

DOI 10.69571/SSPU.2024.90.3.002
УДК 94(571.1)"1970/1980": 502.17(091)
ББК 63.3(253.3)633-2+20.175г(253.3)

Д.С. АШИХИНА

**ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
В 1970–1980-Х ГГ. (НА ПРИМЕРЕ ВОДНЫХ
РЕСУРСОВ СЕВЕРА ЗАПАДНОЙ СИБИРИ)**

D.S. ASHIKHINA

**PROBLEMS OF IMPLEMENTATION
OF ENVIRONMENTAL PLANNING
IN THE 1970–1980-S (ON THE EXAMPLE OF
WATER RESOURCES IN THE NORTH
OF WESTERN SIBERIA)**

С 1976 г. мероприятия по охране природы включались в план народного хозяйства СССР. Экологическим планированием занимался отдел Охраны природы при Госплане СССР. Экологическое планирование осуществлялось на основании статистической отчетности, подаваемой предприятиями. Однако, несмотря на ежегодное увеличение бюджетных ассигнований, направляемых на нужды охраны природы, экологическая ситуация практически не улучшалась, что особенно заметно на примере водных ресурсов Севера Западной Сибири: концентрации вредных веществ в местных водоемах превышали нормативы в десятки раз.

Цель статьи — анализ проблем, решаемых СССР в 1970–1980-х гг. при проведении экологического планирования в рамках охраны водных ресурсов Севера Западной Сибири.

Материалы и методы исследования — анализ монографий и публикаций в научных сборниках 1970–1980-х гг., а также архивных документов, входящих в состав фондов Государственного архива Российской Федерации, Российского государственного архива экономики.

Проблема советского экологического планирования заключалась в нарушении логики планирования, которое осуществлялось «сверху», в невозможности в короткие сроки обеспечить все предприятия очистными сооружениями, в завышенных нормативах и манипуляции со статистикой. Однако существование в СССР экологического планирования свидетельствует о признании государством экологических проблем и нацеленности на их решение.

Environmental protection measures have been included in the national economic plan of the USSR since 1976. Environmental planning was carried out by the Nature Conservation Department of the USSR State Planning Committee. Environmental planning was carried out on the basis of statistical reporting submitted by enterprises. However, despite the annual increase in budget allocations allocated for environmental protection needs, the environmental situation has practically not improved. This is especially noticeable in the example of the water resources of the North of Western Siberia: the concentrations of harmful substances in local water bodies exceeded the standards tens of times.

The purpose of the article is to analyze the problems solved by the USSR in the 1970–1980s, when carrying out environmental planning within the framework of protecting water resources in the North of Western Siberia.

Materials and methods of research — analysis of monographs and publications in scientific collections of the 1970–1980s, as well as archival documents included in the funds of the State Archive of the Russian Federation, the Russian State Archive of Economics.

The problem of Soviet environmental planning was a violation of the logic of planning, which was carried out “from above”, the inability to quickly provide all enterprises with treatment facilities, inflated standards and manipulation of statistics. However, the existence of environmental planning in the USSR indicates that the state recognizes environmental problems and is committed to solving them.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: экологическое планирование, 1970–1980-е гг., природные ресурсы, водные ресурсы, Север Западной Сибири.

KEY WORDS: ecological planning, 1970–1980-s, natural resources, water resources, the North of Western Siberia.

ВВЕДЕНИЕ. Зарождение экологического планирования в СССР началось с преобразования в 1955 г. Комиссии по заповедникам в Комиссию по охране природы и ее дальнейшей передачи в 1961 г. в подчинение Госплана СССР [16, л. 1]. Г.П. Дементьев, глава Комиссии по охране природы, подчеркивал, что проблемы, связанные с недостаточным вниманием к природоохранной деятельности, отсутствие единых общегосударственных мер по охране природы, а также мер контроля и санкций со стороны государства за несоблюдение природоохранного законодательства возможно решить с помощью экологического планирования [16, лл. 7–12]. В этом вопросе его поддерживал Н.Ф. Реймерс, обосновывавший необходимость экологического планирования тем, что природа — это среда обитания человека, а человеческий капитал — ключевое звено экономики; следовательно, природные ресурсы нужно расходовать рационально, а значит, заниматься их распределением государству выгодно в долгосрочной перспективе [18, с. 6].

ЦЕЛЬ данной статьи заключается в анализе проблем, решаемых СССР в 1970–1980-х гг. при проведении экологического планирования в рамках охраны водных ресурсов Севера Западной Сибири.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ, лежащие в основе исследований, включают анализ монографий и публикаций в научных сборниках 1970–1980-х гг., а также архивных документов, входящих в состав фондов Государственного архива Российской Федерации, Российского государственного архива экономики.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ. Экологическое планирование в СССР, полноценно осуществляемое с 1975 г., подчинялось четкому алгоритму [11, с. 139]:

1. Расчет местными плановыми органами неустранимого негативного антропогенного воздействия с помощью применения для выявления максимально допустимых концентраций вредных веществ;
2. Передача расчетов в местные контролирующие органы, которые определяли предельно допустимый уровень загрязнений и доводили плановые значения до ведомств.
3. Предложение местными контролируемыми органами мероприятий по снижению негативного антропогенного воздействия.
4. Составление местными плановыми органами территориального плана с учетом заключений местных контролирующих органов.

Однако в рамках этой схемы возникал определенный дисбаланс: так, государственные задания доводились до местных исполнителей и практически не влияли на деятельность всей отрасли. Кроме того, министерства отказывались принимать на себя ответственность за разработку предельно допустимых концентраций: так, этим отказались заниматься Министерство сельского хозяйства [14, л. 227] и Министерство здравоохранения [14, л. 234], считавшие, что это задание выходит за рамки их компетенций.

Наблюдалась и разобщенность в действиях органов исполнительной власти. Например, в соответствии с приказом Госплана СССР от 26.01.1976 № 8 отделу Охраны природы совместно с отраслевыми отделами поручена разработка номенклатуры газоочистного, пылеулавливающего оборудования, оборудования для очистки сточных вод и измерений за-

грязнения [15, л. 4]. Интересно, однако, что в письме начальника отдела Охраны природы, П.И. Полетаева, заместителю председателя Госплана СССР, Н.Н. Слюнькову, от 16.04.76 № 94–82 говорится, что отделы машиностроения и сводные отделы Нархозплана не включили в показатели пятилетки только газоочистное и пылеулавливающее оборудование, в связи с чем отделы, планирующие развитие отраслей народного хозяйства, не включили в предварительные расчеты к пятилетке реальную потребность в газоочистном и водоочистном оборудовании [15, лл. 18–19]. А.Кубчик в письме П.И. Полетаеву от 23.02.76 № 32–105 отчитался, что Минстройдормаш не располагает дополнительными мощностями для строительства очистных сооружений [14, л. 173]. А.Г. Руцкой, писал П.И. Полетаеву (письмо от 02.02.76 № ар-54/795), что Министерству химического и нефтяного машиностроения требуется выделение дополнительных капиталовложений на X пятилетку в размере 140 млн руб. для обеспечения его текущих нужд [14, л. 247], но даже в этом случае потребность в оборудовании, необходимом для обеспечения целей защиты окружающей среды, Минхиммаш сможет удовлетворить лишь в 1981–1985 гг. [14, л. 260]. Проблемы наблюдались и у непосредственных исполнителей государственных заданий: у них отсутствовал реальный стимул снижения вредных выбросов [8, с. 31].

Несмотря на это, экологическое планирование продолжало осуществляться. Выделять средства на охрану природы предлагалось с учетом оценки экономического ущерба — совокупности затрат на превентивные меры по охране природы, а также средств, нивелирующих антропогенное воздействие [1, с. 7].

Экономический ущерб рассчитывался как произведение коэффициента стоимости выброса условной тонны (120 руб./усл.т. до 1985 г. и 400 руб./усл.т. после 1985 г.), количества сброшенных примесей, а также безразмерного коэффициента, определяемого по таблице в зависимости от места сброса. Так, например, для р. Обь этот коэффициент составлял 0,92 в Новосибирске и Новосибирской области; 0,7 в Красноярском крае, восточной части Томской области; 0,31 в Тюменской области; 0,12 в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском национальном округе Для р. Иртыш в Тюменской области использовался коэффициент 1. Безразмерный коэффициент зависел от антропогенной нагрузки, специфики предприятий, их оснащенности очистными сооружениями, характеристик водного объекта и других факторов [1, с. 26–27].

На меры по охране природы на протяжении X–XII пятилеток выделялись все возрастающие средства. Так, в X пятилетке было выделено 9,24 млрд руб., в XI — около 13 млрд руб., в XII — около 15 млрд руб. [9, с. 40]. В среднем за рассматриваемый период более 76% бюджетных ассигнований направлялись на охрану воды, около 12% — на рекультивацию земель, создание заповедников, 10% — на охрану воздуха, 2% предполагалось расходовать на охрану недр. Интересно, что ежегодные расходы на охрану водных ресурсов постоянно возрастали, а в XII пятилетке ежегодный рост составил около 7%. Так, если в 1985 г. планировалось потратить на меры по охране водных ресурсов 1,68 млрд руб., то в 1986 г. эта сумма составляла 1,8 млрд руб., в 1987–1,9 млрд руб., а к концу пятилетки — 2,09 млрд руб. [7, с. 9]. Это в семь раз превышало затраты на охрану воздуха, которые в XII пятилетке колебались в районе 0,25 млрд руб. [7, с. 9].

Такое внимание к водным ресурсам со стороны государства объяснялось тем, что некоторые регионы СССР испытывали дефицит чистой воды, связанный с нерациональным потреблением из-за устаревших водохозяйственных систем, даже несмотря на то, что экономии водных ресурсов старались обеспечить путем использования оборотного и последовательного водопотребления [7, с. 4].

Государство вкладывало в природоохранные мероприятия топливно-энергетического комплекса стабильно больше средств, чем в другие отрасли промышленности. Так, например, в годы XII пятилетки в природоохранные мероприятия ТЭК было вложено около 2 млрд руб., что значительно больше, чем в химико-лесной комплекс (1,7 млрд руб.), ме-

таллургический комплекс (1,68 млрд руб.), машиностроительный комплекс (470 млн руб.) [7, с. 148]. Рассматривая вложения государства в охрану водных ресурсов по отраслям в XII пятилетке, отмечается то наибольшую сумму бюджетных ассигнований получал химический комплекс (1,27 млрд руб.), топливно-энергетический комплекс (1,19 млрд руб.), мероприятия металлургического (932 млн руб.) и машиностроительного (404 млн руб.) комплексов [7, с. 149]. Таким образом, в XII пятилетке на цели охраны водных ресурсов направлялось около 70% бюджетных ассигнований, выделенных на охрану природы в СССР. С этим распределением не была согласна Главгидрометслужба. Оценивая состояние природных ресурсов в СССР, она отмечала улучшение ситуации на земле и воде на фоне катастрофических масштабов загрязнения воздуха и требовала перераспределения средств на охрану природных ресурсов с учетом проведенного анализа [13, л. 250]. Но средства, доведенные до предприятий, использовались не полностью, в среднем — на 83% в рассматриваемый период X–XII пятилеток [2, л. 11]. Так, около 80% действительно расходовались на охрану водных ресурсов, 10% — на охрану воздуха, 5,8% — на охрану земли, 5,2% — на охрану недр и прочие нужды [12, л. 27].

Несмотря на это, официальная статистика на основании подаваемой предприятиями отчетности утверждала, что экологическое планирование незамедлительно привело к положительным результатам: наблюдалось перевыполнение планов по строительству водоочистных сооружений (110,4%), по количеству газо- и пылеочистных сооружений (103,7%), по рекультивации земель (123,3%) [6, с. 58]. К 1976 г. на фоне роста промышленного производства (на 30%) на 28% снизился сброс неочищенных сточных вод и на 12% — загрязнение воздуха [10, с. 25]. В Сибири на 200% увеличились затраты на создание заповедников, росла площадь рекультивированных земель, включалось в производственный процесс вторичное сырье [10, с. 26].

Однако отчеты Всероссийского общества охраны природы, касающиеся Западной Сибири, не соответствовали официальной статистике. Яркий пример — отчет о состоянии водных ресурсов. Так, по данным ВООП, вода в Тюменской области загрязнена более чем в два раза относительно ПДК, в ХМАО — в четыре раза, в ЯНАО — в восемнадцать раз. В отдельных районах превышение ПДК составляет более чем в тысячу раз [3, л. 24]. На Севере Западной Сибири не были выполнены планы по строительству водоочистных сооружений, а 44% из тех, которые эксплуатировались, были малоэффективны. Водоочистных сооружений, несмотря на неоднократное включение в план их строительства, было крайне мало: например, в ЯНАО имелось только одно сооружение, которое функционировало не на полную мощность [3, л. 38]. На фоне возрастающих темпов экономического развития региона это приводило к возрастанию негативного антропогенного воздействия: загрязнению нефтепродуктами, сточными водами и прочим [4, с. 1319].

Таким образом, экологическое планирование в 1970–1980-х гг. вскрывало некоторые противоречия. Так, например, при общей тенденции на снижение материалоемкости производства, являвшейся одной из главных задач X–XI пятилеток, требовалось осуществлять поиск полезных ископаемых на все новых и новых землях чтобы обеспечивать экономический рост [17, с. 119], а значит, выделять все больше средств на охрану природы: около 10% ВВП [5, с. 11]. Но эти затраты были вполне обоснованы. Оценивая проведение мероприятий по охране природы, Центральный экономико-математический институт АН СССР выявил дополнительную экономию около 40 млрд руб. ежегодно благодаря росту производительности труда, снижению заболеваемости, восстановлению промыслового и сельского хозяйства в местах, где планировалось производить рекультивацию [18, с. 6].

ВЫВОДЫ. Система экологического планирования, применявшаяся с 1975 г., обладала рядом несовершенств. Так, не все министерства поддержали идею разработки предельно допустимых концентраций вредных веществ для своих отраслей, а включение дополнительных мероприятий, в том числе, разработка и производство оборудования, необходимого

для целей охраны природы, министерства сочли невозможными для выполнения в ближайшей перспективе. В связи с этим нормы и нормативы, доводимые до предприятий для выполнения плана по охране окружающей среды, были исполнены не полностью.

Проблема наблюдалась и в алгоритме планирования. Так, планы составлялись на уровне предприятий, регионов, экономических районов и государства, а значит, избежать неувязок было достаточно сложно. Это отражало общую для СССР проблему планирования «сверху», а не «снизу». Важной проблемой, которая мешала оценить эффективность проводимых природоохранных мероприятий, была статистическая отчетность: каждое предприятие подавало ее в свободной форме, увеличивая временные расходы на сопоставление показателей. Решить проблему удалось путем унификации статистической отчетности с 01.01.1976 и применением ЭВМ для ее анализа.

Однако проблема статистической отчетности, на основании которой осуществлялось планирование, заключалась и в том, что наблюдались определенные манипуляции с ней, которые требовалось вскрывать с помощью дополнительных исследований. В частности, выяснилось, что выделенные государством на охрану природы средства расходовались не полностью, а значит, экологическая ситуация в 1970–1980-е гг. на фоне постоянного экономического роста практически не улучшалась, что особенно заметно было на примере Севера Западной Сибири.

ВЫВОДЫ. Подводя итог, отметим, что, несмотря на все недостатки, внедрение экологического планирования в план народного хозяйства СССР означало принятие экологических проблем и нацеленность на их решение.

ЛИТЕРАТУРА

1. Временная методика определения экономической эффективности природоохранных мероприятий в нефтяной промышленности / Всесоюзный научно-исследовательский институт организации, управления и экономики нефтегазовой промышленности (ВНИИОЭНГ). 1986. 51 с.
2. ГАР Ф. Ф. А-259. Оп. 48. Д. 306.
3. ГАР Ф. Ф. А-259. Оп. 48. Д. 5936.
4. Гололобов Е.И. Борьба с промышленными загрязнениями вод Арктического бассейна в Сибири в позднесоветский период (1981–Олдак П.Г. Сохранение окружающей среды и развитие экономических исследований. Новосибирск, 1980. С. 160 с.
5. Олдак П.Г. Сохранение окружающей среды и развитие экономических исследований. Новосибирск, 1980. С. 160 с. -
6. Охрана окружающей среды — важная народнохозяйственная задача // Плановое хозяйство. 1979. № 12. С. 55–59.
7. Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в СССР: стат. Сб. Госкомстат СССР. М.: Финансы и статистика, 1989. 174 с.
8. Охрана окружающей среды. Модели управления чистотой природной среды / Под ред. Гофмана К.Г. и Гусева А.А. М., 1977. 224 с.
9. Полетаев П. Перспективы развития охраны природы // Плановое хозяйство. 1982. № 1. С. 38–46.
10. Полетаев П. Реализация мероприятий по охране природы // Плановое хозяйство. № 8. 1984. С. 25–32.
11. Проблемы рационального природопользования в условиях развитого социализма / Сборник обзоров. М., 1987. 166 с.
12. РГА Э. Ф. 399. Оп. 3. Д. 1761.
13. РГА Э. Ф. 4372. Оп. 67. Д. 177.
14. РГА Э. Ф. 4372. Оп. 67. Д. 178.
15. РГА Э. Ф. 4372. Оп. 67. Д. 182.
16. РГА Э. Ф. 544. Оп. 1. Д. 61.
17. Сидорова В. Рационально использовать природные ресурсы // Плановое хозяйство. 1983. № 1. С. 119–122.

18. Федоренко Н.П., Лемешев М.Я., Реймерс Н.Ф. Социально-экономическая эффективность охраны природы // Природа. 1980. № 10. С. 2-13.

REFERENCE

1. *Vremennaya metodika opredeleniya ekonomicheskoy effektivnosti prirodoohrannykh meropriyatij v neftyanoy promyshlennosti* [Temporary methodology for determining the economic efficiency of environmental protection measures in the oil industry] / Vsesoyuznyj nauchno-issledovatel'skij institut organizacii, upravleniya i ekonomiki neftegazovoy promyshlennosti (VNIIOENG). 1986. 51 s. (In Russian).
2. SAR F. F. A-259. In. 48. F. 306. (In Russian).
3. SAR F. F. A-259. In. 48. F. 5936. (In Russian).
4. Gololobov E.I. *Bor'ba s promyshlennymi zagryazneniyami vod Arkticheskogo bassejna v Sibiri v pozdnesovetskij period (1981-1991 gg.)* [The fight against industrial pollution of the waters of the Arctic basin in Siberia in the late Soviet period (1981-1991)] // Materialy IX Sibirskogo istoricheskogo foruma. 2022. S. 1319-1323. (In Russian).
5. Oldak P.G. *Sohranenie okruzhayushchej sredy i razvitie ekonomicheskikh issledovanij* [Preservation of the environment and development of economic research]. Novosibirsk, 1980. S. 160 s. (In Russian).
6. *Ohrana okruzhayushchej sredy — vazhnaya narodnohozyajstvennaya zadacha* [Environmental protection is an important national economic task] // Planovoe hozyajstvo. 1979. № 12. S. 55-59. (In Russian).
7. *Ohrana okruzhayushchej sredy i racional'noe ispol'zovanie prirodnykh resursov v SSSR* [Environmental protection and rational use of natural resources in the USSR]: stat. Sb. Goskomstat SSS R. M.: Finansy i statistika, 1989. 174 s. (In Russian).
8. *Ohrana okruzhayushchej sredy. Modeli upravleniya chistotoj prirodnoj sredy* [Environmental protection. Models for managing the cleanliness of the natural environment] / Pod red. Gofmana K.G. i Guseva A.A. M., 1977. 224 s. (In Russian).
9. Poletaev P. *Perspektivy razvitiya ohrany prirody* [Prospects for the development of nature conservation] // Planovoe hozyajstvo. 1982. № 1. S. 38-46. (In Russian).
10. Poletaev P. *Realizaciya meropriyatij po ohrane prirody* [Implementation of measures for nature conservation] // Planovoe hozyajstvo. № 8. 1984. S. 25-32. (In Russian).
11. *Problemy racional'nogo prirodopol'zovaniya v usloviyah razvitogo socializma* [Problems of rational environmental management in conditions of developed socialism] / Sbornik obzorov. M., 1987. 166 s. (In Russian).
12. RSA E. F. 399. In. 3. File 1761. (In Russian).
13. RSA E. F. 4372. In 67. File 177. (In Russian).
14. RSA E. F. 4372. In 67. File 178. (In Russian).
15. RSA E. F. 4372. In 67. File 182. (In Russian).
16. RSA E. F. 544. In 67. File 61. (In Russian).
17. Sidorova V. *Racional'no ispol'zovat' prirodnye resursy* [Rational use of natural resources] // Planovoe hozyajstvo. 1983. № 1. S. 119-122. (In Russian).
18. Fedorenko N.P., Lemeshev M.YA., Rejmers N.F. *Social'no-ekonomicheskaya effektivnost' ohrany prirody* [Socio-economic efficiency of nature conservation] // Priroda. 1980. № 10. S. 2-13. (In Russian).