves: from idea to practice .....	98
3.14. Conclusions and questions for mastering .....	102
<b>Part 2. THE USSR STATE AGENCIES OF NATURE PROTECTION</b> .....	106
§ 1. AT THE BEGINNING OF THE HISTORY. WHY DID THE FORMATION OF THE FEDERAL SYSTEM OF NATURE PROTECTION AGENCIES START? .....	110
§ 2. THE FEDERAL NATURE PROTECTION AGENCIES .....	111
2.1. The Peoples' Commissariat of Education .....	115
2.2. Meteorological service .....	117
2.3. Dispersion of nature protection functions among the Peoples' Commissariats .....	126

§ 3. BETWEEN THE DEPARTMENTAL AND CENTRALIZED MANAGEMENT PRINCIPLES FOR NATURE PROTECTION . . . . .	130
3.1. The beginning of a discussion which does not have any end till now . .	132
3.2. Formation of non-departmental commissions for nature protection . . .	140
3.3. Committee on reserves at the All-Russia Central Executive Committee	141
3.4. Primary forms of nature protection . . . . .	144
§ 4. BEFORE THE GENERAL CRISIS OF THE USSR . . . . .	147
4.1. State nature protection agencies . . . . .	148
4.2. The natural resources and monitoring departments . . . . .	153
4.2.1. Water resources . . . . .	153
4.2.1.1. The Basin Board for Regulation of Use and Water Protection of the RSFSR Ministry of Land Improvement and Water Management . . . . .	155
4.2.1.2. The Chief Directorate for water protection ('Glavvodookhrana') of the USSR Ministry of Land Improvement and Water Management . . . . .	157
4.3. Forest resources . . . . .	157
4.3.1. The Chief Directorate for nature protection, reserves, forest and hunting industries of the USSR Ministry of Agriculture . . . . .	158
4.3.2. The USSR State Committee for forestry (USSR 'Gosleshoz')	159
4.3.3. The Board for conservation and protection of forests at the USSR State Committee on forestry . . . . .	159
4.4. Land tenure . . . . .	160
4.4.1. The State Inspectorate on protection of soils of the USSR Ministry of Agriculture . . . . .	160
4.5. Fauna and fish resources . . . . .	161
4.5.1. The Basin Board for protection and reproduction of fish stocks and fishing regulation of the 'Glavrybvod' . . . . .	162
4.5.2. The Chief Directorate for hunting and reserves at the RSFSR Council of Ministers (RSFSR 'Glavokhota') . . . . .	164
4.5.3. The Chief Directorate for protection and reproduction of fish stocks and regulation of fishery ('Glavrybvod') of the USSR Ministry of Fishing . . . . .	165
4.5.4. The Inspectorate for fish protection of the 'Glavrybvod' of the USSR Ministry of Fishing . . . . .	166
4.6. Monitoring, control, ecological assessment . . . . .	167
4.6.1. The Chief Directorate for sanitary and epidemiologic management of the USSR Ministry of Health . . . . .	168
4.6.2. The State Inspectorate for surveillance of operation of gas-cleaning systems and dust collecting plants in the chemical and petrochemical engineering industry . . . . .	169
4.6.3. The State Commission on chemical means of pest control, plants diseases and weeds control of the Chief Directorate for protection of plants of the USSR Ministry of Agriculture . . . . .	170
4.6.4. The Committee for enforcing safety operation techniques in industry and mines inspectorate at the USSR Council of Ministers ('Gosgortekhnadzor' of the USSR) . . . . .	171
4.6.5. The Committee of the All-Union Council of scientific and technical	172

4.6.6. The Interdepartmental Scientific and Engineering Council on integrated problems of environmental protection and rational use of natural resources (MHTC) at the USSR State Committee on science and technology . . . . .	173
4.6.7. The Scientific Council of the USSR Academy of Sciences on problems of the biosphere . . . . .	174
4.6.8. The Chief Directorate for fishing economy assessment and standards in protection and reproduction of fish stocks . . . . .	175
4.7. The State Committee for nature protection (the USSR 'Goskompriroda') . .	176
4.7.1. State committees of the Union republics for nature protection . . . . .	178
4.7.2. The Department for nature protection of the USSR State Plan Committee . . . . .	180
4.8. The standing commissions of deputies for nature protection of the USSR Supreme Soviet . . . . .	181
4.9. The USSR Ministry of Defence . . . . .	181
<b>§ 5. PUBLIC ORGANIZATIONS ENGAGED IN NATURE PROTECTION</b> . . . . .	182
5.1. The All-Russia Society of nature protection (ARSNP) . . . . .	182
5.2. The All-Union society 'Znanie' (The Knowledge) (nature protection functions) . . . . .	184
5.3. The "Light-Blue Patrol" . . . . .	184
5.4. ARSNP Houses of Nature (of the All-Russia Society of nature protection) . . . . .	185
5.5. The "Green patrol" . . . . .	185
5.6. Public inspection on nature protection of the ARSNP . . . . .	186
5.7. Public Inspectorates on nature protection of the ARSNP . . . . .	186
5.8. Standing public committees on rational use and reproduction of natural resources in the river basins (committees for the Desna, Volga, Ural, Don and Seversky Donets, the Upper Ob Rivers) . . . . .	187
5.9. Societies of nature protection in the Republics . . . . .	188
5.10. The Council for nature protection at the Central Committee of the Comsomol Young Communist Organization . . . . .	188
5.11. The union of the RSFSR societies of hunters and fishers ('Rosokhotrybolovsoyuz') . . . . .	189
5.12. Student's voluntary militia patrol on nature protection . . . . .	190
<b>§ 6. CONCLUSIONS AND CHECKING QUESTIONS</b> . . . . .	190
<b>Part 3. MAKING UP THE STRUCTURE OF STATE AGENCIES FOR NATURE MANAGEMENT AND NATURE PROTECTION OF THE RUSSIAN FEDERATION</b> . . . . .	196
<b>§ 1. NATURE PROTECTION AGAINST THE BACKGROUND OF THE REFORMS IN THE POST-SOVIET RUSSIA</b> . . . . .	196
1.1. Functions of the legislative power . . . . .	200
1.2. Federal executive authorities . . . . .	200
<b>§ 2. THE CENTRAL PUBLIC AUTHORITIES RESPONSIBLE FOR REALIZATION OF LAWS ON PROTECTION AND USE OF NATURAL OBJECTS</b> . . . . .	202
<b>§ 3. THE STATE COMMITTEE FOR ECOLOGY ('GOSKOMEKOLOGIE') OF THE RUSSIAN FEDERATION: METAMORPHOSES OF THE CENTRAL AGENCY FOR PROTECTION OF THE ENVIRONMENT</b> . . . . .	205

3.1. System of reserves . . . . .	211
3.2. The All-Russia Research Institute of Nature protection . . . . .	214
§ 4. THE MINISTRY OF NATURAL RESOURCES . . . . .	218
4.1. The Federal Agency for mineral resources use . . . . .	221
4.2. The Federal Agency for Forestry ('Rosleskhoz') . . . . .	221
4.3. The Federal Agency for water resources . . . . .	223
4.4. The Federal Service for supervision in the sphere of nature management . . . . .	225
4.5. Ecological assessment after liquidation of the 'Goskompriroda' State Committee for Nature Protection . . . . .	225
4.6. Local authorities engaged in protection of natural resources . . . . .	227
4.6.1. Local authorities engaged in protection of natural resources, St. Petersburg . . . . .	239
4.7. Monitoring of the environmental control and nature management within the framework of the Ministry for Natural Resources . . . . .	233
§ 5. THE FEDERAL HYDROMETEREOLOGY AND ENVIRONMENTAL MONITORING SERVICE ('ROSGIDROMET') . . . . .	234
5.1. Polar divisions of the Rosgidromet . . . . .	238
5.2. The Arctic and Antarctic Research Institute . . . . .	240
5.3. Polar stations . . . . .	242
5.4. The Northern Shipping Lane . . . . .	244
§ 6. THE FEDERAL SERVICE FOR ECOLOGICAL, TECHNOLOGICAL AND NUCLEAR SUPERVISION . . . . .	246
§ 7. THE MINISTRY OF DEFENCE . . . . .	247
§ 8. THE 'GOSSANEPIDNADZOR' STATE SANITARY AND EPIDEMIOLOGICAL INSPECTORATE . . . . .	253
§ 9. THE RUSSIAN FEDERATION MINISTRY FOR AFFAIRS OF CIVIL DEFENCE, EXTREME SITUATIONS AND LIQUIDATION OF AFTEREFFECTS OF NATURAL DISASTERS (THE MINISTRY FOR EMERGENCY MEASURES) . . . . .	257
§ 10. ECOLOGICAL TRAINING AND EDUCATION . . . . .	258
§ 11. THE 'GOSSTANDART' STATE STANDARD COMMITTEE . . . . .	259
§ 12. THE RUSSIAN FEDERATION MINISTRY OF AGRICULTURE . . . . .	260
§ 13. DEPARTMENTS WHICH ARE SOURCES OF ENVIRONMENTAL INFORMATION . . . . .	261
§ 14. STRUCTURE OF THE STATE ECOLOGICAL MONITORING (THE UNIFIED SYSTEM FOR STATE ECOLOGICAL MONITORING, USSEM) . . . . .	266
§ 15. FRONTIER NATURE MANAGEMENT . . . . .	275
§ 16. WHAT IS THE STATE-OF-THE-ART MANAGEMENT SYSTEM FOR NATURE PROTECTION . . . . .	277
§ 17. CONCLUSIONS . . . . .	280
THE CONCLUSION . . . . .	283
APPENDIX: THE PROGRAMME OF THE SPECIAL COURSE . . . . .	292

Учебное издание

Соколов Валерий Владимирович

**ОЧЕРКИ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУР  
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ПРИРОДЫ РОССИИ  
С ДРЕВНОСТИ И ДО НАСТОЯЩЕГО ВРЕМЕНИ**

Учебное пособие

Редактор Л.В. Ковель

ЛР № 020309 от 30.12.96.

---

Подписано в печать 26.06.07. Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Гарнитура Times New Roman.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 19. Тираж 250 экз. Заказ № 53/07.  
РГТМУ, 195196, Санкт-Петербург, Малоохтинский пр., 98.  
ЗАО «НПП «Система», 195112, Санкт-Петербург, Малоохтинский пр., 80/2.

---