

ДІХТЯРЕНКО А.В.

РАДЯНСЬКА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДИ УРСР У 1950 - НА ПОЧАТКУ 1970-х РОКІВ

Досліджено еволюцію підходів радянського партійно-державного керівництва у сфері охорони природи УРСР у 1950 - на початку 1970-х років. Простежено вплив урядових та партійних постанов на екологічну ситуацію в республіці.

У середині ХХ ст., коли негативний антропогенний вплив надзвичайно ускладнився і почав визначати стан природних ресурсів, ландшафтів, економічну стабільність та нормативне функціонування біосфери, бере початок новий етап розвитку охорони природи. Головним завданням даного етапу стала комплексна охорона екологічних систем, забезпечення їх нормального функціонування та підтримання сформованого протягом тривалих історико-геологічних епох збалансованого стану біосфери.

Правові, організаційні, наукові та громадські фактори та умови розвитку природоохоронної політики отримують на цьому етапі своє найбільш повне, порівняно з попередніми, структурно-функціональне втілення. Охоплюючи на даному етапі вже цілий комплекс проблем охорони, використання та відтворення природних ресурсів, у надрах природоохоронної політики зароджуються елементи розуміння справжніх причин негативного впливу на довкілля та ролі політичної регламентації й регулювання соціосфери відповідно до критерію найменшої шкоди природі. Починається етап формування екологічної політики [1, с.172].

В тому, що техногенний розвиток в Україні спричинив до екологічної кризи, винна не природа, а тоталітарний режим, політика радянських владних, політичних, економічних структур, які в силу низького рівня культури, мислення, технологій вчасно не зафіксували біотичні сигнали небезпеки, зміну параметрів розвитку довкілля, а продовжуючи розвивати колоніальні, екстенсивні підходи до ведення народного господарства, що привело до екологічної кризи, а стосунки з природою до ірраціонального характеру, який почав підривати основи існування самого життя, генетичну сталість, стійкість живих систем, включаючи й людину, до різноманітних зовнішніх впливів.

У даній статті ми спробуємо визначити основні підходи радянського партійно-державного керівництва до вирішення екологічних проблем у повоєнний період. Державну політику у сфері охорони природи УРСР у 1950-1970-х роках розглядали у своїх працях радянські автори Л.Потьомкин [14] та Н.Тихонова [16], а також вітчизняні дослідники Р.Худяк [17, с.16-26] В.Лебединець [5, с.35-43], О.Васюта, С.Васюта та Г.Філіпчук [1]. Однак досі залишаються не визначеними основні параметри радянської екологічної політики у 1950 - на початку 1970-х років.

На початку 1950-х років для комуністичної влади стояла лише одна мета - найбільш екстенсивне використання природних ресурсів для вирішення господарських проблем. Саме на УРСР покладали найбільші надії, оскільки наголошувалось на тому, що Україна несе борг перед СРСР в сфері зміцнення могутності та комуністичного будівництва і цей борг вона мала виконувати чесно та благородно [18, арк.40]. Цим самим вони не лишали часу для врахування екологічних наслідків. Пріоритетним напрямком стала політика перетворення та підкорення природи в ім'я створення нового типу особи та держави. Необхідністю побудови нового суспільства пояснювались все нові та нові немилостиві витвори

сталінської системи до природного доквілля аж до перенесення соціальних законів класової боротьби по відношенню до природи.

Глибинна антигуманна природа комуністичного режиму обумовлювала всю суперечливість та дволикість турботи системи про доквілля. Так, 3 червня 1949 р. Рада Міністрів УРСР прийняла постанову *“Про охорону природи на території Української РСР”* [1, с.175], згідно з якою заборонялось розорювати цілинні землі, вирубувати вікові дерева (перша спроба резервування територій під заповідники). У постанові було відзначено, що питання про охорону природи набуває особливо важливого значення і повинно стати об’єктом турботи радянських, господарських, громадських організацій та всього населення республіки.

З метою охорони середовища від забруднення попелом, газами та іншими шкідливими речовинами, ліквідації втрат чорних і кольорових металів, цінних хімічних продуктів Рада Міністрів УРСР слідом за союзним урядом приймає 20 червня 1949 р. постанову *“Про заходи боротьби із забрудненням атмосферного повітря промисловими підприємствами УРСР та про поліпшення санітарно-гігієнічних умов населення місць”* [1, с.177]. Починаючи з 1 січня 1950 р., заборонялось затвердження проектів будівництва, реконструкції або відновлення промислових підприємств, де не передбачалось спорудження установок для виловлювання попелу, пилу, сірчаних і фтористих сполук тощо [14, с.151-152].

Таким чином, вперше в історії України, як і в цілому колишнього СРСР, було заборонено введення в дію промислових підприємств без ефективно діючих пилогазоочисних споруд. Однак, не створивши жодних економічних підстав для впровадження цих положень, влада дозволяла десятки разів кочувати цим *“благим намірам”* по різного рангу нормативних актах, демонструючи тим самим можливість їх повного ігнорування аж до здобуття незалежності України [6, с.57].

В контексті означеної проблеми важливо виокремити постанову ЦК ВКП(б) про соціалістичне змагання в промисловості та сільському господарстві від 4 січня 1952 р. Ця постанова торкалася і Української РСР. ЦК партії постійно вимагав від партійних організацій приділяти особливу увагу соціалістичному змаганням як важливому способу мобілізації трудящих на успішне виконання народногосподарських планів [3, с.13]. Продовжували швидкими темпами виконувати план по заготівлі та перевезенню лісу, вже на початок 1951 р. він був виконаний на 99,3% в тому числі по перевезенню ділової деревини на 102,9% [19, арк.80]. У хімічній промисловості соціалістичне змагання повинно було спрямовуватись на максимальне збільшення виробництва продукції, покращення її якості, підвищення виробничої праці, а також на прискорення введення в дію нових потужностей.

Розвінчування культу особи Сталіна у середині 1950-х років поклато край подальшому існуванню жорсткого політичного терору і насильства в умовах тоталітарно-комуністичного режиму. Однак це радикально не змінило його глибинної соціально-економічної суті. Ставлення держави до проблеми охорони природи поступово починало покращуватись, а в окремі періоди здавалось, ніби набирало характеру цілеспрямованої політики. Поворотним моментом у відході теорії державної політики від крайніх ортодоксальних положень сталінського плану перетворення природи в Україні, стала спеціальна постанова ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР від 3 червня 1958 р. *“Про заходи по поліпшенню охорони природи Української РСР”* [1, с.176], де відзначалося, що питання охорони природи набирають особливо важливого значення і повинні стати об’єктом турботи всіх господарських організацій і всього населення республіки.

Однак на практиці радянсько-комуністична система продовжувала реалізовувати сталінські економічні проекти та підходи, а їх вплив на формування протиприродної суспільної свідомості наочно відчувається й понині. Так, саме в 1950-ті роки в Україні південніше Харкова було розвідано найбільше на той час в Європі Шебелинське родовище газу. За оцінкою спеціалістів, при раціональному використанні воно могло 50-100 років забезпечувати газом весь Донецько-Придніпровський економічний район - найпотужніший в Україні та у колишньому СРСР промисловий регіон. Однак газ почали постачати на територію всієї європейської частини колишнього СРСР і навіть у Казахстан. В результаті за десять років Шебелинське родовище вичерпало свої промислові запаси і довелось прокласти газопроводи із Сибіру. Колоніальна політика та безгосподарність призвели до швидкого виснаження досить великих родовищ нафти та газу в Бориславі й Дашаві на Львівщині та на Полтавщині, кам'яного вугілля у Донбасі, найбільших в колишньому СРСР копалень марганцю в Нікополі та багатих на залізо руд у Кривому Розі на Дніпропетровщині та ін [5, с.37].

У 1958 р. відбувся пленум ЦК КПРС, на якому було прийнято постанову *“Про прискорення розвитку хімічної промисловості і особливо виробництва синтетичних матеріалів та виробів з них для задоволення потреб населення та народного господарства”* [4, с.323]. У ній вказувалось на необхідність прискореного розвитку хімічної промисловості і саме це мало стати *“всенародною справою”*, передбачалась широка програма випуску хімічних матеріалів.

Особливу увагу привертає до себе позачерговий з'їзд КП України (1959 р.). На ньому виступив М.Хрущов, який вказував, що *“значне місце в семирічному плані займає хімічна промисловість, яка розвиватиметься дуже швидкими темпами. Загальний обсяг продукції передбачається збільшити майже в 3,3 рази. Справа честі Компартії України - забезпечити своєчасне введення в дію нових потужностей хімічної промисловості і виконати план виробництва її продукції”* [7, с.27].

Проаналізуємо суперечливий розвиток ідейно-теоретичних основ охорони природи на деяких політичних документах, прийнятих КПРС. Так, в програмі, прийнятій на XXII з'їзді в 1961 р., вказувалось, що *“велика увага приділятиметься охороні та раціональному використанню лісових, водних та інших природних багатств, їх відтворенню і примноженню”*. Всебічне і раціональне використання природних ресурсів, - підкреслювалось далі, - поряд з матеріальними і трудовими є важливою складовою в досягненні головного економічного завдання партії [8, с.369, 380].

Однак, незважаючи на ці тези, в програмі переважала думка про політику підкорення природи над усвідомленням необхідності раціональних еколого-економічних стосунків. Партійне керівництво тих часів, позиція і погляди якого щодо стратегії природокористування мало чим відрізнялись від попередників, продовжувало і далі мислити сталінськими категоріями *“панування”* і *“підкорення”* [20, с.19], плануючи гігантоманійні антиекологічні соціально-економічні проекти, не розуміючи до кінця важливості роботи у цій сфері.

Так, за вказівкою М.Хрущова в СРСР було закрито 16 заповідників, скорочена частина площі існуючих. Відбулися також різноманітні реорганізації, спрямування яких було далеким від реального вирішення природоохоронних завдань. Подібне становище зумовлювалось також недостатньою на той час гостротою екологічних проблем, а сама політика по відношенню до природи сприймалась як щось зовнішнє відносно людини, несла відтінок *“благодійності”*. Процес охорони природи, як і до цього, розумівся та здійснювався шляхом вилучення частини природних ресурсів з використання. Важливою формою природоохоронної політики вважалось створення

додаткових механізмів, які в соціально-економічних умовах розвитку радянського суспільства тих років забезпечило б охорону природного середовища від забруднення, більш бережливе ставлення до довкілля.

Подібне вкрай розпливчате трактування екологічних проблем зумовлювалось і тим, що до прийняття Конституції СРСР 1977 р. юридично природні ресурси вважались абстрактною загальнонародною, а не державною власністю. Тому шкода, що завдавалась природі, юридично навіть не трактувалась як така, що наноситься самій державі. З огляду на це певна активізація природоохоронної діяльності у 60-х роках ХХ ст. диктувалась не стільки гостротою екологічної ситуації в Україні, скільки швидким екстенсивним розвитком її індустріального потенціалу, що давало можливість виділяти на вирішення завдань охорони природи фінансові засоби.

Першочергове значення для комплексного формування екологічної політики мало прийняття Верховною Радою України у червні 1960 р. закону *“Про охорону природи Української РСР”*, яким, по суті, було запроваджено регулювання природокористування в Україні. В законі підкреслювалось, що всі природні багатства республіки використовуються як всенародна власність для всебічного розвитку народного господарства. Згідно із законом охорона природи трактувалась вже більш розширено як процеси збереження, раціонального використання, розширеного відтворення та розвитку всіх природних багатств. Державній охороні та регулюванню підлягало вже використання земель, надр, водних ресурсів, лісів і зелених насаджень, курортних місцевостей та всіх інших природних багатств як залучених у господарський обіг, так і тих, що тепер не експлуатуються [15, с.3-4].

Виходячи, начебто, з інтересів охорони природи, заборонялась така господарська діяльність, яка могла завдати шкоди природним багатствам, зумовити ерозію ґрунтів, забруднення атмосферного повітря, заподіяти шкоди корисним видам тварин та рослин, цінним об'єктам природи тощо, передбачалось також комплексне використання природних ресурсів та необхідність розширеного відтворення їх відновлювальних видів. Організація, виконання та контроль за проведенням заходів по дотриманню положень закону в галузі охорони природи, раціонального використання природних багатств покладалися на відповідні державні органи республіки: ради депутатів трудящих, їх виконавчі та розпорядчі органи [2]. Положення цього закону були доповнені у червні 1964 та серпні 1970 рр.

Таким чином, вперше в історії України були юридично закріплені соціально-екологічні відносини, визначена мета і завдання охорони, раціонального використання і розширеного відтворення природних ресурсів, окреслено коло об'єктів природи, що підлягають державній політиці охорони та регулювання їх використання.

Разом з тим закон *“Про охорону природи Української РСР”*, по суті, ще не виходив за межі поресурсного принципу, значною мірою був схожий на політичну декларацію, аніж на юридичний документ, оскільки не відбивав реальних потреб суспільства у правовому регулюванні наростаючих екологічних проблем, не мав належного механізму реалізації. Неспроможність закону виконувати свої регулюючі функції в умовах командно-адміністративної системи призвели до швидкого наростання протиріч між інтересами захисту природного середовища та подальшого соціально-економічного розвитку [11, с.159].

Починаючи з середини 1960-х років починається новий етап формування державної політики в екологічній сфері. З того часу в документах ХХІІІ-ХХVІ (1966-1976 рр.) партійних з'їздів зустрічається раніше не вживаний понятійно-категоріальний апарат, а саме *“охорона природи”* як цілісне й комплексне поняття [9,

с.216], “охорона навколишнього середовища”, “раціональне використання і відтворення природних ресурсів” [10, с.274]. Але важливішим в цьому є те, що соціально-економічні корені екологічної проблеми свідомо усувались як предмет з наукових досліджень та об’єкта громадської критики, політика не отримувала необхідного об’єктивного підґрунтя, окрім потенційно нежиттєздатних командно-адміністративних методів її реалізації.

Реальне формування державної екологічної політики в Україні вимагало появи єдиного державного органу, наділеного необхідними повноваженнями і правами здійснення робіт по охороні та раціональному використанню природних ресурсів і збереженню довкілля, здатного координувати зусилля державних, господарських і наукових структур у вирішенні актуальних проблем захисту навколишнього середовища від наростаючого техногенного впливу. Таким органом став Державний комітет Ради Міністрів УРСР по охороні природи, створений у червні 1967 р. постановою уряду [1, с.177]. Положення про нього було затверджено постановою Ради Міністрів УРСР 25 березня 1968 р. [17, с.16-26] (надалі він зазнав кількох реорганізацій: в 1978 р. - перетворений у Державний комітет УРСР по охороні природи, в 1990 р. - в Державний комітет по екології та раціональному природокористуванню, в 1991 р. - у Міністерство охорони навколишнього природного середовища України). На цей комітет було покладено контроль за виконанням закону “Про охорону природи Української РСР”, за проведенням усіма підприємствами та організаціями, незалежно від відомчої підлеглості, заходів по охороні природи та поліпшенню використання природних ресурсів. Комітету також було надано право інспекції та контролю підприємств, установ та організацій республіки в сфері виконання ними природоохоронних заходів.

У 1968 р. була організована комісія при Верховній Раді УРСР, головним завданням якої стало сприяння підготовці, прийняттю та реалізації законів та постанов, що розглядалися і приймалися Верховною Радою, здійснення систематичного контролю за діяльністю міністерств і відомств, підприємств та установ щодо виконання ними указів і постанов у питаннях охорони природи тощо. У своїй діяльності комісія намагалась спиратись на громадськість, постійні комісії місцевих рад, у роботі яких у 1972-1973 рр. брало участь близько 4 тис. депутатів і більше 7 тис. активістів, понад 9 млн. членів Українського товариства охорони природи [1, с.177].

Таким чином, лише наприкінці 1960-х років, в умовах всенаростаючого техногенного впливу, радянська держава повернулася обличчям до проблем охорони природи та використання її ресурсів. Прийняття зазначених законів, постанов, створення організацій, природоохоронних комісій тощо при місцевих органах влади засвідчило лише початкове усвідомлення партійно-державним апаратом, на той час контролюючим усі ланки влади та сфери суспільного життя, необхідності формування, проведення та пропаганди державної екологічної політики. Влада намагалась, з одного боку, вживати певних заходів, щоб загальмувати погіршення екологічної ситуації, а з іншого - всіляко применшити масштаби її наростаючого кризового характеру.

Починаючи з 1970-х років політична концепція вирішення наростаючих екологічних проблем у зв’язку з реальними проявами негативного техногенного впливу почала розвиватися значно швидше, ніж на попередніх етапах соціально-економічного розвитку. Прийняті заходи по вдосконаленню природоохоронної політики, порівнюючи з попередніми етапами, були більш дієвими.

Початок цьому процесу поклала низка прийнятих у 1972-1973 рр. партійно-державних постанов союзного та республіканського рівнів (постанова Верховної Ради СРСР від 20 вересня 1972 р. “Про заходи по дальшому покращенню охорони природи

і раціональному використанню природних ресурсів” [12, с.191-195], постанова ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 29 грудня 1972 р. “Про посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів” [12, с.191-195] та аналогічна постанова ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР, прийнята у травні 1973 р.), де проглядалися якісно новий підхід до формування та реалізації екологічної політики, намагання контролювати стан навколишнього середовища та проводити широкий комплекс робіт з деяких напрямків охорони довкілля. Зокрема зазначалося, що подальший розвиток економіки повинен здійснюватись на основі глибоких комплексних досліджень, наукових прогнозів можливих наслідків і з обов’язковим проведенням системи заходів, які б виключали шкідливий вплив на навколишнє середовище. Республіканські та обласні партійно-радянські органи влади зобов’язались посилити увагу до питань охорони природи і забезпечення раціонального використання її багатств, зокрема встановити систематичний контроль за проведенням природоохоронних робіт по збереженню лісів, їх водоохоронних і захисних функцій, по збереженню водних, земельних та інших ресурсів. Цими документами були уточнені функції міністерств та відомств УРСР у галузі охорони природи та раціонального використання її ресурсів в контексті державних планів економічного та соціального розвитку. Починаючи з 1974 р. була визначена система заходів для ряду міністерств і відомств, спрямована на зменшення шкідливого техногенного впливу на навколишнє середовище, підкреслювалась необхідність викладання основ природознавства, раціонального використання та захисту навколишнього природного середовища у всіх навчальних закладах, якнайширшого інформування населення про стан та охорону навколишнього середовища тощо.

Разом з тим, орієнтована виключно на адміністративно-командні методи реалізації, природоохоронна політика у радянський період не підкріплювалася стимулюючими механізмами і засобами економіко-податкового характеру. У цей період природоохоронні заходи носили доповнюючий характер по відношенню до господарської діяльності. Причому остання розглядалась досить ізольовано, з безумовним пріоритетом [16, с.23]. А тому на практиці нерідко оберталась простою заорганізованістю, залишалась формальним, пустим політичним фразеологізмом, дуже слабо впливала на покращення екологічного стану України. В силу таких підходів екологічна ситуація в Україні продовжувала погіршуватись, набираючи порівняно з періодом 50-60-х років якісно нових рис і складності.

Лише на початку 1970-х років науковці визначили саме поняття економічної шкоди від забруднення довкілля як якісне відображення негативних змін у навколишньому природному середовищі, що відбуваються в результаті забруднюючого антропогенного впливу. Колишнім Держпланом та Держбудом СРСР разом з Президією АН СРСР була вперше розроблена “Тимчасова типова методика визначення економічної ефективності здійснення природоохоронних заходів і оцінки економічної шкоди, які наносяться народному господарству забрудненням навколишнього середовища” [1, с.179], яка поступово почала застосовуватись і в Україні. Однак вона не враховувала багатьох важливих еколого-економічних моментів, регіональну специфіку, надзвичайну складність й перевантаженість комплексом виробництв, взаємовпливи різних техногенних факторів та їх негативні наслідки в Україні.

Таким чином, до початку 1970-х років в Україні відбувалось становлення системи контролю за станом і антропогенним забрудненням природного середовища. Однак у цій сфері продовжували домінувати вузьковідомчі інтереси, що нерідко зумовлювало зростання діючих або введення нових об’єктів без нарощування потужностей очисних

або захисних споруд. Капітальні вкладення використовувались не повністю або не за призначенням, велика кількість природоохоронних споруд на підприємствах були несправними або працювали з пониженою ефективністю. Існуюче на той час природоохоронне законодавство ще не мало детально розроблених підзаконних актів, що значно обмежувало й без того половинчате застосування досить лояльних адміністративних або інших санкцій до порушників існуючих правил та норм.

Отже, з огляду на всі вжиті заходи радянського керівництва, можна зробити висновок про те, що всі вони не давали бажаного результату і навіть, в деяких випадках, повертались негативною стороною до навколишнього середовища. Або ж, разом з тим, "турбуючись" про будівництво соціалізму та техногенну гонку, приймали відповідні рішення, які нівелювали попередні, спрямовані на покращення екології.

1. Васюта О.А. Екологія і політика. У 2-х томах / О.А.Васюта, С.І.Васюта, Г.Г.Філіпчук. - Т.1. - Чернівці: Зелена Буковина, 1998. - 480 с.
2. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.Шемишченка. - К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. - 720 с.
3. КПРС в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК (1898-1971). - Т.6. (1941-1954). - М., 1971. - 456 с.
4. КПРС в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК (1898-1971). - Т.7. (1955-1959). - М., 1971. - 432 с.
5. Лебединець В. Витоки еколого-етнічної кризи й шляхи подолання її / В.Лебединець // Ойкумена. Український екологічний вісник. - 1993. - №1. - С.35-43.
6. Матеріали ХХ з'їзду КП України. - К.: Держполітвидав УРСР, 1959. - 325 с.
7. Матеріали ХХІІ з'їзду КПРС. - К., 1961. - 453 с.
8. Матеріали ХХІІІ з'їзду КПРС. - К., 1966. - 456 с.
9. Матеріали ХХІV з'їзду КПРС. - К., 1971. - 274 с.
10. Малишева Н. Знати, поважати, вдосконалювати закон / Н.Малишева // Рідна природа. - 1990. - №4. - С.52-58.
11. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні. - К., 1992. - 200 с.
12. Об охране окружающей среды: Сборник документов партии и правительства. 1917-1985 гг. - М.: Политиздат, 1986. - С.191-195.
13. Охрана природы и природных ресурсов. - Львов: Вища школа, 1985. - 245 с.
14. Потемкин Л.А. Охрана недр и окружающей среды / Л.А.Потемкин. - М.: Недра, 1977. - 245 с.
15. Про охорону природи УРСР (Закон). - К.: Урожай, 1965. - 10 с.
16. Тихонова Н.Е. Решение экологических проблем в СССР: история и современность / Н.Е.Тихонова. - М.: Знание, 1989. - 31 с.
17. Худяк Р.А. Вклад трудящих Української РСР в охорону навколишнього середовища / Р.А.Худяк // Український історичний журнал. - 1985. - №1. - С.16-26.
18. ЦДАГО України, ф.1, оп.24, спр.749.
19. ЦДАГО України, ф.1, оп.24, спр.1526.
20. Шибко В.Я. Екологія і політика / В.Я.Шибко. - К. Либідь, 1991. - 136 с.

Дихтяренко А.В. Советская государственная политика в сфере охраны природы УССР в 1950-х - в начале 1970-х годов

Исследована эволюция подходов советского партийно-государственного руководства в сфере охраны природы УССР в 1950 - в начале 1970-х гг. Рассмотрено влияние правительственных и партийных постановлений на экологическую ситуацию в республике.

Dihtyarenko A.V. The Soviet state policy in the sphere of nature protection of UkrainianSSR in 1950 - in the early 1970s

Researched evolution of Soviet party and state leadership's approaches on nature protection Ukrainian Socialist Soviet Republic in 1950 - beginning of 1970th. Impact of governmental and party decisions on environmental situation in republic is traced.