

УДК 342

**СТАНОВЛЕНИЕ САМОУПРАВЛЕНИЯ ГРЕНЛАНДИИ НА ОСНОВАНИИ
ЗАКОНА 1978 Г.**

Хрущев Р. С.

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского

С принятием Закона о самоуправлении Гренландии 1978 г., из обычной провинции с признаками колонии, Гренландия была преобразована в автономное образование со своими нормотворческими (совет графства) и исполнительными (администрация) функциями. Усилено взаимодействие органов власти автономии с органами центральной власти в разработке, согласовании, принятии нормативно-правовых актов. Установлено возможность участия и соблюдения интересов Гренландии при проведении внешней политики Дании, в том числе и в отношении Европейского Союза. Устанавливался механизм соблюдения баланса интересов при использовании территории Гренландии. Выработан и определен механизм разрешения спорных вопросов общегосударственных органов и автономии и т.д. В результате, закон 1978 г. несколько не ослабил суверенитет Дании над Гренландией, в то же время возложив оперативное разрешение возникающих внутренних вопросов на созданное самоуправление, заложены основы сохранения самобытности гренландских этносов за счет признания на местном уровне, в том числе и для официального использования эскимосского языка. И, наконец, национальный омбудсмен выполнял роль представителя интересов центрального правительства, губернатора, посредника между властями автономии и Дании.

Ключевые слова: Королевство Дания, Гренландия, автономия, местное самоуправление, закон, центральные органы власти.

Процесс развития и нормативного определения самоуправления Гренландии в XIX – первой половине XX вв. прошел сложный, эволюционный путь от статуса фактически колонии до равноправной провинции датского королевства [1, с. 464-471; 2].

Однако, многочисленные факторы, в числе которых существенная географическая отдаленность; сложность коммуникаций; специфика социально-экономической жизни Гренландии, вызванная в том числе ее климатически-географическими условиями и многие другие факторы, по мнению местного населения и его представителей в парламенте Дании, все это говорило о том, что наиболее удачной формой территориально-административной организации данного региона с метрополией все является более широкая автономия.

Следует также напомнить, что третья четверть XX в. в мире характеризуется мощным подъемом национально-освободительного движения, распадом колониальной системы, появлением новых государств, эволюцией взаимоотношений правительств многих стран с входящими в них регионами. Не обошел этот процесс и Данию. Напомним, что в состав Дании к началу XX в. кроме Гренландии, входили Фарерские острова, Датские Виргинские острова, а ранее Золотой Берег в Африке, Транкебар, Серампур и Никобарские острова, Исландия [3-5].

Потеряв часть этих территорий еще в XIX в., а Исландию в 1944 г., правительство Дании, безусловно, было весьма заинтересовано в сохранении столь огромного, стратегически важного, хотя и малопригодного для широкой колонизации Гренландии. Данный фактор, а также многовековой опыт управления и взаимодействия с заморскими провинциями и колониями, очевидно, также сыграл свою важную роль. К тому же, как известно, в годы 2-й Мировой войны Гренландия приобрела само-

стоятельный опыт непосредственного международного общения, заключив договор с США в условиях оккупации Дании Германией в 1940 г. [6; 7, s. 230-231].

29 ноября 1978 г. был принят АКТ № 577 «Закон о самоуправлении Гренландии», в котором, в «знак признания особого положения, которое Гренландия занимает в Королевстве в национальном, культурном и географическом отношении, Фолькетинг в соответствии с решением Национального совета Гренландии принял, а Мы с Нашего согласия ратифицировали следующий закон о Гренландии».

В нем устанавливалось, что «Гренландия составляет особое народное сообщество в составе Датского королевства. Правительство Гренландии решает дела Гренландии в рамках национального единства в соответствии с правилами, изложенными в этом законе» (§ 1, гл. 1). Правительство Гренландии в дальнейшем должно было состоять из избранного в Гренландии представительства, называемого советом графства, и администрации, возглавляемой советом графства (п. 1, § 1, гл. 1). При этом, члены Совета графства избирались на 4 года путем всеобщих, прямых и тайных выборов (§ 2).

Более подробные правила выборов, в том числе право голоса и правомочность, а также количество членов окружного совета, должны были устанавливаться актом окружного совета. При этом, правила процедуры должен был устанавливать Совет графства. Кроме того, устанавливалось, что уездный совет избирает председателя уездного совета и других членов уездного совета. В свою очередь председатель национального совета распределял дела между членами национального совета (§ 3).

Вторая глава закона была посвящена весьма важному вопросу – делам самоуправления. В его разделе 4 п. 1 было предусмотрено, что за правительством Дании сохранялось право принять решение о том, что территории или часть территории, указанные в приложении к закону, должны быть переданы правительству.

Соответственно вышеуказанному, правительство Дании сохраняло законодательные и административные полномочия в отношении территорий, которые были переданы в соответствии с подразделом 1, и брало на себя связанные с этим расходы (п. 2).

В тоже время, закон оставлял за местной властью право, после переговоров с правительством, принять решение о том, что такие территории или части таких территорий должны быть переданы, по необходимости, правительству Дании (п. 3). Также закон устанавливал, что постановления, принятые земским советом и утвержденные председателем уездной управы для этих областей, называются законами земского совета (п. 4, разд. 4, гл. 2).

Кроме того, предусматривалось, что национальные органы имели право, после переговоров с центральным правительством страны, уполномочить данное правительство в соответствии с законом взять на себя нормотворческие полномочия и администрирование области дела или части области дела, упомянутой в приложении к закону и не переданное центральному правительству страны с § 4. Субсидии для переданных таким образом дел определялись законом (п. 1, § 5).

Вышеуказанные положения, очевидно, были приняты со следующими целями: 1) правительство Дании, при необходимости использования той или иной части территории Гренландии с различными целями (добыча ископаемых, строительство электростанций, государственных предприятий, сдача в аренду коммерческим предприятиям или странам и т.п.; 2) передача части полномочий автономии правительству в

тех случаях, когда местное гренландское самоуправление было не в состоянии самостоятельно вести те или иные дела должным образом по каким-либо причинам.

Также устанавливалось, что нормативные акты, принятые уездным советом и утвержденные председателем уездного совета по этим направлениям, назывались регламентами уездного совета (§ 2, гл. 1).

При этом, для вступления в силу принятые предложения по законам уездного совета и распоряжениям уездного совета должны были быть одобрены председателем уездной управы и обнародованы в соответствии с правилами, установленными актом уездного совета (ст. 6, п. 1).

Одновременно с этим, шт. 2. Ландстирет (местное управление) могло в течение 8 дней принять решение об отсрочке подтверждения до тех пор, пока предложение не будет принято Ландстингом (парламентом) на следующей сессии. Если же предложение не принималось без изменений на этом собрании, то оно утрачивало силу (ст. 6, п. 2).

Кроме того, национальным органам власти давалось право, после переговоров и с согласия центрального правительства принять законодательное решение о том, что вопросы, не упомянутые в приложении, переданы правительству страны происхождения в соответствии с правилами, изложенными в § 4, подраздел 2 и 4, или по правилам § 5 (§ 7, п. 1).

Решение же о том, какие области дела должны быть переданы в самоуправление в соответствии с подразделом 1, не принималось во внимание для национального единства и для того, чтобы правительство страны имело широкое влияние в областях, которые особо важны для Гренландии (§ 7, п. 2).

Особо важной, по нашему мнению, нормой, нашедшей также закрепление и в законодательстве иных стран, стала констатация факта, что именно постоянно проживающее в Гренландии население имеет основные права на ее природные ресурсы (§ 8, п. 1).

Для защиты прав постоянного населения в отношении «неживых ресурсов» (полезных ископаемых, территории) и защиты интересов федерального правительства законом предусмотрено, что предварительное выявление и использование указанных ресурсов осуществляются в соответствии с законом и соглашением между правительством и национальным правительством (§ 8, п. 2).

До заключения такого соглашения, в соответствии с подразделом 2, член уездного совета получал право требовать, чтобы дело было передано на рассмотрение уездного совета, который мог решить, что уездный совет не должен способствовать заключению договора соответствующего содержания (§ 8, п. 3).

Гренландский язык¹ объявлялся основным языком, новой автономии. Однако государственный язык, т.е. датский предписывался к изучению (§ 9, п. 1), хотя и устанавливалось, что оба языка могут использоваться в связях с общественностью (§ 9, п. 2).

Также устанавливалось, что на правительство страны проживания распространялись обязательства, вытекающие из договоров и других международных правил, обязательных для исполнения королевством «во все времена» (разд. 10, п. 1).

¹ эскимосский язык; самоназвание — Kalaallisut

Оговаривалось также, что полномочия самоуправления всегда ограничены полномочиями, которые в соответствии со ст. 20 Конституции страны переданы международным органам (разд. 10, п. 2). При этом, особо установлено, что правительство может принять меры, необходимые для обеспечения соблюдения положений подраздела 1 и 2 (разд. 10, п. 3).

В главе 3 установлены отношения автономии с национальными властями. Указано, что национальные власти имеют право решать вопросы, касающиеся отношений королевства с иностранными государствами (§ 11, п. 1), а меры, которые правительство автономия намеревается принять и осуществление которых имеет существенное значение для отношений королевства с зарубежными странами, включая участие королевства в международном сотрудничестве, до принятия должны быть согласованы с национальными властями (§ 11, п. 2).

Предложения по законам, которые содержат положения лишь в отношении Гренландии, должны быть представлены правительству для заключения до того, как они будут представлены в норвежский парламент (§ 12, п. 1).

Точно также проекты административных регламентов, содержащие положения, которые касаются исключительно Гренландии, следовало представлять правительству автономии для получения заключения до их опубликования (§ 12, п. 2). Кроме того, предусматривалось, что законы и административные постановления, которые в остальном имели особое значение для Гренландии, следовало представить на рассмотрение ее правительству до того, как они будут введены в действие в Гренландии (§ 12, п. 3). И, конечно же, договоры, которые требовали согласия норвежского парламента и которые особенно затрагивали интересы Гренландии, следовало представить правительству автономии на заключение до их подписания (разд. 13). Этими нормами: а) устанавливался не только контроль за нормотворческой деятельностью парламента автономии, б) обеспечивались интересы Гренландии, в) защищались общегосударственные интересы в стратегической провинции страны.

Если же национальные органы не приняли иное решение в конкретном случае, то мнение правительства власти автономии должно быть доступно не позднее, чем через 6 месяцев после того, как представление, упомянутое в §§ 12 и 13, имело место (§ 14, п. 1), т.е., очевидно, до вступления соответствующего нормативного акта в силу. Если же представление не могло быть осуществлено в силу непреодолимых обстоятельств, закон, административный регламент или договор следовало как можно скорее представить правительству страны происхождения для получения заключения (§ 14, п. 2).

Законом также установлено, что в рамках § 11 правительство, после консультации с национальным правительством, определяло руководящие принципы защиты особых интересов Гренландии в Европейских сообществах (§ 15, п. 1). В свою очередь правительство автономии должно было уведомляться о предложениях по резолюциям Совета ЕС, которые особо затрагивают интересы Гренландии (§ 15, п. 2).

Кроме того, правительство автономии предоставлялось требовать, чтобы датские представительства в странах, где Гренландия имеет особые деловые интересы, нанимали сотрудников, которые должны непосредственно заботиться об этих интересах. Однако, центральные органы власти получили право в таком случае принять решение о том, что расходы на это должно нести правительство автономии (§ 16, п. 1). Учитывая, ограниченные средства Гренландии, а зачастую и дотационность ре-

гиона, данное ограничение является, с одной стороны, весьма существенным, а с другой – предопределяет взвешенный подход автономии в указанной проблеме.

В тоже время, датским органам власти предоставлялось, после переговоров с правительством автономии, предоставить этот доступ для отстаивания особых гренландских интересов путем участия в международных переговорах, имеющих значение для делового сообщества Гренландии (§ 16, п. 2).

В тех же случаях, когда это касается особых гренландских дел, органы власти автономии, если это не считалось несовместимым с интересами страны, могли, по выраженному желанию, уполномочить правительство страны происхождения вести переговоры непосредственно при содействии дипломатической службы (§ 16, п. 1).

Высшим представителем национальных властей в Гренландии устанавливался национальный омбудсмен (§ 17, п. 1). Местному правительству позволялось пригласить национального омбудсмана для участия в соответствующих переговорах и обсуждениях (§ 17, п. 2). Также власти автономии должно было как можно скорее уведомить национального омбудсмана о принятых законах и постановлениях совета области, а также других изданных общих правовых нормах (§ 17, п. 3).

В случае, если между национальными властями и правительством страны происхождения возникал вопрос о компетенции местных органов власти по отношению к национальным властям, то таковой вопрос следовало передать на рассмотрение комиссии, состоящей из 2 членов, назначаемых правительством, 2 членов, назначаемых правительством автономии и 3 судьями Верховного суда, назначаемыми председателем Верховного суда, один из которых назначался председателем (§ 18, п. 1).

В случае, когда 4 члена, назначенные правительством, и самоуправление согласны, вопрос принимал окончательно. В ином случае его разрешение передавалось трем судьями Верховного суда (§ 18, п. 2).

При этом, правительство получило право приостановить принятие или решение о самоуправлении, которое было представлено совету, до тех пор, пока решение совета не станет доступным (§ 18, п. 3).

И, наконец, устанавливалось, что положения, применимые ранее к Гренландии, оставались в силе с изменениями, вытекающими из данного закона, до тех пор, пока они не будут изменены или отменены соответствующим органом (§ 19, гл. 4). Кроме того, устанавливалось, что Национальному омбудсмену вручались функции, которые до этого выполнял губернатор Гренландии (§ 20, п. 2) [8].

С принятием Закона о самоуправлении Гренландии 1978 г., из обычной провинции с признаками колонии, Гренландия была преобразована в автономное образование со своими нормотворческими (совет графства) и исполнительными (администрация) функциями. Усилено взаимодействие органов власти автономии с органами центральной власти в разработке, согласовании, принятии нормативно-правовых актов. Установлено возможность участия и соблюдения интересов Гренландии при проведении внешней политики Дании, в том числе и в отношении Европейского Союза. Устанавливался механизм соблюдения баланса интересов при использовании территории Гренландии. Выработан и определен механизм разрешения спорных вопросов общегосударственных органов и автономии и т.д. В результате, закон 1978 г. несколько не ослабил суверенитет Дании над Гренландией, в то же время возложив оперативное разрешение возникающих внутренних вопросов на созданное самоуправление, заложены основы сохранения самобытности гренландских этносов

за счет признания на местном уровне, в том числе и для официального использования эскимосского языка. И, наконец, национальный омбудсмен выполнял роль представителя интересов центрального правительства, губернатора, посредника между властями автономии и Дании.

Список литературы:

1. Хрущев Р. С. Историко-правовые и организационные предпосылки принятия закона о самоуправлении Гренландии 1978 г. // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2023. – Т. 9 (75). № 1. – С. 464-471.
2. Исаев М. А. Основы конституционного права Дании. М., 2002. 337 с.
3. Book Reviews. Danmark og kolonierne (Denmark and the colonies) – Reflections about the new magnum opus in the colonial history of Denmark // Skandinavian journal of Histori, 2019. Vol. 44, No. 2, 252-259.
4. The administration of the West Indian islands from Copenhagen // The Danich West-Indies - Sources of history. The administration of the West Indian islands from Copenhagen - The Danish West-Indies (virgin-islands-history.org)
5. Christianson, J. R. (2004) "The Founding of Danish America," The Bridge: Vol. 27 : No. 1 , Article 7. Available at: <https://scholarsarchive.byu.edu/thebridge/vol27/iss1/7>
6. Morten Tastum. Grønland, Kauffmann og en verden i krig. - Grønland, Kauffmann og en verden i krig - Kongressen.com
7. Det forenede grønlandske Landsraads Forhandlinger 1940. I: De Grønlandske Landsraads Forhandlinger 1938-47. - København : J. H. Schultz, 1948. - 885 s.
8. LOV nr 577 af 29/11/1978. Lov om Grønlands hjemmestyre. Vejledning om behandling af sager vedrørende Grønland og om retningslinier for ministeriers og styrelsers forhold til Grønland (retsinformation.dk)

Khrushchev R. S. Formation of the self-government of Greenland on the basis of the law of 1978 // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 2. – P. 258–263.

With the passage of the Greenland Home Rule Act 1978, Greenland was transformed from an ordinary province with features of a colony into an autonomous entity with its own rule-making (county council) and executive (administration) functions. The interaction of the authorities of the autonomy with the central authorities in the development, coordination, adoption of normative legal acts has been strengthened. The possibility of participation and observance of the interests of Greenland in the conduct of Denmark's foreign policy, including in relation to the European Union, has been established. A mechanism was established to maintain a balance of interests when using the territory of Greenland. A mechanism has been developed and defined for resolving controversial issues of national bodies and autonomy, etc. As a result, the 1978 law did not at all weaken the sovereignty of Denmark over Greenland, at the same time entrusting the prompt resolution of emerging internal issues to the created self-government, laid the foundations for preserving the identity of the Greenlandic ethnic groups through recognition at the local level, including for the official use of the Eskimo language. And, finally, the national ombudsman acted as a representative of the interests of the central government, the governor, and an intermediary between the authorities of the autonomy and Denmark.

Key words: Kingdom of Denmark, Greenland, autonomy, local self-government, law, central authorities.

Spisok literaturey:

1. Hrushchev R. S. Istoriko-pravovye i organizacionnye predposylki prinyatiya zakona o samoupravlenii Grenlandii 1978 g. // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. YUridicheskie nauki. – 2023. – Т. 8 (75). № 1. – С. 464-471.
2. Isaev M. A. Osnovy konstitucionnogo prava Danii. M., 2002. 337 s.
3. Book Reviews. Danmark og kolonierne (Denmark and the colonies) – Reflections about the new magnum opus in the colonial history of Denmark // Skandinavian journal of Histori, 2019. Vol. 44, No. 2, 252-259.
4. The administration of the West Indian islands from Copenhagen // The Danich West-Indies - Sources of history. The administration of the West Indian islands from Copenhagen - The Danish West-Indies (virgin-islands-history.org)
5. Christianson, J. R. (2004) "The Founding of Danish America," The Bridge: Vol. 27 : No. 1 , Article 7. Available at: <https://scholarsarchive.byu.edu/thebridge/vol27/iss1/7>
6. Morten Tastum. Grønland, Kauffmann og en verden i krig. - Grønland, Kauffmann og en verden i krig - Kongressen.com
7. Det forenede grønlandske Landsraads Forhandlinger 1940. I: De Grønlandske Landsraads Forhandlinger 1938-47. - København : J. H. Schultz, 1948. - 885 s.
8. LOV nr 577 af 29/11/1978. Lov om Grønlands hjemmestyre. Vejledning om behandling af sager vedrørende Grønland og om retningslinier for ministeriers og styrelsers forhold til Grønland (retsinformation.dk)