

УДК 343

## **ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА О САМОУПРАВЛЕНИИ ГРЕНЛАНДИИ 1978 Г.**

**Хрущев Р. С.**

*Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского*

В статье рассмотрен процесс правовой эволюции статуса Гренландии в составе датского государства с 1814 по 1978 гг. выявлено, что территория Гренландии, первоначально находясь на положении колонии в составе королевства Дания получила право открыть первые органы самоуправления в середине 19 в., когда гренландцам не было предоставлено право голоса в рейхстаге, но с 1857 г. им были разрешено иметь выборные собрания и суперинтендантов для управления местными делами. В 1848-1908 гг. управление Гренландией осуществлялось гренландской торговой администрацией, находившейся в подчинении министерства внутренних дел, а церковь и школьная система находились в ведении министерства культуры. Национальный совет Южной и Северной Гренландии был сформирован в рамках административной реформы Гренландии в 1908 г. С принятием 8 гренландских законов от 27 мая 1950 г., в том числе «Закон о профессиональной деятельности в Гренландии» № 277, статус данной территории существенно изменился. Два совета графств в 1950 г. были заменены одним объединенным национальным советом для всей Гренландии. Наиболее решительное изменение в положении Гренландии произошло с поправкой к конституции в 1953 г., в соответствии с которой Гренландия стала равноправной частью королевства. Данные события предопределили дальнейшее развитие автономного статуса Гренландии, нашедших свое развитие в разработке и принятии 29 ноября 1978 г. закона о самоуправлении Гренландии.

**Ключевые слова:** Королевство Дания, Гренландия, самоуправление, колония, законодательные инициативы, парламент.

В конце XVIII – начале XIX вв. произошло нормативное и международное оформление Гренландии в качестве подвластной Датскому королевству территории [1].

В результате конституционных реформ 1849 г. гренландцам не было предоставлено право голоса в рейхстаге, но с 1857 г. им были разрешено иметь выборные собрания и суперинтендантов для управления местными делами. В ходе реформ 1901 г., когда правительство страны стало ответственно перед парламентом, еще более ускорились реформы в Гренландии.

Еще церковный акт 1905 г. означал конец Гренландии как миссионерского поля и создание благочиния, а в соответствии с Законом об управлении колониями в Гренландии в 1908 г. были созданы два национальных совета с местами в Годтхобе (Нуук) и Годхавне (Кекертарсуак), которым было предоставлено право выражать свои взгляды и вносить предложения властям Дании.

Напомним, что изначально торговля метрополии с Гренландией и совет торговых мест находились в ведении Управления Палаты по интересам по делам Исландии, Фарерских островов и Гренландии, а гренландская церковная и школьная система находилась в ведении Королевского миссионерского колледжа. Миссионерский колледж находился в ведении Датской канцелярии.

В 1848-1908 гг. управление Гренландией осуществлялось гренландской торговой администрацией, находившейся в подчинении министерства внутренних дел, а церковь и школьная система находились в ведении министерства культуры.

Национальный совет Южной и Северной Гренландии был сформирован в рамках административной реформы Гренландии в 1908 г. [2, р. 8; 3, р. 9] (выборы в 63 муниципальные советы и два совета графств произошли в 1911 г.). Эти органы действовали, с некоторыми изменениями, до 1979 г., пока Ландстинг Гренландии не был создан как часть системы самоуправления. Советы графств вместе с двумя окружными судебными приставами сформировали центральную администрацию Гренландии.

Результаты 1-й Мировой войны для Дании, с одной стороны, позволили вернуть земли Шлезвиг и Гольштейн, а с другой заложили основы для последующего конфликта с Германией. С оккупацией Дании в 1940 г. связь с Гренландией была разорвана, и два судебных пристава, Эске Брун (1904-1987) и Аксель Сване (1898-1991), взяли на ответственность, чтобы сохранить Гренландию как датскую и избежать бедствий среди населения. Они искали контакта с нейтральными США, чтобы избежать немецкой или, в качестве альтернативы, британской или канадской оккупации. В апреле 1941 г. это привело к заключению Гренландского договора 1941 г. с США, а затем к созданию американских аэродромов и военных баз [4].

Военное время было периодом процветания Гренландии, и население хотело, чтобы ее условия сохранялись после войны; не в последнюю очередь этому способствовал новый прибрежный маршрут.

С принятием 8 гренландских законов от 27 мая 1950 г., в том числе «Закон о профессиональной деятельности в Гренландии» № 277 [5], статус данной территории существенно изменился, в том числе благодаря определению статуса ее границ. Но это было лишь начало. 15 января 1957 г. министром Гренландии было внесено предложение о поправках к закону о занятиях профессиями в Гренландии. Толчком к данному предложению стало желание Национального совета Гренландии, который на своей сессии в 1956 г. решил рекомендовать пересмотреть границы.

В связи с этим было признано практичным, что границы морской территории в Гренландии, также, как и в остальной части Дании, определяются королевским указом, а национальный совет Гренландии учитывая его единодушную поддержку отмены разд. 1 закона о бизнесе и замены его королевским указом, определяющим протяженность морской территории Гренландии [6].

Этот шаг был обусловлен изменением административно-политического статуса Гренландии. Напомним, что в 1951 г. два ее национальных совета были объединены в совместный Национальный совет Гренландии, а в 1953 г., с принятием соответствующих изменений в Конституцию стала графством, а не колонией [7, р. 68]. Соответственно этому также был принят закон о действии датских законов в Гренландии [86 р. 382].

Дальнейшие действия по изменению статуса Гренландии начали развиваться лишь спустя два десятилетия. На своем ежегодном заседании в 1972 г. Национальный совет Гренландии рассмотрел предложение своего члена Джонатана Мотцфельдта о сокращении комиссии по расследованию того, как в Гренландии вводится система самоуправления, и объявил 27 октября 1972 г. министерству Гренландии, что настало время для вопроса о совместном влиянии и совместной ответственности общегосударственных и местных органов власти, т.е. предлагал разработать для региона автономный статус.

В то время прошло более 100 лет с появления гренландского населения – с введением так называемых попечительских советов. За это время произошло постепенное укрепление и расширение местных властей Гренландии.

Два совета графств в 1950 г. были заменены одним объединенным национальным советом для всей Гренландии. Наиболее решительное изменение в положении Гренландии произошло с поправкой к конституции в 1953 г., в соответствии с которой Гренландия стала равноправной частью королевства и была независимо представлена двумя членами в норвежском парламенте [9]. Поправка также означала, в частности, что свободы стали применяться в Гренландии. Однако ответственность гренландских властей была довольно ограниченной и в основном включала задачи в области социального обеспечения, определенных форм бизнеса и поддержки и сохранения жилья.

Но в действительности, гренландское влияние было значительно больше, чем это может показаться из перечня задач, которые возлагались непосредственно на местные власти. Реальное влияние, которое первоначально было установлено законом от 1 апреля 1911 г., возникло в действовавшей системе правоотношений в силу § 6 Закона о Национальном совете Гренландии и муниципальных советах Гренландии, в соответствии с которым Национальный совет должен иметь возможность выражать свое мнение по всем важным вопросам до реализации нового законодательства, новые административные правила или другие меры, касающиеся Гренландии. Кроме того, национальный совет имел право вносить предложения министру Гренландии или другим министрам, в сферу ответственности которых входит Гренландия, задавать вопросы и т. д. об общественных делах Гренландии, которые не вынесены на усмотрение совета. Также национальный совет имел значительное реальное влияние через представительство в ряде советов, правлений и т. д.

Напомним, что Национальный совет назначает 3 из 5 представителей Гренландии в Совете Гренландии, который существует с 1964 г. и которому поручено следить за развитием событий в регионе, давать рекомендации министру Гренландии относительно центрального планирования и координации политики развития Гренландии. Кроме того, национальный совет представлен в министерстве торговли. В совет Гренландии также входили 2 члена Гренландского фолькетинга и по 1 члену от каждой из 5 крупнейших партий в норвежском парламенте, а один из министров Гренландии назначен председателем [10, р. 11].

Два года работы прошли частично под руководством председателя Национального совета Ларса Хемница в гренландском комитете самоуправления. Затем этим занимался 2,5 года министр Гренландии Кнуд Хертлинг. Затем работа продолжилась в датско-гренландской комиссии по самоуправлению, что была создана министром Гренландии Йоргеном Педером Хансеном 9 октября 1975 г.

Комитет самоуправления состоял из пяти членов совета страны, двух членов парламента Гренландии и (с 5 октября 1973 г.) представителя Национальной ассоциации муниципалитетов Гренландии, поскольку гренландская сторона согласилась с тем, что работа должна первоначально осуществляться исключительно гренландскими политиками, так что работа характеризовалась гренландскими предположениями и взглядами. 18 февраля 1975 г. комитет опубликовал предварительный отчет / предложение для переговоров. В нем, в т.ч. было рассмотрено, в каких особых областях следует усилить ответственность и влияние Национального совета, и содер-

жалась рекомендацией о том, что формальная основа для реализации системы самоуправления в рамках Содружества должна быть обеспечена как можно скорее, с тем чтобы самоуправлению были предоставлены необходимые юридические полномочия для повышения ответственности и влияния Национального совета в областях, которые до сих пор находились в ведении государства.

На основании этого министр Гренландии после обсуждения с Национальным советом решил создать комиссию по самоуправлению в Гренландии. Таким образом, промежуточный отчет явился непосредственной причиной создания Комиссии самоуправления и послужил отправной точкой для работы комиссии [10, р. 12]. Частичный отчет указывал на ряд областей, в которых комитет считает, что ответственность и влияние Национального совета должны быть увеличены, по вопросам собственной административной системы Гренландии, налогообложения, трудовые и социальные службы, условия ведения бизнеса, школьное обучение, культурные условия и т.п.

Относительно сырья в подполье в части доклада сказано: «Относительно сырья в подполье комиссия придерживается мнения, что эта область дела имеет столь большое и решающее значение для будущего самоуправления в Гренландии большинство считает естественным рассматривать это как особый вопрос. Тем не менее, поскольку существует ряд аспектов административного, технического и финансового характера, которые в настоящее время затрудняют оценку последствий передачи территории будущему правительству страны происхождения, комитет считает, что эти аспекты в настоящее время должны быть тщательно раскрыты и прояснены с целью обеспечения максимально возможного влияния и ответственности Гренландии». правило. Объяснение этих причин важно для понимания — не в последнюю очередь населением Дании — предпосылок предложения ввести самоуправление. Поэтому его необходимо воспроизвести здесь, в основном словами комитета:

1) Гренландия и коренное эскимосское население страны во многих отношениях отличаются от остальной Дании, что может специфически отразиться на их взаимоотношениях.

2) «Гренландия географически настолько отделена от Дании, что даже при сегодняшних развитых технологиях встречаются трудности связи».

3) «Трудности в общении» в течение связи с политической и административной системой, которая влечет за собой то, что все фактические решения определенного значения принимаются в Копенгагене, легко вызывает у гренландского политика чувство беспомощности, ощущение того, что он стоит в стороне, когда приходится принимать решения».

4) Языковая проблема. Датский и гренландский «настолько далеки друг от друга, что возникают огромные проблемы с преобразованием мыслительных процессов с одного языка на другой. Это не только образовательная проблема, потому что гренландский язык имеет тесную связь с гренландским образом мышления и жизни, и гренландцам не случается отказываться от своего языка... если вы сначала потеряете гренландский язык, вы как меньшинство окажетесь на пути к исчезновению».

5) «История Гренландии как колонии на протяжении более чем 200 лет также играет весьма решающую роль в оценке стремления к самоуправлению. Гренландцы привыкли, что датчане контролируют дела, датчане принимают решения и датчане решают проблемы. 20 лет уже как равноправная часть Датского королевства не из-

менили это отношение для Гренландии. Ощущение дистанционного управления из Дании все еще очень сильное».

б) Обычный гренландец чувствует себя находящимся в стороне, зрителем огромного развития, для понимания которого у него нет предубеждений, а у гренландского политика нет достаточной возможности произвести впечатление. Это привело к досадной пассивности в политическом плане, которую, по мнению комитета можно преодолеть, лишь передав процесс принятия решений для Гренландии избранным представителям в гораздо большей степени, чем это было ранее [10, р. 13].

Эти причины были взяты Hjerirnestyrekorrumsionen в качестве отправной точки, с помощью которой комиссия хотела бы указать, что решающим для нее является введение самоуправления, потому что гренландские политические партии хотят самоуправления, и что причины для его введения, выдвинутые гренландской стороной, оправданы. Таким образом, Комиссия также смогла сделать вывод о том, что самоуправление является предпосылкой реальной политической деятельности и участия в ней Гренландии.

Комитет самоуправления Гренландии указывал, что: «Если гренландец должен стать по-настоящему политически активным и ориентированным на средства массовой информации, то решения должны принимать люди, которым он сам помогал избираться в национальный совет или в его муниципальное правление. Именно к ним он должен обращаться со своими пожеланиями и своей критикой или похвалой».

В связи с этим, комиссия по самоуправлению считала правильным подчеркнуть важность того факта, что ответственность в будущем ляжет на гренландских политиков, которые поэтому должны быть готовы принимать как критику, так и похвалу. Тем не менее, комиссия подчеркивала, что реализация идеи самоуправления, помимо того, что она соответствует усилиям по децентрализации, предпринимаемым в Дании в эти годы в отношениях между государственными и окружными муниципалитетами, также большое значение для остальной части королевства.

В последние десятилетия для датчан было характерно чуткое отношение к пожеланиям гренландского населения. Эта реакция на законные пожелания группы сограждан была частью базовой демократической позиции, которая также должна была привести к положительному удовлетворению стремления этого меньшинства к усилению влияния на собственную судьбу.

Следует также подчеркнуть, что такое развитие в направлении создания региональных органов самоуправления не являлась чем-то особенным для Гренландии, т.к. в этот период отмечалась довольно широко распространенная международная тенденция к усилению влияния на собственные дела групп населения в особых районах отдельных государств. Об этом также свидетельствовало сотрудничество, имевшее место в последние годы за границей между эскимосскими народами, так называемое сотрудничество инуитов.

В соответствии с гренландскими пожеланиями, которые также были выражены в комитете, комиссия подготовила план схемы самоуправления при прямом условии, что схема должна быть основана на сохранении национального единства. Комиссия восприняла желание создать повышенную ответственность гренландцев в соответствии с этой предпосылкой как выражение того, что гренландское население борется не за национальную независимость, а за самобытность, т.е. для лучших возмож-

ностей для укрепления и развития собственной идентичности за счет повышенной самостоятельной ответственности.

Комиссия понимала, что с введением самоуправления в Гренландии ее населению и представителям будет вверено не только важные, но и трудные и, может быть, даже обременительные задачи. Поэтому естественно, что осуществление самоуправления должно было происходить постепенно и в соответствии с подробным графиком.

Также комиссия подчеркивала, что осознание ответственности и терпимости с обеих сторон в корректировке перехода социальных задач, в оценке достигнутых результатов и в заботе о будущих отношениях в целом между двумя частями королевства будет иметь решающее значение для того, чтобы самоуправление могло развиваться таким образом, который удовлетворял бы как Гренландию, так и Данию [10, р. 14].

В ходе работы частичный отчет Комитета по самоуправлению для переговоров разъяснял предпосылки и пожелания, которые Гренландия хотела взять за отправную точку для дальнейшей работы с устройством самоуправления. Как следует из названия «предложение для переговоров и общее мнение», эта работа должна проходить через переговоры и дискуссии с датскими политическими органами, и после консультаций между министром Гренландии Йоргеном Педером Хансеном и Национальным советом Гренландии было решено, что наиболее подходящим форумом для этого является датско-гренландская комиссия, состоящая из политиков.

Было также решено, что в ее состав должны входить 5 членов, избираемых национальным советом из своего состава, причем 2 гренландские члены Фолькетинга, 7 членов, избираемых Фолькетингом из своего числа, и председатель, назначаемый министром. Также национальная ассоциация гренландских общин должна была быть представлена наблюдателем. Комиссия была создана 9 октября 1975 г. Согласно своему кругу ведения перед Комиссией были поставлены следующие шесть основных задач: 1) рассмотреть текущие правительственные задачи в Гренландии, чтобы выяснить, в каких областях и каким образом Национальный совет Гренландии мог получить большую ответственность и влияние; 2) на этой основе подготовить предложения по введению системы самоуправления в пределах рамках Содружества; 3) подготовить предложения по новому законодательству, которые могли стать основой для постепенного введения самоуправления; 4) составить предложение о графике введения самоуправления и передачи задач на самоуправление; 5) подготовить предложения о принципах хозяйственного устройства на отдельных участках; 6) внести предложения по изменению структуры управления в Гренландии и в Дании в связи с введением самоуправления

С момента своего создания комиссия провела в общей сложности 10 заседаний, в том числе 3 в Гренландии. Она стремилась к максимальной возможной открытости и гласности своей работы, провела обширную информационную деятельность, в частности посредством поездок в Гренландию и трансляции репортажа о дебатах на гренландском и датском языках осенью 1976 г.

В ходе работы комиссии было достигнуто общее согласие в том, что вопрос о том, как должно формироваться самоуправление в отдельных районах, по сути является гренландским политическим вопросом. Поэтому комиссия очень широко использовала метод работы, в соответствии с которым отдельные части дел, которые

было предложено передать в самоуправление, стали предметом особого рассмотрения, включая подготовку предлагаемых решений, в подкомитете из гренландских членов комиссии. Кроме того, национальный совет, Национальная ассоциация муниципалитетов и муниципалитеты Гренландии постоянно информировались об идеях и предложениях, с которыми работала комиссия, в результате чего была создана возможность для этих органов комментировать содержание решений, к которым пришла комиссия [10, p. 15].

Состав комиссии был следующим: председатель: профессор, доктор юридических наук Иси Фойгель (Isi Foighel), представитель консервативной народной партии, в последствии судья Европейского суда по правам человека от Дании, министр по налогам и сборам.

Члены комиссии: глава парламента Ларс Хемниц (Lars Chemnitz); члены национального совета Konrad Steenholdt (гренландский политик и педагог), Niels Carlo Heilmann (гренландский политик и рыбак), Severin Johansen (гренландский политик), Jonathan Motzfeldt (будущий премьер министр Гренландии); члены парламента: Helge Dohrmann (партия прогресса), Ivar Hansen (представитель левых сил), Svend Haugaard (крайне левый политик), Lars Emil Johansen и Otto Steenholdt были депутатами от Гренландии, левые социалисты Søren B. Jørgensen и Steen Folke), Erik Ninn-Hansen (социал-демократ).

Также в работе комиссии участвовали наблюдатели от национальной ассоциации муниципалитетов Гренландии Ado Lynge, Peter Mathiassen, Frederick Williams; глава департамента канцелярии премьер-министра Jørgen Gersing, департамента министерства Гренландии Erik Hesselbjerg, глава секретариата земельного совета Jakob Karup Pedersen; секретари, переводчики и иные лица [10, p. 16].

В результате работы данной комиссии и был принят АКТ № 577 «Закон о самоуправлении Гренландии» от 29.11.1978 г. [11], заложивший прочные основы для последующего развития государственно-правовых отношений между Данией и Гренландией, как ее составной, автономной частью.

#### **Список литературы:**

1. Axel Kjær Sørensen (25. maj 2020), "Grønlands historie", danmarkshistorien.dk, Aarhus Universitet, hentet 8. november 2021.
2. Lov (Nr. 139-1908) om styrelse af kolonierne i Grønland m.m. Amalienborg, den 27 de maj 1908. Trykt hos JH Schultz a/s. 1908. – 8 P.
3. Grønlandsk Lovregister 2022 Opdateret pr. 31. december 2022 Statsministeriet. – P. 9.
4. In Danger Undaunted: The Anti-Interventionist Movement of 1940-1941 by Justus D. Doenecke. – 1990, 510 p.
5. Lov om udøvelse af erhverv i Grønland. – URL: 19561\_L42\_som\_fremsat.pdf (folketingstidende.dk)
6. Forslag til Lov om ændring i lov om udøvelse af erhverv i Grønland. – URL: 19561\_L42\_som\_fremsat.pdf (folketingstidende.dk)
7. 1953 5/6: L 169 Danmarks Riges Grundlov, N. 69. P. 68.
8. 1954 19/10: C 176 Loves gyldighed i Grønland, MTB 54, p. 382.
9. Grundlovsændringen 1953. – URL: Grundlovsændringen 1953 (danmarkshistorien.dk)
10. Hjemmestyre i Grønland Bind i Hjemmestyreordningen Betænkning afgivet af Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland April 1978. – P. 11.
11. LOV nr 577 af 29/11/1978. Lov om Grønlands hjemmestyre. – URL: Vejledning om behandling af sager vedrørende Grønland og om retningslinier for ministeriers og styrelses forhold til Grønland (retsinformation.dk)

**Khrushchev R. S. Historical, legal and organizational prerequisites for the adoption of the law on self-government of Greenland in 1978** // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 1. – P. 464-471.

The article considers the process of legal evolution of Greenland's status within the Danish state from 1814 to 1978. It was revealed that the territory of Greenland, initially being a colony within the kingdom of Denmark, received the right to open the first self-government bodies in the middle of the 19th century, when the Greenlanders were not granted the right to vote in the Reichstag, but since 1857 they were allowed to have elected assemblies and superintendents to manage local affairs. In 1848-1908. Greenland was governed by the Greenland Trade Administration under the Ministry of the Interior, while the church and school system were under the Ministry of Culture. The National Council of South and North Greenland was formed as part of the administrative reform of Greenland in 1908. With the adoption of 8 Greenland laws of May 27, 1950, including the Law on Professional Activities in Greenland No. 277, the status of this territory has changed significantly. The two county councils were replaced in 1950 by one unified national council for all of Greenland. The most drastic change in Greenland's position came with a constitutional amendment in 1953 that made Greenland an equal part of the kingdom. These events predetermined the further development of the autonomous status of Greenland, which were developed in the development and adoption on November 29, 1978 of the law on the self-government of Greenland.

**Key words:** Kingdom of Denmark, Greenland, self-government, colony, legislative initiatives, parliament.