

DOI 10.26105/SSPU.2022.81.6.006
УДК 502.17:94(470/571)"1970/1980"(091)
ББК 20.175Г(571.1)633+63.3(571.1)633-2

Д.С. АШИХИНА

**ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ В СССР В 1970–1980 ГГ.
(НА ПРИМЕРЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ)**

D.S. ASHIKHINA

**PROBLEMS OF ECOLOGICAL PLANNING
IN THE USSR IN 1970–1980
(BY THE EXAMPLE OF WATER RESOURCES)**

*Работа выполнена при поддержке Российского научного фонда в рамках проекта
№ 22-28-20115 «Советское государство и общество в процессе осмысления и решения
экологических проблем Севера Западной Сибири в 1917–1991» (<http://rscf.ru/project/22-28-20115/>).*

Экологическое планирование в СССР осуществлялось с конца девятой пятилетки, что связано с внедрением новых методов, которые позволяли учесть множество косвенных факторов в процессе планирования, а также с успешным применением ЭВМ. Понятие «экологическое планирование» вызывало споры среди экономистов в связи с обширным предметом рассмотрения. Некоторые ученые предлагали трактовать экологическое планирование с точки зрения антропогенного вмешательства в природу, другие акцентировали внимание на количестве природных ресурсов, используемых в ходе хозяйственной деятельности.

Первые экологические планы основывались на данных статистической отчетности, которую подавали в Госплан СССР министерства, однако отсутствие унифицированных форм негативно отражалось на процессе планирования: Госплан СССР не получал объективные данные и, соответственно, разрабатывал и доводил до предприятий некорректные нормативы, что вело к неисполнению плана народного хозяйствования. Плановые показатели раздела «Охрана природы и рациональное использование природных ресурсов» государственного плана заполняли министерства в соответствии с их профилем; в частности, планированием охраны водных ресурсов занималось Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР. В соответствии с поданными данными государство, начиная с десятой пятилетки, выделяло большие средства на мероприятия по охране окружающей среды, около 70% которых приходилось на охрану водных ресурсов: строение водоочистных сооружений, совершенствование применяемых техник и технологий, способных сократить вредные выбросы, и т.д. Однако, несмотря на то, что положительные сдвиги в вопросах снижения негативного антропогенного влияния на природу, в частности, на водные ресурсы, были, принимаемые меры, в основном, исправляли последствия, а не носили предупреждающий характер.

The USSR had planned their ecological development since the end of the 9th five-year plan because of the newest methods and computers which could help in the planning process. There were a lot of disputes about the definition of the concept of ecological planning. Some scientists thought that ecological planning is about human activity, but there were scientists who said that it's more important to know how many nature resources people use in their economic. The first ecological plan based on statistics from ministries, but they had not had unified forms. So norms of USSR State Planning Committee were incorrect, and plans were not carried out. The section «Nature protection and rational use of natural resources» of global plan based on ministries data.

For example, Ministry of Land Reclamation and Water Resources of the USSR planned water resources protection. Starting from the 10th five-year plan the USSR sponsored environmental protection activities, and about 70 of the funds were spent on the protection of water resources. So there are some positive moments in ecological planning of the USSR in 1970–1980, but it were things that dealt with the consequences, rather than being a warning.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: экологическое планирование, план развития народного хозяйства, десятая пятилетка, водные ресурсы

KEY WORDS: ecological planning, plan of the development of the national economy, the tenth five-year plan, water resources

ВВЕДЕНИЕ. При подготовке плана развития народного хозяйства на девятую пятилетку Госплан СССР активно внедрял новые методы планирования (межотраслевой баланс, программный метод, эконометрический метод), использование которых стало возможным благодаря применению первых ЭВМ. Именно с помощью автоматизированной системы плановых расчетов (АСПР) руководство страны получило возможность включать в народнохозяйственное планирование различные косвенные показатели, влияющие на процессы производства, распределения, обмена и потребления, важное место среди которых занимали и природные ресурсы. Таким образом, несмотря на то, что отдельные элементы экологического планирования в СССР отмечались и раньше (например, Госплан СССР при составлении плана развития народного хозяйства учитывал уплату предприятиями налогов на загрязнение окружающей среды, а также закладывал в оптовые цены на продукцию стоимость природных ресурсов), полноценное развитие этот процесс получил в 1975 г., после успешной апробации АСПР в девятой пятилетке, когда экологическое планирование стало осуществляться на общегосударственном уровне на основании статистической отчетности.

ЦЕЛЬ статьи — анализ проблем экологического планирования в СССР в 1970–1980 гг. (на примере водных ресурсов).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. Экологическое планирование в СССР осуществлялось с конца девятой пятилетки, что связано с внедрением новых методов, которые позволяли учесть множество косвенных факторов в процессе планирования, а также с успешным применением ЭВМ. Понятие «экологическое планирование» вызывало споры среди экономистов в связи с обширным предметом рассмотрения. Некоторые ученые предлагали трактовать экологическое планирование с точки зрения антропогенного вмешательства в природу, другие акцентировали внимание на количестве природных ресурсов, используемых в ходе хозяйственной деятельности.

На само понятие «экологическое планирование» имелись противоречивые взгляды. Некоторые ученые, такие как, например, И.Я. Блехцин, считали, что, так как природные ресурсы — это основной элемент общественных производительных сил, экологическое планирование включает процесс социалистического природопользования и возникающие в процессе производства отношения [1, с. 12]. В этом определении акцент делается на деятельность человека, активно преобразующего природную среду. С другой стороны, были и те (например, Н.Ф. Реймерс), кто при трактовке понятия «экологическое планирование» предлагал отталкиваться не от самого факта антропогенного вмешательства, а от размера нанесенного окружающей среде вреда: экологическое планирование должно заключаться в расчете такого количества изъятых природных ресурсов, которое не нанесет ущерб природе [12, с. 22–23]. В данном случае речь идет о том, чтобы экономическая деятельность велась с учетом того, что возобновить некоторые природные ресурсы невозможно. Это определение вносило сложность и в сам процесс планирования, так как не существовало единого мнения на то, какое количество ресурсов человек может использовать, не нанося

вреда природе. В качестве компромисса ученые пришли к выводу, что следует сузить объект рассмотрения, введя термин «экологически ориентированное планирование», которое предполагает не только действия по защите природы, но и модернизацию других смежных областей в природосберегающем ключе, в том числе экономное расходование природных ресурсов, эффективное размещение производительных сил и т.д. [6, с. 38].

Экологическое планирование имеет ряд особенностей. Во-первых, оно должно сопровождаться комплексным подходом, учитывающим отдаленные последствия принимаемых решений и отражающим необходимость совокупного использования мероприятий по охране природы и воспроизводство природных ресурсов при их экономном использовании [2, с. 90–92].

Во-вторых, экологическое планирование зависит от конкретных экологических проблем конкретного региона [11, с. 134].

В-третьих, необходимо согласовывать задачи экологического планирования с задачами, поставленными перед другими разделами государственного плана социально-экономического развития: научно-техническими, социальными, разделом капитального строительства и т.д. [3, с. 20].

Таким образом, для решения задач экологического планирования необходимо одновременно совершенствовать все сферы народного хозяйства, используя, как было сказано ранее, комплексный подход и достижения научно-технического прогресса. В государственном плане развития народного хозяйства СССР был раздел «Охрана природы и рациональное использование природных ресурсов». Плановые показатели этого раздела заполняли различные министерства и ведомства в соответствии с профилем их деятельности [9, с. 28]:

- Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР — охрана водных бассейнов;
- Министерство рыбного хозяйства СССР — охрана рыбных ресурсов;
- Министерство сельского хозяйства СССР — охрана земель, заповедников, заказников, сохранение поголовья животных;
- Главное управление гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР — охрана воздушной среды;
- Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР — охрана минеральных ресурсов;
- Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров СССР — охрана лесов.

Таким образом, головные организации поручали отраслевым органам составление проектов планов по каждому показателю, собирали и анализировали данные, а впоследствии предоставляли их в отдел охраны природы Госплана СССР. Так, например, планированием водных ресурсов занималось Министерство мелиорации и водного хозяйства, однако для более точного учета и планирования требовалось постоянное сообщение между министерствами, так как водные ресурсы используются во всех отраслях хозяйственной деятельности. Разработанный по указанной схеме «Государственный план развития народного хозяйства СССР на 1976 г.» включал плановые показатели по охране окружающей среды от загрязнений, а также лимиты бюджетных ассигнований на проведение природоохранных мероприятий [9, с. 29]. Составление плана природоохранной деятельности совпадало с составлением экономических планов и программ научно-технического развития (пятилетки) и включало в себя ряд этапов.

1. Этап предпланирования. На данном этапе подсчитывался ожидаемый размер негативного воздействия на окружающую среду, который невозможно устранить. Делалось это для того, чтобы увязать максимально допустимый уровень загрязнения окружающей среды с максимально возможными темпами экономического развития

региона. То есть, экология в данном случае сдерживала экономику, стимулируя разрабатывать более совершенные технологии для производства.

2. Расчеты передавались в местные контролирующие органы, которые определяли предельно допустимый уровень загрязнения и доводили его до исполнителей.
3. Местными контролирующими органами рассматривались возможные мероприятия и вносились предложения по снижению неустраняемого негативного воздействия на окружающую среду.
4. Местные контролирующие органы по итогам рассмотрения формировали заключение и направляли его местным плановым органам для составления в дальнейшем территориального плана.

Простота данной схемы нивелировалась сложностью сочетания территориального и отраслевого планирования. Так, последствия антропогенного воздействия (промышленного, строительного, сельскохозяйственного характера), были хорошо заметны на местах, но практически не отражались на деятельности отраслей, так как у предприятий не было стимула для сокращения негативного влияния на окружающую среду [4, с. 31]. Противоречие заключалось также в том, что задания по охране природы адресовались региональным исполнителям, а наносили природе ущерб экономические отрасли. Таким образом, ученые предлагали рассматривать возможность не отраслевого, а именно регионального планирования природоохранных мероприятий. При таком подходе требовалось изменение как отраслевых норм (нормативы потребления природных ресурсов), так и региональных (рациональное размещение промышленных предприятий) [4, с. 12]. Для преодоления дисбаланса между территорией и отраслью предлагалось использовать, например, программно-целевой метод, который позволял, к тому же, повысить качество природоохранного планирования [11, с. 147].

На меры по охране природы в 10 пятилетке было потрачено 9,3 млрд руб., в том числе 7,1 млрд руб. — на охрану водных ресурсов, 1,12 млрд руб. — на охрану земель, лесов, заповедников, воспроизводство живых организмов, 0,84 млрд руб. — на охрану воздуха, 0,18 млрд руб. — на охрану недр [8, с. 40]. В 11 пятилетке эта сумма была в 1,5 раза больше, чем в десятой. Большая часть бюджетных средств (около 70%) приходилось на охрану водных ресурсов, что совершенно оправдано: помимо использования воды как средства для удовлетворения естественных потребностей, она активно использовалась в промышленности. Без воды невозможны были многие технологические процессы.

Говоря о результатах внедрения экологического планирования, отметим несколько положительных моментов. Так, по итогу десятой пятилетки план по строительству водоочистных сооружений был выполнен на 110,4%, по количеству улавливаемых и обезвреживаемых вредных веществ в воздухе — на 103,7%, по рекультивации земель — на 123,3% [5, с. 58]. В дальнейшем, уже в 11 пятилетке, снизились, например, сбросы неочищенных сточных вод в водные объекты (на 28% ниже в 1982 г., чем в 1975 г.), а загрязнения воздуха снизились на 12% при росте уровня промышленного производства более чем на 30% [7, с. 25]. Ученые отмечали, что экологическая обстановка в стране, в частности, в Сибири, благодаря принимаемым мерам улучшилась [7, с. 25]. Например, в 1981–1982 гг. площадь рекультивированных земель составила 251 тыс. га, вдвое возросли затраты на мероприятия по сохранению и воспроизводству фауны с помощью создания и поддержки заповедников и национальных парков (их число в 1984 г. по сравнению с 1976 г. возросло на 28 и составило 151), предусматривался переход предприятий к вторичному использованию сырья и снижению вредных выбросов. Однако присутствовал и ряд минусов. Средства государства на охрану природы использовались предприятиями недостаточно эффективно: так, в 1981–1983 гг. бюджетные ассигнования на эти цели были исполнены на 86% [7, с. 26].

Проблема кроется в недостаточном оснащении предприятий оборудованием, которое просто не успевало производиться в достаточном количестве и в соответствии с требова-

ниями НТП, а также в недостаточном учете экономии природных ресурсов при расчете экономической эффективности внедрения новой техники. Для решения этих проблем предлагалось улучшить организацию работ по созданию малоотходных технологических процессов с привлечением ученых-экологов, а также специалистов предприятий, а еще более важную роль предлагалось поручить Советам народных депутатов, в чьи права входили контроль за чистотой окружающей среды и требование соблюдения природоохранного законодательства [7, с. 29].

Формирование планов по охране природы производилось в различных отраслях, на уровне промышленных предприятий, на уровне экономических районов, и зачастую эти показатели не были увязаны между собой, что к концу 1970-х привело к необходимости совершенствования природоохранной политики государства [10, с. 36]. Кроме того, начинать природоохранное планирование (как и любое другое) требовалось «снизу», на уровне предприятий, постепенно собирая показатели в один большой общий народнохозяйственный план. Этому требованию в СССР зачастую не уделяли должного внимания, и показатели продолжали спускаться «сверху», основываясь на расчетах министерств и ведомств, а не на фактическом положении дел, что вызывало дискуссии среди советских экономистов [10, с. 37]. Они предлагали включать в расчет планируемой прибыли предприятий затраты на снижение антропогенного влияния на природу: строительство очистных сооружений, восстановление земель, переработку вторичного сырья и т.д. Так, например, предприятиям нефтегазового комплекса предлагалось анализировать методы щадящей разработки полезных ископаемых, полноты их извлечения.

Еще один недостаток экологического планирования заключался в том, что экологический план представлял собой глобальный документ, тогда как требовалось разбивать задания по отдельным природным и административным регионам, обеспечивая адресность экологической помощи. Кроме того, на 01.01.1976 сводная отчетность, предоставляемая предприятиями о мероприятиях по охране природы, практически отсутствовала, что не позволяло сделать вывод о качестве проводимых мероприятий [9, с. 35].

ВЫВОДЫ. Таким образом, начиная с десятой пятилетки, в СССР осуществлялось экологическое планирование. В план народнохозяйственной деятельности добавлялся раздел «Охрана природы и рациональное использование природных ресурсов», который заполняли министерства в соответствии с профилем их функционирования. Так, статистическую информацию о показателях, связанных с водными ресурсами, в Госплан СССР предоставляло Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР. Госплан СССР с помощью автоматизированной системы плановых расчетов анализировал статистическую информацию и разрабатывал нормы и нормативы, положенные к исполнению в следующем плановом периоде. Составление плана природоохранной деятельности велось по аналогии с составлением плана развития народнохозяйственной деятельности и, соответственно, имело те же минусы: планирование «сверху», ведомственный подход, слабая взаимосвязь ведомств при подготовке плана и т.д. Тем не менее, внедрение в народнохозяйственную деятельность страны экологического планирования показывало серьезный настрой СССР по отношению к охране природных ресурсов, а также готовность решать назревшие экологические проблемы, что особенно заметно на примере водных ресурсов, получавших более 70% бюджетных ассигнований, выделяемых на меры по охране природы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Блехцин И.Я. Эколого-экономические аспекты предплановых исследований. Л.: Наука. Ленингр. Отд-ние. 1984, 112 с.
2. Девочкин М. Количественная оценка нерациональных действий в природопользовании // Экономические науки. 1985. № 9. С. 90-92.

3. Лунев А.Е. Природа, право, управление. М.: 1981, 268 с.
4. Охрана окружающей среды (модели управления чистотой природной среды) / Под ред. Гофмана К.Г., Гусева А.А. М.: 1977, 224 с.
5. Охрана окружающей среды — важная народнохозяйственная задача / Проблемы окружающей среды // Плановое хозяйство. 1979. № 12. С. 55–59.
6. Планирование природоохранной деятельности / Терехов А.Г., Ящук С.П. М.: 1984, 159 с.
7. Полетаев П. Реализация мероприятий по охране природы // Плановое хозяйство. 1984. № 8. С. 25–32.
8. Полетаев П. Перспективы развития охраны природы // Плановое хозяйство. 1982. № 1. С. 38–46.
9. Полетаев П. План и охрана природы // Плановое хозяйство. 1976. № 4. С. 28–35.
10. Полетаев П. Совершенствовать планирование охраны природы // Плановое хозяйство. 1977. № 10. С. 36–43.
11. Проблемы рационального природопользования в условиях развитого социализма / Сборник обзоров. М.: ИНИОН. 1987, 166 с.
12. Реймерс Н.Ф. Принципы экологического прогнозирования и планирования / В кн.: Ананичев К.В., Реймерс Н.В., Виноградов Б.В. // Научно-теоретические и организационные вопросы охраны окружающей среды. М.: 1978. С. 14–27.

REFERENCE

1. Blehcin I.Ja. *Jekologo-jekonomicheskie aspekty predplanovyh issledovanij* [Ecological and economic aspects of pre-planned studies]. L.: Nauka. Leningr. Otd-nie, 1984. 112 s. (In Russian).
2. Devochkin M. *Kolichestvennaja ocenka neracional'nyh dejstvij v prirodopol'zovanii* [Quantification of irrational actions in nature management] // *Jekonomicheskie nauki*. 1985. № 9. S. 90–92. (In Russian).
3. Lunev A.E. *Priroda, pravo, upravlenie* [Nature, law, management]. M.: 1981. 268 s. (In Russian).
4. *Ohrana okruzhajushhej sredy (modeli upravlenija chistotoj prirodnoj sredy)* [Environmental protection (models of environmental cleanliness management)] / Gofman K.G., Gusev A.A. M.: 1977, 224 s. (In Russian).
5. *Ohrana okruzhajushhej sredy — vazhnaja narodnohozajstvennaja zadacha* [Environmental protection is an important national economic task] / *Problemy okruzhajushhej sredy // Planovoe hozajstvo*. 1979. № 12. S. 55–59. (In Russian).
6. *Planirovanie prirodoohrannoj dejatel'nosti* [Environmental planning] / Terehov A.G., Jashhukova S.P. M.: 1984. 159 s. (In Russian).
7. Poletaev P. *Realizacija meroprijatij po ohrane prirody* [Implementation of measures for nature protection] // *Planovoe hozajstvo*. 1984. № 8. S. 25–32. (In Russian).
8. Poletaev P. *Perspektivy razvitija ohrany prirody* [Prospects for the development of nature conservation] // *Planovoe hozajstvo*. 1982. № 1. S. 38–46. (In Russian).
9. Poletaev P. *Plan i ohrana prirody* [Plan and nature protection] // *Planovoe hozajstvo*. 1976. № 4. S. 28–35. (In Russian).
10. Poletaev P. *Sovershenstvovat' planirovanie ohrany prirody* [Improve planning for nature protection] // *Planovoe hozajstvo*. 1977. № 10. S. 36–43. (In Russian).
11. *Problemy racional'nogo prirodopol'zovanija v uslovijah razvitogo socializma* [Problems of rational nature management in the conditions of developed socialism] // *Sbornik obzоров*. M.: INION. 1987. 166 s. (In Russian).
12. Rejmers N.F. *Principy jekologicheskogo prognozirovaniya i planirovaniya* [Principles of environmental forecasting and planning] / V kn.: Ananichev K.V., Rejmers N.V., Vinogradov B.V. // *Nauchno-teoreticheskie i organizacionnye voprosy ohrany okruzhajushhej sredy*. M.: 1978. S. 14–27. (In Russian).