

АНАСТАСИЯ АЛЕКСЕЕВНА СОФРОНОВА
аспирант кафедры зоологии и экологии эколого-биологического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)
ansofronova@yandex.ru

РАЗВИТИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА В ФИНЛЯНДИИ*

Рассматриваются три периода развития экологического права Финляндии: период шведского управления, период зависимости от Российской империи с началами самоуправления и спором о действии и статусе местных законодательных актов и современный период в условиях внутривластной независимости, вхождения в Европейский Союз и активного участия в мировой политике. В последнее время финские исследователи обсуждают вопрос о том, не слишком ли сильное влияние оказывает ЕС на внутреннее законодательство Финляндии.

Ключевые слова: экологическое право, Финляндия, история

Отношение к окружающей среде, ее использование и защита, охрана традиционного землепользования малых коренных народов – вопросы, значимые для Финляндии как на протяжении ее становления, так и сегодня.

Начиная с середины XII века территорию, которую занимает современная Финляндия, делили между собой Россия, Швеция и Норвегия. Таким образом, экологическое право, как и прочие сферы жизни государства, развиваясь, подвергалось влиянию двух правовых систем. Вопросы природопользования и охраны природы решались в первую очередь сверху, властью действующего правителя. Поскольку в деятельности развивающегося государства одними из определяющих становятся проблемы экономики и расширения и закрепления территории, то есть, в частности, владение землями и всем, что на них расположено, первым стало развиваться земельное право. Так, в 1542 году Густав I Васа, король Швеции, в которую тогда входила западная часть территории Финляндии, намереваясь раздвинуть границы в северном и восточном направлениях, провозгласил все неосвоенные районы дикой природы в его королевстве принадлежащими Богу, королю и короне [11], тем самым положив начало государственной собственности на землю. К неосвоенным были отнесены земли, заселенные саамами, или лапландцами, которые занимались традиционным скотоводством – разведением северных оленей. Густав Васа назначал ответственных управляющих, подчиненных королевской власти, для контроля над сбором налогов и оленеводством, поскольку все северные олени принадлежали Швеции [4; 33]. Кроме того, если прежде права на землю, вопросы, связанные с проблемами наследования и купли-продажи земель, решались лапландским судом, то теперь они были отнесены к ведению представителя короны.

Права лапландцев в сфере землепользования были частично восстановлены в конце XVI века.

При короле Швеции Юхане III (1568–1592), сыне Густава Васы, Финляндия стала герцогством. В июле 1584 года корона признала концепцию «пользования с незапамятных времен» («Immemorial Usage»). Узуфрукт на права, основанный на праве давности, включал в себя использование пастбищ, рыболовство и охоту. Однако от возможности застройки земель пользователей это не защищало [4; 36].

Вопросы, которые государство должно было решать в раннем периоде развития экологии, во многом определялись не только земельными спорами, связанными с изменениями границ, но и климатическими условиями. Во время Малого ледникового периода – 1500–1870 годы – сельское хозяйство на территории Финляндии испытывало трудности: заморозки не давали вызревать урожаю. Кроме того, интенсивная вырубка лесов в соседних странах, в частности в Дании, привела к недостатку древесины в Европе и заставила Швецию и Финляндию, которые к тому времени еще сохраняли лесные запасы, но также практиковали подсечно-огневое земледелие, задуматься.

В XVIII веке шведское правительство предпринимало попытки рационализировать пользование лесными, земельными и водными ресурсами, однако кардинальных изменений в аграрной политике не происходило [10].

5 сентября 1809 года на условиях Фридрихсгамского мирного договора Финляндия вошла в состав Российской империи в качестве Великого княжества Финляндского и оставалась ее частью до 1917 года. Несмотря на это финская правовая система была фактически отделена от российской. Финляндия обладала правами автономии: принятые ранее «коренные», или «основные», законы были сохранены. В частности, сохранили силу такие государственно-правовые документы, как Форма правления 1722 года и Акт соединения и безопасности 1789 года, которыми изначально регулировалось положение

Финляндии в составе Швеции. В соответствии с ними в стране действовало законодательное собрание – Сейм, имеющий право законодательной инициативы. Определения Сейма утверждались императором, кроме того, он мог быть отозван.

В нашем случае интерес представляет следующий вопрос: считались ли законы, затрагивающие вопросы охраны окружающей среды, «коренными» законами или законами общественного интереса? В первом случае можно говорить о фактическом отсутствии пересечения экологического законодательства России и Финляндии в данный исторический период. Если же это был вопрос общего значения, то и законодательство в этой сфере было общим. Но такие выводы делать рано. Некоторые исследователи истории экологического права Финляндии, например Е. А. Игракова, рассматривают данный период как доиндустриальный: экологическое право еще не сформировалось, было настолько неразвитым, что единственные его следы можно увидеть только в первых попытках сохранения и рационального использования лесных ресурсов [1].

Из сборников постановлений и обзоров законодательства можно видеть, какие именно меры принимались Сеймом, в том числе по вопросам, касающимся охраны леса, лесопользования. Можно найти подобные распоряжения в Сборниках постановлений Великого княжества Финляндского. В № 30 за 1885 год: «Обзор мер и распоряжений Правительства по состоявшимся на сейме 1882 года определениям, удостоившимся Высочайшего Его Величества Государя Императора и Великого Князя одобрения и утверждения, а также прочих постановлений, которые Его Величеству благоугодно было издать по поводу происходивших на том сейме совещаний, – сообщенный Земским Чинам Великого Княжества Финляндского, собравшимся на общий сейм в г. Гельсингфорсе в 1885 год». Лицензированием деятельности по вырубке леса и сплаву строевого леса занимались коронные ленсманы и лесничие. В их сферу деятельности входило «освидетельствование леса, необходимое для выдачи удостоверений» [2; 401]. Большое внимание уделялось также созданию особо охраняемых природных территорий. В 1822 году, при Александре I, были приняты меры по защите прибрежных лесов. А основанные в 1842 году коронные парки (Круунунпуйсто) Иматра и Пункахарью (национальный заповедник с 1990 года) до сих пор сохраняют свой статус и привлекательность для туристов [11]. В 1871 году в Турку была основана первая финская Ассоциация защиты животных.

После Октябрьской революции в России Финляндия получила государственную независимость. Справившись с политическими и экономическими трудностями, страна вновь обратила внимание на экологические проблемы.

В 1920 году была проведена земельная реформа, в результате которой, согласно мнению некоторых исследователей, появился слой населения, имеющий собственное отношение к природоохранной деятельности и влияющий на нее, – мелкое фермерство. Фермеры стремились сохранить традиционное землепользование. Независимость и намерение фермеров сохранить унаследованные территории и способы ведения хозяйства привели к острым противоречиям между ними и государством. Различные правительственные программы защиты природы воспринимались как вмешательство государства и рассматривались в качестве серьезной угрозы: как моральной, так и материальной. Противостояние продолжалось в течение долгого времени. Так, в соответствии с программой по защите озер, запланированной Министерством охраны окружающей среды на рубеже 1990-х годов, ценные береговые территории должны были быть защищены от ведения какой-либо экономической деятельности. Со стороны фермеров и их союзников последовало ожесточенное сопротивление. После принятия Европейской программы защиты природы 2000 года, установившей необходимость увеличить количество особо охраняемых территорий на севере Финляндии, в различных частях страны прошли демонстрации и протесты. Такая реакция, по мнению ученых, может также расцениваться как проявление страха перед ростом влияния ЕС в регионах [7; 54–58].

В 1923 году Парламент Финляндии выработал первый закон по охране окружающей среды. Luonnonsojelulaki (71/1923) вступил в действие 1 июля 1923 года. Он не устанавливал специальных органов власти, регулировавших вопросы окружающей среды, но определенные полномочия имел губернатор муниципалитета. Они были связаны с установлением особого режима природопользования (памятники природы, изъятые из обращения земли и выплата компенсаций их владельцам). Также в муниципалитете существовала должность управляющего охраной природы (luonnonsojeluvalvoja), консультирующего должностные лица и государственные органы по поводу принятия решений, оказывающих влияние на окружающую среду.

Исследования в области окружающей среды проводились постоянно. Теоретические разработки осуществлялись в форме изучения исторического опыта Финляндии и других стран. В 70-х и 80-х годах XX века появилось много книг и статей, посвященных экологической истории. Утверждалась необходимость создания социально-правовой политики на основе лесосбережения. Над вопросами экологии работали отдельные деятели, ученые и общественные группы. Большое внимание уделялось экологическим угрозам и попыткам правовой профилактики катастроф. До 1980 года государствен-

ное управление в сфере экологии в Финляндии являлось двухуровневой системой, на центральном уровне которой контроль над загрязнением вод и сохранением природы осуществлялся Министерством сельского и лесного хозяйства и подчиненными ему органами, тогда как большую часть задач, связанных с защитой окружающей среды, решало Министерство внутренних дел. Общепринятой точкой зрения финских исследователей на этот вопрос является предположение, что последствием такого разделения стала постоянная конкуренция норм права вместо развития общей правовой системы.

Главной экологической проблемой Финляндии 1970-х годов было загрязнение воды в связи с развитием целлюлозно-бумажной промышленности. Первая институциональная структура с широкими полномочиями в борьбе с загрязнением – Национальный совет по водным ресурсам – была создана в 1970 году. Постепенно создавалась система управления охраной окружающей среды. В 1983 году была проведена реформа, в результате которой было создано Министерство окружающей среды [3; 8]. В пределы его специальной компетенции вошли следующие вопросы: общая экологическая политика, воздействие на окружающую среду, контроль над загрязнением, управление отходами, контроль над влиянием на окружающую среду химических веществ и уровнем шума, различные формы землепользования, включая сохранение природного ландшафта, зонирование, а также строительство, в том числе жилищное.

Закон об охране природы (Luonnonsuojelulaki, 1906/1996) был принят 20 декабря 1996 года, вступил в силу 1 января 1997 года и с изменениями действует по настоящее время. Его действие распространяется на защиту и управление природной средой, за исключением вопросов лесопользования, регулируемых отдельным законом. В 2009 году в законе появилась отсылочная норма, содержащая характерное для финского экологического правотворчества указание на прямое действие директив Европейского Совета в случаях, если иное не предусмотрено внутренним законодательством. В соответствии с директивами проводится экологический мониторинг в различных сферах, принимаются законодательные акты, осуществляются мероприятия по поддержке дикой природы.

В 1999 году вступил в силу Закон о землепользовании и строительстве (Luonnonsuojelulaki) [8]. Согласно закону, муниципалитеты при осуществлении муниципального планирования землепользования и строительства и руководства ими должны учитывать региональную обстановку, чтобы обеспечить экологически безопасные условия использования земельных участков. Помимо них за управление отвечали региональные экологические центры. При составлении планов

землепользования муниципалитеты обязаны ориентироваться на экологическое законодательство, в частности Закон об охране природы. Закон о землепользовании важен также потому, что предусматривает создание национальных парков на территориях муниципалитетов.

Высшие органы власти Финляндии не вмешиваются в деятельность подчиненных органов произвольно: право принимать инструкции и указания должно быть специально предусмотрено законом. Министерством Финляндии в рассматриваемый период подчинялись центральные агентства, хотя общая тенденция делегировать полномочия частично министерствам и частично местным органам власти существенно сократила их количество. Наиболее важным агентством вплоть до 1995 года был Национальный совет по водным ресурсам и окружающей среде, отделения которого имелись в каждом муниципалитете. Сегодня центральные агентства упразднены, а вместо них действуют региональные природоохранные центры (alueellinen ympäristökeskus), напрямую подчиненные Министерству окружающей среды по общим полномочиям, за исключением некоторых функций, по которым они отчитываются перед Министерством сельского и лесного хозяйства [5; 25–30].

Министерство окружающей среды Финляндии обладает широкой компетенцией по природоохранным вопросам. В результате реформы, проведенной в 1993 году, число отделов Министерства сократилось с пяти департаментов со специальной компетенцией до трех, работающих в различных областях: землепользование, строительство и планирование, охрана окружающей среды. После реформы 1995 года Национальный совет по водным ресурсам и экологии, который до того занимался множеством задач природоохранного характера, был преобразован в Финский институт окружающей среды, передав административные обязанности в ведение региональных экологических центров и Министерства окружающей среды, а взамен получив исследовательскую и надзорную функции.

В последней четверти XX века законодательство Финляндии формировалось, исходя из положений международных договоров и обязательств по праву Европейского сообщества. Для обеспечения охраны окружающей среды Финляндия принимает акты или директивы, которые не должны противоречить основополагающим нормам экологического права. Интерес финских исследователей вызывает вопрос о том, является ли нормативное проникновение безусловно положительным, а также о том, как политика, проводимая ЕС, влияет на развитие государственной политики Финляндии. Например, еще в 2002 году Центром городских и региональных исследований Хельсинкского технологического университета было заказано

и проведено соответствующее исследование. Опасения, высказанные научной группой, изучавшей эту проблему, заключаются в высоком уровне конформизма, проявляемого Финляндией в вопросах ратификации фактически навязываемых директивами норм, в стремлении «избегать конфронтаций во время переговоров» и рассмотрении вопросов экологической политики скорее как технических. Ученые отмечают политизированность природопользовательской и природоохранной деятельности государств в ущерб национальному благополучию, отмечают давление со стороны ЕС. С другой стороны, наблюдается рост влияния Финляндии на решения, принимаемые ЕС; в ее долгосрочные инте-

ресы входит продолжение сотрудничества в качестве доброжелательного, но самостоятельного партнера [6; 86–87].

Такие колебания можно связать с исторически обусловленным менталитетом финского народа, рассматривая их как своего рода иллюстрацию к сильному и достойному уважению национальному самосознанию, самоопределению как развитой и политически активной нации, защищающей свой образ жизни и создающей благоприятные условия для современного общества и будущих поколений, направляющей усилия на поддержку и улучшение качества окружающей среды, рациональное и взвешенное отношение к родной природе.

* Работа выполнена при поддержке Программы стратегического развития ПетрГУ в рамках реализации комплекса мероприятий по развитию научно-исследовательской деятельности на 2012–2016 гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Игравкова Е. А. Развитие экологического права Финляндии в последней четверти XX столетия // Юридическая мысль. 2010. № 5. С. 30–35.
2. Сборник постановлений Великого княжества Финляндского. Обзор мер и распоряжений Правительства. Гельсингфорс, 1886. № 30.
3. Borg P. *Moni-muotoisuuden aika. Luonnontähtävyyksistä Naturaan* Karisto. Hämeenlinna, 2008.
4. Brodin E. *Case Studies on Human Rights and Fundamental Freedoms: A World Survey*. The Lapps of Sweden. 1975. P. 31–41.
5. Joas M. *Local Environmental Governance in Finland*. Åbo, 2003. 92 p.
6. Lindholm A. *Finland in EU Environmental Policy*. Ministry of the Environment. 2002. 95 p.
7. Litmanen T. *Environmental challenges in Finnish countryside in the 1990s. All Shades of Green: The Environmentalization of Finnish Society*. Jyväskylä: Jyväskylän Yliopisto, 2000.
8. *Luonnonsuojelulaki (1999)*. Available at: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990132>
9. *Metsähallitus. Vantaa (2012)*. Available at: <http://www.metsa.fi/>
10. Myllintäus T. *Writing about the Past with Green Ink: The Emergence of Finnish Environmental History*. Available at: <http://www.h-net.org/~environ/historiography/finland.htm>
11. Sallinen L. *Keisarin kauaskantoinen päätös Etelä-Saimaa-artikkelitietokanta. Lappeenrannan maakuntakirjasto. Viitattu 2010-09-08*. Available at: <http://www2.lappeenranta.fi/lehtitietokanta/artikkeli.php?id=12734>

Sofronova A. A., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

ENVIRONMENTAL LAW DEVELOPMENT IN FINLAND

Three periods of the environmental law development in Finland could be identified: the first is the Swedish governance; the next is the period of dependence upon Russian Empire with the beginning of self-government and discussions about the force and the status of local normative acts; and the last is a modern period characterized by internal political independence conditioned by joining the European Union and active participation in the world policy. In recent times, Finnish researchers are becoming more and more concerned about EU growing influence on domestic legislation of the country.

Key words: environmental law, Finland, history

REFERENCES

1. Igrakova E. A. The development of environmental law of Finland in the last quarter of the XX century [Razvitie ekologicheskogo prava Finlyandii v posledney chetverti XX stoletiya]. *Yuridicheskaya mysl'*. 2010. № 5. P. 30–35.
2. *Sbornik postanovleniy Velikogo Knyazhestva Finlyandskogo. Obzor mer i rasporyazheniy Pravitel'stva* [Collection of resolutions by Grand Duchy of Finland. Review of measures and resolutions of the Government]. Helsingfors, 1886. № 30.
3. Borg P. *Moni-muotoisuuden aika. Luonnontähtävyyksistä Naturaan* Karisto. Hämeenlinna, 2008.
4. Brodin E. *Case Studies on Human Rights and Fundamental Freedoms: A World Survey*. The Lapps of Sweden. 1975. P. 31–41.
5. Joas M. *Local Environmental Governance in Finland*. Åbo, 2003. 92 p.
6. Lindholm A. *Finland in EU Environmental Policy*. Ministry of the Environment. 2002. 95 p.
7. Litmanen T. *Environmental challenges in Finnish countryside in the 1990s. All Shades of Green: The Environmentalization of Finnish Society*. Jyväskylä: Jyväskylän Yliopisto, 2000.
8. *Luonnonsuojelulaki (1999)*. Available at: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990132>
9. *Metsähallitus. Vantaa (2012)*. Available at: <http://www.metsa.fi/>
10. Myllintäus T. *Writing about the Past with Green Ink: The Emergence of Finnish Environmental History*. Available at: <http://www.h-net.org/~environ/historiography/finland.htm>
11. Sallinen L. *Keisarin kauaskantoinen päätös Etelä-Saimaa-artikkelitietokanta. Lappeenrannan maakuntakirjasto. Viitattu 2010-09-08*. Available at: <http://www2.lappeenranta.fi/lehtitietokanta/artikkeli.php?id=12734>

Поступила в редакцию 15.05.2013