

Исаев М.А. Основы конституционного права Дании / М. А. Исаев ; МГИМО(У) МИД России. – М. : Муравей, 2002. – 337 с. – ISBN 5-89737-143-1.

ББК 67.400 (4Дан)  
И 85

Научный редактор доцент А. Н. ЧЕКАНСКИЙ

Исаев М. А.  
И 85 Основы конституционного права Дании. — М.: Муравей,  
2002. — 844с.

*Данная монография посвящена анализу конституционно-правовых реалий Дании, составляющих основу ее государственного строя. В научный оборот вводится много новых данных, освещены крупные изменения, происшедшие в датском конституционном праве за последние четыре десятилетия.*

*В отечественной юриспруденции подобного рода работа появляется впервые.*

*Книга предназначена для ученых-правоведов, преподавателей, аспирантов и студентов юридических учебных заведений, а также всех, интересующихся проблемами скандинавистики.*

5-89737-143-1

© М. А. Исаев, 2002 © «Муравей», 2002  
Уч.-изд. л. 15

## Содержание

Введение .....	4
<b>Глава 1. История конституционного развития Дании....</b>	<b>8</b>
§1. Революция 1848 г. и Учредительное собрание .....	8
§2. Развитие датского конституционализма после 1849 г.....	27
§3. Развитие датского конституционализма в XX веке.....	36
<b>Глава 2. Датский конституционализм.....</b>	<b>48</b>
§1. Causa remota датского конституционного права.....	48
§2. Дух и принципы современной конституции Дании.....	57
§3. Основные источники датского конституционного права .....	67
§4. Соотношение датского и международного права.....	81
§5. Датское право и право ЕС.....	89
<b>Глава 3. Государство в Дании.....</b>	<b>98</b>
§1. Понятие государства в датской правовой доктрине.....	98
§2. Территория.....	104
§3. Население .....	110
§4. Организация государственной власти .....	133
§5. Датская народная церковь и государство .....	137
<b>Глава 4. Законодательная власть в Дании.....</b>	<b>144</b>
§1. Основные формы датского парламентаризма.....	144
§2. Порядок формирования Фолькетинга.....	155
§3. Компетенция и порядок работы Фолькетинга.....	179
§4. Делегированное законодательство в Дании.....	197
<b>Глава 5. Исполнительная власть в Дании .....</b>	<b>208</b>
§1. Король и Государственный совет .....	208
§2. Совет министров и правительство.....	219
§3. Министры и министерства.....	226
§4. Система центральных ведомств.....	239
§5. Нормативные акты исполнительной власти.....	249
<b>Глава 6. Судебная и правоохранительная власть в Дании</b>	<b>254</b>
§1. Судебная система Дании .....	254
§2. Органы прокуратуры и полиции.....	268
<b>Глава 7. Система органов местного управления</b>	
<b>и самоуправления.....</b>	<b>272</b>
§1. Организация, порядок формирования и работы органов местного управления и самоуправления.....	272
§2. Организация самоуправления Фарерских островов и Гренландии.....	280
<b>Приложение. Регламент Фолькетинга</b>	<b>287</b>
Приложение к регламенту.....	330
Список литературы .....	335

## Введение

Королевство Дания (Kongeriget Danmark) является одним из старейших европейских государств и самой древней монархией мира. Будучи в далеком уже прошлом империей, современная Дания не может претендовать на значительную роль в Европе. Сфера интересов Дании ныне приложима только к району Балтийского моря и имеет форму так называемого «северного сотрудничества» вкуче с остальными скандинавскими странами в рамках Северного совета. Впрочем, членство Дании в ЕС и НАТО также наложило отпечаток на внешнюю и внутреннюю политику этой страны.

Не имея общих границ с Россией, Дания, однако, является ее важнейшим партнером в региональном сотрудничестве, датские фирмы и капитал активно действуют в Северо-Западном (и не только) регионе нашей страны. Важно также отметить, что миновавшая недавно годовщина 500-летнего установления дипломатических отношений между двумя странами способна сказать о многом, если учесть, что за этот срок между нами не было никогда серьезных конфликтов, а наоборот, связи приобретали порой союзнический, а иногда даже и династический характер.

Дания — в основном островное государство, хотя определенная часть ее территории расположена на материке (полуостров Ютландия). Под территориальным суверенитетом Дании находятся также Фарерские острова и самый большой в мире остров Гренландия. Фареры и Гренландия в настоящий момент имеют большую самостоятельность, достаточно указать, что Гренландия и Фареры не входят, в отличие от самой Дании, в ЕС. Собственно датская территория составляет 43 тысячи кв. км, на которых проживало по состоянию на 1.01.1998 г. 5 294 860 человек (включая остров Борнхольм).

Дания — моноэтническое государство, хотя с начала 70-х годов прошлого века датчане вслед за остальными странами Скандинавии стали проводить либеральную иммиграционную политику, что привело к образованию нескольких крупных этнических общин. Самые большие из них — турецкая и состоящая из выходцев из бывшей Югославии (СФРЮ). Всего же иммигранты составляют примерно 4, 5% населения страны.

Несмотря на малые размеры территории и небольшую численность населения, Дания — высокоразвитая в индустриальном отношении страна, прочно удерживающая за собой место в первой десятке стран мира по уровню жизни населения. Можно даже отметить, что стандарты социального обеспечения граждан этой страны одни из самых высоких, что роднит все Скандинавские страны. Не случайным в этой связи выглядит появление в эпоху так называемой перестройки у нас в СССР термина «скандинавский» или «северный социализм». Во многом столь высокий уровень жизни и социальной адаптации человека был достигнут в этом регионе благодаря тому, что правящие круги стран, входящих в географический регион Севера Европы, уже с начала XX века смогли довольно удачно сочетать либеральные институты правового государства с установлением норм жесткого государственного интервенционизма. В результате возник такой феномен, как социальное правовое государство скандинавского типа<sup>1</sup>. В современных условиях этот тип государства, хоть и не свободный от внутренних противоречий, демонстрирует очень высокую степень социальной мобильности человека.

Дания является не только высокоразвитой страной в экономическом отношении, это еще и один из европейских очагов науки и культуры. Датчане оставили значительный след в

---

<sup>1</sup> Уже в 60-е и особенно в 70-е годы XX века этот феномен привлек пристальное внимание ученых-обществоведов Запада: *Erikson B. The Scandinavian model. Welfare state and welfare research. NY, 1987.* См. анализ характерных форм этого государства в нашей работе: *Исаев М. А. Скандинавская модель правового государства. М., 1993* или более доступном для читателя исследовании: *Исаев М. А., Чгканский А. Н., Шишкин В. Н. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии. М., 2000.*

астрономии, философии, ботанике и зоологии, математике и пр. Открыватель электромагнетизма был датчанином — в его честь единица напряжения магнитного поля так и названа «эрстедом» (H.Ch. Ørsted). Впечатляющих успехов достигла датская историография древнего мира и античности. Огромен и значителен вклад Дании в мировую художественную литературу, полагаем, что в детстве каждый из нас хоть раз да держал в руках сказки Х.-К. Андерсена. Весьма интересный вклад в юридическую науку был сделан и датскими юристами в рамках так называемой школы «скандинавского правового реализма», о которой речь пойдет ниже.

Относительно предмета настоящего исследования можем сразу заметить, что на русском языке, к нашему большому сожалению, не существует обстоятельной литературы. На нынешний день имеется только небольшая брошюра (2 п. л.), вышедшая в свет в 1962 г. в издательстве «Госюриздат» — «Государственный строй Дании», авторы: М. А. Могунова, С. А. Малеин.

Отечественная скандинавистика представлена в основном работами историков и экономистов, крупных исследований в юридической области до сих пор нет. Исключение составляют работы профессора М. А. Могуновой, выполненные в сравнительно-правовом аспекте и потому не преследующие цели углубленного анализа конкретной государственно-правовой системы отдельной скандинавской страны.

Объяснение данному факту, на взгляд автора, можно найти только в серьезном языковом барьере. Господствующая среди профессионалов точка зрения, что вся мало-мальски серьезная литература издается теперь на английском языке, является всего-навсего лишь *idola teatri*. Регионоведческая литература, в том числе и юридического характера, конечно же, публикуется на языке объекта исследования. Автор хочет надеяться, что его скромный труд заполнит в некоторой мере существующий пробел и, может быть, подвигнет конституционалистов к более критическому подходу к юридической глобалистике. Проблема, безусловно, важная, но излишняя пристрастность в этой области способна привести к ситуации, в которой за лесом невозможно будет увидеть деревья, по которым, собственно, и судят о качестве леса.

В приложении к настоящей работе мы публикуем регламент Фолькетинга в нашем переводе под редакцией блестящего знатока датского языка доцента МГИМО (У) МИД России А.Н. Чеканского. Перевод этого важного акта конституционного значения выходит в свет на русском языке впервые. Относительно имеющихся переводов на русский язык датской конституции мы можем рекомендовать пользоваться только переводом, помещенным в сборнике: Конституции буржуазных государств Европы. М.: Иностранная литература, 1957.

В заключение нам хотелось бы сделать несколько методических замечаний. В основном это относится к цитированию официальных изданий Королевства Дании. Решения Верховного суда Дании и нижестоящих судов цитируются следующим образом: U 1XXX. XXX — для решений Верховного суда; U 1XXX. XXXVD/ØD — для решений окружных судов, где аббревиатура U означает Ugeskrift for Retsvæsen (официальная публикация решений судебных инстанций), 1XXX — указывают год издания, XXX после точки — номер решения суда, буквы VD/ØD — вестраландский или эстраландский окружные суды, соответственно. Цитирование законов осуществляется следующим образом: сначала указывается название закона, затем № и дата издания; в случае, когда закон опубликован с внесением в него изменений (так называемые *lovbekendtgøresler*), указывается, что это распубликование такого-то закона под № и далее дата.

## История конституционного развития Дании

### §1. Революция 1848 г. и Учредительное собрание

После окончания эпохи наполеоновских войн Дания оказалась в положении капитулировавшей державы. Будучи союзником Франции, Дания понесла существенные территориальные потери. В 1814 г. от нее была отторгнута Норвегия. Однако самые крупные свои островные владения: Гренландию, Фарерские острова и Исландию — Дания сумела сохранить. Также остались нетронутыми ее германские владения. Наличие последних, впрочем, грозило стране в будущем серьезными политическими осложнениями, поскольку немецкое меньшинство рано или поздно должно было бы заявить свои претензии на самостоятельность. Фактически в первой половине XIX века датское королевство представляло собой двунациональное общество.

Государственный строй Дании в это время можно определить как абсолютную монархию с очень развитой бюрократической машиной управления. Основу этой машины составляли коллегии, образованные по отраслевому принципу управления. Во главе разветвленной системы коллегий (их общее число доходило до 18) стояла Датская канцелярия — также коллегиальный орган по своей структуре, основное назначение которого была координация работы нижестоящих коллегий. Сложность и запутанность системы управления определялись еще и тем, что немецкие части королевства (герцогства Шлезвиг и Гольштейн) имели собственные коллегии, деятельность которых координировала Шлезвиг-Гольштейн-Лауэнбургская канцелярия. Окончательное решение, пройдя стадию рассмотрения в соответствующей коллегии, передавалось на дальнейшее экспертное заключение в Датскую канцелярию и уж оттуда переходило на утверждение королю, который ставил под ним свою подпись на заседании так называемого Тайного государственного совета. Это была уже конечная инстанция в системе датской государственной бюрократии.

Безусловно, подобная многоуровневость существенно увеличивала срок прохождения решения, превращая его в конце концов в плод чисто бюрократического творчества. Получается, что такое решение принималось, исходя из критериев самого аппарата, а не тех, кому оно адресовалось. Но у этой сложной процедуры, тем не менее, была, конечно, и положительная сторона. Во всяком случае на этом настаивает датская историография<sup>2</sup>, поскольку неоднократное обсуждение одного и того же дела на разных уровнях государственной власти превращало акт управления в совершенный с административно-технической стороны образец.

На подобный абсолютистско-бюрократический лад был настроен аппарат и местного управления. Страна подразделялась на амты (губернии — от нем. *das Amt*), главы которых назначались королем, напрямую они, однако, подчинялись коллегиям. Точно так же было организовано управление городами (*købstæder* — дословно «торговые местечки»), впрочем, в последних еще сильно было влияние цеховых организаций, восходящих своими корнями к эпохе средневековья. Большинство же населения проживало в сельской местности, где сильны были традиции феодального землевладения. Заметим, что феодальные виды владения землей в Дании были упразднены только в 1919 г., до этого помещики (*godsejere*) играли значительную политическую роль в обществе.

Говоря о датском абсолютизме, необходимо хотя бы кратко остановиться на его характерных чертах. Дело в том, что в конце XVIII века в Дании были проведены

<sup>2</sup> Danmarks historie / Red. J.Danstrup, H.Koch. Bd.11 København. 1964. S. 82.

широкие реформы в духе философии просвещения, направленные на модернизацию общества. Достаточно указать на то, что здесь в 1788 г. была отменена крепостная зависимость крестьян (*stavsband*). Мы не случайно употребили термин «зависимость», а не более привычное для современного российского читателя слово «право». Права на личность крепостного, как это было в России, у датских помещиков никогда не существовало; крестьяне в этой стране считались принадлежностью земли, которую они обрабатывали, из чего вытекали их некоторые личные повинности в отношении землевладельцев.

Не менее значимыми оказались реформы просвещенного абсолютизма в области народного образования, по результатам которых в Дании было введено всеобщее начальное образование (школу был обязан посещать каждый ребенок в возрасте от 6 до 14 лет). Наконец, в 1799 г. Дания приняла весьма либеральный Цензурный устав.

Таким образом, в первой половине XIX столетия в датском обществе существовали определенные предпосылки к началу проведения реформ в духе либерализма, что, собственно, и произошло в последние годы правления короля Фредерика VI.

Парадокс реформ последних лет (1830—1834 гг.) правления этого короля заключается в том, что в означенное время в Дании впервые после 1660 г. вновь вводился институт сословного представительства. Причем причины подобной реформы лежали не в плоскости экономических проблем, как это обычно представляется марксистской историографией, а в очередном обострении национальных противоречий внутри самого датского общества.

Под влиянием событий июльской революции 1830 г. во Франции немецкое население Шлезвига и Гольштейна потребовало укрепления связей герцогств с Германским союзом, образовавшимся на месте развалин Священной Римской империи германской нации. Датские правительственные круги оказались напуганными тем более, что эти требования гольштинских немцев были поддержаны Австро-Венгрией и Пруссией. В ответ на это Фредерик VI предпринял довольно парадоксальный шаг: решил связать немецкие владения Дании со своим престолом довольно либеральными (по условиям того времени) мерами, а именно, объявил своим указом от 21.05.1831 г. об учреждении провинциальных

сословных представительств для обоих герцогств и королевства. Правда, представительства наделялись только совещательными функциями, но все равно — это был уже шаг вперед к ограничению абсолютизма.

\* Неделю спустя, 28.05.1831 г., король очередным указом повелел образовать четыре собрания: одно для Гольштейна, другое — для Шлезвига и по одному — для Ютландии и островной части королевства. Часть депутатов назначалась королевской властью, другая часть — *ex officio* — от университетов и церкви; остальные депутаты выбирались от сословий (крестьянства, дворянства и горожан). Закон, по которому полагалось избирать депутатов сословных представительств, был принят, тем не менее, только 3 года спустя (15.05.1834 г., тогда же собрания были созданы). Этот же закон вводил довольно жесткие цензовые ограничения применительно к избирательным правам. Корпус избирателей подразделялся на три курии: к первой относились все землевладельцы, имевшие недвижимость не менее чем на 4000 риксдалеров, ко второй — городские жители, имевшие недвижимость не менее чем на 1000 риксдалеров, к третьей — землевладельцы, чье хозяйство составляло не менее 4 тендов земли<sup>3</sup>. Избирать могли лица мужского пола, достигшие возраста 25 лет. Правом избираться в депутаты сословных собраний были наделены лица не менее 30 лет от роду, имущественный ценз которых повышался вдвое против их избирателей в каждой курии. В целом приходится признать, имущественный ценз был очень высок, например, в Копенгагене набралось только 1692 избирателя, которые смогли избрать только 12 депутатов<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Тенд — усредненная мера площади земли, с которой собирается зерна объемом 136 литров : этимологически *tønde* — это «бочка», мера объема.

Эпоха сословно-представительных собраний до учреждения парламента (народного представительства) заняла 14 лет: с 1834 по 1848 гг. За это время датское общество заметно радикализовалось, что вызвало появление в Дании общественных движений, зародышей политических партий в будущем. Уже к концу 30-х годов XIX века формируются два центра этих движений. Первый условно можно именовать либеральным — по общему духу исповедуемых его членами идей, второй — консервативным, точно по такому же критерию.

Либералы 30—40-х годов были, однако, не однородны по социальному составу. Наиболее крупным сегментом этого движения была интеллигенция, представленная как высшими ее слоями, а именно: университетской профессурой и университетскими теологами, так и нижней ее прослойкой — разрядом школьных учителей, сословие которых было обязано своим появлением школьной реформе эпохи Просвещения. Другой составляющей либералов этого времени были торгово-промышленные круги города. Значительное влияние либералы имели на крестьянство и на армию. Во всяком случае из среды офицерства происходит такая крупная политическая фигура, как А. Ф. Чернинг<sup>5</sup>. В будущем, после установления конституционной монархии, Чернинг неоднократно занимал министерские посты.

Консервативные силы были представлены крайне узкой прослойкой высшего чиновничества и придворных кругов. Несмотря на свою немногочисленность, они были очень влиятельны, поскольку находились в самой близости от власти и оказывали на нее несоразмерное своей численности влияние. Правда, на тот момент еще ни либералы, ни консерваторы не представляли формальных политических партий, хорошо нам известных из практики западного общества XIX века. Забегая вперед, отметим, что партии появились в Дании только в последней четверти указанного века, об этом мы скажем особо ниже.

Борьба между этими двумя сформировавшимися политическими центрами влияния проходила в сословных представительствах и на страницах печати по нескольким направлениям. Одним из главных спорных вопросов той эпохи продолжал оставаться вопрос рационализации системы управления страной. Прежде всего, критике подвергалась практика финансового управления, то есть вопросы составления государственного бюджета, при этом в первую очередь критиковались неразумные траты двора, которые составляли 26% всех государственных расходов. Сильные разногласия вызывала и национальная политика абсолютизма. Дело в том, что либералы одним из главных своих лозунгов с самого начала выд-141 нули идею одатчанивания немецкого меньшинства, что должно было выглядеть на уровне государственного права как полная инкорпорация герцогств в королевство. Эта идеологическая установка датских либералов уже тогда получила характеристику *ejderdanismen* (то есть требование установления границы королевства по реке Эйдер в Шлезвиге). Консерваторы в этом вопросе придерживались более взвешенной и осторожной позиции (что впоследствии признала сама датская историография), разумно полагая, что одатчанивание немцев вызовет крайне негативную реакцию Германского союза, членом которого, благодаря немецким владениям, была Дания.

Другим камнем преткновения служил крестьянский вопрос. Датское крестьянство, в 1788 г. получив личную свободу, продолжило оставаться безземельным, поскольку земельный фонд по-прежнему находился в руках помещиков. При этом самой

<sup>4</sup> Danmarks historie. Bd. 11. S. 143. Тем не менее, либерализм этих законов был очевиден, поскольку избирательные права были дарованы даже евреям, что довольно необычно для континентальной Европы того времени. Гражданское уравнивание евреев в правах с христианами произошло в Дании еще в 1814 г. См.: *Allen C.F. Haandbog i Fædrelandets Historie. Med stadigt Henblik paa Folkets og Statens indre Udvikling. København, 1848. S. 556 и сл.*

<sup>5</sup> Так, уже в 1817 г. в одном из своих писем к отцу он открыто признался в своей ненависти к абсолютизму. См.: *Aagaard F. Venstres historie. København, 1949. S.9.*

распространенной формой эксплуатации крестьян продолжала оставаться барщина (tiende). Недовольство общества вызвали и более строгие цензурные правила, введенным новым Цензурным уставом 1835 г.

Определенным катализатором, усилившим ожидание перемен в обществе, явилась смена царствования. В 1834 г. скончался Фредерик VI, ему наследовал его брат, Кристиан VIII. Личность последнего как раз и вызвала ожидание дальнейших реформ. Дело в том, что в бытность свою наместником Норвегии этот, тогда еще кронпринц, немало способствовал принятию норвежцами в 1814 г. одной из самых либеральных конституций того времени. Правда, истории было угодно, чтобы, в конце концов, он так и не стал норвежским королем, поскольку в том же году Норвегия вошла в унию со Швецией. Однако слава либерального реформатора за ним укрепилась основательно. Естественно, датское общество ожидало от него повторения того же эксперимента, но теперь уже в Дании.

Вместе с тем с либералами часто бывает так, что в молодости они прогрессисты, а к старости порой радикально меняют свои политические убеждения. Личность короля Кристиана VIII только лишний раз подтверждает это правило. Однако за свое краткое правление (он вступил на трон, будучи уже в годах) этот король предпринял, пожалуй, самый решительный шаг по пути введения в Дании конституционализма.

Начало было положено рядом реформ местного управления 1840—1841 гг. Но резкий поворот в сторону решительных шагов был сделан королем под влиянием вновь обострившихся в 1846 г. сепаратистских настроений в немецких областях. Волнения в герцогствах вынудили датскую бюрократию в следующем, 1847, году предпринять некоторые меры по реформированию общей системы управления. За два года, с 1847 по 1848, было составлено несколько проектов, которые, в общем, сводились к необходимости ограничения абсолютизма, учреждения народного представительства, и формально каждый из них должен был бы выглядеть как единая конституция, октроированная по своей сути.

Однако в размеренную работу канцелярий вмешался случай. 5 января 1848 г. король отправился на морскую прогулку, простудился и слег. Болезнь протекала тяжело, и 20 января того же года он скоропостижно скончался, будучи 61 года от роду. Еще 9 января, незадолго до смерти, Кристиан VIII написал свое последнее письмо, которое с государственно-правовой точки зрения можно рассматривать не только как его завещание, но и как акт нормативно-правового содержания: «Дорогой сын и моя верная Адлер [королева. — М. И.]! Поскольку только в руках Божиих, встану ли я от этой болезни, то уполномочиваю я кронпринца при вступлении его на престол даровать датскому народу и герцогствам общую конституцию...»<sup>1</sup>.

Из данного письма видно, что наперекор мнению консервативных кругов предполагалось все же соединить единой конституцией датские и немецкие земли. Можно предположить, что монархия пошла на это с той целью, чтобы предотвратить переход на сторону прав на герцогства из-за кризиса престолонаследия в самой датской королевской семье.

\* \* \*

Позволим себе небольшое отступление. Дело в том, что нелады с порядком престолонаследия в датской линии Ольденбургов, как что ни парадоксально, могут рассматриваться в качестве одной из серьезнейших причин, побудивших абсолютную монархию согласиться с собственным упразднением и введением конституционализма. Напомним, Дания в средние века представляла собой чересполосицу феодальных владений, владельцы которых признавали (на праве коммемдации) своим сеньором датского короля. Таким образом, уже в XV веке Шлезвиг и Гольштейн, соединившись под властью герцога Адольфа VIII Лауэнбургского, были переданы по наследству датскому королю Кристиану I Ольденбургскому. Позднее за счет ряда коммемдаций и матримониальных связей оба герцогства оказались во владении Готторпов, еще позже Шлезвиг и Гольштейн стали



собственностью дома Романовых, к которому они перешли благодаря императору Петру III. Именно с него династия русских царей приобретает двойное наименование: Романовы-Готторпы. По материнской линии Петр приходился внуком Петру Великому, а по отцовской — внучатым племянником шведскому королю Карлу XII. Прямой наследник Петра III, его сын император Павел I, наследовал эти герцогства после смерти отца. Оба эти владения достались Павлу Петровичу не только в смысле *iure majestatis* права именоваться их сувереном, но и в смысле полного их частного собственника, на основании чего в 1773 г. они были обменены на графство Ольденбург. Размен произошел между Россией и Данией. Юридически получилось так, что вымененные у российских императоров герцогства составили собственность непосредственно династии датских королей, а не самого государства. Более того, проблема усложнилась еще и тем, что порядок престолонаследия в герцогствах и королевстве оказался различным. В герцогствах наследование престола достигалось по женской линии, а в королевстве — только по мужской.

Проблема, вероятно, могла быть решена келейно, но с 1814 г. все немецкие земли, то есть населенные этническими немцами, объединились в так называемый Германский союз. Уже тогда Австрия и Пруссия, активно соперничавшие друг с другом за гегемонию в союзе, стремились не допускать инкорпорации немецких земель в какое-либо ненемецкое государство. Революционные события весны 1848 г. в Германии только радикализовали требования немецких государств по отношению к Дании. Тем более что за два года до своей кончины Кристиан VIII попытался исправить ситуацию с престолонаследием, издав в 1846 г. особый акт для герцогств, так называемое *Aaben Brev* (возможен перевод как манифест), в котором устанавливался аналогичный датскому порядок престолонаследия. Боясь усиления требований германских государств, датская бюрократия во главе с королем решила пойти по пути еще более сильного с юридической точки зрения средства, а именно, создания общих институтов власти и управления<sup>6</sup>.

Однако последовавшие вслед за смертью Кристиана VIII события марта 1848 г. существенно изменили планы правящих кругов Дании. Разразившаяся затем война 1848—1850 гг. Дании против Германского союза, в ходе которой она сумела довольно удачно противостоять превосходящим ее армии силам, закончилась заключением Лондонского протокола 1852 г., которым оформлялся новый порядок престолонаследия. В данном случае подтверждался отказ ряда претендентов, прежде всего из немецких правящих династий, от притязаний на наследование трона герцогств.

С конституционно-правовой точки зрения, именно этот договор послужил основой для принятия первого закона о престолонаследии от 1853 г. уже в конституционной Дании (этот закон действовал ровно век и был заменен новым при принятии конституции 1953 г.). Таким образом, положения Лондонского протокола играли определенную роль при укреплении государственного единства Дании, с точки зрения международного права<sup>7</sup>.

\* \* \*

События же после кончины Кристиана VIII развивались совсем не по тому сценарию, который приготовили власти предрешающие. Хотя еще 24 января 1848 г., то есть через четыре дня после смены царствования, кабинет-секретарь Ф. Тиллиш докладывал новому королю Фредерику VII: «Поскольку убеждение Вашего Величества о необходимости изменения государственного строя страны еще более укрепилось и вызрело при

---

<sup>6</sup> Здесь стоит упомянуть подготавливавшийся еще в 1846—1847 гг. проект статс-секретаря Пехелина, предусматривавший создание единого законодательного органа для герцогств и королевства (*Betænkninger fra Christian VIII's tid...* S. 107) или проект генерал-прокурора Эрстеда, введивший учреждение единых министерств (*Ibidem*. S. 229). В конце концов победила точка зрения выступавших за необходимость дарования единой конституции для всех частей страны. См. проект комиссара сейма П. Банга (*Ibidem*. S. 324).

<sup>7</sup> На это указала Конституционная комиссия, работавшая над проектом ныне действующей конституции Дании. См. *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*. København, 1953

последующих обсуждениях данного предмета и окончательно было высказано в последнем акте воли Нашего почившего в Бозе отца от 9 сего месяца, то Тайный государственный совет высказывается зато, чтобы решение Вашего величества о даровании Вашему народу свободной конституции оставалось непоколебимым»<sup>8</sup>. Тем самым лишний раз подчеркивалось, что конституция должна исходить от самой монархии, выглядеть как дар монарха своему народу. Фактически этим утверждался принцип октроированности конституции. В докладе Тиллиша это подчеркивалось еще раз: «Любые изменения в государственном строе должны исходить от самого короля»<sup>9</sup>.

Однако уже в марте до Копенгагена докатываются известия о событиях февраля 1848 г. в Париже. Французская революция, результатом которой явилось, как нам известно, учреждение Второй республики, в остальной Европе спровоцировала волну выступлений, которую обычно считают буржуазно-демократическими революциями. Особого накала эти выступления достигли в Австро-Венгрии и Пруссии, где дело дошло до прямых вооруженных столкновений. Дания же сумела остаться в стороне от острых форм противоречий, поэтому здесь «революция» 1848 г. ограничилась несколькими демонстрациями столичной интеллигенции и буржуазии, возглавляемых к тому же магистратом Копенгагена. Апогеем этих демонстраций считается подобие митинга либеральных сил в театре «Касино», проведенном 20 марта 1848 г. Уже 22 марта король посчитал нужным удовлетворить требования, сформулированные на этом собрании, и включил в состав правительства некоторых представителей либерального движения<sup>10</sup>. Одновременно с этим король поручил новому, «мартовскому», как его называют в литературе, правительству разработать проект конституции.

В установившееся после 22 марта 1848 г. размеренное течение работы над конституцией неожиданно вмешались представители герцогств, потребовавшие предоставления Шлезвигу и Гольштейну большей государственной самостоятельности, что должно было означать укрепление их правовой связи с Германским союзом, а не с королевством. «Мартовское» министерство в лице вождя либеральных сил той эпохи Орла Леманна ответило на это требование решительным отказом, что спровоцировало вооруженное восстание немцев против датского владычества. Результатом первой войны за Шлезвиг-Гольштейн стало то, что принятая летом 1849 г. конституция формально относилась только к датской территории, к самому королевству. Так что, проиграв на поле брани немцы смогли выиграть битву за канцелярским столом. Впоследствии, как увидим, эта неопределенность конституционно-правового статуса герцогств спровоцировала вторую, катастрофическую по своим последствиям для Дании, войну за Шлезвиг-Гольштейн.

Тем временем работа над новой конституцией продолжалась, и к осени 1848 г. проект был готов. Форма правления по проекту конституции предполагалась дуалистической. Напомним, что дуализм конституционных монархий в то время предполагал воплощение идеи графа Монтескье о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Каждая из этих ветвей является независимой от другой, необходимая гармония государственного управления достигается, как полагали адепты этой теории, за счет разделения труда: законодательная власть принимает закон, исполнительная его исполняет, а судебная выносит решение на основе все того же закона. Дуализм в этой ситуации предполагался в виде того, что законодательная власть вручается избранному народом представительному собранию, а исполнительная власть — монарху. Последний правит опосредованно через своих советников-министров, каковые несут всю полноту ответственности за принимаемые ими решения, но не перед парламентом, а перед

<sup>8</sup> Betænkninger fra Christian VIII's tid... S. 368.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Как отмечают историки, король уступил требованиям демонстрантов, выйдя на балкон дворца Кристансборг, с которого и провозгласил свое решение. Демонстранты при этом прокричали: «Да здравствует король!», и площадь перед дворцом опустела. В этом собственно и заключалась датская революция 1848 г. См.: Danmarks historie. Bd. 11, S. 241.

монархом. При этом монарх в силу своего исключительного положения пользуется правом абсолютного вето на принятые народным представительством законы. Судебная власть должна быть отделена от администрации, и ее представителям обеспечивается необходимая гарантия, предполагающая независимость судебного решения.

В общем виде эти идеи были представлены правительством и проекте конституции. В нем же устанавливалась структура народного представительства как двухпалатного парламента, где верхняя палата формировалась из более высокого по возрасту и социальному положению слоя населения страны. При этом верхняя палата, по замыслу авторов проекта, должна была играть роль своеобразного регулятора на пути чересчур радикальных законопроектов, принятых нижней палатой. Интересно отметить, что уже правительственный проект содержал в себе названия обеих палат: верхней — Ландстинг (Landsting — «Земское собрание»), нижней -- Фолькетинг (Folketing — «Народное собрание»). Само же народное представительство должно было называться Ригсдагом (Rigsdag — «Государственное собрание»). Довольно большие споры вызвала та часть проекта конституции, в которой регулировался порядок формирования народного представительства.

Напомним, до этого Дания была уже знакома с избирательным правом, которое, впрочем, осуществлялось на сословной основе и при наличии большого имущественного ценза. В проекте было решено установить всеобщее (то есть без учета сословной принадлежности) избирательное право с определенным цензом оседлости для избирателей; по-датски данное пассивное право терминологически именуется *valgbarhed*. Примечательно в этой связи то, что данная норма была установлена для выборов Учредительного собрания (*Rigsforsamling*), которое, по мнению «мартовского» правительства, должно было окончательно принять конституцию королевства: король тем самым лишался единоличного права даровать основной закон. Однако вопрос: насколько конституционный акт 1849 г. может считаться неоктроированным документом, до сих пор не поддается однозначному решению; в дальнейшем нашем анализе мы постараемся подробнее осветить эту проблему.

Закон о выборах в Учредительное собрание был принят 6 июля 1848 г., то есть еще тогда, когда правительственный проект конституции всего лишь находился на обсуждении. По общему мнению датских конституционалистов, образцом этого правительственного проекта послужили конституционные акты Норвегии (1814 г.), Нидерландов (1815 г.) и Бельгии (1835 г.). С 4 по 10 сентября проект обсуждался в Госсовете. В ходе этих обсуждений в него вносились некоторые дополнения, автором которых был сам король. Во многом эти дополнения преследовали личные имущественные интересы короля. Фредерик VII утвердил проект конституции 18 октября 1848 г. и внес его на рассмотрение депутатов Учредительного собрания, выборы в которое состоялись уже 5 октября, а на первое свое заседание оно собралось 23 октября того же года.

\* \* \*

Учредительное собрание, или конституанта, представляет собой чрезвычайный орган верховной государственной власти. Именно этот орган полномочен учреждать любую форму правления для государства, устанавливать пределы и порядок деятельности всех остальных органов власти, а равно определять все вопросы, традиционно относящиеся к сфере конституционного регулирования. Столь большие полномочия конституанты определяются тем, что в них в максимально полной степени учитывается представительство неси нации (народа) в целом. Считается, хотя это и фикция, что народ *in personam* уполномочивает своих представителей, наделяя их высшей суверенной властью. Чрезвычайный характер этого органа определяется тем, что он существует лишь краткое время, в периоды острой государственной необходимости, одним словом, тогда, когда невозможно решить вопрос об

управлении государством каким-либо другим способом, альтернатива в данном случае проста — гражданская война или развал государства как такового.

Представительность датского Учредительного собрания 1848—1849 г. обеспечивалась за счет крайне либерального по условиям того времени порядка избрания депутатов. Всего полагалось, иметь 152 депутата, из них 38 назначались непосредственно королем, а остальные 114 депутатов избирались путем прямых выборов из числа лиц, достигших 30 лет от роду и проживавших постоянно не менее года на момент голосования в местности, от населения которой производились выборы. Избирать могли лица, достигшие 25-летнего возраста, ценз оседлости при этом для них не устанавливался. Впрочем, как те, так и другие на момент выборов не должны были состоять у кого-либо в услужении.

Выборы, как мы сказали выше, прошли 5 октября 1848 г., в них приняло участие только 35% от общего числа лиц, имевших на тот момент право голоса<sup>11</sup>. Другим парадоксальным результатом этих выборов стало то, что подавляющее число депутатов конституанты оказались чиновниками (*embedsmænd*). Точно такая же картина наблюдалась и при созыве Учредительного собрания 1814 г. в Норвегии. Объяснение этому факту находим в том, что датское крестьянство с недоверием восприняло изменение формы правления, посчитав, что оно направлено в сторону увеличения власти помещика. Кроме того, как мы смогли убедиться из изложенного выше материала, датская «революция» 1848 г. в основном происходила под сильным влиянием государственной бюрократии, попытавшейся при правлении слабого во всех отношениях короля изменить режим абсолютизма, рационализировав при этом аппарат государственного управления.

Как это ни покажется странным, но именно государственная бюрократия, составляя на тот момент самый образованный и подготовленный в делах управления слой датского общества, оказалась главной движущей силой конституционной реформы. К тому же роль бюрократов усилилась при работе самого Учредительного собрания еще и потому, что новый государственный строй, учреждавшийся по конституции, не имел исторических корней в государственно-правовой действительности Дании. Как отмечают историки, он явился порождением модных конституционных доктрин, в построениях которых смогли разобраться как раз только бюрократы и незначительное количество депутатов от университетских кругов, так что немногочисленные депутаты от крестьянства на заседаниях собрания просто отмалчивались, не понимая, о чем идет речь в прениях<sup>12</sup>. Тем не менее очевидно, что на тот момент интересы бюрократии и нации совпали, что привело к успешному окончанию работы Учредительного собрания 25 мая 1849 г., когда обсужденный и исправленный проект конституции был принят абсолютным большинством голосов.

Обсуждение проекта проходило достаточно бурно, но компромисс достигался практически по всем спорным вопросам. Именно в работе Учредительного собрания датские политологи видят первые ростки двух главных политических сил, которые господствовали в политической жизни страны вплоть до начала XX века. Правда, эти силы еще нельзя было назвать партиями, скорее это были политические группировки, фракции парламента, голосовавшие солидарно по какому-нибудь принципиальному вопросу. В немалой степени этому способствовала абсолютизация понятия независимости депутата (§60 конституции 1849 г.). Условно они назывались: левые (либералы) — *Venstre* и правые (консерваторы) — *Højre*, несмотря на то что либералы сформировали свою политическую организацию только в 1870, а консерваторы — в 1882 г.

Но главным результатом работы Учредительного собрания явилось, конечно же, не зарождение политических партий, а принятие мерной конституции Дании.

\* \* \*

<sup>11</sup> Den Danske Rigsdag. Bd. I. København, 1949, S. 17.

<sup>12</sup> См. интересные примеры этого в Den Danske Rigsdag. Bd. I. S. 33—34.

Конституция 1849 г. была подписана Фредериком VII 5 июня, не случайно поэтому принятие ныне действующей конституции 1953 г. специально подгадали под эту дату. В сегодняшней Дании • тоня является национальным праздником.

Конституция 1849 г. была разделена на 9 глав и состояла из 100 параграфов. Глава первая посвящена была определению формы правления и статуса государственной церкви. Форма правления (§1) определялась как ограниченно-монархическая, власть короля объявлялась наследственной. К слову сказать, эта формулировка без изменений вошла и в ныне действующую конституцию (§ 2). В этой же главе определялся характер датской монархии как монархии дуалистической: «Законодательная власть принадлежит королю и Ригсдагу в единстве<sup>13</sup>. Исполнительная власть принадлежит королю. Судебная власть принадлежит судам». Данная формулировка сохранилась и сейчас, только теперь ее толкуют, сопоставляя с другими параграфами конституции, где речь идет о парламентаризме. Особо знаменателен был параграф 3 конституции 1849г., который не изменился ни на йоту вплоть до сего дня (§1 конституции 1953 г.): «Евангелическо-лютеранская церковь является датской народной церковью, которая пользуется поддержкой государства».

Следующая, вторая, глава регулировала порядок престолонаследия и государственно-правовой статус монарха. Здесь, например, устанавливалось, что король не может быть правителем в какой-либо другой стране без согласия парламента, что он обязательно должен исповедовать лютеранство и т. п. Интересно отметить, что §8 конституции 1849 г. содержал текст присяги, которую король должен был принести при вступлении на престол: «Я обещаю и клянусь соблюдать Основной закон датского государства, да поможет мне в этом Бог и Его святое писание». Уже в следующей редакции 1866 г. текст присяги был исключен из конституции, вместо этого монарх стал подписывать торжественное обещание на заседании Государственного совета (§7 конституции 1866г., §7 конституции 1915—1920гг., §8 конституции 1953г.).

Третья глава конституции была посвящена порядку исполнения королем своих должностных обязанностей в качестве главы государства и главы исполнительной власти. Здесь же король объявлялся верховным главнокомандующим. Главы четвертая и пятая регулировали порядок формирования народного представительства, его структуру и работу. Повторим еще раз, конституция 1849 г. наделяла избирательными правами в нижнюю палату Ригсдага -- Фолькетинг — всех датчан, дееспособных, не моложе 30 лет от роду, не состоящих в услужении у частных лиц, не получающих пособие по бедности<sup>14</sup>, имеющих постоянное место жительства и проживающих не менее года в местности, в которой проводятся выборы (§35). Забегая немного вперед, отметим, что избирательные права женщины получили только по конституционной реформе 1915 г. Правом избираться в депутаты Фолькетинга обладали лица, не моложе 25 лет от роду и отвечавшие перечисленным выше требованиям за исключением того, что к ним не применялось положение о цензе оседлости.

Выборы в верхнюю палату Ригсдага — Ландстинг — проходили по тем же правилам, что были установлены для выборов в Фолькетинг, единственное отличие заключалось в том, что выборы в Ландстинг объявлялись косвенными (непрямыми) и проводились в два этапа (§39 конституции 1849г.). Каждая из палат обладала одинаковой компетенцией,

---

<sup>13</sup> В подлиннике сказано «i forenig», однако мы воспользовались оборотом из наших Основных государственных законов от 23.04.1906 г., где была употреблена сходная конституционно-правовая формулировка.

<sup>14</sup> Необходимо отметить, что это ограничивающее избирательное право условие было отменено только в 30-е годы XX века в ходе широких социальных реформ, проводившихся датскими социал-демократами. Именно тогда пособие по бедности, как писал известный историк-скандинавист А. В. Карлсен, перестало рассматриваться в качестве унижающего человека подаяние, а расценено было как всеобщее право, распространяющееся и на миллионеров, не исключая и самого короля (Карлсен А. В. Современная Дания. М.. 1981. С. 37).

разница между ними заключалась только в сроках легислатуры: Фолькетинг избирался сроком на три года, а Ландстинг — на восемь лет, при этом половина его членов переизбиралась каждые четыре года. Кроме того, половина членов Ландстинга входила в состав особого суда — Государственного суда (Rigsret), который создавался для рассмотрения обвинений против высших государственных чиновников. Обвинение против чиновников процессуально выдвигала нижняя палата — Фолькетинг.

Глава шестая конституции регулировала порядок деятельности судов. Здесь устанавливалась общая гарантия отделения суда от администрации и независимости вынесения судебных решений. При этом нам хотелось бы указать на одну неточность, вкрадшуюся в отечественную историографию. Так, авторы недавно вышедшего двухтомного исследования истории Дании утверждают, что «судебная власть была строго отделена от администрации»<sup>15</sup> уже в конституции 1849 г. На самом деле это не так. Конституция 1849 г. говорила только о том, что «правосудие пребывает отдельным от управления согласно правилам, установленным законом». Таким образом, окончательное отделение должно было быть установлено отдельным законом, что и произошло, но только в 1916 г. в связи с принятием закона о судопроизводстве (Retsplejelov). Таким образом, судебные функции не были отделены от административных на низовом уровне еще более полувека.

Главы седьмая и восьмая были посвящены правам и свободам граждан. Кстати, обращает на себя внимание, что в датской конституционно-правовой традиции с самого начала (даже в условиях дуалистической монархии) употреблялся уже термин «гражданин» (borger), а не более привычный для монархии «подданный» (underset). Датские граждане тогда получили право объединяться в союзы, им была гарантирована свобода совести, правосудие могло осуществляться только судом, при этом обвиняемому гарантировалось право предстать перед судьей в течение 24 часов после ареста для того, чтобы выслушать обвинение (§85). В последнем случае, очевидно, сказалось влияние норм известного Habeas corpus act. Осужденному гарантировалось право обжалования приговора в вышестоящий суд. Далее гарантировалась неприкосновенность жилища и права собственности. Обращают на себя внимание также нормы параграфов с 89 по 90, в которых устанавливались определенные социальные гарантии населению: выплата пособия по бедности, обязательность общего начального образования за счет государства. Гражданам гарантировались свобода печати, право собираться мирно и без оружия. В отношении обязанностей, без которых, как известно, не бывает прав, первая датская конституция устанавливала обязанность граждан защищать отечество (§95). Здесь же, в восьмой главе, отменялись все преимущества, связанные с дворянскими титулами (§97), и запрещалось впредь учреждать новые феодальные формы землевладения (§98).

Глава девятая устанавливала порядок внесения изменений в конституцию страны.

Характер последующих конституционных изменений говорит о том, что по сути, по содержанию, но, конечно, не по форме, датчане только вносили изменения в прежнюю конституцию 1849 г. Подобный вывод делается не случайно, поскольку датская конституционная доктрина исходит из понятия общего государственного континуитета, зафиксированного в юридической конструкции так называемого отдаленного основания (causa remota), хотя возможен перевод и как «истинное основание». Более подробно на анализе этой проблемы мы остановимся ниже. Сейчас же рассмотрим историю конституционного развития после 1849 г.

## **§2. Развитие датского конституционализма после 1849 г.**

После завершения удачной для Дании войны за герцогства в 1850 г., как замечают датские историки, наступила пора реакции. Определенный стимул к этому датские консервативные круги получили в Лондонском протоколе 1852 г., по которому Австрия, Англия, Франция, Россия и Швеция гарантировали датскому королевскому дому

<sup>15</sup> История Дании с древнейших времен. М., 1996. С. 287.

наследственные права на герцогства. Соответственно, внешние источники напряжения были сняты, поэтому Дания попыталась ввести в свое внутреннее право положения Лондонского протокола. По замыслу бюрократии, это должно было выглядеть как принятие новой конституции уже для всех территориальных владений Дании, включая Шлезвиг и Гольштейн.

Указом от 26.06.1854 г. Фредерик VII повелел организовать особый представительный орган, общий для всего государства. Такой орган и был создан под названием Королевского совета (Rigsraad). Формировался совет следующим образом: двадцать его членов назначались непосредственно королем, Ригсдаг Дании из итога состава выбирал 18 членов, сословные представительства герцогств — 12. В следующем, 1855, году численность совета доведена была до 80 депутатов, четверть из которых по-прежнему назначал король, остальные депутаты уже избирались населением Дании и герцогств. Депутатами Королевского совета могли становиться граждане, обладавшие довольно высоким имущественным цензом: они должны были платить в год не менее 120 ригсдалеров коммунального налога или владеть недвижимостью, оцененной не менее чем в 1200 ригсдалеров<sup>16</sup>. Исполнительная власть ирочалась Тайному государственному совету (Geheimstatsraad), который возглавлялся королем. Если же король отсутствовал по каким-либо причинам в государстве, то исполнительная власть осуществлялась особой конференцией министров (ministerkonference). Излишне говорить, что членов Тайного государственного совета (министров) назначал только король по своему собственному усмотрению.

Ригсдаг Дании в своей совокупности таким образом превращался в нижнюю палату Королевского совета в случаях, когда обсуждались законопроекты, касавшиеся всего государства в целом.

Ряд разрозненных актов, регулировавших новый государственный строй, был объединен в один акт указом короля от 29.08.1856 г. Несмотря на существенные отступления от общедемократической формы избирательного права, выраженной в этом конституционном акте, немецкое меньшинство приняло это нововведение довольно лояльно. На этот счет имеется одно очень ценное свидетельство самого Бисмарка: когда он в 1857 г. посетил Данию, то, по собственному признанию, имел возможность беседовать с видными представителями немецкого населения Шлезвига и Гольштейна и был крайне удивлен, когда услышал от них, что они вовсе не горят желанием присоединиться к Германскому союзу, так как «им приятнее чувствовать себя хоть чуточку европейцами в Копенгагене»<sup>17</sup>.

Однако консервативная по духу общая конституция 1856 г. была крайне непопулярна в самом датском обществе. Кроме того, стоит напомнить еще раз, что либерализм в Дании изначально носил ярко выраженные националистические черты, которые подпитывались неоправданными, как думали либералы, уступками в сторону немцев, да еще ограничивающими демократию. Это недовольство оказалось тем более подогретым после заявления Австрии и Пруссии о том, что они не считают себя далее связанными условиями Лондонского протокола. Заявление было сделано вскоре после принятия «объединенной» конституции 1856 г. В Германии при этом снова началась антидатская кампания в прессе. В ответ усилился нажим на датскую королевскую власть со стороны всех, и, прежде всего, либеральных, кругов общества. В 1862 г. в связи с этим подготавливается проект инкорпорации Шлезвига в состав Дании, Гольштейн по этому проекту получал бы широкую культурную автономию. Сам акт инкорпорации должен был иметь форму новой конституции. Работа над ней шла очень быстро, и к ноябрю 1863 г. Она была уже готова, даже внезапная смерть Фредерика VII (он скончался 13 ноября 1863 г.) не помешала ее утверждению новым королем Кристианом IX 18 ноября того же года.

Смерть Фредерика VII, не оставившего потомков мужского пола, вступление на престол боковой линии Ольденбургов — Глюксбургов в лице Кристиана IX, конституционный акт,

---

<sup>16</sup> Хотим обратить внимание читателей, что на современную валюту — кроны — Дания перешла только в 1875 г.

<sup>17</sup> Бисмарк О. Мысли и воспоминания. Т. 1. М., 1940. С. 142.

одатчанивавший немецкое меньшинство, — все это, взятое вместе, спровоцировало покиданный дотоле для датчан государственный кризис. Уже в декабре 1863 г. соединенные войска Австрии, Ганновера и Пруссии вторгаются на датскую территорию. Датчане терпят ряд серьезных поражений, и в мае 1864г. вся Ютландия оказывается оккупированной войсками немецких союзников. Под угрозой потери государственной независимости Дания подписывает Пражский мирный договор (1864 г.), по которому вся Южная Ютландия отторгается от страны. Для датчан это была национальная катастрофа. Небольшим утешением, правда, могло послужить то, что ст. 5 этого договора предусматривала в будущем проведение плебисцита среди населения Южной Ютландии (а это было чисто датское по этническому признаку население) о воссоединении с исторической родиной.

Поражение в войне 1864 г. не могло не повлечь за собой изменения конституции, что и было сделано два года спустя. Новая конституция 1866 г. на целых полвека определила направление политического развития страны.

Формально конституция 1866 г. была принята в форме редакции предыдущей конституции: официально она называлась *Danmarks Riges Gjennemsette Grundlov af 5.Juni 1849 som stadfæstet 28.Juli 1866* (Конституция Королевства Дании от 5 июня 1849 г., пересмотренная и утвержденная 28 июля 1866г.). Действительно, изменения, внесенные в нее, в основном носили чисто редакционный характер, впрочем, встречались и более значительные новеллы.

Конституция по-прежнему была разделена на главы, правда, изменилось число параграфов, их стало меньше — 95. Незначительные изменения касались прежде всего положения короля.

Так, появился совершенно новый § 11, в котором за королем закреплялась роль суверена в делах королевства, при этом он должен был исполнять свои функции только через министров и в пределах, установленных конституцией. Это положение в неизменном виде было воспринято конституционными актами 1915—1920гг. и 1953 г. Далее, за королем закреплялось право выдвижения обвинения против министров (§14 конституции 1866 г.). Новая редакция §16 предусматривала образование особого органа — Совета министров (*Ministerred*) в тех случаях, когда король физически не в состоянии был председательствовать в Государственном совете<sup>18</sup>. Более четко новая редакция конституции регулировала право вето короля, придавая ему окончательно абсолютный характер (§24).

Самые серьезные изменения затронули порядок формирования Ригсдага. Прежде всего был снижен уровень представительства депутатов Фолькетинга: если ранее один депутат нижней палаты парламента избирался от 14 000 жителей, то теперь уже от 16 000 (§32 конституции 1866 г., ср. §37 конституции 1849 г.). Однако ни пассивное, ни активное избирательное право по выборам в Фолькетинг изменено не было, чего нельзя сказать о выборах депутатов Ландстинга.

Радикально менялся порядок формирования именно второй палаты Ригсдага. Теперь численность его членов строго фиксировалась конституцией, ранее она составляла  $\Omega$  от численности депутатов Фолькетинга, теперь же она была установлена в 66 человек, из которых 12 назначались непосредственно королем, 7 выбирались от Копенгагена, остальные 45 — от особых округов (§34 конституции). В Копенгагене выборы проходили на двухступенчатой основе: от каждых 120 избирателей (к которым относились правила, применимые к избирателям депутатов Фолькетинга) выбиралось по одному выборщику. Каждый выборщик должен был обладать цензом в 2000 ригсдалеров годовых налогов. В совокупности выборщики составляли избирательное собрание, на котором избирались депутаты Ландстинга от Копенгагена (§36 конституции).

---

<sup>18</sup> Правда, как отмечают датские конституционалисты, это положение конституции 1866 г., воспринятое последующими конституционными актами (см. § 18 конституции 1953 г.), использовалось крайне редко и в последние 100 лет не применялось вовсе. См.: *Karnov's lovsamling*. Bd. 1. København, 1998. S. 3.



В округах также сначала избирали выборщиков с цензом не менее 1000 ригсдалеров годовых налогов, или же тех, кто платил 75 ригсдалеров прямого налога. Кроме того, для избирателей депутатов Ландстинга вводился ценз оседлости (§38). Король назначал депутатов Ландстинга пожизненно из числа лиц, ранее избиравшихся в представительные органы королевства (включая и сословные сеймы). Депутаты, прошедшие в верхнюю палату по выборам, находились на своем посту 8 лет, каждые 4 года половина их переизбиралась.

Другим нововведением стало допущение проведения выборов в Ландстинг на пропорциональной основе. Забегая вперед, отметим, что пропорциональная избирательная система в Дании стала только в 1915 г. Пропорциональность выборов в Ландстинг по конституции 1866 г. лишь очень отдаленно напоминает изощренную математическую модель, принятую датчанами позже.

В остальном конституция не претерпела серьезных изменений, однако характер произведенных новелл позволяет нам сделать вывод о торжестве консерватизма в датском обществе, который ознаменовался превращением верхней палаты парламента в оплот правых сил. Политически правые в этот период времени считали необходимым для Дании опираться на собственные силы, поэтому лучшим лекарством для разгромленной Дании, по их мнению, была бы жесткая цензовая демократия. Это не метафора. Дело в том, что кризис 1864г. (мы уже об этом говорили выше) самым серьезным образом повлиял на менталитет датчан. Существенно новым элементом, привнесенным в него поражением в войне, с одной стороны, оказалась провинциализация Дании, говоря условно, Дания, освободившись от немецких владений, превратилась в мононациональное государство, а с другой стороны, возник призрак немецкой угрозы, что вызывало у датчан спорадические всплески крайне шовинистических настроений, чередовавшихся периодами уныния. Системность столь своеобразные настроения датчан приобрели особенно после 1871 г., когда с юга нависла громадная Германская империя. Тем самым снова возникла старая парадоксальная ситуация, когда внешнеполитический фактор, поменяв свою основу, опять стал оказывать влияние на конституционное развитие страны.

\* \* \*

Начнем по порядку. Из военной неудачи 1864 г. либералы и консерваторы сделали совершенно противоположные выводы, хотя в чем-то обе эти политические силы были правы по-своему. Правы были либералы, полагавшие, что маленькой Дании в одиночку не справиться в случае повторения агрессии объединенной Германии, поэтому ей лучше направить усилия на нахождение противовеса могущественному соседу в еще более могущественных соседях. А еще лучше было бы добиться нейтрального статуса. Правые полагали, что Дания должна лучше подготовиться к возможному будущему столкновению с Германией, поскольку во время войны 1864 г. ни одна европейская держава палец о палец не ударила, чтобы спасти Данию. Поскольку механизм реализации планов у правых и у либералов был один и тот же — государственная власть, то они вступили в затяжную борьбу друг с другом за эту власть с тем, чтобы решить задачу обеспечения блага родины. Правоконсервативные круги, находившиеся у власти благодаря цензовой демократии, считали, что палладиум Дании заключается в сильной монархии, не позволяющей демагогам-популистам (а либерализму присущ своеобразный эгалитарно-демагогический дух) захватить власть. Либералы, наоборот, считали, что эффективное управление страной лежит в упразднении цензовой демократии и введении парламентаризма.

Внешне этот конфликт имел две стороны, каждая из которых была жестко увязана с другой. Для обеспечения безопасности страны правые круги предполагали осуществить грандиозную программу строительства крепостей, либералы считали эту программу лишней тратой денег, поэтому, чтобы предотвратить ее исполнение, либеральные круги считали необходимым введение парламентаризма, то есть

ответственности министров перед Ригсдагом, а не перед королем, а еще лучше — только перед нижней палатой.

События в этой области развивались следующим образом. 30 июня 1870 г. группа депутатов Фолькетинга выступила с требованием введения парламентаризма. Именно это требование считается началом истории либеральной партии Дании, получившей название Венстре (от датск. Venstre— «левый»). Несмотря на большинство в Фолькетинге, требование депутатов-венстре было отвергнуто королем. Венстре вновь повторили свою попытку два года спустя, выбрав для этого очень удачный момент — обсуждение в Ригсдаге закона об армии, так называемого Hærloven. Отказ не чпставил себя ждать и в этот раз. В отместку либералы отказались утверждать бюджет страны, пойдя проторенным путем всех парламентов мира. Напомним, что финансовая прерогатива парламента использовалась как орудие против королевского абсолютизма уже ко время английской революции XVII в.

Таким образом оформился кризис конституции 1866г. Отсутствие санкции Фолькетинга, где Венстре имели к этому времени абсолютное большинство, правые, господствовавшие в Ландстинге, попытались проигнорировать, используя хитроумное толкование текста конституции, автором которого был профессор права Копенгагенского университета Хеннинг Матцен. Он считал, что отказ Фолькетинга утвердить бюджет создает чрезвычайную ситуацию, при которой должно получить применение положение §25 конституции. Параграф этот гласил буквально следующее: «В особо необходимых случаях, когда Ригсдаг не созван на заседания, король может издавать временные законы, которые, однако, не могут противоречить конституции, и сразу же после созыва последующего Ригсдага они должны быть внесены в него».

Для придания своей конструкции большего веса Матцен толковал слово «принятый» (vedtagen) в смысле «явившийся результатом взаимодействия короля и правительства», поскольку законодательная власть, устранившись от исполнения своей прерогативы, перемещает ее тем самым на исполнительную<sup>19</sup>. Матцен пользовался у консерваторов славой непревзойденного юриста, поэтому они считали его толкование §25 конституции истиной в последней инстанции. В значительной степени точка зрения Хеннинга Матцена получила поддержку премьер-министра Якоба Эструпа<sup>20</sup>. Последний решил, что в сложившейся ситуации будет довольно сотрудничества правительства с финансовым комитетом Ландстинга, а в ответ на критику Венстре в Фолькетинге он отвечал, что его кабинет пользуется неизменным доверием верхней палаты и что доверие нижней палаты ему ни к чему.

К слову сказать, в этой позиции Эструпа можно снова увидеть следы толкования конституции профессором Матценом. Уже с самого начала выдвижения Венстре требования о введении парламентаризма он отличился еще и тем, что истолковал § 13 конституции, гласивший, что «король назначает и увольняет своих министров», так, что король делает это, не руководствуясь в этом вопросе ничьим мнением, за исключением собственного. А если либералам не терпится заставить короля назначить правительство согласно мнению Фолькетинга, то права Ландстинга в этой области ничуть не меньше,

---

<sup>19</sup> См: Danmarks historie. Bd. 12. S.137-138.

<sup>20</sup> Jacob Brønnum Scavenius Estrup явился одной из знаменательных фигур политической истории Дании последней четверти XIX века. Встав у руля власти в 1875 г., он оставался бессменным премьером целых 19 лет. Проводя жесткую, во многом даже авторитарную политику, он способствовал углублению конфликта между либералами и консерваторами. Несмотря на свою неприклонность, он так и не сумел уберечь датскую монархию от парламентаризма. Уйдя со своего поста в 1894 г.. в канун изменения формы правления страны, Эstrup заслужил славу «датского Бисмарка». См. блестящее описание истории его правления: *Fink T. Estruptidens politiske historie. Bd. I – II. Odense, 1986.*

поэтому король может назначить министров и в соответствии с пожеланиями верхней палаты. На тот момент это пожелание было одно: король правомочен свободно назначать своих советников.

Конфликт, таким образом, к началу 80-х годов XIX в. перерос в системный кризис самого парламента, поскольку обе его палаты, обладая равной компетенцией, не могли и не хотели договориться по нескольким, но очень важным для страны вопросам. Сама конституция 1866 г., к сожалению, не предоставляла механизма разрешения конфликта двух палат. Дело в том, что §53 основного закона гласил: «В случае обнаружения разногласия, по предложению одной из палат назначается равное количество членов для заседания в комиссии, которая должна давать заключение по поводу разногласий и рекомендацию палатам. По отношению к рекомендации комиссии каждая из палат самостоятельно принимает окончательное решение». Палаты, мы хотим это подчеркнуть, не обязаны были следовать рекомендации комиссии. Практика до возникновения кризиса между Фолькетингом и Ландстингом заключалась в том, что правительство в лице того или иного заинтересованного министра улаживало конфликт между палатами, беря на себя роль посредника. При Эструпе это оказалось невозможным, он сознательно шел на раздувание конфликта, еще более упрочивая положение своего кабинета.

Однако Эструп явно переоценил свои возможности и недооценил терпимость политических сил Дании.

\* \* \*

В 1894г. Венстре, господствовавшие в Фолькетинге, и Хойре, оформившиеся в 1882г. в самостоятельную политическую ирртию, ведя несколько лет сложные закулисные переговоры, смогли договориться друг с другом о компромиссе. Forlig (от датск. «примирение», «компромисс») — именно так называют это событие датские политологи и историки. По условиям этого соглашения практика чрезвычайных (временных) финансовых законов прекращалась: если бюджет не мог быть принят вовремя, правительство обязывалось вносить в парламент закон со сроком действия в 2 месяца. Оборонная программа Дании должна была поменять ориентацию (строительство недостроенных крепостей, однако, разрешалось продолжить), а именно: правительство должно было отныне направлять все свои усилия на международное признание нейтрального статуса Дании в будущей войне. Непременным условием компромисса было увольнение в отставку Эструпа.

Forlig, как отмечают датские конституционалисты, ознаменовал собой последнюю стадию борьбы за парламентаризм. Правда, сначала король Кристиан IX не оправдывал надежд либералов, считавших, что он должен немедленно назначить министров из числа большинства Фолькетинга. Целых 5 лет Кристиан IX приводил к власти представителей правоконсервативных сил. Однако в первом же году нового XX века положение резко изменилось, и это во многом было обусловлено влиянием «компромисса» (forlig).

### **§3. Развитие датского конституционализма в XX веке**

В 1901 г. произошло то, что датская обществоведческая наука *systemsifte* — «сменой системы». Под сменой системы подразумевается изменение способа формирования правительства страны без изменения формальных норм конституции. С точки зрения конституционного права, был установлен конституционно-правовой обычай, а именно, был введен парламентаризм. Необходимо заметить, что смена кабинета 24.07.1901 г. по форме сама напоминала компромисс. Король формально

назначил премьер-министра и нескольких министров (военного и морского) по собственному усмотрению, тогда как все остальные посты в правительстве получили депутаты Фолькетинга — члены фракции Венстре<sup>21</sup>.

Несмотря на то, что премьер-министр, назначенный в 1901 г., был беспартийным, его фигура также во многом оказалась компромиссной. Профессор права Дёйтцнер стал премьером во многом благодаря протекции со стороны детей короля Кристиана IX, прежде всего его дочери — принцессы Марии (затею сестры поддержал и король эллинов Георг, брат короля принц Вальдемар, даже зять — король Англии Эдуард VII — советовал Кристиану IX поступиться монархическими принципами, из родственников, пожалуй, только внук — российский император Николай II остался равнодушным)<sup>22</sup>. Сам факт заступничества королевских родственников историки объясняют тем, что профессор Дёйтцнер был все же близок к партии Венстре, одновременно он был вхож и в салон принцессы Марии, где живо интересовались перипетиями политической борьбы и прекрасно понимали, что упорство в вопросе учреждения парламентаризма снова может ввергнуть страну и кризис, похожий на осложнения эпохи временных финансовых законов.

Дальнейшая практика шла только по пути укрепления этой нормы конституционного общения и превращения ее в обычно-правовую норму конституционного значения. В январе 1905 г. король назначил главой кабинета лидера партии Венстре, тем самым установив правило, что премьером становится лидер победившей на выборах партии. В 1906 г. членом правительства впервые стал депутатом Ландстинга, тем самым был преодолен дуализм парламен-мрпой практики, противопоставлявшей парламентаризму Ландстинга парламентаризм Фолькетинга. Автором такого противопоставления, напомним, являлся профессор Матцен. В последующем в связи с упразднением верхней палаты в 1953 г. это положение, по понятным причинам, перестало быть актуальным. В августе 1909 г. правительство Венстре вынуждено было подать в отставку по причине вынесения ему вотума недоверия. Таким образом, этот конституционно-правовой обычай утвердился в полной и окончательной своей форме, поскольку в практику был введен принцип солидарности кабинета, уходящего в отставку по результатам голосования в парламенте.

\* \* \*

Надо сказать, что практика парламентаризма первых годов XX века показала, насколько отстала от условий быстро меняющейся жизни конституция 1866 г., провозглашавшая своей главной целью цензовую демократию. К тому же наличие при писаной конституции норм обычного права, зафиксированных практикой, вредит правильности конституционного регулирования<sup>23</sup>. В конечном счете всегда вероятна

---

<sup>21</sup> Формально министры могли быть депутатами Ригсдага уже с 1849 г. Вопрос об этом был поднят еще на Учредительном собрании. Мнения тогда разделились, нашлись сторонники норвежских порядков. Однако некоторые министры, в основном приверженцы либерализма, уже тогда баллотировались на первых выборах в Фолькетинг. С этого момента, как подчеркивают датские историки, утвердилась практика, согласно которой министр может, но никак не обязан, быть членом парламента. См.: *Den Danske Rigsdag*. Bd. III. København, 1950. S. 79—80.

<sup>22</sup> Датского короля Кристиана IX называли тестем Европы за то, что он сумел удачно выдать своих дочерей замуж, породнившись со многими монархами той эпохи.

<sup>23</sup> Дело в том, что вплоть до 1913 г. датская конституционная доктрина разделялась по вопросу правовой природы парламентаризма на две взаимоисключающие друг друга точки зрения. Одна утверждала, что парламентаризм имеет характер правового обычая, другая — что это только политическая практика. Подробнее: *Albæk Jensen J. Parlamentarismens statsretlige betydning. Det parlamentariske principps betydning for forholdet mellem Folketing og regering*. København, 1997. S. 30—32.

коллизия обычая с писаной нормой, что негативно влияет на действенность конституции в целом.

Помимо изменения практики в формировании правительства начало XX века вызвало крупные сдвиги в системе избирательного права страны. Это тоже были результаты компромисса 1894 г. В 1897 г. произошла реформа нарезки избирательных округов, в 1901 г. выборы стали тайными. До этого депутаты избирались открытым голосованием. В это же время стало набирать силу феминистское движение, требовавшее уравнивания женщин в политических правах с мужчинами<sup>24</sup>. К началу Первой мировой войны в Дании оформились все основные политические партии, их участие в борьбе за власть требовало законодательного регулирования. Также в канун мировой войны неожиданно возникла проблема взаимоотношений Дании с ее островными владениями в Северной Атлантике. В основном это касалось Исландии, население которой весь век переживало своеобразный национально-культурный ренессанс, результатом которого стало требование автономии. Соответственно, этот фактор равно способствовал ревизии конституции<sup>25</sup>.

Все это, взятое вместе, вызвало к жизни конституционную реформу 1915 г. Дания смогла уберечь себя от участия в Первой мировой войне, объявив о своем нейтралитете. Ситуация складывалась удачно и в Фолькетинге: основные политические партии, представленные в нем, следуя традиции компромисса, сумели договориться достаточно быстро, хотя и не без трений. В 1915 г. проект новой конституции был готов.

\* \* \*

Новая конституция была принята 5 июня 1915 г., но в связи с войной ее введение было отсрочено, в дальнейшем отсрочка несколько раз продлевалась. Наконец, она была введена в действие 21 апреля 1918 г., но в связи с заключением Версальского мирного договора 1919 г. перед Данией возникла возможность вернуть отторгнутые у нее по Пражскому мирному договору 1864 г. земли Южной Ютландии. Плебисцит о воссоединении с Данией в этой области был проведен в 1920 г. и дал положительный результат. Результат плебисцита был оформлен в виде конституционных поправок 10 сентября того же года. Поэтому официально конституция Дании получила двойную дату: 5 июня 1915 г. – 10 сентября 1920 г.

Новый основной закон по-прежнему был разделен на 9 глав, число параграфов устанавливалось в 94, на один меньше, чем в предыдущем акте. К самым существенным новеллам этой конституции следует отнести закрепление в ней (правда, косвенно) изменения формы государства. В 1918 г. между Данией и Исландией была установлена федеративная связь — уния, поскольку и Дания, и Исландия по форме правления оставались монархиями: и для датчан и для исландцев общим сувереном проводил оставаться датский король. В связи с этим датско-исландскую унию можно рассматривать как реальную. Согласно §93 конституции 1915—1920 гг. гражданам Исландии гарантировалось право доступа к датским государственным должностям, как если бы они обладали с самого начала датским гражданством.

---

<sup>24</sup> Женщины впервые были допущены в Дании к избирательным урнам 12 марта 1909 г., когда они приняли участие в выборах коммунальных органов самоуправления.

<sup>25</sup> Тогдашний датский премьер Т. Цале отмечал в этой связи в своем дневнике (запись от 23.11.1914 г.): «Будут ли исключительно исландские дела решаться в Государственном совете или в каком-либо другом органе, это, во всяком случае, будет рассматриваться как особая категория дел, подлежащая утверждению новой конституции, которая в одном из своих параграфов должна будет уполномочить короля определять, каким образом эта особая категория дел подлежит разрешению». См.: *Konseilpræsident C.Th. Zahle's dagbøger. 1914 – 1917. Århus, 1975. S. 2.*

Другие серьезные нововведения касались изменения избирательной системы. Был понижен возрастной ценз избирателей в Фолькетинг до 25 лет, пассивное и активное избирательное право в этом совпало, имущественный ценз был отменен (§30—31). Вводилась пропорциональная избирательная система (§32), легислатура Фолькетинга увеличилась на 1 год и составила теперь 4 года. Верхняя палата, Ландстинг, сохраняла некоторую свою консервативность. Выборы в нее были непрямыми, возрастной ценз избирателей составлял 35 лет (§34), однако назначение членов Ландстинга королем и имущественный ценз для избирателей и депутатов отменялись.

В числе новелл следует указать наделение Ригсдага полномочиями ратифицировать международные договоры (§ 18), запрещение роспуска парламента в случае непринятия бюджета страны. В этой связи обращают на себя внимание постановления §47 конституции, содержание которых полностью совпадает с содержанием компромисса 1894 г. Для укрепления финансовой прерогативы Фолькетинга стало возможным распускать Ландстинг в случае его отказа одобрить законопроект, принятый Фолькетингом, и в случае отказа верхней палаты следовать рекомендациям согласительной комиссии (§22). Ранее, как помним, отсутствие реального механизма разрешения спора двух палат только увеличивало власть правительства над парламентом.

В области гарантии прав и свобод граждан следует отметить, что многие из них получили расширительное толкование в тексте новой конституции, например, §80 стал гарантировать; неприкосновенность частной собственности еще более жестко допустив в случае принятия закона об экспроприации возможность п, перенесения этого закона на повторное рассмотрение Фолькетинга следующей легислатуры по требованию  $\frac{1}{3}$  его депутатов.

При этом вопреки ожиданиям в конституции не были закреплены правила парламентаризма, они по-прежнему оставались в фирме конституционного обычая. Тем не менее, режим государственной власти, установленный в 1915 — 1920гг., плодотворно сказался на развитии политической ситуации в стране. Однако, начиная с 30-х годов, лидером политического небосклона Дании вместо постепенно утерывших популярность Венстре (либералов) становится социал-демократическая партия Дании<sup>26</sup>, которая одной из своих главных задач преследовала широкое социальное реформирование. Планы социал-демократов встретили резкое противодействие со стороны буржуазных партий, оплотом которых в рассматриваемый период стала верхняя палата Ригсдага. Поэтому в полном соответствии со своей программой социал-демократы старались проводить реформу конституции в направлении упразднения Ландстинга и еще большего расширения электоральной базы за счет снижения возрастного ценза избирателей.

\* \* \*

Планы социал-демократов получили поддержку после выборов 1915 г., когда за них проголосовало самое большое за всю их историю (в том числе и последующую) число избирателей: 46,1%. В 1937 г. социал-демократическое правительство Т. Стаунинга образовало конституционную комиссию, плодом работы которой стал проект новой конституции Дании. В 1939 г. проект был вынесен на референдум. Референдум был приурочен к очередным выборам, на которых социал-демократы потерпели поражение

---

<sup>26</sup> Для характеристики этой партии очень хорошо подходят слова одного из ее лидеров: «Нам посчастливилось, что Карл Маркс писал свои работы на немецком, а не на датском языке. Это предостерегло нас от излишней социалистической болтовни по поводу классовой борьбы, капиталистической эксплуатации и необходимости достижения полной победы пролетариата над классом собственников — терминологии, едва ли нашедшей бы понимание среди обычных датчан». Цит. по: *Miller K.E. Government and politics in Denmark. Boston, 1968. P. 62.*

(они потеряли 4 депутатских мандата), а проект конституции не был принят, поскольку не получил требуемого количества голосов в 45% от общей численности избирателей.

По §94 конституции 1915—1920 г. «если количество проголосовавших за предложение Ригсдага составит 45% от всех имеющих право голоса, то предложение утверждается королем и становится конституцией». Официально для одобрения проекта не хватило 11 763 голоса<sup>27</sup>. Историки объясняли этот провал удачной пропагандистской кампанией буржуазных партий, сумевших убедить большинство избирателей просто не принимать участие в выборах и референдуме.

Проект конституции 1939 г. представляет определенный интерес, даже несмотря на то что он так и не был принят. Самое серьезное нововведение, которое он предполагал, касалось структуры Ригсдага. Согласно §29 проекта «Ригсдаг состоит из 210 членов. Он подразделяется в соответствии с положениями §33 на Фолькетинг, состоящий из 140 членов, и Ригстинг, состоящий из 70 членов». Таким образом, предполагалось перенять норвежский образец организации парламента страны. Другим нововведением должно было стать снижение возрастного ценза избирателей с 25 до 23 лет (§31 проекта). Довольно интересными могут показаться также положения §60 проекта, предписывавшие выносить законопроект, принятый Ригсдагом, на всенародный референдум. Референдум полагалось проводить по требованию 15 депутатов, поддержанному  $\frac{2}{5}$  законодательного корпуса. Несомненно, это положение проекта конституции 1939 г. впоследствии послужило источником §42 ныне действующей конституции Дании 1953 г. Проект конституции 1939 г. подразделялся на 9 глав, число параграфов в нем было снижено до 92.

\* \* \*

Политическое развитие страны под эгидой конституции 1915 -1920гг., таким образом, не было прервано, однако Данию ждало довольно сильное потрясение, отразившееся, хоть и посменно, на ее конституционном строе. 9 апреля 1940 г. в Данию вторглись войска вермахта, и страна на долгое пятилетие питалась оккупированной нацистской Германией. Оккупанты не стали делать ставку, как они это часто практиковали в других странах, на местную пятую колонну, а посчитали, что доморощенное правительство сумеет лучше обеспечить сотрудничество Дании с Германией в интересах последней. Формально немцы не разоружили даже датскую армию, предписав ей все время находиться в казармах. Вместе с тем высшая административная власть перешла в руки имперского комиссара (Reichskommissaren), который официально представлял германский МИД, а не войска «СС», как это было, например, в Норвегии.

После нападения Германии на СССР Дания разорвала дипломатические отношения с Москвой и подписала совместную с Германией декларацию о том, что Советская Россия представляет угрозу общеевропейским интересам. Только в конце войны датчанам удалось выйти из режима этой декларации, что дало повод союзникам рассматривать ее не как сателлита Германии, а как жертву ее агрессии. Это помогло впоследствии Дании стать страной—учредителем ООН. Вместе с тем сотрудничество датчан с нацистами, особенно в экономической сфере, было довольно обширным. Местная нацистская партия (ДНСРП) при помощи оккупантов приняла активное участие в формировании особой дивизии «СС» «Викинг», сражавшейся впоследствии на восточном фронте. Наконец, стоит упомянуть и о принятом 22.08.1941 г. законе о запрещении деятельности датской коммунистической партии.

Режим оккупации создал чрезвычайную ситуацию, которая напрямую влияла на действенность норм конституции. В частности, закон об интернировании коммунистов привел к тому, что депутаты Ригсдага от компартии были лишены возможности

<sup>27</sup>. Kilder til Danmarks politiske historie. 1920-1939 / Red. T.Kaarsted, O.Samuelsen. København, 1978.S. 140

участвовать в его заседаниях, тем самым напрямую нарушался §56 конституции, гласивший: «Во время заседаний Ригсдага никто из его членов не может быть обвинен или подвергнут заключению без согласия палаты, депутатом которой он является, поскольку он не застигнут на месте преступления». Однако эти аресты и целый ряд других противоконституционных мер получили признание со стороны судебной власти страны<sup>28</sup>.

В марте 1943 г. в условиях оккупационного режима прошли очередные выборы в Ригсдаг. Они показали возросшую волю датчан к сопротивлению. Данным фактом также лишний раз подтверждалась известная зависимость между возрастанием волны сопротивления немцам в европейских странах и неудачами нацистов на советско-германском фронте. 29 августа 1943 г. оккупационные власти перешли к прямому управлению страной через подчинение министерств и ведомств Дании имперской администрации. Управление осуществлялось посредством издания особых приказов, которые имели силу законов (Ригсдаг был распущен). В литературе эти акты получили довольно странное название *lovanordninger* (указ, совмещающий в себе признаки закона и подзаконного акта) и, несмотря на очевидное противоречие действующему правопорядку страны, опять были признаны судебной властью Дании в качестве законов, причем даже не законов *sui generis*, чего, казалось, можно было бы ожидать от суда, — U 1945.570. Гитлеровский оккупационный корпус в Дании капитулировал 5 мая 1945 г.

\* \* \*

Послевоенная эпоха принесла датской политической системе новые трудности. Прежде всего они касались самопровозглашения Исландией собственной независимости в 1944 г., что поставило под угрозу целостность датско-исландской унии. Возникли проблемы сепаратистского толка на Фарерских островах и в Гренландии. Одновременно с этим стало понятно, что старой структура государственной власти также нуждается в модернизации, в связи с чем в 1946 г. было объявлено о формировании Конституционной комиссии. Работа Комиссии заняла 7 лет, все эти годы были потрачены по сути на разрешение двух главных спорных вопросов, из-за которых политические партии не могли столь долго договориться друг с другом: об однопалатном парламенте и снижении возрастного ценза избирателей. Если по первому вопросу удалось договориться уже в 1951 г., то по вопросу возрастного ценза споры не утихали, так что пришлось и этот вопрос вынести в качестве отдельного пункта на разрешение народного референдума. Бюллетень референдума предлагал избирателям альтернативу: установить не в конституции, а в Основном избирательном законе возрастной ценз в 21 год или 23 года. Большинство при голосовании высказалось все же за 23 года.

В марте 1953 г. проект, выработанный Конституционной комиссией, был одобрен обеими палатами Ригсдага и вынесен на референдум, который состоялся 28 мая того же года. Согласно требованиям §94 конституции 1915—1920 гг. проект новой конституции должен был получить минимум 45% голосов всех избирателей, что и произошло, правда, с крайне небольшим перевесом. За конституцию 1953 г. проголосовало 45,7% всех избирателей. 5 июня 1953 г. конституция была подписана королем Фредериком IX и вступила в силу. Данный основной закон действует в Дании вплоть до сегодняшнего дня, и, несмотря на то, что его довольно часто сами датские ученые характеризуют как акт рационализации и модернизации системы, выстроенной прежними конституциями, в него до сих пор так и не было внесено ни одной поправки. Так, в ноябре 1999 г. Фолькетингом была проведена специальная конференция, ставившая своей целью выяснение

---

<sup>28</sup> Например, в решении U 1941.1070 суд признал правомерность интернирования в нарушение §78 конституции, сославшись на чрезвычайное правовое основание (*Nødretsgrundsætningen*), вызванное «существующими ныне ненормальными отношениями, которые определяются заботой о государственной безопасности и отношениями с иностранными державами». Ср. аналогичные решения U 1941.1076, U 1942.423 и др.



необходимости изменения конституции. Несмотря на найденные и проанализированные недостатки, в итоговом документе конференции было подчеркнуто, что время изменений еще не пришло, хотя одновременно высказывалось пожелание о продолжении дискуссии в обществе по этому вопросу<sup>29</sup>.

К самым важным новеллам конституции 1953 г. Следует, прежде всего, отнести закрепление принципа парламентаризма (§ 15), который после этого стал писаной нормой действующего конституционного права. Обращает также на себя внимание положение §20, согласно которому Дания может ограничивать собственный суверенитет, передавая его наднациональным властям.

Сепаратизм некоторых частей Дании вызвал к жизни §1 конституции, закрепивший целостность и неделимость государственной территории Дании, особое положение Фарер и Гренландии нашло свое отражение в §28 и п. 8 §42 конституции. По новой конституции законодательная власть вручена, наконец-таки, однопалатному парламенту - - Фолькетингу, причем возрастной ценз избирателей теперь полагается определять не самой конституцией, а законом о выборах в Фолькетинг. Впоследствии возрастной предел понижался несколько раз, что формально уже не требовало внесения изменений в основной закон. Укреплению роли парламента, по мысли творцов конституции, должен был послужить институт омбудсмана Фолькетинга, заимствованный из шведской практики. Этому был посвящен специальный доклад шведского правоведа Нильса Герлитца, заслушанный членами Комиссии<sup>30</sup>.

Раздел прав и свобод граждан дополнился положением о государственной гарантии права на труд. Комиссия внесла это положение в конституцию, ссылаясь на международное право, прежде всего Всеобщую декларацию прав человека 1948 г. Равенство полов в новой конституции получило еще большее развитие, поскольку к наследованию трона наравне с мужчинами стали допускать и женщин. В общем-то, устанавливался новый порядок престолонаследия, в связи с чем был принят новый конституционный закон о престолонаследии, а старый, еще 1853 г., был отменен.

Структурно конституция 1953г. подразделялась уже на 10 глав, количество ее параграфов составляло 88, из которых 28 текстуально совпадают с параграфами предыдущей конституции, впрочем, многие новые параграфы конституции представляли собой редакционную переделку прежних.

---

<sup>29</sup> Rapport fra Folketingets konference om behovet for grunlovsrevesion. København, 1999.

<sup>30</sup> Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946. S. 193-195.