

Организация охраны природы в Советской России (1919–1924 гг.)

В статье изучается период становления заповедного дела в РСФСР и роль государственных учреждений в его становлении. Особое внимание автор уделяет организации отдела охраны природы Наркомата просвещения РСФСР и его совещательных органов. Также в статье рассмотрен конфликт между Наркоматом просвещения РСФСР и Наркоматом земледелия РСФСР за главенство над заповедниками, который закончился победой Наркомпроса.

Ключевые слова: охрана природы, заповедник, Наркомат просвещения РСФСР, отдел охраны природы, Наркомат земледелия РСФСР.

XX век в истории человечества стал временем, когда на важнейшее место выдвинулся вопрос об охране природных богатств, сохранении окружающей среды. В России эти проблемы стали рассматриваться уже на рубеже XIX–XX вв., а после революции охрана природы постепенно превращается в одну из функций государства. Это процесс включал в себя несколько этапов. Начальный период формирования государственной системы охраны природы в 1919–1924 гг. был связан с конкретной задачей: созданием сети заповедников и организацией их охраны. Данная тема в исследовательской литературе рассматривалась в работах В.Е. Борейко¹, М.В. Поддубного², А.И. Рыжикова³, Ю.Н. Куражковского⁴, но при этом в указанных работах недостаточно места уделялось рассмотрению взаимодействия государства и общества, а также роли государственных учреждений при организации заповедников. Именно этим недостаточно изученным вопросам посвящена данная статья.

Организация дела охраны природы в РСФСР была начата в 1919 г. Наркоматом просвещения РСФСР (далее – Наркомпрос), когда созданный при Главном управлении научными, художественными и музейными учреждениями (далее – Главнаука) подотдел охраны природы объединил в себе ведущих представителей научных и общественных учреждений, таких как Центральное бюро краеведения, Московский зоосад, Российское географическое общество, – для создания Астраханского заповедника. За несколько лет этими специалистами был выработан план работы по защите природы. Например, Комитетом по охране природы Наркомпроса был подготовлен проект сети заповедников на основании разработок Академии наук еще до Первой мировой войны. Список заповедников был одобрен Конференцией по использованию естественных производительных сил России в 1923 г.⁵ Проект был принят Госпланом СССР и лег в основу работы не только Наркомпроса, но и других ведомств⁶.

Таким образом, в 1918–1921 гг. вопросы охраны природы решались в контексте проблем создания заповедников.

В природоохранную деятельность стало включаться все большее и большее число энтузиастов, идея охраны природы оказалась в поле зрения многих новых научных объединений.

Деятельность Главнауки Наркомпроса в рамках охраны природы носила организационный характер. Это было вызвано ограниченными средствами и малым распространением идей охраны природы среди населения и вылилось в проведение необходимых нормативно-правовых норм и организацию немногих заповедников, учреждение которых имело наиболее срочный характер⁷.

Однако работа по охране природы велась слабо и к 1922 г. почти совершенно замерла как в центре, так и на местах. Главной причиной был недостаток средств. Нехватка средств и сокращение штатов Наркомпроса привели к тому, что в мае 1923 г. подотдел охраны природы, который в тот момент находился при музейном отделе, был закрыт. Но вскоре, уже осенью 1923 г., был восстановлен. А для пользы дела реорганизован в самостоятельный отдел Главнауки для повышения его ведомственного статуса⁸. В этой реорганизации были заинтересованы члены отдела, такие как проф. Г.А. Кожевников, Н.М. Кулагин, В.И. Талиев – ведущие ученые в деле охраны природы. В результате к концу 1923 г. в составе Наркомпроса действовали отдел охраны природы и Комитет по охране памятников природы.

5 июля 1923 г. он был переименован во Всероссийский комитет по охране памятников природы и утвержден коллегией Нарком-

проса. Заведующий Главнаукой Ф.Н. Петров сначала предполагал преобразовать его в соответствующую подсекцию ГУСа, «теперь же высказался за совершенное преобразование его в орган научно-консультативный». Ведению Всероссийского комитета по охране памятников природы подлежала разработка и рассмотрение проектов, а также разрешение всех вопросов, касающихся учреждения в РСФСР парков, зоопарков, заповедников, заказников и проч. Он руководил перечисленными учреждениями и давал по ним заключения, а также предварительно рассматривал и давал заключения по законопроектам, касающимся охраны зверей и птиц, ловли рыбы и вообще промысловых животных и эксплуатации лесных и земельных угодий и недр земли в части, относящейся к охране природы. Всероссийский комитет по охране памятников природы устанавливал связи с учреждениями, ведающими охраной природы за границей. За комитетом оставалось право пропаганды идей охраны природы⁹.

Помимо Комитета по охране памятников природы и отдела охраны природы существовал Ученый комитет по охране природы. Он был организован в целях содействия государственным органам, которые в своей деятельности касались дела охраны природы на территории СССР. Ученый комитет был призван давать научную консультацию и оценки при отделе охраны природы Главнауки НКПроса. В его состав входили ученые специалисты по вопросам охраны природы, причем московские участвовали непосредственно, а провинциальные – в качестве членов-корреспондентов. Кроме ученых в состав Ученого комитета входили представители тех ведомств, предметы деятельности которых и интересы связаны с интересами дела охраны природы¹⁰.

Ученый комитет консультировал все ведомства и высшие органы государственного управления по вопросам, близким к его основной задаче. В комитете обсуждались различные поправки и дополнения к законодательным актам, направленные к сохранению или рациональной эксплуатации природных богатств. Учитывая значение вовлечения в дело охраны природы широких народных масс, Комитет выработал обширную программу пропаганды идей охраны природы, как научной, так и практической¹¹. Ученый комитет занимался проектированием экспедиционных обследований, касающихся интересов охраны природы. Также давал научные заключения по вопросам текущей природоохранительной работы. Более того, в случае возникновения по инициативе Комитета или отдела охраны природы каких-либо частных обществ, преследующих об-

щие с отделом охраны природы и Комитетом задачи, Комитет в отношении их научной деятельности являлся идейно руководящим и поддерживающим с ними связь через отдел охраны природы¹².

Для координации деятельности отдельных наркоматов и ведомств по использованию природных условий и ресурсов и был создан междуведомственный Государственный комитет по охране природы. Действовали также местные междуведомственные комиссии при губернских исполкомах Советов. Междуведомственный Государственный комитет по охране природы руководил всеми природоохранными мероприятиями, рекомендуя способы предотвращения перепромысла (т. е. чрезмерных вырубок леса, добычи рыбы, пушнины и т. д.), выявлял объекты, заслуживающие охраны.

В связи с ограниченными средствами и малым распространением идей охраны природы деятельность Главнауки носила организационный характер и сводилась к проведению необходимых нормативно-правовых норм и организации немногих заповедников, учреждение которых имело наиболее срочный характер¹³. Положение учреждений, подведомственных Отделу охраны природы в 1923/1924 гг., было крайне тяжелое. Они не имели собственных средств и жили за счет заимствованных ассигнований на сметы других учреждений Главнауки¹⁴.

Новизна дела охраны природы неоднократно вызывала критику со стороны государственных структур, но детальное ознакомление с работой Главнауки специальных комиссий (ВЦИКа, Совнаркома, административно-хозяйственной комиссии Я.Н. Дробниса, управляющего делами СНК РСФСР В.А. Смольянинова, Управляющего Кремлем и домами ВЦИК, создателя строительной и курортной индустрии Крыма А.П. Платонова, члена Президиума ВЦИК РСФСР Я.В. Полуяна) устанавливало и подтверждало правильность линий работы Главнауки¹⁵.

В целях углубления и повышения качества своей работы Отдел охраны природы принимал меры к широкому привлечению к работе в заповедниках научно-исследовательских учреждений, командировал сотрудников этих учреждений в заповедники, организовывал шефства научно-исследовательских учреждений и обществ над отдельными заповедниками¹⁶.

Для предварительного согласования вопросов об организации заповедников на местах, для согласования интересов различных ведомств и учреждений на местах по вопросу хозяйственно-административной и научной жизни функционирующих заповедников Наркомат просвещения РСФСР созывал междуведомственные

комиссии по охране природы, в которых принимали участие представители заинтересованных учреждений и ведомств.

Документы фонда Ф-2307 «Главное управление научных и музейных учреждений Наркомпроса РСФСР, Сектор науки РСФСР» показывают, что, несмотря на скудность бюджета, Наркомпрос являлся важной контролирующей и финансирующей инстанцией. Положение учреждений, подведомственных отделу охраны природы, в 1923–1924 гг. было крайне тяжелое, т.к. не имея собственно утвержденной сметы, они жили за счет заимствованных ассигнований на сметы других учреждений Главнауки¹⁷.

Следует отметить, что еще до Октябрьской революции начинается формирование разных подходов к делу охраны природы: 1) охрана уникальных объектов, 2) эксплуатация природных богатств.

В 1921–1924 гг. можно говорить о том, что эти два подхода сосредоточились в разных ведомствах: Наркомпросе и Наркомате земледелия РСФСР (даже – Наркомзем).

Конфликт достиг своего апогея в 1924 г., когда на заседании Малого Совета Народных Комиссаров (далее – Малый СНК) 8 июля 1924 г. представитель Наркомзема поднял вопрос о передаче заповедников в их ведение.

Так как передача заповедников в Наркомзем в точки зрения сотрудников Наркомпроса должна была означать их полное уничтожение, о чем говорилось в отчете Отдела охраны природы за 1923/1924 г., Главнаука должна была принять ряд действий для предотвращения гибели заповедников. В связи с этим Наркомпросом был внесен официальный протест. Отдел охраны природы вполне обоснованно доказывал свое право на заповедники, ссылаясь на то, что Наркомпрос создал дело охраны природы и поставил его должным образом. Еще одним основным аргументом являлся тезис, что все заповедники имели исключительно научное значение. Члены Комитета по охране природы часто приводили в пример поглощение научного дела заповедника общим (потребительским) направлением Наркомзема во всемирно известном украинском заповеднике Аскания-Нова, который в соответствии с декретом Совета Народных Комиссаров УССР ставил себе в первую очередь научную сторону заповедника, был полностью поглощен совхозом при этом заповеднике. Сельское хозяйство почти целиком поглотило весь заповедник, вытеснив из него научные вопросы первостепенного для заповедников значения¹⁸.

В соответствии с постановлением Малого СНК от 27.08.1924 г. была создана комиссия по вопросу о правильной постановке охра-

ны памятников природы и, в частности, заповедников и о наилучшем проведении в них непрерывных научных исследований.

Наркомпрос немедленно отреагировал на факт создания этой комиссии. В тот же день прошло заседание Ученого комитета по охране природы. Цель совещания сводилась к тому, чтобы обеспечить поддержку позиции Наркомпроса в самых различных научных и общественных организациях.

В соответствии с решением Ученого комитета по охране природы от 27.08.1924 г. профессорам Н.М. Кулагину и Г.А. Кожевникову было поручено переговорить с Обществом распространения естественно-научных знаний, Любителей природы и Ботаническим обществом относительно вопроса об оставлении дела охраны природы в ведении Наркомпроса¹⁹. Главнаука обратилась к Академии наук, Бюро краеведения, Российскому географическому обществу и многим другим учреждениям с просьбой высказать свое мнение о том, кому должно быть подчинено дело охраны природы в РСФСР. Все научные учреждения представили официальные письма в Малый СНК, где поддержали Наркомпрос²⁰.

Председателем созданной комиссии был В.А. Смольянинов – управляющий делами Совета Народных Комиссаров РСФСР (далее – СНК РСФСР). В ее состав также входили 9 членов комиссии: С.А. Бутурлин – представитель Наркомзема; В.В. Богданов – заместитель председателя Центрального бюро краеведения при Российской академии наук; В.И. Талиев – профессор Тимирязевской сельскохозяйственной академии; М.М. Завадовский – директор Московского зоосада; Н.П. Фозанов – заведующий Крымским заповедником; Н.А. Дорогутин – ученый секретарь Центрального бюро краеведения при Российской академии наук; Г.А. Кожевников – профессор зоологии, председатель Общества акклиматизации; В.Т. Тер-Оганесов – представитель Наркомпроса, руководитель отдела охраны природы; Н.М. Кулагин – председатель Ученого комитета отдела охраны природы Наркомпроса.

Как мы видим, в основном члены комиссии были представителями природоохранительных обществ и организаций. Единственный же представитель Наркомзема является орнитологом и одним из будущих учреждений Всероссийского общества охраны природы.

Таким образом, можно говорить о том, что Наркомзем, находясь в меньшинстве, не имел возможности полноценно отстаивать свою позицию на заседаниях Малого СНК.

6 сентября 1924 г. было проведено заседание этой комиссии, на котором было решено, что заповедники, как учреждения с преобладающими научными задачами, должны быть закреплены за Нар-

компросом. В связи с этим руководителю отдела охраны природы Главнауки Наркомпроса В.Т. Тер-Оганесову предписывалось организовать особую комиссию и совместно с представителем Наркомзема С.А. Бутурлиным разработать и представить материалы о том, какие заповедники оставить Наркомпросу. Однако за Наркомпросом сохранялось право организации новых заповедников²¹.

К 23 октября 1924 г. комиссия разработала проект постановления СНК РСФСР о подчиненности заповедников, содержание которого во многом соответствовало интересам Наркомпроса. В его ведение передавались, как имевшие исключительное научное значение, следующие заповедники: Астраханский, Ильменский, Кавказский, Крымский, Косинский, Пензенский. Существующий Ученый комитет предлагалось реорганизовать путем привлечения в его состав представителей заинтересованных наркоматов.

Наркомпросу следовало разработать Положение об Ученом комитете по охране памятников природы, а также представить СНК РСФСР проект основного декрета об охране памятников природы и Положение об административной охране заповедников. Также ему было поручено разработать вопрос о контакте работы Ученого комитета с заинтересованными наркоматами.

На этом работа комитета считалась законченной²².

Отметим, что хотя проект постановления СНК РСФСР явно отражал интересы Наркомпроса, в него не попали такие предложения, как право Наркомпроса на организацию новых заповедников, хоть это и предполагалось в начале работы комиссии. Также следует обратить внимание на то, что Наркомпросу предлагалось оставить лишь шесть заповедников из существующих семи. Баргузинский охотничий заповедник передавался в ведение Наркомзема.

Заключительным по этому вопросу стало заседание Малого СНК 18 ноября 1924 г., на котором был принят проект вышеизложенного постановления оставить шесть заповедников в ведении Наркомпроса, а один – в ведении Наркомзема. Совет Народных Комиссаров РСФСР утвердил принятое Малым СНК постановление протоколом № 76 от 05.12.1924 г.²³

Завершающим этапом в закреплении дела охраны природы за Наркомпросом стал декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 05.10.1925 г. «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение»²⁴ и изданная в его развитие инструкция. В нем запрещалось всякого рода использование полных заповедников и нарушение их естественного состояния, за исключением случаев стихийных

бедствий или непредусмотренных обстоятельств. Эксплуатация заповедников заинтересованными ведомствами допускалась лишь по соглашению с Наркомпросом. При необходимости для хозяйственных и научных нужд могли быть предоставлены необходимые участки земли по соглашению с заинтересованными ведомствами или учреждениями.

Для объединения, согласования и регулирования деятельности различных ведомств в отношении охраны природы при Главнауке был образован Государственный Комитет по охране природы. В его состав вошли три представителя от Наркомпроса и по одному – от Наркомзема, Государственной Плановой Комиссии РСФСР, Народного Комиссариата Финансов РСФСР, Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР, Высшего Совета Народного Хозяйства РСФСР, Академии Наук, Российского Географического Общества, а также специалистов по охране природы по назначению Наркомпроса, но не более пяти лиц.

Итак, конфликт закончился победой Наркомпроса, когда руководство всем делом охраны природы сосредоточили в межведомственном масштабе в центре и на местах в Наркомпросе, точнее, в Главнауке по Отделу охраны природы.

В руках Наркомпроса осталась инициатива и работа по пропаганде идей охраны природы. На официальном уровне Наркомпрос поддержал эту инициативу.

Такая расстановка сил сохранялась до 1930 г., когда постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1930 г. «Об охране и развитии природных богатств РСФСР» подведомственность на этот раз ВСЕХ существующих заповедников была закреплена за Наркомпросом, а в 1934 году в результате новой борьбы с Наркомземом заповедники были переданы образованному Комитету по заповедникам при ВЦИК РСФСР.

Однако даже на этом конфликты Наркомпроса и Наркомзема по делу охраны природы не закончились.

Таким образом, можно говорить о том, что в рассматриваемый период создавались учреждения, отделы и другие структуры по охране природы, но по ряду причин не было определено, какие государственные структуры должны в итоге заниматься охраной природы в целом и заповедниками в частности. К числу таких причин можно отнести низкое финансирование Наркомпроса, наличие двух подходов к организации охраны природы. При этом борьба между учреждениями за охрану природы и заповедники означала борьбу разных взглядов на дело охраны природы, но к 1924 г. эта проблема была решена в пользу Наркомпроса.

-
- ¹ *Борейко В.Е.* Белые пятна истории природоохраны: СССР, Россия, Украина: В 2 т. Т. 1. Киев, 1996; *Он же.* Словарь деятелей охраны природы. Киев, 2001.
 - ² *Поддубный М.В.* Санитарная охрана окружающей среды в России и СССР в первой половине XX века. Киев, 1997.
 - ³ *Рыжиков А.И.* Теоретические основы проектирования заповедных систем и их развитие во времени. Киев, 1997.
 - ⁴ *Куражковский Ю.Н.* Заповедное дело в СССР. Ростов н/Д, 1977.
 - ⁵ Архив РАН. Оп. 4. Д. 183. Л. 18.
 - ⁶ ГА РФ. Ф 2307. Оп. 11. Д. 31. Л. 28.
 - ⁷ Там же.
 - ⁸ Там же. Л. 10.
 - ⁹ Там же. Л. 1.
 - ¹⁰ Там же. Д. 186. Л. 1.
 - ¹¹ Там же. Д. 183. Л. 25.
 - ¹² Там же. Д. 186. Л. 1.
 - ¹³ Там же. Д. 31. Л. 28.
 - ¹⁴ Там же. Оп. 9. Д. 109. Л. 3.
 - ¹⁵ Там же. Ф. 2307. Оп. 11. Д. 31. Л. 28.
 - ¹⁶ Там же.
 - ¹⁷ Там же. Оп. 9. Д. 109. Л. 3.
 - ¹⁸ Там же. Л. 7.
 - ¹⁹ Архив РАН. Оп. 4. Д. 186. Л. 7.
 - ²⁰ ГА РФ. Ф. 2307. Оп. 10. Д. 369. Л. 11 об.
 - ²¹ Архив РАН. Оп. 4. Д. 186. Л. 7.
 - ²² Там же. Л. 12.
 - ²³ ГА РФ. Ф. А-259. Оп. 8а. Д. 11. Л. 142.
 - ²⁴ СУ РСФСР. 1925. № 70. Ст. 559.