

УДК 338:502.1(571.1)
DOI 10.17223/19988613/36/8

Ю.С. Приходько

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА СЕВЕРЕ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX в.

*Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта «Академическая мобильность»
«Благотворительного фонда культурных инициатив (Фонд Михаила Прохорова)» № АМ-103/14
и при поддержке Департамента образования и молодежной политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
(Приказ о проведении научно-исследовательских работ, имеющих фундаментальное и прикладное значение
от 2 октября 2014 г. № 1282).*

Рассматриваются проблемы региональных органов власти в реализации государственной экологической политики на Севере Западной Сибири во второй половине XX в. Следствием открытия месторождений нефти и газа на Севере Тюменской области в конце 1950-х – начале 1960-х гг. стало не только развитие экономики страны, но и обострение экологической ситуации в регионе. На основе анализа значительного количества архивных материалов автором предпринята попытка продемонстрировать отношение государственной власти, ведомственных предприятий и организаций к охране природы и рациональному природопользованию на территории Севера Западной Сибири во второй половине XX в.

Ключевые слова: Север Западной Сибири; экологическая политика; органы власти.

К середине XX в. результаты политических, социально-экономических, научно-технических преобразований привели к резкому обострению экологической ситуации в мире, при которой стало уже невозможным не замечать пагубных последствий антропогенного воздействия на природу.

В этот период во многих странах, в том числе в Советском Союзе, были заложены первые принципы государственной экологической политики, направленные на создание и развитие природоохранного законодательства, развитие заповедного дела, выделение особо охраняемых территорий, развитие массовой пропаганды бережного отношения к природе и просветительской деятельности.

В Советском Союзе в условиях централистского подхода к управлению государством экологическая политика была лишена значимого регионального компонента. Принимаемые законодательные и иные нормативные правовые акты спускались сверху и являлись обязательными для исполнения всеми регионами страны, при этом природно-климатическая специфика территорий, на которых реализовывались нормы, практически не учитывалась. Отсутствие столь важного регионального подхода значительно снижало эффективность проводимых природоохранных мер, так как экологическая политика всегда является региональной [1].

В истории региона Севера Западной Сибири ресурсная составляющая всегда имела определяющее значение. Индустриальный период освоения природных ресурсов Севера Западной Сибири относится ко второй половине XX в., к моменту открытия месторождений нефти и газа. Промышленное освоение природных ресурсов породило новые экологические проблемы (загрязнение территорий и водоемов нефтью и нефтепродуктами) и значительно усугубило старые.

В этом ключе особую актуальность представляют исследования, посвященные анализу деятельности региональных органов власти во второй половине XX в. в реализации основных положений государственной экологической политики. Прежде всего, для оценки эффективности реализуемой экологической политики в регионе следует обратиться к природоохранному опыту как местных властей, так и промышленных предприятий и организаций, осуществлявших свою деятельность на указанной территории.

Исторический подход в исследованиях, посвященных экологической политике СССР, начинает проследиваться с 1970-х гг. Как отмечает А.М. Калимуллин, первые исследования «были вынуждены констатировать верность принципов социалистического природопользования, позволявших решать все экологические проблемы» [2. С. 75], а существовавшие экологические проблемы рассматривались как неизбежные издержки экономического развития государства [3–4].

Развитие природоохранного законодательства в этот период повлияло на увеличение количества исследований, предметом которых стал правовой механизм экологической политики государства [5–6].

С начала 1980-х гг. в стране в ходе политических перемен стало возможным отойти от идеологического прессы в науке и показать действительную роль общества и государства в области загрязнения окружающей среды [7. С. 175].

Исследователи начали обращаться к изучению государственных методов в решении экологической проблематики, выявлению особенностей становления экологической политики и механизмов ее реализации в Советском Союзе и России [8–10].

С начала 1990-х гг. значительно активизируется северный вектор исследований, направленный на осве-

щение проблемных вопросов промышленного освоения территории Севера Западной Сибири, становления Западносибирского нефтегазового комплекса [11–13]. При этом изучение становления системы охраны окружающей среды и экологической политики в регионе проходит по касательной, оставляя неизученной деятельность местных органов власти в реализации экологической политики.

В конце 1950-х гг., накануне принятия Закона «Об охране природы в РСФСР», по свидетельству советского правоведа О.С. Колбасова, в стране наблюдалось отставание государственной организации природы, так как продолжала сохраняться ведомственная разобщенность природоохранных функций, отсутствовали единые законодательные установления по ряду важнейших вопросов охраны природы [14].

Изначально предполагалось, что ведомственные предприятия, такие как Госземводхоз РСФСР, Главлесхоз РСФСР, Главохота РСФСР, Главрыба, и подведомственные им инспекции в регионах будут самостоятельно контролировать степень негативного воздействия собственного производства на окружающую среду и проводить природоохранные мероприятия [15. Л. 14]. Однако на деле зачастую происходило перекладывание ответственности за причиненный ущерб природе на другое ведомство. Перед властью возникла очевидная необходимость изменения подходов в деле охраны природы.

С принятием Закона «Об охране природы в РСФСР» исполнительные комитеты краевых, областных, районных, городских, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся, а также министерства, ведомства и совнархозы наделялись функциями контроля за соблюдением природоохранного законодательства и за выполнением мероприятий по сохранению и восстановлению природных ресурсов [16].

В структуре природоохранных органов стали создаваться региональные постоянные комиссии по вопросам охраны окружающей среды и рациональному природопользованию.

Постоянные комиссии являлись массовыми органами Советов депутатов трудящихся. Местные Советы депутатов трудящихся были наделены правом образования постоянных комиссий разной направленности (по здравоохранению, по бюджетно-финансовым вопросам) в зависимости от конкретных местных особенностей хозяйствования и региональных потребностей [17. Л. 1].

Постоянные комиссии по охране окружающей среды были образованы по всей стране. В первую очередь в тех регионах, где наблюдалось обострение экологической ситуации в связи с размещением на этих территориях крупных промышленных объектов.

В Восточной Сибири подобным промышленным регионом был Ангаро-Енисейский регион, где проблемы охраны окружающей среды были напрямую связаны с деятельностью Иркутской ГЭС. В Иркутской области

на первой сессии областного совета в 1960 г. было принято решение о создании постоянных депутатских комиссий, в том числе по здравоохранению, коммунальному хозяйству, благоустройству, которые рассматривали вопросы, связанные с деятельностью Иркутской ГЭС и других промышленных предприятий [18. С. 200].

В Западной Сибири в качестве региона с высокой степенью воздействия антропогенного фактора на природу выделяли Север Тюменской области.

Территория Севера Тюменской области являлась одной из крупнейших баз пушного промысла, деревообрабатывающей промышленности, а после открытия на Севере Западной Сибири нефтегазовых месторождений в середине XX в. регион становится одним из главных промышленных центров страны. Интенсивное освоение природных ресурсов без учета природно-климатических особенностей территории повлекло за собой появление огромного количества экологических проблем. Сложившаяся ситуация требовала от местных властей особого контроля за сохранением природоохранного законодательства.

С момента начала своего существования постоянными комиссиями фиксировались природоохранные нарушения. На заседания комиссий приглашались представители власти, науки и общественности. Повестка дня заседаний включала обсуждение вопросов, связанных с несанкционированными рубками леса, нарушениями правил эксплуатации леса подведомственными организациями, уничтожением дикоросов, засорением водоемов отходами лесопроизводства, нарушением рыбной ловли, открытого браконьерства и пр.

В качестве основных решений по исправлению ситуации с природоохранными нарушениями выдвигались предложения по усилению пропаганды необходимости бережного отношения к природе. По мнению депутата Верховного Совета РСФСР Д.Н. Крюкова, который в начале 1960-х гг. являлся главным госохотинспектором Тюменского Облисполкома, причины нерационального использования природных ресурсов крылись в сознании человека, который живет пережитками прошлого. И поэтому первоначальной целью являлось воспитание в нарушителе сознания бережного отношения к природе. Общества охраны природы, общества охотников, культурно-просветительские учреждения, учебные заведения, местные Советы должны были путем лекций, любой просветительской работы разъяснять населению важность охраны природы [19. Л. 4].

Постоянные комиссии, наделенные компетенциями контроля за соблюдением природоохранного законодательства, регулярно фиксировали случаи его нарушения. Также на совещании председателей постоянных комиссий заведующим оргинструкторским отделом Тюменского Облисполкома И.К. Холодиным был отмечен факт нарушения Закона «Об охране природы в

РСФСР» многими промышленными предприятиями и ведомствами области, факт ловли рыбы и охоты запрещенными способами и орудиями.

Однако существенных предложений по борьбе с нарушителями высказано не было. В докладе акцентировалось внимание на недостаточной работе городских и районных постоянных комиссий, обществ охраны природы. При этом отмечалось, что общества охраны природы должны были заниматься вопросами озеленения и благоустройства жилых территорий [19. Л. 13]. На деле это означало, что огромный массив нерешенных экологических проблем продолжал сохраняться без конкретных действий по их устранению.

Выбор просветительской работы в качестве одного из основных методов деятельности в деле охраны природы был обусловлен отсутствием со стороны государства практических механизмов борьбы с нарушениями в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов и убежденностью советского общества в действенности методов воспитательного характера.

О неэффективности использования метода разъяснительно-массовой работы среди населения по вопросам охраны природы, в том числе рыбоохраны, свидетельствует информация от начальника Нижнеобьрыбвода А.М. Анисимова. Согласно данным его отчета, количество нарушений в 1961 г., по сравнению с предыдущим годом, увеличилось на 60 единиц и составило 383 нарушения. Более того, как отмечает Анисимов, нарушения рыбной ловли допускали лица, которые по служебному положению должны были сами оказывать содействие в пресечении браконьерского лова рыбы [Там же. Л. 63]. На Севере Западной Сибири состояние общественной рыбоохраны также характеризовалось как неудовлетворительное.

Таким образом, ни одного реально действенного рычага управления – привлечение к административной, уголовной ответственности нарушителей, взывание штрафов, лишение должностного положения – не было предложено. В предложениях по исправлению ситуации не отводилось должного места вопросу привлечения к ответственности промышленных предприятий и ведомств, которые наносят непоправимый ущерб экологии, превосходящий ущерб от деятельности браконьеров.

Такая ситуация в начале 1960-х гг. вполне объяснима отсутствием в действовавшем природоохранном законодательстве как на общегосударственном, так и на региональном уровне проработанной схемы ответственности за нарушения в сфере охраны окружающей среды. Единственный комплексный закон «Об охране природы в РСФСР» не конкретизировал полномочия региональных властей по решению вопросов охраны природы, что способствовало перекладыванию ответственности за ненадлежащий контроль за его исполнением на постоянные комиссии региона.

Несмотря на то что деятельность областных, городских, районных, окружных и местных комиссий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов включала в себя ежеквартальное планирование деятельности, проведение заседаний по планируемым вопросам, в их работе наблюдались грубые нарушения.

На основании анализа протоколов заседаний комиссий было установлено, что в период с 1965 по 1967 г. областная комиссия Совета депутатов трудящихся фактически не работала. За 1966 г. ни разу не проводилось собраний, хотя предварительно весь состав комиссии был оповещен о предстоящем заседании. Без внимания остались вопросы представления отчетов о ходе строительства очистных сооружений промышленными предприятиями области, о состоянии и мерах по выполнению закона по охране природы [17. Л. 84].

Вновь созданная комиссия в 1967 г. начала осуществлять свою деятельность в полном объеме, которая на тот период сводилась к проведению заседаний и заслушиванию отчетов главных инженеров промышленных предприятий, представителей райисполкомов о ходе выполнения закона «Об охране природы в РСФСР» и постановлений облисполкома по вопросам охраны природных ресурсов.

К 1970 г. комиссии были переименованы в постоянные комиссии по охране природы и охотничьему промыслу. В повестке дня заседаний комиссий сохранялся пункт о соблюдении Закона «Об охране природы в РСФСР» горисполкомами, райисполкомами, промышленными и промысловыми организациями. Расширился перечень рассматриваемых вопросов. Особое внимание стало уделяться рассмотрению вопросов борьбы с браконьерством, но в целом принцип работы природоохранных комиссий сохранился прежний.

Природоохранная деятельность местных Советов депутатов трудящихся в первую очередь сводилась к решению вопросов благоустройства населенных пунктов. Например, в г. Сургуте, как и в других городах Ханты-Мансийского автономного округа, на заседаниях исполкома городского Совета обязательными для рассмотрения являлись вопросы озеленения городских улиц, проведение месячника санитарной очистки, санитарного состояния и благоустройства межрайонных территорий, работы городских организаций общества охраны природы.

В рамках этих вопросов, безусловно, местными органами была проделана определенная работа. За 1971 г. было высажено 43 тыс. деревьев и 30 тыс. цветов. В следующем году количество высаженных деревьев и цветов составило 8 и 80 тыс. соответственно [20. Л. 80]. Однако в остальных направлениях природоохранной деятельности продолжали сохраняться недостатки. Оставался неурегулированным горисполкомом вопрос отведения места для городской свалки, поэтому территория вокруг города загрязнялась в произвольном порядке. При строительстве жилых и производственных

объектов нерационально использовались запасы лесного массива. Слабо была организована работа по борьбе с браконьерами [20. Л. 80].

В отношении промышленного производства принцип работы природоохранных комиссий не претерпел значительных изменений. По-прежнему сохранялся декларативный характер требований по усилению системы контроля по охране окружающей среды, адресованных предприятиям нефтегазовой, деревообрабатывающей, рыбной промышленности.

Подтверждением этого являлось невыполнение вынесенных замечаний со стороны, к примеру, таких предприятий, как «Урайнефтегаз», «Тюменьгазпромстрой», «Главтюменьгеология».

В 1979 г. объединение «Урайнефтегаз» продолжало оставаться источником загрязнения водных ресурсов Тюменской области. В первую очередь интенсивное загрязнение водоемов нефтепродуктами происходило при бурении скважин. Особую опасность представлял буровой раствор на территории буровых площадок, который содержал большое количество нефтепродуктов и химреагентов [21. Л. 136]. Значительно усугубляло ситуацию затянувшееся по вине треста «Тюменьгазпромстрой» строительство очистных сооружений в г. Урае и механизированной мойки с оборотным водоснабжением для транспортных предприятий [Там же. Л. 137], при помощи которых планировалось сокращение выбросов неочищенных вод в природные водоемы.

Предприятия «Главтюменьгеологии» в конце 1970-х гг. продолжали оставаться основными источниками загрязнения окружающей среды на территории Ямало-Ненецкого национального округа. При этом следует отметить, что главным управлением «Главтюменьгеология» был составлен и согласован с инспектирующими организациями план мероприятий по охране водных ресурсов, но в подразделениях главного управления (Тазовской и Красноселькупской НРЭ) такие природоохранные мероприятия не составлялись [Там же. Л. 138].

Такие виды загрязнения окружающей среды, как загрязнение почв нефтепродуктами, химреагентами, горюче-смазочными материалами, вырубка лесов при возведении линий электропередач и строительства дорог, сброс в природные водоемы сточных и промышленных вод, воспринимались как вынужденные издержки при добыче нефти и газа.

Исходя из постановления заседания областной комиссии, подобные нарушения предлагалось решить путем вынесения на обсуждение вопросов о соблюдении природоохранного законодательства на сессии окружных, городских, поселковых и сельских Советов; вовлечения широкой общественности в работы по благоустройству территории, усиления борьбы с нарушителями Закона «Об охране природы», оказания систематической помощи организациям общества охраны природы [20. Л. 80].

Однако необходимо отметить, что, в целом, используемые комиссиями формулировки решений и предписаний, таких как «усилить систему контроля», «ужесточить контроль за соблюдением норм», «вовлечение широкой общественности в работу», носили характер эвфемизма, поскольку на самом деле необходимо было менять саму систему производства на более экологичную, на что указывает, к примеру, А.Б. Коновалов [22. С. 234].

Неэффективность деятельности местных органов власти в деле охраны природы отмечалось также и в 1970-е гг. К примеру, инструктор отдела по народностям Севера облисполкома указывал, что главным препятствием в развитии природоохранной деятельности являлось несвоевременное выполнение мероприятий по улучшению охраны природы, утвержденным решением облисполкома от 16 июля 1975 г. № 383, предприятиями и организациями «Главтюменьнефтегаза», «Главтюменьнефтегазстрой», «Тюменьгазпрома», «Тюменьлеспрома», «Союзтюменьводстрой», а также недостаточная требовательность местных Советов народных депутатов в отношении выполнения Закона «Об охране природы в РСФСР» [23. Л. 247].

Таким образом, к концу 1970-х гг. на территории Севера Западной Сибири деятельность местных государственных природоохранных органов по-прежнему оставалась малоэффективной по ряду причин. Во-первых, по-прежнему отсутствовали действенные механизмы реализации природоохранного законодательства. Во-вторых, в условиях действовавшей административно-командной экономической политики приоритетным являлось наращивание экономического потенциала страны в ущерб экологии.

Спускаемые Госпланом высокие производственные планы по освоению природных ресурсов Тюменского Севера требовали незамедлительного исполнения, как и разрабатываемые государством правовые нормы по охране окружающей среды. При этом ответственность физических лиц и предприятий, понесенная за неисполнение требований Госплана или срыв показателей производства, в разы превышала ответственность за несоблюдение природоохранных норм, что значительным образом тормозило развитие государственной экологической политики в регионе.

По факту получался парадокс плановой системы экономики. С одной стороны, предполагалось, что благодаря планированию хозяйственной деятельности можно будет избежать негативных последствий нерационального природопользования, но, с другой стороны, выполнение устанавливаемых Госпланом показателей освоения природных ресурсов наносило колоссальный урон окружающей среде.

К концу 1980-х гг. на территории Тюменской области вопросами охраны окружающей среды и ее состояния занимались 19 государственных органов. В деле охраны природы принимали участие также ведом-

ственные службы, созданные при главных комитетах, объединениях и предприятиях.

Работа местных органов государственной власти и ведомственных учреждений в большинстве случаев сводилась к дублированию функций, что в конечном итоге привело к отсутствию единой схемы решения экологических проблем в регионе.

В 1986 г. Тюменский облисполком выступил с инициативой к Госплану РСФСР о создании областного комитета по охране окружающей среды и регулированию природных ресурсов с подчинением его соответствующему республиканскому комитету и облисполкому [23. Л. 247]. Создание данного органа, по мнению региональных властей, способствовало бы объединению функций по охране окружающей среды и контролю за использованием природных ресурсов существующих природоохранных органов.

Такая инициатива региональных властей лишь подчеркивала существовавшую на тот момент необходимость проведения преобразований в государственных структурах по охране природы.

Первые изменения в подходах государства к проведению экологической политики стали проследить после принятия в 1988 г. Постановления ЦК КПСС и Совмина СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в РСФСР», которым предписывалось создание единого государственного органа по охране природы.

В самом тексте Постановления акцентировалось внимание на недостатках в работе государственных органов по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, но при этом отмечалось, что «чрезмерная разрозненность природоохранных функций по различным министерствам и ведомствам стала серьезным фактором, сдерживающим интенсификацию производства в условиях растущей взаимозависимости между состоянием окружающей среды и развитием экономики» [24]. Другими словами, на деле получалось, что охрана окружающей среды воспринималась как необходимая мера для развития экономики, а не для сохранения природы как таковой.

В Ханты-Мансийском автономном округе создание Госкомприроды было воспринято с определенными надеждами и ожиданиями улучшения экологической ситуации. Предполагалось, что с помощью новой государственной структуры станет возможным реально ограничить полномочия ведомств при освоении природных ресурсов.

В реальности организация работы нового органа по охране природы в округе столкнулась с определенными трудностями. По свидетельству руководства окружного совета Всероссийского общества охраны природы, вначале были расформированы гидрохимлаборатории, ликвидированы отделы санитарной охраны рыбохозяйственных водоемов, сокращены малочисленные службы охотинспекции, и только через три месяца начался подбор кадров в новую природоохранную ор-

ганизацию [25. Л. 36]. Логичным будет вывод, что в период формирования нового органа контроля количество природоохранных правонарушений только увеличилось.

Политические и экономические преобразования, происходившие в стране в конце 1980-х – начале 1990-х гг., привели к изменению многих прежних форм и подходов к проведению экологической политики.

Формирование новой экологической политики в условиях переходного периода было направлено на «развитие экономических методов регулирования природопользования и децентрализацию управления охраной окружающей среды, на расширение прав полномочий республиканских, краевых и местных органов власти» [26. С. 151].

Основой экономического регулирования природопользования стало введение системы платежей за загрязнения, при этом Законом РСФСР «Об охране окружающей среды», принятым в 1991 г., было закреплено право региональных органов с учетом местных особенностей корректировать базовую ставку при заключении договора на комплексное природопользование [27].

Несмотря на тот факт, что правовые механизмы экологической политики государства были значительно обновлены за счет принятия нового природоохранного закона, в деле охраны природы продолжали сохраняться определенные недостатки. Главным недостатком закона, по мнению окружного комитета по охране природы Ханты-Мансийского автономного округа, являлась нечеткость формулировок отдельных статей, отсутствие механизмов реализации действующего законодательства.

Экономический кризис, разразившийся в первой половине 1990-х гг., значительно затруднил взывание штрафов с промышленных предприятий за причиняемый ими вред окружающей среде. Установленные в новом законе размеры штрафов (от 50 000 до 500 000 руб.) вскоре на практике перестали иметь логический смысл, так как взывание таких сумм не покрывали даже тех издержек, которые были связаны с расходами на делопроизводство и судебные издержки. Суммы штрафов не индексировались с момента принятия закона и быстро утратили свое воспитательное значение [28. Л. 38].

После распада СССР в условиях функционирования новой федеративной политической системы регионы получили определенную самостоятельность в формировании и проведении региональной политики.

Закон «Об охране окружающей среды» 1991 г. продолжал составлять основу для формирования федерального и регионального законодательства до принятия в 2002 г. Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды». На его основе в первой половине 1990-х гг. в округе начала формироваться система экологического законодательства, представленная, в том числе, различными нормативными актами, такими как Решение Малого Совета народных

депутатов автономного округа от 20.10.92 г. № 130 «О концепции программы использования компенсационных средств на воспроизводство рыбных запасов», Постановления № 227 и 228 от 22.12.92 г. «Об использовании охотничьих угодий округа» и «Об использовании рыбных угодий округа», Постановление главы администрации Ханты-Мансийского автономного округа № 84 от 26.05.93 г. «Об утверждении на 1993 г. размеров платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия на территории Ханты-Мансийского автономного округа и порядка их применения» [28. Л. 40].

Позже с развитием региональных органов законодательной власти уже были приняты основные законодательные акты: Закон Ханты-Мансийского автономного округа «О недропользовании» (1996 г.), Закон «Об охране окружающей природной среды и экологической защите населения автономного округа» (1998 г.). Закон «Об охране окружающей среды в Ямало-Ненецком автономном округе» был принят лишь в 2008 г.

Резюмируя все вышесказанное, можно сделать вывод, что на протяжении всей второй половины XX в. развитие государственной экологической политики протекало в условиях существования административно-командной системы экономики, что значительно затрудняло реализацию природоохранных принципов.

В этот период развитие промышленного производства и масштабное освоение природных ресурсов, по сравнению с развитием экологической политики, шло опережающими темпами. Устранить недостатки природоохранной системы и повысить ее эффективность можно было на региональном и местном уровнях, однако регионы не имели для этого соответствующих полномочий.

Созданные в регионах специализированные постоянные комиссии не имели действующих рычагов воздействия на нарушителей законодательства об охране природы. По словам Н.В. Савчук, во многом такое положение объяснялось «наличием серьезных препятствий экономического и юридического характера» [18. С. 201]. Действительно, в условиях административно-командной системы управления народным хозяйством, при которой отдавался приоритет реализации ведомственных интересов, было затруднительно претворять в реальность полномочия местного самоуправления.

Кроме того, реализация государственной экологической политики на Севере Западной Сибири, как и в других регионах, протекала в условиях несовершенства правовых норм, закрепленных в основных законодательных и нормативных документах по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования. Во многих случаях это приводило к фактическому бессилию региональных органов контроля перед ведомствами, осуществлявшими свою деятельность на территории региона. По словам известного экологического историка Йоахима Радкау, многие принципы экологического права «на практике не реализуются и, более того, не могут быть реализованы из-за нехватки эффективного инструментария» [1. С. 354].

Развитие регионального экологического законодательства стало возможным в начале 1990-х гг. с момента передачи регионам самостоятельности в проведении экологической политики. Однако, несмотря на проделанную большую работу региональными властями, экологическую ситуацию в регионе сложно назвать удовлетворительной.

ЛИТЕРАТУРА

1. Радкау Й. Природа и власть. Всемирная история окружающей среды. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. 472 с.
2. Калимуллин А.М. Экологическая история промышленного города во второй половине XX века. Казань : Казан. ун-т, 2011. 364 с.
3. Израэль Ю.А. К стратегии охраны природной среды и рационального природопользования в СССР // Вопросы философии. 1979. № 6. С. 119–127.
4. Лемешев М. Экономика и экология: их взаимосвязь и зависимость // Коммунист. 1975. № 17. С. 47–55.
5. Казанцев Н.Д. Правовая охрана природы в СССР. М. : Знание, 1967. 62 с.
6. Колбасов О.С. Природа под охраной закона. М. : Московский рабочий, 1975. 128 с.
7. Приходько Ю.С. Вопросы правовой охраны природы в отечественном гуманитарном знании середины XX – начала XXI века // Вестник Сургутского государственного педагогического университета. 2013. № 6 (27). С. 173–180.
8. Тихонова Н.Е. Актуальные проблемы экологической политики КПСС // Вопросы истории КПСС. 1988. № 3. С. 71–85.
9. Пиджаков А.Ю. Советская экологическая политика 1970-х – начала 1990-х годов. СПб. : Изд-во СПбУЭФ, 1994. 160 с.
10. Шмыглева А.В. Экологическая политика в Западной Сибири (1970–1990-е гг.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Томск, 2003. 18 с.
11. Карпов В.П. Нефтяной вектор индустриализации Югры: приобретения и потери Северного округа // Деятельность государственных организаций по индустриальному освоению Сибири в XX – начале XXI века. Новосибирск : Сибирское научное издательство, 2010. Вып. 2. С. 147–159.
12. Некрасов В.Л., Стафеев О.Н., Хромов Е.А. Нефтегазовый комплекс СССР (вторая половина 1950-х – первая половина 1960-х гг.): экономические и институциональные аспекты развития. Ханты-Мансийск : ОАО «Издательский дом «Новости Югры», 2012. 136 с.
13. Колева Г.Ю. Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс: история становления и развития (1960–1980-е гг.) // Вестник Томского государственного университета. 2007. № 302. С. 90–95.
14. Колбасов О.С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет // Правоведение. 1958. № 1. С. 37–46.
15. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 259. Оп. 45. Д. 3154.
16. Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР» от 27 октября 1960 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=8501>, свободный.
17. Государственное бюджетное учреждение Тюменской области «Государственный архив Тюменской области» (ГБУТО ГАТО). Ф. 814. Оп. 1. Д. 3868а.
18. Савчук Н.В. Эволюция подходов в разработке и осуществлении региональной социально-экономической политики на примере освоения Ангаро-Енисейского региона в 1950–1990-е гг. // Деятельность государственных организаций по индустриальному освоению Сибири в XX – начале XXI века. Новосибирск : Сибир. науч. изд-во. 2009. Вып. 1. С. 197–220.

19. ГБУТО ГАТО. Ф. 814. Оп. 1. Д. 3516.
20. ГБУТО ГАТО. Ф. 814. Оп. 1. Д. 5275.
21. ГБУТО ГАТО. Ф. 814. Оп. 1. Д. 5812.
22. Коновалов А.Б. Экологическая ситуация в Кузбассе во второй половине 1960-х – середине 1980-х годов: региональные проблемы и ведомственные интересы // Исторические исследования в Сибири: проблемы и перспективы : сб. матер. IV региональной молодежной науч. конф. Новосибирск : Ин-т истории СО РАН, 2010. С. 231–237.
23. ГБУТО ГАТО. Ф. 1726. Оп. 1. Д. 740.
24. Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 17 января 1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». URL: <http://russia.bestprav.ru/ussr/data01/tex11728.htm>, свободный.
25. Казенное учреждение «Государственный архив Югры» Ф. 495. Оп. 1. Д. 11.
26. Аверченко А. Экологическая политика в переходный период: проблемы и решения // Вопросы экономики. 1995. № 2. С. 150–159.
27. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-I «Об охране окружающей природной среды». URL: <http://russia.bestprav.ru/fed1991/data01/tex10242.htm>, свободный.
28. Казенное учреждение «Государственный архив Югры». Ф. 495. Оп. 1. Д. 22а.

Prikhodko Yulia S. Surgut State Pedagogical University (Surgut, Russian Federation). E-mail: prichodko1@mail.ru

ACTIVITY OF REGIONAL AUTHORITIES IN THE NORTH OF WESTERN SIBERIA IN REALIZATION OF THE STATE ENVIRONMENTAL POLICY IN THE SECOND HALF OF THE XX CENTURY.

Keywords: North of Western Siberia; environmental policy.

Article discussed problems of activity of regional authorities in realization of the state environmental policy in the north of Western Siberia in the second half of the XX century. Chronological frameworks of research cover the period from 1950th to the 2000th. This chronological interval was chosen because soviet environmental policy had been developing from the middle of the XX century. The main problem of the environmental policy development was state approach to nature management. In 1990th new state system was create in Russia. This system was based on transfer to regions some of the government functions. It could give region the possibility to make their own environmental policy. Territorial framework covers the territory of the North of Western Siberia. This region had a strategic importance for development of national economy from the discovery of oil and gas fields. The main goal of the state policy was to stimulate economic growth. The questions of environmental protection often were without any attention. The main reason of the environmental deterioration was industrial development of the North of Western Siberia. Fistful function of environmental protection was transferred to industrial factory. They had to control level of environmental pollution. However interests of departments were concentrated on performance of the operational indexes lowered by the State Planning Committee of RSFSR. Nature protection activity at the factory was carried out poorly. Nature protection activity of regional authorities during the second half of the XX century was reduced to obey the environmental law. The specialized commissions on conservation for control this law were created in region. The commissions made decisions on the punishment of the ecological legislation. The decisions of the commission had mainly declarative character because any effective law mechanism did not exist. The industrial factories were the main reason of environmental pollution, and they ignore the nature protection requirements. The new period in development of region environmental legislation started in early 1990th. In this time new federal state system was created. But that did not allow changing environmental situation in region. The peculiarity of this is that based on various archival documents the author makes an attempt to analyze state measures for nature protection and rational nature management in the territory of the North of Western Siberia in second half of XX century.

REFERENCES

1. Radkau, Y. (2014) *Priroda i vlast'. Vsemirnaya istoriya okruzhayushchey sredy* [Nature and power. The World history of the environment]. Moscow: Higher School of Economics.
2. Kalimullin, A.M. (2011) *Ekologicheskaya istoriya promyshlennogo goroda vo vtoroy polovine XX veka* [The environmental history of the industrial city in the late 20th century]. Kazan: Kazan State University.
3. Izrael, Yu.A. (1979) K strategii okhrany prirodnoy sredy i ratsional'nogo prirodnopol'zovaniya v SSSR [On strategies to protect the environment and environmental management in the USSR]. *Voprosy filosofii*. 6. pp. 119-127.
4. Lemeshev, M. (1975) *Ekonomika i ekologiya: ikh vzaimosvyaz' i zavisimost'* [Economy and Ecology: their relationship and dependency]. *Kommunist*. 17. pp. 47-55.
5. Kazantsev N.D. *Pravovaya okhrana prirody v SSSR* [Legal protection of nature in the Soviet Union]. Moscow: Znanie.
6. Kolbasov, O.S. (1975) *Priroda pod okhranoy zakona* [The nature under protection of law]. Moscow: Moskovskiy rabochiy.
7. Prikhodko, Yu.S. (2013) Problems of law protection of nature in national humanitarian knowledge in the middle of the 20th – early 21st centuries. *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta*. 6 (27). pp. 173-180. (In Russian).
8. Tikhonova, N.E. (1988) Aktual'nye problemy ekologicheskoy politiki KPSS [Topical problems of the CPSU environmental policy]. *Voprosy istorii KPSS*. 3. pp. 71-85.
9. Pidzhakov, A.Yu. (1994) *Sovetskaya ekologicheskaya politika 1970-kh – nachala 1990-kh godov* [The Soviet environmental policy of the 1970s – early 1990s]. St. Petersburg: SPbUEF.
10. Shmygleva, A.V. (2003) *Ekologicheskaya politika v Zapadnoy Sibiri (1970–1990-e gg.)* [The environmental policy in Western Siberia (1970–1990s.)]. Abstract of History Cand. Diss. Tomsk.
11. Karpov, V.P. (2010) Neftyanoy vektor industrializatsii Yugry: priobreteniya i poteri Severnogo okruga [The oil vector of Ugra industrialization: the acquisition and loss of the Northern District]. In: Timoshenko, A.I. (ed.) *Deyatel'nost' gosudarstvennykh organizatsiy po industrial'nomu osvoeniyu Sibiri v XX – nachale XXI veka* [Activities of public organizations in the industrial development of Siberia in the 20th – early 21st beginning centuries]. Issue 2. Novosibirsk: Sibirskoe nauchnoe izdatel'stvo. pp. 147-159.
12. Nekrasov, V.L., Stafeev, O.N. & Khromov, E.A. (2012) *Neftegazovyy kompleks SSSR (vtoraya polovina 1950-kh – pervaya polovina 1960-kh gg.): ekonomicheskie i institutsional'nye aspekty razvitiya* [Oil and gas industry of the USSR (the late 1950 – early 1960s.): Economic and institutional aspects of development]. Khanty-Mansiysk: Novosti Yugry.
13. Koleva, G.Yu. (2007) West Siberian oil and gas complex: the history of formation and development (1960–1980). *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 302. pp. 90-95. (In Russian).
14. Kolbasov, O.S. (1958) *Sovetskoe zakonodatel'stvo ob okhrane prirody za 40 let* [The Soviet legislation on nature protection for 40 years]. *Pravovedenie*. 1. pp. 37-46.
15. The State Archives of the Russian Federation. Fund 259. List 45. File 3154.
16. The Law of the RSFSR “On Environmental Protection in the Russian Federation” dated October 27, 1960. [Online]. Available from: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=8501>.

17. The State Archives of Tyumen Region (GBUTO GATO). Fund 814. List 1. File 3868a. (In Russian).
18. Savchuk, N.V. (2009) *Evolyutsiya podkhodov v razrabotke i osushchestvlenii regional'noy sotsial'no-ekonomicheskoy politiki na primere osvoeniya Angara-Eniseyskogo regiona v 1950–1990-e gg.* [The evolution of approaches in the development and implementation of regional social and economic policy as exemplified by the development of Angara-Yenisei region in the 1950-1990-ies]. In: Timoshenko, A.I. (ed.) *Deyatel'nost' gosudarstvennykh organizatsiy po industrial'nomu osvoeniyu Sibiri v XX – nachale XXI veka* [Activities of public organizations in the industrial development of Siberia in the 20th – early 21st beginning centuries]. Issue 1. Novosibirsk: Sibirskoe nauchnoe izdatel'stvo. pp. 197-220.
19. The State Archives of Tyumen Region (GBUTO GATO). Fund 814. List 1. File 3516.
20. The State Archives of Tyumen Region (GBUTO GATO). Fund 814. List 1. File 5275.
21. The State Archives of Tyumen Region (GBUTO GATO). Fund 814. List 1. File 5812.
22. Konovalov, A.B. (2010) [The environmental situation in the Kuzbass in the second half of the 1960s – mid-1980s: regional issues and departmental interests]. *Istoricheskie issledovaniya v Sibiri: problemy i perspektivy* [Historical studies in Siberia: problems and prospects]. The 4th Regional Youth Research Conference. Novosibirsk: Institute of History SB RAS. pp. 231-237. (In Russian).
23. The State Archives of Tyumen Region (GBUTO GATO). Fund 1726. List 1. File 740.
24. Resolution № 32 of the Central Committee of the CPSU and the Soviet Union on January 17, 1988 “On the fundamental restructuring of nature protection in the country”. [Online] Available from: <http://russia.bestpravo.ru/ussr/data01/tex11728.htm>.
25. The State Archives of Yugra. Fund 495. List 1. File 11. (In Russian).
26. Averchenkov, A. (1995) *Ekologicheskaya politika v perekhodnyy period: problemy i resheniya* [Environmental policy in transition: problems and solutions]. *Voprosy ekonomiki*. 2. pp. 150-159.
27. Law N 2060-I of the RSFSR of December 19, 1991 “On Environmental Protection”. [Online] Available from: <http://russia.bestpravo.ru/fed1991/data01/tex10242.htm>.
28. The State Archives of Yugra. Fund 495. List 1. File 22a.