

Е.И. Гололобов

Документирование деятельности
постоянных комиссий по охране природы
исполнительных комитетов Советов депутатов
трудящихся (1960–1980-е гг.)

Статья посвящена анализу деятельности постоянных комиссий по охране природы исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся в 1960–1980-е годы. Дана характеристика нормативной базы деятельности комиссий. Показаны проблемы в их повседневной работе. Особое внимание уделено процессам документирования и видам документов, образовавшихся в процессе работы постоянных комиссий по охране природы исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся города Сургута и Сургутского района. Анализ делопроизводственной документации и процессов документирования работы комиссий по охране природы дал возможность очертить круг экологических проблем зон активного индустриального освоения Сибирского Севера в советский период. Позволил определить информационные возможности делопроизводственной документации как источника по экологической истории Сибирского Севера. Дальнейшее изучение процессов документирования и видов документов комиссий даст возможность расширить предмет исследований по экологической истории не только Севера Сибири, но и российского Севера в целом.

Ключевые слова: экологическая история Севера Сибири, постоянные комиссии по охране природы Советов депутатов трудящихся, документирование, документы.

Во второй половине XX в. охрана природы становится неотложной, абсолютно необходимой экономической и социальной задачей. Природоохранная проблематика начинает приобретать государственное значение. Многие регионы СССР подверглись сильному антропогенному воздействию. Территория Обского бассейна – один из немногих, а может быть, и единственный регион, осваивавшийся современной техникой столь стремительными темпами. В 1963 г. первый млрд куб. м природного газа был получен на

Березовском месторождении, годом позже началась промышленная добыча нефти на месторождениях Трехозерном в Шаимском районе, Усть-Балыкском и Мегионском в Среднем Приобье. Через 10 лет Север Западной Сибири вышел на первое место в СССР по объемам добычи нефти, в 1977 г. – и по добыче природного газа. В 1987 г. Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс (далее – ЗСНГК) дал народному хозяйству свыше 60% общесоюзных объемов добычи нефти и природного газа¹.

Север Западной Сибири характеризуется высокой долей сплошного освоения. В советское время Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс был крупнейшим промышленным центром на Севере. По объемам выполняемых работ и вкладываемым средствам программа развития ЗСНГК являлась одной из крупнейших региональных программ в СССР. В течение 20-ти лет (1966–1985 гг.) в ЗСНГК только на развитие объектов производственного назначения было вложено 75,2 млрд руб.² Построено 15 новых городов и более 50 крупных рабочих поселков³.

Совершенно очевидно, что экологические проблемы во второй половине XX в. вышли на повестку дня. От них уже нельзя было отмахнуться. Это, в свою очередь, требовало от государства активных действий в области регулирования процессов использования ресурсов и охраны окружающей среды.

27 октября 1960 г. был принят закон об охране природы в РСФСР. Реализация закона и соблюдение его положений возлагалось на Совет министров РСФСР, советы министров АССР, исполнительные комитеты краевых, областных, городских, районных, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся, министерства и ведомства, с участием профсоюзных, молодежных, научных и других организаций, добровольных обществ, широких масс трудящихся.

В структуре исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся для этих целей были созданы постоянные комиссии по охране природы (далее – Комиссии). Они имели достаточно широкий круг задач и серьезные полномочия. Основными задачами постоянных комиссий были: разработка предложений для рассмотрения Советом и его исполнительным комитетом, подготовка вопросов, вносимых на рассмотрение Совета и его исполнительного комитета, содействие государственным органам власти по осуществлению принятых решений, контроль за деятельностью отделов и управлений исполнительного комитета Совета, предприятий, учреждений и организаций по проведению в жизнь принятых решений и соблюдению общесоюзного и республиканского законодательства⁴.

Рассмотрим их деятельность на примере комиссий исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся г. Сургу́та и Сургу́тского района. За короткое время был пройден путь от очагового освоения этих территорий, где надо было лишь контролировать объемы добычи определенных ресурсов, до сплошного индустриального освоения огромных пространств с необходимостью комплексного обеспечения охраны окружающей среды. Изучение и осмысление исторического опыта, полученного в результате исследования документирования деятельности постоянных комиссий, послужит одним из важнейших условий понимания и решения большинства современных экологических проблем российских регионов.

Деятельность комиссий по охране природы отражена в делопроизводственной документации. Это плановая (квартальные и годовые планы), отчетная (отчеты, отчетные доклады), организационно-распорядительная (решения) и информационно-справочная документация (протоколы, справки, информация, акты).

Охрана природы в социалистическом обществе должна была строиться на следующих принципах: 1) плановое, планомерное и систематическое проведение необходимых мероприятий; 2) сочетание охраны природы с ее преобразованием в интересах человека; 3) комплексный охват всех элементов природы⁵. Поэтому основной деятельностью комиссии по охране природы Сургутского районного и городского исполкомов Советов депутатов была проверка соблюдения закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР» предприятиями и организациями города и района. В обязанности комиссий входило также внедрение в практику хозяйственной деятельности решений и постановлений партийных органов и правительства о рациональном использовании природных ресурсов, привлечение к природоохранным мероприятиям широких слоев населения, создание общественно-технических комитетов и контрольных постов по охране природы на предприятиях, выполнение наказов избирателей по природоохранным вопросам.

План работы постоянной комиссии включал в себя содержание мероприятия, сроки проведения и ответственных за проведение мероприятия. Деятельность планировалась помесечно, поквартально⁶. Комиссии регулярно планировали заслушивание производственных организаций, работающих на их территории по вопросам охраны природы: о мерах по борьбе с загрязнением водоемов, разливами нефти, браконьерством, незаконным отведением территорий под промышленные объекты. Рассматривались вопросы благоустройства территорий населенных пунктов и производственных объектов, строительства очистных сооружений, работы лесхозов и промохототделений⁷.

Проверки по соблюдению природоохранного законодательства – закона РСФСР об охране природы, Водного кодекса, правил охоты и ведения лесного хозяйства – проводились на предприятиях нефтегазового комплекса, леспромхозах, совхозах, рыбзаводах, охотничьих хозяйствах. В 1960-е – середине 1980-х годов ухудшение качества окружающей среды привело к тому, что десятками принимались различные решения «партии и правительства» об усилении природоохранных мероприятий⁸. Контроль за соблюдением этих решений также возлагался на комиссии.

Основными загрязнителями окружающей среды были, естественно, предприятия нефтяной промышленности, автомобильный и водный транспорт⁹. На основании анализа протоколов заседаний комиссий, отчетных докладов и актов проверки соблюдения природоохранного законодательства можно выделить следующие проблемы в этой сфере. Водоёмы и реки Сургутского района имели большую степень загрязненности нефтепродуктами. В 1970–1980-е годы разливы нефти и попадание их в промышленные таежные реки стали постоянным явлением. В результате продукция рыболовных участков содержала привкус нефти. В 1970-е годы имели место факты открытого фонтанирования нефти, что также приводило к гибели пернатых и рыбных запасов. Нарушая все правила, нефть сжигали непосредственно на кустах¹⁰, загрязняя почву и воздух¹¹. Руководители многих предприятий и организаций мало занимались претворением в жизнь природоохранных мероприятий, бесхозяйственно относились к природным ресурсам. Совхозы нерационально использовали пахотные земли.

Постоянные комиссии по вопросам, относящимся к их ведению, имели право заслушивать на своих заседаниях доклады и сообщения руководителей отделов и управлений исполнительного комитета Совета, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Совета, а также руководителей исполнительных комитетов нижестоящих советов. Руководители или представители указанных органов и организаций, предприятий и учреждений обязаны были являться на заседания комиссии и представлять разъяснения по рассматриваемым комиссией вопросам. Комиссии могли требовать от должностных лиц необходимые материалы и документы.

В связи с интенсивным ростом добычи нефти и газа в регионе в 1960–1980-е годы быстрыми темпами шло строительство различных промышленных объектов и жилья: нефте- и газопроводов, линий электропередач, дорог различного назначения, баз организаций и предприятий, рабочих поселков и городов. Землеустроительная служба проводила большое количество согласований площа-

док под объекты, отводов, землеустроительных дел. Как правило, начало строительства объектов опережало составление проектно-сметной документации. В результате оформление отводов земель также шло с опозданием. Имели место случаи, когда земли занимались без оформления соответствующей документации. Все это приводило к нарушениям земельного законодательства.

Приведем примеры из доклада старшего землеустроителя Сургутского района Д.Ф. Матвеева «О выполнении земельного законодательства предприятиями района» постоянной комиссии районного Совета народных депутатов трудящихся по сельскому хозяйству и охране природы от 18 сентября 1984 г.

Если взять предприятия по Когалыму, то это выглядит так: Нефтегазодобывающее управление (далее – НГДУ) «Повхнефть», ведущее разработку Повховского, Южно-Ягунского, Когалымского, Вать-Ёганского месторождений нефти, отвод земель до сих пор не утвердило в высших инстанциях (в облисполкоме, Совете Министров РСФСР) по Южно-Ягунскому, Когалымскому месторождениям нефти. С опозданием ведется оформление отводов под объекты поселка Когалым. НГДУ «Повхнефть» (заместитель начальника НГДУ Долгов В.Н.) зачастую согласовывает строительство объектов, дает указания топографической группе на вынос-разбивку площадок под объекты, в натуре не оформленные землеотводом в установленном порядке¹².

На практике же должностные лица очень часто игнорировали требования Комиссий. Депутат Тюменского областного совета А.М. Лужин, член постоянной комиссии по охране природы на протяжении двух созывов, об отношении многих руководителей организаций, предприятий и учреждений к работе комиссии и депутатам сообщал в своем выступлении, что на протяжении всех созывов заседания комиссии собирались регулярно, депутаты планировали свою работу и пытались заслушивать по вопросам охраны природы ряд руководителей. Комиссия собиралась, вопрос подготавливался, а руководители, которых хотели бы послушать, на комиссию или не являлись или присылали вместо себя «второстепенного человека», который не мог дать настоящего ответа по поставленному вопросу¹³.

Приведем пример:

...когда мы слушали вопрос по загрязнению Обь-Иртышского бассейна нефтепродуктами, руководители Главтюменьнефтегаза не явились на заседание комиссии, а ведь это очень важный вопрос охраны природы в этом районе, к нему нужно было бы отнестись

по-государственному и принимать меры совместно с депутатами по ликвидации недостатков в работе нефтяников. Мне думается, что исполком областного Совета депутатов трудящихся и заместители, ведающие тем или иным вопросом, будут поддерживать добрые начинания комиссии и к недисциплинированным руководителям будут приняты меры воздействия¹⁴.

Нередко руководители формально подходили к подготовке вопросов по охране природы, подменяя конкретное содержание общими рассуждениями глобального масштаба. Председатель Пимского сельского Совета Е.В. Вандымов начал свой доклад «Информация по охране природы по Пимскому сельскому Совету» с фундаментального вопроса: «Будет ли человечество существовать на Земле вечно?»¹⁵. Затем успел поговорить и о ведущей роли Советского Союза в борьбе за мир против термоядерной войны, которая отрицательно воздействует на природу и климат, и о загрязнении атмосферы, воды и городов в Японии, и о сокращении животного мира в Африке, фауны в Европе и об огромном вкладе В.И. Ленина в становление природоохранного законодательства. Часть доклада, посвященная собственно ситуации в поселке Пим Сургутского района, оказалась существенно меньшей по объему и менее содержательной¹⁶.

В результате в своем решении постоянная комиссия по сельскому хозяйству и охране природы Сургутского районного Совета депутатов трудящихся указала товарищу Е.В. Вандымову на несерьезную подготовку вопроса на комиссию, потребовав усилить работу по охране природы и больше вести разъяснительную работу среди населения¹⁷.

Рекомендации постоянных комиссий подлежали обязательному рассмотрению соответствующими государственными структурами и общественными организациями. Данные организации в месячный срок должны были сообщать постоянным комиссиям о результатах рассмотрения и принятых мерах. Также они могли создавать депутатские посты на предприятиях, в учреждениях и организациях для осуществления контроля за выполнением решений Совета и его исполнительного комитета¹⁸.

Тем не менее характерной была другая ситуация, когда постоянные комиссии теряли свое самостоятельное значение, превращались в «придатки» отделов исполкомов, собирались нерегулярно. Особенного интереса к себе со стороны исполкома не чувствовали, действовали по принципу «работаем – хорошо, не работаем – тоже ладно»¹⁹.

Вопросы, относящиеся к ведению нескольких постоянных комиссий, подготавливались и рассматривались совместно. В практике исполнительного комитета Совета депутатов трудящихся Сургутского района постоянная комиссия по охране природы взаимодействовала с постоянной комиссией по соблюдению социалистической законности²⁰, сельскому хозяйству и делам народностей Севера²¹.

В качестве примера можно привести протокол № 3 совещания постоянной комиссии по сельскому хозяйству, состоявшегося 27 ноября 1976 г. В повестке дня совещания вторым вопросом рассматривалась информация членов комиссии по охране природы²². Члены комиссии отмечали, что мероприятия по охране природы не везде выполняются. На территории Пимского, Новооганского сельских советов фиксировались факты «варварского отношения к природе и природным ресурсам»²³.

Большинство предприятий и организаций города Сургута являлись коллективными членами Всероссийского общества по охране природы (ВООП). Постоянные комиссии активно привлекали членов ВООП к проведению контрольных мероприятий, рейдов по проверке выполнения закона «Об охране природы в РСФСР». В таких рейдах принимал участие президиум Сургутского городского совета ВООП. Эта деятельность отражалась в справках для комиссий. В них по итогам рейдов отмечалось, что определенная работа предприятиями проводится. В конце 1970-х годов на предприятиях стали создаваться специальные лаборатории по охране природы (НГДУ «Сургут-нефть»), контрольные посты в цехах и на участках, общественные инспекции; велась просветительская работа по вопросам охраны природы²⁴. Предприятия города проводили работу по благоустройству жилых поселков: высаживали деревья, строили отводы сточных и канализационных вод, оборудовали выгребные ямы под бытовой мусор. Оборудовались специальные площадки для горюче-смазочных материалов, сбора металлолома и строительного мусора. Однако во многом эти мероприятия выполнялись бесконтрольно. Слабо проводилась разъяснительная работа в производственных коллективах. Как правило, отсутствовала наглядность, отражающая роль того или иного предприятия в охране окружающей среды.

В целом отчетная и информационно-справочная (справки, информация, акты проверки выполнения природоохранного законодательства) документация свидетельствует о том, что большая работа по выполнению природоохранного законодательства ложилась на плечи общественных организаций и активистов.

В 1970-е годы Сургутской инспекции рыбоохраны не хватало инспекторов, не было базы для хранения инвентаря, помещений для работы. Для мероприятий по охране природы привлекались члены добровольного охотничьего общества. По городу Сургуту и Сургутскому району было образовано 60 ячеек общества. Члены добровольного охотничьего общества участвовали в совместных с рыбоохраной, сотрудниками милиции и общественными инспекторами рейдах по выявлению нарушителей природоохранного законодательства²⁵. Общество также испытывало значительные трудности. В связи с активным промышленным освоением население Сургутского района быстро росло, увеличивалось количество охотников, а в добровольном охотничьем обществе трудилось два освобожденных сотрудника: председатель и бухгалтер. Специальных помещений для работы не было. С 1 января 1974 г. охотничьи общества должны были хранить боеприпасы у себя и обеспечивать ими охотников. Сургутское добровольное общество охотников не могло этого сделать, так как не имело соответствующего помещения для специального магазина для торговли охотничьими боеприпасами. Требования к обществу со стороны государства росли, а ресурсы для выполнения все возрастающих задач оставались теми же. Действенной помощи со стороны сельских советов и руководителей предприятий также не было. Слабо велась работа по укреплению охотничьих хозяйств²⁶.

Во многом ситуация оставалась такой же и в 1980-е годы. В поселке Лянторский в 1985–1987 гг. не было штатных инспекторов по охране фауны и водных ресурсов. Эти функции выполняли общественные инспекторы. Определенная работа ими велась, но на недостаточном организационном уровне. Не были составлены графики мероприятий, не было помещения для организационной работы. В протоколах заседаний комиссии отмечалось, что «зачастую члены первичной организации охотобщества собираются дома у инспектора Зайцевой»²⁷. Руководители предприятий и организаций, где работали общественные инспекторы, часто мешали их деятельности.

Таким образом, анализ делопроизводственной документации и процессов документирования работы комиссий по охране природы дает возможность сделать следующие выводы. Экологические проблемы поднимались, некоторые из них решались. Однако большие полномочия комиссий на практике ограничивались отсутствием реальных механизмов воздействия на нарушителей законодательства, особенно когда это были предприятия нефтегазового комплекса. Это снижало эффективность их деятельности. В целом делопроизводственные документы комиссий содержат ценную

информацию об экологической ситуации в регионе в рассматриваемый период. Их дальнейшее изучение даст возможность расширить предмет исследований по экологической истории не только севера Западной Сибири, но и российского Севера в целом.

Примечания

- ¹ Развитие производительных сил Севера СССР/ Г.П. Лузин, А.М. Поздняков, С.Н. Старовойтов и др. Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1991. С. 150.
- ² Там же. С. 155.
- ³ *Силин А.Н., Симонов С.Г.* Социально-экономическое развитие Западно-Сибирского Севера: Проблемные ситуации // Известия Сибирского отделения АН СССР. Серия экономики и прикладной социологии. 1988. № 1. Вып. 1. С. 50.
- ⁴ Положение о постоянных комиссиях местных советов народных депутатов РСФСР. М.: Известия Советов народных депутатов СССР, 1983. С. 3.
- ⁵ *Иоганзен Б.Г., Лантев И.П.* Некоторые аспекты охраны природы Западной Сибири // Охрана природы Сибири: Материалы Первой Сибирской конф. 1958 г. Иркутск, 1959. С. 10.
- ⁶ См., например: Архивный отдел администрации г. Сургута (СГА). Ф. Р-1. Оп. 1. Сургутский районный Совет народных депутатов и его исполнительный комитет. 1926–1993 гг. Д. 245. Л. 11–12.
- ⁷ СГА. Ф. Р-1. Оп. 1. Д. 245. Л. 11–12; Д. 340. Л. 155; Ф. Р-3. Оп. 1. Д. 118. Л. 116, 127–136.
- ⁸ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25.11.1984 г. «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера»; Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 984 от 13.12.1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»; Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР № 65 от 15.01.1981 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»; Постановление Совета министров СССР от 24 арта 1975 г. «О серьезных недостатках в выполнении Закона РСФСР “Об охране природы в РСФСР” в Тюменской области»; Постановление Совета министров РСФСР № 158 от 20.03.1981 г.; Приказ Минздрава РСФСР № 344 от 22.05.1981 г. «О мерах по дальнейшему усилению охраны морей, рек, водоемов Арктического бассейна»; Решение Тюменского Облсполкома № 130 от 6 марта 1974 г. «О дополнительных мерах по охране северной природы и рациональному использованию ее богатств» и др.
- ⁹ Там же. Ф. Р-1. Оп. 1. Д. 392. Л. 159–160.
- ¹⁰ Куст скважин – бурение скважины кустовым способом подразумевает, что устья скважин располагаются рядом друг с другом, а их залежи – в различных углах разрабатываемого месторождения.
- ¹¹ СГА. Ф. Р-1. Оп. 1. Д. 392. Л. 163–164, 202; Д. 548. Л. 128.
- ¹² Там же. Д. 486. Л. 120.

- ¹³ Государственное бюджетное учреждение Тюменской области «Государственный архив Тюменской области» (ГБУТО ГАТО). Ф. Р-814. Оп. 1. Д. 5264. Л. 171.
- ¹⁴ Там же.
- ¹⁵ СГА. Ф. Р-1. Оп. 1. Д. 340. Л. 117.
- ¹⁶ Там же. Л. 118.
- ¹⁷ Там же. Л. 121.
- ¹⁸ Положение о постоянных комиссиях... С. 9–10.
- ¹⁹ СГА. Ф. Р-1. Оп. 1. Д. 245. Л. 1.
- ²⁰ Там же. Д. 601. Л. 84.
- ²¹ Там же. Л. 97.
- ²² Там же. Д. 340. Л. 93–96.
- ²³ Там же. Л. 95.
- ²⁴ Там же. Д. 118. Л. 153.
- ²⁵ Там же. Д. 340. Л. 123–124.
- ²⁶ Там же. Л. 143–144.
- ²⁷ Там же. Д. 548. Л. 128.