

Из истории формирования экологического законодательства Швеции после Второй мировой войны

From the history of the formation of environmental legislation in Sweden after the Second World War

Цверинанашвили И.А.

Старший преподаватель кафедры истории и регионоведения, СПбГУТ им. проф. М.А. Бонч-Бруевича, г. Санкт-Петербург
e-mail: ivan.tsver@gmail.com

Tsverianashvili I.A.

Senior Lecturer, Department of History and Regional Studies, the Bonch-Bruevich Saint-Petersburg State University of Telecommunications, Saint-Petersburg
e-mail: ivan.tsver@gmail.com

Аннотация

В статье затрагивается история становления и развития шведского экологического законодательства, которое вступило в активную фазу развития вскоре после завершения Второй мировой войны. Не имея сбалансированной и выстроенной государственной экологической политики, Швеция приступила к её поэтапному выстраиванию, где одним из важнейших этапов являлось построение сбалансированного экологического законодательства. С 1948 г. Швецией поэтапно вводились и реализовывались многочисленные законодательные акты, касавшиеся защиты лесов, чистоты воздуха, ответственности за экологические нарушения и т.д. Многие положения шведского экологического законодательства, принятые в период 1940 - 1990-х гг., актуальны до настоящего момента.

Ключевые слова: Швеция, законодательство, экологизация, экологическая проблема, история права.

Abstract

The article deals with the history of the formation and development of Swedish environmental legislation, which entered an active phase of development shortly after the end of World War II. Without a balanced and well-structured state environmental policy, Sweden set about building it in stages, where one of the most important steps was to build a balanced environmental law. Since 1948, Sweden has gradually introduced and implemented numerous legislative acts relating to the protection of forests, clean air, responsibility for environmental violations, etc. Many provisions of the Swedish environmental legislation adopted in the period 1940 - 1990s are relevant to the present.

Keywords: Sweden, legislation, ecologization, environmental problem, law history.

В настоящий момент мы можем наблюдать продолжение формирования и модернизации национальных экологических законодательств в ряде стран мира, их гармонизацию с мировыми экологическими трендами в области законодательства и общие изменения в странах в сторону экологизации многих сфер жизни. Опыт стран, имеющих большой опыт в области создания экологического законодательства, может быть особенно полезен для Российской Федерации, находя-

щейся сейчас в стадии становления в разрезе наполнения национального экологического законодательства. В связи с этим, важным представляется затронуть опыт Швеции, как одной из стран, находящихся в авангарде экологически развитых стран мира.

После окончания Второй мировой войны в сфере природоохранной деятельности в Швеции сложилась достаточно напряженная ситуация. Существовавшие к тому времени природоохранные территории, находившиеся на государственном попечении, например, национальные парки Муддус и Тёфсингдален, содержались в неудовлетворительном состоянии. Большинство экологических организаций и объединений страны, например, Общество по защите природы (швед. Naturskyddsföreningen) или Фонд Густава Адольфа и Анны Марии Альвинов, основанный в 1934 г. (швед. Alvins fond), бездействовали. Довоенный период развития экологической политики и формирования экологического законодательства в Швеции не отличались системным характером и характеризовались, скорее, всплесками частных инициатив в области экологической деятельности. В конце 1940-х – начале 1950-х гг. ситуация начинает выправляться. В 1948 г. риксдаг, парламент шведского королевства, издаёт закон об охране лесов [1], расширявший полномочия государственных органов в сфере охраны лесов и ограничивавший владельцев частных лесных угодий (закон не распространялся на государственные и церковные территории) в действиях по вырубке, корчеванию и т.д. Закон также касался защиты молодых (подрастающих) лесов, контроля за уничтожением старых лесов, предписывал владельцам угодий задумываться над рентабельностью их участков. Некоторые положения этого первого национального лесоохранного законодательного акта до сих пор остаются в силе: «Лесные площади с подрастающим лесом должны использоваться соответствующим образом – с возможностью экономического дохода и экологической пользы... Вырубка леса, непригодного для дальнейшего использования, не разрешается без согласия органов лесного хозяйства, а также во избежание случаев экологических и экономических нарушений» (*здесь и далее - пер. авт.*) [2, s. 219]. В 1952 г. впервые был утверждён общенациональный закон об охране природы [3]. В нём подчёркивалось особое значение национальных парков (к тому моменту их насчитывалось уже четырнадцать по всей стране), как территорий, важных для жизни настоящего и будущих поколений. Был уточнён статус национальных парков, как важных объектов для научной деятельности, при этом, для туристов данные территории по-прежнему были открыты. Принятие закона также можно было связать и с тем, что эксплуатация природных ресурсов и ландшафтов значительно усилилась – строились новые электростанции, жилые массивы, прокладывались новые шоссе, велась активная добыча полезных ископаемых и добыча ресурсов. Закон включил в себя три принципа – экономический (доход от разумного использования природы), культурно-научный (природа рассматривалась как часть культурного ландшафта страны и поле для научной работы) и социальный (природа как важнейшая часть повседневной жизни и отдыха населения).

К середине 1950-х гг. в стране уже действовали государственная служба рыболовецкого контроля, инспекция по надзору за качеством вод, ужесточились правила для предприятий, использовавших реки и озёра страны в качестве водных артерий для сброса стоков. К проблеме загрязнения воздуха в Швеции вернулись только в начале 1960-х гг. Комитет по борьбе с загрязнениями воздуха в Швеции (швед. Kommitten för bekämpande av luftföroreningarna i Sverige), созданный из представителей академической среды, чиновников и промышленников, начал работу в 1962 г. Об итогах его деятельности общественности стало известно уже в следующем, 1963 г., на конференции в Стокгольме. Конференция в Центре Веннер-Грена в 1963 г. явила собой пример плодотворной дискуссии между швед-

скими учёными и общественностью и была посвящена актуальным проблемам страны и некоторым аспектам развития Швеции в будущем, в числе прочего она затронула и экологические проблемы [4]. Ситуация в отдельных регионах была крайне серьёзной – возрастающее число автомобилей, увеличение числа промышленных предприятий, активное использование серосодержащих веществ, значительно ухудшили качество воздуха в стране. По итогам деятельности комитета был сформирован Государственный комитет по контролю качества воздуха (швед. Statens luftvårdsnämnd), не обладавший, однако, серьёзными полномочиями. Эти и другие события впоследствии окажутся первыми сигналами в достижении серьёзных результатов на национальном уровне – принятию закона о защите окружающей среды 1969 г., речь о котором пойдет ниже.

В 1961 г. будет заключён так называемый «Мир в Сареке» (швед. «freden i Sarek») - соглашение между государственными чиновниками и представителями энергетических компаний, в результате которого последние отказались от идеи строительства ГЭС на реках Виндельнэльв, Каликсэльв, Питеозэльв и Турнеэльв на севере Швеции (в начале 1970-х гг. это соглашение будет нарушено). Годом позже увидит свет знаменитый доклад «Природа и общество» (швед. Naturen och samhället), выполненный специалистами министерства сельского хозяйства страны [5]. Его содержание касалось широкого спектра проблем: общего состояния природы в Швеции, опыта некоторых зарубежных стран в сфере охраны природы и решения экологических проблем, взаимосвязи экономики и национальной природы, актуального состояния природоохранных территорий, многочисленные рекомендации и предписания экологическим организациям и властям на местах, рекомендации по исправлению и модернизации экологического законодательства [5, с. 3-6]. По мнению экологического историка Ларса Лундгрена, последний аспект был крайне важен – он предполагал, что задача охраны природы и решения актуальных экологических проблем должна лечь на плечи общественности, а не должна быть замкнута на научной элите. Авторы доклада подчеркнули несовершенство экологического законодательства того времени, малое финансирование, выделяемое казной, и недостаточное количество квалифицированных кадров, которые могли бы вести необходимые инвентарные, научно-исследовательские и прочие необходимые оперативные виды работы.

В 1963 г. риксдаг предложил пять ключевых направлений работы в сфере охраны окружающей среды и решения актуальных экологических проблем:

- 1) выделить большое количество дополнительных территорий для оздоровления населения и досуговой деятельности;
- 2) организовать территории для представления и демонстрации шведской природы как туристской достопримечательности;
- 3) привести в порядок законодательство, регулирующее охрану и содержание прибрежной линии страны;
- 4) планировать разработку и последующую добычу полезных ископаемых с учётом местного ландшафта, с тем, чтобы не нанести природе непоправимый урон;
- 5) отладить финансирование природоохранной деятельности [6].

В июле того же года начал работу комитет по охране природы (швед. Statens naturvårdsnämnd, SNN), в чьи обязанности вменялся надзор за охраной окружающей среды по всей стране. Комитет не обладал правом окончательного решения по какому-либо вопросу, а должен был заниматься мониторингом ситуации, отчётностью и рекомендательной работой. Лишённый права наказывать и применять санкции любого рода, комитет должен был формировать понимание и уважение перед национальной природой у представителей государственных служб, негосударственных организаций и отдельных граждан.

В 1964 г. вышел общенациональный закон об охране окружающей среды [7]. Он ввёл новое понятие природоохранной территории в стране – заповедника, который мог быть организован как на государственной, так и на частной земле. Заповедником называлась государственная или частная территория, обладающая ценным естественнонаучным или культурно-ландшафтным статусом. В отличие от национального парка, на территорию заповедников туристы допускались только в исключительных случаях. Руководство заповедниками вменялось властям ленов [8]. Государством всё больше осознавалась необходимость перспективной разработки использования национальных ресурсов и ландшафтов страны, в связи с чем, в конце 1960-х гг. была запущена программа «Государственное физическое планирование» (швед. Fysisk riksplanering, FRP): «Перспективное планирование использования природных ресурсов, с целью предотвращения нанесения ущерба природе и конфликтов вокруг соответствующих ресурсов, становится всё более важным. Специфика этих конфликтов делает необходимым подобное планирование, выстраивает перспективу, которая позволит увидеть ситуацию по всей стране, во всех деталях. Тот факт, что государство берёт на себя подобную задачу, можно считать абсолютно правильным» [6, s. 147]. Через некоторое время были приняты законы о защите окружающей среды 1969 г. и об охране здоровья населения от экологически небезопасной продукции 1973 г. [9]. Закон 1973 г. выступал «...принципиально против любой продукции, способной в теории нанести вред здоровью человека или окружающей среде» [10]. Если ранее антихимическое законодательство говорило только о вреде здоровью человека, то теперь окружающая среда выступала наравне с человеком, как объект, которому может быть нанесён умышленный вред. Отвечая на вопрос о достаточно позднем принятии таких важных законов, нельзя не вернуться к мысли, ранее высказанной Ларсом Лундгреном. Гораздо важнее для населения и правительства были такие вопросы, как рабочие места и профсоюзное движение, обеспечение продовольствием и товарами первой необходимости, политические права, социальные блага и т.д. Забота о природе должна была подождать как менее важный и не столь острый вопрос, как, например, пенсионное обеспечение. К концу 1960-х гг. Швеция уже была страной с высоким уровнем благосостояния населения и отлаженной справедливой политической системой, политика «всеобщего дома», введённая после Второй мировой войны, начала давать реальные плоды. Население было готово «позволить себе природу» [10]. К тому же, научные исследования того времени вернули общественности важную мысль, забытую за предыдущие десятилетия, что человек – часть природы. Яд, вложенный в природу, вернётся к человеку, тем или иным способом.

Важным итогом того времени стало принятие ряда законов в конце 1960-х – начале 1970-х гг., помимо вышеупомянутых. В 1969 г. был принят закон о защите окружающей среды, ставший итогом всей экологической и природоохранной деятельности в стране [11]. Закон вобрал в себя вопросы, связанные с защитой воды и воздуха от загрязнений, промышленных шумов, строительства сооружений различного типа и т.д. Многие аспекты вошли в законодательную практику впервые. Была введена система штрафов и персональной ответственности за экологические нарушения. Закон, впервые в шведской законодательной практике, установил список критериев, при соблюдении которых, разрешался запуск того или иного вредного производства. Для строительства экологически небезопасного предприятия было необходимо выбрать «такое место, благодаря которому природе был бы нанесён минимальный ущерб, сокращены любые негативные явления, которым она может быть подвергнута...» [12]. Закон устанавливал строгие рамки понятий «нанесение ущерба» и «неудобство» в сфере экологии, обязывал владельцев промышленных предприятий максимально учитывать все возможные

негативные экологические последствия и своевременно их устранять. Создавался особый комитет – Национальный лицензионный совет защиты окружающей среды (швед. Koncessionsnämnden för miljöskydd) из 4 человек: эколога, юриста, инженера и представителя промышленности. Данный орган должен был квалифицированно разбирать каждое экологическое происшествие в стране. Спустя 4 года увидят свет законы об охране здоровья населения и экологически небезопасной продукции, которые станут дополнением к закону 1969 г.

В 1974 г. был принят итоговый закон о лесах, подведший итог всех законодательных актов о шведских лесах, начиная с начала XX века, и, вступивший в силу годом позже. Он поставил вырубку леса под полный контроль государства: «Владельцы лесных угодий должны, согласно решениям правительства или государственных учреждений, извещать надзорные органы о вырубке, запланированной на соответствующей территории» [13, s. 192]. Ведущим тезисом стала мысль об уважении к природе и невмешательстве в экосистему при подобной возможности: «Лес – это национальное достояние, с которым нужно бережно обращаться, а получение доходов от него не должно мешать сохранению биологического разнообразия и экосистемы» [13, s. 221]. В дальнейшем закон будет трижды отредактирован. В редакции 1979 г. охране будут подлежать не только частные, но также государственные и церковные лесные угодья. Владельцы угодий получили запрет на расчистку молодого леса и запрет на самостоятельную высадку саженцев вместо зараженных участков леса. В редакции 1983 г. было запрещено несанкционированное прореживание угодий. Редакция 1993 г. синхронизировала законодательные акты в рамках новой общегосударственной экологической политики [13, s. 301]. Стоит заметить и то, что по мнению Ларса Лундгрена справедливо и необходимо различать два направления – охрану природы (швед. naturskydd) и защиту окружающей среды (швед. naturvård). Если под первым понятием стоит понимать охрану ландшафтов и естественно сложившихся природных условий от человеческого вмешательства и последствий человеческой деятельности, то ко второму понятию можно отнести защиту человека от неблагоприятных воздействий окружающей среды (в том числе, в результате его ранее упомянутой деятельности): повседневную охрану здоровья (качество воздуха, продуктов питания, питьевой воды и т.д.), контроль над использованием химикатов и вредных веществ, радиационную защиту и т.д. В своей статье Л. Лундгрен называет охрану природы «зелёной линией развития» (швед. gröna linjen), а защиту окружающей среды – «синей линией развития» (швед. blå linjen) [6]. В работах многих шведских авторов границы двух понятий зачастую размыты, а Национальная энциклопедия Швеции определяет понятие «naturskydd» как устаревающую форму понятия «naturvård» [14].

Подводя итог, стоит заметить, что Швеция, фактически первой в Европе, и одной из первых в мире начала разработку эффективного экологического законодательства. К концу 1960-х гг., экологическое законодательство страны охватило большое число разнообразных вопросов: проблемы лесного хозяйства, сохранение биологического разнообразия, природоохранную деятельность и т.д. Было положено начало государственной экологической политике – уже с 1960-х гг. риксдаг начинает планомерно уделять всё большее внимание экологическим проблемам Швеции. Возросла экологическая ответственность и сознательность населения, всё большее количество шведских сограждан принимало участие в обсуждении и решении проблем чистоты воздуха, вод, земли, лесных угодий, и т.д. Многие положения экологического законодательства страны, принятые десятилетия назад, остаются актуальными и поныне.

Literatur

1. Ekelund H., Hamilton G. Skogspolitisk historia. Jönköping: JV, 2001.
2. Enander K.-G. Skogsbruk på samhällets villkor: skogsskötsel och skogspolitik under 150 år. Umeå: Institutionen för skogen ekologi och skötsel, Sveriges lantbruksuniversitet, 2007.
3. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till naturskyddslag m. m. Proposition 1952:188. Available at: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/kungl-majts-proposition-nr-188_ED30188/html (accessed: 06.05.2020).
4. Wennerholm S. Vetenskapen (och publiken) i framtidens samhälle: Om en forskningspolitikens konferens i Wenner-Gren Center 1963. Uppsala: Lärdomshistorska samfundet, 2002.
5. Naturen och samhället: betänkande / avgivet av 1960 års naturvårdsutredning. Stockholm; Statens Reproduktionsanstalt, 1962.
6. Miljöpolitik på längden och tvären: några synpunkter på svensk miljövard under 1900-talet. Nordiska historikermötet (21: Umeå: 1991): Människan och miljön / XXI nordiska historikermötet, Umeå 1991; redaktör: L. J. Lundgren. Umeå: Historiska institutionen, Univ., 1991.
7. Kungl. Maj:ts proposition nr 148 år 1964. Proposition 1964:148. Available at: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/kungl-majts-proposition-nr-148-ar-1964_EP30148 (accessed: 07.05.2020).
8. Antonson H. Det antikvariska landskapet – ett paradigmskifte inom svensk landskapsförändring. Med landskapet I centrum. Kulturgeografiska perspektiv på nutida och historiska landskap. Stockholm: Stockholms Universitet, 2003.
9. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler: delbetänkande. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, 2004.
10. Sweden's Environment - Problems and Protection 1960 – 2010. Stockholm: CM Gruppen, 2009.
11. Lundholm M. Integrated permitting in Sweden. Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement. Vol. 1. Monterrey: EPA and The Hague, 1998.
12. Svensk författningssamling 1969:387. Miljöskyddslag (1969:387). Sveriges Riksdag. Available at: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Miljoskyddslag-1969387_sfs-1969-387/ (accessed: 07.05.2020).
13. Enander K.-G. Skogsbruk på samhällets villkor: skogsskötsel och skogspolitik under 150 år. Umeå: Institutionen för skogen ekologi och skötsel, Sveriges lantbruksuniversitet, 2007.
14. NE Nationalencyklopedin 2020. Available at: <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/naturskydd> (accessed: 07.05.2020).