

ТОША
л

✓

МИКОЛА ЗАЛІЗНЯК.

**Головжі федерації
сучасного світа.**

У ЛЬВОВІ, 1914.

ЛНБ України ім.В.Стефаника



00519018 (O)

2006
2013

МИКОЛА ЗАЛІЗНЯК.

~~14.119~~
Львів. Бібліотека
АН. УРСР

Головжі федерації
сучасного світа.

919.203-2/14 50

~~26516~~

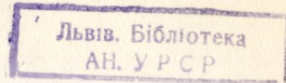
У ЛЬВОВІ, 1914.

321.7



ЛВІВСЬКА БІБЛІОТЕКА
АН УРСР
№ И 58521

З ДРУКАРНІ НАУКОВОГО ТОВАРИСТВА ІМЕНИ ШЕВЧЕНКА.



Передмова.

Під заголовком «Головні федерації сучасного світа» видаю окремою книжкою мої статі, що друкували ся в «Літературно-Науковім Вістнику» (р. 1910, кн. 2, 3; р. 1912, кн. 1, 2, 3). В сих статях розглянено і схарактеризовано державний устрій Німеччини, Швейцарії і Злучених Держав північної Америки. Про потребу таких праць для нашої читаючої публки, для прояснення її поглиблення її політичного світогляду, нема що говорити. Сі статі не претендують ні на ученість, ні на ориґінальність — їх задача далеко скромніша — в коротких нарисах, на основі солідних праць інших авторів, подати характеристику головних федерацій сучасного світа. Заголовки праць, з яких я користав, подані в тексті. Мушу на сїм місци зложити подяку бібліотеці Наукового Товариства, яка закупном потрібних до сеї роботи книжок уможливила мені написання сих нарисів. Подаю їх тут тепер в незміннім виді, виправивши лише децю мову й додавши, для заокруглення, ще переклад праці про державний устрій Канади професора університету в Гельсінґфорсі, барона Корфа.

У Львові, 6, VII, 913.

Головні федерації сучасного світа.

Німецька імперія.

I. Загальний погляд.

Німецька імперія народила ся року 1871 і уявляє з себе федеральний Союз, складений з чотирох королівств, шести великих герцогств, пяти герцогств, семи князівств, трох вільних міст й імперської області Ельзас-Льотарингії¹⁾). Всі ці держави об'єднані в „публично-правову корпорацію“ під дідовичним президентством пруського короля і мають спільне правительство з означеною повновастю, а в інших справах заховують кожда свою самостійність. Степень самостійности, яку мають окремі держави, дуже неоднакова не тільки фактично, але й юридично (відповідно до союзної конституції, яка визначає спосіб кермування державою і права її окремих членів).

Перший крок до теперішньої унії зроблено року 1870, коли Баден, Баварія та Віртемберг, боячи ся, що Наполеон III. схоче завоювати центральні німецькі держави або відновити Ренський Союз, рішучо віддали

¹⁾ Чотири німецькі королівства — се Прусія, Баварія, Саксонія та Віртемберг; великі герцогства — Баден, Гесен, Мекленбург, Саксен-Ваймар, Ольденбург, Мекленбург-Стреліц; герцогства — Брауншвайг, Саксен-Майнінген, Ангальт, Саксен-Кобург, Саксен-Альтенбург; князівства — Вальдек, Ліпе, Шварцбург-Рудольфштадт, Шварцбург-Зондерсгаузен, Райс-Шляйц, Шаумбург-Ліпе і Райс-Грайц; вільні міста — Гамбрг, Лібек і Бремен.

ся під оборону Прусії та Північно-Німецького Союзу. Під час облоги Парижу сі три держави послали своїх делегатів у Версаль — місце перебування короля Вільгельма — і формально приступили до союзу з північними німецькими державами. Північно-Німецький Союз перетворено в Німецький Союз, і король Вільгельм зробив ся його президентом. Майже безпосередно по сім обставини змусили союзників зробити ще один крок: на пропозицію короля баварського короля-президента оголошено імператором, і Німецький Союз зробив ся Німецькою Імперією. Сучасна конституція імперії існує таким чином від 16 квітня р. 1871. Проте зазначені переміни в складі членів та в титулі не змінили ані характеру, ані конституції Союзу. Він по давньому лишив ся федеральним Союзом, а король Прусії тільки його президентом, а не монархом. Обсяг його повноважень теж змінив ся незначно. Як імператор, він займає не дідовий престіл, а тільки дідовий уряд. Не на нього переносить ся суверенітет, а на „союз німецьких володарів та вільних міст, що приступили до згоди“. Він лише найвисша урядова особа в великій політичній корпорації, що має на меті „вічний союз для оборони території та підтримування німецького народу“.

Коли ми поглянемо на територію Німецької Імперії, то побачимо, що більше як дві третини її займає сама Прусія; коли звернемо увагу на поділ людности в імперії, побачимо, що знову більше як три пяті частини горожан живе в Прусії. Через се зрозуміло, чому не тільки офіціальним, але й дійсним головою імперії є пруський король, до котрого згідно з імперською конституцією належить дідовий німецька імперська корона.

Щоби вияснити домінуючу роль Прусії, треба звернути увагу на те, що висша законодавча власть в імперії належить до двох зібрань: до так званого Бундесрату (Bundesrath) або Союзної Ради та Райхстагу або парламенту. Перший складаєть ся з делегатів від правительств окремих держав; з загального числа 58 членів Союзної Ради одну третину посилає правительство Прусії. Окрім того делегати від Прусії

мають ще деякі особливі привилеї. Членів Парляменту вибирає вправді вся людність імперії на підставі загального, безпосередного, тайного і рівного виборчого права, однак завдяки величезній перевазі Пруссії в загальному складі людности імперії, вона посилає до нього коло 240 послів, себ-то більше як половину ($\frac{8}{5}$).

Таким чином ми бачимо, що королівство Прусія є домінуючим членом Німецької імперії як через свою величину і число людности, так і через де-які основні особливості політичного ладу імперії. Справді, пруський король, як ми сказали, є завсігди німецьким імператором, себ-то головою імперської виконавчої влади, головним начальником усіх збройних сил імперії і висшим її представником в усіх зовнішніх зносинах. Далі Прусія має найбільший вплив у двох законодавчих зібраннях імперії, до котрих належить не тільки законодавча власть, але й висша котроля над усією величезною областю справ, що входять в компетенцію імперського правительства.

До того ся область не тільки дуже широка, але має опріч того тенденцію до дальшого розширення, як се видно з історії Німецької імперії за тридцять дев'ять років, що минули від часу її засновання. Ся обставина варта тим більшої уваги, що й без того круг питань, що підпадають під компетенцію союзних або імперських властей, в Німеччині ширший від компетенції федерального правительства в Північно-Американських Злучених Державах або в Швайцарській Конфедерації. Для ознайомлення з політичним устроєм Німецької Імперії почнемо з короткої характеристики компетенції німецького імперського правительства.

В області зовнішніх зносин тільки одно імперське правительство може говорити та виступати від імені всієї Німеччини. Тільки воно одно може проголошувати війну і встановляти мир, укладати союзні умови й торговельні трактати. Одним словом, воно одно кермує зовнішню політикою, посилає і приймає послів іменує конзулів і т. д. До його-ж належить верховне розпорядженне військом та фльотою, при чому імператор є висшим начальником усіх військових сил ім-

перії. Одначе окремі держави зовсім не позбавлені можливости мати власні незалежні зносини з чужоземними державами; але сі зносини мусять обмежувати ся тільки на таких справах, що доторкають ся окремих держав і не чіпають інтересів усієї держави. Так наприклад, питання про видачу злочинців, про підтримання науки і штуки, про особисті відносини і приватні династичні справи, про всі справи, що доторкають ся виключно інтересів приватних осіб, можуть регулювати окремі держави, коли вони того бажають, незалежно від імперської управи чужоземних справ. Таким чином держави мають повне право посилати своїх дипломатичних агентів для своїх власних цілей так само, як імперія посилає від себе послів для ширших завдань — підтримування мира та добрих відносин в Європі. Часто графляеть ся, що імперія й окрема держава, що входить в склад імперії, мають одночасно ріжних представників при тому самому правительстві. Той відділ імперської адміністрації, що відає міжнародні зносини, зветь ся звичайно Управа для заграничних справ (*das Auswärtige Amt*).

Бюджет імперії складаєть ся почасти з імперських доходів, почасти з вкладок, які роблять окремі держави. Імперія не збирає безпосередних податків; її доходи складають ся головним чином з цлових оплат та акцизів, з де-яких стемплевих зборів, з зиску, який дають почти та телеграфи, імперські залізницї, імперський банк та анальогічні інституції. Власть імперського правительства в питаннях, звязаних з економічним життем всієї Німеччини, дуже велика. Сьому не можна дивувати ся, пригадавши, що утворенне цлової спілки північно-німецьких держав було першим кроком на тому шляху, що привів до засновання теперішньої Німецької імперії. Компетенції імперського уряду підлягає встановленне грошевої одиниці, мір та ваги, банкова справа, оборона літературної власности, законодавство про патенти, про еміграцію, про пашпорти і торговельне мореплаводство. Коли всіх звичайних прибутків не вистачає, окремі держави дають запомоги відповідно до числа їх людности. І тут знову вони беруть на себе більшу частину активної виконавчої праці.

Що до поcht і телеграфів, в більшості держав ними безпосередно кермують імперські власти; в пяти державах — Саксонії, Саксен Альтенбурзі, в обох Мекленбургах, Брауншвайгу і в Бадені — існують свого роду товариства між сими державами та імперією. Нарешті дві більші держави, Баварія і Віртемберг мають власні системи і півнезалежну адміністрацію. Та як би там не було, скрізь переводить ся принцип, що контролю належить до імперії.

Так само імперський уряд має право висшої контролю над усіма залізницями, — як над тими, що належать до приватних компаній, так і над тими, що належать до правительств окремих союзних держав. Деякі залізниці є власністю імерії, хоч більшість належить до окремих держав; останні згідно з конституцією обов'язані управляти ними не незалежно одна від одної і не конкуруючи між собою, але яко частини спільної німецької системи. Імперське правительтво має право будувати залізниці по цілій імперії, коли на його думку сього вимагають стратегічні потреби або інтереси німецької торгівлі. До нього належить також право контролю над залізничними тарифами для встановлення певної одности.

До імперського правительтва належить виключне право асекураційного законодавства. Як відомо, воно використало се право, щоб узяти на себе величезне і незвичайно важне завдання забезпечення всіх німецьких робітників від нещасливих випадків, хороб і видачі їм пенсій в старости.

Нарешті, до імперського правительтва належить право видавати закони про пресу, асоціації та товариства, про медичну поліцію, санітарні справи і т. д.

В області юстиції, як і в інших галузях управи, імперія тільки доглядає і систематизує. Суди окремих держав є рівночасно судами імперії: імперський закон установляє скрізь для них ту саму організацію й ті самі процесуальні форми. На чолі всієї системи стоїть імперський суд (Reichsgericht) в Липську, утворений р. 1877 як вища апеляційна інстанція.

Така в головних рисах компетенція імперського правительтва. В усіх вичислених областях союзне

правительство має право видавати спільні для всієї імперії закони і сим касувати закони окремих країн, які там існували ранійше. „Імперські закони стоять висше від законів окремих держав“, каже друга точка конституції Німецької імперії. Імперське правительство, загалом беручи, ретельно використовує дані йому по конституції права і таким чином помалу установило в усіх вичислених областях спільне для імперії законодавство замість ріжноманітних законодавчих норм, що існували ранійше по окремих державах.

Важнішими областями державного життя, що не підпадають під владу імперії треба вважати:

1) Політичний устрій кожної з союзних держав. Серед сих держав є з одного боку республіки — так звані вільні міста: Гамбург, Бремен, Лібек, а з другого — майже абсолютні монархії (Мекленбург-Шверин та Мекленбург-Штреліц).

2) Народню освіту на всіх її шаблях і в усіх формах.

3) Законодавство, що нормує становище церкви в державі.

4) Систему податків за винятком імперських податків.

5) Місцеве самопорядкування — міське й сільське; громадську добродійність і т. д.

Проте існують деякі дуже важливі особливості в організації імперського правительства, на котрі треба звернути особливу увагу, бо сі особливості дуже вирізняють Німецьку імперію від двох других важніших федерацій нашого часу — Півн. Амер. Злуч. Держав та Швайцарської Конфедерації.

Американський учений Льовель в своїй цікавій книзі „Правительства і політичні партії в державах Західної Європи“ так характеризує Німецьку спілку: „Ми привикли говорити про Німецьку імперію, як про федерацію, і се цілком вірно; але ми мусимо пам'ятати, що вона дуже відступає від того типу, який ми звичайно означуємо сим терміном, і який втілено в американській конституції. Ми уявляємо собі федеральну систему, як таку, при котрій існує поділ влади між

центральним правительством і окремими державами, відповідно до значіння тих чи інших категорій справ, і в такий спосіб, що в тих питаннях, що входять в сферу федеральної управи, центральне правительтво не тільки видає закони, але й виконує їх через своїх урядників. Так наприклад, конгрес уставляє цлові оплати, митні комори Злучених Держав їх побирають, а федеральні суди розглядають справи, що виникають з сього приводу. Але в Німеччині все се стоїть цілком инакше. Там законодатна власть центрального правительтва далеко ширша, ніж в Америці: її компетенції підлягає майже все, що підлягає Конгресови й опріч того ще багато питань.

Та зате адміністраційна власть імперії дуже невелика, бо федеральні закони виконують головно урядники окремих держав, як се було за часів американського Союзу з р. 1815. За винятком тільки дипломатичних зносин, фльоти та до деякої міри війська і поштово-телеграфної служби, виконавчі функції імперії здебільшого обмежують ся на повідомленнях про загальні постанови та догляді за їх виконанням по ріжних державах. Так, федеральне правительтво може встановити цлові оплати, скласти правила для цлових урядників і визначити інспекторів для догляду за їх виконанням; та все-ж оплати збирають урядники союзних держав. Несамохіть насуваєть ся питанне, а що-ж буває, коли яка держава не слухає або відмовляє послуху федеральному закону. Про се повідомлюєть ся союзна рада, котра вирішає всі суперечности в толкуванню закона. Але припустімо, що держава уперто не хоче виконувати закону. Що-ж тоді мусить робити федеральне правительтво? Воно не може само перевести закон в жите і не має для сього агентів. Єдиний спосіб, якого воно може вжити, се — федеральна езекуція, себ-то узброєний напад на непокірну державу. Союзна рада може видати наказ виконати її, й сей наказ виконує імператор. Сього засобу ще ніколи не вживали та навряд чи він і вживатиметь ся коли, бо імператор є рівночасно королем Прусії, а одна Прусія не тільки більша від кождої з союзних держав, але більша від них усіх, разом узятих. Через се езе-

куція проти Пруссії цілком неможлива, а кожду з інших держав можна було-б так легко завоювати, що вона напевне послухаєть ся, не доводячи справи аж до вживання сили.

Друге представлення, яке в нас єднаєть ся з федеральним правительством, се — рівність прав його членів. Але в Німецькій імперії ми в усьому стрічаємо нерівність. Та й не можна було-б установити федерацію на дійсно рівних правах між богатьома державами, з котрих одна має три п'яті загального числа людности імперії, а решта двадцять чотири держави — тільки дві п'яті. Договір мусів бути похожий на договір між левом та лисицею, або, швидше, на договір між левом, півтузином лисиць та двома десятками мишей. Великі держави мають усякі привилеї, а до Пруссії належить така львина частина їх, що ледви чи буде перебільшенням сказати, що вона править Німеччиною, за порадою та допомогою інших держав. Насамперед пруським королям назавсїгди дано право бути німецьким імператором. По друге, переміни конституції, для котрих потрібна звичайна більшість в парламенті, не проходять в союзній раді, коли проти них подано чотирнайцять голосів, а що Прусія в сій інституції має сімнайцять голосів, вона має повну можливість накладати своє veto на всякі зміни конституції. Опріч того є спеціальна постанова, що при всяких законопроектах що до війська, фльоти, митових оплат або акцизу і при всяких пропозиціях про перегляд адміністраційних правил, що відносять ся до збирання податків, вотум Пруссії має рішаче значінне, коли вона висловить ся за захованне існуючих інституцій. Инакше кажучи, Прусія може накладати своє veto на всякі зміни у війську, флоті та податках. Її голос має також рішаче значінне в союзній раді при рівному поділі голосів і до неї належить предсідательство в усіх постійних комісіях сеї інституції“.

З усього висшенаведеного можна виробити досить докладне загальне представлення про те, який характер має федерація, що зветь ся Німецькою імперією, себ-то як поділена загалом в ній власть між ім-

перським правительством і правительствами окремих союзних держав.

Тепер треба висвітлити друге не менше важливе питання — як організована й як працює законодавча машина імперії, інакше кажучи, як функціонує німецька Союзна Рада і парламент і який вони мають вплив на законодавство імперії та на її внутрішню і зовнішню політику.

Та для того, щоби дати правильну відповідь на поставлене питання, треба в'яснити спочатку важніші сторони політичного устрою самого пруського королівства, бо його домінуюче становище в імперії мусить дуже відбивати ся на імперських справах. Цілком зрозуміло, що пруський король завсіди намагаєть ся конституційні практики свого королівства переводити і в імперському правлінні. Робити йому се тим лекше, що перший міністер Прусії буває zarazом завсіди канцлером імперії, себто важнішим і навіть одним посередником між імператором і обома висше-названими імперськими законодавчими зібраннями.

II. Політичний устрій Прусії.

Сучасна конституція Прусії, що існує від 31. січня 1850 р., була дана королем, коли революційний рух 1848 року почав зменшати ся; через се вона має дуже консервативний характер, а коли брати її переведення в практиці, її треба признати реакційною. Наприклад вона має докладно розроблений відділ про права, але проф. Гнейст зве її *lex imperfecta*, бо бракує механізму, котрий міг би виконувати її постанови. Вона, наприклад, ніби гарантує волю науки — „наука й викладання її вільні“ — читаємо в 20 точці пруської конституції. Та з того часу для переведення сеї постанови в жите не видано жадного закона, і через те лишают ся в силі давні закони, по котрим ніяку школу не можна заснувати без дозволу правительства. Вона також проголошує, що горожани мають право вільно скликати й уряджувати збори, коли вони відбувають ся не під голим

небом і без зброї; але в дійсности про всякі збори, що мають на меті обговорення громадських питань, треба повідомляти поліцію; остання може бути присутньою на зборах і має дуже широку повноважність що до їх розв'язування.

А закони, котрі переводили би в жите всі проголошені пруською конституцією „свободи“, не були й досі видані з тої причини, що всякий закон вимагає згоди пруського законодавчого зібрання (Ляндтагу або сойму) і санкції короля. А що Прусія не має парламентарної системи правління¹⁾, то королівська санкція законопроектів, затверджених обома палатами сойму, не вважається, як наприклад в Англії, чимсь самозрозумілим і неминучим, і пруський король розуміє сю санкцію, як безумовне право veto, і очевидно ніколи не дасть своєї згоди на такі закони, аж поки його не змусить до сього новий революційний рух.

Таким чином ми бачимо, що пруський король не тільки офіційний або номінальний голова держави, яким є король в Англії або президент республіки у Франції, але й дійсний її голова. Власть його дієчна відповідно до принципів Салічного права, себ-то вона може переходити до нащадків мужеського пола і по мужеській лінії; кождий закон вимагає його згоди, і він визначає безпосередно або посередно усіх правительствених урядників, а також і міністрів, без огляду на те, чи подобають ся сї останні соймові, чи ні. Правда, король не може сам видавати законів, але мусить мати на них згоду сойму, але й сойм не може змусити короля дати згоду на прийняті ним закони. А що революційні рухи, котрі найкраще можуть змушувати королів до уступок, бувають не часто, то-ж нема нічого дивного, що пруські горожани досі не мають тих численних свобод та вольностей, які їм при-

¹⁾ Парламентарною системою правління зветь ся такий політичний устрій, де вся дійсна власть належить до кабінету міністрів, що спираєть ся в усій своїй діяльності на більшість членів законодавчого зібрання і тільки перед нею відповідає за свої вчинки, себ то лишаєть ся у власті або кидає її в залежності від того чи іншого відношення до себе з боку народніх представників.

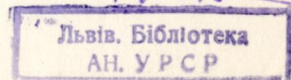
обіцяв півстоліття тому король, проголошуючи конституцію.

В статі 44 пруської конституції читаємо: „міністри короля відповідальні. Всі правительственні акти короля для своєї законности мусять мати підпис міністра, який сим приймає на себе відповідальність“. Та з огляду на те, що міністри, як ми бачили, відповідальні перед королем, котрий сам їх іменує і скидає, ся статя не зменшує власти короля. В Пруссії король не потрібує іменувати міністрами членів тої чи іншої палати, бо міністри й їх товариші мають вже через саме своє становище право бути присутними на засіданнях обох палат, де вони мають привилей говорити, коли схотять, якого не мають члени палат. І вони дійсно беруть дуже діяльну участь в дебатах, але не подають ся до димісії через неприхильне голосованне. Вони слуги короля, а не парламенту, і зовні се проявляєть ся в тому, що вони безперестанно покликають ся на особисті думки короля.

Таким чином ми бачимо в Пруссії явище цілком протилежне до того що існує в країні парламентарного режіму, в Англії. В Англії, в силу політичної відповідальности¹⁾ міністрів перед парламентом, король може іменувати міністрами тільки членів парламенту й то таких, що мають там великий вплив і завсіди можуть числити на підтриманне з боку більшости членів парламенту. До сього ще треба додати, що в Англії кожний член парламенту, стаючи міністром, через се тратить свою повновласть народного представника, і щоби мати й на далі право брати участь в працях парламенту мусить знову виступати перед своїми виборцями й шукати їх довіря.

¹⁾ Політична відповідальність міністрів ріжнить ся від відповідальности судової тим, що накладає на міністрів обовязок підлягати не тільки існуючим законам, але й загальним поглядам та бажанням тієї особи або інституції, до якої фактично належить висша в країні власть. В державах з парламентарною формою правління такою висшою властю є парламент або законодадне зібранне, і політична відповідальність міністрів виявляєть ся в тому, що міністри лишають ся при власти тільки доти, доки з їх діяльністю годить ся більшість парламенту.

И-58521



В Пруссії король звичайно іменує міністрами своїх висших урядників, які, може, ніколи не були навіть членами сойму й ніколи не мали посольської гідности; тим не менше ці урядники милостю короля зараз стають привилейованими членами кожної з палат сойму. Така є різниця в деяких основних явищах державного життя між Пруссією й країною, де вперше розвинувся парламентарний лад.

Пруський сойм не має ніяких засобів для дійсної контролі над міністрами. Правда, конституція каже: „постановою котроїсь з палат сойму можна зняти проти міністрів обвинувачення в ламанню конституції, підкупстві або державній зрадї. Коли повстане таке обвинувачення, вирок видає верховний суд королівства. Окремим законом буде докладно визначено випадки відповідальности, порядок судового процесу і кари“. Та минуло вже більше як 50 років по проголошенню пруської конституції, а закону, який встановляв би способи потягання міністрів до відповідальности, і досі ще не видано. Через се наведена точка не має жадного практичного значіння. На думку Льовеля, дійсно обмежує власть міністрів тільки рахункова палата (*Oberrechnungskammer*), яка не залежить від них, бо члени її незмінні доживотно. Ся інституція доглядає за фінансами і робить доклади соймови; але коли міністер перевисшив кредити, і сойм не дає додаткового кредиту, нема ніякого способу зробити міністра відповідальним за се.

Одна з найважніших особливостей політичного устрою Пруссії та, що між міністрами нема звязку й єдности. Правда існує міністер-президент, але він не має ніякої власти над своїми товаришами і не може змусити їх прийняти його погляди або піти в одставку. Існує також рада міністрів (*Staatsministerium*), в котрій засідають вони всі. Але ся інституція не має ніякої подібности до кабінетів Англії або Франції.

Як відомо, в сих країнах, як і по всіх інших державах, де існує парламентарна система правління, міністри завсіди виступають солідарно, підтримують один одного, і загальний провід над ними має так званий перший міністер. Відомо далі, що в парламен-

тарних країнах під час так званих міністеріяльних криз, коли міністерство губить довіре парламенту, офіційний голова держави — король в Англії або Бельгії, президент республіки у Франції, — кличе до себе одного з визначніших діячів опозиції й пропонує йому скласти нове міністерство, себ-то вибрати серед інших визначних парламентарних діячів такі особи, що могли-б узяти на себе як міністри провід в ріжних галузях державної управи. Організатор нового міністерства, коли він потрафить його скласти, займає в ньому місце першого міністра, і сам вибірає для себе те відомство, яке тепер здасть ся особливо важним або принаймні найбільше надасть ся для нього. Таке походженне кабінету міністрів в парламентарних країнах цілком пояснює й обопільну солідарність міністрів і згідну діяльність окремих міністерств. А для того, щоби забезпечити сю згоду, перший міністер періодично скликає засідання кабінету або ради міністрів.

Сього ми не бачимо в Пруссії. Правда, ордонанси 1814 і 1817 року постановляють, що рада міністрів мусить збирати ся принаймні раз на тиждень, і що там повинні обговорювати ся всі питання, що мають загальний характер. Але сей статут не обєднав членів, бо постанови більшости не обовязкові для меншости, і вони мають тільки значінне порад королеви. Наслідком сього міністри далеко більше незалежні один від одного, ніж в більшости інших країн, так що часто навіть дуже ріжняться між собою в своїх політичних поглядах. Сей факт пояснюєть ся відсутністю парламентарної системи. Міністри відповідальні тільки перед королем, а сей не має ніяких підстав проганяти їх усіх через те, що він незадоволений з котрогось з них. Він бере їх за їх адміністраційні таланти, а не за політичні переконання і вимагає від них доброї адміністрації і слухляности. Через се кождий міністер дбає тільки про те, щоб як слід виконувати бажання і накази короля. Одставка королем котрогось з міністрів зовсім не захитує становища його товаришів. В сьому теж виявляєть ся велика ріжниця від парламентарного устрою, при якому всі міністри виходять в одставку,

коли буде висловлено недовіре хоч одному з їх товаришів.

В Пруссії законодавча влада належить до короля і сойму. Сойм складається з двох палат, які завжди засідають окремо, за винятком тих випадків, коли король збожеволіє або коли корона перейде до дитини. Тоді вони сходять ся на спільне засідання, щоби голосувати необхідність регентства і визначити регента, як що король не має родича, який по конституції має право на се становище.

Висша палата пруського сойму зветь ся „Палатою Панів“ (Herrenhaus); конституція „досить дивним способом“, як висловлюється Льовель, не визначає складу Палати Панів, а передає сю повноважність королеви. По ордонансу з 12 жовтня року 1854, Палата складається з князів королівської крові, яких іменує король, потім з діничної шляхти, предки якої були колись державними князями Священної Римської Імперії, і з діничних перів, котрих по своїй волі іменує корона; потім з доживотних членів, з котрих частину вибирають великі земельні власники, університети, евангелічні товариства і деякі міста, а решту іменує король. Число членів, яких іменує король, необмежене, і через се він через іменування нових перів завше може управляти Палатою. Загалом беручи, величезна більшість Палати Панів складається з шляхтичів — великих земельних власників. Ся кляса в Пруссії, каже Льовель, має багато характеристичних рис і дуже далеко стоїть від інших станів. Вона глибоко вірна тронові, дуже консервативна і ревниво оберігає свої права. Вона завжди відкидає поступові закони, прийняті народніми представниками, яких король не хоче санкціонувати, але рівночасно зовсім не виявляє такої готовости йти за короною, коли та провадить ліберальну політику.

Виключаючи те, що бюджет і всі фінансові законопроекти мусять спочатку перейти через Нижню Палату, а вже потім їх цілком приймає або відкидає Палата Панів, повноважність обох палат однакова, і „Пани“ широко використовують своє право поправок.

Низша палата сойму — так звана Палата Представників (Abgeordnetenhause) теж „має майже таку

дивну організацію, як і Палата Панів“. Вона складається з чотирохсот трийцяти трох членів, що вибираються на п'ять років, правда, загальним голосуванням, але не тайним, а отвертим, не безпосереднім, а „ступенним“ і, що найважніше, зовсім не рівним. Суть пруської виборчої системи в тому, що вся маса виборців ділиться на три класи з таким обрахунком, щоби цілість виборців кожної класи виплачувала, загалом беручи, однакову суму безпосередних податків.

До чого се веде, можна бачити, наприклад, з того, що з загального числа виборців на першу класу припадає коло 0,25%, на другу — 2,5%, а на третю — 97%, а тим часом кожда з сих клас виборців має однаковий вплив на вибори. Инакше кажучи, 25 чоловіка правиборців першої класи вибирають таке саме число „виборців“ — себ-то осіб, що вибирають послів — як і 250 другої і майже десять тисяч (9,700) третьої класи. Кожда класа правиборців збирається окремо і вибирає відносною більшістю голосів одну третину всіх „виборців“, на яких має право правиборчий учасок. Потім усі „виборці“, вибрані в ріжних виборчих учасках того самого виборчого округу сходять ся разом і абсолютною більшістю голосів вибирають представника даного виборчого округу в палаті.

Таким чином пруська виборча система хоч має вигляд загального виборчого права, по суті є безличною фальсифікацією системи загального голосування і цілком параліжує вплив робочих клас людуности. Народні маси се добре розуміють. Вони беруть діяльну участь у виборах до парламента, опертих на загальному (проте без учаси жінок), безпосередньому, тайному й рівному виборчому праві, але рівночасно більше або менше ігнорують вибори до сойму. У виборах до парламента бере участь коло $\frac{3}{4}$ усіх осіб, записаних у виборчих списках, а на виборах до сойму бере участь менше, ніж половина виборців, що-ж доторкається ся спеціально виборців третьої класи, з них часто являється ся не більше, як одна третина.

Таким чином тільки з великими застереженнями можна назвати пруський сойм зібранням народних

представників і його й порівнювати не можна з законодатними зібраннями Франції, Бельгії або Англії.

Розглянемо тепер чинности пруського сойму, подивімо ся, який він в дійсности має вплив на напрям політичного життя королівства.

Сойм мусить скликати ся на сесію принаймні раз на рік, і його засідання не можуть бути перепинені, проти його волі, більше як на трийцять днів, або більше, як один раз в протягу сесії. Проте, ці привилеї не такі важливі, як здаєть ся, бо король кожної хвилини може замкнути сесію, а також розв'язати Нижню Палату. Правда, на випадок розв'язання Нижньої Палати існує постанова, що нові вибори мусять відбутися не пізнійше, як за 60 днів, а новий сойм мусить бути скликаний не пізнійше, як за три місяці, але за те право короля розв'язувати сойм необмежене і багато разів трафляло ся, що коли вибори випадали некорисні для правительства, воно розв'язувало сойм ще перед початком сесії.

На папері законодатні права пруського сойму без сумніву дуже широкі. Згода сойму потрібна для всіх законів, а також для всіх податків, позичок і річного бюджету. Але в історії Пруссії вже по проголошенню конституції був такий час, коли правительство само збирало податки і витрачало народні гроші без згоди народніх представників. Се було на початку шістьдесятих років минулого століття (1862 р.). Палата послів відкинула вироблений Бісмарком бюджет, в котрий було вставлено кредити на значне збільшення військових сил Пруссії; тоді її зараз розв'язано. Коли й нова палата відкинула бюджет, її теж розпущено, а Бісмарк представив законопроект про бюджет на затвердження Палати Панів, яка його прийняла. Протягом кількох років (аж до війни з Австрією в 1866 р.), пруський уряд самовільно збирав старі й нові податки і сам витрачав їх. Робило ся се на тій підставі, що податки збирають ся згідно з постійними законами, котрих навіть не можна перемінити без згоди на те корони, а потім на підставі тієї докрини, що коли король і палати не можуть прийти до згоди відносно кредитів, король має право робити всі ті видатки, які потрібні

щоб вести управу згідно з законами, що регулюють різні галузі адміністрації. Більшість пруських юристів і досі ще проповідує сю доктрину. Таким чином, не можна твердити, що на випадок нового серйозного конфлікту з короною не буде повторено тактику Бісмарка.

Сойм має право ініціатииви в законодавстві, але мало користує з нього; більшість законів, що приходять до сойму, і майже всі, що затверджують ся, укладає уряд. Окрім того, відносно своїх законопроектів міністри не боять ся, що сойм їх одкине; вони що найбільше можуть сподівати ся різних поправок. З сього приводу Діпріє в своїй праці „Міністри в головних країнах Європи й Америки“¹⁾ про пруських міністрів пише: „Чи через вплив, який мають міністри в палаті представників, чи через тактовність, яку проявляють пруські міністри, не дозволяючи собі дуже різко чіпати упередження палати невчасними пропозиціями, але в кождім разі, не підлягає сумнівови той факт, що в Пруссії міністри майже ніколи не боять ся простого і рішучого відкинення їх проектів. Вони сподівають ся тільки поправок, котрі можуть захитати важливість закона, або більше чи менше глибоко змінити його суть“.

Прийняті соймом законопроекти йдуть потім до короля, котрий своїм підписом дає їм остаточну санкцію. Як вже говорено висше, в Пруссії королівська санкція, се зовсім не така звичайна формальність, як наприклад в Англії або інших парламентарних країнах. Пруський король рідко користує зі свого права veto лише з тої причини, що йому нема потреби се робити, маючи до послуг Палату Панів. Таким чином в Пруссії король є одним з діяльних елементів законодатної власти поруч двох інших елементів сеї власти — обох палат сойму. Можна навіть сказати, що в Пруссії головним джерелом законодавства є, власне кажучи, король. І справді, майже він сам користує з права законодатної ініціатииви, проявляючи її, як ми знаємо,

¹⁾ Dupriez — Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique.

через своїх міністрів, що є покірними виконавцями королівської волі. Через міністрів король кермує заняттями палат і дає певний напрям їх ухвалам. Діпріє, даючи загальну оцінку питання про дійсний вплив народніх представників на законодавство країни каже: „в Пруссії видає закони не сойм, рішення якого вимагали би тільки королівської санкції, — там видає закони король, котрому міністри помагають переводити їх через сойм“.

Контроля сойму над адміністрацією теж дуже велика. Він може визначувати комісії „для досліджування фактів“, як каже точка 72 конституції, але уряд може заборонити своїм урядникам давати сим комісіям потрібні відомости, а міністри навіть твердять, що такі комісії, як і всі інші комісії сойму, можуть звертати ся безпосередно тільки до них, а не до їх урядників. Сойм може вимагати присутности міністрів на засіданнях і ставляти їм питання, але від доброї волі самих міністрів залежить, відповідати чи ні на сі питання. Члени кожної з палат мають право інтерпелювати міністрів, але що міністри невідповідальні перед палатами, право інтерпеляцій зовсім не має в Пруссії такого значіння, як в Англії або Франції. Кожда палата має також право звертати ся до короля з петиціями, але він може їх ігнорувати. Одним словом, як каже Льовель, „вплив сойму на адміністрацію обмежуєть ся тільки на висловлюваню гадок, котрі здебільшого не тягнуть за собою ніяких серіозних наслідків“.

Так представляєть ся політичний устрій Пруссії, яка відограє головну ролю в німецькій федерації. Додамо ще, що в інших державах, що пристали до Союзу, ми знаходимо подібні інституції й подібну політичну атмосферу. За винятком трох вільних міст (Гамбург, Бремен і Лібек), всі союзні держави мають монархічну форму правління; скрізь, за винятком Мекленбурга, існують представницькі законодатні зібрання, але скрізь міністри не відповідальні перед ними, і скрізь ріжні державні особи — королі, великі герцоги та князі — мають велику особисту власть. Хоч народні представники й беруть деяку участь в дер-

жавних справах, але ніде вони не потрапили захопити в свої руки домінуючу владу.

III. Союзна Рада й імперський канцлер.

Висше ми вже бачили, що німецька імперія має два законодавні зібрання — Союзну Раду й парламент. Німецька Союзна Рада або Бундесрат має всього 58 членів. Сих членів на кожду окрему законодавну сесію іменують правительства кождої з союзних держав в певній визначеній конституцією пропорції; треба зауважити, що число делегатів, на яке по конституції має право та чи инша держава дещо залежить від авторитету та сили сієї держави. Таким чином Прусія посилає 17 делегатів, Баварія — 6, Саксонія і Віртемберг — по 4, Баден — 3, Брауншвайг і Мекленбург — Шверін по 2 й инші чотирнайцять держав і три вільні міста — по одному. Але в дійсности Прусія має ще три голоси (Вальдека і Брауншвайгу). Правда й двадцять вотумів не відповідають відносному числу людности Прусії (три чверти всієї людности імперії), але досить їй тільки мати ще десять голосів, наприклад, Баварії і Віртембергу, або кількох невеликих держав, і вона вже матиме абсолютну більшість. Так виглядає Союзна Рада з зовнішнього боку.

Що до свого внутрішнього характеру — се своєрідна й дуже оригінальна інституція німецької імперії, якої неможна здібати ні в якій иншій федерації. Вона уявляє з себе, як каже Льовель, незвичайну мішанину законодавчої палати, виконавчої ради, апеляційного трибуналу і постійного зібрання дипломатів; вона подібна до кождої з названих інституцій, і рівночасно відрізняється від них.

Скликає й розв'язує сесії Союзної Ради імператор, але він мусить скликати її рівночасно зі скликанням парламенту або тоді, коли сього вимагають представники кількох держав, що разом мають в Союзній Раді принаймні третину голосів. На думку Льовеля члени Союзної Ради більше дипломати, ніж сенатори, і в кождім разі не народні представники. Вони — делегати

окремих держав, й їх іменують правительства сих держав. В Берліні вони мають право екстериторіяльності й інші привилеї, що належать ся чужоземним послам. Голоси, які вони подають — се голоси держав, а не їх представників, і через се встановлено, що всі представники мусять голосувати однаково! Навіть більше, всі голоси, що належать ся державі, рахують ся незалежно від того, яке число делегатів дійсно бере участь в голосованню. Опріч того делегати голосують згідно з інструкціями своїх правительств, і конституція виразно каже, що голоси, подані проти інструкції, не рахують ся. Усім сим, як бачимо, представники окремих німецьких держав в Союзній Раді дуже відрізняють ся від послів звичайного законодатного зібрання, бо, як відомо, члени звичайних представницьких зібрань ідуть туди без жадних виразних наказів (так званих *mandats imperatifs*) від своїх виборців.

Хоч делегатами часто бувають урядники тої держави, яку вони репрезентують, але вони навіть не мусять бути конче її горожанами; часто буває, що кілька дрібних держав для ощадности посилають одного делегата від усих них. Сим нарешті почали так надуживати, що Бісмарк змусив Союзну Раду прийняти його пропозицію, щоби сесія поділяла ся на два періоди; в одному з них мусіли розглядати ся важні справи і бути присутними делегати від усїх держав, а другий був присвячений біжучим справам, і держави могли тоді передавати право репрезентації. Се прийнято, і для вигоди делегатів перший період по можливости скорочено.

Одним з важних привилеїв Союзної Ради треба уважати тайність її засідань. Засідання всїх законодатних зібрань, як знаємо, звичайно публичні, й звітномлення з них друкують ся без всяких перешкод; тим часом німецька Союзна Рада засідає при зачинених дверях, й імперський уряд не друкує ніяких протоколів її засідань. Се дає їй можливість ховати до певної міри внутрішні суперечки й мати більший вплив.

Внутрішня організація Союзної Ради відповідає упривилеюваному становищу великих держав. Ми вже бачили, що сімнадцяти вотумів Прусії вистачає, щоби

відкинути всякі зміни конституції, і що вона має право накладати veto на всякі зміни законів, що доторкають ся війська або податків. Опріч того в конституції сказано, що імператор, себ-то пруський король, іменує канцлера, котрий президує в сій інституції, веде її справи, через якого руки мусять переходити всі повідомлення з парламента, всі внесення та петиції й який завсіди є одним з пруських делегатів. Але конституція входить в більші подробиці при встановленню привилеїв держав і вказує навіть склад комісій. В сьому питанню, як каже Льовель, „Німці виявили незвичайну проникливість, і ніде в світі ми не знаходимо такого розуміння важного значіння комісій, як тут“. В Союзній Раді є вісім постійних комісій. З них дві визначає імператор, а саме: комісію „війська та твердинь“ і комісію „морських справ“: пять вибирає що року сама Союзна Рада, а саме комісії: „тарифів та податків“, „торговлі та комерції“, „залізниць, почт та телеграфів“, „юстиції“ і „рахункову“ (Rechnungswesen). В кожній з сих сімох комісій мусять бути представники щонайменше від п'ятох держав, між ними конче один від Прусії, який буває завсіди її головою. Восьма комісія — чужоземних справ має своєрідні чинности. Вона не робить докладів, як інші комісії, а члени її тільки вислухують повідомлення канцлера і висловлюють з приводу них погляди своїх правительств. Таким чином по суті вона є способом нараджувати ся в чужоземних справах з міністрами більших держав. Вона складається з представників Баварії, Саксонії, Віртембергу і ще двох держав, котрих що року визначає Союзна Рада. З огляду на те, що єдина її чинність — наради з канцлером, себ-то властиво з пруським міністром чужоземних справ, Прусія не має в ній місця й за її відсутністю президує Баварія.

Повновласть Союзної Ради дуже велика й обіймає сливе всі області управи. Насамперед вона є інституцією законодавчою; її діяльність розтягається на всю чималу область імперського законодавства, кожний закон потребує її згоди. Ще більше — їй належить ся і перше й останнє слово при видаванню майже всіх законів, бо парламент не потрафив використати й утри-

мати при собі своє право ініціативи в законодавстві, і значна більшість статутів, а також бюджетів виготовлюється, а також вперше обговорюється в Союзній Раді. Потім вони йдуть до парламенту, і коли ця інституція їх ухвалить — знову переходять на затвердження Союзної Ради, а вже тоді їх публікує імператор. Таким чином Союзну Раду можна назвати не тільки складовою частиною законодавчої інституції, а головним джерелом законодавства. Зазначимо ще, що законодавча ініціатива належить до всіх членів Союзної Ради, або вірніше до всіх держав, представлених в Раді. Звичайно, це право найбільше використовує Прусія, бо її законопроекти мають найбільше шансів, щоби перейти.

Вона є також складовою частиною влади виконавчої. Як така, вона має право видавати постанови, що доторкаються до ведення адміністрації, і ордонанси, що доповнюють закони в тих випадках, коли ця влада спеціальним статутом не віддана до інших рук. В області фінансів її влада ще ширша, бо вона має багато чинностей державної контролі. Вона має почасти право іменування на державну службу, бо бере участь в іменуванні судіїв імперського суду і вибирає членів рахункової палати; а збирачі податків та конзулі можуть визначати ся тільки за згодою її комісії. До сеї-ж рубрики виконавчої повноважності треба віднести постанову, по котрій її згода потрібна для проголошення війни, для розв'язання парламенту і для федеральної езекуції проти непокірної держави. Окрім того в деяких випадках Союзна Рада грає ролю міністерства держав, бо визначає одного або кількох своїх членів боронити в парламенті ухвалені нею закони; повстав навіть звичай повідомлювати під час дебатів парламент, на які поправки годить ся Рада. Але тут цікавим способом, каже Льовель, виступає федеративний характер Союзної Ради, бо кождий з її членів є представником тільки своєї держави і може висловлювати думки останньої, навіть коли-б вони розходили ся з думками більшости інших держав.

Судова влада Союзної Ради доторкається ся небагатьох, але дуже важних справ, хоч вони фактично

можуть виникати дуже рідко. Так вона є судією в спорах між двома окремими союзними державами, коли вони не звернуть ся до третейського суду. Вона може взяти на себе розв'язання конституційних суперечок, що виникають в тій або іншій державі, особливо суперечок між володарем та соймом, коли до неї звертаєть ся одна з заінтересованих осіб і коли конституція держави не вказує іншого шляху до розв'язання таких непорозумінь.

Так представляєть ся Союзна Рада, її склад, чинности й компетенція. Розглянемо тепер, яка її дійсна роля в області імперського законодавства і взагалі в напрямі всієї внутрішньої і зовнішньої політики імперії. Для сього треба розглянути відносини, що існують між канцлером, як представником особи німецького імператора і виконавцем його наказів, і Союзною Радою, як висшим законодавчим і почасти виконавчим органом імперії. Ми знаємо, що через Союзну Раду канцлер здійснює волю імператора, використовуючи для сього величезний вплив, який забезпечено в Раді імператорови, хоч, правда, не як голові імперії, а як пруському королеви, що фактично все одно.

Коротко, але вичерпною представлено ці відносини в цитованій книзі Діпріє (*Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*). „Імперський канцлер, каже він, в своїх зносинах з Союзною Радою є одночасно призидентом Союзної Ради, першим делегатом пруського правительства і міністром імперії. В дійсности ці три ролі так в ньому перемішані, що часто тяжко буває сказати, в якій з своїх трох ролей він виступає в тому чи іншому випадку. Але в кождім разі злученне сих трох ролей забезпечує канцлерови значний вплив на ухвали Союзної Ради і приводить останню, не зважаючи на її численні права, до становища дорадчої інституції, яка не має можливости здійснити своїх прав і оборонити свою самостійність.

Як президент Союзної Ради, канцлер сповіщає про початок її сесій і одкриває їх; він приймає повідомлення та внесення, що походять від окремих держав (себ-то від їх представників в Союзній Раді) і від парламенту і представляє їх Союзній Раді в найближ-

чому засіданню... Він кермує працями та дебатами Ради й частини її комітетів або комісій. Він підписує всі акти та резолюції Ради, видає розпорядження про їх опублікування і робить потрібні заходи для їх виконання.

Як перший делегат Пруссії, він має всі її права і значить розпоряджає всією цілістю її голосів в Раді, себ-то одною третиною голосів усього зібрання. Але й опріч формального впливу, що залежить від значного числа голосів, якими він розпоряджає, канцлер має значний вплив на ухвали Ради просто (й навіть головним чином) завдяки могутності Пруссії, яку він репрезентує. Коли канцлер промовляє, кожний розуміє, що він промовляє в імені держави настільки дужої, що вона може погромити сполучені сили всіх інших союзних держав і в разі потреби змусити їх виконати її волю.

На перший погляд канцлер, як імперський міністер, себ-то голова імперської виконавчої власти, має відносно Союзної Ради самі тільки обовязки й ніяких прав; він мусить терпіти більше або менше безпосередне втручання Союзної Ради в цілий ряд своїх адміністраційних розпоряджень, прохати в богатьох випадках згоди Союзної Ради і підлягати її контролі. Та в дійсности, коли канцлер промовляє в Раді, кожний бачить в ньому не тільки імперського міністра, котрий може знати потреби та інтереси імперії ліпше, ніж хто инший, але й голову пруських делегатів, що репрезентує думки свого шефа імператора й короля, себ-то людини, котра розпоряджає всіма силами домінуючої в імперії держави, а посередно й силами всієї імперії.

Таким чином вплив канцлера на законодатну працю Союзної Ради більший, ніж можна було-б думати, виходячи з тексту конституції. Фактично майже всі закони, ухвалені Радою, можна вважати цілком ділом канцлера та його помішників: він, сказати-б, має монополь в області законодатної ініціативи. Майже всі законопроекти вносять ся до Союзної Ради в імені Пруссії, але кожний розуміє, що сі проекти походять від імперської адміністрації, котра й виробила їх. На-

віть тоді, коли проєкти вносять ся в імени іншої держави, се робить ся часто за згодою або навіть за порадою імперського канцлера.

Річ в тому, що Союзна Рада не має можливости перевести законопроєкт, котрого не хоче пропустити канцлер. Конституція, як ми знаємо, не дає, правда, імператорови права veto, але не маючи сього права формально, імператор розпоряджає силою і може цілком спокійно звеліти своїм міністрам не виконувати постанов Союзної Ради...

Коротко кажучи, імперські закони виробляє канцлер або залежна від нього адміністрація, і вони йдуть до Ради в імени Пруссії. Союзна Рада не має ані сили, ані потрібної незалежности, щоб їх відкидати; тим більше, розумієть ся, вона не має сили для того, щоб перевести які законопроєкти проти бажання канцлера. Що найбільше вона зможе внести деякі незначні поправки до законів, представлених їй на затвердження, деякі невеликі зміни в ліберальному дусі, щоби тим вірніше забезпечити затвердження проєкту з боку парламента. Що-ж до проєктів, правда досить рідких, котрі повстають з ініціативи парламента, і тут Союзна Рада виявляє таку саму покірливість: вона відкидає, затверджує або змінює їх відповідно до вказівок канцлера“.

Додамо до сього, що власть Союзної Ради, як органу, що кермує виконуванням законів, існує головним чином в теорії або вірнійше існує лише настільки, наскільки постанови Союзної Ради є звичайною санкцією бажань та замірів Пруссії.

Таким чином ми бачимо, що Союзна Рада по своїй суті не має жадної подібної інституції в світі, й її особливости можна пояснити тільки звязком з соймом давнішого німецького союзу. Союзна Рада — се не міжнародна конференція, бо є частиною конституційної системи й має право видавати закони. З другого боку се й не звичайне зібрання, що обговорює питання, бо делегати голосують відповідно до одержаних інструкцій. Вона не подібна ні до якої іншої законодавчої палати, бо члени її не можуть голосувати згідно зі своїми особистими переконаннями

й не мають права незмінності протягом певного часу, бо правительтво завсїгди може їх відкликати й заступити иншими особами. „Її характеристична риса та, що вона є представником правительств, а не народів, і що кожда держава має право на певне число голосів, котрі вона може передати в своїм імені одній або кільком особам; сї особи суть її агенти, яких вона може іменувати, відкликувати, коли лиш схоче, й яким дає свої інструкції. Таким чином правильно схарактеризувати Союзна Раду можна, як зібранне правителів держав, які не бувають присутні особисто, а являють ся в особах своїх репрезентантів“.

(Льовель „Правительства і партії“).

Усі вище виложені факти пояснюють, чому існує так багато цілком протилежних гадок про владу та вплив, який має фактично Союзна Рада. З одного боку кажуть, що вона — найважнійший орган імперії, з другого, що се — зібранне, позбавлене всякого значіння, яке працює виключно відповідно до вказівок Пруссії і не викликає жадної цікавості до себе серед людности імперії, Обидві сї гадки в значній мірі справедливі: коли розглядати Союзна Раду, як самостійний орган з власною волею, вона ніщо, бо одержує імпульс виключно від сил, що стоять поза нею; коли-ж розглядати її, як знарядде, при помочи якого правительства великих держав і особливо Пруссії кермують імперією, її треба мабуть признати важнійшим, хоч і мало помітним, органом імперії. Розмірів влади Пруссії в Союзній Раді не можна точно встановити з огляду на тайність засідань. Що її воля, або швидше, воля канцлера, що виступає в її імені, головна двигунова сила, яка всьому дає напрям, — цілком очевидно; але не можна сказати, що на неї не впливають инші держави, що вона не мінє своїх плянів через їх закиди або не вступає з ними в компроміси. Річ у тім, що члени Союзної Ради — звичайно люди надто помірковані й стримані, щоби розповідати публично про свої незгоди та суперечки; через се громадянство мало знає про те, що дієть ся в Союзній Раді. Відомо, що часто навіть Бісмарк стрічав такий опір, що тільки погроза піти в одставку змушувала Союзна Раду до

покори. Та ся погроза, що мала дуже велике значінне в устах „залізного канцлера“, дужа воля якого панувала над парламентом і над престолом, не може мати такого значіння в устах його наступників, що не мають за собою таких великих заслуг, ради яких величезна більшість горожан готова була багато вибачити Бісмаркови.

IV. Парлямент і його роля в політичному житю Німецької імперії.

В протилежність Союзній Раді парлямент представляє не окремі німецькі держави, що увійшли до союзу, і навіть не людність окремих держав, але весь німецький нарід. Се орган, що виявляє національну єдність німецького народу, себ то всеї людности німецької імперії, і його засновано для пробудження національної самосвідомости і для того, щоби мати підпору всього народу проти місцевих та династичних інтересів, що мають широке поле в Союзній Раді. Через се наприклад при поділі виборчих округів той факт, що імперія складаєть ся з окремих держав, виявляєть ся тільки в домаганню, щоби виборчий округ не виходив за межі певної держави.

Члени Райхстагу вибирають ся на пять років безпосередним, загальним і тайним голосованнем, при чому кождий виборчий округ посилає тільки одного представника. Виборці мусять мати що найменше 25 років, не бути на дійсній військовій службі, не бути старцями або не бути якими иншими способами позбавленими права голосу. Може брати участь у виборах і виставляти свою кандидатуру кождий громадянин імперії, хоча-б під час виборів він жив не в тій союзній державі, в якій він родив ся. Таким чином, Прусак, наприклад, може бути виборцем в Баварії і може бути вибраний як представник в кождому з виборчих округів імперії. Всі члени парляменту мають однакові права і голосують по своїй волі. Імперська конституція впрост каже: „члени парляменту уважають

ся представниками всього народу (*Vertreter des gesammten Volkes*) і не можуть бути звязані ніякими порученнями або інструкціями". (Ст. 29). Инакше кажучи, з цього погляду парламент організований на підставі принципів цілком протилежних тим, котрі, як ми знаємо, покладено в основу представництва в Союзній Раді.

Імператор скликає парламент, відкриває і закриває його сесії особисто або доручає се окремій уповажненій особі. Він може тимчасово припиняти засідання парламенту, але така перерва не може тягти ся довше, як місяць і не може повторяти ся під час тої самої сесії без згоди самого парламенту. Зовсім розв'язати парламент і визначити нові вибори імператор може лише за згодою Союзної Ради, та се йому легко зробити з огляду на домінуюче становище в Раді імперського канцлера.

В області законодавства парламент має право ініціативи і право робити поправки до законопроектів, що приходять до нього від Союзної Ради. Згода парламенту потрібна для видання кожного закону, для вотовання бюджету, для встановлення податків, для затвердження позик, для затвердження звідомлень, що запевнюють правильне виконання державного роспису (сі звідомлення укладає окрема імперська Рахункова Палата). Коротко кажучи, в теорії роля і компетенція парламенту більше-менше відповідає ролі й компетенції представницьких законодавчих зібрань по інших країнах.

Щоби зрозуміти дійсну ролю парламенту і його вплив на політичне жите Німецької Імперії, розглянемо взаємні відносини парламенту і канцлера Імперії, як фактичного керманіча другого імперського законодавчого зібрання, Союзної Ради, і як виразника гадок та бажань голови виконавчої влади в Імперії. Се особливо добре вияснено в книзі „*Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*“, котрої ми головним чином і тримати мемо ся в дальшому викладі.

Зауважимо насамперед, що канцлер Імперії, як канцлер, не має права брати участь в занятях парла-

менту. Він являєть ся туди як один з делегатів Пруссії в Союзній Раді, бо як ми знаємо, члени Союзної Ради можуть брати участь в дискусіях парламентау і навіть мають при сьому деякі привилеї. Та все се очевидно тільки юридична фікція, бо всім зрозуміло, що в особі першого з делегатів Пруссії в Союзній Раді вони мають діло з керманичем сеї Ради, з фактичним головою імперського правительства, з могутнім помішником і авторитетним та близьким радником імператора, в руках котрого зосереджуєть ся величезна власть.

Не зважаючи на все се, в парламенті канцлер все ж не почуває себе таким незалежним, як в пруському соїмі. Для пруського соїму, каже Діпріє, законодатні або інші які внесення пруського міністерства майже рівняють ся наказам, і соїм дуже рідко наважуєть ся виступати проти них і обмежуєть ся самими плохими пробами зменчити сї накази. В парламенті справа стоїть цілком инакше. Тут дуже часто ставляєть ся канцлерови серіозний опір, й імперське правительство для осягнення своїх цілей мусить удавати ся до різних тактичних хитрощів, робити уступки різним парламентарним групам, згоджувати ся навіть на серіозні поправки до своїх проєктів і все ж, не зважаючи ні нащо, бувати переможеним.

На підставі самого тільки тексту імперської конституції законодатна власть в Імперії належить виключно до Союзної Ради і парламентау, яких члени мають право ініціятиви та затвердження законів, тим часом як імператор не має ані законодатної ініціятиви, ані права veto, і його роля в області законодавства обмежуєть ся розпорядженнями про опублікованне законів, ухвалених парламентом і затверджених Союзною Радою. Але фактично більшість законопроєктів, які щасливо переходять через парламент і Союзну Раду, виробляєть ся під проводом імперського канцлера і повстає з його ініціятиви. Річ в тому, що німецький імператор має право законодатної ініціятиви в Союзній Раді яко пруський король, так само як володарі всіх інших союзних держав. Він звичайно використовує се право далеко частійше, ніж хто инший

з союзних володарів, бо більше ніж хто інший з них може числити на успіх своїх законопроектів. Не треба й казати, що законопроекти, що вносять ся в імені пруського правительства, в дійсности складає імперська адміністрація, яка працює по вказівкам канцлера.

Таким чином імперський канцлер фактично кермує діяльністю обох законодавчих зібрань імперії і в області законодавчої ініціативи має майже повний монополь. Ми вже бачили, що невеликі союзні держави рідко вносять до Союзної Ради важні законодавчі проекти. Члени парламенту так само дуже рідко з успіхом використовують своє право ініціативи. З формального боку треба тільки, щоби під законодавчим внесенням, що походить від послів, було не менше як п'ятнадцять підписів. Але всім добре відомо, що законопроекти, до яких неприхильно відносить ся канцлер, майже напевно загинуть в Союзній Раді. Через се, коли не рахувати проектів, що мають другорядне значіння і тим самим можуть не викликати серйозного опору з боку канцлера, всі інші законопроекти, що походять від окремих груп членів парламенту, найшвидше можна розглядати як проголошенне політичних програм або платформ цих груп. Такі проголошення мають дуже велике значіння як один з засобів пропаганди різних платформ, тим більше, що газети безкарно можуть друкувати все, що діється в парламенті, хоч би там були заклики до повстання, образа величності то що.

Більша частина імперських законопроектів, як ми казали, виникає в Союзній Раді і переходить до парламенту тільки після обговорення та ухвали делегатами союзних держав. Сей спосіб є різкою протилежністю до того, що буває в більшості інших країн, бо майже скрізь законодавча ініціатива зосереджується в нижчих палатах, як більше впливових. В Німецькій імперії відворотний спосіб приводить до кращого зужитковання часу обома палатами і пояснюється ся власне відносно другорядною ролюю, яку відіграє парламент в напрямі імперського законодавства і взагалі всієї внутрішньої і зовнішньої політики імперії.

Процедура, через яку переходить кожний зако-

нопроект в парламенті, більше менше така, яка прийнята загалом в законодавчих зібраннях усіх країн. Кождий проект підлягає триразовому обговоренню. При першому читанні маєть ся на увазі тільки принципіальний бік питання, і через се читанне закінчуєть ся голосуванням резолюцій, з яких одна пропонує зовсім відкинути законопроект, друга — передати його на розгляд і заключенне в окрему комісію. При другому обговоренню розглядаєть ся і голосуєть ся кожда стаття законопроекту і всі внесені до неї поправки. Нарешті, коли проект проминув щасливо й сю другу фазу, при третьому його обговоренню нові поправки допускають ся лише тоді, коли їх вносять що найменше тридцять послів.

Члени Союзної Ради, як ми говорили, мають право бути присутними на засіданнях парламенту; що більше, вони мають слово завсїгда, коли схотять. Опріч того. Союзна Рада для оборони в парламенті того чи иншого з своїх проектів призначає кого небудь з своїх членів і опріч того окремого уповаженого з поміж осіб спеціально знайомих з питаннями, зачепленими в законопроекті. Завдяки сьому, імперський канцлер не має навіть потреби брати особисту участь в обороні законопроектів в парламенті: він се робить тільки в важнійших і через се досить рідких випадках.

Таким чином імперський канцлер є фактичним керівником законодавчої праці як Союзної Ради, так і парламенту. Майже всі законопроекти, як ми бачили, виникають з ініціативи імперського правительства і йдуть насамперед до Союзної Ради, котра, загалом беручи, затверджує їх без якихось серіозніших поправок. Парламент теж не може переводити таких законопроектів, що не мають прихильности імператора або канцлера: він уперто може приймати й ухвалювати їх кождої сесії, а Союзна Рада так само уперто буде їх відкидати.

Зате й парламент з свого боку теж може иноді рішучо оперти ся бажанням імперського правительства; в таких випадках, як ми бачили, канцлер мусить уживати всіх способів, якими він розпоряджає, щоби

забезпечити успіх для своїх внесень. Часто він просто посилаєть ся на особисті погляди імператора в питаннях, яких доторкаєть ся законопроект. Бісмарк, як відомо, проголошував ворогами імперії й навіть особистими ворогами імператора всіх, хто ставляв рішучий опір його проектам. Ледве чи треба додавати, що для осягнення своїх цілей канцлер уживає також впливів придворних сфер, з якими він, як довірена особа імператора, завсіди підтримує як найліпші відносини. Нарешті він завсіди може оперти ся на Союзню Раду: трафляють ся випадки, коли Рада, довідавши ся про поправки, пороблені до законопроекту в парламенті, повідомлює його, що вона на сі поправки ніколи не згодить ся і що було б даремно голосувати законопроект в тій формі, яку він одержав після другого читання в парламенті. Не зважаючи на все се, можна показати ряд прикладів, коли найважнійші законопроекти, що переходили з Союзної Ради до парламенту, підлягали там важливим поправкам, майже рівнозначним відкиненню сих проектів, або були в кождім разі там дуже змінені. Суть сих змін завсіди лежить в домаганню ліпше забезпечити свободу окремих горожан або окремих союзних держав.

Як вже висше згадано, імперський бюджет підлягає щорічному затвердженню Союзної Ради та парламенту. В протилежність тим порядкам, що існують в інших конституційних країнах, не виключаючи самої Прусії, в Німецькій імперії бюджет спочатку затверджує висша палата, себ-то Союзна Рада, і тільки після сього він іде до нижньої палати, себ-то до парламенту. Сей, власне кажучи, мусить тільки дати свою формальну санкцію тому, що вже ухвалила Союзна Рада. Відомо, що в Англії, наприклад, справа стоїть навпаки: там бюджет розглядає і затверджує Палата Громад, а Палаті Льордів доводить ся, властиво, тільки реєструвати ухвалу нижньої палати,

Хоч імперська конституція досить категорично вимагає щорічного затвердження імперського бюджету (статя 69) і допускає голосованне загальних видатків (*gemeinschaftliche Ausgaben*) на довший час тільки „в особливих випадках“, тим не менше Бісмарк про-

бував установити систему приймання бюджету в усій його цілості на два роки, а деяких особливо важних точок бюджету навіть і на більше число років. Першого він не досяг, а другого досяг тільки почасті й лише після завзятого опору з боку парламента; та й се осягнуто лише посереднім шляхом.

Року 1871, зараз після засновання Імперії Бісмарк запропонував парламентові встановити контингент війська (а значить і визначити кредит на його утриманне) разом на три роки. Се було під час загального захоплення військовими успіхами німецької зброї й загальної радості, що осягнуто нарешті зєднання німецьких держав. Пропозицію прийнято без особливих трудностей. По скінченню трохліття, року 1874, в парламенті часто говорило ся про „revanche“ з боку Французів, і Бісмарк зажадав установити контингент війська вже на сім років особливим законом, якому дали назву закона про септенат (від латинського слова septem — сім). Члени парламента, що належали до опозиції, всякими способами бороли ся проти сього видирання найважнішого з прав народніх представників — щорічного затвердження всіх асигновань з народніх засобів, — й імперське правительство, на чолі якого стояв як і давнійше Бісмарк, мусіло ужити всіх засобів, щоби так чи инакше зломити опір парламента. Те саме повторило й потім, по скінченню септенату. Не маючи можливости побороти опір парламента звичайним способом парламентарної боротьби, імперське правительство звичайно розв'язувало парламент і признавало нові вибори. Пресія на виборців, відносно невеликий політичний розвиток німецького народу і його захоплення своїм непереможним військом, все допомагали урядови перехилити новий парламент на свій бік, і таким чином „септенати“ зробили ся тепер звичайним явищем в Німеччині. Проте року 1893 правительство одержало не „септенат“, а „квіntenат“, се-то контингент війська встановлено на пять років наперед, та на се згодив ся парламент тільки після того, як тролітну службу при війську замінено дволітною; року 1899 і 1904 теж видано „квіntenати“.

Суть змагання до встановлення „септенатів“ або

„квінтенатів“ лежить в бажанню ухилити ся по можливості від контролі народніх представників. Правда, парламент що року голосує асигновання, потрібні на утримання війська, але само по собі зрозуміло, що коли вже встановлено кілька років наперед число війська, вже не можна відмовляти потрібного на його утримання кредиту. Таким чином зайвим стає тратити час на обговорення кредитів, визначених на утримання війська. А тим часом розгляд і затвердження бюджету є для всіх законодавчих зібрань найвигіднішою і найважливішою хвилиною для того, щоби піддати суворій критиці вчинки адміністрації і всю політику правительства взагалі.

Та не тільки в справі видатків на утримання війська проявляє імперське правительство бажання ухилити ся від щорічної контролі парламенту. Ось як пояснює правительственний погляд професор Лябанд, відомий авторитет що до німецького державного права, офіційльний пояснювач німецької конституції і до того в душі, що найбільше годить ся з тим, в якому сю конституцію здійснює імперське правительство :

До основних принципів державного права, — каже Лябанд, — треба віднести ту обставину, що важніші державні установи можуть бути змінені тільки за згодою як державної особи, так і народніх представників. З сього вже випливає, як наслідок, основна різниця між двома родами асигновань на державні потреби, а саме асигновань добровільних, що йдуть на покриття таких видатків, яких парламент може відмовити урядови й яких уряд не може робити без його згоди, й обов'язкових, від голосування за якими парламент може ухилити ся тільки при тій умові, що до нього приєднасть ся й Союзна Рада. З сього випливає вже дальший наслідок, який полягає в тім, що уряд не потребує затвердження бюджету для того, щоби мати право робити видатки, встановлені постійними законами, але що, навпаки, воно може їх робити не тільки в розмірі, визначеному останнім бюджетом, прийнятим як слід, але й взагалі в такому розмірі, який уряд знайде корисним і необхідність якого він потрапить довести, коли йому доведеть ся давати зві-

домлення зі своєї діяльності.

Таким чином, наскільки справа йде про добровільні асигновання, треба визнати, що уряд не може робити видатків, коли вони не затверджені відповідними асигнованнями, що увійшли до бюджетового закону. Проте й сей безспорний принцип допускає винятки: річ в тому, що уряд мусить дбати про інтереси держави, і він не виконував би сієї своєї місії, коли би з огляду на зазначену трудність лишив без задоволення яку небудь гостру нужду, що виникла несподівано.

З приводу сеї цитати з праці Лябанда, який вважає ся в Німеччині авторитетнішим коментатором імперської конституції, Є. Флянден, визначний член французької палати послів, справедливо пише: „З сього видко, до яких остаточних висновків можуть довести такі доктрини, яких учать в Німеччині з університетських катедр: і справді, адже при такому толкованню конституції щорічне обговорюванне імперського бюджету парламентом зійшло би на звичайний обмін думок та бажань, при чому парламент був би позбавлений всяких засобів до того, щоби змусити виконати свої бажання“.

В першому розділі вже говорило ся про те, що в Німеччині головна частина імперських доходів одержуєть ся від посередніх податків (митові та акцизні оплати, стемплеві збори і т. д.), що встановлюють ся без терміну. Через се для їх збирання не вважаєть ся безумовно потрібним щорічне затвердження з боку парламенту. Певну частину імперських доходів становлять асигновання союзних держав. Сі асигновання відповідають числу людности кожної держави, а загальний їх розмір мусить відповідати тому дефіцитови, який мало би імперське правительство, коли б не розпоряджало сим джерелом доходів. Загальну гуртову суму такого рода асигновань ухвалює що року Союзна Рада і парламент; спосіб, яким та чи инша держава збирає належні з неї гроші, цілком залежить від правительства сеї держави. Таким чином, відносно сеї частини доходів імперського правительства парламент позбавлений вже майже всякої контролюючої власти.

Такий лад звичайно дуже сприяє імперському правительству і робить його малозалежним від народніх представників в найважніших питаннях дежавного життя.

„Таким чином, фінансові прерогативи парламенту — каже Флянден в своїй книзі „Institutions politiques de l' Europe contemporaine“ (т. 2, Allemagne), — лежать кінець кінцем не стільки в щорічному голосованню звичайного бюджету, більша частина складових елементів якого виховзуєть ся з під контролі народніх представників, скільки в його праві виявляти свою згоду на нові податки або на надзвичайні видатки, для яких потрібна позика. В сій спеціальній області парламент має такі права, яких не може ігнорувати імперське правительство, тим більше, що від часу свого встановлення, не зважаючи на одержані від нас (Французів) пять мільярдів франків, позичає пересічно коло 155 мільонів франків річно“.

„Імперське правительство, — каже Діпріє, оцінюючи дійсний вплив парламенту на фінанси Імперії, — кермує фінансовим господарством імперії, при чому роля парламенту, власне кажучи, обмежуєть ся на звичайній контролі сього господарства. Розгляд імперського бюджету в парламенті має тільки те значінне, що дає народнім представникам нагоду висловити правительству бажання народу й розглянути критично вчинки уряду.

Проте, не зважаючи на все се, конфлікти, що повставали між канцлером та парламенту з приводу фінансових питань, кінчали ся багато разів перемогою парламенту. Та се не були конфлікти з приводу звичайного бюджету, бо відносно останнього народні представники, згідно з теорією, яка загалом має признанне в усій Німеччині, звязані істнуючими законами. Конфлікти, про які ми говоримо, повставали відносно законопроектів, що мали на меті саме встановлення нових постійних податків, які мали звязати волю послів при голосованню наступних річних бюджетів. Таким чином, наприклад, відкинуто законопроекти про запровадження імперського тютюнового монополію в роках 1881 і 1886“.

Тепер скажемо кілька слів про контролю парламенту над імперською адміністрацією, себ-то над тим, як виконують свої обов'язки особи, що стоять на чолі різних галузей управи імперією, й їх нижчі агенти. Імперська конституція не дає членам парламенту права робити формальні запити або так звані інтерпеляції імперському канцлерови. Парламент спробував здобути се право, завівши відповідну точку до свого внутрішнього регламенту, „але він обставив користання сим правом такими обмеженнями, немов би хотів сим пробачити свою незвичайну сміливість“, іронічно додає Флянден. І справді, кожда інтерпеляція мусить бути адресована не до самого канцлера імперії, а до Союзної Ради. Інтерпеляція мусить бути внесена на письмі й мати не менше, як трийцять підписів. Вона передається президентови парламенту, котрий з свого боку направляє її до президента Союзної Ради, себ-то до канцлера. Сей останній може по своїй волі відкинути або прийняти інтерпеляцію; коли прийняв, сам визначає для відповіді в парламенті такий день, який схоче. Дискусія в парламенті з приводу пояснень канцлера допускається тільки тоді, коли сього домагатимуться що найменше пятьдесят його членів, при чому цілю дискусії може бути тільки всестороннійше висвітленне питання. По ній не може йти, як се буває в країнах з парламентарним режімом, голосованне для висловлення правительству довіря чи недовіря з боку палати. Та навіть коли б регламент парламенту дозволив таке голосованне, воно не мало би практичного значіння, бо досі канцлер німецької імперії не вважається відповідальним перед народніми представниками. Правда, конституція каже, що канцлер „відповідає“ за накази і розпорядження, що проголошують ся в імені імператора, але вона забуває додати, в чому й перед ким полягає ся відповідальність. Через се фактично канцлер відповідає тільки перед імператором і безкарно може ігнорувати неприхильне і навіть вороже до нього відношенне значної частини й навіть більшости членів парламенту.

Дамо тепер загальну оцінку діяльності парламенту і його фактичного впливу на імперське прави-

тельство. „Головною функцією парламенту є, каже Львовель, розгляданне законопроектів, вироблених канцлером і Союзною Радою. Сі законопроекти він досить свобідно критикує і змінює; але діяльність його швидше негативна, ніж позитивна, і хоч иноді з його ініціативи й переводили ся важні міри, все ж не можна сказати, що він кермує законодапною або адміністративною політикою Імперії.

Вплив парламенту зменшуєть ся ще й тим, що кождої хвилі Союзна Рада за згодою імператора може розв'язати його. В більшости континентальних держав тепер розв'язанне доповнює відповідальність міністрів і уживаєть ся, в теорії, принаймні, щоби довідати ся, чи має кабінет міністрів на своєму боці довіре країни. Але в Німеччині такої відповідальности нема, й розв'язанне — се спосіб зломити опір парламенту. Його дійсно й було вжито з сею метою тричі: перше р. 1878, коли парламент відкинув законопроект про здавлене агітації соціалістів; потім р. 1887, коли він відмовив ся прийняти законопроект, що визначав сім років наперед число війська; й нарешті, року 1893, коли він відмовив ся санкціонувати зміни в військовій системи. Кождого разу новий парламент підтримував пляни правительства. Таким чином запобігало ся серйозному конфліктові між канцлером і парламентом, але загальне питання про те, до котрого з вищих органів імперського правительства належить перше місце, лишало ся, як і давнійше, отвертим...

Все ж можна сказати, що хоч парламент не є поки що кермуючою силою в Імперії, він все ж уявляє з себе незвичайно важну силу, як орган для вільного висловлювання думок і як засіб до політичного виховання Німців“.

Збираючи разом все сказане, можемо прийти до висновку, що Німецька Імперія се федеральна держава своєрідного типу, в котрій законодапна централізація скомбінована з адміністративною децентралізацією. Осередок ваги лежить в зібранню представників усіх союзних держав, де Прусія має першу роллю й право

veto в усіх найважніших питаннях. По суті німецька конфедерація се не союз рівноправних держав, а швидше асоціація привілегованих членів, уряджена таким способом, що загальна управа належить до Прусії, з дуже невеликими змінами з боку її співтоваришів. Тут проявляєть ся різка різниця між американською і німецькою федеральними системами. Система Злучених Держав основана на повній рівності між членами, і рішуча перевага якоїсь одної держави знищила би характер союзу. Німецька система, навпаки, організована так, що може працювати успішно тільки тоді, коли один з членів досить має сили для того, щоби стати на чолі й тримати в своїх руках головну управу, бо коли б держави приблизно були рівносильні, їх взаїмне соперництво не дозволило би жадному з державців надати дійсного житя ролі імператора, а контролюа Союзної Ради над адміністрацією параліжувала би виконавчу владу, коли б ся інституція одержувала свою житеву силу не з одного джерела.¹⁾

¹⁾ Львовель. „Правительства і політичні партії в державах Західної Європи“.

Швайцарська федерація.

I. Історичний нарис повстання швайцарської федерації.

В Швайцарії є одно місце, відоме як один з найдавніших проходів через Альпи, де сходять ся в один узол з усіх боків високі гірські ланцюги. Се — Сан-Готард; а недалеко від вершини перевалу лежить Фурка, де мандрівець може, глянувши вниз, побачити з одного боку невеличкий потік Райс, води якого впадають до Рену і доходять до Німецького моря, з другого боку — великий ледівець, з котрого випливає ріка Рона; вона пливе по південній Фрації і впадає в Середземне море біля Марселі. На південному похилі сан-готардський гостинець веть ся біля потоку, що впадає до По і пробігає долинами Льомбардії до Адріятики; а в кількох десятках миль на схід бере початок Ін, доплив Дунаю, що впадає до Чорного моря. Відомо, що народи при своїх переселеннях мають нахил іти здовж рік. Через се долина Рони заселена головним чином Французами, тоді як Німці та Італійці займають верхні частини Рену та По; і досить цікавим, хоч і випадковим фактом є те, що по верхньому Іну все ще розмовляють мовою, котра найбільше подібна до мови Румунів, що живуть в устях

Дунаю.¹⁾ Таким чином Швайцарію можна уважати не тільки географічним, але й етнологічним центром Європи — місцем, звідки беруть початок ріки і де сходять ся народи.²⁾

Серед сих народностей значну перевагу мають Німці; по останньому перепису їх налічуєть ся 2,083.097 чоловіка, тим часом як Французів тільки 634.613, Італійців 155.130 і тих, що говорять романським нарідом 38.357. Тим часом що до просторони Швайцарська федерація ледве перевищує найменшу з самостійних європейських держав — Данію, 8 разів менша від Фінляндії і майже така сама як наша Полтавщина. Усього-ж Швайцарська федерація має тепер людности коло 3½ мільонів.

Та не самі національні ріжницї роздїлюють Швайцарців; їх ділять також релігійні переконання; деякі частини країни, особливо гірські місцевости, не підпали під вплив реформації й лишили ся католицькими, тим часом як інші зробили ся цілком протестантськими. Коли не числити Італійців, котрі майже всі католики, границі релігійні і національні зовсім не сходять ся. По останнім статистичним даним 60% мешканців Швайцарії протестанти, 40% — католики. Одначе істнує ще дальший поділ: протестанти ділять ся на лютеран і реформістів, а католики — на старо-католиків і римо-католиків.

З сього ми бачимо, як ріжнить ся людність швайцарських кантонів що до мови і релігії. Та й самі кантони незвичайно ріжнять ся між собою що до територіяльної просторони і числа людности. Справді, з одного боку ми маємо кантони Ціріха і Берна, з котрих кождий числить коло півмільона мешканців, з другого боку — такі кантони, як Глярус, Урі й Швіц, число людности котрих хитаєть ся між 20 і 30 тисячами.

¹⁾ Кажучи точнійше — Французи заселяють кантони Ваадт, Женевський та Невшатель і частини Фрайбурга, Валліса та Берна. Італійці майже цілковито заселяють Тичино, а части Граунбінден. Людність, що говорить романським нарідом, також живе в Граунбіндені. Решту країни залюднюють Німці.

²⁾ Див. Льовель „Правительства і партії в державах західної Європи“.

Инакше кажучи, цілість людности сих трьох кантонів не складає навіть одної пятої частини людности одного Ціріха або Берна. Так само, коли не більше, різнять ся кантони і що до територіяльної просторони. З одного боку бачимо такі кантони, як Берн і Граубінден, з котрих кождий має до трьох тисяч квадратних миль, значить, сі два кантони займають більше як третину всеї території федерації. З другого боку ми находимо такі кантони як Женева, територія котрого (женевського кантону) трохи перевищує сто квадратних миль, і Цуг, котрий менший навіть від Женеви, бо має лише 92 кв. милі.

Коли спитати, каже Львовель, яке-ж правительство можна припустити у свобідного народа, розєднаного таким чином і походженем і релігією, можна з певністю відповісти, що се буде правительство не дуже централізоване. Можна думати, що се буде того чи иньшого рода федерація, і так воно й є в дійсности. Розвиток Швайцарії був просто протилежний розвитку Австрії. В Австрії окремі національності, насильно злучені під властю одного володаря, весь час силкували ся відділити ся й добити ся незалежности; а історія Швайцарії — се історія окремих громад, що добровільно злучили ся для оборони, навчили ся погоджувати свої ріжнородні елементи й лучити ся все тійснійше й тійснійше. Погляньмо-ж коротенько на сю історію.

Вже в році 1291 землі Урі, Швіц і Унтервальден на звістку про смерть Рудольфа, німецького короля з дому Габсбургів, укладають між собсю союз для спільної оборони своєї незалежности від графів. Сей союз був стверджений окремим документом, писаним латинською мовою; він був тайний, і звідси повстала латинська назва для його членів: „*confoederati, conjurati*“. Сей союз, направлений проти Габсбургів, не міг їм припасти до вподоби, і вони постановили оружною силою змусити їх до покори, як то давнійше було. В 1315 році прийшло до кривавої битви під Моргартенном, де Швайцарці цілковито розбили Габсбургів (в битві загинув і сам Леопольд габсбургський). Після сього Австрія мусіла признати державну незалежність

союзу. Від сього часу союз починає виступати в зносинах з німецькою державою яко самостійна одиниця — правда, він платить дань, але з виразним застереженням своїх прав і вольностей. Такі були початки теперішньої Швайцарської федерації.

Однак Союз мусів подумати про те, щоби забезпечити собі дальше існування, і для сього він старається вийти в зносини з иньшими місцевостями, котрим також грозила небезпека від Габсбургів. В сім часі прийнято до союзу місто Люцерну. Се злучення Люцерни з союзом мало великий вплив на розвиток його правно-державних відносин, бо воно відбуло ся не на тих умовах, які обовязували три перші сконфедеровані кантони, але на підставі осібної умови, уложеної між нею і Союзом як цілістю. Від сього часу Союз стало тримаєть ся сеї практики; з кожною місцевістю, що приступає до нього, він укладає осібні умови; наслідком сього повстає те характеристичне явище, що окремі члени сього державного союзу мають відмінний внутрішній устрій, відмінним також є їх відносини до цілости.

Незабаром за прикладом Люцерни пішли иньші місцевости — Ціріх, Цуг, Глярус і Берн. Австрія ще довго не могла помирити ся з незалежністю швайцарського союзу, й коло 200 літ Швайцарія мусіла завзято бороти ся за свою воллю. Далі до союзу прилучаєть ся ще пять иньших місцевостей — Фрайбург, Солюра, Базілея, Шафуза й Аппенцель. Від сього часу й аж до французької революції число союзних держав лишаєть ся незмінене. Разом зі зростом сили Швайцарського союзу й його самодіяльності слабшають вузли, що лучили його з німецькою імперією, особливо від того часу, коли німецькими імператорами зробили ся Габсбурги. Ми бачимо, що Союз, котрий спочатку боров ся тільки за свою територіяльну незалежність від Габсбургів, в році 1496 фактично, а в році 1648 на підставі вестфальського миру і правно одержує цілковиту незалежність.

Союзні документи, на підставі яких всі 13 кантонів злучили ся в один союз, мають, як ми вже згадували, неоднаковий зміст, однак все-ж містять деякі

спільні постанови. Наприклад — зобов'язання всіх членів союзу допомогати собі взаємно на випадок зовнішньої небезпеки, що загрожувала би якому небудь членови союзу, нерозірвальність Союзу, заборона входити в зносини з чужими державами без дозволу Союзу і т. д. Органом Союзу для спільних справ є сойм (Tagsatzung), до якого кождий з 13 кантонів вислав по два представники. Одначе делегати кантонів голосують не по своїй волі, але згідно з інструкціями, які їм дали кантональні влади. Коли на порядок денний приходила нова справа, кождий делегат мусів спочатку піддати її під розвагу своїй кантональній влади, або як казали тоді, брав її „ad referendum“. Загалом обсяг діяльності сойму був незвичайно обмежений, і центральна власть мала цілком другорядне значіння в порівнянні з властю кантональною.

Спочатку кантональна власть в поодиноких кантонах була демократична; але потім демократичні традиції заховали ся тільки в сільських кантонах, а в міських кантонах власть захопили в свої руки певні класи міської людности. В містах і підданих землях міський патриціят мав майже необмежену власть. В Ціріху Велика Рада (кантональний Сойм) перестала давати громадам звідомлення з своєї діяльности. Велика Рада в Берні числила ледве 77 родів, а тим часом в її руках зосереджувала ся вся власть. В Люцерні уряди членів правительства зробили ся доживотними і дідовичними. А родин, що мали тут право брати участь в управі, було 29. У Фрайбурзі панувала „Тайна Палата“; вона складала ся з 24 осіб, іменувала Велику Раду (сойм), Малу Раду (правительство), всіх урядників і себе саму. Легко собі уявити, який характер міг мати такий олігархічно-абсолютистичний спосіб управи.

Тому нема нічого дивного, що людність, доведена до одчаю, счиняє бунти. З таких повстань найважнішим була так звана друга селянська війна в р. 1653, котра опріч суспільно-економічних домагань висунула гасло утворення нової союзної конституції, опертої на демократичних підставах. Селяни перевели се своє домагання в жите й заснували нову конфедерацію на підставі цілковитої горожанської рівности.

Одначе пануюча олігархія всієї проби здушила збройною силою. Кантональні влади починають іти за прикладом монархів, надають собі різні титули, а навіть переймають від них теорію про походження своєї влади „з божої ласки“. Коли до цього додати ще роздвоєнне, яке викликала серед людної і кантонів реформація, і безперестанну боротьбу між католицькими і реформованими кантонами, що тревала коло 200 літ, то будемо мати представлення про суспільні й політичні відносини в швайцарській республіці в кінці XVIII століття.

Власть кантонів є необмеженою; сойм, єдинокій вираз спільности, сходить ся рідко і на короткий час; сільська людноїсть позбавлена всяких прав і віддана на ласку і неласку олігархів; зубожіла людноїсть підданих земель громадно кидає країну — так представляється швайцарський союз в кінці пятого століття свого істновання.

В такому стані захопила його велика французька революція. Не спиняючи ся на причинах, що викликали вмішанне Франції у швайцарські справи, скажемо, що в 1798 році, за часів директоріяту, французьке військо здобуло Берн; заразом проголошено гельвецьку республіку з новою конституцією. Ся накинена Швайцарії конституція була докладною копією третої французької конституції. Була вона вправді демократична, одначе і централістична заразом; за одним заходом перетворювала вона свобідно злучені між собою кантони в суцільну державу, поділену на 22 провінції, котрим лишила ся тільки давня назва кантонів. Законодатна власть в сій державі належала до Великої Ради, а також до Сенату, який міг відкидати ухвали Великої Ради. Виконавча власть належала до директоріяту, що складав ся з пятох членів, вибраних на підставі незвичайно складної виборчої системи.

Ся конституція цілковито зміняла дотеперішній політичний устрій краю, не числила ся з виробленою віками місцевою традицією й через се не могла бути тривкою, тим більше, що Швайцарія підпала під цілковиту політичну залежність від Франції. Почала ся завзята боротьба між прихильниками нового центра-

лістичного устрою й прихильниками давнього устрою, опертого на федерації кантонів. Протягом п'ятиох літ, себ-то до 1803 р., конституція міняла ся тричі, аж поки в 1803 році не увійшла в жите нова конституція, запроваджена Наполеоном. Характеристичною відзнакою її був поворот до давнього кантонального устрою, й суцільна гельвецька республіка знову перемінила ся в союз 22 самостійних держав. Одначе Швайцарія всеж дуже болучо відчувала свою залежність від Франції, і через се ся конституція упала, ледве тільки скінчила ся власть Наполеона в 1815 році.

Нова конституція з 1815 року по своїй суті спирала ся на конституцію 1803 року, одначе була реакційніша від неї (нічого не говорило ся в ній про особисті права горожан, монастирям гарантували ся їх земельні добра, секуляризовані конституцією з 1798 р. і т. д.). Вона знову повертала швайцарську федерацію в вільний звязок держав з майже необмеженою самодіяльністю кантонів і слабою центральною властю. Найвисшою властю союзу є сойм, складений з делегатів 22 кантонів. Кождий кантон має тільки один голос, і делегати голосують згідно з інструкціями, одержаними від кантональних властей. В обсяг ділання сойму входять: торговельні уклади з чужими державами, іменованне послів, постанови про військо і т. д. Окремі кантони мають право робити уклади з чужими державами в справах економічних і поліції, подаючи одначе їх до відомости сойму, мають право також робити уклади і між собою.

Протягом п'ятнайцяти літ панування нової конституції дуже посунув ся наперед економічний розвиток Швайцарії; одначе йому стали на перешкоді ріжнородні митні й монетарні системи, що були неоднакові в ріжних кантонах. Заразом зі зростом матеріяльного добробуту почав сильнійше відчувати ся брак політичних прав. Наслідком сього повстав демократичний рух, що змагав до зміни політичного устрою. Проявив ся він насамперед в кантонах, бо там головним чином зосереджувало ся політичне жите. Треба було тільки імпульсу, щоби рух вибух з цілою силою.

Таким імпульсом була французька революція

1830 року. Протягом кількох місяців одинайцять кантонів, що становили одначе три чверті обшару Швайцарії, цілковито змінили свій устрій. Як підставу республіканського устрою проголошено право народу на верховну власть. Існуючі правительства позбавлено влади і піддано під контроль законодавчої влади. Від сього часу найвисшою властю в кантонах мала бути Велика Рада, котра мала доглядати над усіма иньшими властями і урядами кантону й ухвалювати інструкції для делегатів до союзного сойму, опріч того вона ухвалювала податки. Далі перепроваджено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову й утворено для кожної з них осібні органи. Нова конституція містила в собі також гарантії ріжних горожанських прав. Але реакція не дрімала. Правительства деяких кантонів спробували оперти ся рухови збройною силою; в деяких кантонах (Ааргау, Базилея й ин.) прийшло до пролитя крови, а базилейський кантон поділив ся на два півкантони — сільський (ліберальний) і міський (консервативний). На сторону реакції став також католицький клір, що zorganizував навіть осібний союз католицьких кантонів. Боротьба з реакцією тягла ся від 1833 року аж до 1847 і нарешті скінчила ся перемогою демократичного руху¹⁾.

В році 1848 входить в жите нова конституція, вироблена соймовою комісією й принята величною більшістю голосів горожан і кантонів. Сучасний державний устрій Швайцарії опираєть ся на сій конституції, зреформованій почасті в 1874 році й пізнійше²⁾.

Ми оглянули як можна було коротко історію повстання і вироблення швайцарської федерації й бачимо, якою тяжкою дорогою народи Швайцарії прийшли до теперішних федеративних форм свого дер-

¹⁾ Докладнійше про сю боротьбу див. в книжці М. Wyrstek, „Urządzenia polityczne Szwajcarji“, ст. XXVI—XXIX.

²⁾ Короткі огляди розвитку швайцарської конфедерації див. також в праці Е. Flandin, „Institution politiques de l'Europe Contemporaine“, т III, розд. I; Dupriez „Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amerique“, т. II, ч. VII, а докладнійше і з узглядненем соціально-політичного моменту в цитованій вже праці М. Виростка, розд. „Wzstęp historyczny“.

жавного життя, котрі справді забезпечили їм можливість повного і всестороннього розвитку культурного, економічного і соціального. Розгляньмо-ж тепер сей устрій докладнійше.

II. Загальна характеристика Швейцарської федерації. Компетенція союзного правительства.

Швейцарський Союз складаєть ся з двадцяти двох кантонів, з котрих кождий має свої окремі закони, звичаї, історію й розумові навички. Можна сказати, що сих кантонів є властиво двадцять пять, бо три кантони через релігійні, історичні й иньші причини розділили ся на півкантони, при чому кождий з них цілковито незалежний один від одного і ріжнить ся від цілого кантону тільки тим, що посилає до ради кантонів або федерального сенату не двох членів, а тільки одного й має тільки половину голосу при рішенню питання про перегляд конституції. Кантони відповідають американським стейтам, і загалом швейцарська федеральна система дуже подібна до американської, хоч де в чому основно ріжнить ся від неї.

Швейцарське союзне правительство, як і в Злучених Державах, має верховну власть тільки в певних областях, які вичислює союзна конституція; в усіх иньших областях як швейцарські Кантони, так і окремі держави Американського Союзу цілком самостійні¹⁾. Швейцарський Союз подібний до Американського також через те, що є союзом рівноправних держав (всі кантони цілком рівноправні між собою, не зважаючи на ріжницю що до людности, простори і т. д.), але поділ власти між сими державами і центральним правительством в Америці має в своїй основі зовсім иньший плян, ніж у Швейцарії. Що до рівноправности своїх членів Швейцарська конфедера-

¹⁾ Так каже 3 статя конституції. Крім того кантони мають право робити між собою уклади в справах, що не мають політичного характеру (ст. 7) й навіть укладати трактати з иньшими державами в деяких другорядних справах (ст. 9).

ція й Американський Союз дуже різнять ся від Німецької Імперії, де, як ми бачили вище, нема сеї рівноправности. Одначе що до взаїмних відносин між кантонами і центральною властю, Швайцарія далеко більше подібна до Німеччини, ніж до Америки, бо замість того, щоби надати спеціальні сфери діяльності федеральному і кантональним правительством, Швайцарці, як і Німці, скомбінували централізовану законодавчу власть з децентралізованою адміністрацією: в обох сих державах закони, які видає союзне правительтво, виконують ся правительством окремих членів Союзу, себ-то в Швайцарії кантональними властями, а в Німеччині правительтвом союзних королівств і великих герцогств. А в Америці, як побачимо далі, федеральне правительтво має свої власні виконавчі органи, себ-то своїх власних урядників, котрі виконують закони й розпорядження федерального правительтва або бодай доглядають за виконанням сих законів.

Виконавча власть у Швайцарії належить до правительтва лише в справах заграничних, митних, поштово-телеграфних, винного монополю, політехнічної школи й арсеналу, а в усіх иньших справах воно ледве чи має хоч які небудь безпосередні виконавчі функції й має тільки право догляду. Опріч того федеральний суд для виконання своїх постанов мусить звертати ся до кантональної адміністрації, бо не має потрібних до сього урядників.

Та з другої сторони власть центрального правительтва що до контролі над місцевою адміністрацією дуже широка і йде далі від звичайного догляду над виконанням федеральних законів.

Так наприклад федеральному правительству поручено домагати ся від кантонів організації безплатного, примусового і неконфесійного навчання, хоча воно й не має права наказувати, як саме се навчання має бути організоване. Ось що читаємо ми в 27 статі федеральної конституції. „Конфедерація має право заступати крім існуючої політехніки федеральний університет й инші вищі просвітні інституції, а також давати субсидії подібним інституціям.

„Кантони мусять дбати про організацію початкових шкіл; такі школи мусять бути в відповіднім числі й вони повинні бути під виключною управою горожанської власти. Початкова освіта мусить бути обовязковою для всіх, а по всіх школах, що удержують ся публичним коштом, ще й безплатною.

„Публичні школи мусять бути так організовані, щоби вони могли бути доступні для осіб усіх ісповідань, при чому ученикам не повинно ставити ніяких обмежень, що доторкають ся свободи їх совісти або ісповідань.

„Союз повинен робити потрібні заходи проти тих кантонів, що не виконають сих постанов.“

Таким чином ми бачимо, що в Швейцарії сама конституція гарантує обовязковість і безплатність початкової освіти; вона ж забезпечує релігійну неутральність всіх взагалі просвітних інституцій, удержуваних публичним коштом, себ-то коштом федерального правительства, окремих кантонів і міських громад. „Щоб оцінити як слід всю поступовість наведених домагань швейцарської федеральної конституції, треба пригадати, що на початку сімдесятих років, коли вироблено й затверджено (1874) сю конституцію, в жадній з європейських країн: ще не організовано обовязкової і безплатної народної освіти“¹⁾.

Широке поле для втручання швейцарського федерального правительства в справи кантонів дає пята стаття федеральної конституції, в якій читаємо: „Союз гарантує кантонам недоторкальність їх території, суверенність їх власти в межах, зазначених статьею третьою сеї конституції, гарантує конституції кантонів, свободу і права народу, конституційні права горожан, а також і ті права й уповажнення кантональних властей, які їм дав народ“. Як бачимо, формально гарантії відносять ся тільки до кантонів, але на практиці визнаєть ся, що вона дає право боронити приватну особу від кантональних властей; її толкували навіть так, що вона дає федеральній кантональній власти право не допустити неправильних маніпуляцій з місцевим

¹⁾ П. Мижуєв „Главныя федерации современнаго міра“, ст. 84.

виборчим списком.

Статя шіснайцята федеральної конституції має з сього погляду ще більше значінє; вона постановляє, що коли на випадок яких небудь замішань кантональні власти не мають можливости звернути ся за помічю до федерального правительства, воно може само поробити відповідні заходи. Се право федерального правительства не лишаєть ся мертвою буквою закону, як се видко з отсього випадку, що був у 1891 році. В італійському кантоні Тичино почали ся розрухи з приводу виборів, і кантональні власти зрекли ся помочи, хоч мали можливість се зробити. Одначе федеральне правительство не тільки припинило розрухи, але ще перевело слідство й поробило всі заходи, яких, на його думку, вимагав закон і справедливність.

Одначе Міжуєв цілком слушно зазначає, що не треба думати, щоби таке толкованне наведеної статі федеральної конституції могло загрожувати кантонам. Річ у тім, що 13 статя тої самої конституції постановляє: „конфедерація не має права удержувати постійного війська“. Те постійне військо, яке має Швайцарія, удержують кантони; таким чином на випадок втручання в кантональні справи правительство мусить звертати ся за помічю до иньших кантонів. Инакше кажучи, федеральне правительство може мати примусову власть лише тоді, коли йому дадуть її иньші кантони, а се може бути відповідною гарантією проти надужить. Правда, федеральне правительство має також право загального розпорядження усім військом. Одначе се право значно ослаблюєть ся 21 статєю конституції, котра каже: „коли сьому не перешкоджують військові потреби, окремі частини війська повинні складати ся з відділів, що належать до того самого кантону. Склад сих частин, пильнуванне про їх боеву силу, іменованне на уряди офіцерів і надаванне їм ранг належить до кантональних властей під услівем, що вони додержать загальних приписів, яких вимагає конфедерація“. З сього видко, який демократичний характер має організація воєнної справи в Швайцарії.

Законодатна власть союзного правительства

в Швейцарії далеко ширша, ніж в Америці — каже Льовель — бо крім уповажнень, що належать до конгресу, вона обіймає ще такі справи, як догляд над релігійними товариствами і розв'язуваннє чернечих орденів¹⁾, виріб і продаж спиртових напоїв, запобігання епідеміям і епізоотіям, закони про ловецтво, будову й адміністрацію всіх залізниць, регулюваннє праці на фабриках, обовязкове забезпечуваннє робітників, стягання довгів і всі закони, що відносять ся до торгівлі. Крім усього сього центральна законодатна власть має право втручати ся і в иньші питання, що не підлягають їй безпосередній контролі. Так наприклад ріки й ліси і найважнійші дороги й мости стоять під її доглядом; вона ж затверджує кантональні закони про пресу, про право набувати нерухомости й голосувати в справах громади. Дісно, як каже Діпріє, Союз є ніби вчителем і доглядачем кантонів²⁾.

З одного погляду компетенція федерального правительства в Швейцарії більше обмежена, ніж у Сполучених Державах, а саме — в питанню про податки; вона обмежуєть ся на самих митних оплатах. Федеральні доходи властиво цілком складають ся з доходів від загально-державних маєтків, з доходів від митних комор, почт і телеграфів і т. д.

Законодатна власть центрального правительства в Швейцарії не тільки більша, ніж у Злучених Державах, але крім того вона далеко швидше збільшуєть ся, завдяки змінам конституції, які вносять все нові справи в сферу федерального законодавства. Далі ми побачимо, що в Злучених Державах процес зміни федеральної конституції далеко складніший і тяжший, ніж у Швейцарії. Таким чином, хоч і можна дослідити в обох країнах процес повільної централізації, одначе в Америці сей процес відбуваєть ся за помічю

¹⁾ „Орден езуїтів — читаємо в статі 51 — і товариства, звязані з ним, не можуть бути допущені в який будь части Швейцарії; членам сих товариств заборонена всяка діяльність у церкві і в школі“. Сю заборону федеральна власть може поширити і на інші релігійні ордени, діяльність котрих є небезпечною для держави або нарушує мир між ісповіданнями.

²⁾ Dupriez, vol. II, p. 175.

поширеного толковання існуючої конституції, а в Швейцарії він іде ширшою дорогою — через доданне до неї нових статей.

І справді, тоді як останніми часами різні зміни робилися в швейцарській федеральній конституції пересічно раз на два роки, останні три поправки до американської конституції відбулися більше як тридцять років тому, а перед тим не було жадної поправки протягом більше як пів століття.

Нарешті одною з причин швидкого розширення влади швейцарського союзного правительства можна уважати невеликі розміри кантонів, з котрих кождий з окрема замалий, щоби заспокоїти всі потреби сучасної держави; треба пам'ятати, що найбільший з між них числить трохи більше як пів мільона мешканців, а в найменшому є менше ніж тринадцять тисяч, так що пересічно число людности кожного з них виносить лише коло ста двацяти тисяч. Крім того тепер кантони далеко краще, ніж давніше, розуміють, які вони невеликі — в той час, коли прийнято конституцію 1848 року, крім них було багато невеличких держав, як наприклад Сардинія, Баварія й Баден, але тепер ці країни ввійшли в склад великих монархій італійської й німецької, і через се швейцарські кантони видаються ще меншими.

Погляньмо тепер на устрій федеральних законодатних зібрань Швейцарії.

III. Органи федерального правительства.

Люди, що склали конституцію 1848 року, були під великим впливом прикладу Північно-Американських Злучених Держав. Особливо сей вплив відбився на складі швейцарської національної законодатної інституції або так званого Федерального Зібрання (*Assemblée fédérale, Bundesversammlung*). Сей інституція складається з двох палат. Одна з них, так звана Національна Рада (*Conseil National, Nationalrath*), відповідає американській палаті представників й її вибирає безпо-

середно нарід. Друга, так звана Рада Держав (Conseil des Etats, Ständerath) відповідає американському сенатови і складається з представників окремих членів федерації. Кождий кантон, незалежно від своєї величини й числа людности, посилає до неї двох представників (півкантиони посилають по одному представнику кождий). Що ж до виконавчої власти, Швайцарці побо-яли ся поручити її одній особі й утворили окрему колегіяльну інституцію — федеральну Раду (Conseil fédéral, Bundesrath), що складається з сімох членів. Вони утворили також федеральний суд (Tribunal fédéral, Bundesgericht).

Наш огляд органів швайцарського федерального правительства почнімо від федеральної Ради. Федеральна Рада є одною з найбільше оригінальних особливостей політичного устрою Швайцарської федерації. Річ в тому, що вища виконавча власть належить тут не до одної особи, як се ми бачимо в республіках і монархіях цілого світа, а до цілости кількох осіб, яким конституція надає однаковий авторитет, і які через се однаково відповідають за всю державну управу. Щоби краще характеризувати склад компетенції і діяльність швайцарської федеральної Ради, наведемо відповідні статі конституції Швейцарської Конфедерації.

„Вища правительственна й виконавча власть Конфедерації — читаємо в статі 95 швайцарської федеральної конституції, — здійснюється через федеральну Раду, що складається з сімох членів.

„Члени Федеральної Ради вибирають ся на три роки в спільному засіданню Ради Держав і національної Ради, при чому вибраним може бути кождий швайцарський горожанин, який має право бути членом¹⁾ Національної Ради... Одначе кождого разу, коли міняється склад Національної Ради, відбуваються ся нові вибори й усеї Федеральної Ради“²⁾ (ст. 96).

¹⁾ Право бути вибраним в члени Національної Ради мають всі швайцарські горожане, що мають 20 літ і не належать до духовного стану.

²⁾ В Швайцарії ніхто не має права передчасно розв'язати Національну Раду або Раду Держав. Лише в тому випадку,

„Доки члени Федеральної Ради виконують свої обов'язки, вони не можуть займати ніяких посад на службі в Конфедерації або в кантонах; через весь сей час вони не можуть також виступати на якому іншому полі або займатися якою небудь професією“ (ст. 97).

„В Федеральній Раді проводить голову або президент Конфедерації. Рада має також заступника голови. Президента Конфедерації і заступника голови Федеральної Ради вибирає на рік Федеральне Зібрання з поміж членів Федеральної Ради.

„Президент Конфедерації, термін служби котрого тільки що скінчився, не може бути вибраним в наступнім році президентом або заступником президента. Той самий член Федеральної Ради не може бути заступником президента два роки з ряду.“ (Ст. 98).

„Всі справи, що підлягають компетенції Федеральної Ради, розділюються між членами Ради по відділам. Сей поділ має одну мету — полекшити розгляд ріжних справ і взагалі зовнішнє діловодство; рішення завжди виходять від усеї Ради, як суцільної Влади“. (Ст. 103).

Такий склад і спосіб повстання швейцарської Федеральної Ради. Про роллю її членів у Федеральному Зібранні говорить ст. 101:

„Члени Федеральної Ради беруть участь в занятях Національної Ради й Ради Держав і мають там дорадчий голос. Вони можуть також ставити свої пропозиції з приводу питань, що стоять на днешньому порядку“.

Дальша 102 стаття Федеральної Конституції докладно вичислює обсяг діяльності Федеральної Ради.

„Повноважність і обов'язки Федеральної Ради, наскільки їх означає отся конституція, такі:

1. Федеральна Рада кермує федеральними справами згідно з законами і постановами Конфедерації.

коли загальне народне голосування визнає потрібним перегляд конституції, може припинити ся перед терміном повноважності Національного Зібрання. В такому випадку вибирають ся на ново і Національне Зібрання і Рада Держав (Статі 118—120 Федеральної конституції).

2. Вона доглядає за виконанням конституції Конфедерації, а також її законів і постанов... Вона з власної ініціативи і на основі скарг робить заходи, які вважає потрібними для того, щоби забезпечити виконання всіх згаданих законів, крім тих випадків, коли, згідно з 113 статтею сеї конституції, та чи иньша справа підлягає компетенції Федерального Суду.

3. Вона доглядає за тим, щоби були додержувані кантональні конституції й робить всі потрібні для сього заходи.

4. Вона вносить до Федерального Зібрання проекти законів і постанов і висловлює свої думки (*donne son gréavis*) з приводу пропозицій, які йдуть до неї від Національної Ради, Ради Держав або від кантонів.

6. Вона робить іменовання, що не залежать від Федерального Зібрання, Федерального Суду або иньшої власти.

8. Вона дбає про зовнішні інтереси Конфедерації, а саме про додержання її міжнародних відносин. Взагалі Федеральній Раді доручують ся всі зовнішні зносини Конфедерації.

9. Вона дбає про зовнішню оборону Конфедерації, про заховання її незалежності й удержання неутралітету.

10. Вона дбає про внутрішню оборону Конфедерації, про удержання спокою й порядку.

11. В крайньому випадку (*en cas d'urgence*) і коли при сьому не засідає Федеральне Зібранне, Федеральна Рада має право мобілізувати потрібне число війська й розпоряджати ним. Коли одначе число мобілізованого війська перевищує дві тисячі або коли при меншім числі війська воно лишаєть ся узброєне понад три тижні, треба негайно скликати Федеральне Зібранне.

12. Федеральній Раді доручуєть ся все, що відносить ся до федерального війська, а також і иньші області управи, котрі належать до компетенції правительства Конфедерації.

14. Федеральна Рада розпоряджає фінансами Конфедерації, складає проект бюджету і подає його на розгляд і затвердження Федерального Зібрання. Вона

дає також Федеральному Зібранню звіт з усіх доходів федерального скарбу і з усіх видатків правительства Конфедерації.

16. При кожній звичайній сесії¹⁾ Федерального Зібрання, Федеральна Рада складає звіт з своєї управи справами Конфедерації, доклад про внутрішній і зовнішній стан Конфедерації і піддає під розвагу Федерального Зібрання ті заходи, які вона уважає за потрібне зробити для загального добра.“

Так означає швейцарська федеральна конституція компетенцію діяльності Федеральної Ради. Ся діяльність дуже різнородна, особливо коли звертати увагу на той факт, що в практиці Федеральна Рада крім адміністративних справ має діло з багатьма питаннями законодатного або судового характеру. Що особливо вражає в її організації, се те, що президент Швейцарської Конфедерації зовсім не є головою держави, себ-то особою, що має вищу виконавчу власть. Він зовсім не є в Швейцарії головою адміністрації, має таку саму власть, як і інші члени Ради й не більше від них відповідає за хід управи. Правда, як голова виконуючого комітету нації — Федеральної Ради — він слідкує за загальним ходом справ, але не має права робити які небудь накази своїм товаришам. Як офіційальний голова держави, він бере відповідну участь у всіх національних святах і т. д.

Подивімо ся тепер, яке відношення існує між Федеральною Радою і Федеральним Зібранням, себ-то між властю виконавчою і законодатною. Відношення виконавчої власти до законодавчої, що існує в Швейцарії, каже Льовель, зовсім неподібне до того, що ми бачимо в інших державах. Федеральна Рада не представляє з себе, як президент Злучених Держав, окремого органа управи, який має право остаточно рішати всі питання, що входять у сферу його компетенції; вона не має права veto відносно законопроектів, які приняло Федеральне Зібранне. Навіть в чисто адміністративних справах вона не має, властиво кажучи, незалежної власти, бо Федеральне Зібранне

¹⁾ Їх буває що року дві — в червні і в грудні.

має право контролювати й навіть касувати її розпорядження, хоч в практиці се буває дуже рідко.

Становище Ради де в чому подібне до становища кабінету при парламентарній управі, бо хоч членам Ради і не вільно бути членами Зібрання, але вони можуть бувати на засіданнях обох палат, беруть діяльну участь в дебатах і мають великий вплив на законодавство. Вони не тільки пропонують Зібранню поробити заходи, які вони вважають за потрібні, але дуже часто палати за помічу резолюції, що зветь ся „постулятом“, поручають Раді виготовити законопроект по якому небудь питанню; треба зазначити також, що всі законопроекти, внесені не Радою, насамперед ідуть на її розгляд, а вже потім до комісії або на обговоренне в палаті.

Та хоч тут звязок між виконавчою і законодавчою властю такий саме стислий, як при парламентарній системі, одначе відношенне між ними основане на зовсім иньшому прінципі, бо члени Федеральної Ради не відповідальні в парламентарному розумінню сього слова й не ідуть до димісії, коли Зібранне відкине їх законопроект. Навпаки, коли Зібранне розійдеться ся з ними з приводу яких небудь законодавчих або адміністраційних питань, вони підлягають його волі, як вищій власті, й силкують ся совісно виконати його наказ. „Для Швайцарця, каже Льовель, здасть ся нерозумним, щоби держава тратила цінного адміністратора через незгоду в поглядах на який небудь закон, так само як для Англійця незрозуміло, щоби міністер, що поважає себе, міг лишити ся на своїм місці, коли парламент відкине його пропозиції. Та коли становище Ради не подібне до становища англійського кабінету, воно ще менше подібне до становища кабінету французького. Взаїмне довіре заступає місце недовірливого відношення до міністрів, звичайного у Франції“.

Федеральна Рада — се головним чином ділова інституція; її обовязок — провадити адміністраційні справи й давати ради з приводу нових законів, але вона зовсім не дає напряду державному житю, і в сьому, на думку Льовеля, полягає секрет її становища.

Її члени не лідери партії й не обов'язують ся переводити колективно яку небудь програму. Буває, що вони мають зовсім неоднакові політичні переконання. На перший погляд видаєть ся дивним, що подібна інституція може добре працювати. Се поясняєть ся почасти звичкою до компромісів і до підлягання волі більшости, почасти тим, що остаточне рішення всіх найважніших питань належить до Зібрання, а нарешті тим, що тут не треба такої солідарности, яка існує при парламентарній системі. При своєрідній організації швайцарської федеральної системи, каже Льовель, незвичайно бажана Рада, що стоїть понад партіями. Вона виконує ролю посередника між ріжними течіями, ріжними інтересами й ріжними державними інституціями Союзу і кантонів, і зього завдання вона не могла би виконати, коли б була представницею якої одної партії. В Раді не тільки засідають люди ріжних партій, але буває навіть так, що більшість Ради не завсїгди є представницею партії, що має перевагу в обох палатах.

Тепер перейдімо до законодатних інституцій Швайцарської конфедерації. Їх, як ми вже сказали, є дві — Рада держав і національна Рада. До Ради Держав кождий кантон посилає двох представників, кождий півкантон — одного. Члени її не мають означеного терміну служби, й кождий кантон вибирає своїх представників до неї таким способом, як сам схоче. Через се вийшло, що в одних кантонах членів до Ради Держав вибирають законодатні інституції, а в других — безпосередно сам нарід; час, на який кантони вибирають своїх представників до Державної Ради, хитаєть ся між одним і чотирма роками. Вона мала би відповідати Сенатови Злучених Держав, одначе кардинально ріжнить ся від нього тим, що не має ніяких спеціальних чинностей — її права такі самі, як і права Національної Ради. Статя 89 федеральної Конституції постановляє, що „всі федеральні закони, федеральні декрети і постанови можуть бути видані лише за згодою обох Рад“. „Кожда з Рад і кождий з їх окремих членів, читаємо в статі 93, має право законодатної ініціятиви“. Міжуєв думає, що така рівноправність обох палат і забезпеченне в Раді Держав одна-

кового представництва для всіх кантонів пояснюється змаганням творців сучасного політичного устрою в Швейцарії заспокоїти побоювання дрібних кантонів. І справді, мешканці таких кантонів могли сподіватися, що при іншій організації федеральної законодавчої влади їх інтереси не будуть заступлені як слід.

Однак практика життя показала, що Національне Зібрання має далеко більшу фактичну вагу, ніж Рада Держав. Сей факт тим більше цікавий, коли пригадати, що в двох інших великих федераціях сучасного світа — в Німеччині і в Злучених Державах Північної Америки — перевагу мають верхні палати, Союзна Рада в Німеччині й Сенат в Злучених Державах. Почасти сей факт пояснюється вже тим, що там обидві палати федерального законодавчого зібрання не рівні вже по закону. Однак відносно невелике значіння швейцарської Ради Держав залежить головним чином спеціально від причин місцевого характеру.

Коли ми поглянемо на історію Ради Держав, то побачимо, що на початку своєї суспільно-політичної діяльності вона мала велику вагу. В ній брали тоді участь майже всі ватажки руху 1848 року, і шість з сімох членів першої Федеральної Ради були вибрані з її членів. Тоді час служби був довгий, але через брак яких небудь спеціальних функцій і скорочення терміну служби Рада Держав незабаром перестала притягати до себе визначних діячів, і вони воліли бути в Національній Раді. Ясно, каже Льовель, що з двох інституцій з однаковою властю кінець кінцем більшу силу матиме та, в котрій знаходяться політичні провідники; через се нема нічого дивного, що Рада Держав має менший авторитет і вплив, ніж Національна Рада.

Не треба однак занадто легковажити ролі Ради Держав. Вона не все буває покірна, й її не можна змусити до послуху; часом вона не годиться з Національною Радою й або ставить на своєму або добуває компромісів. Крім того останніми часами помічається тенденція встановити для членів Ради Держав означений термін представництва — три роки, так само як і в Національній Раді. Та все-ж Рада Держав не може зрівнятися з до свого впливу з На-

ціональною Радою між иньшим і через те, що звичайно члени Ради Держав вибирають ся з Національної Ради, котра й має головний вплив на напрям її політики.

Швайцарська Національна Рада складаєть ся з членів, вибраних на три роки безпосередним і загальним голосуванням; право голосу має кождий горожанин, що має двацять літ, коли він не позбавлений політичних прав по законам того кантону, в якому живе. Одначе бути вибраними можуть лише миряни; се обмеженне направлене спеціально проти католицького духовенства, бо швайцарський протестантський пастор може кинути свій стан на той час, коли засідає в законодавній інституції, а по правилах католицької церкви священик не може вийти з свого стану. Спосіб вибору означений в федеральному статуті, і для вибору потрібна абсолютна більшість поданих голосів. Лише при третьому голосуванні вибирає звичайна більшість.

Конституція вимагає, щоби до виборчих округів не входили частини ріжних кантонів і щоби в кождім кантоні припадав один представник на кожді двацять тисяч мешканців і на решту, що виносить більше як десять тисяч. Через се вийшло, що число членів Національної Ради зростало разом зі зростом числа людности; крім того через незвичайну неоднаковість ріжних кантонів щодо числа людности неоднакове й їх представництво в Національній Раді. З одної сторони ми маємо кантони Урі й Цуг, з котрих кождий посилає до Національної Ради лише одного представника, з другої — кантон Берн, що посилає 29 представників, і Ціріх, що посилає 22 представники. Загалом Швайцарська Національна Рада числить 167 членів, а Рада Держав — 44.

Сесії зібрання дуже короткі; звичайні сесії, що відбувають ся в червні й грудні, тягнуть ся кожда коло місяця, а надзвичайна сесія, котра майже завсїгди скликаєть ся в марті, ще коротша. „Річ в тім, — каже Льовель, — що зібранне виконує стисло ділову, біжучу працю; і сьому, без сумніву сприяє, брак стенографічних справоздань і короткість повідомлень про

дебати, які містять днівники, а се звільняє членів від спокуси звертати ся не один до одного, а до читаючої публіки, й заохочує їх обмежувати ся на стисло діловому обговорюванню питань“. Хоча Федеральне Зібраннє й не друкує стенографічних справоздань з своїх засідань, одначе сі засідання публичні, й публичність сю гарантує сама конституція. В Швейцарії нема офіційної мови, й тому промовці в Федеральному Зібранню промовляють в німецькій, французькій або італійській мові, а всі правительственні повідомленя читають ся в німецькій і французькій мові. „Все се, — каже Льовель, — незвичайно ріжнить ся від того, що дієть ся в Австро-Угорщині, й приємно переконати ся, що люди ріжних рас можуть жити разом, не роблячи ріжниць в мові джерелом утиску“.

Додамо ще, що звичайно кожда з палат федерального зібрання засідає окремо, й на спільні засідання вони сходять ся в трьох випадках: для полагодження спорів про юрисдикцію між федеральними властями, для уласкавлення важних злочинців і для вибору Федеральної Ради, Федерального Суду, канцлера Союзу¹⁾ й головного начальника федерального війська.

Нарешті скажемо ще кілька слів про одну загально-швейцарську судову інституцію — Федеральний Суд. Він складаєть ся з чотирнайцяти судіїв і такого ж числа кандидатів; усіх їх вибірає на шість літ Федеральне Зібраннє, котре іменує також президента й віце-президента суду, кожного на два роки. Що до компетенції Суду, вона досить невиразна і заплутана. Що до справ карних, до нього належить юрисдикція в справах про державну зраду Союзу і про насильства над федеральними властями, про злочини і переступи, що були причиною або наслідком розрухів, при яких потрібна була збройна федеральна інтервенція і т. д. Його компетенція в цивільних справах далеко ширша й далеко частійше прикладаєть ся в практиці.

¹⁾ Канцлер — се головний секретар і Федеральної Ради і Федерального Зібрання. В часі від 1815 до 1847 року він мав великий вплив, але тепер він стратив його.

Згідно з конституцією вона обіймає всі спори між Союзом і кантонами або між самими кантонами, претенсії проватних осіб до Союзу й спори між кантоном і праватною особою, коли сього домагається одна з сторін.

Значінне швайцарського Федерального Суду далеко менше, ніж значінне Верховного Суду Злучених Держав. Насамперед воно ослаблюється тим, що він стоїть окремо, а не на чолі національної судової системи. Далі, відношенне Федерального Суду до законодатних інституцій инакше, ніж відношенне Верховного Суду, бо є статя конституції, котра обов'язує його прикладати всі закони, які видасть Федеральне Зібранне. Таким чином, каже Льовель, він не має власти, яку має Верховний Суд, признавати закони конституційними і не має тої величності, яку надає йому ся власть. Крім того Федеральний Суд має меншу власть над урядниками, ніж Верховний Суд. Правда, в Швайцарії кождий горожанин може переслідувати судом федерального урядника, але з другого боку дуже багато важних питань не підлягає компетенції Суду. Треба додати, що хоч спори з приводу юрисдикції між Федеральним Судом і кантональними властями рішає сам Федеральний Суд, одначе спори між ним і Федеральною Радою розглядає Федеральне Зібранне, й таким чином швайцарський федеральний Суд не має власти, яку має Верховний Суд, рішати питанне про свою власну компетенцію.

IV. Політичний устрій кантонів.

Щоби краще зрозуміти політичний устрій Швайцарії, як одної з важнійших сучасних федерацій, ми мусимо розглянути політичний устрій її складових частин — кантонів. Се потрібне тим більше, що такі важні інституції політичного устрою Швайцарської Конфедерації, як референдум і народня законодатна ініціатива повстали і розвинули ся насамперед в окремих кантонах, а вже потім були поширені й на федеральну управу.



Загалом беручи, конституції всіх кантонів основані на принципі народоправства, нарід є джерелом усякої власти в кантоні. Кантони мусять просити у Союзу гарантії своїх конституцій, і ся гарантія мусить бути дана, коли в них нема нічого противного федеральній конституції. коли вони забезпечують політичні права й республіканські форми управи, затверджені народом, і можуть бути змінені на домаганне більшости горожан. З сими обмеженнями кантони можуть по своїй волі встановлювати свою управу й міняти її; і дійсно, факти свідчать, що конституції кантонів міняють ся досить часто.

Що до політичного устрою швайцарські кантони можна поділити на демократії безпосередні й демократії репрезентативні. В безпосередних демократіях вища власть належить до загальних зборів усіх політичних горожан кантону, до так званих *Landesgemeinden*. До них належать кантони Глярус і Урі й кождий з двох півкантонів, на які поділяють ся кантони Аппенцель і Утервальден. Ось короткий опис таких загальних зборів кантону Урі. Кожного року в кінці цвітня або на початку мая в неділю рано ляндсман на чолі горожан кантону йде на полонину. Коли процесія дійде до місця, ляндсман сідає за стіл, що стоїть серед поля, всі мужчини стоять навкруги коло нього, а далі на горбах товплять ся жінки й діти. Ляндсман спочатку викладає події минулого року, потім читає молитву, а далі переходить до занять. Збори приймають кантональний бюджет, нові кантональні закони й іменують нових кантональних урядників.

Щоби такі численні збори (буває часом до 10.000) могли виконати свою роботу, треба, щоби все було наперед підготоване; се й робить для *Landesgemeinde* кантональна рада. Одначе ясно, що загальні народні збори можливі лише в невеличких кантонах. І дійсно, по перепису 1900 р. кантон Урі числить коло 20.000 мешканців, Глярус — 32.000, один півкантон Аппенцеля — 55.000, другий — 13.000, один півкантон Унтервальдену — 15.000, другий 10.000. Крім того Львовель звертає увагу на те, що такий пережиток, як загальні народні збори в ролі найвищої законодавчої інституції,

пояснює ся тим, що більшість кантонів, де вони ще існують, незвичайно консервативні, й їх народні збори видають дуже мало нових законів.

Кантональна рада (Landrath або Kantonsrath), що підготовляє роботу для народних зборів, має чимале значінне в управі кантоном; по суті се ніби додаткова законодавча інституція. Вибирають її не загальні народні збори, як можна би було сподівати ся, а окремі виборчі округи. Крім того є ще адміністраційна рада (Regierungsrath або Standeskommission), котра звичайно складаєть ся з семи членів, вибраних безпосередно загальними народніми зборами. Се — виконавчий орган кантону, й його президентом є ляндрман, котрий як офіційний представник кантону проводить на народних зборах.

Коли ми тепер перейдемо до кантонів з репрезентаційним устроєм, то побачимо, що вони мають досить однаковий спосіб управи. Кожний з них має одну законодавчу палату, яка зветь ся звичайно Великою Радою; вибираєть ся вона на підставі загального голосування і звичайно на три або чотири роки. Вона видає закони, встановляє податки і кредити, дглядає за адміністрацією й іменує найважніших урядових осіб. Існує крім того ще менше численна виконавча рада, котра вибираєть ся на той самий час. Спочатку виконавчі ради кантонів мали багато членів, але потім їх реформували на зразок Федеральної Ради і тепер вони складають ся з п'ятох або сімох членів в усіх кантонах за виїмком Берна, де вона має дев'ять членів.

Відношенне виконавчої влади до законодавчої в кантонах майже таке саме, як у Союзі, бо хоч велика Рада й не має тої влади переглядати й касувати адміністраційні розпорядження, яку має Національне Зібранне, одначе завдяки звичаю обговорювати річне справозданне виконавчої ради й висловлювати свої поради в формі „домагань“ (postulats) до неї, Велика Рада майже цілком узяла в свої руки провід і контролю над адміністрацією. Але з другого боку, виконавча рада, подібно як Федеральна Рада, є головним двигуном для законодавчої інституції. Її члени

являють ся на засідання Великої Ради, беруть участь в дискусіях, роблять доклади і вносять законопроекти, одначе не кидають свого уряду, коли вона не прийме їх плянів.

Найважнійша ріжниця між кантональними правительствами полягає в способі, по якому вибираєть ся виконавча рада. Давнійше здебільшого її членів вибирала Велика Рада. Але з розвитком демократичних тенденцій право вибирати виконавчу раду перейшло до горожан, і тепер спосіб безпосередного вибору переважає.

V. Референдум й ініціатива.

З усіх демократичних інституцій Швейцарії найбільшу увагу звертало на себе загально-народне голосування законів або так званий референдум. Ся назва походить ще з тих часів, коли Швейцарія не була ще демократією; але сучасна інституція, основана на ідеї про верховну власть народа, дуже ріжнить ся від давнійшої, котра повстала з огляду на потреби федерального сполучення, яким тоді була Швейцарія. Обидві сі інституції, на думку Льовеля, майже не мають між собою ніякого історичного звязку, одначе „повстанне їх можна пояснити в значній мірі тою самою причиною, а саме — браком народної системи представництва“. Пригадаймо собі, що хоч Швейцарія і входила в склад імперії, одначе сей звязок був настільки слабкий, що не міг вплинути на її внутрішній розвиток, а від більше безпосередної власти Габсбургів вона й зовсім визволила ся. Таким чином завдяки свободі від королівської власти, котра в ті часи була великою централізаційною силою, в Швейцарії не могла повстати одна центральна законодатна інституція, тим більше, що всі окремі громади, з яких складав ся тоді Союз, були такі невеликі, що не потрібували репрезентаційної системи. Правда, в деяких містах повстали були початки репрезентаційних інституцій, але саме тоді скрізь в Європі почав переважати абсолютизм, і в швейцарських містах власть захопили в свої руки міські патриції. „При таких умовах, каже

Львовель, не було місця для справжніх репрезентаційних інституцій як у Союзі, так і в кантонах, і замість них повстав давній референдум“. Погляньмо ж, що він уявляв з себе.

Ми вже знаємо з першого розділу, що спочатку Союз був звичайною лігою незалежних держав; посли до сойму, який властиво був дипломатичною конференцією, одержували від своїх правительств докладні інструкції й мусіли точно тримати ся їх. Навіть більше, вони не мали права остаточно рішати в яких небудь важних справах; їм просто поручено вислухувати пропозиції й докладувати. Їх, як тоді висловлювали ся, посилало ся *ad audiendum et referendum*. Таким чином, давній федеральний референдум — се було право членів Союзу лишати собі право розв'язувати всі питання. Він повстав через недовіре до центральної влади й існував аж до часів французької революції.

Тепер подивімо ся, як представляв ся давній референдум в кантонах, котрі, що правда, не мали тоді сеї назви. Граубінден, наприклад, був конфедерацією трох окремих ліг, а кожда з сих ліг складала ся з громад або округів. Сі громади або округи й були політичними одиницями, джерелом влади й здійснювали її через *Landesgemeinde* або загальні збори всіх громадян. Кожда ліга мала свою раду, а крім того був спільний сойм для всіх трьох ліг, але ні одна з сих інституцій не могла виступати самостійно. За виїмком пильних справ або другорядних, всі иньші справи мусіли йти на затвердження народніх зборів. Ся система розвинула ся в добу реформації, й число питань, що підлягали референдуму, все збільшувало ся, аж поки референдум не захопив всіх справ, що входили в компетенцію центрального сойму. На референдум ішли справи внутрішні і заграничні. Сю систему скасували Французи в 1800 році, але вона була відновлена через три роки й існувала з невеликими змінами аж до 1854 року; в сім році її заступив сучасний референдум. Щось подібне існувало й у Валлісі, де новітній форми референдуму запроваджено в 1839 році. В Бернському кантоні, починаючи від другої половини XV ст., теж існували початки референдуму, але ся інституція не

розвинула ся тут, бо міські патриції досить швидко дали собі лад з нею. Не розвинув ся він і в Ціріху.

Що до сучасного референдуму, він і по своїй формі і по наслідкам дуже відрізняється від давнього. Кажучи про сучасний референдум, не треба забувати про різницю між конституційними питаннями і звичайними законами. Той принцип, що для прийняття конституції потрібний вотум народу, не є спеціально швейцарським винаходом і почав прикладати ся в життю в Америці вже від 1778 року. В Швейцарії він був прийнятий вперше для конституції 1802 року і то в дуже „фантастичній“, як висловлюється Льовель, формі. Так хоча відмовних вотумів було більше, ніж потверджуючих, однак конституцію проголошено прийнятою на тій підставі, що всіх горожан, що не брали участі в голосуванні, почислено до тих, що годять ся на прийняття конституції. По тому аж до 1849 року народи не передкладали ся ніяких питань відносно федеральної конституції. Кантони теж почали подавати свої конституції на затвердження народу тільки від 1830 р., але сей звичай не був прийнятий скрізь, і тільки федеральна конституція 1848 р. зробила його обов'язковим.

„Зате честь винаходу референдуму для звичайних законів — каже Льовель — цілковито належить ся Швейцарцям, бо мертвонароджена французька конституція 1793 року, що мала статю про загально-народне голосування законів, ніколи не була переведена в життя, і ся інституція, за виїмком кількох тимчасових випадків, ніколи в інших країнах не існувала“. Та се ставить перед нами цікаве питання, чому саме в Швейцарії повстав і розвинув ся референдум.

Дослідники, що спеціально займали ся історією референдуму, дають на се питання таку відповідь. На їх думку головною причиною, що викликала потребу в референдумі, віру в права народу, був лихий стан репрезентаційної управи. Пригадаймо справді, що до кінця вісімнадцятого століття Швейцарці зовсім не знали репрезентаційної управи. Всі кантони, за виїмком Граубіндена і Валліса, що мали зовсім відмінний і своєрідний федеральний устрій, видавали закони самі або

при помочи народних зборів і не потребували таким чином репрезентаційних палат, або ж головне місто правило сільськими округами, а містом правило кілька аристократичних родин; що до самого Союзу, він був так лихо зорганізований, що його сойм був якимсь зїздом амбасадорів (послів), а не законодатним зібраннєм.

Тому, коли по французській революції запроваджено запозичені в иньших країнах репрезентаційні інституції, Швайцарці не змогли побороти двох трудностей. Спочатку вони запровадили однопалатну систему, надавши самій палаті абсолютну владу; а потім вони не змогли зробити так, щоби сі палати відбивали публичну опінію. Недосвідченість народу дала патриціям можливість вернути собі владу над кантонами під час реакції, що наступила по упадку Наполеона. Правда, рух 1830 року поборов їх силу і міцно встановив демократію; одначе з одної сторони спогади про давню безпосередню діяльність, з другої — недавній гіркий досвід зробили те, що нарід все ж підозріло відносив ся до послів, дивив ся на них, як на панів, а не як на слуг народу. Тому зараз по скінченню боротьби за політичну рівноправність і заведенню репрезентаційних зібрань, вибраних загальним голосованнєм, почали ся домагання безпосереднього народного законодавства.

Се безпосередне голосованне законів появило ся спочатку в обмеженій формі, під назвою veto в 1831 році в кантоні Сен-Галлен. Се veto, як показує вже сама назва, полягало в тім, що нарід міг не дати своєї згоди на закон, який видало законодатне зібранне. Инакше кажучи, при істнуванні veto нарід передає своїм послам право видавати закони по всім питанням суспільного життя, але рівночасно заховує право не допускати до виконання тих постанов законодатного зібрання, які йому видають ся небажаними. Таким чином в Сен-Галлені встановлено, що кожний закон, який видасть законодатне зібранне, входить у жите лише через півтора місяця по проголошенню, коли його протягом сього часу не відкине нарід. Конституція означувала також мінімальне число горожан, потрібне до того, щоби їх заява могла викликати народне

голосованне з приводу того чи іншого закону. Істотна різниця між veto і референдумом полягає в тім, що при референдумі доля закону залежить від більшості дійсно поданих голосів, тим часом, як при veto закон відкидаєть ся тільки тоді, коли проти нього висловить ся більшість вписаних виборців. Такий компроміс між ідеєю репрезентаційної управи й ідеєю безпосереднього народоправства спочатку показав ся досить вигідним, бо незабаром за прикладом Сен-Галлена пішли й інші кантони.

Так Базель-область прийняв veto в 1832 році, Валліс — в 1839 і Люцерна — в 1841. Але та обставина, що нарід в Сен-Галлені відкинув ліберальний закон про відношення церкви до держави, і що в Люцерні veto запровадило консервативне правительство, ледве тільки взяло власть у свої руки, змусила уважати сю інституцію реакційною і затримала на який час її розширення. В 1842 році Велика Рада Ціріха відкинула його. Так стало ся тому, що проти нього як проти перешкоди на дорозі поступу виступили ліберали, котрі більше дбали про поступові закони, ніж про способи, якими вони будуть переведені. Се справді цікаво, що в багатьох випадках ліберали були противниками, а консерватори — прихильниками безпосереднього народного законодавства на тій підставі, що воно має тенденцію не допускати до радикальних реформ. Протягом дальших років воно мало поступило наперед. В 1844 році Валліс заступив veto обовязковим референдумом, але скасував його через чотири роки і вернув до чистої репрезентаційної системи. В 1849 році veto заведено в Тургау, а в 1852 — в Шаффгазені: се були останні кантони, що прийняли його.

Сей спосіб показав ся з часом дуже складним; до того ж він мало надавав ся до вияснення дійсної думки народу. Річ в тім, що в голосованню брали участь тільки ті горожане, котрі не співчували нсвому законови, бо припускало ся, що всі, хто не бере участи в голосуванні, годять ся з ним. Ледве чи треба пояснювати, наскільки довільна така думка й як мало вона відповідає досвідови країн, де існує загальне голосованне. Відомо справді, що навіть коли відбувають

ся загальні вибори народних представників, коли від цих виборів залежить часто напрям цілої політики, виборці всеж досить часто не використовують своїх політичних прав і в голосуванні не бере участі коло одної четвертої частини всіх зареєстрованих виборців. Се буває навіть в країнах з загальним і безпосереднім виборчим правом. З сього можна зміркувати, який великий буває абсентеїзм горожан, коли мова йде про яке небудь відносно маловажне питання, котре до того вже прийняли народні представники. Тому й veto показало ся невідповідним, бо не змогло усунути суперечок відносно справжніх бажань народу: особи, незадоволені рішенням veto, все могли не без серйозної підстави говорити, що число осіб, які взяли участь в народньому veto, зовсім не відповідає числу осіб, які незадоволені новим законом.

Невідповідність veto змусила кантони шукати кращих способів безпосередньої участі народу в законодавстві. Сим способом і явив ся так званий референдум. При референдумі всі громадяне висловлюють ся з приводу певного закону при помочи підтверджуючих або відмовних карток. Закон уважаєть ся прийнятим, коли в користь його висловить ся більшість осіб, що взяли участь в голосуванні. Референдум у Швейцарії буває двох родів. Один зветь ся факультативним або довільним — се той випадок, коли закони йдуть на затвердження народу лише на домаганне певного числа громадян; другий обовязковий і вимагає, щоб усі закони затверджували ся народом без жадних петицій з його боку. Очевидно, що обовязкова форма демократичнійша, бо вимагає участі народу в виданню кожного закону, а швайцарські державні люде воліють її ще й через те, що вона усуває агітацію, потрібну для збирання підписів під петицією.

Крім того в деяких кантонах з обовязковим референдумом Велика Рада має право віддавати на рішення народу дорогою референдуму навіть ті питання, що цілковито належать до компетенції народних представників, коли члени Ради уважають се потрібним.

Наведемо кілька місць з кантональних конституцій, що відносять ся до референдуму. Так в конститу-

ції Базельського півкантиону (сільського округу) читаємо: „Кожний закон, кожда обов'язкова для всіх постанова і кожний договір через місяць по опублікованню їх в офіційній газеті йдуть на голосованне народу в громадських зібраннях. При голосованню питанне розв'язуєть ся більшістю“. Референдум Ціріхського кантону організований інакше: „Двічі на рік, весною і в осени, відбуваєть ся народне голосованне законодатних актів кантональної Ради. На випадок конечної потреби може бути визначене надзвичайне голосованне. Народному голосованню підлягають:

1) Всі зміни конституції, законів і конкордатів (умов між католицькою церквою і державою що до головніших питань церковної управи і становища церкви в державі взагалі).

2) Ті постанови кантональної Ради, відносно яких вона не має права остаточного рішення.

3) Постанови, які Кантональна Рада передає на народне голосованне з власного бажання“.

Кантональна Рада не має права надавати навіть тимчасово силу закону тим своїм постановам, які ще не перейшли через народне голосованне. Всі акти Ради, що йдуть на референдум, мусять бути опубліковані й доручені всім управненим до голосовання громадянам не пізнійше, як за три місяці перед голосованнем.

Тепер обов'язковий або довільний референдум існує в усіх кантонах, за виїмком католицького і дуже реакційного Фрайбургу. Але навіть тут нарід бере безпосередню участь в законодавстві, коли мова йде про часткову або загальну зміну кантональної конституції. Першу пробу завести референдум зробив кантон Валліс в 1844 році, але особливо почали заводити референдум в шістьдесятих роках минулого століття. Коли ж показало ся, що ся інституція дає добрі наслідки, її заведено до проєкту федеральної конституції, прийнятої, як знаємо, народним голосованнем в 1874 р. В федеральній конституції референдум довільний, лише зміни федеральних основних законів підлягають обов'язковому референдуму. Що до звичайних законів, вони йдуть на референдум, коли сього вимагає трид-

цять тисяч горожан або вісім кантонів. Загалом беручи, Швайцарці досить широко використовують своє право відкидати закони, які прийняли їх представники. Наприклад протягом перших двадцяти літ по запровадженню референдуму потрібне число горожан підписалося під петиціями про референдум з приводу 20 з 182 законів, до яких він міг бути ужитий; таким чином пересічно припадає один референдум на кожні 10 законів. З цих двадцяти законів, опротестованих тридцятьма тисячами горожан, нарід затвердив шість і відкинув чотирнацять, або одну тринайцятину всіх законів, виданих за той час народним зібранням. Такі цифри факультативного референдуму. Погляньмо тепер на результати обовязкового референдуму.

Особливо цікаві цифри наводить Льовель про Ціріх, найбільше демократичний з великих кантонів. Обовязковий референдум запроваджено тут в 1869 році й область його приложення дуже широка: він прикладається до всіх законів й інших постанов кантональної ради, за виїмком стисло адміністраційних, до всіх надзвичайних кредитів, що перевищують двіста п'ятдесят тисяч франків, і т. д. Тут буває на рік пересічно два народних голосовання: на кожне голосовання подається три або чотири закони. Протягом двадцяти чотирьох літ, від 1869 р. до 1893, подано 128 законопроектів, прийятих кантональною радою. З них 99 прийнято, а 29 відкинуто, себ-то трохи менше як чверть. Протягом сього-ж часу голосовано двадцять дев'ять федеральних питань; з них людність кантону прийняла двадцять два і відкинула сім.

Не наводячи цифр для інших кантонів, скажемо лише загально, що референдум безперечно є живою інституцією. Він не допускає видання багатьох законів, котрі не подобаються народови. Се ставить нас перед важним питанням, які ж саме закони відкидає швайцарський нарід. Дуже цікавий матеріал до сього питання і цікаві пояснення згрупував Льовель. Його погляд в сій справі такий: історія народного законодавства в Швайцарії вказує на виразно означену тенденцію відкидати всі пропозиції, так чи инакше радикальні. Се, каже він — так чи инакше факт дуже нав-

чаючий, бо доводить, що нарід дійсно більше консервативний, ніж його представники.

Звернімо ся тепер до фактів, якими він потверджує сю свою думку. Він каже наприклад, що нехить до радикальних мір поширюєть ся і на фабричні закони й иньші заходи, які мають на меті поліпшити становище робітничої кляси, хоча, додає він, звичайно припускаєть ся, що подібні закони дуже популярні серед більшости народу. Ось наприклад Ціріх, кантон з дуже розвиненою промисловістю й великим числом робітників. В 1876 році нарід відкинув тут кантональний закон, що заводив дванайцятигодинний робочий день, обороняв жінок, що працюють на фабриках, і заборонив працю дітей в шкільнім віці. В 1887 році він голосував проти федерального закону, який домагав ся того самого. В 1888 році він відкинув кантональний закон, що заводив школу для ткачів; у 1891 році він відкинув ще один закон, що заводив обовязкове забезпечуванне робітників на випадок хвороби, регулював їх відносини до господарів і робив їх відповідальними за нещасливі випадки з робітниками. Крім того він багато разів відкидав закони, що розширювали програми народних шкіл і не приставав на те, щоби дітям давали ся безплатні підручники. Та з сього знову не можна виводити, що нарід конче відкидає закони, що мають на меті поліпшити становище робітничої кляси. Так в тім самім Ціріху він дав величезну більшість голосів на користь поправки до конституції, що давала Союзови право видати закон про обовязкове забезпечуванне робітників. На думку Льовеля се доводить лише, що нарід не так легко санкціонує подібні заходи, як законодатна інституція видає їх.

Цікаву й справедливу думку з приводу консервативного характеру референдума висловлює Г. Мен. Він так пояснює сей факт: „Можливо при помочи агітації або відозв викликати у пересічного громадянина невиразне вражінне, що бажана певна зміна. Та коли агітація припиняєть ся й зворушення минає, коли питанне обговорено докладно і закон являєть перед ним з усіма своїми подробицями, він напевно знайде в ньому багато такого, що може зачепити його звички,

ідеї, упередження або інтереси, і таким чином він каже „ні“ на кожду пропозицію“. Сей факт ілюструє на конкретному прикладі робітничого законодавства Льовель. Кожний закон, каже він, що має на ціли добро робітника, містить або скорше може містити певну жертву з його боку в теперішности; але ся жертва не відчуваєть ся, поки принцип закону формулуєть ся тільки в загальних виразах. Так наприклад кождий робітник може зрозуміти розумність заборони праці дітей, але йому не легко зрозуміти, як виграє він що небудь, тратячи плату, яку його син одержує на фабриці. Тому та сама людина може голосувати на кандидата або партію, що пропонують видати фабричний закон, і завзято протестувати проти сього закону, коли він прийде на його затвердження.

Сі міркуваня Г. Мена і Льовеля цікаві тим, що показують наочно відворотний бік медалі. Референдум є найбільше демократичний спосіб законодавства, одначе не треба забувати, що він — лише звичайне знарядє до переведення закондатним способом тих чи иньших суспільних змін, але в якому напрямі буде ужите се знарядє, се вже залежить від безпосередної праці між народом, від розвитку його клясової свідомости, від реального відношення сил між ріжними клясами людности і т. д. Крім того швайцарська практика показує, що референдум дає підприємцям можливість впливати на робітників, і тайне голосованє зовсім не перешкоджає сьому. Припустімо наприклад, що закондатне зібраннє приняло закон, що обмежує число робочих днів на фабриках, і він іде тепер на народне голосованє. Підприємці завсіди можуть проголосити, що коли закон буде затверджений, вони мусітимуть зменшити плату. В такому випадку дуже імовірно, що багато робітників, не бажаючи зменшення плати або страйку, голосуватимуть проти закону і провалять його.

Одначе, не зважаючи на сі неминучі свої хиби, референдум все-ж дав у Швайцарії дуже гарні наслідки. Ось як пише про нього один відомий швайцарський діяч¹⁾.

¹⁾ Th. Curti. Le Referendum. Histoire de la legislation popu-

„Референдум не може виконати бажання кожного, однаке тепер у Швейцарії нема ні одної партії, ні одної політичної групи, котра бажала би його скасувати. Взагалі в ньому бачать гарантію проти надужити зі сторони влади, перепону проти бюрократії й підкупства, найвищу юридичну гарантію. Хиба се не могутний доказ на користь сеї інституції, проти котрої колись так завзято виступали й котру представляли як небезпечну для країни?

Часом закидають, що референдум висловлюєть ся за або проти в залежности від настрою народу. Однаке історія народних голосовань показує, з яким ясним розуміннем сути законопроектів нарід приймає або відкидає їх. Навіть коли в той самий день треба голосувати багато проектів... ми бачимо в ріжницї голосів, поданих за кождий з них, доказ незалежности, з якою висловлюють ся голосуючі про ріжні питання, що підпали під їх розгляд.

Се несправедливо, що швейцарські горожани нібито втомлені референдумом і стають байдужні до нього. Правда, число учасників у голосованню дуже міняєть ся, але процент голосуючих не зменшуєть ся... Однаке я охочо годжу ся, що коли поруч федеральних голосовань приходять ще часті голосовання кантональні і комунальні, се може набриднути. Взагалі референдум повинен прикладати ся тільки до найважніших справ. Коли референдум коли-небудь буде приложено до великих теріторій, треба буде поза ним лишити багато областей законодавства, які підпадають референдумови в такій невеличкій країні, як Швейцарія з її трьома міліонами мешканців.

Референдум є для народу політичною школою і дуже важним елементом цивілізації. Там, де він існує, всі класи людности займають ся державою й її обовязками і таким чином набувають масово політичного знання...

У Швейцарії референдум дав дуже гарні наслідки: він дав громадській думці і волі загалу найбільший

вплив на законодавство і на політичне жите взагалі, тим часом як кантональні Ради скрізь, де лише можуть виступати самостійно, мають дуже великий нахил до перетворювання в окремий стан або касту, що більше дбає про свої власні інтереси, ніж про інтереси загалу. Народні голосовання нагадують парламентарним діячам їх обовязки; вони змушують їх знову шукати контакту з народом“...

Референдум, як ми бачили, дає народови можливість відкидати закони, що прийняли його представники, і таким чином його роля виключно негативна. Він не дає народови права самостійного почину в законодавстві. Та Швайцарці й тут знайшли спосіб забезпечити народови право самому безпосередно видавати закони. Сей спосіб — так звана ініціатива. Завдяки ініціативі певне число горожан може запропонувати закон і домагатися для нього народного голосовання, хоч-би народне зібрання й не поділяло їх поглядів. В сьому саме й полягає різниця між ініціативою і правом петицій. Петиція, се звичайна пропозиція, що робить ся закондатному зібранню, котре по своїй волі може її прийняти або відкинути, а ініціатива проявляється самостійно, не зважаючи, а навіть всупереч з думками і бажаннями закондатного зібрання.

Хоч ініціатива є доповненням до референдуму і дальшим розвитком безпосередного народного законодавства, однак вона не завжди запроваджувалася послідовно або навіть одночасно. Так вперше її заведено в 1845 р. у Ваадті, а в 1852 р. в Ааргау, хоч в обох сих кантонах тоді не було ніякого референдуму для звичайних законів. Тоді ся нова інституція уважалася просто доповненням до репрезентативної системи, способом, що не дозволяв закондатній інституції занедбувати бажання народу. Сей погляд на ініціативу змінив ся, коли Базель-область у 1863 р., а Ціріх, Тургау і Золотурн в 1869 році злучили її з обовязковим референдумом. З того часу почала вона прийматися й по инших кантонах, а в 1891 році запроваджено її й до федеральної конституції. В ній статі, що відносять ся до ініціативи, розроблені по-

внійше, ніж в більшості кантонів, одначе загалом спосіб переведення її однаковий для цілої Швейцарії. Тому скажемо про нього кілька слів. Кожді пятьдесят тисяч виборців можуть зробити пропозицію; ся пропозиція може бути подана або в загальнім формулюванню або в формі виробленого законопроєкту. Коли пропозиція внесена в загальній формі і законодадне зібранне годить ся з нею, воно зараз починає виробляти відповідний законопроєкт; коли-ж воно не спочуває їй, то народови спочатку ставить ся питанне, чи така пропозиція потрібна, чи ні, і коли вислід народнього голосування буде потверджуючий, зібранне мусітиме виробити відповідний закон, не зважаючи на те, що воно вже раз висловило ся проти нього. Одначе пропозиція може бути внесена, як ми вже сказали в цілком готовій формі, й горожане можуть домогати ся, щоб вона зараз ішла на розгляд народу і кантонів. Та в такім випадку зібранне може або висловити ся проти неї, або одночасно дати свою поправку.

Ось відповідні статі третього відділу швейцарської федеральної конституції, присвяченого „переглядові Союзної Конституції“, де говорить ся про ініціативу.

„118. Союзна Конституція може завсіди бути переглянена, як в цілому обємі, так і по частинам.

119. Загальний перегляд відбуваєть ся способом, який заведено для союзного законодавства.

120. Коли одна частина союзного зібрання зробіть постанову про потребу загального перегляду союзної Конституції, а друга з нею не згодить ся, або коли 50.000 швейцарських горожан, що мають право голоса, домогатимуть ся загального перегляду, то питанне про те, чи переглядати Конституцію, чи ні, в обох сих випадках мусить бути передане на голосування швейцарського народу.

Коли в одному з сих випадків більшість швейцарських горожан, що беруть участь у голосуванню, дасть потверджуючу відповідь, то обидві Ради мусять бути вибрані наново, щоби зробити перегляд.

121. Частковий перегляд може відбувати ся або

з народної ініціативи або способом, який установлено для союзного законодавства.

Народна ініціатива, се домаганне, підтримане 50.000 швайцарських горожан, що мають цраво голосу, щб запровадити нову статю Конституції або скасувати, або змінити певні статі теперішньої Конституції. Коли дорогою народної ініціативи буде подано для перегляду або запровадження до союзної Конституції кілька ріжних пропозицій, то кожду з них треба розглядати і голосувати окремо. Домаганне ініціативи може бути представлене або в формі загальної вказівки або в формі докладно розробленого законопроекту. Коли домаганне ініціативи буде мати форму загальної вказівки й союзні палати годять ся з нею, вони повинні взяти ся до часткового перегляду в напрямі, який вказує ініціатива і представити проєкт його народови і кантонам для голосування. Коли ж союзні палати не годять ся з поданим домаганнем, то питанне про частковий перегляд мусить іти на народне голосованне, колиж більшість швайцарських горожан, що беруть участь у голосованню, висловить ся за перегляд, союзне зібранне береть ся до перегляду відповідно до народнього рішення. Коли ж домаганне подано в формі розробленого проєкту і союзне зібранне з ним згодить ся, проєкт мусить бути переданий народови і кантонам для голосування. Коли союзне зібранне не годить ся з поданим проєктом, воно може виробити свій власний проєкт або запропонувати народови відкинути поданий проєкт і піддати під голосуванне свій контр-проєкт або свою пропозицію відкинути поданий проєкт — одночасно з проєктом, що виходить з народньої ініціативи.

122. Союзний закон означить формальности, яких треба додержувати при домаганнях народньої ініціативи і голосованнях, що дотикають ся перегляду союзної конституції.

123. Переглянена союзна конституція або переглянена частина її входить в силу, коли їх приняла більшість швайцарських горожан, що брали участь в голосованню, і більшість кантонів.

При означуванні більшости кантонів вислід го-

лосовання в півкantonі вважається за половину голоса. Вислід народнього головання в кождому кантоні вважається за голосом сього кантону¹⁾.

Ініціатива не дала якихось особливих наслідків, однак в кождім разі се жива інституція. Особливо добра вона тим, що забезпечує від можливого розладу між бажаннями народу й законодавною діяльністю його представників.

Ми дали огляд незвичайно демократичного і разом оригінального політичного устрою швейцарської федерації. На закінченне наведемо його загальну характеристику, зроблену американським ученим Льовелем, котрий жив довгий час у Швейцарії і приглядався до її політичних інституцій і життя. В чисто репрезентаційних демократіях, каже він, вибори є одиноким політичним актом народу, котрий не має ніякої безпосередньої контролі над своїми представниками. А при таких обставинах вибори є вибиранням одного з двох або кількох ворожих собі кандидатів або партій, вибиранням того, кому буде доручена доля країни, і тому партії й їх погляди набирають дуже великого значіння. Та в Швейцарії, де нарід має право голосувати кождий закон, нема потреби вибирати між програмами ворожих партій і приймати ту чи иньшу з них в цілости. Таким чином референдум відбирає від політичних програм їх значінне, бо дає народови можливість вибирати представника, а потім відкидати всі ті предложені ним закони, які йому не подобаються. Референдум, особливо в своїй обовязковій формі, намагається роздроблювати політичні задачі й таким чином не дозволяє народови виробити понятє про цілий напрям політики партії, що має в своїх руках власть. Його значінне по суті цілком протилежне значінню загальних виборів при парламентарній системі або таких плебісцитів, які Наполеон III робив у Франції. Так наприклад при загальних виборах в Англії

¹⁾ Див. „Современныя конституції“, т. II., Федерації и Республики, стор. 348—350.

хоч яка небудь точка програми й може бути особливо важна, але рішення народу не обмежується на ній, а доторкається до широкого питання, який з двох партій краще доручити управу. Таким чином загальні вибори тільки дають силу партіям і об'єднують їх... Але референдум вимагає рішення тільки відносно якого небудь одного закону, і таким чином швейцарському народові ніколи не доводиться як під час виборів, так і на референдумі висловлювати свою думку про діяльність якої небудь партії в усій її цілості. Без сумніву головним чином через це програми швейцарських політичних партій невиразні, а їх організація дуже плитка.

Той факт, що нарід лишає при собі право відкидати всякі закони, має ще дуже великий вплив на становище партій: він зменшує політичну відповідальність представників за ті закони, які вони видають. Коли закон не популярний, нарід просто відкидає його, і таким чином усуває ся причина незадоволення з партії, яка його видала. Коли ж з другого боку, нарід прийме закон, марна річ доводити йому, що люди, які мають в своїх руках владу, зробили зле, видаючи такий закон, і що їх треба за це нагнати. Опозиція не має також ніяких шансів на успіх, коли буде лякати нарід законами, які партія зможе видати, коли лишиться при власті, бо нарід завжди може відкинути закони, які йому не сподобаються.

Дуже своєрідне й характеристичне для політичних поглядів Швайцарців також відношення послів до своїх виборців. Те, що виборці відкидають закон, який підтримував посол, не вважається нагодою до того, щоби заступити цього посла іншим. І в усій Швайцарії, і в кантональній і в федеральній управі нарід звичайно вибирає знову представників, що видавали такі закони, яких він не хотів приймати. З цього, очевидно, виходить, що незатвердження закону не вважається доганою представникам, що його видали. Коли референдум був тільки запроваджений, деякі посли зrekli ся мандатів, коли закон, який вони підтримували, був відкинений величезною більшістю в їх округах. Але виборці знову вибрали їх на тій підставі,

що неприняте одного або кількох законів ще не означає утрати довіря. Такий погляд на справу зробився тепер основним принципом швейцарської політики. Звичай відділювати закони від представників, що їх укладають, розуміється, забезпечує дуже довге існування і сим представникам і політичним групам, до яких вони належать. Історія Швейцарії показує, що від часу запровадження референдуму значно збільшилася тривалість політичних партій. Мабуть відкидання законів заступає місце зміни партій, бо в періоди невдоволення, котрі бувають скрізь, нарід вибирає знову тих самих представників замість того, щоби передати владу опозиції, а невдоволення виявляється в тому, що відкидаються закони, які складають ці люди. Такий спосіб виявляти незадоволення з пануючої партії так самий розумний як і кожний иньший, а може й так само доцільний, а тим часом не вимагає ніяких різких перемін в політиці. Він указує на цікаву психологічну рису швейцарських виборців.

Той факт, що відносна сила різних груп майже не змінюється, доводить, що тут нема великого числа виборців, що переходять то на один то на другий бік. А з другого боку досить часто відкидування законів, виданих представниками, показує, що при референдумі число незалежних дуже велике. Обидва ці наслідки пояснюються недосить інтензивним партійним життям, що в значній мірі залежить від звичаю віддавати закони на затвердження народу. Таким чином референдум сприяв усуненню партійної управи, але проте користність його залежить цілком від слабого розвитку духа партійности, бо коли-б політичні пристрасти були напружені до такої ступені, а політичні організації такі досконалі, щоби в усіх випадках стисло переводився поділ на партії, референдум зробився би порожньою формальністю, або скорше уживався би як спосіб стримувати правительство.

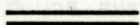
Крім сих причин довговічності партій і довгого часу служби ще багато де чого залежить від традицій і вдачі народу. У Швейцарців існує переконання, що здібну державну людину треба тримати, навіть

коли її погляди не зовсім годять ся з поглядами її виборців.

Дуже часто наводять Атени й Швейцарію, як найкращі зразки давнього й нового світу. Се порівнянне дуже інструктивне і на ньому варто трохи спити ся, бо воно дуже добре змальовує характеристичні риси сих двох систем. Коли Грек говорив про демократію, він мав на увазі державну управу. Під сею назвою він розумів контролю всіх горожан над питаннями про війну і мир, про відношенне до союзників і кольоній, про фінанси, про військо і флоту. В Атенах часів Демостена всі сі питання розвязувало народне зібранне, котре розглядало їх по можливости безпосередно або при помочи комісій, вибраних льосованнем на короткі терміни. Та ся система не уживала ся при видаванню законів. По понятям Греків закони мусіли бути постійні і незмінні. Їх зміна була виїмковим явищем. В Атенах їх видає здебільшого давний і недемократичний Ареопаг, і не було навіть ніяких проб запровадити систему народного законодавства. Таким чином в Атенах управа була безпосередно в руках народу, але законодатна власть далеко менше підлягала його контролі. В Швейцарії справа стоїть цілком навпаки. Тяжко уявити собі повнішу контролю народу над видаваннем законів, ніж та, яку витворює референдум й ініціатива. Але з другої сторони виконавча власть союзу настільки далека від впливу народу, наскільки лише се можливо в країні, де всяка державна власть кінець кінцем основуєть ся на загально народному голосованню. Члени Федеральної Ради властиво займають свої місця до смерти, й їх вибирає не нарід, а зібранне, якого члени теж мають дуже тривке становище.

Загалом беручи, Швейцарська федерація все-ж одна з найкращих демократій цілого світа. Нарід задоволений. Правительство патріотичне, далекозоре, діяльне й економічне, не змінює напряду своєї політики в залежности від хитання партій. Підкупи майже невідомі в державному житю й іменованню на уряди не роблять ся для політичних цілей ні в федерації, ні в більшости кантонів. Урядових осіб вибирають за

їх добрі прикмети й лишають на місці, доки вони можуть робити, а тим часом тут майже не існують бюрократичні порядки. Все се доводить, наскільки Швайцарці здатні до самоврядування й наскільки талановиті й чесні їх державні люде. Та треба пам'ятати, що Швайцарія не має багатьох трудностей, що ваяжуть інші нації. Країна невеличка, а дослід показує, що *чим країна більша, тим тяжше організувати в ній свободну управу.*



Злучені Держави Північної Америки.

I. Історичний нарис.

„Не лише республіканська форма управи є визначною прикметою американської свободи. Поруч з сим ми мусимо зазначити ще принцип федеративного ладу. Творці нашої конституції сміливо задумали приложити репрезентаційну систему з її двома палатами до держави союзної. Подібного прикладу ще не знала історія. Нідерлянди, які не раз були прикладом для наших предків, які дали їм саме ім'я їх союзу, також в своїм устрою не здійснили сього принципу. Американці вперше покликали його до життя, і се важніша вкладка, яку вони зробили до загальної скарбниці політичної мудрости. Не підлягає сумнівови, що федеральний устрій се та сторона американських інституцій, котрою Новий Світ більше, ніж яким иншим політичним принципом або інституцією, може вплинути на найрізніші частини світа. Голоси на користь федеральної республіки вже тепер чути в Австралії, і ся республіка повинна бути уряджена на зразок нашої. Швайцарія, наскільки вона переіменила форму свого старовинного союзу, по її власному признанню, безпосередно наслідує нас... Сміливість і zarazом обережність, яку наші предки виявили в утворенню американської

федерації, дають нам право сказати, що проголошенне конституції Злучених Держав є одною з найбільших подій у світі.¹⁾ Так висловлюється про загально-світове значінне федеративного устрою Злучених Держав північної Америки Лібер, один з відомих американських публіцистів. І нам здається, що сю оцінку не можна уважати за занадто перебільшену, особливо коли пригадати, що тенденції сучасного розвитку в області політичного й навіть економічного життя йдуть власне в напрямі як найбільшого приложення федеративного принципу. Проба федеративного народоправства, переведена в Злучених Державах, особливо цікава не лише своїми гарними впливами на всі сторони життя американського народу, але також тим фактом, що переведено її на величезній території, майже рівній території цілої Європи, з людністю двічі більшою від людности Франції або Англії. На нашу думку докладна знайомість з політичним устроєм і життям власне Американських Сполучених Держав може далеко більше зробити для поширення політичного світогляду й належного розуміння всієї ваги федеративного принципу, ніж знайомість з політичним устроєм Німеччини або Швейцарії. Тому в цьому нарисі політичного устрою Злучених Держав ми крім огляду федеральних інституцій докладнійше спинимося також на історії повстання самого союзу, а також дамо нарис політичного устрою основної одиниці, з котрих складається союз — держави або стейту.

Початок заселенню Америки англійськими емігрантами зроблено в XVII в., й основна маса людности Злучених Держав англійського походження. Правда, на півночі, в теперішній Канаді і коло гирл Місісіпі були французькі оселі; у Фльориді були еспанські колоністи, Голяндці розселили ся здовж Гудсонової ріки й володіли великим портом коло її гирла, Шведи

¹⁾ Lieber. On civil liberty. Цитовано в статі М. Ковалевського „Съверо-Американскіе Соединенные Штаты“ (див. збірник „Политическій строй современныхъ государствъ“, т. 1).

загніздили ся в Деляварі. Одначе постійний рух Англіїців, не стрічаючи сильного опору, дав їм можливість поширити свої володіння, і вони захопили найкращі частини величезного побережа. Ніхто ніколи серйозно не оспарював у них Нової Англії, Віргінії, обох Каролін; а коли вже раз міцно захоплено сі області, то всі проби захопити їх зі сторони переселенців інших народів стрічали завзятий опір з боку Англіїців. Таким чином англійські впливи могли оперти ся на певну сконцентровану суспільну масу. А ся маса, що тревало осіла на захоплених місцях, наслідком цілком природного процесу дальшого розселення мусіла остаточно поширити ся по території цілого континенту. Так воно і стало ся — Англія незабаром розширила границі своїх кольоній. Французів витиснено на північ, Еспанці могли утримати ся лише на півдні. „Завоювання політичної свободи, каже Вільсон, дало кольоніям можливість розвинути енергію, більше ніж потрібну для того, щоби кращі частини континенту зробили ся англійськими або англо-американськими в цілковитому розумінню сього слова.“¹⁾

Відомо, що перші англійські переселенці в величезній більшості належали до тих кляс суспільности, які більше від інших відчували всі лихі сторони аристократичного характеру англійських інституцій, а особливо політичної переваги великих земельних власників. Тому переселяючи ся в Новий Світ, англійські демократи постарали ся перевести в жите свої ідеали, котрим реставрація Стюартів не дозволила здійснити ся в метрополії. Але роблячи так, вони рівночасно бажали задержати як найбільше рис англійського політичного устрою. Основа їх інституцій лишила ся та сама, але вона переняла ся демократичним духом, що розвинув ся на ґрунті критики істнуючого ладу і проявив ся в пробах запровадити принцип народоправства в організації коли не держави, то церкви. Зріст англійської могутности в Америці, каже Вільсон, потяг за собою відповідне поширення англійських інститу-

¹⁾ Див. W. Wilson — L'Etat, початок розділу про державний устрій Злучених Держав.

цій. В міру того як Америка ставала англійською, англійські інституції в кольоніях ставали американськими. Вони пристосовувалися до нових політичних потреб окремих кольоній, котрі спочатку боролися, потім поширили свої границі і нарешті перемогли. Не затративши англійського характеру, ці інституції виробили американські форми й переняли їх американським духом. Погляньмо, як відбувався цей процес.

Не можна сказати, каже Вільсон, що Англіїці запровадили в Америці саме держави (стейти). Вони заснували дрібні ізольовані села, і в державі ці села перетворилися дорогою своєрідного внутрішнього розвитку. Процес повільної еволюції провадив від місцевої організації через утворення держави до організації союзу цих держав. І не можна сказати, щоби на новому континенті серед Англіїців від самого початку скрізь витворила однакова місцева самоуправа. Не було ніяких незмінних зразків, навпаки, політичні інституції скрізь пристосовувалися до місця і до обставин. Правда, в усіх поселеннях в основі інституцій був англійський зразок, але цей зразок не скрізь був той самий. Кожда кольонія брала те, що більше надавалося для неї, й витворювала те, чого не могла запозичити. Таким чином в Новій Англії склалася одна система, у Вірджинії друга, Нью-Джерсеї й Пенсильванії третя, яка була ніби комбінацією двох перших.

В Новій Англії центром управи завжди було село (town) — група хат з церквою і школою. Побережжя, на якому оселилися перші кольоністи, було неродюче й давало лихі урожаї, не зважаючи на уперту й постійну працю; до того ж і клімат тут був суворий — довга зима й холодні берегові вітри. Сама природа змушувала селитися тісніше й братися до промислової праці, заводити широкий торговельний обмін. Більшість поселенців Нової Англії були релігійні емігранти. Кидаючи Старий Світ, вони тікали від релігійних переслідувань сього Старого Світа, шукали релігійної свободи. Закладаючи громаду, вони закладали церкву й виступали як організовані конгрегації. В таких асоціаціях священник бував часто головою громади, й належати до числа членів місцевої церкви

в багатьох селах значило те саме, що бути їх горожанином. Ріжні частини побережа Нової Англії були заняті незалежними групами поселенців. В Плімуті була кольонія з Плімута й разом цілком самостійні кольонії Массачузетської затоки в Салемі, Чальзтоуні й Бостоні. На південь від них лежали Портсмут, Ньюпорт і Провіденс, те, що тепер зветь ся Род-Айлендом. Вони були засновані дісидентами, котрі втікли від релігійної нетерпимости пуританських поселенців Массачузетсу. Інші поселенці з того самого Массачузетсу побудували на ріці Конектикуті Гартфорд, Віндзор і Уезсерфільд. Сейбрук коло гирла ріки Конектикуту заселили кольоністи, що переселили ся безпосередно з самої Англії, так само засновано Нью-Гевн на березі Льонг-Айленда, на захід від Конектикуту. Села виростали що року, майже кожде з них зробило ся метрополією інших численних сіл, котрі повстали або недалеко від нього й почасти залежали від нього, або засновували ся в дальших, глухійших кутках і претендували на цілком самостійне житє. Та поволи села всіх згаданих місцевостей злилися в кольонії, з котрих потім і витворив ся союз. Плімут злив ся з Массачузетсом, Портсмут, Ньюпорт і Провіденс зробили ся частинами Род-Айленд, Нью-Гевн прилучив ся до Конектикуту. Одначе спочатку ці значнійші кольонії були лише союзами сіл. Бувало, що окреме село затримувало цілком незміненою своєю відрубну організацію й цілковиту незалежність в порядкуванні своїми справами. Особливо довго таке недовіре й побоюванне хоч трохи поступити ся своєю автономією перешкоджали утворенню спільної управи в Род-Айленді, й довгий час союз перебував у непевному становищу. Ті самі впливи, хоч і в меншій мірі, проявили ся і в иньших кольоніях Нової Англії. Такий устрій управи вів до повної децентралізації. Кожда місцевість мала свій відрубний незалежний осередок управи, і житєва сила зосереджувала ся в автономних одиницях окремої групи, а не в тих лучниках, якими єднали ся окремі міста.

Що до форм сільської управи (town government), вони скрізь мали англійський характер. Назви

урядових осіб села (town) перенесено з муніципальних управ (borough government) Англії, й обов'язки їх, наскільки се дозволяли змінені обставини, були однакові з обов'язками тих осіб, назви котрих запозичено з Англії. Одначе село Нової Англії не було точною копією того устрою, який поселенці лишили в Англії XVII в. В ньому не було жадного з клясових привілеїв, вироблених міським житєм Англії, котрі так звужували тодішню англійську міську управу. Всі мешканці села (townsmen) сходили ся на сільську раду (town-meeting) і вибирали урядників. Сі урядники були відповідальні перед ними й були обов'язані давати докладний звіт з своєї діяльності перед зборами, які їх вибирали. Сі сільські громади мали житеву силу й енергію, бо мали свободу. Пізнійше, коли виросли великі міста, треба було залишити сю нескладну систему сільської управи. В міру розширення кольоній, вони, як цілість, набирали чим раз більше сили, а їх складові частини, окремі сільські округи, поволи тратили своє давнє виключне значінне в справах, що відносили ся до цілої кольонії. Одначе, не зважаючи на се, сільська самоуправа й досі лежить в основі місцевої управи Нової Англії. Коли сільські округи злучили ся в групи, з котрих згодом витворили ся кольонії, самі по собі виникли й нові завдання управи. Так наприклад для кращого забезпечення судівництва окремі сільські округи почали єднати ся в графства. Уживали ся й иньші способи ширшої організації. Вже від самого початку кольоністи мали „загальні зібрання“ (general courts), осередки законодатної репрезентації свобідних горожан. На сі зібрання являли ся делегати від окремих сільських округів, з яких складала ся кольонія. Зріст кольоній сприяв зміцненню сих зібрань. Саме завдяки впливови сих зібрань зміцнюють ся і тверднуть звязки між окремими частинами кольоній.

Політична і соціальна організація полудневих кольоній дуже ріжнила ся від політичних інституцій Нової Англії. Поселенці, що оснували ся в Вірджинії, не були релігійними емігрантами; вони кинули рідну країну зовсім не для релігійної свободи, а для того, щоб утворити самостійну політичну, або точнійше соці-

яльну організацію. Землі, які вони заняли, мали зовсім инший характер, ніж на півночі. Тут не було суворих, непривітних скель, побереже було рівне і родюче, клімат м'який; плинули тут глибокі ріки, і ґрунт дуже надавав ся до оброблення. Сих поселенців вивезла з Англії так звана Вірґінська компанія, котрій Правительство відступило територію Вірґінії, і вони могли спокійно жити під управою губернаторів, іменованих Компанією. Вони оснували Джемstown на сто миль вище від гирла ріки Джемсу. Але Джемstown був мало подібний до сільського округу Нової Англії, і незабаром вияснило ся, що не села будуть характеристичні для сеї колонії. Крім клімату, ґрунту й инших географічних умов колонізації було багато инших чинників, що зробили Полудневі Колонії не подібними до Колонії Нової Англії. Колоністи Нової Англії вийшли здебільшого з дуже виразно означеної середньої класи міської й сільської людности Англії, класи, що мала спільні інтереси і певні загальні ідеали. Крім того сі колоністи мали однаковий житєвий досвід і однакові релігійні переконання. Тому цілком природно, що зійшовши ся на нових місцях, вони утворили такий самий устрій, який лишили за морем. Натомісь полудневі колоністи не належали до якої небудь одної класи — одні походили з інтелігенції, другі з народних мас, одні привикли до вигідного житя, другі ні, але всі вони змагали до незалежного житя. Крім того всі вони мали той спільний погляд, що кождий горожанин повинен мати потрібну скількість землі і бути господарем на ній. Був також час, коли у Вірґінії селило ся багато шляхтичів, котрі звикли до придворного житя і принесли з собою традиції шляхотського земельного володіння.

Процес розселення на полудни також ішов відмінною дорогою, ніж в Новій Англії. Тут не було того органічного розширювання, яке ми бачили на півночі. На полудни великі плянтації від самого початку свого засновання існували майже цілковито самостійно і відокремлено. Вони мали власні пристани і склади по берегах рік, мали власну організацію торговельних зносин з метрополією або з торговельними колоніями

на півночі. Одначе, не зважаючи на се, розкидана рільнича людність, що жила відокремленим житєм по великих економіях, всеж складала одну суцільну кольонію. З початку ся кольонія була під загальною управою Компанії, котра вислала перших кольоністів, а потім, коли у Компанії відібрано її хартії й володіння, під управою королівських губернаторів. До сеї кольонії рано почав ся довіз рабів, і він багато допоміг швидкому розвиткови плянтаційної системи. Незабаром витворила ся прирва між власниками маєтків і робітничою клясою, а політична власть цілковито перейшла до рук могутної кляси земельних власників.

Тепер погляньмо на кольоніяльну управу Віргинії. В загальних рисах кольоніяльна управа Віргинії мала такий самий характер, як провінціяльна управа в Англії. В основі організації лежали сполучення великих графств (повітів). На чолі кожного графства з початку стояв ляйтнант, права й обовязки якого загалом сходили ся з правами й обовязками льорда — ляйтнанта в Англії. Другим важним представником виконавчої власти в Віргинії, як і в Англії, був шеріф. Ляйтнанта іменував губернатор, і він стояв на чолі воєнної організації графства, його міліції; крім того він належав до Ради губернатора й тому виконував у графстві деякі юридичні функції. Шеріфа вибирали судії графства, а губернатор тільки затверджував їх вибір. Крім сих урядових осіб існувала ще, як і в Англії, „мирова комісія“, зібранне судіїв або комісарів; вони склали суд графства, котрий розглядав всі звичайні менше важні справи. Се зібранне мало власть побирати податки, іменувати інспекторів над комунікацією, ділити графства на окремі адміністраційні частини; нарешті воно було головним адміністративним авторітетом графства в усіх випадках, непередвиджених спеціальними законами. Система ся не була демократичною, судіїв, як і всіх иньших урядових осіб графства, іменував губернатор, і вони виконували свої обовязки лише доти, доки він хотів. Таким чином в основі цілої системи лежала централізація. Одначе, каже Вільсон, — „ми бачимо сильне почуте місцевої самостійности і гордої особистої незалежности в відношенню до урядових осіб; само-

стійність проявляли і урядові особи в своїй адміністративній діяльності — лишався живим самим дух англійського самоуправління“.

Та життєвим нервом політичного життя в колонії було її репрезентативне зібрання. Уже в 1619 році, усього через 12 літ по заснуванню колонії (1607), Вірджинська Компанія, яка мала тоді владу, скликала через губернатора представників від плантацій, котрі тим самим розглядалися, як самостійні корпорації з репрезентативним голосом в колоніальних справах. Пізніше в основу колоніального зібрання положено представництво сіл, сотень (hundreds) і плантацій. Навіть після того, коли на місце губернаторів Компанії прийшли губернатори королівські, це репрезентативне зібрання існувало далі, а його контролююча влада все збільшувалася. Перше зібрання, що було в 1619 році, засідало разом з губернатором і його Радою, але більше розвинене зібрання пізнішого часу засідало окремо, як інституція незалежна і самостійна. Саме це виборче представництво в управі колонією утворило з Вірджинії здатну до життя політичну одиницю, добре організовану і з розвинутою суспільною свідомістю.

Що до конституцій інших полудневих колоній, вони в загальних рисах сходилися з конституцією Вірджинії. Сі колонії так само ділилися на графства, і так само мали репрезентативне зібрання, сполучене з губернаторами й їх Радами, іменованими короною. Одна тільки конституція Меріленду різнялася від інших тим, що замість губернатора на чолі колонії стояв „власник“ (пропрієтор), котрий мав усі привілеї правительственной влади.

В колоніях центру людність була мішана. Нью-Йорк був Новими Нідерляндами, Делявар з початку заселили Шведи, а потім його завоювали Голландці. Коли територія, що охоплює Нью-Йорк, Нью-Джерсей, Делявар і Пенсильванію, опинилася в руках Англіїців, чужоземні елементи все ж в широких розмірах заховали своєрідні риси місцевих інституцій. Колонії центру мали багатий ґрунт і гарні морські порти; їх клімат був поміркований. Людність будувала села і торгувала, як і людність Нової Англії, розселювала

ся по родючій країні і заводила фарми, як людність у Вірджинії. Одначе у них не витворило ся ні системи сільських округів Нової Англії, ні плянтаційної системи Вірджинії. Вони мали сільські округи, але були і графства; жите було прости, — демократичне, як у мешканців Нової Англії, але рівночасно вони займали ся і рільництвом, як і Вірджинці. Таким чином, що до своїх занять і що до своєї політичної організації, так само як і що до географічного положення, вони займали посереднє становище між своїми північними і полудневими сусідами.

Тепер поглянемо, які були політичні відносини кольоній до метрополії. Загалом взявши, сї відносини були так само неоднакові, як і процес розвитку кожної кольонії. Три кольонії Нової Англії — Масачузетс, Род-Айленд і Конектікут одержали королівські грамоти, котрі забезпечували їм повну свободу самоуправи, так що адміністрація метрополії не могла безпосередно втручати ся до їх справ. Протягом перших років заселювання Англійцями американського побережа, англійське Правительство тримало ся такої політики: воно віддавало земельні простори на новому континенті ріжним компаніям, подібним до Вірджинської, про яку вже говорило ся вище. Правительство окремими привілеями забезпечувало новим осадам самостійну управу, так що вони підлягали тільки загальному доглядові з боку англійських властей. Масачузетська кольонія була заснована на таких умовах: компанія, що одержала спеціальні привілеї що до кольонізації тої території й її управи вислала кольоністів, що заснували Салем і Бостон.

Одначе історія сеї компанії дуже ріжнилася від історії компанії вірджинської. Ось що говорить про се Вільсон в своїй праці „Держава“. „Вірджинська компанія пробувала кермувати своєю кольонією з Лондону: її члени, що були діяльними членами ліберальної партії, і через те не дуже діяльними придворними, посварили ся з Правительством і утратили відразу і грамоту і кольонію. А Масачузетська компанія сама переселилася в Америку і майже без всякого догляду з боку лондонського Правительства утворила на новому кон-

тиненті щось подібне до окремої держави. Хартію видано в 1629 році; в 1630 емігрували губернатори, директори, грамота, все, до Америки, захопивши з собою численних поселенців, заснували Салем, Бостон і Кембрідж, і спокійно пустили в рух весь той механізм управи, який вони захопили з собою. В офіціальних кругах Англії було чимало переполоху, коли виявилось, що компанія, яка одержала право на кольонізацію побережа Нової Англії, кинула рідний край і почала будувати на своїх територіях цілий ряд цвітучих і незалежних міст. Одначе невеликі кольонії, що так далеко були від Англії, не могли на довгий час звернути на себе увагу заклопотаних льондонських політиків, і тому ніхто не пробував зруйнувати сміливе підприємство. Не зважаючи одначе на се, всеж надійшов час конфлікту: в 1684 році грамоту масачузетської кольонії скасовано, і в 1692 році кольоністи мусли прийняти нову форму кольоніяльної організації. Їх змусили прийняти королівського губернатора, котрий іменував судіїв кольонії й контролював її воєнні сили. Правда, кольоністи заховали своє зібранне, і се зібранне навіть вибирало раду губернатора, одначе давні привілеї грамоти були страчені на завсіди. В кращих умовах були Род-Айленд і Конектікут. Не переповідаючи історії їх засновання і розвитку, скажемо тільки, що вони мали грамоту, подібну до грамоти Масачузетсу. Конектікут заховав сю грамоту не тільки підчас перебування кольонією до революції, але зробив її конституцією держави підчас революції й тримав ся її до 1818 року. Що до Род-Айленду, він одержав свою грамоту від Парляменту в 1644 році, і вона існувала без радикальних змін до 1842 року.

Що до управи решти кольоній, вона з початку мала „приватно-власницький“ характер. Під такою управою аж до самої революції перебували Мериленд, Пенсільванія і Делявар¹⁾. Вона полягала в тому, що власник кольонії визначав їй губернатора і Раду. Одначе нарід всеж

¹⁾ Мериленд надано Кельвертсам, льордам Бадьтїмори, Пенсільванію і Делявар надано Вілїяму Пеннові; Нью-Йорк надано Якову, герцогу Йорському. Колиж він зробив ся королем,

мав право контролювати управу при помочи репрезентаційних зібрань. Приватні власники, як і найбільший публичний власник, корона, надавали грамоти своїм кольоніям. „Грамота, каже Вільсон, яку надав Пен Пенсільванії є одною з найкращих і найліберальніших грамот того часу, і очевидно, що з сею грамотою його кольонія мала таку саму добру управу, якої могла добитись більшість иньших кольоній“.

Поволі безпосередна управа корони поширила ся і на инші кольонії. Ся залежність від корони виявляла ся головним чином в залежності кольоніяльної юстиції, кольоніяльної адміністрації від королівської волі, одначе вона не позбавляла кольоністів найважніших прав самоурядовання, і вплив кольоніяльних зібрань на губернаторів все зростає. У Вільсона находимо цікаве міркування з приводу розвитку політичного устрою американських кольоній. Порівнюючи розвиток американської конституції з розвитком конституції англійської, він каже: „В розвитку американського самоурядовання багато подібности до розвитку самоурядовання в Англії, але в конституційній історії сих двох країн можна зауважити і багато відмін. І в Англії і в Америці однаково процес розвитку інституцій ішов в тім самім напрямі. Сей процес ішов від дрібних, міцних і глибоко закорінених місцевих інституцій, від маленьких громад з власним самоурядованням; розпросторюючи ся, він довів до утворення національних інституцій, котрі злучили окремі громади в сильний і тревалий центральний союз. Англія почала з сільських громад і судових сотень, — з примітивних суспільних інституцій германського племені; сі громади злучили ся в маленьке королівство підчас саксонської гептархії; дальший крок полягав у тім, що сі маленькі королівства повернули ся в графства ширшого союзу, і Англія зробила ся готовою до перетворення норманської управи, готовою до розвитку парламенту і на-

Яковом II., Нью-Йорк зробив ся провінцією, що безпосередно залежала від корони. Обидві Кароліни і Георгія, з початку також надані приватним власникам, незабаром опинили ся в руках королівського Правительства і т. д.

ціонального духу. Подібним способом історія Злучених Держав почала ся з ізольованих осад на морському побережю, з осад відокремлених, замкнених, з власним самоупрядованнем, котрі помалу злилися в численні невеличкі кольоніяльні держави; кінець кінцем сі кольоніяльні держави злучили ся в національний союз.

„Та способи повстання цілости були в сих обох випадках неоднакові. Об'єднання Америки довершило ся дорогою федерації, об'єднання Англії дорогою абсорбовання, інкорпорації. Ми не добачаємо в полудневих кольоніях початкових моментів федерації, бо відокремлена єдність осад початкової доби лишала ся звичайно недоторканою. Вірґінія часів революції була тільки розширенням Джемстовна; її зріст, який залежав від успіхів рільничої промисловости, не тяг за собою розпаду цілости, як до того провадило розширення міських осад. Та в Новій Англії процес розвитку від самого початку прибрав федеративний характер, і найбільше досконалий його тип ми бачимо в Род-Айленді, якого міські атоми стягали ся поволі і неохочо і довгий час уперто виступали проти думки про деяке абсорбовання через прийняте хартії „плянтацій Род-Айленду і Провіденсу“. Союз, котрий з початку був звичайною конфедерацією між сими двома найдрібнішими одиницями, поволи перетворив ся в дійсно тревале сполучення. Кінець кінцем абсорбовані громади зробили ся тільки підлеглими частинами нових і ширших кольоніяльних одиниць, злучених кольоніяльними конгресами. Союз між ширшими одиницями, сими цілком дорослими кольоніяльними державами від самого початку мав ясно виявлений федеральний характер і вироблював ся при помочи взаїмних уступок і договорів. Злучили ся вони в цілком добровільні сполучення, якими ніколи не були саксонські королівства.

„Історія розвитку кольонії виявила яскраво протилежність до історії розвитку англійських інституцій з того погляду, що повстання кольоніяльних інституцій мало обдуманій і свідомий характер. Королівські кольонії, так само як кольонії приватних власників і кольонії з наданими грамотами, мали самоупрядовання

на підставі писаних привілеїв корони; їх інституції вирости на ґрунті писаного конституційного закону; від самого початку вони мали певні писані „конституції“, котрі означували загальний порядок їх управи. Тому конституції, основані на писаному законі, дуже швидко зробилися одною з найбільше привичних потреб політичної діяльності кольоній. Коли вони порвали свій звязок з Великою Британією і коли перетворилися в незалежні політичні тіла, в основі їх самостійних конституцій лягли трохи змінені кольоніяльні конституції“.

І самі кольонії і метрополія рано почали відчувати потребу федеративного звязку. Кожда кольонія з окрема була занадто безсила, щоби з успіхом боротися як проти натиску французьких сил з північної границі, так і проти нападів Індіюців. Губернатори окремих кольоній все вказували англійському Міністерству, що було би добре заснувати спільний фонд для цілий воєнної оборони, бо в сьому заінтересовані однаково всі Правительства і кожде з них з окрема. Ся загальна свідомість, що треба злучити ся, мала своїм наслідком те, що в 1748 році скликано зїзд делегатів від кольоній в Ольбані — (столиці штату Нью-Йорк). На сьому зїзді предложено перший що до часу проєкт злучення американських кольоній в одну унію. Проєкт сей виробив Франклін, і найголовніші його точки були потім включені в федеральну конституцію. Крім того ми знаємо також, як мотивував Франклін потребу заснування союзу. З огляду на дуже велику вагу сього проєкту для розвитку федеральних ідей ми спинимося на ньому докладнійше, користаючи при сьому з цитованої праці М. Ковалевського. Вже давно відчуваєть ся, каже Франклін у своїх „Міркуваннях про потребу федеральної унії“, що без неї неможлива серйозна оборона проти спільного ворога. Коли була потреба спільної і одночасної діяльності, сьому дуже перешкоджали суперечки між палатами й їх губернаторами. Одна держава складала на другу всі видатки воєнного походу, мотивуючи се тим, що вона менше заінтересована в успіху спільного підприємства. Більшість дер-

жав звичайно не давали субсидії доти, доки сього не зробили держави, що брали безпосередню участь у війні: вони бояли ся обіцяти більше від иньших, бояли ся взяти на себе більшу ніж слід частину спільних видатків. Зрозуміло, що наслідки такого стану річій були сумні. Богато разів американське військо мустило відступати перед натиском ворогів, бо не одержувало вчасно помочи; часто також повстання Індіців в місцевостях на захід від Алеганів тягли за собою майже цілковите знищення європейських піонірів, котрі даремно благали за помочи військом і грішми. Щоби покласти край воєнному безсилству, Франклін уважає потрібним установити між кольоніями союз або унію. Не рішеним лишало ся питання про те, хто повинен утворити таку унію, чи самі кольоніяльні Правительства добровільно одно за одним пристануть до спільного союзу, чи англійський парлаєнт видасть відповідний закон, обовязковий для всіх кольоній. Франклін каже, що кожде Правительство занадто обстоєє своє автономне істнованне, і тому він від самого початку стояв за те, щоби такий союз запровадила метрополія, щоби англійський парлаєнт видав в сій справі спеціальний статут.

Тепер перейдемо до розгляду самого проєкту федеральної конституції, який виробив Франклін. Згідно з сим проєктом верховна власть у федерації має належати до президента, іменованого англійським королем, і репрезентаційного зібрання. Се зібранне складаєть ся з осіб, котрих вибирає не народ, а зібрання окремих кольоній. Президент удержуєть ся коштом англійського Правительства. Окремі держави висилають до федерального зібрання неоднакове число представників в залежности від числа людности; більші держави 7, 6, або 5, менші — 4, 3 і 2; число всіх членів 48. Одначе число послів, яких посилає кожда держава, хоч і залежить від числа людности, одначе не відповідає йому в простій пропорції. В тому, що в проєкті Франкліна нема простої відповідности між числом послів і числом мешканців, можна бачити, каже М. Ковалевський, зародок того прінципу, який положено в основу сучасної системи устрою висшої палати

конгресу, себто Сенату. В ньому всі держави представлені однаковим числом послів; се зроблено на тій підставі, що Сенат репрезентує не людність держав, а самі сі держави. А держави що до суті своїх верховних прав, величини рівні між собою. Проєкт Франкліна, що пропонував утворити тільки одну палату, не відрізняв представництва народу від представництва Правительств. Помішанне сих двох принципів виступає наприклад в домаганню, щоби послів федерального зібрання вибирав не нарід кожної держави, а репрезентаційні зібрання сих держав. Сей принцип ми бачимо в тексті початкової конфедерації 13 держав. Він перейшов далі в федеральну конституцію. Бо сенаторів вибирає не людність держав, лише репрезентаційне зібрання кожної держави. Репрезентаційне зібрання державного проєкту Франкліна мусить скликати ся що найменше раз на рік, і навіть частійше, коли сього забажає 7 його членів. Зібрання засідає що року не менше як 6 тижнів; перед сим терміном його не можна розв'язати.

Якіж чинности дає федеральному Правительству проєкт Франкліна? Унія була потрібна насамперед для оборони від зовнішних ворогів. Ся обставина головно і вплинула на означенне компетенції федерального правительства. В ті часи були дуже часті війни з Індіями, тому не диво, що проєкт Франкліна надавав йому право вести всі зносини з червоноскіримми, робити з ними умови, купувати землі, проголошувати їм війну або встановляти мир; федеральне правительство мало також дбати про рекрутованне війська, будову фортів, будову воєнних кораблів і оборону торговельного мореплавства. Для здійснення сих завдань федеральне правительство мусіло розпоряджати значними грошовими засобами. Вони мали складати ся головним чином з федеральних податків, при чому Франклін радить запровадити систему цлових оплат на товари, що приходять з Старого Світа, але таку, щоби мито побирали головно з річей розкоши, а не першої потреби. Рішення федерального зібрання, після проєкту Франкліна, входять в жите в окремих штатах тільки після того, як їх затвердить губернатор, котрий при

сьому має право абсолютного, а не релятивного veto.

Всі американські правительства прихильно прийняли сей проєкт, але англійський король відмовив йому своєї санкції. Англійське міністерство бояло ся, що унія тільки збільшить серед Американців дух незалежності, котрий може повести до цілковитого відділення кольоній від метрополії. В 1754 році ню-йоркський губернатор Шірле запропонував Франклінови замість унії посилення американських послів до англійського парламенту, але англійське правительство не згодило ся і на сю уступку. Саме тоді в Англії почало ся збільшення королівської влади, а усунення Пітта старшого, оборонця американських вольностей, привело до того, що бюро торгівлі (board of trade), котре завідувало справами кольоній, рішило накласти на кольонії спеціальні податки на цілі збройної оборони кольоній і удержання урядників. Найбільше незадоволення американських кольоній проти Англії викликала її торговельна політика. Ся політика полягала на тім, що не вільно було ввозити до Америки інших товарів крім англійських або таких, що йшли через англійські ринки; з другого боку Американці мусли свої продукти обовязково продавати на англійських ринках; нарешті, деякі галузи мануфактурної діяльності були заборонені в американських кольоніях, а відповідні продукти вони мусли набувати в Англії. Сі меркантильні утиски спинювали матеріяльний зріст американських кольоній і цілком природно викликали дуже велике незадоволення. Колиж в 1762 році англійське правительство спробувало перевести в житте свою теорію безконтрольного оподаткування Американців метрополією, репрезентаційні зібрання кольоній заявили проти сього протест. Рівночасно губернатори американських кольоній доносили до Англії про революційний настрій серед суспільности. Одначе англійське правительство рішило змусити кольонії до послуху, не спиняючи ся навіть перед ужитєм збройної сили: воно рішило на початок закрити бостонський порт, щоби припинити таким чином торговельні зносини Бостону з Европою. У відповідь на се 13. мая 1774 року повстав в Нью-Йорку комітет для підтримування постійних звязків

з иньшими кольонїями; сей комітет запропонував скликати генеральний конгрес усіх кольонїй, і вони прийняли сю пропозицію. Тим часом англійське міністерство скасувало давню конституцію Масачузетса, але народній рух мешканців сеї кольонїї поставив губернатора її в таке становище, що він не міг ввести в жите нової обмеженої конституції.

5. вересня в Філядельфії відкрило ся зібранне делегатів від кольонїй, котре назвало себе конгресом. Сей конгрес виробив протест проти заходів англійського міністерства, висловив спочуте мешканцям Масачузетсу за їх опір Англійцям і заявив, що як метрополія схоче силою змусити Масачузетс до послуху, то всі Американці будуть йому допомогати. Ся заява найбільше настроїла проти конгресу англійського короля Георга III. У відповідь на протест конгресу обидві палати англійського парламенту виробили адрес, який король затвердив; в сім адресі говорило ся тільки про обовязок Американців підлягати постановам найвисшого законодатного зібрання і про те, що англійське правительство готове ужити всіх заходів, щоби змусити їх до такого послуху. Після такої відповіді кольонїї цілком природно почали готувати ся до самооборони й купувати зброю й порох. Почала ся війна.

В липні 1775 р. Франклін, якого його рідна держава Пенсільванія вибрала послом до конгресу, запропонував конгресови проєкт федеральної конституції, що був повтореннем його проєкту, який він давніше пропонував в Ольбанї. Але конгрес ухилив сей проєкт і обмежив ся на заведенню федеральної почти, а сам наказав зробити новий випуск асігнацій, щоби мати гроші на веденне війни. Далі конгрес відкрив усі порти для кораблів усіх націй, за виїмком англійської, скасував торгівлю Муринами, наказав усім кольонїям завести у себе відповідні правительства й нарешті проголосив незалежність Америки.

Наслідком заклику конгресу Вірґинія змінила свою конституцію і в передмові до тексту нової конституції оголосила славетну деклярацію прав людини, яка стала потім зразком для французької деклярації 1789 р.

2. липня 1776 року всі пятьдесят членів конгресу

одноголосно постановляють: американські кольонії, се свобідні й незалежні держави, злучені в один союз; між ними й Англією устають всякі звязки.

Ще перед тим, 11. червня 1776 р. конгрес вибрав комісію, яка мала виробити проєкт конфедерації між кольоніями. Через місяць комісія вже прийшла з таким проєктом, і 20. серпня того ж року конгрес на підставі сього проєкту виробив свій власний, який і роздано всім членам конгресу. Сей проєкт обговорювано на конгресі багато разів і затверджено не ранійше, як 15. листопада 1777 року. Окрема комісія конгресу виробила відозву до окремих кольоній, щоб вони прийняли сей проєкт. Правда, багато кольоній поробило до нього ріжні поправки й доповнення, але конгрес лишив їх без уваги, і протягом 1778 року всі держави, за виїмком Делявара й Меріленду, дали свою згоду на проєкт, який виготовив конгрес. Він увійшов у жите в 1781 році під іменем конституції 1781 року, або так званих „статей конфедерації й вічної унії між державами“.

Перша статя сеї конституції проголошувала конфедерацію „Злученими Американськими Державами“. Дальша статя удержувала за окремими державами зверхність, свободу, незалежність, всяку власть, юрисдикцію і права, які не були перенесені конституцією на Злучені Американські Держави. Третя статя заявляла, що кожда з держав приступає до союзу в цілях спільної оборони, загального забезпечення вольностей і добробуту всіх держав разом і кождої з окрема. Четверта статя признавала мешканцям кождої держави права свобідного горожанства на території цілої конфедерації. Кожда держава має видавати злочинців утікачів з другої держави, коли сього домагатиметь ся виконавча власть сеї держави. Судові вироки й інші подібні акти, видані в одній державі, мають силу й в усіх иньших. Пята статя встановляла генеральний конгрес з делегатів окремих держав. Спосіб вибирання сих делегатів означувало по своїй волі репрезентаційне зібранне кождої держави. Конгрес вибираєть ся на початку січня кождого року. Кожда держава має право кождої хвилі відкликати одного або

кількох, а навіть усіх своїх делегатів. Кожда держава посилає не менше двох і не більше як сімох делегатів. Кожда держава, незалежно від числа посланих делегатів, має на конгресі при рішенню питань тільки один голос. Держави удержують делегатів власним коштом. На конгресі делегати мають свободу слова й посольську недоторкальність (за виїмком випадків зради, убийства або порушення мира) протягом цілого часу засідань конгресу й під той час, як вони їдуть на конгрес або вертають до дому.

Чинности федерального правительства такі: воно має право проголошувати війну й заключати мир. Однак окремі держави мають право самооборони проти нападів Індіюців або в тім випадку, коли їх територію захопить ворог. Тільки федеральне правительство має право робити договори й союзи з иншими державами. Деякі виїмки зроблено тільки для торговельних умов. Конгрес є судією між окремими державами в питаннях про порушення границь або юрисдикції одної державою над другою. Конгрес має право бити монету, провадити справи з Індіюцями і поштові зносини між окремими державами, іменувати офіцерів війська і фльоти, видавати воєнні й фльотські регламенти. Під час перерв між сесіями конгресу чинности конгресу виконує окрема комісія, яку вибирає конгрес; в склад сеї комісії входить по одному делегатови від кожної держави. Ся комісія виготовляє розпис державних приходів і розходів, має право робити позички, означувати число воєнного контингенту, який має дати каждая держава, будувати кораблі й озброювати їх. Для окремих галузей управи, наприклад для воєнної справи, для ведення зовнішних зносин і т. д., конгрес вибирає з поміж своїх членів спеціальні комісії. В усіх важних справах (війна, міжнародні зносини, позички, випуск паперових грошей і т. д.) рішення конгресу йдуть на затверджене правительств окремих держав. Рішення конгресу стають правосильними тільки тоді, як на них дадуть згоду що найменше дев'ять держав з тринацяти. Конгрес не має незалежних від держав жерел доходу, не має також права рекрутувати безпосередно від себе жовнірів до війська. Він має

тільки право вимагати від правительств держав грошеві субсидії й означувати число рекрутів, яке має дати кожда держава, а вже вона сама робить бранку й установлює й побирає податки. Нарешті конституція 1781 року проголошує унію вічною; конгрес має право робити в ній зміни тільки за згодою правительств усіх держав Унії.

Так представляється в головних рисах перша конституція Злучених Американських Держав. Як бачимо, в ній зовсім нема виконавчої й судової влади, окремих від влади законодавчої. Нема навіть згадки про федеральні суди. Властиво кажучи, конгрес не має навіть законодавчої влади, бо він тільки виробляє закони, а затверджують їх і дають їм реальну силу окремі держави. І цілком справедливо зазначає Вільсон, що Американська конфедерація 1781 року не мала ніякої виконавчої влади, бо не мала ніяких виконавчих прав. „Така інституція (конгрес), каже він, радила, а не наказувала. Вона не мала власної діяльної волі й залежала від волі держав. Статі уявляли з себе щось подібне до міжнародної умови... А не маючи ніякої виконавчої влади, конгрес не мав ніякого реального значіння... Він міг просити у держав грошей, але не міг змусити держави дати їх; він міг просити у держав війська, але не міг змусити їх до переведення бранки; він міг робити умови, але додержання цих умов цілковито залежало від доброї волі держав; він міг робити позички, але при виплаті їх треба було покласти на держави. Ця інституція мала широкі прерогативи, але зовсім не мала дійсної влади“.

Незабаром усі хиби нової конституції проявилися з цілою силою. Вже через кілька місяців по прийняттю конституції конгрес вибрав комісію для її доповнення. Ця комісія домагалася між иньшим, щоби правительства окремих держав передали федеральному правительству право іменувати власних урядників для збирання тих податків, які накладає сам конгрес. Далі конгрес почав замість комісій іменувати міністрів і таким чином тісніше зв'язав між собою окремі держави. Першими такими міністрами були Венямін Лінкольн і Роберт Морріс, перший міністром війни, а другий

фінансів. Рівночасно славетний американський публіцист того часу, Гамільтон, розпочав у своїй часописі „Континенталіст“ жваву агітацію за збільшенням влади федерального правительства. Під впливом сеї агітації Роберт Морріс запропонував конгресови утворити федеральний банк, який мав би право випускати білети з обов'язковим курсом; ці білети мусіло приймати не лише федеральне правительство, але й правительства окремих держав. Хоч конституція 1781 року і не давала конгресови на се права, але він, не чекаючи відповіди від держав, рішив видати установчу грамоту федеральному банку, ледве тільки в дорозі підписки збереть ся капіталу 400.000 фунтів. В 1782 зібрало ся 250.000 ф., і банк увійшов у жите.

З огляду на те, що федеральне правительство, як ми бачили, не мало власних жерел доходу, посла Нью-Джерсея й Кароліни запропонували конгресови для здобуття грошей накласти цлові оплати на товари, що приходили до Америки; се очевидно потягло би за собою зміну конституції в тім напрямі, що конгрес набув би право регулювати зовнішню торгівлю. Сю пропозицію прийняли прихильно всі держави за винятком Род-Айленда, а що зміна конституції вимагала одноголосного рішення, то ся незвичайно потрібна реформа мусіла впасти.

Вже сі, хоч і часткові, але важні доповнення й проекти доповнень до конституції мусіли звернути увагу на конечність її систематичного перегляду і збільшення влади федерального правительства. Першою розпочала рух в сій справі держава Нью-Йорк. Нью-Йоркське репрезентаційне зібранне визначило для розгляду сеї справи окрему комісію, й ся комісія ухвалила звернути ся до всіх держав, членів унії, з пропозицією скликати окремий конвент з послів від держав; сей конвент і мав би розглянути й доповнити конституцію 1781 р. Постанови сього конвенту мали стати обов'язковими по затвердженню їх правительствами держав.

Але найбільше виказав Американцям потребу поширення й зміцнення федерального правительства не хто иньший, як їх недавно замирений ворог — Англія.

Припиненне торговельних зносин з Америкою під час війни з нею некорисно відбило ся на інтересах англійських купців. Тому коли почали ся переговори, щоб уложити мир, англійські купці почали домагати ся, щоби забезпечити окремою умовою торговельний обмін з Американськими Державами. Але з ким було укласти таку умову? Хиба з кожною з держав з окрема. Англія нічого мабуть не мала би проти сього; але вона поставила такі тяжкі для всіх американських держав умови, що вони зрозуміли, що в області торговельної політики вони солідарні між собою й є одною нацією. А саме: Англія вимагала, щоб ціла торгівля між Америкою й Англією відбувала ся на англійських кораблях під командою англійських капітанів. Се домаганне було тяжке для Американців, бо перед війною вони постачали англійській торгівлі що найменше третину кораблів; центрами будови кораблів були Бостон і Філадельфія, які мали з сього великі зиски. Сим заходам англійського правительства Злучені Держави мусіли дати відсіч, а саме в той спосіб, щоби так само обмежити свободу довозу товарів з Англії. Одначе се можна би було перевести лише тоді, як би конгрес мав виключне право регулювати зовнішню торгівлю й накладати цлові оплати на чужоземні вироби. Одначе зміна конституції в сїм напрямі не відбула ся, бо полудневі держави, які не будували кораблів і не були заінтересовані безпосередно в сій справі, не схотіли пристати на збільшенне власти конгресу.

Тимчасом потреба в зміцненню унії почала чим раз дужче відчувати ся. Федеральне правительство не мало чим платити військови. Повстало серед нього незадоволенне й до бунту не дійшло тільки завдяки Вашингтонови. Коли військо послухало ся його й рішило розійти ся, будучий президент використав сю нагоду, щоби в отвертім посланню до американської нації висловити ся на користь зміцнення унії. „Для добробуту й щастя окремих держав, — читаємо ми в сїм документі, — треба, щоб завідуванне загальними інтересами федерації було скупчене в руках власти, незалежної від окремих правительств. Без того феде-

ральна унія не зможе довго існувати. Всі заходи, що зміряють до скасування унії або до ослаблення її зверхности, треба уважати за ворожі для свободи й незалежності Америки¹⁾. Ся відозва одного з найбільше популярних американських діячів незвичайно причинила ся до розширення думок про потребу зміцнення унії. Деякі держави відгукнули ся на його заклик. Саме під його впливом відомий Гамільтон спробував виробити проєкт тих змін, які треба зробити в конституції 1781 року, щоби розширити права федерального правительства. Сей проєкт мав піти на розгляд конгресу. Для нас він цікавий тим, що в ньому можна знайти зародки цілого ряду постанов конституції 1787 року. Він містить у собі також серйозну критику всіх хиб конфедерації. Так Гамільтон перший звертає увагу на те, що в конфедерації законодавні й виконавчі чинности не відділені одна від одної, тим часом як доведено, що в державі з свободними інституціями законодавна, виконавча й судова власти повинні бути в ріжних руках. Далі великою хобою конфедерації Гамільтон уважає, що вона не витворила самостійної судової власти; тим часом федеральний суд конче потрібний, особливо для спорів, в яких одню зі сторін виступають чужоземні держави й чужоземні піддані. Брак самостійної судової власти некористно відбиваєть ся на ріжнородних зносинах; чужоземці можуть нарушувати договори, й тільки федеральний трибунал міг би перешкодити їм робити се. „Читаючи се місце в проєкті Гамільтона, каже М. Ковалевський, приходиш до того висновку, що й сей сильний ум не був у стані від самого початку зрозуміти всю вагу того, що він пропонував завести; він не бачив, де саме повинен лежати осередок ваги федерального суду, аргументуючи свою думку про потребу федерального суду прикладом, що головною задачею трибуналу буде рішення спорів між федеральним правительством і правительствами держав. Тому не можна уважати Гамільтона творцем сього цілком нового й багатого на наслідки принцип у зверхности

¹⁾ Цитовано у Ковалевського, *op. cit.*

суду над законом. Сей принцип викликав до життя не геній одної людини, але сам хід подій". Далі Гамільтон критикує ще цілий ряд інших хиб конституції 1781 р., про які ми вже говорили вище, все підчеркуючи потребу збільшення й розширення влади федерального правительства. Проект Гамільтона стрів дуже слабу піддержку серед членів конгресу, й комісія, визначена для перегляду статей конфедерації, не зробила рішучо нічого.

Доперва труднощі грошового характеру змусили правительство окремих держав діяльно взяти ся до зміцнення унії. Війна за незалежність, після обчислень Джефферсона, коштувала Американців 140 мільйонів доларів. Протягом часу перед 1781 р. конгрес випустив паперових грошей на 240 мільйонів фунтів штерлінгів, але після оцінки Джефферсона ці 240 мільйонів мали покупної спосібності тільки на 36 мільйонів металевих грошей. Вартість асігнацій, які випустили під час війни правительства окремих держав, Джефферсон оцінює також приблизно в 36 мільйонів. Решту, приблизно коло 70 мільйонів, конгрес покрив при помочи позик, зятягнених у правительства держав, у приватних людей і за границею. Вартість паперових грошей, в міру збільшення їх кількості, все зменшувала ся, аж поки не дійшло до того, що на асігнації перестали робити ся умови. Укладаючи роспис доходів і розходів на 1785 р., конгрес опинив ся в скрутнім положенні. В Голяндії опротестовано векслі, які видав Морріс в імени федерального правительства; за заплату їх треба було відразу роздобути 600 тисяч доларів, а тим часом приклад попередних років показував, що правительства окремих держав зовсім не спішать ся платити те, що з них належало ся — три з поміж них зовсім не виконали своїх зобовязань, а інші заплатили тільки половину суми, яку мали дати. Тут на поміч конгресови прийшла Віргінська палата, яка ухвалила таку постанову: Віргінія приймає на себе видатки федерального правительства пропорціонально до числа її білої й чорної людности, при чому з загального числа чорної людности в рахубу входить не більше трьох п'ятих.

Потреба збільшити владу федерального правительства зробила ся пекучою ще й через таку обставину. Протягом війни, як ми вже казали, держави випустили багато асігнації; але вони мали силу тільки в межах тої держави, яка їх випустила. Таким чином різні фінансові, торговельні і взагалі маєткові уклади, зроблені між мешканцями окремих держав, не мали серйозного забезпечення. З сеї причини між иньшим також почала ширити ся думка про потребу передати виключно до федерального правительства право не тільки бити монету, але й випускати паперові гроші з обовязковим курсом.

Нарешті в липні й серпні 1786 року конгрес на повних засіданнях обговорює питання про збільшення своєї влади і виробляє новий проект. Конгрес завідує зовнішньою торгівлею і встановлює цлові оплати; але сю постанову зведено на ніщо, бо він має се робити з тою невикональною умовою, щоб від сього не потерпіла свобода окремих держав. Право накладати цлові оплати не є жерелом доходу для федерального правительства; зібрані гроші йдуть, після проекту, до правительств окремих держав. Конгрес, як і давнійше, змушений стояти о їх ласку. Коли держави не виплатять в належнім часі грошей конгресови, він має право вимагати від них крім цілої суми ще 10 річних процентів. Тільки в тім випадку, коли протягом 10 місяців більшість держав поробить виплати, конгрес має право безпосередно розкласти й побирати податки з тих держав, які не виконали супроти нього своїх грошевих зобовязань. Зрозуміла ціла непрактичність сих постанов. Тому не диво, що вони не вийшли в жите.

Натомість 14. вересня 1786 р., на підставі проекту, виробленне якого доручено Гамільтонови, Віргінська палата рішила запросити иньші держави унії, щоб вони прислали своїх делегатів на спеціальну конференцію до Філядельфії. Задачею конференції було дослідити сучасне становище Злучених Держав і виготовити проект нової конституції. Сей проект мав потім піти на обговоренне й затверджене палат окремих держав. Иньші держави прийняли прихильно пропозицію Віргін-

ської держави. Ся конференція й виробила проєкт, який майже в цілості лїг в основу конституції 1787 року, яка з ріжними поправками і доповненнями й досі є федеральною конституцією сучасних Злучених Держав Північної Америки. До історії вироблення сього проєкту й до характеристики конституції 1787 року ми й переходимо тепер.

II. Загальна характеристика федеральної конституції 1787 року.

Конференція розпочала свої засідання 17. мая 1787 року в Філядельфії. Число делегатів від ріжних держав було неоднакове: Пенсільванія послала чотирьох, Конектікут і Меріленд кождий по одному, Нью-Йорк, Полуднева Каролїна й Георгія по два делегати, а кожда з иньших держав по три. Більшість делегатів були люди з вищою освітою; багато з них були ознайомлені з політичним житєм Англії і федеративним устроєм Швайцарїї й Голяндїї.

Конференція муїла насамперед рішити питанне, чи змінювати існуючу конституцію, чи виробляти нову. Рішено виробляти нову й виробленне її поручено Рандольфу, голові Віргїнської делегації. Делегати иньших держав, як наприклад, Нью-Джерсея і Конектікуту, також виробили свої проєкти. Результатом праць філядельфійського конгресу й явило ся виробленне федеральної конституції 1787 року, яка з незначними поправками й досі є конституцією сучасних Злучених Держав. Ми не будемо оповідати про перебіг праць філядельфійського конгресу й слїдити за процесом вироблення конституції¹⁾, але дамо спочатку загальну характеристику виробленої ним конституції, а потім докладнїше оповїмо про кожду складову частину федеральної управи з окрема. Нарешті дамо опис основної одиниці, з котрих складаєть ся союз — держави або стейту.

Американську федеральну конституцію вироблено, як ми вже згадували, в 1787 році й потїм віддано на

¹⁾ Про се див. у Ковалевського (op. cit.) ст. 318—344.

голосованне — людність кожної держави мусіла подати свій голос за або проти неї. В 1789 році конституцію прийняли всі держави, й тоді приступлено до організації спільного для всіх держав федерального правительства.

Коли ми поглянемо на склад теперішних Злучених Держав, то побачимо, що окремі держави, з яких він складається, дуже різняться між собою. Є між ними такі держави, як Нью-Йорк, що числить $7\frac{1}{2}$ мільйонів мешканців, або Пенсільванія, яка має $6\frac{1}{2}$ мільйонів мешканців, є й такі, як держави Айдего (162 тисячі мешканців) або Ута (тільки 43 тисячі мешк.). Не менша різниця й що до розміру території окремих держав. Наприклад держава Род-Айленд має тисячу квадратних миль, Конектикут — коло п'яти тисяч, Нью-Джерсей — близько сім і пів тисячі, тим часом держава Кольорадо й Невада мають кожда понад сто тисяч кв. миль, Каліфорнія понад сто п'ятьдесят тисяч, а Техас навіть 262 тисячі кв. миль. Ся остання держава далеко більша від європейської Франції, якої територія виносить троха більше як 200 тисяч кв. миль. Правда, в другій половині XVIII ст., коли укладала ся американська федеральна конституція, різниці між розмірами й числом людности окремих держав були менші, ніж тепер, одначе всеж вони були досить значні, щоб поставити на порядок денний і зробити дуже пекучим питанне про те, як погодити інтереси великих і малих держав при організації федерації й федеративної законодатної власти. Се питанне викликало дуже багато суперечок, але нарешті конвент розв'язав його в той спосіб, що законодатну федеральну власть розділив між дві палати. Перша з сих палат зветь ся палатою представників (House of Representatives); вибирає її на два роки людність цілої федерації, при чому кожда держава посилає число представників відповідно до числа своєї людности (тепер припадає один представник на 200 тисяч мешканців). Друга палата зветь ся сенатом. Кожда держава посилає двох сенаторів, незалежно від числа людности або розміру своєї території. Сенатори вибирають ся на шість літ: що два роки третина їх уступає, й на їх місце вибирають ся

нові. Сенаторів вибирають законодавні зібрання держав. Палата представників і сенат разом творять так званий конгрес. Сей конгрес і є найвищою законодавчою властю американської федерації.

Завдяки такій організації конгресу, держави, які мають мало людности, мають в сенаті такий самий вплив, як і найбільші держави. З огляду на те, що для кожного закону потрібна згода обох палат конгресу, малі держави мають певність, що вони завсіди можуть виступити проти тих законопроектів, які були би для них некорисні. Сей спосіб одночасної репрезентації і людности цілої федерації й поодиноких членів союзу — держав, який вибрав американський конституційний конвент для примирення інтересів великих і малих держав, показав ся дуже вдатним і доцільним; про се найкраще може свідчити більше як столітній досвід Американських Злучених Держав.

Кінець XVIII ст., коли виробляла ся американська конституція, характеризуєть ся загальним занепадом державної власти; в Америці через демократичний рух, викликаний боротьбою кольтоній з правительством метрополії, сей занепад впливу й авторитету власти мусів проявити ся з особливою силою. Ось чому творці теперішньої американської федеральної конституції, бажаючи утворити сильніше федеральне правительство, з огляду на конечну потребу його для доброго розвитку цілого союзу, рівночасно всеж старали ся скільки можна обмежити сферу його компетенції й компетенції конгресу, як одного з органів сього правительства. Ми побачимо далі, що конституція Злучених Держав, установивши органи федерального правительства і спосіб їх вибору, докладно означає область діяльности для кожного з них і для цілого федерального правительства.

Американські законодавці передвиділи потребу змін або доповнень у виробленій ними конституції, але користанне з сього права вони обставили рядом обмежень. Постановлено, що конституцію можна змінити тільки тоді, коли се запропонують зробити або дві третини обох палат конгресу або законодавні зібрання двох третин держав; зміни сі має робити скли-

кане спеціально для цього установче зібрання або конвент; пропозиції цього зібрання йдуть на затвердження законодавчих зібрань держав і входять до конституції тільки тоді, коли їх приймуть три четверти держав. З цього видно, як тяжко добити ся зміни американської федеральної конституції. „Протягом першого століття існування Злучених Держав, каже проф. Гарвардського університету Бунжель Харт, різні члени конгресу запропонували понад 1800 поправок до конституції, але з них тільки 19 одержали потрібну згоду двох третин членів обох палат конгресу. З цих 19 тільки 15 увійшли кінець кінцем в конституцію“¹⁾. З цього факту, що протягом так довгого часу федеральна конституція Злучених Держав так мало змінила ся, не можна одначе робити висновку, що так само мало змінила ся й область діяльності перед федерального правительства. Навпаки, зі зростом і розвитком федерації компетенція федерального правительства розширилася незвичайно; жите союзу, і особливо величезний промисловий розвиток його, поставили перед федеральним правительством задачі, які й до голови не приходили творцям американської конституції; дуже збільшилася також і власть федерального правительства. Одначе все се відбуло ся не дорогою змін в конституції, але дорогою розширеного толкування її, і помогли тут найбільше так звані федеральні суди, про котрі ми скажемо докладніше далі.

Звернімо ся тепер до самої федеральної конституції, а саме до тої частини її, яка говорить про компетенцію федерального правительства взагалі. Ось що читаємо в розділі восьмим першої статі американської федеральної конституції:

„Конгрес має право: накладати й збирати мито, податки й акцизи, робити заходи для загальної оборони й загального добробуту Злучених Держав, причому всі мита, податки й акцизи, які накладає конгрес, мусять бути однакові в усіх державах.

Робити позички на потреби Злучених Держав.

¹⁾ Цитовано у Міжуєва, *op. cit.* Докладніше про ці поправки див. у Ковалевського (*op. cit.*, стор. 344—351).

Регулювати торговельні відносини федерації з чужоземними державами й окремих держав між собою.

Установляти однакові для цілого Союзу права натуралізації й однакове законодавство про банкрутства.

Бити монету й установляти її ціну, а також установляти міри й вагу взагалі.

Заводити поштові контори й уряджувати поштові дороги.

Підпомогати розвиток науки й штуки, забезпечуючи авторам і винахідникам на певний час виключне право користати зі своїх творів і винаходів.

Заводити суди, які становлять низшу інстанцію в відношенню до Верховного Федерального Суду.

Проголошувати війну.

Робити розпорядження про бранку рекрутів до війська й означувати засоби на його удержанне; одначе сі засоби не можна визначувати довше, як на два роки наперед.

Робити постанови про утворенне й удержанне федеральної фльоти.

Установляти спосіб управи над військом і фльотою.

Робити заходи, потрібні для організації міліції, для її озброєння й навчання, а також для розпорядження тою її частиною, яка може бути потрібною для правительства Злучених Держав, при чому кожда окрема Держава в усякім разі має право іменувати офіцерів для своєї міліції й організувати її навчання, додержуючи приписів, які установить конгрес.

Видавати всякі закони, які можуть бути потрібні й корисні для здійснення вичислених прав, а також і для всіх взагалі уповажнень, які ся конституція надає правительству Злучених Держав або якому небудь з органів федеральної управи“.

Так означає федеральна конституція компетенцію федеральної законодатної власти. В сих межах федеральна законодатна власть має право видавати закони; федеральна виконавча власть має право змушувати до виконання сих законів; нарешті федеральна судова власть має право робити судові постанови. Відносно всього иншого законодатна й адміністративна власть

належить до держав, при чому до сих областей ніякі органи законодавчої або виконавчої влади федерації не мають права втручатися. „Права, які має американське федеральне правительство, каже Д. Брайс, одержало воно від окремих держав, до яких сі права належали до того часу, коли держави за спільною згодою витворили союзне правительство. Тому права держав уважаються ся необмеженими, і коли повстає питання, чи належить до національного (федерального) правительства те або інше право, то припускається, що воно належить до окремих держав, доки не доведено, що вони уступили їх федеральному правительству. Інакше кажучи, для прав держав нема обмежень, крім тих, які установляє федеральна конституція“¹⁾.

Як же досягається, що федеральне правительство не переходить границь, які зазначила йому федеральна конституція, як досягається, наприклад, те, що конгрес не видає законів, які виходили б за межі його компетенції? З другої сторони, як досягається те, що федеральне правительство, маючи конституцію, яка була вироблена тільки для двох з половиною мільйонів людности, більше рільничої, ніж промислової, виконує свої завдання тепер, коли має задачу заспокоювати потреби 180 мільйонів людности, в котрій до того ж дуже поступив поділ на промислово-торговельні й сільсько-господарські класи? Се досягнуто завдяки федеральним судам, про котрі ми й скажемо тепер докладніше.

В урядженню федеральної судової влади, каже М. Ковалевський, найбільше виявила ся творчість членів конституційного конвенту 1787 року. Вони забезпечили судову оборону для основних законів країни і витворили постійного посередника в усіх спорах між федеральним правительством і правительствами окремих держав і контрольора над конституційністю законодавчих рішень конгресу. І справді, конвент надав федеральному трибуналові право в судовій дорозі висловлювати ся з приводу питання про те, чи годяться з конституцією прийняті конгресом закони, чи ні; трибунал має право касувати в них ті параграфи й

¹⁾ Див. J. Bryce. La République américaine.

слова, які він признає за незгідні з конституцією. Одначе, щоби федеральний суд міг постановити таке рішення, треба, щоби з приводу такого закону подали скаргу особи, заінтересовані в тім, щоби закон або його частину узнано за противні конституції. Ся постанова й дає відповідь на перше з поставлених питань, як осягаєть ся, що федеральне правительство тримаєть ся в межах конституції. Заразом федеральний трибунал має право висловлювати ся, чи не противить ся закон, виданий якою державою, федеральній конституції або конституції тої держави, для якої його видано. Правда, судії окремих держав також мають право признавати неконституційним той або другий федеральний закон, коли він не відповідає або суперечить конституції їх держави, одначе апеляції на такі рішення йдуть до суду федерального. Такої власти, загалом кажучи, не має жадний суд на світі, й тому інституцію федерального суду треба уважати за одну з найважніших особливостей американської федерації.

Закон 1789 року постановляє, що в тих випадках, коли суд якої небудь держави в своїм рішенню признає обовязкову силу за нормою, яка не годить ся з конституцією федерації, її законами або договорами, справа йде на розгляд федерального суду. Теж саме буває і в випадках спору між адміністративними заходами окремих держав і конституцією й законами федерації. Федеральний суд розглядає також справи, в яких одною зі сторін виступає посол, дипломатичний агент або конзуль, акредитований при правительстві Злучених Держав; до нього відносять ся також усі справи адміралтейські й морські, і взагалі справи, що відносять ся до навігації. До федерального трибуналу належать усі спори, в яких Злучені Держави виступають, як сторона. Верховний федеральний трибунал є також вищим судією між окремими державами. Коли дві держави провадять між собою спір, або яка небудь держава починає процес проти окремого горожанина другої держави, або сторонами є горожане рїжних держав, рішення справи належить до федеральних судіїв. Коли одною зі сторін в процесі проти цілої держави, або проти приватної особи буде чужо-

земець, тоді справу також розглядає федеральний суд.

На початку американської федеральної конституції ми читаємо: „Ми, нарід Злучених Держав, для того, щоб утворити кращий Союз, установити справедливість, забезпечити внутрішній спокій, поробити заходи для спільної оборони, сприяти загальному добробутові й забезпечити блага свободи нам самим і всім нашим нащадкам, наказуємо і встановлюємо отсю конституцію для Злучених Держав Америки“. З сього бачимо, що дбанне про „загальний добробут“ є одною з важніших, одною з основних цілей самого повстання Американської федерації. Таке формулювання задає федерації й істнованню наведеної висше точки, яка дає конгресови право „видавати всякі закони, які можуть бути потрібні й корисні для здійснення всіх уповажнень, які конституція надає правительству Злучених Держав або якому небудь з органів федеральної управи“, сі дві обставини дуже допомогли американським державним людям розв'язувати проблеми ХІХ в. без безпосереднього порушення федеральної конституції. Так наприклад ледве тільки нарід і вибрані ним законодавці переконали ся в потребі „з огляду на сприяння загальному добробутові“ установляти контроль над приватними залізницями або трестами й синдикатами, конгрес почав видавати різні відповідні закони. Роблячи так, конгрес був певний, що на випадок якого небудь процесу федеральний суд буде тримати ся того самого погляду і не признає сих законів конгресу противними конституції, а через се й неважними. Або ось ще инший приклад. Конституція дала конгресови право регулювати торгсвлю з чужими країнами й держав федерації між собою. Федеральні суди розширили се право. Під торгсвлю, рішили вони, треба розуміти й навігацію, як спосіб її здійснення. А звідси той наслідок, що конгресови признано право видавати закони, які регулюють навігацію. Дальші рішення ще більше розширили компетенцію конгресу, так що кінець кінцем установлено той принцип, що регулюванню торгсвлі належить виключно до конгресу. Таке розширене толкованню дало конгресови можливість забезпечити багатоміліонів

людности Злучених Держав свободу внутрішньої торгівлі, так що як би яка держава схотіла обмежити свободу торговельного обміну своїх горожан, се уважало ся би за порушення конституції, за порушення прав конгресу.

Один з численних коментаторів конституції 1787 року, каже М. Ковалевський, висловлює утертий погляд, коли каже, що право розширеного толкування конституції полягає не в правительствах держав, але в федеральному суді, і що з трох властей, між які розділено національну зверхність, тільки судова має право інтерпретації органічного закону американської нації. Сама конституція говорить, що вона, а також ціла федерація, мають своє жерело не в державах, а в народі; одначе вона не лишає сумніву, що установлене нею правительство здійснює висші функції зверхности, між ними й толкування органічного закону й нових норм права, які впливають з зіставлення окремих частин конституції. Але та сама конституція переводить принцип поділу властей, і як ми бачили, накладає на федеральні суди обовязок висловлювати ся, чи відповідають закони, видавані конгресом або палатами окремих держав, органічному занові країни. З сього виходить, що в справі витворення нових конституційних порядків через толкування конституції 1787 р. творча роля належить в Америці нікому іншому, як судам. Коли б се право мав конгрес, се значило би, що в Злучених Державах парламент був би так само всемогутний, як в Англії, яка, як відомо, не знає різниці між органічними і звичайними законами. Колиб президента допущено до толкування прав, які йому признала конституція, се значило би змішати в його особі виконавчі, законодавні й судові функції. Тримаючи ся букви органічного закону країни й проголошеного ним принципу поділу властей, треба признати, що функцію юридичної інтерпретації основного закону Злучених Держав має тільки федеральний трибунал і залежні від нього суди. Так воно й є в дійсности. „В більшости випадків і президенти, і конгреси, а також правительственні власти окремих держав уважали для себе обовязковим те розумінне закону, яке прийняли судії. Така практика є в Аме-

риці постійна й загальна“¹⁾.

Крім судового толкування й юридичної конструкції конституції відповідно до тих цілей, для яких її втворено, себ-то „в інтересах єдності, справедливости, внутрішнього спокою, зовнішньої безпеки, загального добробуту і свободи“ державний устрій Злучених Держав з часом дуже змінив ся не при помочи законів або судової практики, але при помочи звичаєвої практики. Стало ся так під впливом зросту партій і практики вибору президента й віце-президента, способу іменовань на інші федеральні уряди й самого внутрішнього регуляміну обох палат конгресу. „Хоч про нашу конституцію, каже проф. Вудборн, і говорить ся найчастійше, як про писану, одначе в дійсности її не можна уважати за виключно писану. Звичай наполовину надав нам неписаної конституції. Звичай установив ряд „конституційних угод“, певну практику й певні прецеденти, які мають силу закона. До неписаної конституції треба віднести наприклад такі правила: 1) виборці президента мусять подавати свій голос за кандидата своєї партії; 2) президента не можна вибрати на третє чотироліте; 3) президент має право скидати з уряду федеральних урядників без всякої участі сената; 4) як палата представників, так і сенат завідують справами при помочи іменованих ними комітетів. В нижній палаті вони складають ся з осіб, іменованих її головою або спікером, а в висшій їх вибирають самі члени; 5) сенат має затверджувати вибраних президентом міністрів; 6) член конгресу має мати постійне місце побуту в тім окрузі, з якого він виходить; 7) зібраннє членів партії (caucus) означає її політичну програму, якої мають тримати ся однаково і виборці, й послы й сенатори. Все, що відносить ся до самого механізму наших політичних партій і реформуючого впливу, який він має на наш державний устрій, належить до області нашої неписаної конституції, себ-то опираєть ся на прецеденти й звичаї“²⁾.

¹⁾ Цитовано у М. Ковалевського.

²⁾ Цит. у М. Ковалевського.

III. Виконавча власть федерації: президент і міністри.

Давши загальну характеристику американської федеральної конституції, переходимо до розгляду федеральних органів управи — виконавчих і законодавчих. Почнемо з влади виконавчої. Питання про те, як організувати виконавчу власть федерації, зняв на самому початку своїх засідань вже конгрес Філядельфії. По досить довгих дебатах рішено, що головою виконавчої влади буде президент республіки; він буде вибирати ся що чотири роки, з правом бути вибраним на ново. Творці сучасної конституції мусіли шукати жерела виконавчої влади в волі народу. Але вони бояли ся завести безпосередне і загальне право голосовання при виборі президента. При безпосереднім виборі народом, президент міг уважати себе, як представника цілої нації, не тільки рівним обом палатам, але без порівняння вищим від них: адже кожного посла вибирає тільки один його округ, а президент був би безпосереднім вибранцем цілої країни. З другої сторони, колиб президента вибирала законодавча палата, се могло б ослабити його власть. Конгрес у Філядельфії думав вийти з сеї трудности, установивши, що президента будуть вибирати спеціально для сього вибрані виборці; в кожній державі число сих виборців буде рівне з числом його послів і сенаторів у конгресі разом. Федеральна конституція каже, що кожда держава сама рішає, хто буде брати участь у вибиранню виборців; треба сказати, що тепер право вибирання виборців є загальне. Таким чином президентських виборців вибирає той сам склад людности, який має право вибирати членів палати представників своєї держави і федеральної палати представників¹⁾.

¹⁾ Як бачимо, вибір президента в Злучених Державах відбуваєть ся зовсім инакше, як у Франції або Швайцарії. У Франції й Швайцарії президента вибирають члени звичайного законодавчого зібрання (у Франції його вибирає так зване Національне зібрання, яке складаєть ся з членів сенату і палати послів разом, у Швайцарії — Федеральне зібрання, яке складаєть ся з членів Національної Ради і Ради Держав).

„Творці федеральної конституції, каже Дж. Брайс, здається, найбільше були задоволені саме з цієї частини виробленої ними системи політичного устрою Злучених Держав, хоч ні одно питання не викликало для них таких труднощостей, як установлення способу виборів президента республіки. Тим часом ні в чім іншому їх припущення і сподівання не показали ся такими далекими від того, що здійснило ся потім в політичному життю Злучених Держав.“ Річ у тім, що вже при виборі першого президента американський нарід почав обов'язувати виборців, на якого кандидата вони мають подавати свій голос; правда, ніякий закон не перешкоджає виборцєви не додержати своєї обіцянки, але сього ніколи не бувало, і таким чином двохступенні вибори президента стали чистою формальністю. Житє зробило, що президент Злучених Держав дійсно є вибранцем усього американського народу.

Федеральна конституція каже, що президентом може бути кождий Американець, який родив ся американським горожанином і має 35 літ. Президента по чотирох роках можна вибирати необмежене число разів наново; в дійсности, одначе, є звичай, що більше як два рази та сама особа ніколи не буває президентом. Звичай сей бере початок з часів Вашингтона, який по вісьмох роках президентства рішучо зрік ся виставляти в третє свою кандидатуру.

Поглянемо тепер, які права надає президентови федеральна конституція. Ось що читаємо в статі II: „Відділ I. Виконавча власть в Злучених Державах належить до президента республіки. Він перебуває в своїй гідности чотири роки й вибирається разом з віцепрезидентом таким способом (далі йде мова про спосіб вибору).

„Перед початком виконування обов'язків президент дає таку присягу або обіцянку: „Я урочисто присягаю, що буду совісно виконувати обов'язки президента Злучених Держав і в міру своїх сил буду пильнувати, охороняти й боронити конституцію Злучених Держав.“

„Відділ II. Президент є головним начальником

над військом і фльоотою Злучених Держав¹⁾, а також і над міліцією окремих держав, коли ся міліція йде на дійсну службу федерального правительства. Він може вимагати від кожного з головних начальників окремих секцій федеральної управи, щоб він на письмі подавав йому свої думки з приводу питань, які належать до його секції“²⁾.

„Президент має право уласкавлення осіб, засуджених за порушення федеральних законів, крім однач тих урядових осіб, що перебувають на службі у федерального правительства, які були засуджені особливим способом за зраду, хабарництво або який инший важний злочин“³⁾.

„Президент Злучених Держав має право в порозумінню з сенатом і за його згодою укладати трактати з чужоземними державами, але з тою конечною умовою, що сі трактати затвердять дві третини всього числа сенаторів“⁴⁾. Він має право за згодою сенату іменувати послів і конзулів Злучених Держав, членів Вищого Суду і всіх инших урядових осіб Злучених Держав, для іменування яких конституція не вказує якого иншого способу“⁴⁾.

¹⁾ Не треба одначе сей вираз розуміти так, що президент сам особисто стає на чолі війська, се Американці уважали би за щось незвичайне. Се значить тільки, що президент, і ніхто инший, іменує начальників війська й дає їм інструкції; тут він грає таку саму роль, як король в монархіях.

²⁾ Сей порядок зветь ся (impeachment). Постанову про відданне під суд робить при сьому федеральна палата представників, а самий суд переводить Сенат. Такий спосіб відвічальности перед судом вищих урядових осіб держави установляють також конституції майже всіх американських держав.

³⁾ Трактат є законом для сторін, які беруть в нїм участь. Тому в деяких конституціях укладають трактати органи закондатної власти — палати. Але з другої сторони уложенне трактату вимагає ведення переговорів і довершення згоди між контрагентами, а се очевидно можна доручити тільки органам виконавчої власти. Маючи се на увазі, Американці й дали президентови право укладати трактати, але під контролею сенату, який розглядає їх, робить поправки, а вже потім затверджує. На конгресі в Філадельфії пропоновано обмежити власть президента утвореннем при нїм ради, одначе більшість конгресу відкинула сю пропозицію. Тому власть президента обмежуєть ся тільки контролею зі сторони сенату.

⁴⁾ Коли президент запропонував яку особу на посаду, і Сенат дав свою згоду, то хто має право скинути з посади іме-

Одначе конгрес має право видавати закони, силою яких іменованне на різні другорядні посади може бути віддане або президентови республіки, або судам, або міністрам і іншим вищим урядовим особам“.

„Президент повинен від часу до часу робити конгресові доклади про стан Союзу й рекомендувати увазі членів конгресу ті заходи, які він вважає за потрібні або корисні. Він має право в незвичайних випадках скликати обидві палати конгресу або яку будь одну з них; на випадок, коли палати не можуть погодитися що до часу відрочення засідань, він може сам відрочувати сі засідання на час, який вважає за відповідний.

„Президент приймає послів і інших вищих осіб.

„Він повинен пильнувати, щоб закони виконувалися совісно. До президента належить право давати чини всім офіцерам, які відбувають службу у федерального правительства“.

„Президент, віцепрезидент і всі інші горожанські урядові особи федерального правительства можуть бути позбавлені своїх посад, коли їх засуджено по способу impeachment за зраду, хабарництво або інший який важний злочин“¹⁾.

До сього означення власти президента додамо ще отсю цитату з першої статі федеральної конституції, котра характеризує участь президента в законодавстві федерації:

„Кождий законопроект, який затвердить палата представників і сенат, мусить бути поданий президентови Злучених Держав. Коли він одобрює законопроект, він його підписує, коли не одобрює, звертає назад

нованого урядника? На думку творців конституції для сього також потрібна згода Сенату. Але тут повстало питання, чи можна президентови правити країною при помочи урядників, які не будуть його слухати ся. З огляду на се в 1789 р. рішено, що право скидати урядників з посад належить тільки до президента.

¹⁾ Коли суд признає президента винним, він іде зі свого уряду. На яку іншу кару або грошеву одвічальність президента можна засудити тільки після нового судового слідства і не скорше, як він зложить свій уряд; в такім разі справа йде звичайним судовим порядком.

з своїми закидами до тої палати, до якої належить ініціатива проєкту. Палата бере до свого протоколу закиди президента й наново переглядає його. Коли після такого перегляду за проєкт віддадуть свої голоси дві третини членів палати, його пересилають до другої палати. Коли після розгляду його в сій другій палаті при голосованню за нього віддадуть голоси дві третини членів палати, проєкт стає законом²⁾.

„Коли президент, одержавши законопроєкт, затверджений конгресом, не зверне його протягом десятих днів від того часу, як йому передано проєкт, сей проєкт стає законом, так як би він був підписаний президентом“.

Ось все, що ми знаходимо в тексті американської федеральної конституції про права і обовязки президента республіки. Бачимо, що він має більшу свободу ділання, як конституційних монарх; се й зрозуміло, бо конституційний монарх не відповідає за свої вчинки, а президент особисто відвічальний.

Ми бачили, що президент має право робити конгресови повідомлення про стан справ Союзу й рекомендувати його увазі ті заходи, які на думку президента треба зробити. Конституція не вказує, яким способом має робити президент свої вказівки. Два перші президенти являли ся на початку сесій особисто на засідання палат і там виголошували відповідні промови. Третій президент, Джефферсон, уже не робив сього і обмежував ся писаними комунікатами: з того часу всі дальші президенти робили так само. Правда, конгрес може ігнорувати вказівки, які йому дає президент. Одначе се не значить, щоби такі повідомлення президента не мали ніякого значіння. Вони тільки по формі звертають ся до конгресу, а в дійсности — до всього американського народу; їх зараз передруковує й обговорює незвичайно розвинена американська преса. Таким чином при помочи своїх комунікатів президент може викликати в країні певний настрій, який може вплинути і на конгрес. З сього бачимо, що хоч президент і не має права

²⁾ Бачимо звідси, що американський президент має право відносного (релятивного) veto.

законодатної ініціативи, одначе має можливість впливати на конгрес.

Ми вже наводили те місце конституції, де говорить ся про право президента завертати назад до палат з своїми увагами законопроекти, які йому здають ся невідповідними. Звернімо увагу на той факт, що в таким разі досить тяжко, щоби законопроект зробив ся законом, бо для сього потрібна згода аж двох третин членів обох палат конгресу. Така одностунність обох палат, потрібна для того, щоб законопроект став законом, не зважаючи на veto президента, буває досить рідко, і тому veto президента в величезній більшості випадків потягає за собою загин проекту. З сього бачимо, якою великою є власть президента. Пригадаймо, що в Німецькій імперії імператор зовсім не має права veto; в деяких конституйційних країнах, наприклад в Англії, монарх хоч і має право veto, одначе майже не користує з нього. Се й зрозуміло, бо президент Злучених Держав, се відповідальний вибранець цілої нації, який стоїть при власті тільки певний час. Натомість в монархіях монархи мають власть ціле жите, а до того часто приходять до власті зовсім дітьми, коли вони з своєї власті не можуть користати.

Та ще цікавіший той факт, що в Америці з розвитком демократизації політичного житя президенти республіки й губернатори окремих держав (вони мають право релятивного veto відносно законопроектів, вироблених законодатними палатами їх держав) все більше й більше починають користати з свого права veto й здобувають сим популярність серед народу. Нарід бачить в сїм не лиху волю виконавчої власті, але доказ сміливости й рішучости своїх вибранців, які наслідують ся йти проти законодатних палат, де почуте відповідальности перед народом за свої вчинки слабше, бо одна партія скидає відповідальність за лихі наслідки закону на другу партію, й де дуже часто при помочи корупції й інтриг мають великий вплив ріжні особи й корпорації (торговельні й промислові компанії, синдикати, залізничні товариства і т. д.). Міжує в цитованій вже праці наводить цікаву статистику уживання президентами права veto. „Досї за весь час істновання Злу-

чених Держав, каже він, було коло 450 випадків, коли президенти скористали з свого права veto. Джефферсон і обидва Адамси (перші президенти республіки по Вашингтоні) зовсім не користали зі права veto, Джексон за свої два президентства (1829—1837) ужив veto 12 разів, Джонсон (1865—1869) — 21 раз, генерал Грант (герой внутрішньої війни між північними і полудневими державами, президент між 1869 і 1877 р.) — 43 рази. Нарешті Клевеленд, який був президентом двічі, але не з ряду (між 1885 і 1889 і між 1893 і 1897 р.) скористав зі свого права veto ні більше ні менше, як 301 раз. При с'м треба завважити, що майже ні один з трьохсот біллів, які відкинув Клевеленд, не дістав потім в конгресі потрібних двох третин голосів. Ще цікавіше, що успіх кандидатури Клевеленда на президентство в значній мірі залежав від того, що він так само сміливо й рішучо уживав свого права veto ще тоді, як був губернатором держави Нью-Йорку“.

Стоячи на чолі виконавчої власти, президент має право іменувати своїх наблизших агентів — міністрів. Се, як бачимо, зовсім не відповідає так званому парламентарному режимови, який вимагає, щоб міністри вибирали ся з поміж членів палат і належали до пануючої там партії. Всі міністри рівні між собою і перед президентом. Нічого подібного до того, що в Англії називаєть ся кабінетом міністрів, в Америці ми не бачимо: міністри не творять ніякої солідарної між собою колегії, і кождий з них відповідає перед президентом тільки за себе. Тому міністри можуть належати до різних політичних партій, Особливо часто се бувало за перших президентів.

Тепер міністри належать до тої самої партії, що й президент, значить їх політична програма більше менше однакова. Одначе вони невідповідальні перед палатами; відповідає тільки президент, та й те ми бачили, що його відповідальність має не політичний, а тільки судовий характер. Федеральні міністерства повстали не відразу, але витворювали ся поволи, в міру розвитку справ союзу³⁾.

³⁾ Докладнійше про американських міністрів і їх відношенне до президента і палат конгресу див. в книзі Dupriez — Les mi-

IV. Американський Сенат.

Висшою палатою американського конгресу є Сенат. Як ми вже згадували, творці американської федеральної конституції потратили дуже багато часу і праці на вироблення й обговорення різних проєктів організації законодавчої влади, а особливо її висшої палати — Сенату. Утворення такої палати, в якій всі члени федерації, себ-то всі держави, мають однакове число представників, незалежно від числа мешканців або розмірів території, і установа, що обидві палати законодавчого зібрання мають майже однакові права, — се була нова і смілива проба в області державного устрою федеративних країн. Ся проба показала ся настільки вдатною, що через півстоліття за прикладом Злучених Держав пішла Швайцарська республіка; те саме пізніше зробила також більшість федеральних держав, заснованих протягом XIX в. в країнах Нового Світу.

Спочатку сенаторів хотіли вибирати на цілий час їх життя, аж до смерті. Сторонники такої системи мали перед очима приклад Англії — її палату лордів; вони уважали, що треба було мати хоч одну постійну владу. Однак се значило би витворити в демократичній країні нову політичну аристократію. Кінець кінцем знайдено спосіб, який погодив принцип постійності сенату і виборний принцип. Се досягнуто таким способом. Сенат — інституція постійна, але кожний сенатор вибирається на шість літ, при чому що два роки третина сенату заміщується новими сенаторами. Практика показала, що коло половини тих сенаторів, що по двох роках опустили його, вибирається вдруге. Таким чином, в дійсності що два роки відновлюється тільки одна шеста частина сенату. Тому сенат краще від палати представників, яка ціла змінюється що два роки, може заховувати свою власну традицію і традиції конгресу взагалі, себ-то федеральної законодавчої влади. Се дає сенатові можливість краще обороняти свій авторитет.

Сенат не вибирає свого предсідателя; їм є з уряду віце-президент Злучених Держав. В Англії також палата представників сама вибирає собі предсідателя (спікера), а палата лордів ні (в ній проводить лорд-канцлер). Палата представників в американськiм конгресі також сама вибирає собі предсідателя. Сенат не вибирає собі предсідателя, бо яке було би становище предсідателя, як би він був вибраний з поміж сенаторів? Колиб при рівнім поділі голосів в сенаті його голос був рішаючим, та держава, до якої належав предсідатель, мала би перевагу над іншими — вона мала би тоді три голоси замість двох. Коли б в таких випадках предсідатель зовсім не мав голосу, се значило би, що та держава, до якої належить предсідатель, мала би тільки один голос. З огляду головно на се і взято в предсідателі чоловіка з поза сенату, яким і є віце-президент Злучених Держав.

Члени Сенату, як і члени звичайних законодатних зібрань, (крім німецької Союзної Ради голосують цілком свобідно, не в'язучи ся якими небудь інструкціями від своїх виборців. З сього погляду американський Сенат дуже ріжнить ся від німецької Союзної Ради, яка з певного погляду є висшою законодатною палатою німецької Імперії. В американськiм Сенаті цілком можливі випадки, коли члени тої самої держави будуть голосувати неоднаково; натомість в німецькій Союзній Раді старший з поміж делегатів якого небудь з союзних правительств подає голос за всіх їх.

Одною з оригінальних особливостей американського Сенату є та обставина, що він не тільки *de jure*, але і *de facto* має такий самий вплив на законодавство країни, як і палата представників. Одначе є й важне обмеженне в сiм його праві. Федеральна конституція каже: „Всі законопроекти, що встановлюють які небудь податки або інші побори з людности, повинні виходити від палати представників, але Сенат може пропонувати до них поправки і взагалі робити в них зміни, як і в інших законопроектах, що приходять до нього від палати представників“. Коли звернемо ся до того як виглядає ся справа в практиці, то побачимо, що палата представників досі пильно береже свій привилей

на ініціативу в фінансових справах, але Сенат дуже широко використовує своє право робити поправки. „Се своє право, каже Дж. Брайс, — Сенат використовує дуже широко, часто додаючи нові статі розходів і часто збільшуючи їх загальну суму. Коли біллі, виправлені Сенатом, ідуть назад до палати, вона звичайно відкидає зроблені Сенатом поправки, але Сенат звичайно обстоює при своїм; тоді парламентарна комісія з трьох сенаторів і трьох членів палати, працюючи в закритих засіданнях, силкується скорше знайти який небудь компроміс. Сей компроміс звичайно хоч не хоч палата затверджує в останні дні своїх засідань, з огляду на потребу так чи инакже скінчити з можливо більшим числом справ, які инакше лишають ся непорішеними“.

Крім своїх законодавчих чинностей, більше менше анальогічних тим, які мають вищі палати інших країн, американський Сенат має ще окремі чинности, які зближують його тільки з Союзною Радою німецької Імперії. Се його вплив на федеральну адміністрацію — установив ся звичай, що сенатори рекомендують президентови осіб на різні федеральні уряди (за виїмком міністеріяльних), і президент, хоч і має право робити іменовання цілком самостійно, звичайно йде за голосом сенаторів, щоб уникнути різних неприємностей. Пригадаємо ще, що сенат має право давати або не давати згоду на трактати, які укладає з чужоземними державами президент республіки, і робити в них зміни. Нарешті він є найвисшим судовим трибуналом для деяких особливо важних злочинів¹⁾.

Дамо нарешті загальну оцінку діяльності американського сенату, користаючи з праці Дж. Брайса. „Американці, каже він, уважають Сенат одною з найбільше вдатних інституцій, які встановила їх конституція, достойним пам'ятником мудрости і передвидження творців сеї конституції. Чужоземні письменники звичайно повторювали сі похвали, і може бути навіть трохи перебільшували достоїнства Сената, бо замало мали відомостей про нього“. Щож одначе значить се

¹⁾ Про адміністративні і судові функції американського сенату докладніше див. в цитованій праці Міжуєва, ст. 210—218.

переконане Американців, що Сенат се дуже вдатна інституція? „Се значить, що Сенат осягнув головну ціль, яку мали на увазі творці конституції: він став осередком ваги американського правительства і набув такого авторитету, щоби з одної сторони регулювати і стримувати „демократичні промахи“ палати представників, а з другої — „монархічні привички“ президента республіки. Стоячи між ними, Сенат зробив ся з konieczности соперником і противником їх обох. Палата представників не може нічого довести до кінця без згоди Сенату. Для президента Сенат також може бути серіозною перешкодою. Одначе все се — чинности Сенату, як інституції, яка не допускає до виконання тих чи інших актів або ставить ріжні перешкоди для їх здійснення“.

„Позитивна сторона діяльності Сенату характеризується ся менше блискучим успіхом, як з огляду на укладання добрих власних законопроектів, так і з огляду на характер поправок, які робить Сенат до законопроектів, що приходять з палати представників.

„Треба одначе мати на увазі, що люде, які працювали над уложенням американської конституції, воліли витворити міцні, трівкі інституції, ніж такі, які могли би проявляти енергійну творчу роботу. Вони охочо жертвували продуктивність витворених ними інституцій, аби тільки вони могли ставити сильний опір загальним переминам державного устрою.

„Взагалі можна сказати, що американський Сенат встиг зайняти високе становище і здобути загальне поважання. Він має в собі цвіт нації, принаймні тої частини її талановитих діячів, які присвячують себе політичній карері. Високий умовий авторитет Сенату загально признано. Нарешті він є вигідною позицією, з якої талановиті люде можуть говорити з авторитетом, звертаючи ся до своїх співгорожан“.

„Від яких причин залежить сей успіх Сенату? Гамільтон думав, що Сенат буде мати менший вплив, ніж палата представників, бо його членів нарід не буде вибирати безпосередно, бо він таким чином не буде в стані говорити з таким самим авторитетом, як друга палата, в імени всього народу, бо нарід не буде слід-

кувати за його діяльністю з такою напруженою увагою, як за діяльністю палати представників. Такі гадки були цілком природні, бо на думку діячів 1787 року відносини між американським Сенатом і американською палатою представників мали бути досить близько подібні до відношення, яке існує в Англії між палатою лордів і палатою громад. А досвід Англії показував, що більше людна і більше популярна палата завсіди бере гору над менше людною палатою і взагалі відсуває її на другий плян“.

„Одначе Сенат показав ся в дійсности не менше сильним, ніж палата представників, а своїм моральним авторітетом він навіть перевищив її. Зазначена висше аналогія показала ся неправдивою з тої причини, що англійська палата лордів складаєть ся з дідичних членів, а американський Сенат — з народних представників. Правда, нарід не вибирає безпосередно членів американського Сенату, одначе вони всеж народні представники. Те, що вони тратять через те, що не стоять в безпосереднім звязку з народною масою, вони виграють через те, що виходять представниками таких старих і могутних республік, за які треба уважати окремі американські держави. Сенатор від Нью-Йорка або Пенсільванії говорить в імени кількох мільонів людей і відповідає перед кількома мільонами виборців. Чи можна після сього дивувати ся, що він має більший вплив, ніж пруський аристократ, нащадок старого роду, або ніж англійський пер, до якого належить ціле графство“.

„Часом чути скарги на аристократичні тенденції, які впроваджують до Сенату його багаті члени; часом можна чути саркастичні уваги з приводу розкішних домів, побудованих сенаторами на нових улицах Вашингтону. Коли ми допустимо навіть, що сі багаті сенатори виявляють таке спочутє до капіталістів, якого не можна було би сподівати ся від Сенату, зложеного з небогатих людей, всеж я кажу, що американський Сенат ні в яким разі не можна почислити до одної категорії з такими клясовими закондатними інституціями, як висші палати Англії, Прусії, Еспанії або Данії. Дійсний склад американського Сенату і спосіб його

вибирання показують, що його можна уважати за представника всіх клас суспільности: він так залежить від публичної opinii і так ясно відчуває сю залежність, що не може й подумати навіть про видання яких небудь законів виключно на користь самих богатих клас“.

„Таким чином, про американський Сенат ніяк не можна сказати, — уживаючи вираз в тім значінню, який він має в Європі, — що він репрезентує принципи аристократичні, або принципи, які не мають спочуття зі сторони народних мас, або просто консервативні принципи. Кожда з головних політичних партій по черзі мала в Сенаті більшість голосів, при чім різниця в силі сих партій в Сенаті була протягом останнього десятиліття невелика. В головних питаннях, які викликали серед народу різні думки, Сенат ніколи не робив протягом довгого часу рішучої опозиції палаті представників. Всі зміни публичної думки відбивають ся на діяльності Сенату; як і палата народних представників, він не наслідують ся виступати проти народних змагань, бо як і палата він стоїть під контролею головних політичних партій, які хоч і підлягають пануючим в дану хвилину течіям, одначе старають ся рівночасно використати їх для своїх цілей“.

„Одначе всеж зміни публичної opinii впливають на Сенат менше ніж на палату представників. Вони відбивають ся на його діяльності поволі, бо особистий склад Сенату відновлюеть ся що два роки не цілком, а тільки на одну третиту. Тому часом буває, що певний напрям публичної думки почне зміняти ся, перше ніж встигне відбитися на складі Сенату. Таким чином Сенат в системі інституцій федеральної управи відіграє ролю регулятора“.

Так характеризує й оцінює американський Сенат Дж. Брайс, один з найбільше авторитетних знавців американських інституцій. Додамо, що само жите виказало всю корисність такої інституції, як американський Сенат. Всі федеральні держави, які повстали в другій половині XIX ст., змінили свій устрій відповідно до вимог часу і вказівок свого власного і чужого досвіду і запровадили у себе законодавні інституції на зразок американського Сенату. Так було наприклад

в Швейцарії, так зроблено в Канаді при уложенню теперішньої її конституції, виданої в 1867 р., нарешті: се зробили творці конституції Австралійської федерації, яка повстала вже в початках ХХ ст.

V. Американська палата представників.

Другою палатою американського конгресу є палата представників. Вона, як і низші палати інших країн, в більшій мірі виявляє бажання і змагання народних мас, ніж висша палата або Сенат. Ми вже казали, що членів палати вибирають не на чотири роки, як членів Сенату, а на два роки і в виборах бере участь все доросле мужеське, — а в чотирох державах також усе доросле жіноче, — населенне держав. Кожді чотири роки вибори членів федеральної палати представників сходять ся з вибором президента; звичайно буває так, що на обох виборах перемагає та сама політична партія. Таким чином президент починає свою адміністративну діяльність, маючи можливість числити на прихильне відношення до своєї адміністрації зі сторони принаймні більшости палати представників. Результат нових виборів до палати представників, який припадає в середині часу, на який вибирає ся президент, досить виразно показує йому, як оцінює нарід діяльність федеральної адміністрації і наскільки зросла або зменшила ся сила політичної партії, до якої належить президент республіки. Се дає йому можливість приготувити ся як слід до нових президентських виборів.

Основна чинність американської палати представників, як і всіх інших анальогічних інституцій в сучасних державах — се обговорюванне і видаванне законів. Одначе коли ми приглянемо ся ближше до діяльності американської федеральної палати народних представників, то побачимо, що се дуже своєрідна інституція, не подібна ні до законодавчих палат країн з парламентарним режимом, ні до палат інших конституційних країн (таких, як Німеччина або Швейцарія). Сю ріжницю добре вияснено в праці Міхуєва і тому ми, обговорюючи сю сторону американської палати представників, будемо держати ся його викладу.

В парламентарних країнах, каже він, провідну ролью в законодатних зібраннях відіграють міністри, які завіси виступають разом як проводирі тої політичної партії, яка в даний момент має за собою більшість в сих зібраннях. В парламентарних країнах правительство або так зване міністерство — се властиво виконавчий комітет тої політичної партії, яка має за собою більшість голосів в законодатнім зібранню. Инакше кажучи, в парламентарних країнах існує, загалом беручи, як найтісніша близькість, повне довіре між законодатною і виконавчою властю. Відомо далі, що в парламентарних країнах правительство або міністерство тим сильніші, чим більше однородна і зорганізована парламентська більшість, на яку правительство опираєть ся. З другої сторони в таких державах, як Прусія й інші німецькі королівства, провідну ролью в законодатних зібраннях відіграють також міністри, але не тому, щоб вони мали який небудь особистий авторитет в сих зібраннях, але тільки тому, що в сих країнах, хоч вони й мають конституційний устрій, головна власть в управі державою і навіть в законодавстві належить до короля. Король здійснює сю власть через міністрів, яких він іменує й скидає з уряду по своїй волі. Кожда особа, яку король іменує міністром, не тільки дістає право доступу до обох законодатних палат, але й має там особливі привілеї, яких не мають народні представники. Се привілейоване становище міністрів дає їм переважаючий вплив на творчу законодатну роботу. Тому кінець кінцем виходить, що в таких державах, як Прусія або Австрія роль народних представників зводить ся головно до критики діяльності міністрів і до ставлення їм перешкод, коли вони починають занадто нехтувати поглядами і бажаннями народних представників. З сього ми бачимо, що в парламентарних країнах кабінет міністрів, як висший орган виконавчої власти, стоїть в більшій або меншій залежності від парламенту, або власти законодатної, инакше кажучи, тут власть законодатна домінує над властю виконавчою. Натомість в Прусії, Австрії й подібних до них державах власть законодатна залежить від власти

виконавчої, себ то від міністрів, які виступають як представники волі монарха.

Творці сучасної американської конституції бачили, що за їх часів навіть в країнах з найкращим державним устроєм, наприклад в Англії власть виконавча панувала над властю законодавчою, і се викликало багато різних наслідків, сумних для державного життя тих країн; крім того вони були сторонниками принципу розділу властей, стислого відмежування їх чинностей. Тому вони постарали ся організувати свої влади так, щоб власть законодавча була зовсім незалежною від влади виконавчої. Погляньмо, як се виявило ся на чинностях американської палати представників.

Насамперед звертає нашу увагу той факт, що між головою виконавчої влади й палатою представників нема безпосередних зносин. Президент республіки ніколи особисто не буває на засіданнях обох палат конгресу. Найбільше, що він може зробити, щоби вплинути на них, се рекомендувати їх увазі видання тих чи інших законів, що він робить через відповідні маніфести, звернені під адресою конгресу. Одначе ми вже бачили, що конгрес формально має право ігнорувати пропозиції президента або числити ся з ними настільки, наскільки сього вимагає публична опінія. Відокремленне влади виконавчої від законодавчої проявляєть ся далі в тім, що міністри, яких іменує президент за номінальною, як знаємо, згодою Сенату, не тільки не мають монополію законодавчої ініціативи, як се бачимо в більшості конституційних країн, але взагалі не мають ніякого безпосередного відношення до законодавчої діяльності народних представників і не мають навіть права вступу до конгресу. Таким чином в Америці до народних представників належить не лише розгляд і затвердження законопроектів, але й ініціатива їх. Правда, вироблені ними закони потребують ще санкції, але ми вже знаємо, що коли конгрес забажає, він може перевести закон в жите і без згоди президента. Бажанне, щоб народні представники були цілком незалежні від виконавчої влади, змусило творців американської федеральної конституції зробити таку постанову: члени конгресу не можуть займати яких небудь посад і служб

у федерального правительства; одним з наслідків сеї заборони й є цілковите усунення міністрів від законодатної роботи.

Тим часом се усунення мало далекосяглі наслідки. Американська палата представників числить тепер коло 400 членів, і кождий з них має право вносити свої законопроекти: до того палата не має осіб, які могли би перед нею давати відомости й пояснення про ріжні сторони державного житя, як се роблять міністри по інших країнах; крім того, нема кому дбати про певну систематичність в видаванню законів. Правда, творці федеральної конституції не могли сього передвидіти, бо за їх часів конгрес мав розмірно небогато роботи: в одну сесію він обговорював яких небудь десять, що найбільше двайцять, законопроектів. Натомість тепер бувають сесії, коли число законопроектів, які входять до палати представників, перевищує 10.000. Зрозуміло, що таке величезне число дуже утруднює роботу палати представників. Вона мусить знайти способи, щоби з сеї маси законопроектів вибрати ті, які на її думку треба перевести в жите. Подивімо ся, як се робить ся, й які дальші наслідки для палати представників потягає усунення від законодатної роботи міністрів¹⁾.

Щоби дати собі раду з тими тисячами законопроектів, які вносять окремі послы, в американській палаті представників виробив ся такий спосіб: кождий законопроект іде на розгляд якого небудь з комітетів, який складається з членів палати; таких постійних комітетів є 47. Про них Вільсон каже, що все практичне їх значіння полягає в тім, що кождий з постійних комітетів має виключний провід в законодатній роботі в межах своєї області. Він має фактичну законодатну ініціативу, він підготовлює резолюції палати, бо звичайно всі законопроекти, які передає палата на його розгляд, він відкидає й подає на розгляд палати свої власні. Правда, регулямін (наказ) палати обмежує його ініціативу: він не має права представляти в па-

¹⁾ При сїм будемо користати з дуже популярної в Америці книги теперішнього президента республики, В. Вільсона, „Державний устрій Злучених Держав“, розд. II.

лату законопроекти, яких вона не передавала йому; він не має права висловлювати свої погляди, коли його ради не питають. Але в дійсности, се обмеження не має ніякої ваги, бо коли комітет хоче виступити перед палатою з яким небудь законопроектом, його предсідатель або який небудь з його членів виробляє відповідний законопроект, вносить його в палату, як звичайний посол, і палата відсилає тоді його до комітету, який таким чином уже має можливість виступити перед палатою в бажаній для нього справі.

Нема сумніву, каже В. Вільсон, що се дуже цікавий, цілком новий і вартий уваги спосіб прискорення законодавчої роботи; се явище дуже великої ваги і може мати далекосяглі конституційні наслідки. Для народу, який сам править собою, має величезне значінне спосіб дискусій, який панує в його законодавчій зібранню, бо законодавство, не обмірковане як слід в законодавчій палаті, се фактично законодавство закулісове. Сам конгрес не може працювати як слід, бо він спішить скінчити свою роботу, а виборці не можуть зрозуміти, що конгрес не може розглядати всіх справ. Прерогативи комітетів се щось більше, ніж звичайний і вигідний поділ праці. Є тільки одна галузь комітетських справ, якою займаєть ся цілий конгрес: се справа національних доходів. Палата ніколи не приймає без серйозного обговорення пропозицій комітету доходів або комітету розходів; але за те вона дає можливість усім іншим комітетам видавати закони замість неї. Формально комітети тільки розробляють ріжні питання, які порушили окремі члени, і підготовляють їх совісно через всестороннє обговорення для остаточного розгляду в палаті; але в дійсности вони вказують той напрям, якого має тримати ся палата, вказують їй по своїй волі ті справи, які вона має обговорити. Палата засідає не для серйозного обговорення, але для можливо скоршої санкції рішень своїх комітетів. Вона робить свою законодавчу роботу в комітетах, бере таким чином під увагу не рішення більшости своєї, але рішення меншости, спеціально для сього призначеної. Можна сказати, каже Вільсон, що „засідання конгресу,

се його публична вистава, а праця конгресу відбувається в його комітетах“.

Виходить, каже він далі, що в практиці палата представників доручила постійним комітетам не тільки свої законодавчі чинності, але й свої чинності обговорювання законопроектів. Короткі публичні дискусії мають більше формальне, ніж дійсне значіння: творча сила законодавства — се обговорювання законопроектів в комітетах. Нема сумніву, що перегляд законопроектів в комітетах має велике значіння, бо дає палаті можливість орієнтувати ся в них і мати розумні вказівки з авторитетних жерел. Однак навіть найкраще обговорення і вияснення якого небудь питання в комітетах не може заступити поправок до законопроекту й обговорення його в публичних засіданнях конгресу. Се тому, що засідання комітетів закриті й дискусій, які бувають на сих засіданнях, не можна публікувати. „Головна і без сумніву найважливіша ціль усякого обговорення державних питань, каже Вільсон, — се освіта громадської думки; і очевидно, що коли нація не чує комітетських дискусій, вона не може мати від того ніякої освіти“. Щоби просвітити нарід і підняти рівень громадської думки в справах, що обходять цілу націю, не вистарчає промов одних тільки оборонців законопроектів, внесених комітетами, або тих послів, яким комітети згодять ся дати голос. Тут потрібне особливе публичне обговорення: треба, щоби справу обговорювало само суверенне законодавче зібрання; треба, щоби при с'їм обговоренню кожда спірна точка була вияснена й відповідно уаргументована стараннями лідерів (провідників) законодавчого зібрання; нарешті треба, щоби від результатів даного обговорення залежало яке небудь цікаве або важне питання управи або законодавства, залежала доля партії або успіх видатного політичного діяча. Тільки такі дебати можуть притягти до себе увагу публіки; всякі інші дискусії не матимуть на неї впливу. Тому система законодавства при помочи комітетів робить те, що справжнього обговорення законопроектів і дискусій над ними в палаті представників нема.

Та Вільсон знаходить ще інші причини, чому при комітетській системі дискусії палати представників не можуть мати свого виховуючого впливу. Головна з цих причин, від якої на його думку залежать всі інші, лежить в тім, що в палаті нема впливових лідерів, які виступали би як офіційні промовці в імені своїх партій. Нема, каже він, осередку влади; її скорше свідомо й умисно розділено між менше впливовими окремими провідниками; її розділено, щоб так сказати, на 47 сеньорій, в кожній з котрих постійний комітет є зібранням баронів. Правда, сей розділ влади дає можливість уникнути небезпеки „пановання одної людини“, одначе з другої сторони, чим більше власть розділена, тим менше вона відвічальна, як се показують факти і досвід. Приклад тому хоч би той факт, що в Америці дуже мало цікавлять ся дебатами конгресу й рівночасно дуже слідають за дискусіями в англійській парламенті. Якаж причина сього явища? Та, що англійські дискусії цікаві, американські ні. Ось як пояснює се Вільсон. „В англійській палаті громад всі чинности і привілеї американських постійних комітетів зосереджують ся в руках міністерства, яке має навіть деякі прерогативи провідництва, яких не мають комітети; таким чином міністерство несе на собі всю відвічальність і має величезну владу, і тому всі дискусії мають величений особистий і партійний інтерес. Кожде важне обговорення — обвинувачення міністерства опозицією і обвинувачення більшості меншістю; кожде важне голосування — се погром одної партії й перемога другої. Вся діяльність правительства залежить від того, що говорить ся в палаті громад, бо дискусії часто впливають на вислід голосування, і міністерство тратить владу, коли воно тратить довіру палати громад. Сей великий постійний комітет іде в одставку кожного разу, коли його погляди розходять ся з волею більшості. Се й є причиною того, що парламентські дискусії читають в Америці більше, ніж дискусії власного конгресу. Їх безпосередний вислід відноситься до міністрів, людей дуже відомих, котрими цікавиться весь цивілізований світ; вони ж визначають напрям політиці величезної імперії. День парламентських дискусій — день

великої битви, в котрій ліберали і консерватори виставляють проти себе всі свої сили, і публіка любить стежити за ходом битви.

„Навпаки дискусії в нашій конгресі не мають і десятої частини тої цікавості, бо вони не мають і десятої частини такого значіння і ваги. Звідомлення комітетів, з приводу яких відбуваєть ся дискусія, не обстоює ніяка партія; вони містять в собі пропозиції невеликої частини послів, що належать до обох партій; і можливо, що їх висновки приймають ся голосами партії, до якої належить більшість комітетів, як можливе і те, що вони стрічають опозицію зі сторони другої частини палати. Коли їх приймають, се — не партійна перемога; коли їх відкидають, се — не партійна поразка. Се тільки пропозиції мішаного комітету, які можна відкинути без політичного пониження для якої небудь партії або докорів під адресою комітету; так само як вони можуть перейти в палаті без всяких компліментів на адресу комітету або без політичної користи для якої небудь частини палати. Кожда партія майже нічим не ризикує в сім спорі. Одиноко важним вислідом голосовання може бути лише той вплив, який воно може мати на вислід будучих загальних виборів. Коли звідомленне відносить ся до питання, яке так займає в даний час публіку, що все, що відносить ся до нього, вона собі затамує і не забуде до нових виборів, тоді партії старають ся як найсеріознійше віднести ся до питання про те, як голосувати, числячи ся з тим, яке голосованне на їх думку, буде найкращим; що до всіх інших комітетських звідомлень, то партії затверджують їх, не думаючи багато про їх вплив на вислід далеких виборів, бо сей вплив ще дуже далекий і проблематичний. Коротко кажучи, національні партії працюють в конгресі не під впливом почуття безпосередньої відповідальности“.

В иншій місці Вільсон каже, що серіозним наслідком існуючої системи конгресової управи є той факт, що вона не дає ніяких способів для контролі над законодавною діяльністю. Поза конгресом організація партій дуже виразна й ясна для всіх, але в середині конгресу вона невиразна й незрозуміла. Очевидно, що і в палаті представників є більшість і меншість, але законодавство

кождої сесії не є вислідом відношення сил між ними; се просто збір законопроектів, запропонованих комітетами, зложеними з членів обох частин палати, при чім воно представляє собою звичайно не думку більшости членів комітетів, а результат компромісів, які мають на собі печать думок і бажань членів комітетів від обох партій. Таким чином можна сказати, що тільки дуже невелика частина законопроектів, які йдуть на розгляд конгресу, має партійний характер. В кождім разі вони не йдуть перед палату, як законопроекти партійні. „Мені здасть ся, каже Вільсон, що не можна краще характеризувати американську форму управи одним виразом, як назвати її управою предсідателів постійних комітетів конгресу“.

Треба зазначити також величезну власть в палаті і вплив на законодавство її предсідателя. Ся власть походить від того, що предсідатель (спікер) має право іменувати по своїй волі членів до постійних комітетів палати. А ми вже бачили, який величезний вплив на законодавство палати мають сі комітети. Тому цілком оправданий є висказ Вільсона, що спікери палати були завсіди могутними чинниками законодавства. Ясно, каже він далі, що уряд спікера конституційне явище дуже великої ваги. Не може бути кращого доказу величезного політичного значіння спікера, як та горяча боротьба, яка повстає між партіями при його виборі. І треба сказати, що спікери загалом користають зі своєї власти дуже свобідно і авторітетно.

Ми бачили, що організація комітетів дає дуже мало свободи для безпосередньої законодавчої діяльності самої палати, особливо окремих її членів. Тому не диво, що в практиці установили ся звичаї, які мають на меті усунути сю невідгоду. Робить ся се таким способом. Кожного понеділка підчас цілої сесії і протягом останніх десятих днів сесії можна ставити пропозиції на завішене чинности регуляміну. Треба, щоби дві третини послів голосували за прийнятем такої пропозиції. Тоді відразу можна вносити законопроекти просто перед палатою. Відносно таких законопроектів не може бути ніяких дискусій, до них не можна робити поправок. Таким чином він може перейти без всяких змін і обго-

ворення при помочи звичайного голосовання. Треба сказати, що таким способом сотки законопроектів дуже великої ваги дістають в кінці сесії конституційне одобрення представників американського народу без попереднього обговорення і виправлення, навіть без попереднього надрукування. Треба дивувати ся, завважає В. Вільсон, що при таким способі американське законодавство не знаходить ся в хаотичнім неладі; треба дивувати ся, що так мало буває фатальних помилок і шкідливих законів.

Показавши, яким способом відбуваєть ся законодатна робота американської палати представників, наведемо ще дуже цікаве порівнянне американської палати з англійською палатою громад, яке робить Вільсон. Англійський кабінет міністрів, каже він, можна уважати за „законодатну комісію“ палати громад. Але ріжниця між обома системами, американською й англійською, полягає в тім, що в Америці існує постійний комітет, зложений з членів обох партій, для обговорення кожної галузи законодавства, тоді як Англійці мають тільки один постійний комітет, який має право законодатної ініціятиви і складаєть ся з проводирів пануючої в країні партії, які разом стоять на чолі виконавчих департаментів правительства. Англійська система — система удосконаленої партійної управи. При уложенню комітетів палата громад нічого не робить, щоби меншість мала можливість брати участь в законодатній праці. В американській палаті представників меншість представлена в постійних комітетах; меншість палати громад зовсім не представлена в кабінеті міністрів. Тому в Англії вся відповідальність за законодавство лежить на більшості, і саме се й надає такий інтерес дискусіям в парламентах, якого ніхто не має до засідань американського конгресу. З законодатної роботи партії в Англії зробили боротьбу за власть, і коли законодатна робота йде погано або більшість незадоволена з напряду політики, то результатом сього є те, що міністри мусять піти геть і дати місце провідникам опозиції, коли тільки нові вибори не дадуть в палаті знову більшости їх сторонникам. При такій системі і мови бути не може про мовчазне голосованне; дискусії стають конечно

потрібними, вони ставлять віч на віч представників народу і міністрів корони. Головні законопроекти кожної сесії виходять від міністрів, і той факт, що міністерство складається з провідників більшості, тільки змушує меншість ще уважніше шукати матеріал для критики його поступовання. „Кабінетська управа, каже Вільсон, — се проба завести гармонію між виконавчою і законодавною властями, а також дати їм можливість спільної роботи, не злучуючи і не змішуючи їх чинности“.

Така організація, каже він далі, дає більшості можливість користати з усіх вигод управи, не даючи міністрам ніякого права впливати на законодавню діяльність. Кожда сесія палати лордів і палати громад, се ніби величезний розслід справ імперії; роблять се вони при отвертих дверях... Ясно, чому публичні дискусії — се житевий нерв такої системи. Становище міністерства залежить від успіху законопроектів, які воно підтримує. Коли парламента відкидає яку небудь пропозицію міністерства, воно мусить приймати се, як вказівку, що його управа не відповідає інтересам тої партії, яку вони заступають. Тоді вони мусять або йти в одставку або апелювати до країни; в таким разі вони дають королеви раду розв'язати парламента і росписати нові вибори. Міністерство неминучо мусить вислухувати критику опозиції і кожного дня сесії виправдувати напрям своєї політики і знову доводити своє право на довіре партії. Бояти ся дискусії, се значило би признати свою слабкість; бути побитим в дискусії, се значило би захитати свою владу. Тому міністерство мусить подбати не тільки про те, щоб боронити напрям своєї політики, але й про те, щоб боронити його як слід.

Та хоч законодавна ініціатива і загальний напрям діяльності парламента і належить до „правительства“, се-то до міністерства, але палата має можливість власної законодавньої ініціативи.

Англійська і французька системи законодавства, каже Вільсон, признають і підтримують просту і отверту систему партійної управи, з постійним комітетом партійних лідерів на чолі, котра змушує до спільного співробітництва влади законодавню і виконавчу; натомість

Американці воліють тримати конгрес здалека від департаментів і гальмують партійну діяльність при помочи складного законодавчого механізму, який складається з 48 півміністерських комітетів. Англіїці пильно розділюють партії, а ми їх перемішуємо.

VI. Держава, як основна одиниця Американської Федерації.

В розділі другім нашої праці ми дали загальну характеристику американської федеральної конституції й постаралися вяснити, яка є компетенція федеративного правительства. Ми бачили, що конституція докладно означає область чинностей і компетенції федерального правительства, але майже нічого не говорить про права окремих держав. Се тому, що всі області державного життя, які не належать до компетенції федерального правительства, належать тим самим до компетенції держав — кожда з них може по своїй волі регулювати їх. Таким чином основна маса державної роботи по давньому знаходить ся в руках правительств окремих держав. Вони по давньому мають в своїй компетенції найтяжші й найскладніші задачі державного життя, є найголовнішим жерелом законодавства і найближче стоять до населення в справі урегулювання його соціальних і правних відносин. Американські держави — се головні складові одиниці американської політичної системи, одиниці, які мають право самоозначення. „Федеральне правительство, як висловив ся Токвіль, — се виімок; правило — правительство держав“. „Від характеру правительств держав, каже Вільсон¹⁾, залежить характер нації, як суми складових одиниць; від характеру федерального правительства залежить характер нації, як цілости“.

Всі горожанські й релігійні права американських горожан, каже він в другім місці, залежать від законодавства держав. Вони розпоряджають народною осві-

¹⁾ Див. його працю *L'Etat*, розділ XI, про державний устрій Злучених Держав.

тою, установлюють спосіб голосування, вони регулюють шлюбні відносини й відносини між робітниками й підприємцями, вони видають і виконують закони в карних справах, крім злочинів проти цілого Союзу, і т. д. Було би дуже довго вичислювати всі області, в яких вони мають компетенцію; вичислити докладно всі ці області, каже Вільсон, се значило би вичислити всі категорії соціяльних і ділових відносин, виложити всі підстави закону і порядку.

Устрій окремих держав, як ми вже знаємо, опираєть ся на основні писані закони, конституції сих держав. Ми бачили навіть, що само федеральне правительство повстало на підставі практики, вказаної державним устроєм тринадцяти перших держав: федеральне правительство, як і правительства окремих держав, спираєть ся на писані закони, прийняті за згодою народу або його представників. Загалом беручи, в усіх державах, як і в федеральнім правительстві, докладно переведено поділ між трома чинностями державної влади — законодатною, виконавчою і судовою. Одначе конституції окремих держав дуже неоднаково розділюють і обмежують ці три чинности в порівнянню з конституцією федеральною. Розгляд сього питання очевидно виходить за межі нашого нарису.

Законодатні інституції кожної держави складають ся з двох палат, сенату і палати представників. В більшости держав сенат вибираєть ся на чотири роки, а палата представників на два роки, при чому половина сенату відновлюєть ся що два роки. Між сенатом і палатою представників окремих держав нема такої різниці, яку ми бачили між федеральним сенатом і палатою представників. Виборче право до палати представників і до сенату по всіх державах є демократичне. Зазначимо наприклад, що ні одна держава не вимагає для виборців маєткового цензу. Загалом беручи, виборче право мають всі горожане, що мають не менше як двадцять один рік.

Про виконавчу власть правительства окремих держав Вільсон каже, що виконавчі органи правительств не є ні слугами законодатного зібрання, як у Швейцарії, ні відповідальними провідниками парламенту, як в Ан-

глії, ні властями, що мають обов'язок доглядати за виконанням законів в федеральній системі самих Злучених Держав. Правда, вони є найвисшим органом загальної адміністрації, але не мають чинностей провідної влади. Американські закони розділюють виконавчу владу між усіма місцевими правительственными органами. Таким чином компетенція виконавчої влади в європейським розумінню цього слова дуже обмежена. Се ми найкраще бачимо на прикладі найвисшого представника виконавчої влади в державі — губернатора. Його вибирає населення держави на час від двох до чотирох літ, а в деяких державах лише на один рік (так само вибирають ся й інші висші урядники адміністрації, як державні секретарі, головні прокурори, інспектори народної освіти і т. д.). Додамо ще, що урядники держав, які є при губернаторі, не є ні його агентами, ні його підчиненими, а скорше його товаришами; губернатор лише має висшу від них рангу. Їх вибирає нарід, і губернатор не має ніякого впливу на їх вибір. Таким чином губернатор не представляє з себе виконавчої влади в її цілості, бо крім нього існують ще інші органи сеї влади, над якими він не має ніякої безпосередньої офіційної контролі. Вільсон навіть ставить питання, чи можна губернатора й інших головних державних урядників, навіть всіх разом, уважати за цілість виконавчої влади, бо в дійсності більшу частину законів виконують не вони, а місцеві особи, не зв'язані з центральними органами держави ніякою відповідальністю, яких вибирають міста і графства. По всіх державах існує докладне відграниченне між місцевими урядниками й урядниками держави; місцеві урядники не вважають ся за урядників держави, лише за урядників свого округу, відповідальних перед своїми виборцями, а не перед центральною властю. По всій країні шеріфи й інші урядники графств, скарбник, секретарі, інспектори, комісари і т. д., а також адміністративні органи міст і місточок і судії, майже всі без виймку, вибирають ся виборцями окремих округів і вважають ся урядниками не держави, а свого округу, як частини держави. Правда, існують низші державні урядники, залежні від центральних органів влади, яких

часто іменує губернатор, але всеж губернатор не має права контролі над місцевою властю; сю власть контролює само населення, яке її вибирає.

Читачі, що привикли бачити адміністративні порядки Росії або Австрії, зі здивованнем поставлять питання: які ж є в таким разі „обовязки й права“ найвисшого урядника держави, губернатора, яку властиво він має власть? — У відношенню до законодавчого зібрання губернатор має обовязок давати йому всі потрібні відомости про стан республіки; крім того він має право рекомендувати палатам заходи, які на його думку треба зробити для публичного добра. В разі потреби, на просьбу певного числа членів, він мусить скликати палати на надзвичайні сесії. Він є головним начальником міліції держави й його обовязком є дбати про внутрішній порядок. Він має власть давати амністии засудженим злочинцям в справах карних і політичних. Одначе в сій точці він відповідає паред законом і публичною опінією. Нарешті в усіх майже державах одобрення губернатора потрібне для того, щоби закон увійшов у житє. Коли одначе законодавчі зібрання вдруге ухвалють закон, який відкинув губернатор, сей закон стає дійсним і без його підпису.

Так представляєть ся в найзагальнійших рисах устрій окремих держав Північно-Американського Союзу. Інтересно було би ще дати характеристику місцевої самоуправи, одначе се надто розширило би рамки сих наших нарисів.

Барон С. Корф,
професор університету в Гельсінґфорсі.

Державний устрій Канади.

Державний устрій Канади.

Державний устрій Канади з багатьох поглядів му-
сить інтересувати наших читачів — і з погляду полі-
тичного, і з погляду чисто теоретичного, наукового.
Дебати в російській Державній Думі з приводу фін-
ляндського питання містять не одно непорозуміння у своїх
відкликах на приклад Канади, якої історія в багатьох
випадках могла би бути дуже навчаючим прикладом для
Росіян. Але з другої сторони не менше важні теоретичні
концепції державного права, основані на сучаснім держав-
нім устрою Канади; наприклад для пануючої німецької
теорії про державу Канада ставить зовсім непоборні пере-
шкоди й неможливі до розв'язання суперечности. На-
решті, в історії зросту Канадійської державности ми зна-
ходимо зародки тих принципів, на яких будується, хоч
і поволи, сучасний будинок Великої Бритійської Імперії.

I. Історія канадійської конституції.

Канадійці здобули конституцію для Канади, осно-
вану двома актами з 1841 і 1867 р., не без чималої
боротьби. Особливо тридцять років відзначають ся ці-
лим рядом конфліктів, які часом доходили до такого
напруження, що і в кольонії, і в метрополії почали
тратити надію на мирне поладжене справи. Добрим
прикладом з сього погляду була, розуміється, історія
відділення Злучених Держав Північної Америки, яку ще

всі добре тямали; особливо в метрополії більшість горожан була певна, що Канада піде за прикладом Злучених Держав¹⁾.

Ґрунт для боротьби і гри пристрастей дійсно був родючий; тут були питання релігійні, расові, політичні й кольоніяльні всяких родів і всіх відтінків. Англіїці бояли ся Французів, католики ненавиділи протестантів, кольонії не довіряли метрополії, горожани були незадоволені з губернаторів і правительства і т. д. Коротко кажучи, в кінці 30-ох років законодатні палати Канадійських провінцій стояли в отвертім конфлікті з адміністрацією, при чому особливо велике незадоволене було в Новій Шкоції й Новім Брунсвіку²⁾.

При таких обставинах конфлікт народу з властю був неминучий; так і стало ся. В 1837 почало ся повстанє в Долішній Канаді; саме в сій провінції, яку залюднювали переважно Французи, особливо сильною була расова боротьба; до того ж вона розпалювала ся ще католицькою і революційною пропагандою. Французи, з радикалом Папіно (Papineau) на чолі, виставили на своїм прапорі дорогі їм серцю ґасла великої французської революції.

Перші звістки про повстанє викликали в метрополії вибух обуреня; публична опінія Англії вимагала як найсуворійших заходів, щоби запобігти відділеню кольонії; правительственні круги годили ся з суспільністю, що потрібні суворі репресії³⁾; палата громад величезною більшістю відкинула проєкт реформи адміністрації Канади⁴⁾, який тоді розглядав ся, а натомість перевела біль, який завісив конституційні гарантії в До-

¹⁾ Пор. Goldwin Smith, *Canada and the Canadian Question*, 1891.

²⁾ Найкращу картину того становища, в яким були Канадійські провінції тих часів, дає нам славетний звіт генерал-губернатора лорда Дурґама (*Lord Durham. Report on the State of Canada, 1839*), який є рідким прикладом державної далекозорости і безсторонности. Доклад сей надруковано в 1902 р. Methuen and Co. (*Report on British North America*).

³⁾ Пор. Ewart. *The Kingdom of Canada*, ст. 99 і далі; H. E. Egerton, A. Short. *History of British Colonial Policy*, London, 1897, books III and IV. Roberts. *History of Canada*, London, 1898.

⁴⁾ Пор. Christie, *History of Lower Canada*, vol. V.

лішній Канаді й організував окреме тимчасове правительство¹⁾; королева санкціонувала сей біль.

Здавало ся, що повторить ся стара історія: повстане викличе реакцію, а реакція доведе до відділення кольонії й до прилучення її до сусідніх Держав.

Одначе мудрість мужів, що кермували тоді великобританськими справами, усунула таке розв'язане справи. Правительство послало в Канаду для заведення порядку льорда Дургама²⁾.

Повстане здавлено збройною силою; одначе Дургам дуже швидко переконав ся, що до заспокоєня кольонії ще було дуже далеко; він зрозумів, що революційні чинники, що підтримували повстане, глибоко корінили ся в соціяльнім устрою кольонії, що не вистарчало вивішати провідників³⁾, як се пропонували зробити англійські джінго; небезпека, що кольонія може відділити ся, дійсно існувала⁴⁾, а крім того в самій країні кипіла завзята соціяльна боротьба.

Познайомивши ся з становищем країни, Дургам уложив своє славетне звітжене, яке є одним з видатніших пам'ятників державної мудрости ХІХ столітя⁵⁾.

В основу він поклав британській ідеал управи — конституційні гарантії⁶⁾. Вже сама ся обставина є його

¹⁾ На пропозицію льорда Роселя (Lord Jon Russel), Пор. Journals of the English House of Commons (92), 305, 1837; також mirror of Parliament, 1828—1841, ст. 1243—1244.

²⁾ Титул Льорда Дургама був такий: „High Commissioner for the adjustment of certain important questions depending in the Provinces of Lower and Upper Canada respecting the form and future governement of said Provinces“; висшим представникам метрополії в злучених провінціях, що йшли по нім, надано титул генерал-губернатора британської північної Америки (Governor general of British North America).

³⁾ Пор. W. P. Greswell. The Growth and Administration of the British Colonies (1837—1897), London, 1898, ст. 40 і далі. Н. Е. Egerton. Canada; in the Historical Geography of the British Colonies, vol. V., Oxford, 1908, ст. 145 і далі. W. P. Greswell. History of the Dominion of Canada, Oxford, 1890, розд. XVII.

⁴⁾ В Канаді отверто говорило ся про відділене від метрополії. Пор. Н. Е. Egerton, Canada, ст. 149.

⁵⁾ Пор. A. Zimmermann, Die Kolonialpolitik Grossbritanniens, Bd. III, Zweiter Theil (Berlin, 1899), ст. 172.

⁶⁾ „Я не знаю иншого способу для привернення спокою, — писав він, — крім управи згідно з принципами, які уважають ся

найбільшою заслугою, коли пригадати, що він борючись сі думки в той час, коли в метрополії публична опінія і правительство домагалися як найсуворійших репресій. Ми вже не кажемо про ідеали інших європейських держав того часу. Ще інтереснійше зауважити, що другою основною думкою Дургама була оборона прерогативи корони в усій її недоторканості; „але — писав він — корона мусить підлягти конечним наслідкам існування репрезентативних інституцій; коли вона вже згодила ся управляти созвучно з репрезентативною інституцією, вона мусить згодити ся також на те, щоби управляти при помочи таких способів, які викликали би до себе довіре зі сторони сеї репрезентативної інституції“¹⁾).

Нарешті, третім ідеалом Дургама була єдність управи для всіх канадійських провінцій, які перед тим були відріжені від себе. Показало ся, що практично найтяжше було здійснити власне сей принцип; тревале уgruntоване його було можливе лише по переведенню дох перших принципів; насамперед треба було відобрати зброю й зробити нешкідливими ті відосередкові чинники, расові, релігійні, національні, які викликали повстанє; а досягнути такий результат можна було лише тоді, коли перед тим було би тревало уgruntоване репрезентативне правительство і гарантії прав, а також свободи горожан.

Ідучи до досягнення свого ідеалу єдності, Дургам мав на увазі перевагу англійської раси, даючи їй деяке упривілейоване становище перед Французами. Але саме тут крило ся зерно роздору на будучність²⁾; два дальші

за відповідні в Великобританії“. „Ніколи не удавало ся ясно довести, що се за імперські інтереси, які вимагали би цілковитого скасування репрезентативної управи“. „Зовсім не треба вигадувати якої небудь нової теорії, а просто треба послідовно застосовувати принципи британської конституції“.

¹⁾ Стор. 106 докладу.

²⁾ Одною з причин сього було розчарованє Дургама у Французах; він знайшов, що вони незвичайно консервативні й ворожі до всякого поступу; особливо пильно агітувала в сїм дусї католицька церква. Пор. Н. Е. Egerton. Canada, стр. 151. Також Stuart J. Reid, Life and Letters of the first Earl of Durham, 1906; F. Bradshaw, Self-Government in Canada, 1903.

десятиліття викрили се слабе місце реформи Дургама, що викликало нову боротьбу, яка скінчила ся другим конституційним актом з 1867 року; сей акт остаточно встановив рівність рас і сим витворив тверду підвалину свободи для всіх канадійських горожан.

Для здійснення своїх ідеалів Дургам мусів вернути до Англії, щоби особисто боронити прінципи свого проєкту. Метрополія не бажала робити першого кроку і вимагала, щоби наперед вияснено настрої самої кольонії. Відносно двох перших прінципів, які виставив Дургам, сумніву не було; розходило ся лише о можливість завести єдність в управі обох Канад¹⁾.

Лише в 1840 році премер, льорд Ресель, вніс на обговорене палати громад свій проєкт „акту обєднання Горішньої й Долішньої Канад і організації управи Канад“. Палата громад прийняла проєкт без закидів; одначе правительство стрінуло ся з сильною опозицією в палаті льордів; кінець кінцем біль прийнято, й королева санкціонувала його²⁾; вїйти в жите він мав у лютім 1841 року; 5 лютого канадійський генерал-губернатор, наступник Дургама, урочисто опублікував його³⁾; 10-го лютого він увійшов у жите.

Згідно з актом 1841 року заведено в злучених провінціях Горішньої й Долішньої Канад дві палати, висшу або раду (число членів не менше як 20) і низшу (84 члени, по 42 від кожної провінції); низша палата сама вибирала свого спікера, спікера висшої палати іменовало правительство; пасивне виборче право залежало від маєткового цензу (нерухоме майно вартости не менше як 500 фунтів штерлінгів); офіційною мовою признано лише англійську; палату вибрано на чотири роки, й вона мусіла мати одну річну сесію; фінансові білі можна було вносити лише за попередною згодою на них генерал-губернатора⁴⁾.

¹⁾ Poulett Thomson, Lord Sydenham. Pop. Scope, Life of Lord Sydenham.

²⁾ Порівн. Christie, V., ст. 326 і далі.

³⁾ Докладну історію Канади сеї доби виложено у Kingsford, History of Canada vol. X.

⁴⁾ Pop. Houston, Constitutional Documents of Canada; 1891.

„Від тепер, писав сер Едвард Блек¹⁾ імперські інтереси в Канадійській правительственній політиці будуть охоронювати не які небудь параграфи губернаторських інструкцій, а взаємне довіре і пильноване їх зі сторони канадійських радників Її Величності (особливо міністрів), з забезпеченем короні всіх її конституційних прав і уповажнень“.

Такий був перший крок, який зробила Великобританія по дорозі встановлення принципу Канадійської автономії. Він свідчить про далекозорість англійського правительства і з'окрема його премера Джона Реселя; ще в 1836 році він заявляв в палаті громад, що реформа не на місці, бо вона означувала би цілковите відділене кольонії; „краще лишити їй, щоби вона відділилася, — казав він, — ніж нам удавати, що ми управляємо кольонією“ (промова з 16 мая, 1836); доклад Дургама переконав його і через пять літ він виступив одним з найширших оборонців автономії кольоній взагалі і реформи Канади з окрема²⁾.

Реформа 1841 року містила два основні принципи незвичайної ваги: 1) вона встановляла конституційний принцип управи Канадою і 2) заводила ся нова форма управи, бо від тепер генерал-губернатор не правив сам, лише за посередництвом міністерства, яке мало назву ради. Перед 1841 роком губернатори й генерал-губернатори правили в Канаді майже самодержавно; репрезентативні органи мали лише дорадчий голос, з яким багато губернаторів ледве числило ся.

Лише сих двох принципів вистарчало би, щоби ослабити давнійший звязок з метрополією; однак акт 1841 року не змінив юридичного становища Канади;

¹⁾ Телеграма Блека до статс-секретаря; *Canadian Sessional Papers*, 1887, N. 13.

²⁾ *Pop. Memoir of the life of the R. H. Charles Lord Sydenham*, edited by his brother G. Poulett Scrope, London, 1843. Також W. P. Greswell, *The Growth and Administration of the British Colonies*, ст. 146 і далі; H. E. Egerton, *Canada; in the Historical Geography of the British Colonies*, т. V, ст. 163 і далі. *The last forty years, Canada ince the Union of 1841*. I. W. Kaye, *The Life and Correspondence of Lord Metcalf*. S. Leacock Baldwin Hincks, *La Fontaine; Makers of Canada Series*, 1907.

вона по давньому лишала ся провінцією, хоч і дістала більшу самостійність або автономію. Значіне акту з 1841 року полягало, як се показала ціла дальша історія Канади, в тім, що він по самій своїй сути був лише першим кроком. В тіни двох зазначених принципів уже виднів зародок третього, якого практичне значіне містило в собі далекосяглі наслідки.

Ми маємо на увазі принцип парламентаризму; коли сотворено окреме Кандійське міністерство, при помочи якого генерал-губернатор мусів на будуче управляти кольонією, коли з другої сторони були твердо уґрунтовані конституційні гарантії й репрезентативні інституції, особливо завдяки престижови англійського способу управи, який Канадійці завсїгди високо цїнили, — принцип парламентаризму скорше чи пізнійше мусів переважити. Так і стало ся, не зважаючи на ті перешкоди, які йому довело ся подолати: розумієть ся, перемога прийшла не відразу; спочатку перешкоди були дуже серіозні, — між иншим зі сторони деяких генерал-губернаторів. Та і в метрополії спочатку зовсім ще не думали про можливість парламентаризму для Канади. Історичні дослїди останніх літ ясно показують, що передові діячі Англії тих часів також не мали на увазі сього принципу; наприклад листи і звіти Реселя показують, що реформуючи народне представництво кольонії, він всеж сподївав ся, що рада генерал-губернатора (себ-то міністерство) буде й надалі сталою інституцією, яка складатиметь ся з урядників-адміністраторів¹⁾. Лише пізнійше, за инших статс-секретарів кольоній, англійське міністерство почало мінати свій погляд; особливо багато зробили тут Глядстон і Грей. Одначе Канадійці твердять і не безосновно, що се стараня кольоніяльних державних діячів, а не міністрів метрополії витворили саму ідею парламентаризму для Канади і перевели її з жите; вони мають рацію з того погляду, що коли-б Канада не боролася за свої привілеї, правительство метрополії не зважило ся би на таку основну реформу. Особливо сильно

¹⁾ Пор. I. H. Morgan, Second Chambers, статя в Contemporary Review, May, 1910, ст. 536.

на користь принципу парламентаризму висловлювалися представники Горішньої Канади¹⁾.

Однак з другої сторони треба зазначити також противників цього способу управи; особливо деяким генерал-губернаторам спочатку тяжко було застосувати до нового становища; як відомо, автократичні способи управи занадто привабливі. До того-ж англійське правительство рішучо відмовлялося перевести цей принцип в формі законотатного акту, ідучи в сім випадку за прикладом Велико-британської конституції²⁾. Тому не дивно, що деякі адміністратори не хотіли поступати своєю властю; особливо відзначився з цього погляду лорд Меткаф³⁾, який був генерал-губернатором від 1843 до 1845 р. Часом конфлікти з публичною опінією доходили до того, що ставили під знаком питання залежність колонії від метрополії; на початку сорокових років бували моменти, коли здавалося, що

¹⁾ Докладнійше див. статю Лікока: Leacock, Responsible Government in the British Colonial System; the American Political Science Review, May (N. 3), 1907, Baltimore.

²⁾ Наприклад Ресель в одному зі своїх звітів писав: „не можна подібний конституційний принцип скоротити в форму позитивного акту (себ-то закону)“: Journals of Assembly, 1841, ст. 392.

³⁾ Поп. Life and correspondance of Charles Lord Metcalf, by I. W. Kaye; London, 1858; також Todd, Parliamentary Government in the British Colonies, 2 ed., 1894, ст. 26 і далі; Munro, Constitution of Canada, ст. 20; H. Jonkyns, British Rule and Jurisdiction beyond the Seas, ст. 58. Поп. також Bourinot, Parliamentary Government in Canada, Annual Report of the American Historical Association, 1891, ст. 324 і далі; проф. Leacock, American Polit. Science Review, May, 1907, ст. 365 і далі; сей автор присвятив свій дослід власне питанню про зріст і поступенне скріплене ідеї парламентаризму в управі Канадою; між іншим він доводить, що претенсії Меткафа підтримувано також в метрополії; се робив лорд Стенлей (Stanley), а почасти також Роберт Піль, який не дуже добре відносився до цілковитої автономії Канади. Наприклад Стенлей казав в парламенті, що існує неможливість до розв'язання суперечності між поняттями: „The British Empire is a State“ і „The Colonies govern themselves“ (Speech of Lord Stanley on the Canadian question. London, Times, June 19, 1849). Топі, що багато разів виступали з приводу цього питання в своїм органі Quarterly Review (1843), писали про доклад Дургама „non-sense and childish“ (глупо й по дїточому!). Однак як далеко стоїть сучасна Англія від подібних думок!

підє прахом усе, що осягнув Дургам і акт 1841 року; конфлікт ішов за конфліктом, підкопуючи надії поміркованих елементів як в Англії, так і в Канаді; богато сучасників уважали, що можна і треба повторити повстанє, щоби остаточно визволити Канаду від опіки метрополії. Одначе правительство Англії відчуло небезпеку, не зважаючи на опір таких людей, як Р. Піль.

Процес боротьби скінчив ся, коли до власти знову прийшов льорд Ресель, який мав тепер в своїм кабінеті міністом кольоній Грея (Earl Grey). Одним з перших їх актів було іменованє до Канади генерал-губернатором льорда Ельджіна, який розпочав урядованє в січні 1847 р.¹⁾

Доба боротьби 1841—1847 не минула без впливу на обидві сторони; як метрополія, так і кольонія ясно побачили потребу остаточно залишити старі способи управи і надалі числити ся як з канадійськими репрезентативними інституціями, так і з канадійського публичною опінією; а заспокоїти сї нові вимоги кольонії міг лише прінцип парламентаризму.

Таким чином задача льорда Ельджіна вияснила ся сама собою; його заслугою є те, що він зрозумів значінє зазначених обставин і відразу щиро став на сю дорогу. Завдяки сьому під час його генерал-губернаторства в Канаді остаточно встановив ся третій основний прінцип її конституції — парламентаризм.

Але наслідком сього державний звязок Канади з метрополією неминучо мусїв ще більше ослабнути.

І в інших відношенях ми можемо констатувати непомітне ослаблюванє в 40-х і 50-х роках давнїйшого звязку кольонії з метрополією.

¹⁾ Докладнїйше про адміністрацію Ельджіна див.: T. Waldron, *Letters and Journals of James, Eighth Earl of Elgin*, London, 1872; Earl Grey, *The Colonial Policy of Earl Russel's Administration*, London, 1854, т. I. Найдокладнїйший виклад історії цілого періоду 40-х років можна знайти у Дента: J. C. Dent, *The last forty years: Canada since the Union of 1841*, Toronto, 1880. Також A. Gerin-Lajoie, *Dix ans au Canada*, Quebec, 1888; Todd, *op. c. st. 79*. J. Pope, *Life of Sir John Macdonald*, 1894. A. Zimmermann, *Die Kolonialpolitik Grossbritanniens*, Bd. III, Zweiter Theil, ст. 180.

З цього погляду особливо важним фактом був поступенний розвиток принципу самоуправи в окремих канадійських провінціях; чим далі йшов час, тим глибоше закорінювала ся громадська самоуправа; зростали села, не кажучи вже про міста, зростали потреби земського й міського господарства, збільшали ся культурні вимоги провінціального населення, а разом з ними зростала також уся цілість місцевої самоуправи. Одною з найбільших заслуг англійської правосвідомости завсїгди була пошана до інституту самоуправи, іншими словами до принципу самостійности громад в заспокоєнню своїх місцевих потреб. Так було також у Канаді; як кольтоніальна адміністрація, так і правительство метрополії завсїгди свято охороняли сей принцип самоуправи. З часом звідси виходив важний наслідок, що почав ясно виступати на внї в 50-х роках, а саме — зріст провінціальної самостійности. Кожда з окремих провінцій Канади почала означувати себе як *Communa communium*; се пригадує нам в мініятурі ті соціальні процеси, які колись переживала сама Англія.

Але при панованю подібного правного устрою було зовсім очевидно, що спосіб управи, який вивторив акт 1841 року, вже не міг довше заспокоювати потреби Канади. Не міг задовольняти її також державно-правний звязок з метрополією, що тоді існував.

Чим далі йшов час, тим більше набувала Канада самостійних державно-правних чинностей. Найхарактеристичнішою є та обставина, що процес появи сих нових чинностей в канадійськїм державнім праві розвивав ся саме в 40-х і 50-х роках, часом просто проти ідеалів таких адміністраторів, як лорд Меткаф. Ми маємо тут блискучий приклад житєвої сили принципів конституціоналізму.

Таким способом Канада одержала право встановляти свою окрему цивільну лісту для корони, а метрополія стратила право розпоряджати провінціальними фінансами¹⁾. Далі метрополія передала Канаді

¹⁾ 10 and 11 Vict., ст. 71 (Imperial Act); 9 Vict., ст. 114 (Provincial Act); Consolidated Statutes of Canada, ст. 10.

адміністрацію почти¹⁾ і право розпоряджати цловими тарифами²⁾; в 1841 році Канада одержала право видавати закони в справах наложень цла на чужоземні товари, касувати й змінювати відповідні імперські закони³⁾; в 1849 році метрополія скасувала всі обмеження в справі плавби по ріці св. Ляврентія⁴⁾. Число подібних прикладів можна було би значно збільшити, особливо в області канадійського адміністраційного права, яке все більше переходило до виключної компетенції канадійського міністерства.

Тут треба зазначити два паралельні процеси, що розвивалися протягом сього часу; один з них можна назвати зовнішнім, другий внутрішнім; зовнішній процес полягав у поступенні переході державно-адміністраційних чинностей від метрополії до колонії; чим далі, тим досконалішою ставала повнота адміністраційної влади в Канаді; що до внутрішнього процесу, він полягав в консолідації самоуправи і поступеннім зрості самостійности провінції; се витворювало дуже тривку підвалину для дальшого розвитку державної автономії всієї цілости, се-то Канади як держави⁵⁾.

Розуміть ся, рівночасно зросли й розвивалися також соціальні чинники, наприклад, національна самосвідомість, публична опінія й правосвідомість і т. д.⁶⁾. Не диво, що при таких умовах і при мудрій помочи лорда Ельджина принцип парламентаризму остаточно зміцнив ся.

Одначе з другої сторони в 50-х роках вже зовсім ясно стало, що інституції й порядки, які встановила

¹⁾ Can. Stat., 13 and 14 Vict., ст. 17, s. 2; Consol. Stat., c. 31, s. 2; Imper. Act., 12 and 13 Vict., ст. 66.

²⁾ Останній раз метрополія розпорядила Канадійськими митними тарифами в 1842 році.

³⁾ Imper. Stat., 9 and 10 Vict., ст. 93. Пор. також Todd, Government in B. Colonies, ст. 222 і далі.

⁴⁾ Imper. Act., 12 and 13 Vict., c. 29, s. 5.

⁵⁾ Пор. наприклад Bradshaw, Selfgovernment in Canada, London, 1903.

⁶⁾ Не дурно Канадійці (наприклад проф. Лікок) кажуть, що вони взяли визначну участь в витвореню тих умов, які викликали реформу 1867 року, яка означила державну автономію Канади.

реформа 1841 року, довше не могли заспокоювати насущних потреб Канади.

Відосередкові сили знову почали зростати; знову почали бояти ся, що кольонія може відділити ся; почали розлягати ся голоси на користь прилученя Канади до Злучених Держав. На першім пляні стояло тепер питанє рас; головною помилкою Дургамма було те, що він не оцінив як слід французької раси і через се дав Англійцям привілейоване становище, не числячи ся з потребами й інтересами Квебека; він був твердо переконаний, що в будучности Французи конечно асимілюють ся з Англійцями; одначе події 40-х і 50-х років довели щось зовсім противне; не лише не появляло ся яких небудь ознак асиміляції рас в Квебеці, але навпаки Французи, яких підтримувала католицька церква, уперто відокремювали ся.

Поруч сього почала відчувати ся також инша обставина; зріст населеня відбував ся постійно по всіх провінціях, але дуже нерівномірно, через що захитувала ся рівновага, яку завів акт 1841 р. в області виборчого права; число представників, яке посилали провінції до спільного парламенту, вже більше не відповідало чисельности населеня. В 1854 р. зроблено пробу зарадити сьому лихови, давши парламентови право змінювати число представників від обох провінцій¹⁾; одначе партійні й расові спори не припинили ся; причина боротьби між расами лежала глубше — в нерівноправности обох рас.

Починаючи від 1862 року становище дуже загрожуєть ся; ся криза дуже пригадує події 30-х років, одначе не прибирає форми отвертого повстаня. Одно міністерство упадає за другим з блискавичною швидкістю, але жадне не може заспокоїти країни. При таких умовах становище генерал-губернатора було незвичайно тяжке; без міністерства він був як без рук.

Нарешті в 1864 році провідники обох ворожих сторін побачили, що далі не можна так жити; країна незвичайно терпіла, законодатна робота спинила ся;

¹⁾ 17 and 18 Vict., 118, s. 5. Докладнійше див. Turcotte. Canada sous l' Union, ст. 202 і далі.

постійна зміна міністерств припинила також діяльність адміністрації.

В сю добу розпуки зродила ся щаслива думка, що з тяжкого становища можна вийти, прийнявши федеративний принцип, як одинокий спосіб, що може забезпечити рівноправність обох сторін¹⁾.

Міністерство, що стояло тоді при власти, відразу зрозуміло значіне сеї пропозиції і рішило не тратити часу для його здійснення; 10 жовтня 1864 року скликано окрему конференцію представників від усіх канадійських провінцій; ся конференція виробила 72 точки резолюцій. На початку 1865 року сі резолюції вже обговорювано в парламентах злучених провінцій; нарешті, по довгих дебатах уложено адресу до королеви.

Принципи, що викликали тепер суперечки, були инакші, ніж в 1840 році; основи конституції були вже тревалі; не було питання про принципи конституціоналізму, парламентаризму і горожанської свободи; як в метрополії, так і в колонії уважали, що вони вже остаточно затверджені²⁾.

Тепер розходило ся о що инше; треба було регулювати на нових підставах відносини Канади до Великобританії; перед 1867 р. колонія-донька вже виросла, стала повнолітною й вимагала собі далеко більше самостійности; з другої сторони, не меншої ваги були два питання внутрішньої, чисто-канадійської політики; по перше, треба було усунути чинники расової ворожнечі, знайти такий *modus vivendi*, при якому Французи йшли би разом з Англіяцями, инакше кажучи, треба було завести рівноправність обох націо-

¹⁾ Поп. Confederation Debates, 1866; також I. H. Gray, Confederation of Canada, т. I.; L. P. Turcotte, Canada sous l' Union; H. E. Egerton, Canada op. c., ст. 227 і далі; I. Pope, Confederation Documents, 1895; A. H. F. Lefroy, Law of Legislative Power in Canada, 1897; I. R. Gariwright, Cases on the British North America act, 1882-1892; Sir E. Cartwright, Memories of Confederation, 1906.

²⁾ Проф. Лікок (Responsible Government, Amer. Pol. Science Review, May, 1907, ст. 357) справедливо завважує, що „будуча історія колоній, може бути, доведе, що відповідальне (парламентарне) правительство ще не є останнім словом еволюції британських колоній“.

нальностей; по друге, видавало ся потрібним витворити такий стан, щоби інші провінції, які тепер уже значно виросли й зміцнили ся, могли прилучити ся до загального союзу або федерації; для далекозорих політиків така злука представляла ся дуже корисною.

Не так одначе думали в провінціях, що були тоді самостійними; Нова Шкоція й Новий Брунсвік (так звані Морські провінції) зовсім не були задоволені з проекту 1865 року; кожда з них бояла ся стратити в унії свою самостійність; головною перешкодою були питання фінансові, як найважніші. Через се переговори тягнули ся довго, і часом здавало ся, що до злученя всіх канадійських провінцій в одну цілість ніколи не прийде. Лише в кінці 1866 року, на другій конференції, що засідала сим разом у Лондоні, вдало ся одержати умовну згоду Морських провінцій на загальну унію¹⁾. В лютім і марті 1867 р. проект федерації вже обговорювано в імперськім парляменті, і він дістав нарешті королівську санкцію 29 марта; в жите сей акт увійшов 1 червня 1867 року²⁾.

З трьох цілей, які мали на увазі реформатори 1866 року, дві були блискучо здійснені; расова боротьба і відносини до метрополії полагоджено добре; Канаді забезпечено державну автономію, а для метрополії усунено (здаєть ся, на дуже довгі часи, коли не на завсїгди) небезпеку, що вона може відділитися; обидві раси, з яких складаєть ся корінне населене Канади, одержали цілковиту рівноправність.

Що до третьої цілі, злученя всіх канадійських провінцій в одну цілість, її осягнено не відразу; згідно

¹⁾ Морські провінції також уже мали відвічальні міністерства; в Новій Шкоції й Новім Брунсвіку від 1848 р., а на острові князя Едварда — від 1851 р.; так само добре були уґрунтовані також конституційні гарантії; завдяки сьому вони мали так само велику самостійність, як Горішня й Долішня Канади і природно бояли ся її стратити, думаючи, що обидві Канади просто придавлять їх своєю величиною. Тому морські провінції згодили ся приступити до унії лише під тою умовою, що вони матимуть свою давню самостійність і свої конституційні гарантії.

²⁾ Imper. act., 30 and Viet., c. 3: „an act for the Union of Canada, Nova Scotia and New Brumswick, and the Gowernement thereof and for purposes connected therewith“.

з точкою 146 акту з 1867 року в одну федерацію злучено лише провінції Онтаріо, Квебек (давніші Горішня й Долішня Канади), Нову Шкоцію і Новий Брунсвік; але та сама стаття передбужувала можливість прилучення також інших провінцій за обопільною згодою їх правительств. На сій підставі в 1869 р. прилучено землю Руперта і Північно-Західні території, в яких заведено окрему тимчасову управу¹⁾; в 1870 році з Північно-Західної території виділено й організовано нову провінцію — Манітобу²⁾; 20 липня 1871 року прийнято до федерації Британську Колумбію³⁾, а в липні 1873 року ще одну провінцію — острів князя Едварда⁴⁾.

Той факт, що інші провінції прилучилися до федерації, може говорити лише їй на користь; ці провінції переконалися на власні очі, наскільки ся унія могла бути корисною, й як мало загрожувала вона дорогій для них автономії. Таким чином досягнуто також третю ціль, яку поставили реформатори.

Дальша доля акту з 1867 року є вічним пам'ятником далекозорости і державної мудрости людей, що правили Канадою в 60-х роках. Перша реформа кінця 30-х років була ділом рук головно правительства метрополії й угрунтованем принципів конституціоналізму з усіма його наслідками, включаючи сюди також парламентаризм; друга реформа, кінця 60-х років є твором самих Канадійців, чудовою основою для федерації Канади і тривалого єднання з метрополією.

II. Акт 1867 року (організація властей).

1. Парламент. Згідно з точкою 17 канадійський парламент складається з двох палат: сенату і палати громад. Скликане, відрочене або перерване сесії і роз'язане парламенту належить до компетенції генерал-

¹⁾ Canad. Stat., 32 and 33 Vict., c. 3.

²⁾ 33 Vict., c. 3.

³⁾ 34 Vict., c. 20.

⁴⁾ 36 Vict., c. 40.

губернатора, який одначе робить се не по своїй волі, а лише за згодою й після вказівок відповідального канадійського міністерства¹⁾.

Згідно з загальним принципом федеративних держав, сенат представляє інтереси провінцій, як окремих одиниць, а палата громад — інтереси всього населення, як одної цілости. Тепер сенат складаєть ся з 81 сенатора: 24 від Онтаріо, 24 від Квебека, 24 від Нової Шкоції, Нового Брунсвіка й острова кн. Едварда, 4 від Манітоби, 3 від Британської Колюмбії і 2 від Північно-Західних територій. Усіх їх іменує правительство; право іменованя мають лише особи, що живуть в тій провінції, яку мають представляти, є Британськими підданими, мають не менше як 30 літ і маєток вартости 4.000 долярів (для Квебека маєток мусить бути в самій провінції); сенатори іменують ся доживотно, але тратять сенаторський уряд, коли пропустять дві сесії зряду або: при утраті підданства, банкрутстві, поповненню деяких злочинів (напр. зради) і нарешті при утраті маєткового цензу. Акт 1867 року передвиджує можливість збільшеня числа сенаторів, але обмежує її; максимум виносить 84 члени (ст. 26, 27 і 28). Спосіб іменованя сенаторів є одною з найбільших хиб акту 1867 р., бо дає в руки правительству дуже небезпечну зброю; не дурно деякі автори називають се право „patronage, which sometimes cannot be distinguished from bribery“; дійсно, спокуса дуже велика для правительства, яке може винагорожувати сенаторським кріслом за зроблені партійні услуги; розумієть ся, при сьому представництво провінції відступає на другий плян, а сенат, як законодатна палата, тратить свій престиж, стаючи слухляним знарядом в руках правительства. Саме через се сенат стратив свою самостійність і значіне в області федерального законодавства. Вже давно зауважено сю хибу і не раз робили ся проекти реформи висшої палати; з подібними плянами

¹⁾ Про сю повновласть міністерства в акті 1867 року нічого не говорить ся, її заведено звичаєвим правом, узявши за приклад парламентарне право метрополії; питане се здіймало ся лише раз, і його відразу порішено в зазначенім напрямі.

виступав наприклад сам премер В. Льорієр; але й досі проєкти реформи не мали успіху.

Законодатні чинности сенату майже рівні з законодавчими чинностями палати¹⁾ виїмком є лише фінансові законопроєкти; сенат не може робити до них поправок, не має права ініціятиви фінансових законопроєктів і не має права impeachment (ст. 21—36); як в Англії, висша палати видає осуд в розводних справах, одначе се право не поширюєть ся на Нову Шкоцію, Н. Брун-свік, острів кн. Едварда і Британську Колюмбію, де розводи належать до компетенції звичайних судів.

Правительство іменує також предсідателя сенату.

Завдяки описаному способови складання сенату, низша палата набирає далеко більшого значіння в законодавстві і в політиці країни. Спочатку вона мала 181 члена, а тепер 214²⁾. При виборі послів акт 1867 р. за підставу бере численність населеня Квебека, як найменше змінливу, і дає сій провінції 65 членів; інші провінції мають представників пропорціонально до числа населеня і числа представників Квебека; таким чином при кожній новій переписи відбуваєть ся новий розділ посольських місць; тепер Онтарію має 86 послів. Квебек — 65, Нов. Шкоція — 18, Нов. Брунсвік — 13, Манїтоба — 10, Британська Колюмбія — 7, острів кн. Едварда — 4, Північно-Західна територія — 10 і Юкон — одного.

До 1885 р. існували двостепенні посередні вибори; від 1885 до 1898 р. виборче право було однакове для всіх провінцій, від 1898 р. провінції дістали право встановляти свої власні виборчі норми; спільні для всіх провінцій умови виборчого права такі: мужеський пол, перебуванє в виборчій окрузі й Британське підданство.

Палата громад сама вибирає собі предсідателя або спікера.

¹⁾ В Канаді висша палата має більшу можливість, ніж в Англії, гальмувати хід законодавства і діяльність низшої палати.

²⁾ Після закону 55 and 56 Vict., c. 2, s. 1, (1891).

Посли вибирають ся на пять літ (ст. 50). Величезне число послів складаєть ся з правників і адвокатів; судії й урядники не мають виборчого права¹⁾; коли посол прийме який небудь правительственный уряд, він тратить мандат.

Способи провірення виборів і мандатів (верифікація) зміняли ся; спочатку палата сама робила перевірене і розгляд скарг (в окремій комісії); але від початку 1873 р. на підставі нового закону сю чинність передано судам; деякі судії сумнівали ся в конституційности сього закону, але тайна рада метрополії затвердила його; тепер сю чинність виконує один або два судії висшого провінціяльного суду, які повідомляють спікера палати про свої рішення.

Від 1872 року заборонено бути рівночасно членом провінціяльної й федеральної палати. Посли одержують пенсію; спочатку вони діставали денно 6 долярів, разом не більше як 600 дол., а тепер їм виплачуєть ся загальна сума 1500 долярів за сесію, але з сеї суми відтягаєть ся 8 долярів за кожний день, коли посол не був на засіданю; се дуже острый і своєрідний спосіб контролі послів.

Члена палати можна позбавити мандату за злочин, за порушенє регуляміну палати і за нечесні вчинки; але в сім випадку палата сама мусить вислухати його; в палаті існує окрема комісія для розгляду подібних справ. Крім того посла можна виключити з засідань на певний протяг часу за порушенє порядку²⁾.

Акт 1867 р., а також регулямін палати забезпечують послам цілковиту свободу слова, а також особисту свободу. Палата сама встановлює регулямін і спосіб веденя справ (ст. 120). Мови в палаті рівноправні (ст. 123): послы можуть уживати тої краювої мови, якої схотять, і часто промова виголошуєть ся в англійській мові, а відповідь у французькій і навпаки³⁾.

¹⁾ Лише суд має право позбавляти горожан виборчого права; виборчого права не мають також особи, що займають ся державними доставами.

²⁾ Тимчасове виключене навиваєть ся suspension, а остачне — expulsion.

³⁾ Се відносить ся також до сенату.

Quorum для сенату виносить 15 членів, а для палати — 20.

Зносини з виконавчою властю відбуваються або через міністерство або при помочи маніфестів генерал-губернатора (прикладом були Злучені Держави); при отвореню сесії читається, як в Англії, тронна промова, в якій викладається програма правительства; зносини між двома палатами відбуваються лише на письмі; однак звичай останніх літ завів спільні комісії.

Комісії бувають постійні¹⁾, тимчасові й спеціальні.

Як і в Англії, законодавство відрізняє загальні й приватні законопроєкти (public and private bills); загальні належать до правительства або самої палати, приватні — до приватних осіб, які й боронять їх перед комісією (тому приватні законопроєкти завжди вносять в формі петицій).

Палати мають своїх урядників; в сенаті їх іменує генерал-губернатор на представлене ради міністрів, в палаті частину урядників іменує генерал-губернатор, частину спікер²⁾.

При розв'язанню палати застосовується принцип дисконтинуїтету як до публичних, так і до приватних законопроєктів; всі комісії також розв'язують ся.

Основним принципом, на якому побудовано цілу діяльність канадійського парламенту, є встановлене звичаєм признане значіння прецедентів англійського парламенту як доповнюючих до канадійського законодавства норм; се значить, що коли трапляється питання, якого не передбачує ні канадійське законодавство, ні канадійське звичаєве право, тоді для його розв'язання треба прийняти той спосіб, який для сього встановлено в Англії.

Тут взагалі треба зазначити, що великобританські парламентарні порядки мають в Канаді велику пошану

¹⁾ Ось постійні комісії: виборчого права, комісія що до скасування законів, залізнична, приватних законопроєктів, регуляційна, прасова, фінансова, банкова і промислова, рільництва і колонізації (разом 9)

²⁾ Пор. I. G. Bourinot, Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada, Toronto, 3 вид., 1903, ст. 202 і далі.

і престиж; через се вони мали величезний вплив на розвиток канадійських парламентарних порядків. В сій області Канада дуже старанно йде за прикладом метрополії.

Але з сього ще не виходить, що власть канадійського парламенту треба розглядати, як делегацію влади імперського парламенту; зовсім навпаки; обидва парламенти цілковито незалежні від себе в області своїх компетенцій; таким чином власть канадійського парламенту ніяк не можна розглядати, як несамостійну¹⁾; він має самостійну власть, що впливає безпосередно з конституції і репрезентує законодавчу волю народу Канади; хоч і як великий вплив мала рецепція парламентарного права метрополії, одначе його сила залежала від свободної волі канадійських законодавців²⁾.

2. Король. Англійський король є номінальним головою канадійської виконавчої влади; таке його становище є традиційним для XIX століття; воно є спільним для всіх конституційних монархій; одначе в Канаді його становище ускладнюєть ся його відношенем до метрополії. В Канаді особу короля репрезентує генерал-губернатор в тій вузькій сфері діяльності, яку має конституційний монарх; таким чином король в Канаді ділає не сам, а за посередництвом генерал-губернатора, що заступив його місце; всі державні чинности, які звичайно йдуть в конституційних монархіях від правительства, міністерства або інших органів держави до монарха, в Канаді йдуть ще через генерал-губернатора; при самостійности губернатора чинности короля лише номінальні.

Англійська література пробувала в сій області перевести ріжницю між поняттями корони і короля,

1) Ся теза про самостійність влади канадійського парламенту опираєть ся не лише на законодавство і дух конституції з 1867 р., але також на судову практику; див. судові рішення *Regina vs. Burah*, 3 app. Cas, 889; *Hodge vs. the Queen*, 9 app. Cas, 117. Суди дуже недвозначно висловили ся з сього приводу.

2) Докладнійше про становище канадійського парламенту див. *Bourinot*, op. c.; *I. Dottre*, *Constitution of Canada*, Montreal, 1880; *S. I. Watson*, *the Powers of Canadian Parliaments*, Toronto, 1880; *Todd*, *Parl. Government in the British Colonies*.

розуміючи під короною „короля в парламенті;“ з одної сторони генерал-губернатор виконує чинности короля, наприклад право помилування, уділюване нагород, роздаване титулів, орденів і т. д., а з другої він репрезентує корону в Канаді, маючи право санкції законів, скликанє і розв'язанє парламенту і т. д., інакше кажучи, обороняючи інтереси імперії й метрополії. Одначе в наші часи ледво чи можна тримати ся сього погляду, бо не існує ніяких прикмет розграничення; англійський король не може ділати без своїх міністрів, а міністри не можуть ухилити ся від контролі парламенту; з погляду державного права король завсїгди є таким державним комплексом.

Виконуючи деякі свої уповажнення, канадійський генерал-губернатор робить в імени короля; взагалі треба зазначити, що імя короля відограє певну ролю в Канаді, хоч се явище є лише історичним пережитком, звичайною формальністю, яка не має більше юридичного змісту. Наприклад, в імени короля санкціонують ся закони, скликають ся, відрочують ся й розв'язують ся парламент, виконують ся право помилування і т. д., в його імени беть ся канадійську монету (доляр) і друкують ся почтові марки, воно стоїть на державних печатках, федеральній і провінціональних і т. д. Таким чином формально, без матеріяльного змісту „імя“ короля й досі відограє певну ролю; одначе в наші часи се лише юридична форма.

Таким чином представником короля або вірнійше навіть корони є генерал-губернатор. З сього погляду акт іменованя сього представника Великобританської корони набирає особливої ваги. В сій області виступає ще один орган. Ми маємо на увазі

3. Статс-секретаря кольоній імперського кабінету міністрів. Яко представник корони генерал-губернатор є імперською урядовою особою і єрархічно залежить безпосередно від статс-секретаря кольоній; се він, очевидно за згодою премера, робить пропозиції що до іменованя кольоніяльних генерал-губернаторів. І в сїм випадку король іменує свого представника в Канаді за „радою“ кабінету. Яко безпосередний єрархічний начальник канадійського гене-

рал-губернатора, статс-секретар кольоній відповідає перед парламентом і королем за поступоване його jako представника корони, себ-то коли він виступає в обороні імперських інтересів. В тих небогатьох випадках, коли Вестмінстерському парламентови доводить ся мати діло з канадійськими питаннями, зі сторони правительства виступає статс-секретар. Нарешті він є тим імперським органом, через якого руки переходять всі зносини Канади з метрополією, вся переписка, повідомлення і т. д.; генерал-губернатор обовязаний повідомляти статс-секретаря не лише про загально-імперські інтереси, але також про домагання канадійської публичної опінії, про політику канадійського міністерства, про те, що стало ся з домаганнями або бажаннями імперських властей і т. д.; з своєї сторони статс-секретар також обовязаний тримати генерал-губернатора в курсі того, що робить ся в метрополії.

Ось як організовано звязок кольонії з метрополією. Становище генерал-губернатора в Канаді, jako імперської урядової особи й представника короля, означають окремі інструкції; сі інструкції встановлюють директиви, які дає йому правительство метрополії; інструкції можуть бути або загальні або спеціальні, для якого небудь окремого випадку; укладане інструкцій також належить до статс-секретаря, який має пильнувати, щоби чинність генерал-губернатора була згідна з загальною політикою імперського правительства¹⁾. Генерал-губернатор доносить йому, jako свому безпосередньому начальникови, про виконане інструкцій в своїх звітах, меморіях і рапортах.

Давнійше становище статс-секретаря було дуже тяжке; інструкції генерал-губернаторам були великі й докладні, їх чинности ріжнородні; так само ріжнородною була також відповідальність статс-секретаря перед імперським парламентом, який до тогож часто втручав ся до справ, які Канада хотіла залагоджувати самостійно; статс-секретарі мусіли постійно лярівувати між Сцилею й Харибдою і відповідати за вчинки генерал-губернаторів, на які їх змушували міс-

¹⁾ Пор. Todd, op. c., ст. 124 і далі.

цеві обставини. Тепер становище значно простійше й не викликає ніяких труднощів; се стало ся тоді, коли генерал-губернатор перестав особисто управляти Канадою, себ-то при встановленню принципів парламентаризму; чинності статс-секретаря кольоній в відношенню до Канади мають тепер лише другорядне значінє, мають скорше чисто-політичний характер, бо правительственна чинність генерал-губернатора залежить не стільки від інструкцій, скільки від політики канадійського міністерства.

4. Генерал-губернатор. Як видко вже з попереднього викладу, становище генерал-губернатора є подвійне: з одної сторони він є імперською урядовою особою, представником монарха, а з другої — стоїть на чолі канадійської адміністрації. З першого погляду ми будемо мати діло з понятєм уряду, а з другого — з чинностями генерал-губернатора. Почнемо з першого.

Генерал-губернатора іменує король патентним листом з приложенєм великої державної печати, на представленє імперського кабінету міністрів. Його власть означає окремиї акт, комісія й інструкція. Сим генерал-губернатор або кольоніяльний губернатор ріжниться, згідно з Великобританською судовою практикою, від віце-короля або намістника; намістник цілковито й *eo ipso* заступає особу короля й тому не потребує ніяких інструкцій в означеню меж своєї власти; натомість генерал-губернатор має лише ту власть, яку йому дає акт іменованя, комісія й інструкція¹⁾; тепер ся ріжниця між намістником і генерал-губернатором автономних кольоній (Канади й Австралії) затерла ся, не маючи ніякого практичного значіня з огляду на скороченє власти генерал-губернатора; через се в сучасних інструкціях, як побачимо далі, правительство дає лише зовсім загальне означенє прав і обовязків представників корони²⁾.

¹⁾ Пор. A. B. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, Lond., 1909, ст. 28.

²⁾ Пор. Todd, *Parl. Government in B. Col.*, 2 вид, ст. 35 і далі; також I. Bourinot, *Federal Government in Canada*, ст. 36 in the *Jons Hopkins University. Studies in Historical and Political science*, 7 series, 1889.

Король може кожної хвилі усунути генерал-губернатора з уряду, але звичайно він займає сей уряд шість літ¹⁾.

При вступленю на уряд він складає дві присяги: підданства й уряду перед судією висшого суду, який читає при сім акт іменованя, комісії й інструкції²⁾. Під час свого урядованя генерал-губернатор не може виїздити за межі Канади без окремого дозволу короля, який може дістати на внесенє статс-секретаря кольонії; як і в інших випадках, кожде повідомленє до короля й від короля йде через статс-секретаря.

Значінє й зміст документів, згаданих висше, дуже неоднакові; найпростійшою є „комісія“, яка лише потверджує, що певну особу дійсно іменовано на певний уряд; таким чином для іменованого урядника вона є доказом його урядових прав. В патенті звичайно, але не завсїгда, згадують ся головні уповажненя генерал-губернатора, а в інструкції сі уповажненя вичислено докладнійше. Одначе ні патент, ні інструкція не вичерпують усіх уповажнень генерал-губернатора. Тепер справа стоїть простійше. Патент можна розглядати, як юридичний акт уповажненя генерал-губернатора бути представником короля й корони; а інструкція загально означує його права й обовязки.

Інструкції можуть бути загальні й дають ся при іменованю, або спеціальні для якого небудь окремого випадку.

Давнійше, особливо на початку 40-х років, правительству часто доводило ся читати нотації генерал-губернаторам, розяснювати, вказувати, направляти і т. д.³⁾. Особливе значінє інструкції мали в питаню про парламентаризм; закон про нього нічого не говорив; правительство також не хотїло робити такого принципю законом; з огляду на се все залежало від

¹⁾ Принцип терміновости служби генерал-губернаторів оправдуєть ся тим розумованєм, що завдяки йому не тратить ся звязок представника короля з метрополією, і се краще захищає інтереси метрополії; се треба признати.

²⁾ Pop. Canad. Sessional Papers, 1870, N. 14.

³⁾ Todd, op. d., ст. 28.

поведення генерал-губернаторів і їх політичного такту; правительство метрополії впливало на них при помочі інструкцій.

В 1875 р. метрополія запитала генерал-губернатора про бажані зміни в інструкціях. Тодішній генерал-губернатор Дюфферін у відповідь прислав проект, написаний міністром юстиції (Blake'ом), в якого основу положено принципи акту з 1867 року; його головна думка була та, що генерал-губернатор на далі міг правити лише через своїх міністрів, з тими виїмками, коли він виступав безпосереднім оборонцем або представником інтересів метрополії¹⁾.

В 1876 році Блека викликано до Лондону; статс-секретар кольонії (Lord Carnarvon) сказав йому, що зовсім приймає його ідею і то на лише для Канади, але також для інших кольоній, що мають автономію. З огляду на се вироблено нові проекти комісії й інструкції, які знову пішли на обговорене канадійських міністрів. Спірною точкою було тепер право помилування; статс-секретар домагався, щоби генерал-губернатор міг свobodно здійснювати се право в тих випадках, коли в гру входили інтереси метрополії, а Канадійці бажали, щоби в усіх випадках генерал-губернатор міг здійснювати се право лише за згодою своїх міністрів.

В 1877 р. правительство метрополії згодило ся на се домаганє. Вперше нові інструкції застосовано на практиці при іменованю в 1878 р. генерал-губернатором Канади маркіза Льорна (Marquis of Lorne).

Таким чином різниця між старими й новими інструкціями полягала, по перше, в новім способі здійснення права помилування, з якого генерал-губернатор міг користати лише „конституційно“, за згодою міністрів Канади, а по друге тепер випущено точки, що відносили ся до тайної ради або міністерства (парламентарний спосіб управи вже встановив ся остаточно); випущено також постанови, що вичисляли: 1) законопроекти, які обовязково затверджували ся в метрополії (таким чином вона могла уживати veto лише виїмково),

¹⁾ Див. Blake's report. Canad. Sess. Papers, 1877, N. 13.

2) деякі справи, які передано тепер провінціональним органам. Постанови про цлові тарифи випущено з інструкцій вже давнійше, майже безпосередно по виданню акту з 1867 р¹⁾. Завдяки всім сим скороченням інструкції стали дуже коротеньким й лише формальним документом, який має в наші часи зовсім невелике практичне значінє.

На уряд генерал-губернатора поширюють ся також дві загальні норми великобританського публичного права; як усім іншим урядовим особам імперії, їм безусловно не вільно приймати від кольонії яких небудь дарунків²⁾; одначе міністри можуть рекомендувати генерал-губернаторови, щоби він дозволив дарунок провінціональному віце-губернаторови. З другої сторони, генерал-губернатор обовязаний подавати до відома своїм міністра усї депеші й кореспонденцію метрополії, за виїмком секретних листів, адресованих до нього особисто; сей припис зрозумілий сам по собі, як одинокий спосіб тримати міністерство в курсї політики метрополії.

Крім сих двох норм на генерал-губернатора поширюють ся ще деякі інші імперські закони; з сього погляду треба мати на увазі, що губернатор є імперською урядовою особою; через се до нього відносять ся так звані „Regulations for His Majesty's Colonial Service“, наскільки вони не суперечать канадійському праву; ст. перша сих правил так означає становище правительства Канади: 1) „В кольоніях, що мають відповідальне правительство, лише корона має право veto в законодавстві, статс-секретар не має ніякої контролі над урядовими особами, за виїмком генерал-губернатора. В усіх справах, що відносять ся до управи подібної кольонії, губернатор ділає за згодою міністрів, відповідальних перед законодатним зібранєм;“ а статя 25 доповнює се правило вказівкою, що „зовсім зрозуміло, що дорадники, які втратили довіре місцевого законодатного зібраня, подають ся до димісії;“ нарешті ст. 40—47, що відносять ся до „дисцип-

¹⁾ Toddd, op. e., ст. 187.

²⁾ Сей загальний припис істнує від часу славетної справи одного з австралійських губернаторів, Дарлінга (Darling Case).

ліни" або службового становища, містять в собі цілий ряд заборон: брати участь в торгівлі кольонії, в її промислових, капіталістичних і рільничих підприємствах, брати доставки для скарбу, виїздити без дозволу за межі кольонії, брати участь в редакціях газет і журналів, співробітничити (навіть анонімово) в них, приймати дарунки і т. д.

Тепер міністри іменують урядових осіб кольонії, хоч номінально се й досі робить ся „в імени“ генерал-губернатора.

Нарешті, що відносить ся до відповідальности, то політично генерал-губернатор не відповідальний в кольонії; політично він відповідає лише перед метрополією; перед нею він відповідає також як імперська урядова особа (тут виступає момент його залежности від статс-секретаря кольоній). Зате в справах карних і горожанських генерал-губернатор відповідає перед канадійськими судами, як і кожний інший горожанин.

Переїдїмо тепер до чинностей генерал-губернатора.

По перше, в відношеню до канадійського парламенту генерал-губернатор виступає в ролі конституційного монарха: за згодою своїх міністрів (з їх підписами) скликає, відрочує й розв'язує¹⁾ палати, відбирає присягу від послів й іменує сенаторів і предсідателя (спікера) сенату.

По друге, в відношеню до законів він має право санкції й veto; з другої сторони, він санкціонує в імени

¹⁾ Конституційний обов'язок генерал-губернатора мати згоду своїх міністрів на розв'язане парламенту є спірним; віце-губернатори в провінціях не мають такого обов'язку; одначе уважаєть ся, що генерал-губернатор не може сього робити без згоди своїх міністрів, хоч легко собі уявити випадок, коли було би бажано розв'язати парламент проти бажання міністерства, наприклад коли міністерство опираєть ся на більшість в палаті, яка не відповідає вже становищу партій в країні; такі випадки трафляли ся в канадійськїм парламентарнїм житю; через се деякі письменники уважають, що коли король мусить на внесене премера розв'язати парламент, генерал-губернатор може сього не робити. (H. Spreyer, La Constitution juridique de l'empire col. Britannique, ст. 72). Пор також L. Lowell, див. низше в примітці на ст. 185.

короля всі закони, а з другої, в певних випадках він має право veto, яке тут приймає форму „резервації для санкції метрополії;“ се ті закони, які мають відношене до загально-імперських інтересів; коли на думку генерал-губернатора законопроект зачіпає імперські інтереси, він не санкціонує його, а передає до санкції короні; одначе в практиці звичайно метрополія натякає йому, що певний закон або частина його відносять ся до загально імперських інтересів¹⁾. Тепер право veto або відсилане закону до санкції корони може бути лише в двох, стисло обмежених випадках: коли Канада не додержує конституційних форм видання законів (наприклад, коли існує суперечність з конституцією 1867 р.)²⁾ або коли в гру дійсно входять імперські інтереси (ст. 55—57 акту з 1867 р.)³⁾. В разі такої резервації метрополія має протягом двох літ право протесту; коли сей термін мине, а протесту не буде, генерал-губернатор мусить санкціонувати проект⁴⁾. Нарешті, всі фінансові законопроекти обовязково вносять ся в імени генерал-губернатора; одначе се лише формальність, яка забезпечує міністерству виключне право ініціативи фінансових законів.

По-третє, генерал-губернатор має право іменувати: а) собі одного або кількох помічників; б) членів тайної ради; в) міністрів; г) судіїв; номінально в його імени іменують ся також інші урядові особи. Він має право усувати сих урядових осіб і судіїв, але лише на

¹⁾ Так було наприклад в 1889 р. з законопроектом про охорону авторського права; пор. Jenkins, op. c., ст. 117

²⁾ Тепер сей принцип стратив своє практичне значінє, бо додержане конституційних форм і вимог що до видання законів може перевірювати найвисший трибунал.

³⁾ Bourinot так толкує останню тезу: коли в законопроекті є суперечність з трактатами і міжнародними зобовязаннями метрополії або коли проект стоїть в суперечности з законом метрополії, що відносить ся спеціяльно до Канади; пор його Manuel of the Constitutional History of Canada, Toronto, 1901, ст. 156.

⁴⁾ Приклади резервації: в 1873 р проект акту присяги, в 1875 р проект заведеня найвисшого суду, в 1878 р проект акту про морську торговлю і трохи пізнійше проект закону, який обмежував права японських емігрантів, що суперечило великобританським трактатам.

підставі постанов закону. До нього належить також іменоване „King's Counsels at Courts“, себ-то представників корони в судах і віце-губернаторів (Lientenant-governors of respective Provinces) й їх усуванє. Але само собою зрозуміло, що всі вичислені іменованя генерал-губернатор робить лише на представленє правительства¹⁾.

По-четверте, генерал-губернатор має тепер обмежене право помилуваня — за згодою кабінету і в імені короля.

Нарешті, по-п'яте, генерал-губернатор стоїть на чолі адміністрації Канади.

Генерал-губернатор не є начальником війська в Канаді; генерал, що командує військом, не залежить від нього безпосередно.

Давнійше існувала теорія про так звані „резеровані права“ генерал-губернатора (reserved powers); під сим розуміли ся його уповажненя, не згадані безпосередно ні в законі, ні в інструкціях; при сучаснім способі парламентарної управи таке понятє стало зайвим, хоч деякі автори ще толкують його як обовязок обороняти інтереси метрополії; в практиці се зводить ся до згаданого права veto.

Загалом узявши, становище генерал-губернатора можна легко порівнувати зі становищем конституційного монарха або навіть вірнійше регента, бо він править не в своїм імені; практика канадійського парламентаризму їх однаково вяже в адміністрації²⁾, і як

¹⁾ Пор. Munro, op. c., ст. 164 і далі.

²⁾ A. Lawrence Lowell (The Government of England, New-York, 1908, т. II, ст. 404) уважає, що становище генерал-губернатора свобіднійше від становища короля: для прикладу він наводить випадок з 1896 р., коли Абердін (Lord Aberdeen) відмовив ся іменувати кількох сенаторів і інших урядників, яких предложив консервативний кабінет саме перед тим, як консерватисти стратили більшість в палаті. Навпаки, ми думаємо, що становище генерал-губернатора тяжше, ніж становище конституційного монарха, бо крім звичайних трудностей парламентарної управи існує ще можливість конфліктів з метрополією й її парламентом; можуть трафити ся такі випадки, коли генерал-губернаторови довело ся би числити ся не лише з думкою більшости свого канадійського парламенту, але також з більшістю парламенту метрополії, з її міністерством і самим королем.

тільки генерал-губернатор пробував вийти з цих рамок, зараз розпочинав ся конфлікт; таким чином політичний такт генерал-губернатора, як і конституційного монарха, має величезне значіння¹⁾.

Загалом становище сучасного генерал-губернатора в Канаді дуже тяжке, ще тяжше, ніж становище сучасного конституційного монарха, бо воно комплікується ще тим, що він репрезентує інтереси метрополії. Властиво він є тепер головним і майже самотнім зв'язком з імперією, який ще тримає Канаду в загальному ланцуху Великої Британії.

5. Тайна рада і міністерство. Тайна рада Канади має назву „King's Privy Council for Canada“, її задачею є „помагати радами генерал-губернаторові в його управі Канадою;“ одначе тут виступає на перший план лише одна частина ради, а саме — міністри або кабінет. Членів ради іменує й усуває генерал-губернатор (ст. 11 акту з 1867 р.); міністерство є ніби комітетом тайної ради, хоч в дійсності воно само розпоряджає управою Канади. *De jure* генерал-губернатор має свободу радити ся з ким він вважає за потрібне, як і конституційний монарх, одначе *de facto* він радить ся лише з тайними радниками і лише з тими, що мають міністерські портфелі. Різниця між канадським кабінетом і кабінетом метрополії полягає в тім, що в Канаді нема політичних начальників департаментів, які не засідали би рівночасно в кабінеті; міністри, як і в Англії, мусять бути членами одної з палат, звичайно палати громад, і належати до більшості сеї палати.

Інші тайні радники мають лише почесний титул, але не беруть безпосередньої участі в управі.

В 1867 р. кабінет складав ся з 13 членів, при чім при укладанню лісти взято на увагу представництво від окремих провінцій²⁾. В 1901 р. додано ще одного мі-

¹⁾ Се проявилось ще недавно, під час війни з Бурами, коли Мінто, тодішній генерал-губернатор, почав грати ролю британського проконзула замість того, щоби с'исло тримати ся в рамках парламентаризму, і сим дуже пошкодив імперській справі, узброївши проти себе більшість населення Канади; пор. Siegfried, *The Race question in Canada*, London, 1907, ст. 267.

²⁾ Онтаріо мала 5 міністрів, Квебек — 4 (між ними один від англійського населення), Нова Шкоція 2 і Н. Брунсвік — 2.

ністра без портфеля¹⁾). Склад окремих міністерств дуже часто змінював ся за останні 20 літ.

Генерал-губернатор вибирає лише премера, а вже премер вибирає інших членів кабінету; премер є також посередником між генерал-губернатором і кабінетом, хоч се не виключає для генерал-губернатора можливости радити ся також окремих міністрів.

Нам не доводить ся спиняти ся на подробицях канадійської парламентарної системи; вона така сама, як і англійська. Відповідальність міністрів забезпечується тим, що вони дають свій підпис під підписами генерал-губернатора. Парлямент контролює їх, як і в Англії, при помочи запитів, інтерпеляцій, іменованем королівських комісій для розсліду окремих питань і т. д. De facto ініціатива законодавства майже цілком лежить в руках міністерства, а вища управа здійснюється при помочи так званих „orders in council“, які обовязково публікують ся в офіційній газеті „Canada Gazette“. Коли який член парламента стає міністром, він не тратить свого посольського мандату (в Англії тратить). При димісії міністри мають далі титул тайних радників і мусять урядувати аж до іменованя нових міністрів. При зміні генерал-губернатора не вимагається нового іменованя міністерства, як се буває при смерти короля.

Спочатку генерал-губернатор проводив в кабінеті; тепер він приходить на засідання лише в рідких і виїмкових випадках і не для того, щоби бути присутним при обговореню яких небудь питань, а лише для санкції рішень кабінету; сим способом охоронюється самостійність кабінету супроти пресії зі сторони генерал-губернатора.

Конфлікти міністерства з генерал-губернатором розвязують ся димісією міністерства й іменованем нового кабінету; але коли конфлікт дійде до того степеня, що іменоване нового кабінету показується неможливим, тоді генерал-губернатор мусить або поробити уступки або подати ся до димісії.

¹⁾ При сьому острів кн. Едварда дістав одного представника в кабінеті.

Такий конфлікт може повстати лише на ґрунті загально-імперських інтересів, бо неможливо уявити, щоби генерал-губернатор викликав його в області питань внутрішньої управи Канадою.

Метрополія може або підтримати генерал-губернатора, творячи таким чином конфлікт метрополії з кольонією, або відмовити ся від підтримання, і тоді генерал-губернатор мусить подати ся до димісії, коли не схоче робити уступок; в сім випадку метрополія іменує нового генерал-губернатора з новими інструкціями. Очевидно, конфлікт генерал-губернатора з метрополією неможливий, а конфлікт метрополії з кольонією виходить за межі права в область політики.

З усіх інших поглядів конструція канадійського адміністраційного устрою, адміністраційної власти й чинностей адміністраційних органів не має нічого особливого; вона тримаєть ся загальних принципів адміністраційного права конституційних монархій.

б. Судові органи¹⁾. Канадійських судіїв іменує генерал-губернатор на пропозиції міністерства; кандидати вибирають ся звичайно з поміж адвокатів; пенсію судіїв означає закон. Ся система усуває багато хиб способу іменованя судіїв в Злучених Державах, наприклад залежність їх від партійних організацій; одначе з другої сторони нема цілковитої незалежности, бо генерал-губернатор може усувати судіїв з уряду; що правда, він може се робити лише за постановою обох федеральних палат (ст. 99 акту з 1867 р.); се випадки „*impeachment*“.

Від 1875 р. федерація має окремий Найвисший Трибунал (*Supreme Court of Canada*), який складаєть з головного судії (*Chief Justice*) і 5 судіїв, з яких двох обовязково іменує ся з Квебера; се є гарантією, що вони знають француське право і звичаї.

З висших судів провінцій апеляція може йти і до Найвисшого федерального Трибуналу і до тайної ради метрополії (так зв. *Judicial Committee of the Privy Council*); з Найвисшого Трибуналу апеляція також

¹⁾ Franqueville, *Système judiciaire de la Grande Bretagne*, Paris, 1893.

може йти до тайної ради метрополії.

Як правительство, так і парламент можуть надавати юридичні питання на заключене Найвисшого Трибуналу¹⁾; таким чином правительство має орган, який може робити дуже цінні услуги в області розяснення права.

Важнішою є чинність Найвисшого Трибуналу, яка полягає в розграниченню компетенції провінціональних і федеральних властей; в федеральній державі спори між окремими її частинами, а також між частинами й цілістю є неминучим явищем: першою інстанцією є Court of the Exchequer, а другою й останньою — Найвисший Трибунал.

Далі, до компетенції Найвисшого Трибуналу належать такі апеляційні чинності: 1) апеляційні справи на всі інші рішення Court of the Exchequer і 2) апеляційні справи карних і горожанських судів. Та ледве чи не найважнішою чинністю є право толковання конституційности законів, хоч се право далеко вузше, ніж подібне право судів американських Злучених Держав; суди Злучених Держав, як відомо, можуть при проголошенню закона неконституційним навіть спиняти його діланє і тим ніби касують його. Право Найвисшого Трибуналу значно вузше; воно полягає: 1) в толкованню закона, 2) в виробленню провідних рішень, на взір рішень європейських касаційних судів, з тою різницею, що принципів, які встановляє Трибунал, тримають ся не лише інші суди, але також адміністрація і правительство; 3) Найвисший Трибунал має право контролювати чи додержані конституційні форми видання законів, і проголошувати закон неважним, коли викрие які небудь неправильности при його виданю. Ся чинність має велике практичне значінє.

До компетенції Court of the Exchequer належить: 1) згадані повисше спори про компетенцію провінціональних органів різних провінцій з органами федеральними, 2) всі справи, в яких заінтересованою сто-

¹⁾ В практиці правительство дуже часто уживає сього способу, а парламент далеко рідше; див. Cassell, Practice the Supreme Court of Canada.

роною виступає корона або скарб, 3) всі справи фінансові; другою інстанцією є Найвисший Трибунал.

Крім того кожда провінція має ще свою систему судів, яка складається з висшого суду, кількох судів другої інстанції, низших судів і цілого ряду спеціальних судів.

В 1867 році зовсім скасовано дуже поширене право подавати апеляційну скаргу просто на імя губернатора.

Нас одначе мусить інтересувати в сій області инше питанє, а саме про право апеляції до метрополії й про те значінє, яке має судовий комітет тайної ради метрополії.

Загальний принцип тут такий — апеляція з кольонії завсїгди можлива, коли її не забороняє безпосередно закон. Одначе тайна рада метрополії може дозволити або не дозволити подачу апеляційної скарги, в залежности від ваги питаня; дрібні справи й скарги відкидають ся, так само відкидають ся й звичайні касацийні скарги. Від 1867 року заборонено апеляційні скарги в карних справах, які остаточно рїшають ся в канадійськїм Найвисшїм Трибуналї. Але до судової помочи тайної ради метрополії можна звертати ся лише при помочи апеляційної скарги; можна звертати ся до неї, як до третейського суду; в сїм разї її рїшення мають безусловно обовязкове значінє для сторін; до сього способу найчастїйше звертають ся сторони, заїнтересоваві в питанях політичних або дуже важних принципїальних¹⁾.

Ми маємо в сїм випадку один з елементів звязку кольонії з метрополїєю, який вже пережив себе, бо жите пішло инакшою дорогою. Канада вже в 1866 р. висловлювала своє незадоволенє з приводу істнованя тайної ради метрополії. Тайна рада мусїла боронити свою позицію в 1871 р., а потїм в 1875 р.

¹⁾ Приклади третейського суду: спір про фінансові зобовязаня між Онтаріо і Квебеком в 1878 р.; спір про приналежности до суду шкільного законодавства (федеральної або провінційальної власти) Н. Брунсвіка в 1873 р.; питанє про право федерального правительства усунути з уряду віце-губернатора в 1879 р. Пор. Keith, op. c., ст. 271 і далї.

Коли питанє вперше загострило ся в 1871 р., судовий комітет тайної ради боронив ся при помочи такої теорії: і по виданю акту з 1867 р. тайна рада була могучим чинником звязку кольоній з короною Великобританії, здійснюючи прерогативу Його Величності і забезпечуючи „the right to redress from the throne;“ разом лорди, члени судового комітету, є найкращими правниками метрополії, й їх діяльність творить судовий засіб в богатъх випадках, що виходять з компетенції звичайних судів; се усуває вузько місцеві впливи, а з другої сторони може витворювати ся однородне право в Англії й її кольоніях. Нема сумніву, що ці аргументи яскраво відбивають становище, яке тоді існувало; при давнійшій, далеко тіснішій звязку кольонії з метрополією право апеляції до тайної ради дійсно було могучим способом єдності Британської Імперії. Одначе жите пішло іншою дорогою і змусило тайну раду зійти з зазначеної позиції.

В 1876 р. кольонії (Австралія і Канада) знову просили о усуненє тайної ради метрополії, судовий комітет ради знову мусів виступити в її обороні; сим разом він уже не згадував більше про право „redress from the throne“, а виставив далеко слабший аргумент, що тайна рада є судом, „в яким всі мають голос;“ Канадійці зі здивованєм питали, що властиво треба розуміти під сим означенєм; разом тайна рада все ще тримала ся понятя тісної злуки (powerful link), одначе не потверджуючи його якими небудь державно-правними аргументами. Якось відчуваєть ся, що тайна рада вже почала тратити ґрунт під ногами в обороні сього свого права.

В 1895 р. з ініціативи Чемберлена видано імперський закон, згідно з яким деяких членів судового комітету можна було іменувати з поміж горожан Канади, Австралії й Капу; одначе сам Чемберлен на конференції кольоніяльних премерів в 1897 р. признав фіяско сього закону. Се питанє знову виступило дуже остро при обговореню фєдеральної австралійської конституції. Австралія просила зовсім скасувати право апеляції до тайної ради, але Чемберлен дуже протестував проти сього; кінець кінцем право апеляції, хоч і дуже обме-

жене, таки лишило ся в австралійській конституції 1900 р.

Тим часом при сучаснім становищу автономних колоній подібне право тайної ради метрополії зовсім не на місци.

Нема сумніву, що існують певні користи від такої юрисдикції судового комітету; вона творить для імперії лучник і спосіб об'єднання права, а для горожан — суб'єктивне право обжалованя рішень місцевих судів до суду метрополії; члени сього найвисшого суду дійсно є визначними правниками, що не стоять під впливом якої небудь вузько-місцевої політики. Але з другої сторони можна поставити питанє, чи не переважають при сучаснім стані річей некористи й хиби. Здасть ся, відповідь буде позитивна. По перше, тайна рада не є вже більше чинником єдності імперії; її компетенція — се лише останок давних часів; єдність імперії підтримують зовсім інші чинники; по-друге, не через судову практику судового комітету, а іншими дорогами відбуваєть ся рецепція британського права в колоніях, при чім навіть при істнованю великого впливу сього права воно зовсім не скрізь доходить до переваги; в наші часи навіть в самій Англії поволи тратить ся надію на встановлене суцільного загально-британського права для всього конгломерату — імперії; в горожанським і торговельнім праві такий процес рецепції права метрополії мав певний успіх, але не завдяки практиці судового комітету, а скорше навіть не зважаючи на неї¹⁾; в області права публичного й досі панує незвичайна різнорідність правних норм. Се другорядне значінє, яку має практика судового комітету, совсім зрозуміла, коли взяти на увагу, як різнорідними й часто суперечними є правні погляди Англосаксів і Французів Квебеку, Британців і Голяндців Африки, ріжних місцевих племен, магометан і т. д. Індії, Маорі, Нової Зеландії, еспанців Тринідаду і Табаго і т. д. Кожда з сих народностей історично виробляла

¹⁾ Пор. прекрасне розробленє сього питаня про рецепцію у Н. S p e u e r, *La Constitution juridique de l'Empire Colonial Britannique*, Paris, 1906, розд. VI, ст. 167 і далі.

власну правну свідомість, оперту на зовсім неоднакових і часто неможливих до об'єднання принципів; наприклад між *common law* Англіїців і французьким звичаєвим правом Квебека лежить ціла безодня¹⁾; те саме треба сказати також про римсько-голяндське право Полудневої Африки, і про музулманське право тубольців Індії; як їх об'єднати? Практика судового комітету дає мало надії на таку можливість; навіть скорше навпаки, англо-саксонські поняття, які вона перекладає, стрічають протест в колоніях; особливо се помітно останніми десятиліттями. До того ж для подібного об'єднання потрібна близька й основна знайомість судіїв з усіма подробицями місцевого права; тим часом, коли се й правда, що члени судового комітету є найкращими правниками, то се ще зовсім не доводить, що вони добре знають місцеве право й звичаї; практика комітету доводить скорше щось зовсім інше; комітет ледве-ледве може призвичаїти ся до принципів французького звичаєвого права в Квебеку й музулманського права Індії, так що місцеве населенє швидко тратить своє довіре до нього²⁾. Таким чином не досягаєть ся ні „об'єднанє“ імперії, ні „об'єднанє“ права, себ-то зазначені нами користи, а з другої сторони робить ся велика шкода — підкопуєть ся престиж місцевих судіїв; крім того судовий комітет не може докладно вияснювати подробиці справ, бо годі йому самому збирати докази, викликати свідків і т. д. В наші часи повстає сумнів в можливости витворення навіть загальних принципів для всеї Імперії; возьмім приклад з канадійської практики: ледве чи можна порівнати становище шкільного питання в Н. Брунсвіку зі становищем того самого питання в Австралії; фінансові спори між провінціями Канади розв'язували ся на підставі зовсім інших принципів, ніж анальоґічні австралійські спори і т. д.; адже навіть основні конструкції сих федерацій неоднакові і часто просто протилежні.

¹⁾ Пор. факти, які наводить Keith, *op. c.*, ст. 265.

²⁾ Тепер колоніяльна література безусловно виступає проти принципу апеляції до тайної ради: ні горожани з'окрема, ні публична опінія як цілість не мають довіря до судового комітету. Одначе ще в 1872 р. таке довіре без сумніву існувало.

7. Провінції. По ідеї батьків конституції з 1876 року федеральне правительство мусіло зайняти в відношенню до провінцій те становище, яке займало імперське правительство в відношенню до кольоній¹⁾; сей основний принцип, що був підставою акту з 1867 р., остаточно розривав звязок провінцій з метрополією; на далі він міг існувати лише між федерацією, як цілістю, і метрополією.

В кожній провінції на чолі адміністрації стоїть віце-губернатор, якого іменує на пять літ генерал-губернатор на предложене федерального міністерства; генерал-губернатор має також право усувати його, повідомляючи його про се за місяць наперед, а федеральний парлямент за один тиждень (ст. 58 і 59 акту з 1867 р.). Віце-губернатор зовсім не є представником метрополії або імперською урядовою особою; він є канадійським урядником, який відповідає перед генерал-губернатором, як своїм безпосереднім начальником (ст. 59). Одначе досі в англійській літературі живе фікція, яка признає віце-губернатора представником корони; в обороні її наводять ся отсі два докази: 1) віце-губернатор має уповажене монарха в відношенню до законодатних інституцій провінції (відкритє й розвязанє провінціального парляменту і т. д.), 2) як перед, так і по заведеню федерації провінцій власть монарха в них репрезентували лише віце-губернатори. Одначе треба зауважити, що з того факту, що віце-губернатори мають права, які в своїх державах мають монархи, ще зовсім не виходить, що в канадійських провінціях вони є представниками англійського короля; проти такого „представництва“ говорить також спосіб іменованя віце-губернаторів; навіть комісія їх іменованя складаєть ся не в імени короля. Важно одначе зазначити, що віце-губернатор є не провінціяльним, а федеральним урядником; таким чином він є одним з елементів звязку і єдности провінцій.

Кожда провінція має свої законодатні палати; давнійше провінції мали по дві палати; тепер майже

¹⁾ Докладнійше див. Sir J. A. Macdonald, Confed. Deb., 1865 р., ст. 42; Todd, op. c., ст. 610.

всі висші палати або ради скасовано; в практиці їх значіне було таке невелике, що скасоване відбуло ся зовсім природно; до того ж більшість їх складала ся з іменованих членів, і тому вони не могли здобути потрібного довіря публичної опінії.

Тепер усі віце-губернатори правлять провінціями при помочи парламентарно відповідальних міністерств; в кожній провінції існує виконавча рада (executive council), з числа членів якої кілька осіб має міністеріяльні портфелі.

Віце-губернатори мусять стисло тримати ся парламентарних звичаїв; наприклад в тих провінціях, де ще існують висші палати, віце-губернатори не можуть втручати ся в суперечки між палатами; федеральне правительство пильнує, щоби прінципи парламентаризму здійснювали ся як слід; таким чином Канада є першою федеральною державою, що застосувала парламентаризм навіть до управи окремих автономних частин¹⁾.

Кожда окрема провінція має свою конституцію, яку вона має право змінювати актами своїх законодавчих органів за санкцією віце-губернатора; одначе виїмком є закони, що відносять ся до віце-губернаторів (ст. 92 акту з 1867 р.), що пояснюєть ся тим, що віце-губернатори є федеральними, а не провінціональними урядниками. Віце-губернатор має право санкції законів і право veto; коли він уважає за неможливе санкціонувати закон, тоді передає його генерал-губернаторови; генерал-губернатор може санкціонувати його протягом одного року; коли протягом сього часу нема ніякої відповіді, закон входить в жите ео ipso; федеральний парламент не має права безпосередно касувати провінціональний закон; одначе він може видати в відповідній справі федеральний закон, який стоїть над провінціональним; в таких випадках суди визначають подробиці розграничення сфери діланя двох

¹⁾ Крім згаданих висше уповажнень віце-губернатор має ще отсі: він іменує урядників провінціональної управи на предложење своїх міністрів; в тих провінціях, в яких ще існують висші палати, він іменує їх членів і спікера; нарешті він має ініціятиву всіх фінансових законопроектів.

таких актів. Зазначеними принципами санкції канадійська федерація основно різниться від сусідньої федерації, бо в Злучених Державах центральна власть не має подібної законодатної санкції над окремими державами.

Найтяжшим питанєм при означеню становища канадійських провінцій є відграниченє компетенцій їх органів від компетенції органів федерації. В сїм випадку основний принцип зовсім инакший, ніж при будові конституції Злучених Держав. В конституції Злучених Держав припускаєть ся, що федерація має лише ту компетенцію, яку їй *verbatim* дає конституція — все, про що не згадуєть ся в конституції, належить до компетенції Держав (ст. X конституції Злучених Держав); навпаки в Канаді провінції мають лише ті права, які дав їм акт з 1867 р., а всі інші чинности й права, які не віддано провінціям, належать до компетенції федерації; таким чином на випадок сумніву презумпція толкуєть ся на користь компетенції федерації.

Але встановивши сей загальний принцип, батьки канадійської конституції всеж уважали за потрібне дати вичисленє чинностей федерації; се вичисленє (ст. 91) має лише загальний характер; сюди віднесено: державний довг, торговлю і промисловість, пошту, навігацію, Індіїців, народний перепис і статистику й деякі інші питання.

Навпаки вичисленє провінціональної компетенції (ст. 92) має стисло обмежуючий характер; сю статью доповнюють ст. 93—95, в яких згадують ся чотири питання — шкільна справа, обеднанє законодавства Онтарію, Н. Шкоції й Н. Брунсвіку, рільництво й еміграція.

Житє швидко показало, що сі вичисленя не могли передвидіти всіх питань практики; вже через кілька років повстали трудности і спірні питання; одначе се було передвиджене; право рішати спори мали суди; від 1875 р. се одна з головних чинностей нового Найвисшого Трибуналу; одначе в важних випадках в справах відграниченя компетенції провінціональних і федеральних властей досить часто виступала тайна рада метрополії; одначе федеральний Найвисший Трибунал розглядає спори про компетенцію лише тоді, коли на

се годять ся заінтересовані провінції. Се питанє витворило величезну судову практику¹⁾.

Після теорії тайної ради всі права провінцій істнували вже перед 1867 р., і сей акт лише закріпив їх; таким чином конституція не сотворила наново сих прав, і се має вагу для означеня жерела компетенції провінцій; одначе з сього прінципу вийшов також головний некорисний наслідок; власне завдяки сьому повстали сумніви що до виключности вичислення, яке дає статя 92; само собою зрозуміло, що окремі провінції перед сфедерованєм, маючи широку самостійність, до парламентаризму включно, мали більше прав, ніж по заведеню федерації, коли частина їх відійшла до центральної власти; завдяки сьому витворив ся добрий ґрунт для спорів про компетенцію; з другої сторони се добрий доказ, що державна автономія провінцій почала зростати і закорінювати ся ще перед 1867 р.²⁾. Батьки конституції так означили „загальні“ інтереси в порівнаню з інтересами „місцевими“ або провінціональними: „задача фєдеральної власти полягає в обороні ріжнородних інтересів окремих провінцій і в осягненю успіху, згоди й тревалости союзу... для сеї ціли фєдеральне правительство має дбати про загальні інтереси цілої країни“, а провінціональні власти мусять дбати про „місцеві інтереси кожної окремої провінції“³⁾. Одначе не можна не зауважити, що се означене незвичайно невиразне і тому неvistарчаюче; для докладнійшого виясненя граничних ліній в компетенції провінціанальних і фєдеральних властей доводить ся звертати ся до помочи судової практики.

Ми вже згадали висше, що законодавець з загального вичислення ст. 92 вилучив чотири питаня з огляду на їх місцеве значінє. Сюди, по перше, належить шкільне питанє, яке передано до компетенції провінцій, але з додержанєм таких умов (ст. 93): 1) шкіль-

¹⁾ Пор. численні приклади, наведені в праці Jenkyns, British Rule. Appendix III, ст. 203 і далі.

²⁾ Н. Е. Egerton, Canada, in the Historical Geography of the British Colonies, т. V, ст. 314 і далі.

³⁾ Див W. Houston, Constitutional Documents of Canada, 1891, ст. 305.

на наука не повинна перешкоджати навчанню релігії, 2) привілеї, які дають ся католицьким школам Горішньої Канади, розтягають ся також на протестантські школи тої самої провінції, і 3) привілеї, які даровано школам, охоронює федеральна власть; так само вона охоронює також усі постанови сеї статі. Таким способом законодавець забезпечив школам ріжних ісповідань свободу науки релігії, а школам меншости оборону від ворожих заходів зі сторони більшости; в Горішній Канаді мало ся на увазі поставити перепони пропаганді католицизму й забезпечити маєткову власність шкіл; одначе в сім випадку акт 1867 р. не намагав ся витворити нові порядки, він лише затвердив те, що вже існувало. Таким чином федеральна власть виступає в сій справі виключно лише тоді, коли провінціальна власть нічого не робить або робить проти конституції; одначе практика показала, що провінції самі завсїгди додержують норм конституції, і федеральній власті майже ніколи не доводить ся втручати ся¹⁾.

Іншими питаннями, які вилучив акт 1867 року в окрему категорію, є рільництво й еміграція (ст. 95); законодавець тримаєть ся в сім випадку иншого способу для регулювання спірних питань; акт 1867 р. встановив не окремішність, а паралельність компетенції провінціальних і федеральної властей; лише при безпосередній протилежності переважає федеральна власть; в практиці по всіх провінціях, крім Манітоби, провінціальне законодавство регулює рільництво і гірництво, а федеральна власть дбає про великі території, іміграцію і кольонізацію (особливо на північнім Заході).

Ст. 94 дає федеральній власті право видавати закони для обеднання законодавства Онтарію, Н. Шкоції й Н. Брунсвіку в області горожанського права, судової процедури і права приватної власности; се право федеральна власть може здійснити лише за радою провінцій; в практиці ся статя показала ся дуже ко-нечною й явила ся могутим чинником обеднання про-вінцій.

¹⁾ Спірним випадком було питанє про становище католицьких шкіл в Н. Брунсвіку в 1872 р. Пор. Todd, op. c., ст. 346 і далі.

Такі загальні принципи розділу компетенції між провінціями й федеральною властью¹⁾.

Щоби картина становища провінцій була повніша, треба мати на увазі їх дуже розвинену місцеву самоуправу. Початок розвитку міської самоуправи треба віднести до сорокових років, а самоуправа сільських громад розвивала ся і зміцнилася далеко скорше. Перед 1867 р. вже чотири сфедеровані провінції мали тривалі системи місцевої самоуправи²⁾.

Тепер міста Канади мають самоуправу, анальогічну з містами Англії й Злучених Держав; між иншим вони мають право видавати обовязкові постанови й приписи, в більшості випадків навіть кодифіковані; місцева самоуправа, згідно з ст. 92 належить до провінціальної, а не до федеральної властью.

8. Зміна конституції. Акт 1867 р. не встановляє способу зміни конституції; однак в сій справі *communis opinio doctorum* давно вже встановило принцип, що зміни конституції можуть відбуватися лише тою дорогою, якою прийнято й видано акт з 1867 р. Таким чином згідно з сею теорією ініціатива обовязково мусить виходити від самої Канади, що дуже добре охоронює її інтереси, а само прийняте зміни належить до компетенції „короля в парламенті“, що, з другої сторони, забезпечує охорону інтересів метрополії. Тепер зміна конституції Канади неможлива без її згоди; таким чином стара теорія англійського державного права, яка боронить „безграничну всемогутність“ Великобританського парламенту в сім випадку не має ніякого значіння.

Житейська практика пішла иншою дорогою; все

1) Прикладами того, як переводить ся розділ в практиці, можуть бути отсі випадки: оподатковане торгівлі: місто або громада можуть встановляти місцеві мита або патенти, але не можуть оподатковувати торгівлі взагалі, бо регульоване торгівлі належить до компетенції федеральної властью; акцизи: місто або громада можуть заборонити певній особі торгувати горячими напоями, але не можуть заборонити торгівлі ними взагалі. Пор. Todd, *op. cit.*, ст. 565 і далі.

2) Докладніше див. Bourinot, *Local Government in Canada*; Johns Hopkins University Studies, т. V, 1887; також Bradshaw, *Selfgovernment in Canada*, London, 1903.

зростаючий зріст самостійности Канади викликав цілий ряд змін конституції, в яких метрополія відмовила ся від участі в твореню нових конституційних норм, давши таким чином канадійським законодатним органам самостійність в відношеню до них.

Тепер існує вже дев'ять таких прикладів; змінено: 1) кворум сенату (одначе метрополія виступає проти зміни кворуму палати); 2) спосіб вибору членів парламенту; 3) інші постанови федерального виборчого права; 4) спосіб заступлення уряду спікера; 5) число посольських місць (з додержанем давнього принципу пропорціональности); 6) розмір пенсії судіїв; 7) пенсії генерал-губернатора; 8) порядок сотвореня нових провінцій в межах вже існуючих територій і 9) судові інстанції заведенем апеляційного й інших судів.

З другої сторони, існує кілька прикладів, коли зміни конституційних норм 1867 р. робили ся при участі законодатних органів метрополії, себ-то таким способом, яким видано акт 1867 р., так наприклад пояснено статю 18 і встановлено спосіб репрезентації в федеративнім парламенті тих територій, які ще не організовано в провінції.

Одначе коли ми приглянемо ся ближше до сих прикладів обох груп законодавства, то відразу побачимо брак якої небудь принципіальної різниці як між ними, так і від звичайного способу законодавства; інтереси метрополії, як звичайно, охороняє veto генерал-губернатора; відносно першої з зазначених груп метрополія заявила, що вона не хоче користати з вета, а в другім попередила, що буде користати з нього.

Повисший виклад приводить нас до твердження, що державний устрій Канади не знає окремого способу для зміни конституції; конституційні закони Канади можна змінювати й касувати лише звичайним порядком. Сей порядок обов'язує обидві сторони, і Канаду, і метрополію.

III. Державність Канади.

Вже при витвореню конституції з 1867 р. повставало питанє про те, щоби назвати кольонію „Коро-

лівством Канади¹⁾; сей термін зовсім відповідав основним ідеям батьків акту з 1867 р. і, на нашу думку, він добре означає також сучасне становище Канади; одначе в ті часи такий крок видавав ся занадто радикальним; в Англії дуже бояли ся цілковитого відділення кольоній і уважали, що термін „королівство“ лише прискорить сей процес відділення; що до Канадійців, вони кінець кінцем уступили, бо розуміли, що не від назви залежить їх щастє. Пізніше часом підіймали ся голоси в обороні терміну „королівство“, але практичного значіння або яких небудь наслідків сі голоси не мали.

Конституція Канади без сумніву є „даром“ імперського парламенту²⁾, який добровільно обмежив себе, прийнявши акт з 1867 р. Сей випадок зовсім тотожний з тим історичним прикладом, коли який небудь необмежений монарх „дарував“ конституцію „свому“ народови, з тою лише ріжницею, що завдяки твердо встановленим у Великобританії принципам правової держави там ніколи навіть не повставало питанє про можливість скасувати се обмеженє. Се обмеженє складаєть ся з двох елементів: 1) воно полягає в тім, що імперський парламент не має „свобідної“ можливости змінювати конституцію; зміни можна робити лише за згодою Канади й лише тим самим способом, яким переведено й прийнято акт з 1867 р.; 2) обмеженє полягає в тім, що з конституції імперських властей вилучують ся всі три державні чинности, законодавство, адміністрація й суд, і передають ся до компетенції канадійських органів.

Таке обмеженє всемогучого Великобританського парламенту є, на нашу думку, основним принципом канадійської державности; всі інші принципи й елементи державности Канади є лише вислідом сього

¹⁾ Пор. Life of Sir John A. Macdonald, т. I, ст. 313; також Pore, Confederation Documents, ст. 181. Одначе відбите сеї думки знаходять в терміні Dominion of Canada, який офіційально перекладаєть ся на французьку мову Puissance du Canada, себ-то Держава Канади. Те саме можна сказати також про сучасні домаганя включити Канаду до королівського титулу.

²⁾ Див. J. S. Ewart, The Kingdom of Canada, ст. 6.

основного принципу.

Перейдімо тепер до розгляду окремих елементів канадійської державности. Головним і найспірнішим питанням в сій області є санкція законів. Ми вже говорили, як переводить ся в Канаді санкція законів; тут лишаєть ся розглянути лише принципальне угрунтоване „права резервації“, себ-то тих випадків, коли при помочи свого veto генерал-губернатор передає законопроект на затверджене метрополії; в сім випадку право метрополії дуже обмежене; лише в двох стисло обмежених випадках (при чому один з них уже стратив своє практичне значінє) може генерал-губернатор користати з свого права veto, а метрополія мусить скористати з свого права протягом двох років; инакше законопроект стає законом. Таким чином величезна більшість законів Канади санкціонуєть ся без метрополії й її парламенту. Крім того не треба забувати, що в Канаді, як і в Великобританії, поруч закона стоїть звичаєве право, так зване common law або „conventions“,¹⁾ які відіграють величезну ролю в області творення й регулювання канадійського публичного права; наприклад пригадаймо, що саме дорогою звичаєвого права, а не законодавства повстав і закоринив ся канадійський парламентаризм.

Резервувати ся можуть лише федеральні закони; провінціяльні закони резервують ся лише для санкції генерал-губернатора і ніколи не йдуть на затверджене до метрополії²⁾.

¹⁾ Проф. J. Hatschek звернув увагу сучасної німецької літератури на значінє „конвенцій“ публичного права

²⁾ Пор. напр. Freeman, Growth of the English Constitution, ст. 114 і далі, де прекрсно описано ролю Common law в області публичного права Великобританії.

³⁾ Федеральний міністер юстиції укладає окремі доклади для генерал-губернатора, в яких вичислює ті провінціяльні законопроекти, які на його думку треба резервувати; вони бувають чотирьох категорій: 1) акти зовсім неконституційні або 2) в якій небудь часті, 3) акти, що належать до компетенції федеральної власти, 4) акти, що зачіпають інтереси федерації. Governor-General-in-Council“ має право відмовляти санкції таким законам, але в їх цілости і безусловно; заборонено санкціонувати частину проекту або условно. Відмовленє санкції буває дуже рідко, бо звичайно подібні акти, які не можна затвердити, вже міністер

В добу 1841—1867 р. резервовано досить багато законопроектів, особливо в перші роки; від часу заведення конституції з 1867 р. такі приклади стали трафляти ся дуже рідко — менше як раз на рік¹⁾; причиною до резервації були майже виключно „імперські інтереси“; сюди належали питання про розвід, біте монети, екстериторіяльність в Канаді, торговельне мореплавство (1867, 1876, 1878), пенсію генерал-губернатора (1868), видачу злочинців (1869) авторське право (1872 і 1875), судову присягу (1873), морські телеграфи (1874), заведене канадійського найвисшого трибуналу (1875) і деякі інші; навпаки безпосередно не чіпали інтересів метрополії питання про право Канади творити нові провінції, про іменоване віце-предсідателя федерального сенату, про видане регуляміну федерального парламенту.

В 1873 р. поставлено інтересне питанє про те, як мусить ділати генерал-губернатор при санкціонованю законів, — за радою, чи без ради міністрів; статс-секретар кольоній Кімберлей (Earl of Kimberley) вказав генерал-губернаторови, що в сїм питаню він може ділати також не зважаючи на раду міністрів; але рада відразу енергічно запротестувала; ліберал Карнарвон (Earl of Carnarvon), що прийшов в 1875 р. замість Кімберлея, став на сторону канадійських міністрів, одначе ще не признаючи абсолютної обовязковости ради міністрів. Блек, славетний канадійський міністер справедливости, пішов дальше в своїх домаганях, уважаючи, що санкція законів може бути лише актом „Governor-General-in-Council“, себ-то за відповідальністю міністерства; в 1876 р. міністер метрополії зробив дальшу уступку, допустивши дорадчий голос ради міністрів, але Канадійці і на се не годили ся. Нарешті перед 1879 р. метрополія зовсім уступила; з того

юстиції звертає до провінціональної легіслятури для виправленя; легіслятури мусять слухати, хоч подібні випадки завсїгди викликали занепокоєне публичної опінії. Сими принціпами канадійська конституція ріжнить ся від Злучених Держав, бо там федерація не має ніякої власти над державами.

¹⁾ Приклади резервації законопроектів наведено у Т о д а, Parl. Government, ст. 175 і далі.

часу акт санкції законів відбувається лише „за порадою міністрів;“ інакше кажучи, парламентаризм переміг також в сій області, обмеживши свободу діланя генерал-губернатора. Одначе ще довгий час жила теорія, що в особливо виїмкових випадках метрополія за посередництвом генерал-губернатора може втручати ся до сеї справи, не числячи ся з думкою канадійських міністрів; одначе протягом минулих 30 літ не було жадної проби нарушити сю норму звичаєвого права; можна сказати, що теорія „reserved powers“ вже зникла, та вона й не потрібна, бо конституція Канади й без неї зовсім добре охороняє імперські інтереси. Таким чином в області законодавства Канада стала зовсім самостійною; сей елемент державности вже добре закорінив ся.

Як же стоїть справа з двома іншими державними чинностями, властюа дміністраційною й судовою? Пригляньмо ся ближше до дальших адміністраційних чинностей виконавчої власти. На чолі їх стоїть воєнна справа, військо і фльота. 1905 р. приніс з сього погляду велике принціпіальне рішене метрополії, а саме — вона передала Канаді удержане її війська й твердинь; в бюджеті метрополії на 1906—1907 рік воєнний статс-секретар уже виключив точки, що відносили ся до удержання війська в Канаді; таким чином тепер зникла ріжниця між військом метрополії, яке перебувало в Канаді, і міліцією кольонії¹⁾.

Майже відразу по затвердженю акту з 1876 р. Канадійці почали домагати ся встановленя окремого канадійського прапору; канадійські капітани почали уживати окремої хоругви з канадійським гербом; спочатку метрополія дивила ся на се крізь пальці²⁾, але в середині 70-х років адміралтейство виступило з про-

¹⁾ Численні непорозуміння, які давніше бували, походили головно з того факту, що генерали майже завсїгди були Англіїці, які не знали й не числили ся з місцевими звичаями, а особливо з канадійськими властями; ще давніше, власне через сі суперечки скасовано уряд команданта міліції і заступлено генерал-інспектором міліції, який може бути Канадійцем. Міліцією розпоряджав федеральне правительство Канади; сим вона ріжнить ся від міліції Злучених Держав, якою розпоряджає не федерація, а окремі держави.

²⁾ Приближно до 1874 р. Пор. Ewart, *op. c.*, ст. 65 і далі.

тестом і навіть заборонило уживати таких хоругв; Канадійці не звернули уваги на сю заборону, і трохи пізніше метрополія уступила, дозволивши уживати канадійського гербу на звичайних англійських хоругвах; в 1889 р. Канада офіційно просила о затверджене окремої хоругви; переписка тягла ся коло 4 літ; нарешті в 1892 р. їй дозволено окрему хоругву (червону англійську з канадійським гербом).

Від 1909 р. стало ясно, що в найближшій будучности Канада буде маги також свою окрему „Канадійську“ воєнну флоту.

Канада завдячує своє самостійне військо й флоту головно імперським конференціям останнього десятиліття.

Право проголошення війни й заключеня мира належить до корони; через се Канада не має ініціативи й свободи вибору в сих двох питаннях; стара теорія проголошувала: коли метрополія воює — Канада також і навпаки; такий є загальний принцип; його практичні наслідки дуже скомпліковані; проголошене війни зі сторони метрополії ще не означає, в якій формі Канада буде брати участь в сій війні; се буде залежати від дуже ріжнородних умов, хто й де є ворогом, наскільки в гру входять інтереси Канади, чи може метрополія обійти ся без помочи і т. д. Для Канади не існує ні конституційних, ні моральних обовязків брати участь у війні, яку не вона викликала, коли при сьому не зачіплені її власні інтереси й коли їй не загрожує безпосередна небезпека — ось нова теорія Канадійців¹⁾; але з сього впливає величезної ваги висновок: Канада буде брати участь у війні, яку провадить Англія, лише з власного бажаня, а не з примусу; на практиці така доктрина зовсім зрозуміла, бо дійсну допомогу Канадійці можуть дати лише добровільно; на нашу думку інтереси імперії в сім випадку охоронюють ся таким способом: коли Британська імперія, як цілість, себ-то як єднане метрополії

¹⁾ Наприклад такий випадок може бути при комплікаціях в Середній Азії з Афганістаном або Персією, або наприклад з Єгиптом.

з Канадою, має житєву силу, себ-то її підтримують живі, дійсні інтереси обох сторін, то се само по собі вистарчає, щоби змусити Канаду до участі у війні, яку провадить метрополія, коли метрополія буде просити про се: колиж імперія, як цілість, не має підпори у взаїмній користи від її істнованя, вона скорше, чи пізнійше мусить розпасти ся, і найімовірнійшою нагодою до її розпаду буде власне війна метрополії; в наші дні ніяка сила в світі не може змусити Канаду взяти участь у війні проти її волі; одначе ми думаємо, що користи, які має Канада від істнованя Британської імперії, такі великі, що на випадок потреби вона завжди добровільно буде допомагати метрополії; так було підчас Бурської війни, так буде й надалі. Принцип федерації власне тому й має таку велику вагу, що дає цілковиту свободу частинам і тим самим забезпечує єднанє цілости.

Самостійність Канади в адміністраційній області, як і в інших областях, означила ся не відразу, а поступенно; акт з 1867 р. був лише могучим імпульсом в сїм напрямі. Вже від 40 років почав ся сей перехід адміністраційних чинностей з компетенції метрополії до канадійських властей.

Першим домаганєм Канади була самостійність в області фінансовій; Канада бажала мати зовсім незалежну контролю над власними фінансами, самостійне право регулювати канадійську цивільну лісту, пенсію генерал-губернатора і всіх канадійських урядників, право контролі над своїми банками й своєю торгівлею, а головно — право встановлювати свої митні тарифи й самостійно вести свою митну політику. В 1849 р. метрополія скасувала діланє навігаційних законів для Канади, а акти з 1857, 1867 і 1869 р. передали їй цілковито право регулювати торговельне мореплавство.

Трохи складнійшу історію має питанє про митні тарифи для Канади. Свою митну самостійність Канада завдячує фрітредерам метрополії; їх перемога в кінці 50-х років відбила ся на Канаді, бо одним із принципів їх програми була автономія кольоній в торговельних

зносінах як між собою, так і з метрополією¹⁾. Але їх ідеал не відразу перейшов у жите. В історії сього питання треба розрізнати дві сторони: торгівлю Канади з метрополією або вірнійше — з імперією, й торгівлю її зі Злученими Державами; почнемо з першої. В 70-х роках уgruntується теорія преференціяльних тариф для торгівлі в межах імперії; в Канаді родоначальником її був Sir John Macdonald; зайнявши в 1878 р. місце премера, він відразу виставив сю ідею, як одну з основ федерації імперії. Вона дуже дебатовала ся в 1885 р. і на першій імперській конференції в 1887 р. Опозиція проти неї зі сторони метрополії основувала ся на тім факті, що в той час як вона обстоювала за фрітредерством, кольонії, одна за другою, почали приймати заборонну систему; з другої сторони великою перешкодою для прийняття преференціяльної системи в імперії були міжнародні договори Англії, які не дозволяли давати полекші якому небудь народови, не давши їх також стороні, яка підписала з Англією договір; наприклад сюди відносять ся договори з Бельгією й Німеччиною; метрополія не хотіла нарушувати сих договорів, не зважаючи на всі просьби кольоній; се було предметом переговорів в 1891 — 1895 р.; головно се відносило ся не стільки до торгівлі кольоній між собою, скільки до торгівлі їх з метрополією; небажане метрополії нарушити ці договори легко можна пояснити тим, що її торгівля з європейськими державами, а саме з Бельгією й Німеччиною, була в ті часи сто разів більша від торгівлі з Канадою; се засвідчив сам Чемберлен на імперській конференції в 1897 р. Нарешті на домагане кольоніяльних премерів метрополія згодила ся й розв'язала договори, після чого Канада відразу прийняла преференціяльну тарифу. А в 1902 р. Чемберлен вже казав перед імперською конференцією, що уважає нову кана-

¹⁾ Ліберали-фрітредери, яких найвизначнішими представниками були Goldwin Smith і John Bright, проповідували не лише самостійне право кольоній регулювати свою митну політику й торгівлю, але також цілковите відділене Канади, коли вона сього домагатиметь ся; Англія, казали вони, не має права стримувати кольонії від відділення; одначе жите пішло иншою дорогою.

дійську систему за дуже корисну для імперії.

Конференції 1902 і 1907 р. прийняли в сій справі такі резолюції :

1) Признано принцип преференціальних тарифів для торгівлі кольоній з метрополією, як поміч і стимул для імперської торгівлі, 2) признано, що принцип фрітредерства в межах імперії є невчасний, 3) висловлено бажанє, щоби всі кольонії прийняли принцип преференціальних тарифів і 4) рішено звернути ся з просьбою до метрополії, щоби й вона прийняла сей принцип в своїй торгівлі з кольоніями.

Тепер автономні кольонії вже прийняли преференціальний принцип, але метрополія не хоче відступити ся від фрітредерства.

Цлова політика Канади в відношеню до Злучених Держав розвивала ся инакше. В 1854 р. генерал-губернаторови Ельгінови пощастило уложити зі Злученими Державами на 12 літ так званий „reciprocity treaty“ (договор взаїмности); одначе в 1866 р. Злучені Держави не схотіли відновити його; з того часу з обох сторін заведено протекційні тарифи; ініціатива протекційної політики належала до Злучених Держав, бо Американці думали сим притиснути Канадійців; одначе їм не вдало ся осягнути сього. Канадійські міністри кілька разів ставили питанє про відновленє принципів договору з 1854 р., але без успіху; наприклад нова канадійська тарифа з 1879 р. все ще містила окрему статю, яка пропонувала Злученим Державам „reciprocity treaty;“ одначе настрої протекціонізму, що панував тоді в Злучених Державах, не допустив до такого зближеня. При уложеню договору про рибальство в 1888 р. Канадійці знову запропонували уступки, але знову без успіху. Коли в 90-х роках до міністерства прийшли ліберали, Канада залишила сю думку; одначе тепер становище змінило ся — Злучені Держиви роблять всякі заходи, щоби уложити такий договір.

Історія цлової політики Канади дуже яскраво підчеркує той величезний зріст самостійности, який вона переживала в кінці XIX ст.; метрополія більше не мішала ся до сеї області; її кольонія сама вже могла боронити себе.

Ще інтереснішою є історія міжнародних зносин Канади. По теорії батьків конституції з 1867 р. ся чинність цілковито належала до метрополії; лише метрополія виступала як субект міжнародного права, лише вона могла мати зносини з іншими державами, укладаючи з ними договори, конвенції і т. д.

Одначе з часом сей принцип мусів змінити ся, головно під впливом зросту самостійности Канади. Канада почала домагати ся, щоби метрополія при уложеню міжнародних договорів більше числила ся з її інтересами, наприклад спеціально запитуючи, яка є думка канадійського міністерства; дальшим кроком була теорія, яка не признавала важности для Канади великобританських договорів *eo ipso*; і метрополія мусіла зробити тут уступку, хоч се було їй дуже неприємно; від 1877 р. в її договорах звичайно містила ся спеціальна стаття, яка вказувала, що даний договір відноситься також до певної кольонії; сим ніби *tacito consensu* приймала ся канадійська теорія, яка голосила, що для Канади необовязкові договори, в яких не згадано спеціально, що вони розтягають ся також на Канаду. В 1899 р. зроблено ще важнійший крок в сїм напрямі; з сього часу почали включати статю, яка позволяла кольонії вихід з договору, без нарушеня договору в інших частинах; таким чином Канада дістала ще більшу свободу — в випадках, коли вона уважала певний договір некорисним, вона могла вийти з нього, не нарушуючи його; одначе вихід Канади з договору доконує не вона сама, а метрополія, хоч се має лише формальний характер; метрополія виступає тут лише як офіційальна представниця своїх кольоній; рішає тут не її воля, а воля окремих заінтересованих кольоній; особливо яскраво ся конструкція і свобода Канади проявили ся в договорі з 1908 р. зі Злученими Державами Північної Америки.

Таким чином номінально ще й досі лише метрополія виступає в міжнародних зносинах, але фактично вона не може обовязувати Канади без її згоди; недалекий вже той час, коли і сей пережиток зникне, і Канада вступить в міжнародні зносини яко самостійний

суб'єкт права¹⁾).

Але і з іншого погляду Канада вже багато досягнула в сій області; наприклад конституційна практика вже давно встановила звичай, що метрополія завсїгди питає, яка є думка кольоній що до договорів, які вона хоче робити, коли сї договори мають відношенє до кольоній; крім того метрополія може зробити спеціальний договір, коли сього вимагає яка небудь з автономних кольоній²⁾). Далі метрополія протягом останніх 50 літ завсїгди запрошує представника кольонії брати участь в переговорах що до заключеня договору, коли він має відношенє до кольонії, щоби не було шкоди для її інтересів; наприклад так було в 1907 р., коли канадійський міністер Lemieux поруч британського посла брав участь в переговорах, що вели ся в Токіо в справі урегулюваня японської еміграції до Канади; представники Канади брали участь в переговорах в справі заключеня договорів з Еспанією (1883 і 1888), а канадійські міністри в переговорах зі Злученими Державами в справі цлових тариф (1907 і 1910³⁾), і в 1908 р. — в переговорах що до справ рибальства, граничних вод, видаваня злочинців, морських нещасть і встановленя границі між Державами й Канадою. З сього вичисленя видко, що активна участь Канади в заключеню міжнародних договорів не обмежуєть ся на самі торговельні трактати, а йде тепер далі; Канада бере участь в усіх договорах, які мають відношенє до її інтересів; виїмком є лише чисто політичні договори, але при їх уложеню метрополія також мусить числити ся з інтересами й публичною опінією кольоній; наприклад до-

¹⁾ Аналогію в сій справі можна знайти в становищу сучасного конституційного монарха; наприклад англійський король заключає міжнародні договори, але ніхто не буде казати, що він має тут свободу; навпаки, його участь скорше лише формальна.

²⁾ Пор. Keith, *op. c.*, ст. 225.

³⁾ Договори зі Злученими Державами про видачу злочинців регулюють ся навіть без метрополії; те саме треба сказати про поштові конвенції. Наприклад Льюїс вів переговори з німецьким конзулом в Монреалі зовсім помимо метрополії, й льондонське правительство навіть не знало про се; треба одначе признати, що се було до певної міри некоректно.

говір Англії з Японією дуже близько обходить інтереси Канади, і англійське міністерство не забувало цього.

В 70-х роках зроблено ще один крок — іменування до Лондону окремого комісара від Канади, якого роля дуже нагадує конзулів і торговельних агентів; в 1878 р. англійське міністерство просило Канаду іменувати такого комісара; практика виказала, що генерал-губернатор задалеко стояв від Лондону; тим часом англійське міністерство все потребувало мати інформації й відомости що до канадійських справ і інтересів; наслідком цього і повстала думка завести такий уряд агента при правительстві метрополії, який міг би кожної хвилі давати потрібні інформації; правда, були сильні протести; багато Англіїців бояло ся, що се буде безпосереднім відділенем Канади, інші казали, що се підчеркне, що метрополія стратила свій престиж і т. д.; одначе правительство не побояло ся цього. Першим таким урядником був *sir Alexander Galt*, який одержав титул *Resident High Commissioner of Canada*; Канадійці називають його „своім першим дипломатом“; йому відразу запропоновано брати участь в переговорах англійських міністрів з чужоземними послами що до інтересів Канади; крім того правительство почало постійно звертати ся до нього по інформації; його діяльність виказала, що подібний уряд є дуже корисний; про відділене Канади не було навіть мови¹⁾.

По сій щасливій пробі Канада зважила ся просити, щоби заведено подібний уряд також в Парижі для забезпечення інтересів її торгівлі з Францією; париський комісар одержав титул *Commissioner General in Paris* і також показав ся дуже корисним агентом; наприклад він брав участь в переговорах Англії з Францією що до Канади, а крім того безпосередно вів переговори з французьким правительством помимо метрополії; Канада сама безпосередно регулює всі торговельні зносини з Францією; і ся самостійність не

¹⁾ Пор. *Marquis of Lorne* (бувний канадійський генерал-губернатор), *Imperial Federation*, ст. 55—56 і 111—115.

лише не довела до відділення кольонії від метрополії, а навпаки сприяла їх зближенню, бо в результаті засновано ще один новий уряд, вже з ініціативи самої метрополії.

Льойд-Джордж послав до Канади окремого агента для дослідження питання про канадійську торгівлю з метрополією; коли сей агент представив доклад англійському міністерству, Вінстон Черчіль, що був тоді міністром торгівлі, іменував окремого представника, Board of Trade, яко імперського комісара в Канаді“; його роля нічим не різниться від ролі британського конзуля або торговельного агента; сим разом уже ніхто не говорив, що се поведе до відділення кольонії й розпаду імперії; публична опінія метрополії прийняла сей акт, як зовсім природний спосіб розвинути торгівлю з Канадою, бо комісар краще міг знати вимоги канадійського ринку; замість відділення доконують ся все більше єднане Канади з метрополією.

Таким чином одна по другій переходили адміністративні чинности з рук метрополії до рук кольонії, все збільшуючи її самостійність; ми бачили, що тепер до компетенції кольонії належать навіть найважніші з державного погляду чинности: управа воєнною силою, міжнародні зносини і т. д.¹⁾

Лишається ще власть судова.

Висше ми вже бачили, як поволи змінювали ся основи юрисдикції судового комітету тайної ради метрополії в кольоніяльних справах; право апеляції до метрополії почало міняти ся в самій своїй основі, а потім ще й зменшувати ся; в наші дні тайна рада вже не є чинником обєднання імперії. Чи можна уважати пережиті чинности тайної ради елементом державної залежности Канади від метрополії, який стоїть в суперечности з ідеєю канадійської державности? На нашу думку на се питане треба дати безусловно відмовну відповідь. Був час, коли тайна рада дійсно до певної міри допомагала обєднанню імперії, але ми вже бачили,

¹⁾ Інтересно зазначити, що метрополія найбільше виступала проти того, щоби передати до компетенції кольонії зовсім незначні на перший погляд справи, наприклад питане про банкрутства, про двоженство, про торгівлю книжками і т. д.

що сей час минув безповоротно. До того-ж теоретичне угрунтованє діяльности судового комітету тайної ради й досі опираєть ся на чисто формальну підставу; комітет сам не рішає подібних спорів; він є судом в сучаснім розуміню сього терміну, він предкладає королеви лише свої „ради“; ся концепція зовсім тожжна з концепцією англійського кабінету міністрів, який також лише „радить“ королеви, що він має робити. Таким чином тайна рада в сій своїй діяльности є лише складовою частиною понятя монарха або корони, а не самостійним органом, який робить Канаду залежною від метрополії. Судовий комітет се лише частина, і до того з зовсім другорядним значінем, загального комплексу понятя великобританського і канадійського монарха.

Нарешті що до спеціальних судів ми також мусимо зазначити тенденцію до зосередження всеї судової власти в руках канадійських судових органів.

Повисший виклад приводить нас до твердження, що тепер Канада є державою; вона має всі потрібні до сього реквізити й елементи державности. Канада сама здійснює всі три чинности держави — законодавчу, адміністраційну й судову; вона сама творить своє право, сама й самостійно розпоряджає своїм соціяльним устроєм і політичною долею; її залежність від метрополії в наші дні дуже проблематична; можна так само твердити, що метрополія залежна від Канади; з одної сторони можна говорити, що Канада несубверенна, бо існує право veto генерал-губернатора, яке регулює порядок творення правових норм, участь законодавчих органів метрополії, „короля в парляменті“; але з другої сторони не можна забувати, що й метрополія не свобідна і не має самодержавного права видавати закони для Канади; її „король в парляменті“ так само мало „суверенний“, як і вона; суверенним в сім випадку є лише право, той правний порядок, який встановлено і який існує досі за спільною згодою обох сторін.

Одначе державний устрій Канади має одну важну

характеристичну прикмету, яка відрізняє сю державу від інших конституційних держав; а саме: концепція її найвисшого органу, „монарха“; тут ми стрічаємо не звичайну фізичну особу, а цілий комплекс органів, об'єднаних в однім понятю; по-перше, король виступає як „король в парламента“, себто його ототожнено з понятєм великобританської корони, а по-друге, він виступає в Канаді не безпосередно, а через представника — генерал-губернатора. В сім складнім комплексі, понятю „канадійського монарха“ ми маємо заразом одинокий в наші часи звязок кольонії з імперією, бо сей монарх є рівночасно одним з найвисших органів метрополії.

Така конструкція, як понятє „канадійського монарха“ і понятє звязку Канади з метрополією не може стояти в суперечности до понятя Канади — держави, а заразом, на нашу думку, мусить бути одиноким поясненєм сучасного правного устрою великобританської імперії, як цілости. Суверенною є не яка небудь частина імперії, а загальний правовий порядок.

Одинокою трудністю для нас є означене моменту, коли повстала канадійська держава. Як се дуже часто буває з історією повстаня держав, сей історичний процес відбуває ся поволи, непомітно; тут тяжко, а часто й неможливо, встановити певний момент, коли певна суспільність, провінція або яка небудь инша соціяльна одиниця перетворюєть ся в державу¹⁾. Канадійська держава повставала в добу між 1841 р. і кінцем сімдесятих років; протягом перших двацяти літ установлював ся й закорінив ся принцип парламентаризму, й тоді означила ся самостійність і незалежність канадійського правительства від метрополії: в другій частині сеї доби, головно на ґрунті акту з 1867 р., зросло число адміністраційних чинностей, які переходили від компетенції органів метрополії до компетенції канадійських органів, а паралельно з сим все зменшувала ся участь метрополії в виконуваню двох інших дер-

¹⁾ Не дурно каже Єлінек, що повстане держав є позаправовим явищем; він занадто добре знав повільність подібних історичних процесів, що витворювали нові держави.

жавних чинностей, законодатної і судової. Завдяки сьому історичному процесови при метрополії лишили ся, як ми вже бачили, лише історичні останки чинностей, які вже всі мають зникнути й доживають свої останні дні. Заразом докладнійше означувало ся і формувало ся нове понятє „канадійського монарха“, як складової частини скомплікованого понятя „великобританської корони“. Ся корона є тепер одиноким правовим звязком Великої Британської Імперії.

IV. Питаня суспільного житя.

1. Відношенє Канади до Злучених Держав.

Для справедливої оцінки взаїмних відносин між сими двома сусідками треба мати на увазі ріжницю між тими юридичними прінципами, що лежать в основі їх конституцій. Крім того не треба забувати, що Канадійці в своїй більшости щирі монархісти, а Американці всі республиканці.

Канадійський парлямент має всю повноту державної власти, а конгрес Злучених Держав — лише певну, стисло обмежену область чинностей, ті чинности, які конституція федерації відобрала від окремих держав; наприклад в Злучених Державах карне законодавство належить до компетенції держав, і лише певні злочини належать до компетенції федеральної власти; в Канаді все карне законодавство належить до федерального парляменту; теж треба сказати також про законодавство що до прав особи й особистої свободи¹⁾; зате з другої сторони конституція Держав дала конгресови право проголошувати війну, а канадійський парлямент не має сьго права. Власть канадійських провінцій ніби залежить від федерації; навпаки в Злучених Державах федеральна власть має менший обєм, ніж власть Держав. Члени американської палати вибирають ся на два роки, а члени канадійського парляменту на 5 літ, але канадійський парлямент каждой хвилі може змусити правительство, щоби воно роз-

¹⁾ Див. наприклад I. E. C. Munro, The Constitution of Canada, ст. 9 і далі.

писало нові вибори; завдяки парламентаризмови Канада не знає антагонізму й конфліктів між виконавчою й законодавчою властю, які часто й різко проявлялися в Злучених Державах. Однак канадійський сенат не має того престижу, який має сенат Держав, бо він не є виборним і не репрезентує волі народу. Все це викликає величезну різницю в діяльності федеральних органів двох сусідок; з багатьох поглядів порядки метрополії далеко ближші для Канадійців, ніж політичні порядки Злучених Держав.

Протягом цілого XIX ст. відносини Канади до Злучених Держав були дуже неоднакові; бували моменти, коли можна було припускати, що Канада прилучиться до федерації Держав; так було під час повстання Папіно, про се говорило ся також в 40-х роках, коли представники метрополії не хотіли числити ся з місцевими умовами й правилами по своїй волі; так було також в 60-х роках; не випадково саме перед прийнятем федеративних принципів 1867 р. Конгрес у Вашингтоні розглядав законопроект про прилученє канадійських провінцій (1866 р.¹). Але з того часу як прийнято нові принципи й тревало угрунтовано федеральну конституцію, поволи усуваєть ся можливість такого прилученя; про неї говорять все менше й менше.

Однак наука, яку дає історія сих відносин Канади до Злучених Держав, дуже навчаюча; почуте симпатії до ідеї про анексію особливо зростала в Канаді тоді, коли метрополія не хотіла переводити вже дозрілих реформ; ідея анексії, як справедливо зауважує один автор²), репрезентувала в таких випадках лише нетерпеливість і розпуку горожан, які занадто довго не одержували того, що їм належало ся; очевидно, Американці завсїгди годили ся на анексію, для них вона все була й тепер є корисною; але прихильники анексії раптом зникали, коли кращали відносини до метрополії.

¹) Можливо, що доба 1855—1866 р. була найнебезпечнішою. Пор. Dilke, Problems of Greater Britain, London, 1890, ст. 63. Також Н. Е. Egerton, Canada, ст. 149. — Канадійці часто цитують Дізраелі (Льорда Біконсфільда), який публично висловлював ся за відділенем Канади, бо уважав се найкориснішим виходом для Великобританії.

²) Ewart, Kingdom of Canada, ст. 134.

Ще інтереснійше зазначити, що навіть в часи найбільшої розпуки й вибуху народних пристрастей, підчас повстання Папіно, величезна більшість Канадійців обурювала ся, боролася, протестувала не проти метрополії, а проти губернатора, або вірнійше проти його способу управи.

Те саме треба сказати також про расову боротьбу; підчас її найбільшого загострення не один голос як зі сторони Французів, так і зі сторони Англіїців висловлювався на користь анексії; але треба зазначити, що се були голоси розпуки; тепер канадійські Французи дуже великі сторонники канадійської федерації, бо мають політичну рівноправність і можливість самостійно розвивати свої соціальні сили. З сього погляду деяке значінє мала також внутрішня війна в Злучених Державах з приводу визволення муринів, яка зменшила симпатії Французів до Американців¹⁾.

В 1867 р. ідеї анексії завдано смертельний удар; одначе не можна сказати, що вона відразу вмерла; деякий час вона ще жила. Протягом 70-х років ще виступали її оборонці; на чолі їх стояв досить відомий професор Гольдвін Сміт; ще в 1878 р. він проповідував ідею анексії, друкуючи палкі статі в журналах метрополії й Канади²⁾; Сміт мав чимало сторонників; він доводив, що Англія не має ніякої користи від дальшого звязку з кольонією, яка має таку широку автономію³⁾; Канада, на його думку, могла лише виграти від участі в американській федерації. Через трицять літ не лишило ся у Сміта ніодного визначнійшого сторонника, та й сам він перед смертю (літом 1910 р.) дуже розчарувався в можливості здійснити коли небудь свій ідеал. *Tempora mutantur!*

¹⁾ Докладнійше див. Н. Е. Egerton, *Canada, in the Historical Geography of the British Colonies*, т. V, Oxford, 1908, ст. 275 і далі. Також W. P. Greswell, *History of the Dominion of Canada*, Oxford, 1890, розд. XXIV, ст. 261 і далі.

²⁾ Найчастійше Сміт друкував свої статі з приводу сього питання в *Fortnightly Review*; потім він зібрав їх і видав окремим томом: *Goldwin Smith, The Political Destiny of Canada*, Toronto, 1878.

³⁾ Анальогічно міркував також Дізраелі, який, що правда, не дбав про дальшу долю Канади.

Нам видаєть ся, що найкращим прикладом зміни сих почувань може бути історія заселеня й експльоатації північно-західних територій. Властиво з могучим розвитком заходу Канади вяжець ся вся та величезна переміна, яку пережила країна протягом останніх дваццяти літ. Відкрите нових територій, початок їх експльоатації, перший імпульс до їх зросту з зовнішнього погляду дуже нагадують анальогічні процеси „відкритя“ або заселеня американського „Дикого Заходу“. Але існують також основні ріжницї; як одну з головнійших Канадійці справедливо виставляють більший порядок, більшу пошану до закону на канадійськїм заходї, ніж на сусіднім американськїм заходї; традиційне „беззаконство“ (lawlessness) американського заходу богато людеи змушувало йти на канадійський бік; в Злучених Державах, не зважаючи на величезне число поліційантів, ледве могли бороти ся з все зростаючим беззаконством і злочинцями, а в сусідніх канадійських територіях для удержаня спокою зовсім вистарчало невеличке число кінних поліцаїв; тим часом в сусідніх американських державах часом панувала отверта війна між горожанами¹⁾.

Тут ми маємо один з наймогутнійших чинників, що змушують Американців переселяти ся до Канади; рільничі богатства Канади притягли не одну тисячку американських емігрантів. В 1910 р. до Канади емігрувало 103.789 Американців; того самого року з Канади до Злучених Держав емігрувало 74.912 люда; перевага іміграції до Канади виносить майже 29.000 люда²⁾; з зазначених 75.000 коло 17.000 були американські горожани, що вернули з Канади, а всі інші були чужоземними емігрантами; рік тому до держав вернуло коло 15.000 американських горожан (разом з жінками й дітьми) з загального числа 53.448 емігрантів, що перейшли канадійську полудневу границю; того ж року до Канади емігрувало 59.926 люда (1909); в 1908 р. з Ка-

¹⁾ Поп. Jebb, Studies in Colonial Nationalism, London, 1905, стор. 8.

²⁾ Сї цифри взято з останнього статистичного звіту американського комісара в справах еміграції.

нади переселило ся 48.805, а до Канади 58.445 люда; до держав ішли переважно Німці й Скандинави, а до Канади чистокровні Американці з північно-західних держав; вони приносили з собою також досить значний капітал, який пересічно виносив 1000 доларів на емігранта; Американці числять, що завдяки сьому Канада набула протягом останніх 5 літ не менше як 62 мільони доларів. Отся таблиця показує, з яких держав ішли емігранти до Канади:

	1907	1908	1909
Північна Дакота	12.609	10.575	16.199
Мінезота	9.763	7.349	11.674
Вашінгтон	4.028	7.917	11.627
Іллінойс	3.914	2.566	—
Айона	3.666	2.594	—
Вісконсін	2.458	1.880	—
Мічіган	2.257	2.069	6.744
Монтана	1.981	1.754	—
Нью-Йорк	1.476	3.247	6.206
Полудн. Дакота	1.413	1.133	—
Небраска	1.247	831	—
Масачузетс	1.012	1.775	6.433
Пенсільванія	822	1.097	—

З Канади на полудне йшло чимало Французів, які йшли на заробітки, а потім вертали „до дому“; більшість їх ішла до Нової Англії, на фабрики. Таким чином держави все були в гіршім положеню, не зважаючи на те, що до них приходило досить емігрантів з Канади; не дурно американська публична опінія дуже затривожена наведеними статистичними даними. Останніми часами держави пробують зарадити лихови при помочи пильної пропаганди; наприклад повстали окремі товариства для заманювання емігрантів-Канадійців (а не чужоземців, яких і без того досить в державах) до полудневих держав (переважно до Алябами, Фльориди й Джорджії). Одначе Канада витримує конкуренцію; її правительство також висилає окремих агентів, щоби вербувати емігрантів серед американських рільників заходу.

В 1910 р. обчислювано еміграцію Американців до Канади на 125.000 люда; з них було коло 40.000 осіб мужеського полу в віці понад 18 літ; се є чималою шкодою для західних держав; їх горожане емігрують з капіталами, а чужоземці-емігранти, що приходять до держав, зовсім не мають грошей. Очевидно, що користь від такої еміграції є на стороні Канади, а не держав.

Подібним є також другий процес — переходу до Канади американського капіталу; з сього погляду географічне положенє Канади мало чимале значіне; обставини роботи капіталу на заході Канади такі самі, як на заході Держав; американський капіталіст ішов до Канади „відкривати“ нові поля діяльності і наживав ся там так само, як він наживав ся на американськім заході; Англіїці бояли ся ризикувати й не знали місцевих обставин і тому лишали Американцям канадійський захід без конкуренції. Через се американський капітал на заході Канади й досі робить майже без конкуренції британського капіталу; західний ринок в руках Американців; Канадійці дивлять ся на се, як на зовсім природне явище, яке можна на далі регулювати при помочи цлової політики; але ніхто в Канаді не буде з сього робити висновку, що треба прилучити ся до держав; зовсім навпаки, Канадійці тепер свідомі того, які величезні користи забезпечує їм окремішність й істнованє цлової границі. З другої сторони цілком природно, що Американці кричать про несправедливість такого стану річей і про konieczність скасувати сю окремішність.

Цлові тарифи, які запровадило міністерство Макдональда в 1878 р., дуже ослабили будучі можливости анексії й відкрили очи Канадійцям. І се не зважаючи на те, що капітал метрополії не бажав і бояв ся конкурувати з американським, не зважаючи на те, що англійські купці зовсім не числили ся з місцевими обставинами й вимогами Канадійців.

Найінтереснійше зазначити, що величавий розвиток заходу при участі американських емігрантів і капіталів є одним з важних чинників, що скріплюють „канадійський“ патріотизм; Канадійці на заході наочно

переконають ся в економічнім розвитку своєї країни й бачать всі ті користи, які їм забезпечує їх власна федерація.

Як сказано, в кінці ХІХ. ст. ми спостерігаємо величезний зріст еміграції зі Злучених Держав до Канади, при чім більшість емігрантів приймає канадійське підданство; Американці приносять з собою свій домашній побут, свої звичаї, свої соціальні поняття, але не зважаючи на се вони дуже швидко переймають правові погляди Канадійців, особливо в області публичного права; американські емігранти асимілюють ся з Канадійцями далеко скорше, ніж емігранти європейські, особливо російські й австрійські; американські емігранти лишають ся переважно по містах, а європейські здебільшого йдуть на села, до рільництва. Дуже легко асимілюючи ся, американські емігранти стають добрими „канадійськими“ патріотами, і таким чином від сього елемента нема небезпеки, не зважаючи на його чисельну перевагу на Заході, що зростає ідея анексії до Злучених Держав; політичної небезпеки для федерації нема, але з другої сторони без сумніву існує і з кожним роком зростає соціальне зближене й уподібнене до Американців; не кажучи про соціальну минувшину американських емігрантів, ті нові обставини їх життя, в яких вони опиняють ся на заході Канади, зовсім тотожні з обставинами американського життя; а тотожні причини викликають також тотожні наслідки. Для нас в данім випадку важно зазначити сей процес ототожнення соціального устрою західної Канади з соціальним устроєм західних держав, бо не зважаючи на се політичний устрій сих двох сусідок розвивається, як ми бачили, зовсім инакшими дорогами і в ріжних напрямках; ся обставина замість зближувати Канаду до Злучених Держав, політично все більше віддалює її від них; розвиток правових ідей, а особливо публичного права, пішов ріжними дорогами.

А поруч з сим існує чимало чинників, яких ділане направляє Канаду проти Злучених Держав. Від 70-х років цлова політика сих двох держав також іде двома ріжними дорогами, що очевидно не може сприяти їх об'єднанню; високо-розвинений, заборонний протекціонізм

держав завсїгди лякав Канаду; з другої сторони держави не хотїли робити уступок Канаді; се питанє часом так загострювало ся, що повставала небезпека отвертого конфлікту, наприклад цлової війни, яка завсїгди могла повести до необчислимих наслідків¹⁾. Хто міг би тоді оборонити Канаду від агресивних кроків зі сторони Злучених Держав? Лише Англія. Таким чином, коли в Канаді зрозумїли можливість конфлікту зі Злученими Державами, а се стало особливо ясным в 80-х роках, тоді зникла ідея анексії й перемогла ідея єднання з Великобританською імперією; можливість конфліктів з державами на економічнім ґрунті свідчить лише про одно — економічний розвиток Канади, як і політичний її устрій, пішли иншими дорогами, ніж анальогічні процеси в Злучених Державах, не зважаючи на вплив американського капіталу; завдяки сьому повстав другий могучий чинник, що виступає проти Злучених Держав.

Нарешті існує ще третій чинник — національне питанє.

2. Національне питанє в Канаді.

В історії Канади був момент, коли все існуванє сеї кольонії здавало ся залежало від національного питаня. Вже в кінці XVIII. ст. зростали й частїйше проявляли ся конфлікти між двома націями, що заселявали північні провінції Америки, між Французами й Англійцями. Війна за відділенє Злучених Держав від метрополії на який час заслонила всі инші питаня, що дозрівали на американськїм континенті. Але вже в перші десятилітїя XIX. в. національне питанє знову загострило ся; занадто вже неоднакові були вдачі, культура, світогляди Французів і Англійців, що жили поруч себе; а тимчасом правительственна система кольонії, а також політика метрополії намагали ся запровадити єдність на цілїм просторі американських кольоній; під одним дахом мусїли жити дві ріжні національності, два протилежні світогляди, дві ворожі собі релїгії, два зовсім

¹⁾ Приклади непорозумїнь між Канадою й Злученими Державами можна знайти у W. T. Greswell, History of Canada, ст. 264 і далї.

неоднакові соціальні устрої. Незабаром показало ся, що їх механічне об'єднане неможливе. Се вияснило ся ще перед повстанем Папіно.

Трохи пізнійше, в 40 х роках почало виясняти ся, що неможливо також зробити одну національність залежною від другої. Ще Дургам помиляв ся в сій справі, думаючи, що Англіїці поволи асимілюють Французів; тим часом в дійсности показувало ся, що французька культура вже занадто сильна; дальшому поколіню довело ся задумати ся над питанем про цілковиту рівноправність обох народів, бо лише вона могла усунути дальшу боротьбу й ворожнечу між Англіїцями й Французами.

Ціль сю осянено з виданем акту з 1867 р.

Французи-Канадійці культурні і мають рухливий ум, як і їх родичі в Європі; одначе в Канаді вони воліють лише деякі фахи — з них виходять добрі адвокати, правники, лікарі. Англіїцям лишаєть ся економічна область; вони заможнійші від Французів, енергічнійші, мають більшу ініціативу й підприємчивість і займають ся торгівлею і промисловістю.

Єдности й асиміляції нема, але нема також давньої ворожнечі. Французи Канади з великою пошаною відносять ся до метрополії; вони добре свідомі, що своє становище, свою рівність з Англіїцями, свою самостійність вони завдячують метрополії, яка обороняла їх. А що з Англією вони не мають тепер безпосередних зносин, то нема також ґрунту для безпосередних конфліктів; таким чином почуте Французів плятонічне, викликане глибоким поважанем до англійських політичних порядків і звичаїв. Тому серед французької суспільности й літератури панує тепер думка, що треба й надалі тримати ся існуючого звязку з Англією; зверхність Англії — се найкраща оборона французької самостійности; лише вона забезпечує Французам свободний розвиток їх національности й культури.

Французи дуже добрі парламентаристи й дають велике число визначних діячів в сій області. Зате вони тепер є головними противниками ідеї про анексію; від такого єднання Французи не можуть мати ніякої користи, а небезпеки величезні — їм довело ся би на-

ново боротьбою здобувати свою самостійність і можна напевно сказати, що се їм було би надзвичайно тяжко досягнути: Американці їх просто роздавлять своїм тягаром; крім того Французи-Канадійці занадто консервативної вдачі, щоби симпатизувати Американцям; тай їх церква не підходить до устрою Злучених Держав; католицьке духовенство боїть ся стратити свої привілеї при здійсненю союзу з Державами; воно тепер має забезпечене становище, яке тоді довело ся би наново виборювати й боронити. З огляду на се Квебек був і є найголовнішим осередком завзятого опору проти ідеї анексії; серед Французів ся ідея завсїгди мала найменше число сторонників.

Французи Канади ще й досї мають тепле почуте любови до Франції, але любови абстрактної, плятонічної. Одначе Француз-Канадієць любить і ідеалізує зовсім не сучасну Францію, революційну й атеїстичну, а Францію XVIII. ст., монархічну й католицьку; тому в Канаді було чимало сторонників, але також плятонічних, графа Шамбора, як останнього представника старої монархії; сучасне правительство Франції Канадієць-Француз признає лише як *fait accompli*. Знов одна причина, чому канадійські Французи воліють англійські правительственні й політичні порядки.

Треба зазначити, що також сучасні канадійські Англійці вже не проявляють ворожнечі до окремішности Французів; вони привикли до неї й переконали ся, що від сього Англійцям не загрожує ніяка небезпека; тепер уже зникли завзяті Англійці-асимілятори 30-х і 40-х років; відносини Англійців до Французів стали тверезійшими, щирійшими. Саме сим пояснюєть ся можливість діяльности таких людей, як Льюрієр (*Wilfrid Laurier*), які мають пошану і вплив на обі сторони; в 40-х і навіть 50-х роках лідерство й міністерство Француза було зовсім неможливе і викликало би лише зневажливу усмішку зі сторони Англійців Онтарію. Навпаки, тепер се вже зовсім природне явище.

Французи осягли в Канаді цілковиту рівноправність, і тепер всі їх сили скермовані на укріплене такого становища. Саме з сього погляду треба розглядати їх відношене до Британської імперії й звязку з метропо-

лією. Вони взагалі консервативної вдачі, а особливо консервативні в імперським питанню. Їм несамохіть здасться, що найменша зміна може бути шкідливою для них. Таке їх становище також в справі „імперської оборони“, яка вийшла на порядок денний стараннями Чемберлена. Наріканя викликала політика Французів підчас війни з Бурами; нема сумніву, що власне політикою Французів пояснюється та обставина, що Канада дала Англії меншу поміч, ніж інші автономні колонії. Французи бояться, що воєнне питання втягне їх в активну політику метрополії, через що їм може загрозувати чисельна перевага зі сторони інших частин імперії. Але існування такої політики не означає ворожнечі до Англії, лише є проявом короткозорого місцевого егоїзму; ніхто міцнійше від Французів не тримається існуючого звязку з метрополією; як ми зазначували вище, власне Французи виступають проти ідеї анексії до Злучених Держав; вони не бажають також цілковитого відокремлення й суверенності Канади, не зважаючи на свою егоїстичну концепцію звязку з метрополією; на їх думку легко можуть зайти випадки, коли їм буде потрібна поміч зі сторони метрополії.

Очевидно, далеко простійші відносини до метрополії канадійських Англіїців; тут ми знаходимо не лише поважане до англійських правительствених порядків, але також любов і гордість, а головню також загальноанглійську прикмету — свідомість своєї висшости, чого дуже не люблять Французи й що досі є головним предметом роздору. Крайні елементи серед Англіїців в наші часи протестують головню проти католиків і їх пропаганди.

Чим далі ми будемо посувати ся на захід, тим менше буде почувати ся звязок з Англією і чистоанглійський патріотизм; ся обставина легко пояснюється перевагою на заході не англійських емігрантів, які не мають такої любови до метрополії, як горожани східної частини Канади. Для східного Канадійця не лише правительство, але також соціяльний устрій метрополії, видаються ся ідеалами; навіть аристократія, її титули, соціяльне становище і вплив притягають сим-

патії східних канадійських Англіїців. Таким чином ми маємо тут не лише політичний, але також соціальний зв'язок з метрополією, якого нема в інших частинах Канади. Одначе нема сумніву, що з часом сей останній зв'язок, соціальний, мусить зникнути.

3. Церква.

Населене Канади виносить коло $5\frac{1}{2}$ мільонів; на Англіїців припадає трохи більше як три мільйони, а католиків числять коло $2\frac{1}{2}$ мільонів; з них $1\frac{1}{2}$ мільйони живе в Квебеку.

Канадійську католицьку церкву можна уважати в наші дні одною з наймогутніших доньок Риму; її привілеї величезні, величезна також власть над вірними, над якими вона править зовсім самодержавно. Привілеї сеї церкви проявляють ся головно в фінансових справах; наприклад вона має право примусово накладати на своїх членів окремі податки, від уплати яких ніхто не може ухилити ся, бо держава не лише признає се право церкви, але активно помагає їй збирати сі податки.

Католицька церква в Канаді дуже покійно слухає Риму; другою характеристичною її прикметою є безмежний страх перед сусіднім протестантизмом; способом боротьби проти нього церква вибрала школу, як і по інших державах.

Користаючи з того, що величезна більшість її членів Французи, вона відгороджуєть ся французькою мовою від протестантів. Та ще гірший инший наслідок: ми маємо на увазі Французів-протестантів; їх небогато, але їх становище дуже сумне — вони живуть якимись ренегатами; Француз в Канаді мусить бути католиком — ось претенсія католицької церкви.

Другим інтересним наслідком привілейованого становища католицької церкви в Канаді є її страх не перед протестантською Англією, а перед Злученими Державами, які вона уважає за найнебезпечніше огнище модернізму; Англія консервативна й релігійна, але разом не перешкоджає католицькій пропаганді. З сьогò погляду пояснюють ся також ворожі почування канадійської церкви до сучасної Франції; тут існує вже

просто ненависть. Канадійська католицька церква страшенно нетолерантна; вона незвичайно пильно переслідує найменші прояви „розпусного модернізму“, який на її думку цілковито захопив Францію й Злучені Держави; таким чином церква вчить Французів, що Франція, на яку вони дивлять ся з любов'ю, гине, розпадається і т. д.; сі свої ідеї вона проповідує і в школі, і в церквах; вона боїть ся французької політики з усіма її Вальдеками-Русо, Жоресами, Бріанами, французької літератури, преси, журналів, науки, одним словом, — усього, з чого складається суспільний рух і інтелектуальні інтереси сучасної французької суспільности. Католицька церква не дозволяє молодіжи їздити до Європи, бо боїть ся, щоби вони не привезли звідти зарази модернізму, а французьку науку зовсім виключено з католицьких шкіл і університету. У відношеню до Злучених Держав, як ми вже зазначили, католицька церква є одним з найголовніших і наймогутніших чинників боротьби проти ідеї анексії; можна з певністю сказати, що католики ніколи не згодять ся прилучити ся до американської федерації.

Канадійська католицька церква бере найдіяльнійшу участь в політиці. Головно вона робить се через школу; вона силкується виховувати діти католиків далеко від „розпусного“ світа, в області мертвої схоластики. Дітям вільно читати лише ті книги, які дозволить шкільна власть, газети зовсім заборонено читати; з наукових творів вільно читати лише ті, які одобрила духовна цензура і т. д. Зовсім зрозуміло, що католицька школа не дуже виграє від цього.

Очевидно, втручуване церкви до політики не обмежується на саму школу; церква старається брати діяльну участь також в активній політиці, наприклад при виборах; вона ставить кандидатів, виробляє виборчі програми і т. д.

Сучасну політичну програму канадійської католицької церкви можна резюмувати в отсих трьох точках: 1) признане зверхности метрополії, 2) боротьба проти сучасної Франції й Злучених Держав, а також проти модернізму, 3) оборона французької раси і католицької церкви від абсорбованя їх зі сторони протестантів.

Англійців. Хоч і як се парадоксально на перший погляд, але показуєть ся, що католицька церква є одним з елементів, що вяжуть Канаду з метрополією. Тому наприклад католики були на стороні Англії в 1837 р. підчас повстання Папіно, що підняв прапор революційної Франції¹⁾; тому й пізнійше, коли загострювали ся відносини до метрополії і зростала партія анексіоністів і сторонників Злучених Держав, католики все стояли по стороні Англії.

Другою церквою, що конкурує з католицькою, є протестантська, яка і що до чисельности і що до моральної сили має перевагу в усіх провінціях за виїмком Квебека. Після перепису з 1901 р. окремі провінції числили:

	Число населеня	Протестантів
Квебек	1,649.000	21.000
Онтаріо	2,182.000	1,800.000
Морські пров.	893.000	594.000
Півн.-Західні теріт.	160.000	120.000
Брит. Колумбія	178.000	136.000
Манітоба	255.000	219.000

Чим далі посувати ся на захід, тим різнороднійшими стають релігії завдяки все зростаючій імїграції. В протилежність до католицької церкви протестанти виставили своїм основним прінципом цілковите відділене церкви від держави; але zarazом і ся церква не допускає, щоби держава втручала ся до її власних справ.

Канада й досі не знала атеїзму; особи, що не належать до якої небудь церкви, уважають ся за дуже шкідливий елемент; наприклад університетський професор, що не належав би до жадної церкви, не можливий; його відразу усунули би з катедри.

Протестанти дуже ворожо відносять ся до католицької церкви; се легко пояснюєть ся, коли пригадати, яких способів уживає католицька церква для пропаганди своїх ідей.

¹⁾ Про становище католицької церкви в 30-х роках див. W. P. Greswell, History of the Dominion of Canada, ст. 172 і далі.

4. Школа.

Як ми вже зазначували висше, ворожнеча між обома церквами на жаль переносить ся до школи й там розвиваєть ся й прищіплюєть ся дітям; кожда з двох пануючих церков намагаєть ся захопити в свої руки можливо більше число шкіл, щоби використати їх для пропаганди своїх ідей. Се без сумніву найбільша хиба канадійської шкільної системи.

З другої сторони держава веде боротьбу з обома церквами за право розпоряджати школами; одначе треба зазначити, що ся боротьба в відношеню до католицької церкви не має успіху. Те саме треба сказати також про релігійне вихованє і науку релігії в школах; держава досягла того, що в протестантських школах виклади релігії відбувають ся в позашкільні години, по 3 або 4 годині по полудни, й ученики формально мають право ходити на сі виклади або ні; одначе і в сих школах пресія церкви така сильна, що величезна більшість дітей мусить ходити на сі виклади, чи бажають вони сього, чи ні. І протестанти уважають, що сі виклади ратують дітей від католицької пропаганди!

Низша освіта, між 7 і 14 роками, обовязкова; одначе батьків не карають, коли вони не посилають діти до школи; не тягнуть їх до відвічальности також тоді, коли вони не платять за науку; се пояснюєть ся тим, що подібні випадки трафляють ся незвичайно рідко і тому не треба аж до суду тягти батьків. Се явище треба уважати ознакою дуже високої культури країни.

В католицькій провінції Квебек існують дві паралельні системи шкіл, але протестантські школи там значно гірші від католицьких; вони біднійші, учителі дістають меншу пенсію і т. д.

Найгострійшим питанєм в шкільній справі завсїгди були державні допомоги; загалом беручи, населене Канади не богате, а вимоги, які ставить ся до школи, дуже великі; звідси й впливає потреба державної допомоги школам; але держава бажає контролювати школи, що дістають державні допомоги. Католицька церква досі потрапила не допускати держави до кон-

тролі католицьких шкіл, які дістають державні допомоги, хоч таких шкіл дуже багато; протестанти бачать се і також виступають проти державної контролі, але з далеко меншим успіхом; вони борять ся також проти того, щоби католицьким церквам взагалі видавати допомоги; з сього погляду вони вже багато осягли на заході, де допомоги католицьким церквам дуже обмежено; на сході школи обох церков паралельно користають з державних допомог. Нема сумніву, що з часом держава мати-ме цілковиту контролю над протестантськими школами; протестанські школи вже тепер потрохи визволяють ся від церковного впливу; далеко тяжшою буде боротьба з католицькими школами.

Загалом канадійські школи ще дуже далеко стоять від секуляризації.

Трохи инакшим є становище канадійських університетів. Католицький університет в Квебеку, The Laval University — се схолястична середньовічна інституція, або вірніше лише теологічний факультет; методи науки зовсім невідповідні й перестарілі; вся діяльність сього університету проявляєть ся в фабрикації теологів-католиків, а не лікарів, правників і т. д.; наслідки сього розумієть ся, дуже сумні.

Таке, коли не гірше, є також становище католицьких коледжів (гімназій).

Навпаки, обидва англійські університети (в Торонто і в Монреалі) зовсім свободні від церковних впливів, і їх можна рівнати з найкращими американськими й англійськими університетами; наука в них процвітає, всі факультети мають визначних професорів з усіх галузей людського знання; студенти працюють може ще пильніше, ніж їх американські товариші.

5. Політичні партії.

В Канаді й досі існують лише дві політичні партії, консерваторів і лібералів; одначе тепер різниці між ними затерли ся; давніше різниця між ними мала в своїй основі расову й релігійну боротьбу; але останніми часами власне сі питання не викликали до себе давнішого інтересу. Та хоч програми сих партій дуже близькі до себе, одначе партійна карність незвичайно

велика, далеко більша, ніж в якій іншій державі старого або нового світа; наприклад перехід з одної партії до другої майже неможливий і розглядаєть ся як політичний скандал.

Бували приклади, коли партії працювали разом і тимчасово мирили ся; так було за великих днів творення федеральної конституції, так було також в тих випадках, коли Французам доводило ся бороти ся за свою окремішність. Але сі єднання були тимчасові й минуші.

Головний осередок організації партій є в провінціях; центральна організація невелика і загалом не має особливого значіння; вся партійна боротьба, робота так званої „машини“ зосереджуєть ся в провінціях, а не в центрі. Увага політиканів скермована звичайно на розбуджене пристрастей, як се буває й по інших державах; в Канаді є для сього добрий ґрунт з огляду на питання расові, національні й релігійні; кожда з двох ворожих партій не забуває про сі принадливі можливости; Англійцєви-консерваторови кажуть, щоби він не забував, що коли переможуть ліберали, се буде значити, що премєром буде Француз (маємо на увазі вибір Льюїсєра) і т. д.

Коли партія виграє на виборах, її члени чекають на нагороди — ріжні уряди і т. д. Одним словом, зовсім так, як се буває по інших державах; правительство має до розпорядження чимало таких можливих нагород; сюди належать, як найкращі нагороди, місця губернаторів, судіїв, сенаторів, далі йдуть місця в цловім і почтовім урядї; але в усіх сих випадках на увазі мають ся лише уряди начальників; всі низших урядників зовсім забезпечує від впливу політики так звана система горожанської служби, якої одним з основних принципів є незалежність від політичної діяльності й партій; загалом треба сказати, що канадійська система гірша від англійської, але безмірно висша, ніж в Злучених Державах. Що до організації партій, вона зовсім така, як організація партій по інших англо-саксонських державах. Своєрідним і інтересним виїмком є пенсія лідєрови опозиції; здаєть ся, що се одинокий випадок в світі, що лідєр опозиції дістає пенсію.

Тепер серед лібералів зовсім зникли так звані „червоні“; так називали ся крайні ліві сторонники Папіно й його революційних традицій. Але й консерватори стратили свою праву групу. Сей результат досягнуто заведенєм політичного устрою й конституційних „свобід“, які забезпечила Канаді метрополія.

Довгий час дуже тяжким було становище лібералів; їх партія вербувала ся переважно серед Французів, бо Англіїці по своїй вдачі все були консервативнійші; а тим часом Французам в сім лібералізмі дуже перешкоджала католицька церква, яка бояла ся подібних принципів. Одначе тепер опозиція церкви зникла; католики на практиці побачили, що їх церві нічого не загрожує зі сторони ліберальної партії.

В економічних справах ліберали дуже довгий час були фрітредерами; одначе останніми часами ліберальна партія обстоює уміркований протекціонізм, даючи привілейоване становище метрополії. Завдяки сій переміні консерватори почали публично обвинувачувати лібералів, що вони їх „обікрали“; воно так і є в дійсности, бо ліберали вихопили від консерваторів їх головну зброю й одержали таким способом ту блискучу перемогу, яка привела до власти Француза Льорієра¹⁾.

Консервативна партія дала перших імперіялістів; головою їх довгий час був Sir John Macdonald, один з батьків конституції. Перша імперіялістична програма мала в своїй основі три принципи — патріотизм, націоналізм і федералізм; вони легко здобули собі симпатію всього населення, і результатом сього було дуже успішне переведене акту з 1867 р. Зі смертю Макдональда почав ся занепад партії консерваторів; він не мав гідного наступника, а ліберали скористали з сього, змінили свою програму (прийняли принцип протекціонізму) і зайняли давнє місце консерваторів.

Робітничої партії й досі ще нема в Канаді; причиною сього є мабуть величезна перевага рільництва в Канаді; промисловість Канади ще досить молода. Останніми часами робітничка кляса почала організувати ся, засновуючи свої союзи; се той потрібний перший

¹⁾ Докладнійше див. Jebb, op. c., ст. 218 і далі.

крок, який може повести до повстання в Канаді третьої, робітничої партії. Що до соціалізму, то лише останніми роками почала ся соціалістична пропаганда на далекім Заході.

V. Заключене.

В юридичних конструкціях сучасного канадійського державного права деяке, хоч і невелике значіне має закон з 1865 р., головно з отсих причин: він означив понятя кольонії, кольоніяльної легіслятурий кольоніяльного закону (для відріжнення від закону імперського, великобританського); далі, він вичислив усі випадки, коли імперський закон можна розтягати на кольонії (а саме, коли в сїм законі спеціально про се згадано), і встановив порядок толкованя законів на випадок колізії між законом імперським і кольоніяльним. Кольоніяльний закон мусить уступати лише перед таким імперським законом, в яким спеціально зазначено, що його діланє розтягаєть ся також на кольонії. І досі акт з 1865 р. має значіне при означеню обєму діланя кольоніяльних законів і їх відношеня до імперських законів¹⁾. Для нас його головне значіне полягає в тій нормі, яка ясно обмежила діланє імперських законів; імперські закони самі по собі ще не мають значіння в кольоніях; таким чином від 1865 р. лише в певних випадках і під певними умовами імперські закони мають значіне також для кольоній.

Дуже інтересна доля теорій, що боронили так звані „імперські інтереси“, себ-то власть метрополії над кольонією. Спочатку стара доктрина казала, що імперські інтереси се „питаня, що стоять поза компетенцією кольоніяльних легіслятур“, себ-то та область, яку задержала при собі метрополія й до якої кольонія не має права вмішувати ся²⁾.

Зі зростом самостійности кольоній, коли до їх рук почала вже переходити більшість державних чин-

¹⁾ Тут мають ся на увазі лише автономні кольонії.

²⁾ Див. наприклад Jenkyns, *British Rule and Jurisdiction beyond the Seas*, ст. 69 і далі; Harrison Moore, *Commonwealth of Australia*, ст. 10 і 225.

ностей, осередок ваги в означеню „імперських інтересів“ перенесено в іншу область; доктрина почала казати, що певні чинности були прерогативою англійської корони, й тому вони мусіли стояти поза компетенцією кольоніальних органів.

Троха пізнійше повстала нова теорія, яка повернула прерогативу англійської корони в теорію *Magna Regalia*, прерогативу метрополії-імперії, як цілості¹⁾.

Але й сю теорію, яка тримала ся найдовше, треба тепер залишити, бо метрополія вже не має такої області чинностей. Не метрополія боронить тепер „імперські інтереси“, а самі кольонії; вони вже добре розуміють користи від існування „імперії“; на практиці показало ся, що „імперські інтереси“ лише доти й можуть бути такими (себ-то „імперськими“), доки в них заінтересовані обидві сторони; коли б сього інтересу не було, наприклад коли б Канада не мала інтересу належати до загальної Британської імперії, вона давно вже відділила ся би від неї, бо Англія по реформах з 60-х і 70-х років вже не може удержати її фізичною силою²⁾.

Що до інтересів односторонніх, то для Канади їх боронять її власні органи, її представники за границею й її міністерство; сього зовсім вистарчає при існуючій судовій і парламентарній відповідальности; інтереси метрополії боронить загально корона, її представник — генерал-губернатор з своїм правом *veto* й резервації законів конституційним порядком; самого *veto* для сього зовсім вистарчає. Але тут треба зробити застережене: зовсім неможливо а *priori* сказати або встановити, в яких питаннях і які інтереси, кольонії, метрополії, чи імперські, обходить яка небудь справа; се вже питане факту, яке означаєть ся лише а *posteriori* для кожного окремого випадку, а не „по суті“³⁾.

¹⁾ Сю теорію сформуловано у Lefroy, *Legislative Power in Canada*.

²⁾ Се признавав не лише Дізраелі й Гольдвін Сміт, але також Гледстон.

³⁾ Наприклад здавало ся би, що становище генерал-губернатора містить в собі „імперські інтереси“, одначе питане про виплату йому пенсії і про її розмір означено як „кольоніальний інтерес“, себ-то признано, що воно належить до компетенції органів Канади.

Результат такої концепції поняття „інтересів“ зовсім оправдав себе — скріпленням імперської єдності між кольоніями і метрополією. Протягом цілого ХІХ ст. завсігди було так, що коли повставало питане про „льояльність“ кольонії або про можливість її відділення, воно повставало через змагане до самоуправи, а не до відділення; один з завзятих оборонців незалежності Канади, Еварт, вірно зауважав, що нельояльність Канади була опором губернаторови метрополії, а не сепаратизмом або змаганем прилучити ся до Злучених Держав.

Добре зазначив маркіз Льорн, кидаючи Канаду по скінченю терміну свого генерал-губернаторства, що Канадійці не піддані, а союзники тої великої країни, яка сотворила їх рідний край.

Останніми десятиліттями вияснили ся ті головні питання, які головно обходять „імперські інтереси“; для вияснення їх найбільше працювали кольоніяльні конференції; такими питаннями можна уважати: імперську торгівлю (вона безперечно займає перше і визначне місце в сій області), телеграфи (каблі), а почасти й інші способи комунікації, пошту (особливо питане про її удешевлене) і воєну оборону імперії.

Імперські конференції дуже посунули наперед розв'язане сих „імперських“ питань; нема сумніву, що й на далі подібні інтереси Британської імперії, як цілоти, будуть розв'язані на таких конференціях, а може бути при помочи якого небудь „імперського“ органу, наприклад „постійного секретаріату“, який пропонувала остання конференція; одначе встановлене такого органу зовсім не змінить державного характеру Канади; треба також зазначити, що і самі конференції й осягнені ними результати стали можливі лише тоді, коли остаточно укріпила ся канадійська державна автономія; Канада почала давати свою згоду в області „імперських“ питань лише тоді, коли переконала ся, що її автономії не загрожує ніяки небезпека від тіснійшого зближення з метрополією й іншими кольоніями. Так справдили ся слова Льорна, що „свобода буде найкращим забезпеченем дружби Канади у відношеню до Англії“.

З М І С Т.

	СТОРОНА
Передмова	3
Німецька імперія	7—45
I. Загальний погляд	7—15
II. Політичний устрій Прусії	15—25
III. Союзна Рада й імперський канцлер	25—33
IV. Парлямент і його роля в політичному життю Німецької імперії	33—45
Швайцарська федерація	46—90
I. Історичний нарис повстання швайцарської фе- дерації	46—54
II. Загальна характеристика Швайцарської фе- дерації. Компетенція союзного правительства	54—59
III. Органи федерального правительства	59—72
IV. Референдум й ініціатива	72—90
Злучені Держави Північної Америки	91—154
I. Історичний нарис	91—117
II. Загальна характеристика федеральної конста- туції 1787 року	117—126
III. Виконавча власть федерації: президент і мі- ністри	127—133
IV. Американський Сенат	134—140
V. Американська палата представників	140—151
VI. Держава, як основна одиниця Американської федерації	151—154

Державний устрій Канади	155—235
I. Історія канадської конституції	157—171
II. Акт 1867 року (організація властей)	171—200
1. Парлямент	171—176
2. Король	176—177
3. Статс-секретар кольоній	177—179
4. Генерал-губернатор	179—186
5. Тайна рада і міністерство	186—188
6. Судові органи	188—193
7. Провінції	194—199
8. Зміна конституції	199—200
III. Державність Канади	200—215
IV. Питання суспільного життя	215—233
1. Відношене Канади до Злучених Держав	215—222
2. Національне питання в Канаді	222—226
3. Церква	226—228
4. Школа	229—230
5. Політичні партії	230—233
V. Заключене	233—235

Вийшли і продають ся в **Книгарні Наукового Товариства ім. Шевченка** (Львів, Ринок ч. 10.)

такі праці **М. Залізняка**:

Книжки для народу :

1. *М. Залізняка*. — Король та народ. (Оповідане про англійську революцію). Львів, 1908. Стор. 16. Ціна 6 сот.
2. *М. Залізняка*. — Велика селянська війна 1525 року. Львів, 1908. Стор. 16. Ціна 6 сот.
3. *М. Залізняка*. — Як французькі селяне собі землю добували. Львів, 1909. Стор. 16. Ціна 6 сот.
4. *М. Залізняка*. — Оповідання з історії української землі. (З малюнками). Книжка перша. Львів, 1909. Стор. 64. Ціна 40 сот.
5. *М. Залізняка*. — Оповідання з історії української землі. (З малюнками). Книжка друга. Львів, 1911. Стор. 72. Ціна 50 сот.
6. *М. Залізняка*. — Російська Україна й її відроджене. З малюнками. Львів, 1910. Стор. 72. Ціна 40 сот.
7. *В. Рюмиський*. — Повстанє селян в Англії. Переклав М. Залізняка. Львів, 1912. Ст. 32. Ціна 30 сот.
8. *Н. Андреев*. — Початки релігії. Переклав М. Залізняка. Львів, 1910. Стор. 82. Ціна 50 сот.
9. *А. Баж*. — Цар-Голод. Львів, 1909. Стор. 90. Ціна 40 сот.
10. *А. Баж*. — Економічні нариси. Частини I—III. Львів, 1910. Стор. 248. Ціна 1 кор. 80 сот.
11. *І. Кулішер*. — Наука про народне господарство. Книга перша. Наука про продукцію. Переклав М. Залізняка. Львів, 1912. Стор. 136. Ціна 1 кор.

Книжки для самоосвіти :

12. *Г. Моно.* — Метод в історії. З французької мови переклав М. Залізняк. Львів, 1909. Стор. 28. Ціна 40 сот.
13. *Р. Віннер.* — Теорія історичного пізнання. Переклав М. Залізняк. Львів, 1911. Стор. 20. Ціна 30 сот.
14. *Е. Діркгайм.* — Соціологія й соціальні науки. З французької мови переклав М. Залізняк. Львів, 1910. Стор. 16. Ціна 20 сот.
15. *Микола Залізняк.* — Фільозофія історії Г. Ріккєрта. Львів, 1912. Стор. 50. Ціна 1 кор.
16. *М. Карєєв.* — Умовий рух в другій половині ХІХ століття. Переклав М. Залізняк. Львів, 1912. Стор. 148. Ціна 2 кор.
17. *Б. Нольде.* — Автономія України з історичного погляду. В перекладі і з передмовою М. Залізняка. Львів, 1912. Стор. 54. Ціна 30 сот.
18. *Е. Ренан.* — Що таке нація. З французької мови переклав М. Залізняк. Львів, 1912. Стор. 24. Ціна 20 сот.
19. *М. Залізняк.* — Головні федерації сучасного світа. Львів, 1914. Стор. 244. Ціна 3 кор.
20. *А. Оляр.* — Від монархії до республіки. З французької мови переклав М. Залізняк. Львів, 1909. Стор. 64. Ціна 40 сот.
21. *К. Біхер.* — Повстане народного господарства. Переклав М. Залізняк. Київ, 1911. Стор. 142. Ціна 1 кор. 60 сот.
22. *Н. Биховський.* — Межі капіталізму в сільському господарстві. Переклав М. Залізняк. Львів, 1909. Стор. 144. Ціна 1 кор.
23. *А. Чуров.* — Кооперація в сільському господарстві. Переклав М. Залізняк. Львів, 1910. Стор. 54. Ціна 40 сот.
24. *М. Залізняк.* — Велика індустрія на полудневій Україні. Львів, 1910. Стор. 18. Ціна 40 сот.



Друкуєть ся в Київі накладом „Українсько-Руської Видавничої Спілки“ і незабаром вийде дуже цінна праця **В. Віндельбанда** — Історія нової філософії. З німецької мови переклав М. Залізняк. Буде се перша історія філософії в українській мові. Переклад праці Віндельбанда, відомого німецького історика філософії, зроблено з виданя „Allgemeine Geschichte der Philosophie“, яке становить один з томів величавої й загально відомої енциклопедії „Kultur der Gegenwart“, яка виходить у Липську накладом світової фірми Тайбнера.

Друкуєть ся у Львові накладом „Української-Руської Видавничої Спілки“ і незабаром вийде нова праця, яка виповнить важну прогалину в нашій популярно-науковій літературі — „**Велика французька революція**“, т. I—II, уложив Микола Залізняк.

Приготована до друку і незабаром буде друкувати ся дуже інтересна праця Барона **Сергія Корфа**, професора університету в Гельсінґфорсі, про федералістичний рух в сучасних державах Західної Європи й Америки — „Федералізм“, переклав М. Залізняк. Поява такої праці в той час, коли серед нашої суспільности зачинаєть ся живіший рух за поділом Галичини, коли все ширшим кругам стає ся ясно, що Австрія мусить перетворити ся в **федерацію народів**, є дуже на часі. Ся праця розглядає рух до заведеня федерації по різних країнах, обговорює різні форми федерацій і виказує всю вагу федеративного принципу.

Готують ся до друку „**Нариси з сучасної історії**“, уложив М. Залізняк. Ся книжка буде містити огляд важнійших подій сучасної всесвітної історії від 1870 року аж до наших днів. Книжка видаєть ся для того, щоби дати можливість як найширшим кругам легко орієнтувати ся в сучасних політичних подіях.

600

И 58.521

уу

Ціна 3 корони.

МІ МУ...
Л
МІКОЛА ЗАЛІЗНЯК.

**Головкі федерації
сучасного світа.**

У ЛЬВОВІ, 1914.