Кор

АВТОНОМНЫЯ КОЛОНІИ ВЕЛИКОБРИТАНІИ.

Баронъ С. А. Корфъ.

ПРОФЕССОРЪ

Императорскаго Александровскаго Университета въ Гельсингфорсѣ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ,
Типографія Треніке и Фюсно, Максимиліановскій пер., № 13.
1914.

8G.95
K70

АВТОНОМНЫЯ КОЛОНІИ ВЕЛИКОБРИТАНІИ.

Баронъ С. А. Корфъ,

ПРОФЕССОРЪ

Императорскаго Александровскаго Университета въ Гельсингфорсѣ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ,
Типографія Тренке и Фюсно, Максимиліановскій пер., № 13.
1914.

K70

114165

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Печатаемые нынѣ очерки о государственномъ строѣ имперіи и автономныхъ колоній Великобританіи частью уже были опубликованы. Очерки касательно Австраліи (Вопросы Права, 1912 г., кн. XI, Москва) и Новой Зеландіи (Извѣстія Министерства Иностранныхъ Дѣлъ, 1913 г., кн. III, Спб.) перепечатываются почти безъ измѣненій, съ добавленіемъ лишь новѣйшей литературы. Очеркъ о государственномъ строѣ Канады, напечатанный впервые въ кн. V-й Вопросовъ Права (Москва, 1911 г.), совершенно переработанъ; при этомъ были исправлены вкравшіяся въ первоначальный текстъ неточности, приняты во вниманіе указанія критиковъ и дополнены литературныя ссылки трудами послѣдняго времени; въ новый текстъ включены также законодательные акты, опубликованные съ 1911 г. Очерки о Южной Африкѣ, Ньюфаундлендѣ и объ имперіи появляются въ печати впервые.

Въ заключеніе авторъ считаетъ своимъ пріятнымъ долгомъ выразить сердечную благодарность засл. профессорамъ И. А. Ивановскому и А. С. Алексѣеву за ихъ дружескіе совѣты.

Февраль 1914 г.
Гельсингфорсъ.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

стр.

I. Государственный строй Канады . . . . . 1—98
1. Исторія Канадской конституціи 1
2. Актъ 1867 года. Организація властей 24
I. Парламентъ 24
II. Король 31
III. Статсъ-секретарь колоній 32
IV. Генералъ-губернаторъ 34
V. Тайный совѣтъ и министерство 46
VI. Высокій комиссаръ Канады 50
VII. Судебные органы 52
VIII. Провинціи 61
IX. Территоріи 73
X. Измѣненіе конституціи 75
3. Три власти 76
I. Законодательная власть 81
II. Административная власть 84
III. Судебная власть 95

II. Государственный строй Австраліи . . . . . 99—194
1. Исторія австралійской конституціи 101
2. Актъ 1900 года. Организація властей 129
I. Парламентъ 129
II. Король 138
III. Статсъ-секретарь колоній 140
IV. Генералъ-губернаторъ 140
V. Министерство 150
VI. Судебные органы 153
VII. Штаты 156
VIII. Измѣненіе конституціи 168
3. Три власти 172
I. Законодательная власть 172
II. Административная власть 178
III. Судебная власть 183
Апелляція къ тайному совѣту короля 187

стр.

III. Государственный строй Южной Африки . . . . . 195—281
1. Исторія конституціи Южно-Африканской Уніи. 197
2. Актъ 1909 года. Организація властей 239
I. Парламентъ 239
II. и III. Король и статсъ-секретарь колоній 243
IV. Генералъ-губернаторъ 244
V. Министерство 249
VI. Судебные органы 252
VII. Провинціи 255
VIII. Территоріи. 261
IX. Измѣненіе конституціи 267
3. Три власти 268
I. Законодательная власть 268
II. Административная власть 270
III. Судебная власть. 278

IV. Государственный строй Новой Зеландіи. . . . . 283—356
1. Исторія конституціи Новой Зеландіи 285
2. Конституція Новой Зеландіи. Организація властей. . . . 315
I. Парламентъ 315
II. Губернаторъ. 321
III. Исполнительный совѣтъ. 326
IV. Суды. 330
V. Провинціальное управленіе 337
VI. Измѣненіе конституціи. 338
3. Три власти 339
I. Законодательная власть. 340
II. Административная власть 343
III. Судебная власть 356
V. Государственный строй Ньюфаундленда . . . . . 357—387
1. Исторія конституціи Ньюфаундленда. 359
2. Конституція Ньюфаундленда. Организація властей. . . . 373
I. Парламентъ 373
II. Губернаторъ. 377
III. Исполнительный совѣтъ 380
IV. Суды. 385
VI. Государственный строй Имперіи . . . . . 389—453
1. Связующіе элементы имперіи 391
I. Король 391
II. Санкція законовъ 392
III. Имперское законодательство 395
IV. Губернаторъ. 400
V. Статсъ-секретарь колоній 403
VI. Апелляція къ *тайному* совѣту метрополіи 404
VII. Вымершіе элементы связи 406
2. Зарожденіе новыхъ связей имперіи 409

стр.
I. Высокіе комиссары 410
II. Имперскія конференціи. 410
III. Постоянный секретаріатъ колон. конференцій . . . 411
IV. Субсидіарныя конференціи. 414
V. Международныя сношенія 414
VI. Комитетъ обороны 415
VII. Генеральный штабъ 417
VIII. Терминъ „имперскій“ органъ.. 418
IX. Новые зачатки имперскаго объединенія 420
X. Неудачныя попытки. 421
3. Заключеніе. 427
I. Уроки прошлаго 427
II. Государственный строй имперіи 433

КАНАДА.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ КАНАДЫ.

I.

Исторія канадской конституціи.

Конституція Канады далась народу не безъ борьбы. 30-е годы минувшаго столѣтія въ особенности ознаменовались цѣлымъ рядомъ конфликтовъ, достигавшихъ иногда такой интенсивности, что временами угасали всякія надежды на мирный исходъ. Для колоніи хорошимъ примѣромъ являлась исторія Соединенныхъ Штатовъ [1]); почва же для борьбы и игры страстей была дѣйствительно плодородна; здѣсь были вопросы религіозные, расовые, политическіе и колоніальные всѣхъ сортовъ и всѣхъ оттѣнковъ; англичане боялись французовъ, католики ненавидѣли протестантовъ, колоніи не довѣряли метрополіи, граждане были недовольны губернаторами и т. д. и т. д.; важныя черты различія отдѣляли англичанъ отъ французовъ какъ въ ихъ соціальной жизни, такъ и во всемъ строѣ ихъ политическаго міросозерцанія; прежняя администрація Новой Франціи была основана на принципахъ абсолютной власти короля и церкви, тогда какъ среди англо-саксонскихъ колонистовъ весьма распространенными были конституціонныя

[1]) *Goldwin Smith*, Canada and the Canadian question, 1891; *Garneau*, Histoire du Canada, 1883.

идеи метрополіи, развитію же чувства независимости помогалъ примѣръ сосѣднихъ штатовъ-колоній [1]).

Первоначальное управленіе британскихъ колоній въ Канадѣ было чисто военнымъ, только въ 1763 г. было установлено впервые гражданское управленіе, хотя губернаторами все же продолжали назначаться военные. Подъ давленіемъ идей о народномъ суверенитетѣ и представительствѣ, шедшихъ изъ американскихъ штатовъ, англо-саксонскіе колонисты Канады стали также требовать учрежденія законодательныхъ палатъ, на что метрополія согласилась въ 1774 г. (Quebec Act) [2]), къ великому негодованію французскаго населенія [3]). Законодательный совѣтъ, созданный актомъ 1774 г., былъ однако не выборный, а назначенный отъ правительства, при чемъ ему не было предоставлено наиболѣе существеннаго права обложенія; другимъ актомъ, изданнымъ одновременно (Quebec Revenue Act), метрополія замѣнила прежнія французскія подати налогами на крѣпкіе напитки.

Во время войны штатовъ за освобожденіе канадскія колоніи оставались нейтральными и лойальными; причины тому канадскіе историки видятъ въ политической недоразвитости этихъ колоній; населеніе не понимало какъ слѣдуетъ значенія тѣхъ идеаловъ, за которые боролись штаты, а, съ другой стороны, у него еще не было достаточныхъ поводовъ быть недовольнымъ своими губернаторами.

Слѣдующимъ шагомъ политическаго развитія Канады былъ законъ 1791 г. [4]), раздѣлившій Квебекъ на двѣ части: Верхнюю и Нижнюю Канады; каждая изъ этихъ провинцій получила теперь назначаемый законодательный совѣтъ и выборную нижнюю палату; финансовое управленіе и право обложенія были однако оставлены въ рукахъ губернаторовъ. Цѣлью этого

---

[1]) Подробнѣе объ исторіи Новой Франціи см., напр., *Parkman*, The old Regime in Canada, 1885, *Munro*, Seigniorial System in Canada.

[2]) 14 Geo. III, c. 83

[3]) Новая Франція была отнята Англіей въ Семилѣтнюю войну.

[4]) 31 Geo. III, c. 31

акта было умиротвореніе національной розни между французами и англичанами; результаты же оказались какъ разъ обратные: конфликты съ теченіемъ времени только учащались и усиливались; во французской провинціи получилось враждебное противуположеніе англійскаго городского населенія французскимъ сельскимъ жителямъ и мѣстному дворянству. Къ тому же Верхняя Канада получила нѣкоторое преобладаніе надъ Нижней, что также вызывало недовольство французовъ; бывали и ссоры губернаторовъ этихъ двухъ провинцій, только усиливавшія національную и религіозную рознь, но особенно враждебно продолжали французы относиться къ принципу представительства, который ненавидѣли крупные землевладѣльцы и католическая іерархія и смыслъ коего не понимали необразованные и загнанные крестьяне; отрицательное отношеніе французскаго населенія къ нижней палатѣ ихъ провинціи къ несчастью сильно способствовало росту преобладанія надъ нимъ колонистовъ-англичанъ, хотя и находившихся въ меньшинствѣ, но не отказывавшихся, какъ французы, принимать самое активное участіе въ выборахъ и дѣятельности палаты. Канада, казалось, не могла выйти собственными силами изъ этого заколдованнаго круга распрей и конфликтовъ. Только на короткое время англо-американской войны 1812 г. замерла вражда двухъ канадскихъ націй.

Какъ разъ въ эту эпоху появляется нѣкій Л. Папино, будущій революціонный предводитель французовъ; въ то время онъ былъ избранъ спикеромъ палаты Нижней Канады и сразу же раздулъ конфликтъ палаты съ губернаторомъ по поводу бюджета. Доходы правительства составлялись, во 1-хъ, извѣстной рентой, уплачивавшейся прежде французскимъ королямъ, а, во 2-хъ, пошлинами (таможенной и акцизной); въ виду постояннаго колебанія размѣра подобныхъ доходовъ, губернаторы стали просить объ установленіи фиксированнаго цивильнаго листа. Папино и его послѣдователи воспользовались этимъ и начали какъ въ палатѣ, такъ и внѣ ея, проповѣдывать отказъ субсидій правительству; конфликтъ значительно обострился въ на-

чалѣ 20-хъ годовъ, а попытка метрополіи 1822 г. возсоединить обѣ провинціи естественно вызвала со стороны французовъ настоящій взрывъ негодованія, какъ актъ насильственной англификаціи [1]); сдѣланныя метрополіей въ 1824 и 1825 гг. уступки разсматривались Папино и его послѣдователями какъ огромная побѣда французскихъ притязаній; ободренная этимъ, палата стала въ слѣдующіе года сильно урѣзывать доходы правительства (даже губернаторское жалованье); въ 1827 г. дѣло кончилось роспускомъ палаты. Однако, новые выборы дали тотъ же составъ, а Папино вновь былъ избранъ спикеромъ; губернаторъ не утвердилъ этого избранія и пророгировалъ палату, но самъ былъ отозванъ и назначенъ генералъ-губернаторомъ Индіи (Lord Dalhousie). Въ 1831 г. Англія сдѣлала новую уступку, передавъ вѣдѣнію квебекской палаты большинство королевскихъ доходовъ.

Конфликты съ губернаторомъ и національная рознь однако не только не улеглись, а, наоборотъ, усилились. Въ февралѣ 1834 г. дѣло дошло до того, что квебекская палата послала метрополіи своего рода ультиматумъ, прося между прочимъ реформы законодательнаго совѣта по образцу верхнихъ палатъ въ Соед. Штатахъ и преданія уголовному суду генералъ-губернатора. Каждые новые выборы приносили все возрастающее большинство для партіи Папино, отказы же палаты въ ассигновкахъ теперь имѣли слѣдствіемъ пріостановку въ выдачѣ жалованья чиновникамъ и судьямъ. Нѣсколько, послѣдовательно назначаемыхъ палатой общинъ, королевскихъ комиссій не были въ состояніи указать правительству выхода.

Требованія квебекской палаты могутъ быть сведены къ слѣд. главнымъ пунктамъ; она просила: 1) полнаго и безусловнаго права распоряженія доходами провинціи, 2) реформы законодательнаго совѣта, въ смыслѣ превращенія его въ вы-

[1]) Въ парламентъ былъ внесенъ соотвѣтствующій билль, имѣвшій въ виду установленіе въ Канадѣ единой администраціи (Reunion bill); правительство однако не настаивало на проведеніи этой мѣры, вслѣдствіе чего билль не былъ принятъ палатой общинъ.

борный органъ, 3) реформы исполнительнаго совѣта, подчиненіемъ его большему контролю законодательныхъ палатъ (принципъ парламентаризма однако подъ этимъ еще не подразумѣвался), 4) уничтоженія нѣкоторыхъ привилегій короны, 5) пересмотра земельнаго законодательства и упраздненія также нѣкоторыхъ привилегій.

Въ 1835 г. Англія послала въ Канаду спеціальную комиссію, назначивъ графа Госфорда (Earl of Gosford) ея главой и одновременно генералъ-губернаторомъ, но и ему не удалось найти выхода, даже наоборотъ, роспускъ имъ палаты, весной 1836 г., только ухудшилъ положеніе. Папино съ своей стороны, потерявъ надежду на дальнѣйшія уступки метрополіи, рѣшилъ дѣйствовать силой; въ послѣдующіе мѣсяцы революціонная пропаганда стала дѣлать значительные успѣхи на пространствѣ всей провинціи, пока наконецъ въ 1837 г. не вспыхнуло открытое возстаніе.

Тѣмъ временемъ назрѣвали конфликты и въ прочихъ канадскихъ провинціяхъ; Новая Шотландія получила выборную палату ранѣе другихъ колоній (1758 г.); Новый Брунсвикъ былъ выдѣленъ въ самостоятельную провинцію въ 1784 году; въ обѣихъ провинціяхъ населеніе требовало теперь главнымъ образомъ реформы исполнительныхъ совѣтовъ, на что для Новаго Брунсвика Англія согласилась въ 1832 г., а для Новой Шотландіи лишь въ 1837 г.; этимъ были созданы два совѣта—законодательный и исполнительный, тогда какъ раньше функціи ихъ были въ рукахъ одного и того же органа (Legislative Council) [1]). Указанныя уступки на время удовлетворили населеніе названныхъ морскихъ провинцій, которое, какъ и въ Верхней Канадѣ, было почти поголовно англо-саксонскаго происхожденія; въ конфликтѣ метрополіи съ французами Новой Канады большинство англо-саксовъ стало, не колеблясь, на сторону Англіи и правительства; только малая часть населенія Верхней Канады заразилась революціонной пропагандой и въ

[1]) Подобная же реформа созданія двухъ совѣтовъ была проведена въ 1838 г. касательно провинціи Острова Принца Эдуарда.

слѣдующемъ, 1838 г. также организовала мѣстныя возстанія [1]); генералъ-губернатору впрочемъ не трудно было при помощи войскъ подавить возстаніе, въ 1837 г. въ Нижней и въ 1838 г. въ Верхней Канадахъ.

Первыя извѣстія о возстаніи вызвали въ метрополіи взрывъ негодованія; общественное мнѣніе Англіи требовало самыхъ суровыхъ мѣръ во избѣжаніе грозившаго отпаденія колоніи; правительственные круги были согласны съ обществомъ въ необходимости суровой репрессіи [2]); палата общинъ огромнымъ большинствомъ отклонила находившійся на ея разсмотрѣніи проектъ реформы администраціи Канады [3]) и взамѣнъ провела билль, санкціонированный затѣмъ королевой, пріостановившій дѣйствіе конституціонныхъ гарантій въ Нижней Канадѣ и организовавшій особое временное правительство [4]); вся законодательная власть оказалась сосредоточенной въ рукахъ генералъ-губернатора и его вновь созданнаго совѣта, прежнія же палаты были упразднены.

Казалось, что теперь разыграется старая исторія: возстаніе вызоветъ реакцію, а послѣдняя приведетъ къ отпаденію колоніи и присоединенію ея къ сосѣдкамъ-штатамъ. Въ исторіи канадскихъ возстаній мы однако находимъ одно существенное отличіе отъ исторіи отпаденія американскихъ штатовъ; въ послѣднемъ случаѣ главнымъ мотивомъ были вполнѣ справедливыя требованія колонистовъ конституціонныхъ гарантій и гражданской свободы; въ Канадѣ подобныя требованія имѣли значеніе скорѣе вывѣски, знамени, тогда какъ причины соціальнаго недовольства заключались въ національной и рели-

---

[1]) Предводителемъ революціонеровъ Верхней Канады былъ нѣкій Mackenzie.

[2]) См. *Ewart*, The Kingdom of Canada, p. 99 et seq.; *H. E. Egerton*, A Short History of British Colonial Policy, London, 1897, books III and IV; *Roberts*, History of Canada, London, 1898.

[3]) 1 and 2 Vict., c. 9; 2 and 3 Vict., c. 53. См. *Christie*, History of Lower Canada, vol. V.

[4]) Lord John Russell; см. Journals of H. of C. 92, 305, 1837; также Mirror of Parliament, 1828—1841, p. 1243—1244.

гіозной розни двухъ, духовно не понимавшихъ другъ друга' частей населенія.

Грозившая опасность была предотвращена посылкой въ Канаду лорда Дургама, вооруженнаго чрезвычайными полномочіями [1]); правительство возложило на него три функціи: во 1-хъ, Governor-in-Chief каждой канадской провинціи, за исключеніемъ Ньюфаундленда, во 2-хъ, High Commissioner всей Канады и, въ 3-хъ, Governor General также всей Канады, со включеніемъ Ньюфаундленда; между первой и третьей категоріями функцій трудно провести разграничительную линію; смыслъ ихъ состоялъ въ томъ, что власть Дургама имѣла преимущества передъ всѣми безъ исключенія мѣстными органами, стояла надъ ними, объединяя ихъ полностью [2]); власть же высокаго комиссара подразумѣвала реформаторскую дѣятельность (for the adjustment of certain important questions....); Дургаму, стало быть, поручалось не только быть главою всѣхъ канадскихъ провинцій, но и выработать такой проектъ управленія ими, который удовлетворилъ бы враждующія стороны и обезпечилъ бы всѣмъ колоніямъ дальнѣйшій миръ.

Возстаніе было подавлено вооруженной силой; Дургамъ, однако, скоро убѣдился, что до успокоенія колоній было еще весьма далеко; онъ сознялъ, что революціонные факторы, питавшіе возстаніе, имѣли глубокіе корни въ соціальномъ строѣ провинцій и что недостаточно было переловить предводителей; опасность отпаденія Канады была дѣйствительно налицо [3]).

---

[1]) Докладъ, представленный Дургамомъ 31 января 1839 г. по возвращеніи изъ командировки, впервые былъ напечатанъ въ синей книгѣ, затѣмъ въ 1902 г. у Methuen and C° (Report on British North America) и, наконецъ, въ 1912 г. перепечатанъ и снабженъ прекраснымъ предисловіемъ и многочисленными справками; *Sir C. P. Lucas*, Lord Durham's Report on the affairs of British North America, Oxford 1912, vol. I—III.

[2]) *Sir C. P. Lucas* пытается провести нѣкоторые признаки различія между функціями Дургама, но едва ли успѣшно; Lord Durham's Report, vol. I, Introduction, p. 107—113.

[3]) Въ Канадѣ открыто говорили объ отдѣленіи отъ метрополіи; ср. *H. E. Egerton, Canada, p. 149.*

Ознакомившись съ положеніемъ страны, Дургамъ составилъ свой знаменитый докладъ, являющійся однимъ изъ виднѣйшихъ памятниковъ государственной мудрости XIX вѣка [1]). Въ основаніе предлагаемыхъ имъ реформъ Дургамъ положилъ британскій идеалъ управленія—конституціонныя гарантіи [2]); необходимо помнить, что самъ онъ былъ виднымъ и убѣжденнымъ вигомъ. Уже одно это обстоятельство можетъ быть поставлено ему въ величайшую заслугу, если вспомнить, что онъ защищалъ конституціонализмъ въ то время, когда метрополія, общественное мнѣніе наравнѣ съ правительствомъ, требовала самыхъ крутыхъ репрессій. Мы уже не говоримъ объ идеалахъ другихъ европейскихъ государствъ того времени.

Дургамъ предвидѣлъ между прочимъ, что рекомендуемый имъ конституціонный строй въ концѣ концовъ поведетъ къ необходимости установленія министерской отвѣтственности. „Конституціонная свобода, писалъ онъ, не только не опасна метрополіи, но, наоборотъ, въ будущемъ явится единственнымъ надежнымъ средствомъ къ удержанію колоній въ англійскомъ господствѣ". Еще интереснѣе отмѣтить, что другою основною мыслью Дургама была защита прерогативы короны во всей ея неприкосновенности; „но—продолжаетъ онъ—корона должна

---

[1]) Ср. *A. Zimmermann*, Die Kolonialpolitik Grossbritanniens, Bd. III, Zweiter Theil (Berlin 1899), S. 172; *W. P. Greswell*, The Growth and Administration of the British Colonies (1837 — 1897); London, 1898, p. 40 et seq.; *H. E. Egerton*, Canada; in the Historical Geography of the British Colonies, vol. V., Oxford, 1908, p. 145 et seq.; *W. P. Greswell*, History of the Dominion of Canada, Oxford, 1890, ch. XVII. Основною цѣлью доклада было конечно установленіе такого порядка управленія, который устранилъ бы прежніе конфликты и примирилъ бы Нижнюю Канаду съ Верхней; авторъ впрочемъ затронулъ и общіе вопросы колоніальной политики, указавъ основные принципы, коихъ Англіи слѣдовало бы держаться впредь.

[2]) „Я не знаю другого средства возстановленія мира,—писалъ онъ, кромѣ управленія согласно принципамъ, найденнымъ столь дѣйствительными въ Великобританіи"... „Никогда не удавалось ясно доказать, каковы тѣ имперскіе интересы, которые требовали бы полнѣйшаго уничтоженія представительнаго управленія"... „Не требуется вовсе придумывать какой-либо новой теоріи, а просто необходимо послѣдовательно примѣнять принципы британской конституціи"...

подчиниться необходимымъ послѣдствіямъ существованія представительныхъ учрежденій; если она уже согласилась управлять въ унисонъ съ представительнымъ учрежденіемъ, то должна быть согласна и на управленіе такими средствами, которыя внушали бы довѣріе этому представительному учрежденію".

Третьимъ идеаломъ Дургама было единство управленія для всѣхъ дотолѣ разрозненныхъ канадскихъ провинцій. Практически этотъ послѣдній принципъ оказалось наиболѣе труднымъ осуществить; прочное обоснованіе его было возможно только уже послѣ осуществленія двухъ первыхъ началъ; требовалось предварительное обезоруженіе и обезвреженіе тѣхъ центробѣжныхъ факторовъ, расовыхъ, религіозныхъ, національныхъ, которые вызвали возстаніе, а достичь такого результата можно было лишь предварительнымъ прочнымъ обоснованіемъ конституціоннаго правительства и гарантій правъ и свободы гражданина.

Далѣе, авторъ доклада въ яркихъ краскахъ рисуетъ намъ корень конфликтовъ и розни канадскихъ провинцій, заключавшійся въ національной враждѣ и въ рѣзкомъ противуположеніи политическихъ идеаловъ французовъ и англичанъ [1]).

Къ несчастью именно въ этомъ вопросѣ о расовой розни находимъ мы и главную ошибку Дургама; преслѣдуя свой идеалъ единаго для всей Канады управленія, онъ имѣлъ въ виду преобладаніе англичанъ надъ французами; какъ разъ здѣсь оказались заложенными на будущее сѣмена раздора; послѣдующія два десятилѣтія раскрыли это слабое мѣсто реформъ Дургама, вызвавшее новую борьбу, закончившуюся лишь въ 1867 г., когда новая конституція наконецъ обезпечила національное равенство. Но и по сей день французы все еще

---

[1]) „I expected, писалъ онъ, to find a contest between a government and a people: I found two nations warring in the bosom of a single state: I found a struggle, not of principles, but of races". Нельзя описать этотъ фактъ въ болѣе опредѣленной формѣ.

не могутъ забыть нанесенной имъ тогда обиды [1]); Дургамъ относился къ французамъ непріязненно; его разочаровалъ ужасный ихъ консерватизмъ и враждебное отношеніе ко всякому политическому прогрессу; особенно печалили его политика и пропаганда католической церкви [2]). Съ другой стороны, критики реформы Дургама правильно указывали, что авторъ ея не установилъ никакой системы, которой должно было бы держаться правительство по отношенію къ французамъ впредь до наступленія ожидаемей ихъ англификаціи. Необходимо замѣтить, что, отправляясь въ Канаду, Дургамъ предвидѣлъ лишь федерацію провинцій и, только побывавъ на мѣстахъ, ознакомившись съ дѣйствительнымъ положеніемъ вещей, пришелъ онъ къ заключенію, что единственный выходъ изъ затрудненій былъ въ уніи, а не федераціи, т. е. полномъ слитіи провинцій и подчиненіи французовъ власти и вліянію англичанъ [3]); много разъ въ своемъ докладѣ возвращался Дургамъ къ мысли о будущемъ французовъ, постоянно указывая, что англификація ихъ и подчиненіе британскимъ идеаламъ неизбѣжны и даже необходимы съ точки зрѣнія цивилизаціи и культуры, и какъ разъ въ этомъ отношеніи онъ болѣе всего ошибался: французы не подчинились англійскому вліянію, а силой таковое привить конечно нельзя было [4]). Извиненіемъ Дургаму могутъ служить лишь два обстоятельства: отсутствіе историческаго опыта и чрезвычайная кратковременность его личнаго пребыванія въ Канадѣ; проживи онъ тамъ нѣсколько лѣтъ, онъ можетъ быть убѣдился бы, что не такъ просто разрѣшался канадскій національный вопросъ.

Для осуществленія намѣченныхъ имъ реформъ Дургаму

---

[1]) Такъ, еще 3 февраля 1910 г. тогдашній премьеръ, французъ Лорье, говорилъ объ этомъ въ канадской палатѣ общинъ, какъ о печальномъ прошломъ; см. Hansard канадскаго парламента за сессію 1910 г.

[2]) См., напр., *H. E. Egerton*, Canada, 151; *Stuart J. Reid*, Life and letters of the first Earl of Durham, 1906; *F. Badshaw*, Self-Government in Canada, 1903.

[3]) Подробнѣе см. изданіе доклада Лукасомъ, т. I, стр. 247 и слѣд.

[4]) См. прекрасное изложеніе вопроса у Лукаса, т. I, гл. VI.

пришлось вернуться въ Англію, чтобы лично защищать основы своего проекта. Метрополія не желала дѣлать перваго шага и требовала предварительнаго выясненія настроенія самой колоніи. Относительно первыхъ двухъ принциповъ, выставленныхъ Дургамомъ, сомнѣнія, конечно, не было; вопросъ шелъ лишь о возможности единства въ управленіи обѣихъ Канадъ [1]).

Въ 1840 году премьеръ Лордъ Рессель (Lord John Russell) внесъ свой проектъ „акта объединенія Верхней и Нижней Канадъ и организаціи управленія Канадъ“ на обсужденіе палаты общинъ [2]). Послѣдняя приняла билль безъ возраженій; правительство однако встрѣтило сильную оппозицію въ палатѣ лордовъ; въ концѣ концовъ билль былъ принятъ и санкціонированъ королевой [3]); вступленіе его въ силу было назначено на февраль 1841 года; 5 февраля законъ былъ торжественно опубликованъ канадскимъ генералъ-губернаторомъ, преемникомъ Дургама [4]); 10-го онъ вступилъ въ силу.

Согласно акту 1841 г. учреждены были въ соединенныхъ провинціяхъ Верхней и Нижней Канадъ двѣ палаты, верхняя или совѣтъ (въ составѣ не менѣе 20 членовъ) и нижняя (въ составѣ 84 членовъ, по 42 отъ каждой провинціи); спикеръ верхней палаты назначался, нижней же—избирался; пассивное избирательное право опредѣлялось имущественнымъ цензомъ (недвиж. имущество стоимостью не менѣе 500 ф. стерл.); офиціальнымъ языкомъ былъ признанъ одинъ англійскій; палата избиралась на 4 года и должна была имѣть одну ежегодную сессію; финансовые билли должны были вноситься лишь съ предварительнаго согласія на нихъ генералъ-губернатора; Канада обя-

[1]) Преемникомъ Дургама на генералъ-губернаторскомъ посту былъ назначенъ другой видный вигъ Poulett Thomson, Lord Sydenham. См. *Scrope*, Life of Lord Sydenham; *Adam Shortt*, Life of Lord Sydenham; Parl. Pap., H. C. 621, 1848.

[2]) Билль носилъ названіе Reunion bill, аналогично проекту 1822 г.; парламен. дебаты напечатаны у Hansard, Parl. debates, 1840, vol. 55, p. 490—571.

[3]) 3 and 4 Vict., c. 35. Ср. *Christie*, V, p. 326 et seq.

[4]) Подробная исторія Канады этой эпохи изложена у *Kingsford*, History of Canada, vol. X.

зана была ассигновывать особый цивильный листъ, но зато получила право свободнаго распоряженія какъ земельными имуществами [1]) (public lands), такъ и коронными доходами [2]).

Таковъ былъ первый шагъ, сдѣланный Великобританіей на пути установленія принципа канадской автономіи. Онъ свидѣтельствуетъ о дальновидности англійскаго правительства и въ частности его премьера Джона Росселя; еще въ 1836 году послѣдній заявилъ въ палатѣ общинъ, что реформа неумѣстна, такъ какъ означала бы окончательное отпаденіе колоніи. „Лучше предоставить ей вовсе отдѣлиться, говорилъ онъ, чѣмъ намъ притворяться, что мы управляемъ колоніей“ (рѣчь 16 мая, 1836 г.); докладъ Дургама его убѣдилъ въ противномъ, и пять лѣтъ спустя онъ выступилъ однимъ изъ искреннѣйшихъ защитниковъ автономіи колоній вообще и реформы Канады въ частности [3]).

Реформа 1841 г. содержала два основныхъ принципа чрезвычайной важности: 1) ею устанавливался конституціонный принципъ управленія Канады и 2) объединеніе провинцій Верхней и Нижней Канадъ подъ единымъ управленіемъ однихъ и тѣхъ же центральныхъ органовъ. Значеніе же акта 1841 г. заключалось въ томъ, какъ то доказала дальнѣйшая исторія Канады, что по самому своему существу онъ оказался лишь первымъ шагомъ. Въ тѣни двухъ названныхъ принциповъ уже виднѣлся зародышъ третьяго, практическое значеніе котораго было куда болѣе чревато послѣдствіями.

---

[1]) Судьба государственныхъ земель была окончательно рѣшена закономъ 1852 г., но на совершенно иныхъ основаніяхъ, чѣмъ то предлагалъ Дургамъ.

[2]) Ср. *Houston*, Constitutional Documents of Canada; 1891.

[3]) См. Memoirs of the life of the R. H. Charles Lord Sydenham, edited by his brother *G. Poulett Scrope*, London, 1843. Также *W. P. Greswell*, The Growth and Administration of the British Colonies, p. 146 et seq.; *H. E. Egerton*, Canada; in the Historical Geography of the British Colonies, vol. V, p. 163 et seq. The last forty years, Canada since the Union of 1841; *J. W. Kaye*, The Life and Correspondence of Lord Metcalf; *S. B. Leacock:* Baldwin, Hincks, La Fontaine; Makers of Canada Series, 1907.

Мы имѣемъ въ виду принципъ парламентаризма; разъ было создано особое канадское министерство, при посредствѣ котораго генералъ-губернаторъ долженъ былъ впредь управлять колоніей [1]), разъ, съ другой стороны, твердо были обоснованы конституціонныя гарантіи и представительныя учрежденія, въ особенности благодаря престижу англійскаго способа управленія, престижу, который всегда высоко стоялъ въ глазахъ канадцевъ,—принципъ парламентаризма долженъ былъ силою необходимости рано или поздно восторжествовать. Такъ и случилось; не сразу, конечно, была ему обезпечена полная побѣда; сначала препоны были весьма серьезныя,—въ частности со стороны нѣкоторыхъ генералъ-губернаторовъ. Да и въ метрополіи вначалѣ вовсе не всѣ передовые политическіе дѣятели были абсолютно убѣждены въ преимуществахъ парламентаризма; такъ, письма и депеши Рессела, напр., ясно свидѣтельствуютъ намъ о постоянныхъ колебаніяхъ и неувѣренности его въ этомъ вопросѣ [2]). Только позднѣе стала мѣняться точка зрѣнія англійскаго министерства; многаго достигли въ этомъ отношеніи Гладстонъ и Грей. Канадцы, впрочемъ, и не безъ нѣкотораго основанія, утверждаютъ, что самая идея парламентаризма для Канады зародилась и проведена была въ жизнь благодаря стараніямъ колоніальныхъ государственныхъ дѣятелей, а не министровъ метрополіи; они правы въ томъ смыслѣ, что, не настаивай Канада столь мужественно на своихъ привилегіяхъ, правительство метрополіи можетъ быть не рѣшилось бы на такую коренную

---

[1]) Первымъ шагомъ къ установленію парламентаризма можно считать депешу лорда Джона Рессела, 16 окт. 1839 г., въ которой онъ указывалъ, что колоніальные секретарь и казначей не должны пользоваться несмѣняемостью, а наоборотъ обязаны выходить въ отставку при смѣнѣ губернатора; вторымъ шагомъ явились резолюціи, принятыя канад. палатой въ сентябрѣ 1841 г., въ которыхъ она просила объ усиленіи вліянія закон. палатъ на составъ и дѣятельность исполнит. власти; см. Canadian Constit. Development (Egerton and Grant), p. 270 et seq.; *Houston*, Documents, illustr. of Canad. Constitution, p. 303 et seq.

[2]) См. *J. H. Morgan*, Second Chambers, статья въ Contemporary Review, May 1910, p. 536.

реформу. Особенно сильно въ пользу принципа парламентаризма высказывались представители Верхней Канады [1]).

Съ другой стороны слѣдуетъ отмѣтить и противниковъ подобнаго способа управленія; особенно нѣкоторымъ генералъ-губернаторамъ было трудно примѣниться сразу къ новому положенію; автократическіе пріемы единоличнаго управленія, какъ всѣмъ извѣстно, слишкомъ соблазнительны. Англійское правительство къ тому же наотрѣзъ отказывалось воплотить парламентарный принципъ въ форму законодательнаго акта, слѣдуя въ этомъ отношеніи примѣру Великобританской конституціи [2]). Не мудрено поэтому, что нѣкоторые администраторы не желали уступать своей власти; особенно отличался въ этомъ отношеніи лордъ Меткафъ [3]), бывшій генералъ-губернаторомъ съ 1843 по 1845 гг. При немъ конфликты съ общественнымъ мнѣніемъ иногда обострялись до крайности, ставя вновь подъ знакъ вопроса подчиненіе колоніи метрополіи; были моменты, когда казалось, что все достигнутое

[1]) Подробнѣе см. статью *Лизока*: *Leacock*, Responsible Government in the British Colonial System; the American Political Science Review, May (№ 3), 1907, Baltimore.

[2]) Такъ, Рессель въ одной изъ своихъ депешъ писалъ: „невозможно сократить въ форму позитивнаго акта (т. е. закона) конституціонный принципъ подобнаго рода“: Journals of Assembly, 1841, p. 392.

[3]) См. Life and correspondance of Charles Lord Metcalf by *J. W. Kaye*, London, 1858; также *Todd*, Parliamentary Government in the British Colonies, 2 ed., 1894, p. 26 et seq.; *Munro*, Constitution of Canada, p. 20; *H. Jenkyns*, British Rule and Jurisdiction beyond the Seas, p. 58; *Bourinot*, Parliamentary Government in Canada, Annual Report of the American Historical Association, 1891, p. 324 et seq. *Prof. Leacock* (American Polit. Science Review, May, 1907, p. 365 et seq.) посвятилъ свое изслѣдованіе именно вопросу роста и постепеннаго укрѣпленія идеи парламентаризма въ управленіи Канады; онъ доказываетъ, между прочимъ, что притязанія Меткафа находили себѣ поддержку и въ метрополіи, въ частности въ лицѣ лорда Стенлей (Lord Stanley), а отчасти и Роберта Пиля, также не особенно сочувствовавшаго полной автономіи Канады. Стенлей, напр., утверждалъ въ парламентѣ, что существуетъ неразрѣшимое противорѣчіе между понятіями: „The British Empire is a State“ и „The Colonies govern themselves“ (Speach of Lord Stanley on the Canadian question, London, Times, June 19, 1849). Тори, выступавшіе не разъ по этому вопросу въ ихъ органѣ Quarterly Review (за 1893 г.), писали о докладѣ Дургама „nonsense and childish“, глупо и дѣтски!

Дургамомъ и актомъ 1841 г. пойдетъ прахомъ; столкновеніе слѣдовало за столкновеніемъ, подрывая надежды умѣренныхъ какъ въ Англіи, такъ и въ Канадѣ; многіе современники считали повтореніе возстанія Папино вполнѣ возможнымъ и необходимымъ послѣднимъ шагомъ высвобожденія Канады изъ-подъ ферулы метрополіи. Правительство Англіи однако сознало опасность, несмотря на противодѣйствіе такихъ людей, какъ Р. Пиль.

Принципъ парламентаризма окончательно утвердился, когда къ концу 40-хъ годовъ у власти вновь сталъ лордъ Рессель, имѣвшій теперь въ своемъ кабинетѣ министромъ колоній графа Грея (Earl Grey). Однимъ изъ первыхъ ихъ актовъ было назначеніе въ Канаду генералъ-губернаторомъ лорда Эльгина, вступившаго въ отправленіе своихъ обязанностей въ январѣ 1847 г. [1]).

Періодъ 1841—1847 гг. прошелъ не безъ вліянія на обѣ стороны; какъ для метрополіи, такъ и для колоніи ясно опредѣлилась необходимость окончательно отказаться отъ старыхъ пріемовъ управленія и считаться впредь какъ съ канадскими представительными учрежденіями, такъ и съ канадскимъ общественнымъ мнѣніемъ, а удовлетворить эти новыя требованія колоніи могъ только парламентаризмъ.

Задача Эльгина такимъ образомъ обрисовалась и опредѣлилась сама собой; заслугой его является то, что онъ понялъ значеніе указанныхъ обстоятельствъ и сразу и откровенно сталъ на новый путь. Особенно важнымъ факторомъ, вліявшимъ на политическое развитіе Канады этой эпохи, былъ постепен-

---

[1]) Подробнѣе объ администраціи Эльгина см.: *T. Walrond*, Letters and Journals of James, Eighth Earl of Elgin, London, 1872; *Earl Grey*, The Colonial Policy of Earl Russell's Administration, London, 1854, vol. I; *A. Gerin — Lajoie*, Dix ans au Canada, Quebec, 1888; *Todd*, o. c., p. 79. *J. Pope*, Life of Sir John Macdonald, 1894; *A. Zimmermann*, Die Kolonialpolitik Grossbritanniens, Bd. III, Zweiter Teil, S. 180; *Munro*, Constitution of Canada; *Egerton*, Canada; наиболѣе подробное изложеніе исторіи всего періода 40-хъ годовъ можно найти у Дента: *J. C. Dent*, The last forty years: Canada since the Union of 1841, Toronto, 1880.

ный ростъ принципа самоуправленія въ отдѣльныхъ канадскихъ провинціяхъ; чѣмъ дальше шло время, тѣмъ тверже обосновывалось общинное самоуправленіе; росли деревни и поселки, уже не говоря о городахъ, усложнялись потребности земскаго и городского хозяйства, увеличивались культурныя требованія провинціальнаго населенія, а съ ними вмѣстѣ росла вся совокупность мѣстнаго самоуправленія. Одною изъ величайшихъ заслугъ англо-саксонскаго правосознанія всегда было уваженіе къ институту самоуправленія; какъ колоніальная администрація, такъ и правительство метрополіи всегда свято ограждали этотъ принципъ.

Дургамъ въ своемъ докладѣ 1839 г. также обратилъ серьезное вниманіе на обезпеченіе канадскимъ общинамъ и муниципалитетамъ полнѣйшей независимости; имъ была организована даже особая комиссія для подробнаго изслѣдованія всего вопроса о положеніи самоуправляющихся единицъ [1]); необходимо замѣтить, однако, что самоуправленіе было гораздо болѣе развито въ англійскихъ провинціяхъ, чѣмъ въ Нижней Канадѣ, гдѣ, напр., городскія общины почти не пользовались еще самостоятельностью; Лукасъ [2]) правильно указываетъ, что, заботясь о дальнѣйшемъ развитіи и всячески поощряя институты самоуправленія, Дургамъ только слѣдовалъ общимъ идеаламъ политики виговъ, строившихъ свободу англійской конституціи именно на прочности мѣстнаго самоуправленія. Послѣдующая исторія развитія канадской самостоятельности блестяще оправдала эти принципы, коимъ автономія колоніи обязана чрезвычайно многимъ. Уже въ 50-хъ годахъ замѣчаемъ мы сильное развитіе общинной и провинціальной самостоятельности; каждая изъ отдѣльныхъ провинцій опредѣлялась какъ Communa Com-

---

[1]) Докладъ этой комиссіи, General Report of the assistant Commissioners of Municipal Inquiry, напечатанный въ третьемъ томѣ изданія Lucas, Report of Lord Durham, даетъ прекрасную картину исторіи канадскаго общиннаго и муниципальнаго самоуправленія.

[2]) Томъ I, стр. 214 и слѣд. „Municipal institutions were with him a vital necessity".

munarum, что въ миніатюрѣ намъ сильно напоминаетъ соціальные процессы, которые нѣкогда переживала сама Англія.

Но при такомъ развитіи провинціальной самостоятельности весьма скоро стало вполнѣ очевиднымъ, что учрежденія и порядокъ управленія, созданные актомъ 1841 г., уже не могли долѣе удовлетворять нуждамъ Канады. Не могла удовлетворять послѣднюю и существовавшая тогда государственно-правовая связь съ метрополіей.

Чѣмъ дальше шло время, тѣмъ больше пріобрѣтала Канада самостоятельныхъ государственно-правовыхъ функцій. Характернѣе всего то обстоятельство, что процессъ появленія этихъ новыхъ функцій въ канадскомъ государственномъ правѣ развивался именно въ 40-хъ и 50-хъ годахъ, вопреки политикѣ такихъ администраторовъ, какъ лордъ Меткафъ. Мы имѣемъ здѣсь блестящій примѣръ силы и жизненности принциповъ конституціонализма.

За это время Канада получила право устанавливать свой особый цивильный листъ для короны, метрополія же потеряла право распоряжаться провинціальными финансами [1]); затѣмъ метрополія уступила Канадѣ администрацію почты [2]) и право распоряженія таможенными тарифами [3]); въ 1846 г. Канада получила право законодательствовать въ вопросахъ обложенія иностранныхъ товаровъ, въ отмѣну и измѣненіе дѣйствовавшихъ имперскихъ законовъ [4]); въ 1849 г. были отмѣнены метрополіей ограниченія судоходства по рѣкѣ св. Лаврентія [5]). Число подобныхъ примѣровъ можно еще увеличить, въ особенности въ

---

[1]) См. выше; 10 and 11 Vict., c. 71 (Imperial Act); 9 Vict., c. 114 (Provincial Act); Consolidated Statutes of Canada, c. 10.

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

[3]) Послѣдній разъ метрополія установила канад. тамож. тарифы въ 1842 г.

[4]) Imper. Stat., 9 and 10 Vict., c. 94. *Todd*, Parl. Government in British Colonies, p. 222 et seq.

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

области канадскаго административнаго права, все болѣе переходившаго въ исключительное вѣдѣніе канадскаго министерства.

Здѣсь слѣдуетъ отмѣтить развивавшіеся за этотъ періодъ два параллельныхъ процесса: одинъ изъ нихъ можно назвать внѣшнимъ, другой—внутреннимъ; внѣшній процессъ состоялъ въ постепенномъ переходѣ государственно-административныхъ функцій отъ метрополіи къ колоніи; чѣмъ дальше, тѣмъ совершеннѣе становилась полнота административной власти въ Канадѣ; внутренній же процессъ заключался въ консолидаціи самоуправленія и въ постепенномъ ростѣ самостоятельности провинцій [1]).

Одновременно росли и развивались и другіе соціальные факторы, напр., національное самосознаніе, крѣпло общественное мнѣніе и правосознаніе и т. д. [2]). Неудивительно, что при такихъ условіяхъ и при мудромъ содѣйствіи лорда Эльгина принципъ парламентаризма могъ окончательно обосноваться.

Съ другой стороны однако въ 50-хъ годахъ уже совершенно ясно стало, что учрежденія и порядки, установленные реформой 1841 года, долѣе не удовлетворяли насущнымъ потребностямъ Канады.

Въ противность ожиданіямъ Дургама центробѣжныя силы съ теченіемъ времени усиливались. Канадскіе историки считаютъ это обстоятельство главнѣйшей ошибкой Дургама. Въ 50-хъ годахъ стали опять раздаваться голоса за отпаденіе Канады и за присоединеніе ея къ американскимъ штатамъ. На первомъ планѣ теперь сталъ рѣзкій національный конфликтъ, вытекшій, какъ мы указывали, изъ основного недосмотра авторовъ акта 1841 г.; французы не могли и не желали подчиняться англійскому главенству; ассимиляція ихъ и англификація оказались невозможными; даже наоборотъ, поддерживаемые энергичною и хорошо организованною католи-

---

[1]) *Bradshaw*, Selfgovernment in Canada, London, 1903.

[2]) Не даромъ канадцы (напр., проф. Ликокъ) приписываютъ себѣ немалую долю участія въ созданіи тѣхъ условій, которыя вызвали реформу 1867 г., опредѣлившую государственную автономію Канады.

ческою церковью, французы все болѣе обособлялись отъ англичанъ.

А рядомъ съ этимъ стало чувствоваться и другое обстоятельство: ростъ населенія шелъ незамедлительно во всѣхъ провинціяхъ, но при этомъ весьма неравномѣрно, благодаря чему скоро оказалось нарушеннымъ установленное актомъ 1841 г. внѣшнее равновѣсіе въ области избирательнаго права. Въ 1854 г. [1]) была сдѣлана попытка помочь горю предоставленіемъ самому парламенту права измѣнять число представителей отъ обѣихъ провинцій; но само собою понятно, что палата не могла устранить возникшаго неравенства національностей, будучи сама стороной небезпристрастной. Съ каждымъ годомъ конфликтъ все болѣе обострялся; особенно плохо было положеніе вещей въ 1862 г.; одно министерство смѣнялось другимъ съ быстротой молніи, но ни одно изъ нихъ не было въ состояніи внести хоть капли умиротворенія. При такихъ условіяхъ положеніе генералъ-губернатора было особенно тяжелымъ; безъ стабильнаго министерства онъ былъ совершенно безпомощенъ.

Теперь только обратились канадцы къ единственно возможному выходу—идеѣ федераціи провинцій. На эту плоскость вопросъ впервые, хотя и безрезультатно, былъ поставленъ въ 1858 г.; душой этого новаго движенія былъ тогдашній министръ финансовъ, А. Гальтъ (Galt) [2]); метрополія, не сочувствуя ему, оставалась равнодушной и пассивной. На счастье, федеративное движеніе получило неожиданный толчокъ съ другой стороны; въ октябрѣ 1864 г. въ Оттавѣ съѣхались представители Н. Шотландіи, Н. Брунсвика, Острова Пр. Эдуарда

[1]) 17—18 Vict., s. 118, s. 5; *Turcotte*, Canada sous l'Union, p. 202 et s.

[2]) Подробно исторія федерат. переговоровъ этой эпохи изложена лишь у *Pope*, Confederation Documents и въ офиціальномъ сборникѣ Confederation Debates, 1866. См. также *Egerton*, Federations and Unions, 1911, p. 27 et seq.; *J. H. Gray*, Confederation of Canada, vol. I; *Turcotte*, o. c.; *Egerton*, Canada, p. 227 et seq.; *A. H. F. Lefroy*, Law of Legislative Power in Canada, 1897; *J. R. Cartwright*, Cases on the British North Am. Act; *Sir R. Cartwright*, Memories of Confederation, 1906.

и Ньюфаундленда для обсужденія возможности федеративнаго единенія морскихъ провинцій. Федералисты обѣихъ Канадъ сразу же воспользовались этимъ обстоятельствомъ; федерація всѣхъ провинцій разсматривалась ими не только какъ лучшее средство борьбы съ французскимъ сепаратизмомъ и католическою церковью, но и какъ единственно возможный способъ экономическаго объединенія Канады для успѣшной борьбы съ конкуренціей сосѣднихъ штатовъ; федералисты предвидѣли также выгоды, сопряженныя съ дальнѣйшей колонизаціей западныхъ территорій, которыя позднѣе могли бы быть включены въ общую федерацію. Въ эту эпоху стало просыпаться и новое чувство—нѣкоторая національная гордость, самосознаніе, предвидѣвшее „Бо́льшую Канаду“ (Greater Canada); такъ оказался заложеннымъ фундаментъ для канадскаго патріотизма, которому впослѣдствіи суждено было объединить разнообразные и разношерстные элементы отдѣльныхъ провинцій.

Канадское министерство, тогда находившееся у власти, сразу сознало значеніе этого движенія и откровенно стало на его сторону, рѣшивъ не терять дорогого времени; вслѣдъ за конференціей морскихъ провинцій министерство созвало той же осенью въ Квебекѣ новую конференцію *всѣхъ* провинцій, предоставивъ ей полную свободу дѣйствій. Этою послѣднею были выработаны 72 пункта резолюцій, на основаніи коихъ предполагалось возможнымъ федерировать всю Канаду [1]).

Въ началѣ 1865 г. резолюціи были предложены на обсужденіе парламента соединенныхъ провинцій и послѣ долгихъ и горячихъ споровъ, наконецъ, воплощены въ адресъ королевѣ.

Само собою разумѣется, что главнымъ спорнымъ пунктомъ должно было стать положеніе французовъ; конституціонныя гарантіи, гражданская свобода, даже парламентаризмъ не интересовали конференціи 1864 г.; всѣ эти принципы правильно

[1]) Такъ называемый quebec Resolutions, 1864; онѣ напечатаны у *W. Houston*, Documents illustrative of the Canadian Constitution, Toronto 1891, p. 305 et seq.

считались окончательно окрѣпшими и установившимися; никто о нихъ не спорилъ, никто въ нихъ не сомнѣвался. Но кромѣ „французскаго“ вопроса былъ теперь и другой спорный пунктъ: къ концу 60-хъ годовъ Канада уже достигла своего политическаго совершеннолѣтія; населеніе ея не удовлетворялось болѣе существовавшими тогда государственно-правовыми институтами, связывавшими колонію по рукамъ волей далекой метрополіи; другими словами, колонисты стали требовать себѣ большей автономіи, большей независимости отъ Англіи. Вслѣдствіе этого отцамъ федеративнаго единенія провинцій необходимо было серьезно задуматься не только надъ внутренней организаціей единенія и надъ удовлетвореніемъ французскихъ притязаній, но и надъ внѣшнимъ положеніемъ Канады, какъ таковой, надъ ея связью съ метрополіей; нужно было найти такой modus vivendi, при которомъ Канадѣ были бы обезпечены полная независимость и автономія касательно всѣхъ ея собственныхъ, „внутреннихъ“, дѣлъ. Необходимо помнить при этомъ, оцѣнивая трудности положенія, что у федералистовъ того времени не было передъ глазами историческаго примѣра подобнаго государственнаго строя, за исключеніемъ исторіи Соединенныхъ Штатовъ; но послѣдняя указывала лишь въ сторону одной крайности—полнаго отдѣленія отъ метрополіи въ погонѣ за независимостью, а отдѣленія отъ Англіи канадцы въ общемъ не желали.

Препятствіе федераціи было однако встрѣчено съ непредвидѣнной стороны; ей стали противиться морскія провинціи; послѣднія были готовы сами федерироваться между собой, но сильно боялись Нижней и Верхней Канадъ; эти послѣднія провинціи были экономически болѣе могущественны, соціально болѣе развиты, а потому морскимъ провинціямъ легко могло казаться, что онѣ ихъ задавятъ, что въ общей уніи или федераціи морскія провинціи утеряютъ и свою внутреннюю самостоятельность и выгоды своей внѣшней, въ особенности финансовой, политики (такъ, напр., въ торговлѣ съ Соединенными Штатами интересы морскихъ провинцій были иные, чѣмъ интересы

обѣихъ Канадъ). Благодаря всему этому переговоры о дальнѣйшей судьбѣ федераціи нѣсколько затянулись.

Только въ концѣ 1866 года, на второй конференціи, засѣдавшей на этотъ разъ въ Лондонѣ, удалось получить условное согласіе морскихъ провинцій на общую унію [1]). Въ февралѣ и мартѣ 1867 г. проектъ федераціи уже обсуждался въ имперскомъ парламентѣ [2]) и получилъ, наконецъ, королевскую санкцію 29 марта; вступленіе этого акта въ силу было назначено на 1 іюля 1867 г. [3]).

Изъ трехъ цѣлей, имѣвшихся въ виду реформаторами 1866 года, двѣ были блестяще осуществлены; какъ расовый споръ, такъ и отношенія къ метрополіи были удачно улажены; Канадѣ была обезпечена государственная автономія, для метрополіи была устранена (и думается на весьма долгое время, если не навсегда) опасность отпаденія ея взрослой дочери, а обѣимъ расамъ, составляющимъ коренное населеніе Канады, было дано полное равноправіе.

Что же касается третьей цѣли—соединенія всѣхъ канадскихъ провинцій въ одно цѣлое, то она была достигнута не сразу; согласно ст. 146 акта 1867 года, въ одну федерацію были соединены лишь провинціи: Онтаріо, Квебекъ (прежнія Верхняя и Нижняя Канады), Новая Шотландія и Новый Брунсвикъ. Остальнымъ провинціямъ была предоставлена возможность присоединенія къ федераціи по взаимному соглашенію. На основаніи этого, въ 1869 году были присоединены земля Руперта и сѣверо-западныя территоріи, въ которыхъ

---

[1]) Подробнѣе о лондонскихъ переговорахъ см. Letters of Lord Blachford.

[2]) Лондонскіе дебаты очень характерно и выпукло рисуютъ намъ ту разницу, которая отдѣляла точку зрѣнія метрополіи отъ идеаловъ канадцевъ; послѣдніе, говоритъ Попъ, создавали новое королевство, новое государство, Англія же просто „желала упростить и улучшить организацію и администрацію колоніальнаго министерства“; *Pope*, o. c., vol. I, p. 312; *R. Jebb*, The Britannic question, 1913, p. 22.

[3]) 30—31 Vict., c. 3 „Act for the Union of Canada, Nova Scotia and New Brunswick, and the Government thereof and for purposes connected therewith“.

установлено было особое временное управленіе [1]; въ 1870 г. изъ сѣверо-западной территоріи была выдѣлена и организована новая провинція, Манитоба [2]. 20 іюля 1871 г. была принята въ федерацію Британская Колумбія [3], но условно: федеральное правительство обѣщало построить желѣзнодорожную линію съ востока на западъ и облегчить установленіе отвѣтственнаго министерства, а Бр. Колумбія взяла на себя обязательства, тождественныя возложеннымъ на прочія провинціи, уступивъ федераціи вѣдѣніе мѣстныхъ индѣйскихъ и земельныхъ дѣлъ. Нѣсколько долѣе внѣ федераціи оставался Островъ Принца Эдуарда, побуждаемый къ такой обособленности своими крупными землевладѣльцами; федеральное правительство однако сумѣло оказать финансовое давленіе на островъ, вслѣдствіе котораго ему пришлось сдаться; 1 іюля 1873 г. состоялось его включеніе въ федерацію [4]. Лѣтомъ 1880 г. метрополія уступила канадской федераціи всѣ территоріи Сѣверной Америки, находившіяся въ распоряженіи Англіи [5]; въ 1905 году изъ нѣкоторыхъ частей сѣверо-западныхъ территорій были созданы двѣ новыя провинціи (Альберта и Саскачеванъ), вошедшія въ федерацію полноправными членами [6]; кромѣ того федерація располагаетъ еще территоріей Юконъ (Yukon). Въ сторонѣ такимъ образомъ и по сей день остался лишь одинъ Ньюфаундлендъ, образующій и нынѣ самостоятельную автономную колонію.

---

[1]) Canad. Stat. 32—33 Vict., c. 3.

[2]) 33 Vict., c. 3.

[3]) 34 Vict., c. 20; 33—34 Vict., c. 66; актъ № 147, 1871 г.; Sess. Papers 1867—1868, № 59, p. 3—7.

[4]) 36 Vict., c. 40; подробнѣе см., напр., *H. E. Egerton,* Federations and Unions, p. 19.

[5]) Order in Council of July 31, 1880.

[6]) 4—5 Edw. VII, c. 3, 42.

II.

Актъ 1867 года.

Организація властей [1]).

I. *Парламентъ*. Согласно ст. 17 канадскій парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ: сената и палаты общинъ. Созывъ, отсрочка или перерывъ сессіи и роспускъ происходятъ распоряженіемъ генералъ-губернатора, дѣйствующаго однако не свободно, по своему усмотрѣнію, а лишь съ согласія и по указанію отвѣтственнаго канадскаго министерства.

Согласно общему принципу федеративныхъ государствъ, сенатъ представляетъ интересы провинцій какъ отдѣльныхъ единицъ, палата же общинъ—интересы всего населенія какъ одного цѣлаго. Число сенаторовъ строго ограничено конституціей; въ настоящее время имѣется 87 сенаторовъ, 24 отъ Онтаріо, 24 отъ Квебека, 10 отъ Новой Шотландіи, 10 отъ Новаго Брунсвика, 4 отъ Острова Пр. Эдуарда, 4 отъ Манитобы, 3 отъ Британской Колумбіи, 4 отъ Альберты и 4 отъ Саскачевана. Всѣ они назначаются генералъ-губернаторомъ; назначаемы могутъ быть только лица, жительствующія въ той провинціи, которую они впредь будутъ представлять, британскіе подданные, 30 лѣтъ отроду и располагающіе имуществомъ, превышающимъ пассивъ, цѣною въ 4000 долларовъ (для Квебека имущество должно находиться въ самой провинціи Квебека); сенаторы назначаются пожизненно, но лишаются сенаторскаго мѣста, если отсутствуютъ въ продолженіе 2 сессій

[1]) *Montague* and *Herbert*, Canada and the Empire, 1904; *Parsons*, Journal of the R. Col. Institute, June 1903; *Butterworth*, Journal of the Society of Compar. Legislation, Aug. 1900, n. V; V. *Testard de Montigny*, Histoire du droit Canad.; *C. Tupper*, Problem of Empire, XIX Century mag., May 1907; *Curzon*, True Imperialism, XIX Century mag., Jan. 1908; *C. Tupper*, Unity and defence of Empire, XIX Century mag., July 1909; *W. H. P. Clement*, Law of Canad. Constitution, 2 Ed. 1904; *J. H. Gray*, Confederation of Canada, 1872; *Stewart*, Canada under the administration of the Earl of Dufferin, 1878; *W. L. Griffith*, The Dominion of Canada, London 1911.

подъ рядъ или: при выходѣ изъ подданства, банкротствѣ, совершеніи нѣкоторыхъ преступленій (напр., при измѣнѣ) и, наконецъ, при потерѣ имущественнаго ценза; сенаторы имѣютъ право сами подавать въ отставку [1]). Актъ 1867 г. предвидитъ возможность увеличенія числа сенаторовъ, но ставитъ этому крайній предѣлъ (ст. 26, 27 и 28). Способъ назначенія сенаторовъ правительствомъ представляетъ собой одинъ изъ крупнѣйшихъ недостатковъ акта 1867 г., такъ какъ даетъ въ руки правительства весьма опасное оружіе; не даромъ нѣкоторые авторы называютъ это право „patronage, which sometimes cannot be distinguished from bribery“; дѣйствительно, соблазнъ весьма великъ для правительства, могущаго вознаграждать сенаторскимъ кресломъ за оказанныя партійныя услуги; при этомъ представительство провинціи отступаетъ, конечно, на задній планъ, сенатъ же, какъ законодательная палата, теряетъ свой престижъ, становясь послушнымъ орудіемъ въ рукахъ правительства. Подобное составленіе сената можетъ быть объяснено лишь историческимъ его происхожденіемъ; у отцовъ конституціи 1867 г. былъ постоянно передъ глазами примѣръ прошлыхъ ссоръ и конфликтовъ между обѣими палатами уніи, бывшими выборными; федералисты слѣдовательно полагали, что назначаемый правительствомъ сенатъ будетъ болѣе покладистый, скорѣе готовъ будетъ подчиняться нижней палатѣ, а вмѣстѣ съ тѣмъ нѣсколько усилитъ власть министерства [2]); они однако сугубо ошиблись: власть министерства оказалась значительно увеличенной, но сенатъ зато сильно опустился и никогда не смогъ пріобрѣсти должнаго политическаго вліянія; въ глазахъ общественнаго мнѣнія онъ сталъ лишь орудіемъ въ рукахъ министерствъ, имѣя малое значеніе въ области законодатель-

[1]) 30 Vict., c. 3, s. 24, 30, 31.

[2]) См., напр., *Walrond*, Letters and Journals of Lord Elgin; *Hansard*, ser. 3, 134, 159; *Pope*, Confederation Documents. Канадцы повидимому также боялись создать слишкомъ вліятельный или могущественный органъ въ лицѣ верхней палаты, имѣя передъ глазами казавшуюся имъ нежелательной политическую роль американскаго сената Соединенныхъ Штатовъ.

ства; наиболѣе часто конфликты между обѣими палатами возникали при смѣнѣ министерствъ, когда оказывалось, что ушедшій въ отставку кабинетъ, теряя большинство въ нижней палатѣ, все же сохранялъ свое вліяніе въ сенатѣ, гдѣ преобладали пожизненно-назначенные имъ сенаторы; такое положеніе создалось, напр., при послѣднемъ пораженіи либераловъ въ 1911 г.; консервативное министерство Бордена встрѣтило сильное противодѣйствіе своей политикѣ въ либеральномъ сенатѣ. Уже давно отмѣчался, въ литературѣ и на практикѣ, въ политическихъ кампаніяхъ этотъ крупный недостатокъ канадской конституціи; не разъ уже предлагались проекты реформы сената, но до сего дня безуспѣшно [1]); обѣ партіи повидимому боялись сдѣлать (и можетъ быть справедливо) политическое орудіе изъ столь важной реформы [2]).

Законодательныя функціи сената почти равны законодательнымъ функціямъ палаты; исключеніемъ являются финанс. билли; сенатъ не можетъ вносить въ нихъ поправокъ, не имѣетъ права иниціативы финансовыхъ биллей и не имѣетъ права impeachment (ст. 21—36 и 53); какъ въ Англіи, верхняя палата судитъ о разводахъ; это право однако не распространяется на Новую Шотландію, Новый Брунсвикъ, Островъ Пр. Эдуарда и Брит. Колумбію, въ которыхъ разводы подвѣдомственны общимъ судамъ.

Предсѣдатель сената также назначается правительствомъ.

Благодаря описанному способу составленія сената, нижняя палата получаетъ гораздо большее значеніе въ законодательствѣ и политикѣ страны. Первоначально она имѣла 181 члена,

---

[1]) За реформу высказывался между прочимъ и либеральный премьеръ Лоріе; однако отъ дальнѣйшихъ шаговъ онъ отказался, повидимому, предвидя возможное пораженіе своей партіи на выборахъ 1911 г. и желая хотя бы въ сенатѣ удержать за собой вліяніе на законодательство; событія 1911—1912 гг. оправдали его ожиданія. См., напр., Canad. H. of Com. Debates, 1909, p. 6444, 1910—1911, p. 2768; Senate Debates, 1911, p. 252. За тотъ долгій періодъ, въ продолженіе коего либералы безсмѣнно стояли у власти, 1896—1911 гг. они успѣли почти полностью занять сенатъ своими представителями.

[2]) Прекрасное изложеніе вопроса о канад. сенатѣ можно найти въ журналѣ The Round Table, June 1912, London.

въ настоящее же время—219 [1]). Депутаты распредѣлены слѣд. образомъ: за основаніе актъ 1867 г. беретъ численность населенія Квебека, какъ наиболѣе устойчивое, и даетъ этой провинціи 65 членовъ: остальныя провинціи имѣютъ представителей пропорціонально количеству населенія и числу представителей Квебека; при каждой народной переписи происходитъ, такимъ образомъ, перераспредѣленіе депутатскихъ мѣстъ: въ настоящее время Онтаріо имѣетъ 86 депутатовъ, Квебекъ—65, Нов. Шотландія—17, Нов. Брунсвикъ—13, Манитоба—10, Брит. Колумбія—7, Островъ Пр. Эдуарда—3, Саскачеванъ—10, Альберта—7 и Юконъ—1.

До 1885 г. существовали двустепенные косвенные выборы; съ 1885 по 1898 гг. избир. право регулировалось однообразно для всѣхъ провинцій, съ 1898 г. провинціи получили право устанавливать свои собственныя нормы избир. права [2]); эта реформа 1898 г. была проведена по двумъ соображеніямъ: прежнее избир. право, въ особенности по закону 1885 г., было установлено исключительно въ партійныхъ цѣляхъ, а кромѣ того нарушало, будто бы, принципъ провинціальной самостоятельности; трудно однако сказать, насколько эти мотивы были справедливы. Нынѣ дѣйствующіе законы [3]) лишаютъ избир. правъ: 1) должностныхъ лицъ (за исключеніемъ министровъ конечно), 2) каз. подрядчиковъ и 3) лицъ, лишенныхъ избир. правъ провинціальными законами; общія для всѣхъ провинцій условія избир. права суть: мужской полъ, регистрація по мѣстожительству и британское подданство; въ Квебекѣ и Нов. Шотландіи имѣется еще добавочное условіе: невысокій имущ. цензъ, отъ котораго освобождены учителя, рыбаки и нѣк. др. Островъ Пр. Эдуарда имѣетъ особый избир. законъ.

Спикеръ палаты избирается ею.

Срокъ депутатскихъ полномочій установленъ въ пять лѣтъ (ст. 50). Палата должна созываться разъ въ годъ; между двумя

[1]) По закону и согласно распредѣленію 1906 г.
[2]) 61 Vict., c. 14.
[3]) Revised Statutes, ch. 6; 5, 6, 7 Edw. VII, c. 41.

сессіями можетъ истечь не болѣе 12 мѣсяцевъ. Подавляюще число депутатовъ юристы и адвокаты; судьи и чиновники лишены избирательнаго права [1]); благодаря послѣднему правилу, какъ въ Англіи, депутаты могутъ отказываться отъ своего мандата пріемомъ какой-либо правительственной должности.

Порядокъ провѣрки выборовъ измѣнялся съ теченіемъ времени; первоначально провѣрку и разсмотрѣніе жалобъ производила сама палата (въ особой комиссіи), но съ 1873 г., согласно закону, проведенному Макдональдомъ, функція эта передана судамъ; нѣкоторые судьи сомнѣвались въ конституціонности этого закона, но тайный совѣтъ метрополіи подтвердилъ его; теперь эта функція отправляется однимъ или двумя судьями высшаго провинціальнаго суда, которые сообщаютъ свои рѣшенія спикеру палаты. Институтъ судебной провѣрки депутатскихъ полномочій приноситъ Канадѣ огромныя выгоды и блестяще оправдываетъ своею практикой установившуюся за нимъ въ наукѣ славу; это одинъ изъ наиболѣе безпристрастныхъ способовъ провѣрки выборовъ.

Съ 1872 г. запрещено быть одновременно членомъ провинціальной и федеральной палатъ. Депутаты, какъ и сенаторы, получаютъ жалованье; первоначально они получали суточныя (6 долларовъ, и всего не болѣе 600), теперь же имъ уплачивается общая сумма въ 2,500 долл. за сессію, но съ вычетомъ 8 долл. за каждый день, въ который депутатъ отсутствовалъ; кромѣ того сенаторамъ и депутатамъ возмѣщаются путевыя издержки [2]).

Членъ палаты можетъ быть лишенъ своего мандата за преступленіе, за нарушеніе наказа палаты и за неблаговидные поступки, но въ послѣднемъ случаѣ онъ долженъ быть выслушанъ палатой; палата избираетъ особую комиссію для разслѣ-

---

[1]) Граждане могутъ быть лишены избирательнаго права по постановленію суда за взяточничество.

[2]) Revised Statutes, 1906, c. 10.

дованія подобныхъ случаевъ. Кромѣ того, депутатъ можетъ быть исключенъ временно за нарушеніе порядка [1]).

Актъ 1867 г., равно и наказъ палаты обезпечиваютъ депутатамъ на обычныхъ основаніяхъ свободу слова, безотвѣтственность и неприкосновенность. Ст. 120 даетъ палатѣ право издавать свой наказъ и правила дѣлопроизводства [2]), а ст. 123 устанавливаетъ полное равенство языковъ; депутаты могутъ пользоваться любымъ изъ нихъ; зачастую рѣчь произносится на англійскомъ, а отвѣты на нее слѣдуютъ на французскомъ языкѣ и vice versa [3]).

Quorum для сената установленъ въ 15 членовъ, для палаты—20 членовъ.

Сношенія съ исполнительной властью происходятъ либо черезъ министерство, либо посредствомъ посланій генералъ-губернатора (примѣромъ послужило законодательство Соединенныхъ Штатовъ); при открытіи сессіи читается, какъ въ Англіи, тронная рѣчь, являющаяся программой правительства. Конфликты между палатой и сенатомъ возникали главнымъ образомъ на партійной почвѣ споровъ либераловъ съ консерваторами; по конституціи сношенія между палатами могутъ быть только письменныя; обычаемъ послѣднихъ лѣтъ однако введены согласительныя комиссіи.

Другія комиссіи палаты бываютъ постоянныя [4]), временныя и спеціальныя [5]).

---

[1]) Временное исключеніе называется suspension, а окончательное—expulsion.

[2]) Это право было подтверждено закономъ 19 іюля 1875 г., 38—39 Vict., с. 38; въ немъ имѣется прямо указаніе на прецеденты англійскаго парламента.

[3]) Эти нормы дѣйствуютъ и въ отношеніи сената; см. также рѣшенія тайнаго совѣта метрополіи, подтверждающія и разъясняющія эти принципы; *C. J. Tarring*, Chapters on the Law relating to the Colonies, 3 ed., p. 122 et seq.

[4]) Таковыми являются: избирательнаго права, по отмѣнѣ законовъ, жел.-дорожная, частныхъ биллей, наказа, печати, финансовъ, банковъ и промышленности, земледѣлія и колонизаціи (всего 9).

[5]) Таковыми называются Committee of Supplies, Committee of Ways and Means и Committee of the Whole.

Какъ и въ Англіи, законодательство различаетъ общіе и частные билли (public and private bills).

Палаты имѣютъ своихъ должностныхъ лицъ; въ сенатѣ: клеркъ (clerk), настоятель (chaplain), приставъ (serjeant-at-arms) и usher of the black rod назначаются генералъ-губернаторомъ по представленію совѣта министровъ; въ палатѣ: клеркъ (clerk) и приставъ (serjeant-at-arms) назначаются такимъ же порядкомъ генералъ-губернаторомъ, остальные же (секретари, дѣлопроизводители и т. п.) назначаются спикеромъ [1]).

При роспускѣ палаты принципъ дисконтинуитета примѣняется какъ къ публичнымъ, такъ и къ частнымъ биллямъ, въ какой бы они стадіи производства ни находились; всѣ комиссіи при этомъ также прекращаютъ свое существованіе.

Основнымъ принципомъ, на коемъ построена дѣятельность канадскаго парламента, является обычаемъ установленное признаніе прецедентовъ англійскаго парламента какъ дополнительныхъ къ канадскому законодательству нормъ [2]); другими словами, когда встрѣчается вопросъ, не предусмотрѣнный ни канадскимъ законодательствомъ, ни канадскимъ обычнымъ правомъ,—для его разрѣшенія примѣнимъ порядокъ, для сего установленный въ Англіи.

Здѣсь вообще слѣдуетъ замѣтить, что парламентарные порядки метрополіи пользуются въ Канадѣ большимъ почетомъ и престижемъ и оказали благодаря этому огромнѣйшее вліяніе на развитіе канадскихъ парламентарныхъ порядковъ.

Но изъ этого вовсе еще не слѣдуетъ, что власть канадскаго парламента должно разсматривать какъ делегацію власти парламента имперскаго; совершенно наоборотъ, оба парламента вполнѣ независимы другъ отъ друга въ сферѣ своихъ компетенцій; власть канадскаго парламента никоимъ образомъ не

---

[1]) Ср. *J. G. Bourinot*, Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada, Toronto, 3 ed., 1903, p. 202 et seq.

[2]) Это было даже спеціально подтверждено закономъ 19 іюля 1875 г., Parl. of Canada Act; *W. Houston*, Documents...., p. 229.

можетъ разсматриваться въ современномъ правѣ какъ производная [1]); у него самостоятельная власть, проистекающая непосредственно изъ конституціи и представляющая собой законодательную волю народа Канады; при всемъ вліяніи, которое оказала рецепція парламентарнаго права метрополіи, сила послѣдняго обусловлена свободной волей канадскихъ законодателей [2]).

II. *Король*. Англійскій король есть номинальный глава канадской исполнительной власти; подобное его положеніе является традиціоннымъ для XIX столѣтія; оно обще всѣмъ конституціоннымъ монархіямъ; въ Канадѣ однако положеніе осложняется ея отношеніями къ метрополіи. Личность короля представляется въ Канадѣ генералъ-губернаторомъ, въ той узкой сферѣ дѣятельности, которая удѣлена конституціонному монарху; король въ Канадѣ дѣйствуетъ не самъ, а черезъ посредство генералъ-губернатора, заступающаго его мѣсто; такимъ образомъ всѣ государственныя функціи, которыя обычно восходятъ въ конституціонныхъ монархіяхъ отъ правительства, министерства или другихъ органовъ государства къ монарху, въ Канадѣ идутъ черезъ одну лишнюю ступень—генералъ-губернатора; при большой самостоятельности послѣдняго функціи короля лишь номинальны.

Въ свое время англійская литература пыталась въ этой области провести различіе между понятіями короны и короля, подразумѣвая подъ первымъ „короля въ парламентѣ“; съ одной стороны, генералъ-губернаторъ осуществляетъ функціи короля, напр., право помилованія, присужденія наградъ, дарованія ти-

---

[1]) Это положеніе о самостоятельности власти канадскаго парламента обосновано не только дѣйствующимъ законодательствомъ и духомъ конституціи 1867 года, но и судебной практикой; см. суд. рѣшенія Regina vs. Burah, 3 app. Cas., 889; Hodge vs. the Queen, 9 app. Cas., 117; тайный совѣтъ высказался по этому поводу весьма недвусмысленно.

[2]) Подробнѣе о положеніи канадскаго парламента см. *Bourinot*, o. c.; *J. Doutre*, Constitution of Canada, Montreal 1880; *S. J. Watson*, The Powers of Canadian Parliaments, Toronto 1880; *Todd*, Parl. Government in the British Colonies.

туловъ, орденовъ и т. д., съ другой же, онъ представляетъ корону въ Канадѣ, располагая правомъ санкціи законовъ, созыва и роспуска парламента и т. д., защищая, другими словами, интересы имперіи и метрополіи. Врядъ ли однако можно въ наше время стоять на этой точкѣ зрѣнія, такъ какъ не существуетъ никакихъ признаковъ разграниченія: англійскій король не можетъ дѣйствовать безъ своихъ министровъ, а послѣдніе не въ состояніи отдѣлаться отъ контроля зоркаго ока парламента; съ точки зрѣнія государственнаго права король всегда представляется такимъ комплексомъ.

Осуществляя нѣкоторыя свои полномочія, канадскій генералъ-губернаторъ дѣйствуетъ *именемъ* короля; вообще надо замѣтить, что *имя* короля играетъ извѣстную роль въ Канадѣ, хотя явленіе это и представляетъ собой историческій пережитокъ и простую формальность, не имѣющую болѣе юридическаго содержанія. Такъ, именемъ короля санкціонируются законы, созывается, пророгируется и распускается парламентъ, осуществляется право помилованія, дарованія наградъ, титуловъ и т. д., его именемъ и съ его изображеніемъ чеканится канадская монета (долларъ) и печатаются почтовыя марки, оно стоитъ на государственныхъ печатяхъ, федеральной и провинціальныхъ и т. д. Такимъ образомъ „имя“ короля формально, безъ матеріальнаго содержанія, и по сей день играетъ извѣстную роль; въ наше время однако это одна юридическая форма.

Итакъ, представителемъ короля или вѣрнѣе даже короны является генералъ-губернаторъ. Въ послѣднемъ отношеніи особое значеніе пріобрѣтаетъ актъ назначенія этого представителя Великобританской короны. Въ этой области выступаетъ еще одинъ органъ; мы имѣемъ въ виду:

III. *Статсъ-секретаря колоній* имперскаго кабинета министровъ. Какъ представитель короны генералъ-губернаторъ является имперскимъ должностнымъ лицомъ и какъ таковое іерархически непосредственно подчиненъ статсъ-секретарю ко-

лоній; послѣдній вѣдаетъ назначеніемъ колоніальныхъ генералъ-губернаторовъ, дѣйствуя, конечно, съ согласія премьера. И въ данномъ случаѣ король назначаетъ своего представителя въ Канаду съ „совѣта“ кабинета. Какъ прямой іерархическій начальникъ канадскаго генералъ-губернатора, статсъ-секретарь колоній несетъ политическую отвѣтственность передъ имперскимъ парламентомъ и королемъ за дѣйствія его въ качествѣ представителя короны и выступаетъ защитникомъ имперскихъ интересовъ. Въ тѣхъ немногихъ случаяхъ, когда Вестминстерскому парламенту приходится имѣть дѣло съ канадскими вопросами, со стороны правительства выступаетъ тотъ же статсъ-секретарь. Наконецъ, онъ же является тѣмъ имперскимъ органомъ, чрезъ руки котораго проходятъ всѣ взаимныя сношенія Канады съ метрополіей, вся переписка, сообщенія, сношенія и т. д.; генералъ-губернаторъ обязанъ освѣдомлять статсъ-секретаря не только объ обще-имперскихъ интересахъ, но и о требованіяхъ канадскаго общественнаго мнѣнія, политикѣ канадскаго министерства, судьбѣ требованій или пожеланій имперскихъ властей и т. д., и т. д.; съ своей стороны, статсъ-секретарь также обязанъ держать генералъ-губернатора въ курсѣ того, что дѣлается въ метрополіи.

Положеніе генералъ-губернатора въ Канадѣ, въ качествѣ имперскаго должностного лица и представителя короля, опредѣляется особыми инструкціями, которыя устанавливаютъ директивы, даваемыя ему правительствомъ метрополіи; инструкціи могутъ быть общими или спеціальными для какого-либо отдѣльнаго случая; составленіе инструкцій является также функціей статсъ-секретаря, который отвѣтственъ за согласованіе дѣйствій генералъ-губернатора съ общей политикой имперскаго правительства [1]). Генералъ-губернаторъ доноситъ ему, какъ непосредственному своему начальнику, о выполненіи инструкцій отчетами, меморіями, рапортами.

[1]) См. *Todd*, o. c., p. 124 et seq.

Въ прежнее время положеніе статсъ-секретаря было очень трудное; инструкціи генералъ-губернаторамъ были обширны и подробны, функціи ихъ разнообразны и сложны, а стало-быть многообразна была и отвѣтственность статсъ-секретаря передъ имперскимъ парламентомъ; послѣдній же часто вмѣшивался въ дѣла, которыя Канада желала вершить самостоятельно: статсъ-секретари должны были постоянно лавировать между Сциллой и Харибдой и отвѣчать за дѣйствія генералъ-губернаторовъ, вынужденныя у нихъ мѣстными обстоятельствами. Теперь положеніе значительно упростилось и не создаетъ никакихъ затрудненій; произошло же это въ тотъ моментъ, когда генералъ-губернаторъ пересталъ единолично управлять Канадой при установленіи принципа парламентаризма; функціи статсъ-секретаря колоній по отношенію Канады имѣютъ теперь лишь второстепенное значеніе, такъ какъ правительственныя дѣйствія генералъ-губернатора опредѣляются не столько инструкціями, сколько политикой канадскаго министерства.

IV. *Генералъ-губернаторъ.* Какъ видно уже изъ предъидущаго, положеніе генералъ-губернатора двойственно: съ одной стороны, онъ имперское должностное лицо, представитель монарха, съ другой же, глава канадской администраціи. Въ первомъ отношеніи мы будемъ имѣть дѣло съ понятіемъ *должности*, во второмъ же—*съ функціями* генералъ-губернатора. Начнемъ съ первой.

Генералъ-губернаторъ назначается королемъ патентнымъ письмомъ съ приложеніемъ большой государственной печати, по представленію имперскаго кабинета министровъ (letters patent). Власть его опредѣляется особыми актами, комиссіей и инструкціей (commission and instructions). Этимъ генералъ-губернаторъ или колоніальный губернаторъ отличается, согласно Великобританской судебной практикѣ, отъ вице-короля или намѣстника; послѣдній полностью и eo ipso заступаетъ личность короля и потому не нуждается въ опредѣленіи предѣловъ своей власти какими-нибудь инструкціями, тогда какъ генералъ-губернаторъ или губернаторъ имѣетъ лишь ту власть,

которая ему вручена комиссіей и инструкціей [1]; въ настоящее время впрочемъ это различіе между намѣстникомъ и генералъ-губернаторами самоуправляющихся колоній стушевалось, не имѣя какого-либо практическаго значенія; благодаря этому въ современныхъ инструкціяхъ, какъ увидимъ ниже, правительство довольствуется лишь весьма общимъ опредѣленіемъ правъ и обязанностей представителей короны [2].

Генералъ-губернаторъ можетъ быть смѣщенъ королемъ въ любой моментъ, хотя обычно за послѣднее полустолѣтіе онъ состоитъ въ этой должности шесть лѣтъ [3].

При вступленіи въ должность онъ принимаетъ двѣ присяги: подданства и по должности передъ судьей высшаго суда, прочитывающаго при этомъ текстъ акта назначенія, комиссіи и инструкцій [4]. За срокъ своей службы генералъ-губернаторъ не можетъ отлучаться за предѣлы Канады безъ особаго на то разрѣшенія короля, получаемаго посредствомъ доклада статсъ-секретаря колоній. Въ случаѣ отсутствія генералъ-губернатора, должность его исправлялась въ прежнія времена командующимъ военными силами [5]; съ 1903 г. дѣйствуетъ правило, согласно коему главный судья замѣщаетъ генералъ-губернатора. Послѣдній, кромѣ того, имѣетъ право назначать себѣ помощниковъ (Deputies), функціи и обязанности коихъ опредѣляются актомъ ихъ назначенія [6], равно и срокъ ихъ службы, но

---

[1]) См. *A. B. Keith*, Responsible Government in the Dominions, первое изданіе, London, 1909, p. 28.

[2]) См. *Todd*, Parl. Government in B. Col., 2 ed., p. 35 et seq. и приводимые примѣры суд. практики; *J. Bourinot*, Federal Government in Canada, p. 36, in the Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science, 7 series, 1889; *C. J. Tarring*, Chapters on the Law....., 3 ed., 1906, p. 33 et seq.

[3]) Принципъ срочности службы генералъ-губернаторовъ оправдывается тѣмъ соображеніемъ, что благодаря ему не теряется связь представителя короля съ метрополіей, чѣмъ лучше защищаются интересы послѣдней; съ этимъ нельзя не согласиться.

[4]) См. Canad. Sessional Papers, 1870, № 14.

[5]) *Bourinot*, Constitution of Canada, p. 51, n. 6.

[6]) 30 Vict., c. 3, s. 14.

власть и функціи помощниковъ нисколько не ограничиваютъ власти генералъ-губернатора; онъ просто поручаетъ извѣстному лицу исполненіе нѣкоторыхъ дѣлъ.

Генералъ-губернаторъ получаетъ 10,000 фунт. стерл. въ годъ, при чемъ деньги эти уплачиваются Канадой на основаніи постояннаго закона, а не ежегодныхъ ассигновокъ; жалованье не можетъ быть уменьшено, пока данный генералъ-губернаторъ занимаетъ свой постъ; тотъ же общій законъ опредѣляетъ положеніе и жалованье секретарей и адъютантовъ генералъ-губернатора.

Значеніе трехъ документовъ, издаваемыхъ при его назначеніи,—патент. писемъ, комиссіи и инструкцій,—весьма различно; проще всѣхъ „комиссія", которая только удостовѣряетъ, что такое-то лицо назначено на такую-то должность; она такимъ образомъ является доказательствомъ для даннаго лица его должностныхъ правъ. Въ патент. письмѣ обыкновенно, но не всегда, упоминаются главнѣйшія полномочія генералъ-губернатора, въ инструкціи же полномочія перечислены подробнѣе; онѣ однако никогда не исчерпываютъ всѣхъ полномочій генералъ-губернатора. Такъ, въ патент. письмѣ Дюфферина (Earl of Dufferin), 1872 г., были перечислены слѣд. права: 1) право употребленія большой госуд. печати Канады; 2) право назначенія судей и другихъ должностныхъ лицъ, включая министровъ; 3) право увольненія ихъ согласно требованіямъ закона; 4) право созыва, пророгаціи и роспуска парламента; 5) право назначенія себѣ одного или нѣсколькихъ помощниковъ и 6) право на послушаніе и помощь со стороны всѣхъ должн. лицъ въ Канадѣ. Въ инструкціи же, во 1-хъ, перечислялись всѣ права, данныя патент. письмомъ, во 2-хъ, имѣлся приказъ генералъ-губернатору принятія присяги, въ 3-хъ, упоминалось право принимать присягу отъ прочихъ должн. лицъ, въ 4-хъ, право давать инструкціи канад. тайному совѣту, въ 5-хъ, право санкціи законовъ, въ 6-хъ, право помилованія и сложенія штрафовъ, но лишь съ согласія министровъ и безъ нарушенія интересовъ имперіи, въ 7-хъ, запретъ изгонять

гражданъ изъ предѣловъ Канады и, въ 8-хъ, запретъ выѣзда безъ отпуска [1]).

Въ настоящее время дѣло значительно упрощено. Пат. письмо можетъ быть разсматриваемо какъ юридическій актъ уполномоченія генералъ-губернатора быть представителемъ короля и короны; инструкція же самымъ общимъ образомъ опредѣляетъ его права и обязанности. Какъ вѣрно выразился Блэкъ (Blake), имперскіе интересы въ наши дни охраняются не положеніями и пунктами инструкцій, а взаимнымъ пониманіемъ и добровольнымъ опредѣленіемъ таковыхъ.

Инструкціи могутъ быть общія, даваемыя при назначеніи, или спеціальныя для какого-либо отдѣльнаго случая.

Въ прежнее время, особенно въ началѣ 40-хъ годовъ, правительству часто приходилось читать нотаціи генералъ-губернаторамъ, разъяснять, указывать, направлять и т. д., и т. д. [2]). Особенное значеніе инструкціи имѣли въ вопросѣ парламентаризма; законъ молчалъ о послѣднемъ; правительство и не желало устанавливать этотъ принципъ закономъ; благодаря этому, центръ тяжести лежалъ въ поведеніи генералъ-губернаторовъ и ихъ политическомъ тактѣ; правительство же метрополіи воздѣйствовало на нихъ посредствомъ инструкцій; интереснѣе всего отмѣтить, что парламентаризмъ устанавливался коротенькой, съ виду незначительной фразой, что, молъ, генералъ-губернаторъ при назначеніи своихъ совѣтниковъ (т. е. министровъ) имѣетъ руководствоваться положеніемъ партій въ законодательномъ органѣ.

Въ 1875 г. метрополія запросила генералъ-губернатора о желательныхъ измѣненіяхъ въ инструкціяхъ. Дюфферинъ прислалъ въ отвѣтъ проектъ, написанный министромъ юстиціи (Blake), въ основу котораго были положены принципы акта 1867 г.; его главною мыслью было утвержденіе, что генералъ-губернаторъ впредь могъ дѣйствовать и управлять лишь черезъ

---

[1]) См. *Jenkyns*, British Rule and Jurisdiction beyond the Seas, p. 213—219.

[2]) *Todd*, o. c., p. 28.

своихъ министровъ, за тѣми малыми исключеніями, когда онъ выступалъ непосредственно защитникомъ или представителемъ интересовъ метрополіи [1]).

Въ 1876 г. Блэкъ былъ вызванъ въ Лондонъ; статсъ-секретарь колоній (Lord Carnarvon) сказалъ ему, что принимаетъ полностью его предположенія и не только для Канады, но и для другихъ автономныхъ колоній! На этомъ основаніи были выработаны новые проекты комиссіи и инструкціи, препровожденные вновь на обсужденіе канадскихъ министровъ. Спорнымъ пунктомъ теперь оказалось право помилованія: статсъ-секретарь настаивалъ на сохраненіи за генералъ-губернаторомъ свободнаго осуществленія этого права въ тѣхъ случаяхъ, когда замѣшаны были имперскіе интересы; канадцы же желали, чтобы во всѣхъ случаяхъ генералъ-губернаторъ могъ осуществлять это право лишь съ согласія своихъ министровъ.

Въ 1877 г. правительство метрополіи уступило и въ этомъ. Первый разъ новыя инструкціи были примѣнены на практикѣ при назначеніи въ 1878 г. на постъ канадскаго генералъ-губернатора маркиза Лорна (Marquis of Lorne).

Разница между старыми и новыми инструкціями, слѣдовательно, заключалась, во-первыхъ, въ новомъ порядкѣ осуществленія права помилованія, которыми генералъ-губернаторъ впредь могъ пользоваться лишь „конституціонно“, съ согласія министровъ Канады, во-вторыхъ же, теперь оказались выпущенными пункты, касавшіеся тайнаго совѣта или министерства (парламентарный способъ управленія считался окончательно и твердо установленнымъ); выпущенными были также постановленія, перечислявшія: 1) билли, которые обязательно резервировались для санкціи короля, и 2) дѣла, переданныя теперь вѣдѣнію провинціальныхъ органовъ. Постановленія касательно таможенныхъ тарифовъ были выпущены изъ инструкцій уже ранѣе, почти сразу послѣ изданія акта 1867 г. [2]). Благодаря

[1]) См. *Blake's* report. Canad. Sess. Papers, 1877, № 13; *Todd*, o. c., p. 110 et seq.; Keith, o. c., изданіе 1912 г., томъ I, стр. 158, § 2.

[2]) *Todd*, o. c., p. 187.

всѣмъ этимъ сокращеніямъ, инструкціи стали коротенькимъ документомъ, играющимъ въ наши дни весьма малую практическую роль.

На должность генералъ-губернатора распространяются, кромѣ того, двѣ общія нормы великобританскаго колоніальнаго публичнаго права; какъ и всѣмъ прочимъ должностнымъ лицамъ имперіи, ему безусловно запрещено принимать отъ колоній какіе-либо подарки или подношенія [1]); министры однако могутъ рекомендовать генералъ-губернатору разрѣшить подарокъ провинціальному вице-губернатору. Съ другой стороны, генералъ-губернаторъ обязанъ сообщать своимъ министрамъ всѣ депеши и корреспонденцію метрополіи, за исключеніемъ секретныхъ, адресованныхъ ему лично, писемъ; правило это само собой понятно какъ единственное средство держать министерство въ курсѣ политики метрополіи [2]).

Положеніе генералъ-губернатора выпукло обрисовано ст. I Регламента колоніальной службы, въ которой указано, что корона имѣетъ въ авт. колоніяхъ лишь право veto, статсъ-секретарь же не пользуется никакимъ контролемъ надъ мѣстными должн. лицами, а генералъ-губернаторъ дѣйствуетъ только съ согласія своихъ министровъ [3]).

---

[1]) Это общепринятое правило существуетъ со времени знаменитаго дѣла одного изъ австралійскихъ губернаторовъ Дарлинга (Darling Case).

[2]) Keith, o. c., 1912, I, p. 101.

[3]) Regulations for His Majesty's Colonial Service, изданіе іюля 1908 г., ст. I: „In Colonies possessing responsible government, in which the Crown has only reserved the power of disallowing legislation, the Secretary of State for the Colonies has no control over any public officer, except the Governor. In all matters affecting the internal affairs of such a colony the Governor acts on the advice of Ministers, who are responsible to the Legislature". Ст. 22 говоритъ, что губернаторъ назначаетъ и смѣщаетъ членовъ тайнаго совѣта, „it being understood, that the Councillors who have lost the confidence of the local legislature will tender their resignation", а ст. 40—47 содержатъ нѣкоторые запреты, какъ-то: участія въ торговлѣ колоніи, въ ея промышленныхъ, капиталистическихъ или земледѣльческихъ предпріятіяхъ, въ подрядахъ и поставкахъ казнѣ, выѣзда изъ предѣловъ колоніи безъ отпуска, содержанія частной агентуры (private agency), участія въ редакціяхъ газетъ или журналовъ, сотрудничества (даже анонимнаго) въ таковыхъ или сообщенія интервью, принятія подарковъ и т. д.

Наконецъ, что касается отвѣтственности генералъ-губернаторовъ, то таковая въ настоящее время не вызываетъ болѣе сомнѣній: въ политическомъ отношеніи генералъ-губернаторъ безотвѣтственъ въ колоніи и отвѣчаетъ только, какъ имперское должн. лицо, передъ статсъ-секретаремъ колоній: зато уголовно и гражданскі генералъ-губернаторъ подсуденъ канадскимъ судамъ, какъ и всякій другой канадскій гражданинъ [1]).

Таковъ обликъ этой должности. Перейдемъ теперь къ ея функціямъ.

Во-первыхъ, по отношенію къ канадскому парламенту ген.-губернаторъ выступаетъ въ роли конституціоннаго монарха, съ согласія своихъ министровъ созывая, пророгируя и распуская палаты; ген.-губернаторъ назначаетъ дни выборовъ, принимаетъ отъ членовъ присягу, назначаетъ сенаторовъ и предсѣдателя сената (тоже съ согласія кабинета). Возникали сомнѣнія лишь въ правѣ ген.-губернатора отказывать своимъ министрамъ въ просьбѣ роспуска палаты; въ Англіи король нынѣ не можетъ болѣе отказывать кабинету въ роспускѣ; въ Канадѣ, наоборотъ, эта норма воспринята не полностью; практика допускаетъ возможность отказа министерству въ подобной просьбѣ [2]) (когда, напр., послѣднее опирается въ палатѣ на большинство, не соотвѣтствующее болѣе положенію партіи въ странѣ); такой коррективъ можно считать весьма справедливымъ [3]).

Во-вторыхъ, по отношенію къ закону, онъ имѣетъ право санкціи. Въ настоящее время этотъ институтъ является, можно смѣло сказать, главнѣйшимъ, если не единственнымъ, дѣйствительнымъ способомъ охраны общеимперскихъ интересовъ Великобританіи. Право санкціи можно раздѣлить на 4 вида ея осуществленія: санкція въ собственномъ смыслѣ или согласіе ген.-губернатора, даваемое именемъ короля, veto или отказъ

[1]) См., напр., Keith, o. c., 1912, I, стр. 134—146.

[2]) H. Speyer, La Constitution juridique de l'Empire Colonial Britannique, p. 72.

[3]) Но ген.-губернаторъ конечно не въ состояніи распустить парламентъ безъ согласія кабинета.

въ санкціи, резервація законопроекта для санкціи короля (т. е. метрополіи) и отмѣна закона въ порядкѣ отказа короля въ санкціи (такъ наз. disallowance); два первыхъ вида санкціи ничѣмъ не отличаются отъ обыкновеннаго порядка утвержденія закона въ конституціонномъ государствѣ; наоборотъ, два послѣднихъ принадлежатъ специфически англійскому колоніальному публичному праву; здѣсь сказывается также разница въ положеніи ген.-губернатора какъ органа метрополіи и главы исполнит. власти колоніи; санкціонируя законопроекты или налагая свое veto, ген.-губернаторъ дѣйствуетъ наподобіе констит. монарха, по указаніямъ своихъ министровъ; наоборотъ, резервируя билль или совѣтуя метрополіи отмѣнить его, тотъ же ген.-губернаторъ дѣйствуетъ въ качествѣ имперскаго должн. лица, представителя метрополіи, подчиненнаго статсъ-секретарю колоній и слѣдовательно указаніямъ англійскаго министерства и короны. Въ прежнее время метрополія чрезвычайно часто пользовалась этимъ средствомъ для активнаго вмѣшательства въ осуществленіе законод. власти колоніи; самымъ обычнымъ способомъ являлось подробное перечисленіе въ губернаторскихъ инструкціяхъ тѣхъ вопросовъ, которые почему-либо особенно интересовали Англію и по коимъ всѣ ихъ касающіеся билли губернаторъ обязанъ былъ резервировать для санкціи короля, чѣмъ метрополіи и давалась возможность входить въ ихъ подробное разсмотрѣніе. Въ обоихъ случаяхъ стало быть ген.-губернаторъ не былъ свободенъ и не могъ дѣйствовать по своему усмотрѣнію, съ тою лишь разницей, что въ первомъ случаѣ онъ обязанъ былъ держаться совѣта своихъ министровъ, а во второмъ—инструкцій статсъ-секретаря [1]). Само собою понятно, что такой порядокъ былъ весьма непріятенъ колоніямъ; съ ростомъ ихъ автономіи метрополіи пришлось существенно измѣнить институтъ резерваціи. Съ момента дарованія авт. колоніямъ конституцій долженъ былъ измѣнить свой обликъ и

[1]) См. *Harrison Moore*, Commonwealth of Australia, p. 111; *A. Keith*, 1912, vol. II, 1015, note 1; Contra и по-нашему ошибочно, *Todd*, Parl. Government in the Br. Col., p. 169.

указанный институтъ: такъ, во-первыхъ, исчезли изъ ген.-губернаторскихъ инструкцій перечни обязательно-резервируемыхъ биллей: таковыхъ болѣе въ настоящее время не существуетъ: во-вторыхъ, источникомъ права резерваціи должна была стать сама колоніальная конституція: такъ, въ Канадѣ нынѣ признается, что резервація билля или отмѣна его королемъ можетъ происходить лишь въ двухъ строго опредѣленныхъ случаяхъ: когда канад. законод. органы не соблюдутъ конституціонныхъ формъ изданія законовъ (напр., въ нарушеніе акта 1867 г.) [1]) или когда замѣшаны будутъ имперскіе интересы (ст. 55—57 акта 1867 г.) [2]). Въ случаѣ резерваціи билля, метрополія имѣетъ право его санкціонировать въ теченіе двухъ лѣтъ: до санкціи билль не можетъ стать закономъ: дѣйствіе же его начинается съ момента объявленія ген.-губернаторомъ обѣимъ палатамъ (устно или письменно или прокламаціей), что послѣдовала санкція даннаго билля [3]): этимъ актамъ ведется особая двойная регистрація въ парламентѣ и госуд. архивѣ (ст. 57). Кромѣ санкціонированія резервированныхъ биллей, корона (король-въ-совѣтѣ) имѣетъ право отмѣнять уже санкціонированный ген.-губернаторомъ билль, также въ теченіе двухъ лѣтъ (такъ наз. disallowance, ст. 56): при этомъ, билль считается отмѣненнымъ со дня объявленія о семъ ген.-губернаторомъ (обѣимъ палатамъ письменно или устно или особой прокламаціей). Быстрота современныхъ сношеній въ значительной мѣрѣ облегчаетъ положеніе ген.-губернатора: указанія же на затронутые даннымъ биллемъ имперскіе интересы ген.-губернаторъ получаетъ нынѣ ad hoc, либо отъ статсъ-секретаря колоній, либо отъ своего

---

[1]) Въ настоящее время принципъ этотъ потерялъ всякое практическое значеніе, такъ какъ соблюденіе констит. формъ и порядка изданія законовъ можетъ провѣряться канад. верховнымъ судомъ.

[2]) *Bourinot* (Manuel of Constit. History of Canada, 1901, p. 156) толкуетъ послѣднее правило слѣд. образомъ: когда въ биллѣ имѣется противорѣчіе трактатамъ и международнымъ обязательствамъ метрополіи или когда законопроектъ противорѣчитъ закону метрополіи, спеціально касающемуся Канады по данному вопросу.

[3]) Если корол. санкція не состоится, билль считается отклоненнымъ.

собственнаго министра юстиціи; послѣдніе очень часто пользовались такимъ правомъ, такъ какъ обѣимъ сторонамъ—метрополіи, какъ и самой колоніи—только выгодно заранѣе обсудить все, что можетъ касаться общеимперскихъ интересовъ [1]).

Наконецъ къ этой же области принадлежатъ права ген.-губернатора: 1) возвращать палатамъ билли со своими поправками и 2) иниціативы всѣхъ финансовыхъ биллей.

Въ третьихъ, ген.-губернаторъ имѣетъ право назначенія: 1) себѣ одного или нѣсколькихъ помощниковъ (deputy), 2) членовъ тайнаго совѣта, 3) министровъ, 4) судей и 5) другихъ должн. лицъ; въ равной мѣрѣ, но съ соблюденіемъ нѣкоторыхъ ограничительныхъ условій, ему принадлежитъ право смѣщать перечисленныхъ лицъ. Кромѣ того ген.-губернаторъ назначаетъ, 6) King's Counsels и 7) провинціальныхъ вице-губернаторовъ (Lieutenant-Governors) [2]). Порядокъ назначенія и смѣщенія канад. должн. лицъ, какъ и ихъ служба, регулируется нынѣ, какъ и въ прочихъ авт. колоніяхъ, такъ наз. Civil Service, изъемлющимъ ихъ изъ произвола начальства и министровъ и ограждающимъ въ нѣкоторой степени отъ политическихъ и партійныхъ вліяній [3]): подобная реформа госуд. службы была проведена министерствомъ при дѣятельномъ участіи оппозиціи въ 1908 г.; закономъ этого года главный надзоръ за гос. службой и должн. лицами былъ врученъ особой, постоянной и безпартійной комиссіи (Civil Service Commission); она завѣдуетъ экзаменами для поступленія на службу, повышеніями, наградами, окладами содержанія и т. д. [4]); должн. лицамъ запрещено при-

[1]) *W. E. Hodgins*, Correspondence, Reports of the Ministers of Justice and Orders in Council upon the subject of Dominion and Provincial Legislation, 1867—1895, Ottawa 1896; *H. E. Egerton*, Federations and Unions, 1911, p. 137 et seq.

[2]) Munro, o. c., p. 164 et seq.

[3]) О прошлой печальной зависимости канад. должн. лицъ отъ политики партій, чрезвычайно вредно отзывавшейся на ихъ дѣятельности и положеніи, см., напр., офиціальн. доклады, Parl. Papers, H. of C. 621, 1848, p. 29 et seq; также Canadian Annual Review, 1908, p. 56 et seq.

[4]) Какъ на недостатокъ закона 1908 г. указывалось на отсутствіе въ немъ установленія пенсій за гос. службу.

нимать участіе въ политич. кампаніяхъ, хотя до сихъ поръ еще иногда чувствуется политич. вліяніе, когда министры, при формированіи новыхъ министерствъ, стараются вознаградить своихъ друзей и пособниковъ; въ послѣднемъ случаѣ мы имѣемъ, повидимому, одну изъ общихъ слабыхъ сторонъ современной партійной и парламентарной системы.

Въ четвертыхъ, у ген.-губернатора имѣется теперь ограниченное право помилованія, съ согласія кабинета и именемъ короля; что же касается амнистіи, то, съ согласія министровъ и по предложенію федеральнаго парламента, генералъ-губернаторъ можетъ объявить, что нѣкоторыя преступленія не будутъ преслѣдоваться, что практически сводится къ тому же.

Наконецъ, въ пятыхъ, генералъ-губернаторъ является главою администраціи Канады.

Въ теченіе послѣднихъ десятилѣтій канадскій ген.-губернаторъ не являлся командующимъ войсками, командующій же генералъ даже не былъ ему подчиненъ; въ 1911 г. порядокъ этотъ былъ измѣненъ, когда на должность ген.-губернатора назначенъ былъ герцогъ Конноутскій; въ виду его принадлежности къ королевскому дому допущено было исключеніе, благодаря которому герцогъ соединилъ въ своихъ рукахъ и главное командованіе всѣми военными силами Канады.

Остается упомянуть, что прежде существовала теорія о такъ наз. „резервированныхъ правахъ“ генералъ-губернатора (resevr-ed powers); подъ этимъ понимались его полномочія, непосредственно не упомянутыя ни въ законѣ, ни въ инструкціяхъ; при современномъ порядкѣ парламентарнаго управленія такое понятіе стало болѣе недопустимымъ; нынѣшнее англійское колон. публ. право вслѣдствіе этого отказалось отъ этой теоріи, такъ какъ интересы метрополіи въ совершенно достаточной степени охраняются описаннымъ выше порядкомъ санкціи законовъ.

Въ общемъ, положеніе генералъ-губернатора можетъ быть легко сравниваемо съ положеніемъ конституціоннаго монарха или даже, вѣрнѣе, регента, такъ какъ онъ управляетъ не отъ

своего имени: практика канадскаго парламентаризма ихъ одинаково связываетъ въ администраціи [1]: какъ только генералъ-губернаторъ дѣлалъ даже попытку выйти изъ этихъ рамокъ, такъ сейчасъ же разыгрывался конфликтъ: политическій тактъ генералъ-губернатора, какъ и конституціоннаго монарха, играетъ, такимъ образомъ, огромную роль [2].

Генералъ-губернаторъ долженъ быть хорошо знакомъ со всѣми подробностями парламентаризма, во избѣжаніе весьма непріятныхъ ударовъ по собственному его самолюбію, а кромѣ того, зорко слѣдить и за тѣмъ, что дѣлается въ прочей имперіи: ужъ не говоря о метрополіи, онъ долженъ имѣть въ виду и общее развитіе имперіи и „имперскихъ чувствъ“; все это требуетъ огромнаго такта и чрезвычайной политической осторожности, а главное—безупречной безпартійности; онъ всегда долженъ стоять внѣ и выше партій какъ канадскихъ, такъ и имперскихъ; только при этомъ условіи можетъ онъ быть на высотѣ своего призванія миротворца спорящихъ политическихъ

---

[1]) *A. Lawrence Lowell* (The Government of England, New-York, 1908, vol. II, p. 404) считаетъ, напр., что положеніе генералъ-губернатора свободнѣе положенія короля, приводя въ примѣръ случай 1896 г., когда Абердинъ (Lord Aberdeen) отказался назначить нѣсколькихъ сенаторовъ и другихъ должностныхъ лицъ, предложенныхъ консервативнымъ кабинетомъ, какъ разъ передъ потерей консерваторами большинства въ палатѣ. Мы думаемъ, наоборотъ, что положеніе генералъ-губернатора политически значительно болѣе трудное, чѣмъ положеніе конституціоннаго монарха, такъ какъ, кромѣ обычныхъ затрудненій парламентарнаго управленія, имѣется еще и возможность конфликтовъ съ метрополіей и ея парламентомъ; могутъ встрѣчаться случаи, когда генералъ-губернатору пришлось бы считаться не только съ мнѣніемъ большинства своего канадскаго парламента, но и съ большинствомъ парламента метрополіи, съ ея министерствомъ и самимъ королемъ; юридически же главнымъ признакомъ отличія слѣдуетъ считать имѣющуюся у ген.-губернатора возможность отказывать своимъ министрамъ въ просьбѣ о роспускѣ парламента.

[2]) Это проявилось еще недавно во время бурской войны, когда лордъ Минто, тогдашній генералъ-губернаторъ, началъ играть роль британскаго проконсула, вмѣсто того, чтобы держаться въ строгихъ рамкахъ парламентаризма, и сильно этимъ напортилъ имперскому дѣлу, вооруживъ противъ себя большинство населенія Канады: см. *Siegfried*, The Race question in Canada, London, 1907, p. 267.

партій, усмирителя національныхъ, расовыхъ и религіозныхъ страстей и посредника между матерью-метрополіей и дочерью-колоніей.

Нѣкоторое значеніе въ этомъ отношеніи играетъ и соціальное положеніе генералъ-губернатора [1]), которое очень напоминаетъ королевскій дворъ.

V. *Тайный совѣтъ и министерство.* Тайный совѣтъ Канады носитъ названіе „King's Privy Council for Canada"; задачей его является „помогать совѣтами генералъ-губернатору въ управленіи Канадой"; въ послѣднемъ отношеніи на первый планъ выступаетъ одна часть совѣта, а именно—министры или кабинетъ. Члены совѣта назначаются и смѣщаются генералъ-губернаторомъ (ст. 11 акта 1867 г.); министерство составляетъ какъ бы комитетъ тайнаго совѣта и на дѣлѣ одно распоряжается управленіемъ Канады. De jure генералъ-губернаторъ свободенъ совѣтоваться съ кѣмъ онъ найдетъ нужнымъ, какъ и конституціонный монархъ, de facto однако онъ совѣтуется лишь съ тайными совѣтниками и только тѣми, которые имѣютъ министерскіе портфели. Различіе канадскаго кабинета отъ кабинета метрополіи заключается въ томъ, что въ Канадѣ не имѣется политическихъ начальниковъ департаментовъ, не засѣдающихъ одновременно въ кабинетѣ [2]); министры, какъ и въ Англіи, должны быть членами одной изъ палатъ, обыкновенно нижней, и принадлежать къ большинству даннаго состава нижней палаты; такимъ образомъ кабинетъ въ Канадѣ не только парламентарный, но и парламентскій.

Прочіе тайные совѣтники носятъ это званіе лишь какъ почетный титулъ, не принимая непосредственнаго участія въ управленіи; по преимуществу это бывшіе министры ушедшихъ въ отставку кабинетовъ.

---

[1]) См., напр., *Goldwin Smith*, Canada and the Canadian Question, 1881.

[2]) Въ 1887 г. изданъ былъ законъ, создававшій нѣчто подобное англійской системѣ, но опытъ оказался неудачнымъ, вслѣдствіе чего законъ этотъ былъ отмѣненъ въ 1897 г. (50 and 51 Vict., c. 11; 60 and 61 Vict., c. 18).

Въ 1867 г. кабинетъ состоялъ изъ 13 членовъ; при составленіи его принято было во вниманіе представительство отдѣльныхъ провинцій [1]). Въ 1901 г. прибавленъ еще одинъ министръ безъ портфеля [2]). Составъ министерствъ часто мѣнялся за послѣднія 20 лѣтъ, при чемъ нѣкоторые департаменты переносились изъ одного министерства въ другое; иногда создавались и новые департаменты; подробности составленія кабинета регулируются парламентарными обычаями, образцомъ же служили порядки составленія англійскаго кабинета. Въ 1909 г. была создана должность помощника статсъ-секретаря по внѣшнимъ дѣламъ (for External affairs); образцомъ послужила подобная же должность австралійскаго кабинета; затѣмъ въ теченіе 1910 и 1911 гг. учреждены были новыя министерства: 1) торговли и промышленности и 2) рабочаго дѣла (labor), что увеличило составъ кабинета до 17 членовъ. Кромѣ того имѣлось извѣстное число министровъ безъ портфеля, а главный юрисконсультъ правительства, Solicitor-General, до сихъ поръ не включался въ составъ кабинетовъ [3]). Въ составъ консервативнаго министерства Бордена 1912 г., побѣдившаго на осеннихъ выборахъ 1911 г., включены были слѣдующіе министры: премьеръ и предсѣдатель тайнаго совѣта, министры: 1) торговли и промышленности, 2) внутреннихъ дѣлъ [4]), 3) публичныхъ работъ [5]), 4) желѣзныхъ дорогъ и каналовъ, 5) финансовъ, 6) почтъ, 7) рыболовства и торговаго мореплаванія, 8) юстиціи [6]), 9) военной обороны и милиціи, 10) земледѣлія,

---

[1]) Онтаріо имѣла 5 министровъ, Квебекъ—4 (въ томъ числѣ одного отъ англійскаго населенія), Новая Шотландія—2 и Новый Брунсвикъ—2.

[2]) При этомъ Островъ Пр. Эдуарда получилъ одного представителя въ кабинетѣ.

[3]) Онъ бывалъ членомъ палаты и всегда являлся помощникомъ министра юстиціи.

[4]) Прежде эта должность называлась: статсъ-секретарь провинцій; она была переименована въ м-во вн. дѣлъ въ 1873 г.

[5]) До 1879 г. это м-во было соединено съ м-вомъ жел. дорогъ и каналовъ.

[6]) Портфель этого министерства часто находился въ рукахъ самого премьера; Борденъ однако отъ него отказался.

11) статсъ-секретарь Канады, 12) рабочаго дѣла, 13) внутреннихъ доходовъ и горнаго дѣла, 14) таможенъ, и 3 министра безъ портфелей; всего, съ премьеромъ, 18 членовъ.

Генералъ-губернаторъ выбираетъ лишь премьера; на обязанности послѣдняго лежитъ подысканіе остальныхъ членовъ кабинета; премьеръ является также посредникомъ между генералъ-губернаторомъ и кабинетомъ, хотя это не исключаетъ для генералъ-губернатора возможности совѣтоваться и съ отдѣльными министрами [1]).

Намъ не приходится останавливаться на подробностяхъ канадской парламентарной системы; она тождественна системѣ англійской. Отвѣтственность министровъ свидѣтельствуется ихъ скрѣпой подписи генералъ-губернатора. Парламентъ контролируетъ ихъ, какъ и въ Англіи, запросами, вопросами, назначеніемъ королевскихъ комиссій (Royal commissions) и т. п. De facto инициатива законодательства находится почти исключительно въ рукахъ министерства, верховное же управленіе осуществляется такъ называемыми „orders in council“, которые обязательно публикуются въ официальной газетѣ „Canada Gazette“.

При образованіи новаго кабинета всѣ министры должны быть переизбираемы, какъ и въ Англіи, въ члены парламента; въ отличіе отъ метрополіи, подобнаго переизбранія однако не требуется при смѣнѣ самого премьера; такъ, въ 1891 г. послѣ смерти премьера (Sir John Macdonald) всѣ министры сохранили свои мандаты; то же самое случилось въ 1894 г. при смерти премьера Sir John Thompson [2]).

При отставкѣ министры сохраняютъ титулъ тайныхъ совѣтниковъ и должны исправлять свою должность впредь до назначенія новыхъ министровъ. При перемѣнѣ генералъ-губернатора не требуется новаго назначенія министерства, какъ

---

[1]) Такъ, особенно выдающуюся роль игралъ въ 70-хъ годахъ министръ юстиціи Блэкъ (Blake).

[2]) Законъ 1906 г., Revis. Stat., c. 11, s. 9; *Bourinot*, Constitution of Canada, p. 184—185; Keith, 1912, vol. I, p. 306.

при смерти короля: обыкновенно публикуется особая прокламація; при перемѣнѣ портфеля также не требуется новыхъ выборовъ; подобныя перемѣны портфелей весьма часты въ Канадѣ. Такимъ образомъ отличія отъ системы метрополіи принципіально малозначительны.

Первоначально генералъ-губернаторъ всегда предсѣдательствовалъ въ кабинетѣ; въ настоящее же время онъ является на засѣданія только въ рѣдкихъ и исключительныхъ случаяхъ и не для обсужденія какихъ-либо вопросовъ, а лишь для санкціи принятыхъ кабинетомъ рѣшеній; этимъ кабинетъ огражденъ въ своей самостоятельности отъ давленія со стороны генералъ-губернатора.

Конфликты министерства съ генералъ-губернаторомъ разрѣшаются отставкой министерства и назначеніемъ новаго кабинета; но если конфликтъ приметъ настолько острый характеръ, что составленіе новаго кабинета окажется невозможнымъ, то слѣдующимъ шагомъ является либо уступка генералъ-губернатора, либо его собственная отставка; въ этомъ отношеніи положеніе генералъ-губернатора выгоднѣе положенія монарха, парламентарные же конфликты не столь опасны; этимъ создается лишній выходъ для главы администраціи.

Подобный конфликтъ можетъ возникнуть лишь на почвѣ обще-имперскихъ интересовъ [1]), такъ какъ невозможно себѣ представить, чтобы генералъ-губернаторъ вызвалъ его въ области вопросовъ внутренняго управленія Канады [2]).

Метрополія можетъ либо поддержать генералъ-губернатора, создавая этимъ конфликтъ метрополіи съ колоніей, либо отка-

---

[1]) Это установилъ уже Дургамъ.

[2]) Теоретически, впрочемъ, можно себѣ представить и такіе случаи: отъ метрополіи будетъ тогда зависѣть рѣшеніе вопроса, насколько необходимо отозваніе ген.-губернатора, подвергшагося вотуму недовѣрія канадскаго парламента. Keith, o. c., 1912, vol. I, p. 174 et seq., даетъ нѣсколько примѣровъ подобныхъ случаевъ, но большинство изъ нихъ касается другихъ авт. колоній; въ канадскихъ провинціяхъ два раза были отозваны вице-губернаторы, вслѣдствіе конфликта съ мѣстными законод. палатами, въ 1878 и 1900 гг.; см. Parl. Papers, c. 2445, и Canad. Sess. Pap. 1900, № 174; *Keith*, p. 177.

зать въ поддержкѣ, что равносильно отставкѣ генералъ-губернатора, если онъ самъ не согласенъ на уступку; въ послѣднемъ случаѣ конфликтъ разрѣшается назначеніемъ новаго генералъ-губернатора съ новыми инструкціями. Конфликтъ генералъ-губернатора съ метрополіей, конечно, невозможенъ; конфликтъ же метрополіи съ колоніей выходитъ за предѣлы права.

VI. *Высокій комиссаръ Канады.* Начиная съ середины прошлаго вѣка, большинство авт. колоній имѣло въ Лондонѣ своего особаго представителя, Agent-General, къ коему онѣ обращались за справками, который заключалъ для нихъ различныя сдѣлки и т. д. Постепенно его коммерческій характеръ сталъ уступать политическимъ функціямъ; колоніямъ было очень выгодно имѣть подобнаго агента въ метрополіи, черезъ котораго онѣ могли сноситься съ С.-Джемскимъ правительствомъ; послѣднее однако не признавало офиціальнаго положенія агентовъ. Въ концѣ 70-хъ годовъ Канада сдѣлала первый шагъ къ превращенію своего агента въ офиціальнаго представителя, назначивъ въ Лондонъ энергичнаго Гальта (Sir Alexander Galt); метрополія согласилась и на перемѣну его титула, назвавъ его высокимъ комиссаромъ, High Commissioner [1]). Въ послѣдующіе годы Гальтъ не разъ велъ чрезвычайно важные переговоры съ правительствомъ метрополіи; даже болѣе того, Канада ему поручала вести дипломатическіе переговоры съ иностранными правительствами (напр., съ Франціей по поводу коммерческаго трактата). Съ тѣхъ поръ в. комиссаръ сталъ играть роль постояннаго освѣдомительнаго органа, коимъ пользовались какъ Канада, такъ и метрополія. Англія однако отказывалась до 1910 г. признавать за комиссаромъ положеніе министра или „акредитованнаго дипломатическаго агента“ Канады, не давая ему также мѣста въ общей чиновничьей іерархіи Лондона (напр., на разныхъ торжествахъ и офиціальныхъ пріемахъ), несмотря на то, что

[1]) Parl. Papers, c. 2594.

постъ комиссара занимали лица, прежде имѣвшія видное положеніе и даже министерскіе портфели въ колоніи. Но Канадѣ посчастливилось и въ этомъ отношеніи: съ 1896 г. постъ в. комиссара занялъ лордъ Страскона (Strathcona), одинъ изъ замѣчательнѣйшихъ государственныхъ мужей конца XIX вѣка; его права и преимущества, въ качествѣ пэра Великобританіи, обезпечивали ему ео ipso мѣсто среди самыхъ высокихъ должн. лицъ Лондона, что несомнѣнно способствовало поднятію престижа занимаемой имъ должности; Канада, благодаря этому, была достойно представлена въ чиновничьей іерархіи метрополіи, политическое же вліяніе ея комиссара сдѣлало его своего рода посланникомъ. Со времени коронаціи Георга V, за всѣми в. комиссарами авт. колоній было наконецъ признано официальное положеніе въ должностной іерархіи метрополіи; органъ этотъ такимъ образомъ окончательно оформился и несомнѣнно является однимъ изъ зачатковъ новой имперской организаціи; уже не разъ возникала за послѣдніе года мысль воспользоваться в. комиссарами въ качествѣ будущаго „обще-имперскаго“ органа. До сего времени комиссары не были политическими должностями; они назначались независимо отъ принадлежности къ политич. партіямъ и сохраняли свои должности при парламентарной смѣнѣ колон. министерствъ. Комиссары Канады, какъ и прочіе ихъ коллеги, принесли огромную пользу дѣлу сближенія авт. колоній съ метрополіей, способствуя установленію прочныхъ дружескихъ отношеній.

Съ другой стороны необходимо указать, что и сама метрополія иногда прибѣгаетъ къ услугамъ подобныхъ органовъ, посылая въ Канаду своихъ собственныхъ „агентовъ“; такъ, канцлеръ казначейства (Ллойдъ Джорджъ) отправилъ туда чиновника министерства финансовъ для изученія вопроса о канадской торговлѣ съ метрополіей, а министръ торговли (Board of Trade) назначилъ представителя своего министерства въ качествѣ „имперскаго комиссара въ Канадѣ“; этотъ чиновникъ ничѣмъ не отличается отъ британскихъ консуловъ и коммерческихъ агентовъ.

VII. *Судебные органы* [1]). Канадскіе судьи назначаются генералъ-губернаторомъ по представленіямъ министерства (Governor-General-in-Council) (ст. 96); исключеніе составляютъ probate judges Нов. Шотландіи и Нов. Брунсвика; кандидаты выбираются обыкновенно изъ числа адвокатовъ (barristers); жалованье судей устанавливается закономъ (ст. 100). Благодаря этой системѣ устранены многіе недостатки назначенія судей въ Соединенныхъ Штатахъ, какъ, напр., зависимость отъ партійныхъ организацій; съ другой стороны, однако, нѣтъ полной независимости, вслѣдствіе отсутствія принципа несмѣняемости или пожизненности должности; судьи состоятъ въ должности „on good behaviour"; они могутъ быть смѣщены генералъ-губернаторомъ, но лишь по представленіи о томъ (такъ наз. адреса) обѣихъ палатъ (ст. 99) [2]); норма эта полностью заимствована изъ Англіи.

Ст. 101 даетъ Канадѣ право учреждать федеральные суды; на этомъ основаніи въ 1875 г. [3]) былъ организованъ Верховный судъ (Supreme Court of Canada), состоящій изъ главнаго судьи (Chief Justice) и 5 судей, изъ коихъ двое назначаются обязательно изъ Квебека; этимъ послѣднимъ правиломъ обезпечивается знакомство судей съ французскимъ правомъ и обычаями.

Какъ правительство, такъ и парламентъ могутъ передавать юрид. вопросы на заключеніе Верховнаго суда [4]); этимъ создана своего рода экспертиза для правительства, органъ толкованія законовъ, который можетъ оказывать весьма цѣнныя услуги въ области разъясненія права.

Болѣе важной является функція Верховнаго суда, заклю-

---

[1]) *Franqueville*, Système judiciaire de la Grande Bretagne, Paris, 1893; *Renton and Phillimore*, Colon. Laws and Courts, London, 1907.

[2]) Съ 1867 г. было не болѣе 3—4 случаевъ смѣщенія судей подобнымъ образомъ.

[3]) Supreme Court Act, c. 139; Revis. Stat., 1906.

[4]) На практикѣ правительство прибѣгаетъ къ этому способу весьма часто, парламентъ же гораздо рѣже; см. *Cassell.* Practice the Supreme Court of Canada.

чающаяся въ разграниченіи компетенціи провинціальныхъ и федеральной властей; въ федеральномъ государствѣ споры между частями и между частями и цѣлымъ составляютъ неизбѣжное явленіе, благодаря чему Верховный судъ несетъ въ этой области чрезвычайно важныя обязанности.

Далѣе, компетенцію Верховнаго суда составляютъ слѣд. апелляціонныя функціи: 1) апелляціонныя дѣла на рѣшенія Court of the Exchequer и 2) апелляц. дѣла угол. и гражд. судовъ. Но едва ли не самою важною функціею является право толкованія конституціонности законовъ, хотя таковое, конечно, несравненно ýже, чѣмъ подобное же право судовъ Америк. Соедин. Штатовъ; послѣдніе, какъ извѣстно, могутъ, объявляя законъ неконституціоннымъ, даже останавливать его дѣйствіе, тѣмъ какъ бы отмѣняя его. Права Верховнаго суда значительно ýже; они заключаются, во-первыхъ, въ толкованіи закона какъ и всякимъ другимъ судомъ, во-вторыхъ, въ выработкѣ руководящихъ рѣшеній, въ родѣ рѣшеній европейскихъ кассаціонныхъ судовъ, съ тѣмъ различіемъ, что принципы и прецеденты, устанавливаемые канадскимъ судомъ, примѣняются не только прочими судами, но и администраціей и правительствомъ, и, наконецъ, въ третьихъ, Верховный судъ имѣетъ право контролировать соблюденіе конституціонныхъ формъ изданія закона, объявляя законъ несуществующимъ, при раскрытіи какого-либо формальнаго недостатка въ его изданіи.

Другимъ федеральнымъ судомъ является Court of the Exchequer [1]); его компетенцію составляютъ: во-первыхъ, въ качествѣ первой инстанціи, споры о компетенціи провинціальныхъ органовъ различныхъ провинцій съ органами федеральными; во-вторыхъ, иски, въ которыхъ заинтересованной стороной является корона или фискъ (гос. имущества, наприм.); въ третьихъ, дѣла финансовыя (жалобы, иски и др.); въ четвертыхъ, судъ этотъ несетъ обязанности Admiralty Court (адмиралт. суда); второй инстанціей является Верховный судъ.

[1]) 38 Vict., c. 11; Revis. Stat., 1886, c. 135, s. 70; 54—55 Vict., c. 25.

Съ 1867 г. совершенно уничтожено весьма распространенное право подачи апелляціонной жалобы на имя губернатора.

Наибольшій интересъ однако представляетъ институтъ апелляціи къ метрополіи. Согласно обще-англійскому правилу, самъ судъ рѣшаетъ предварительно, допустима ли апелляція: въ данномъ случаѣ, стало быть, судебный комитетъ тайнаго совѣта метрополіи уже въ стадіи разрѣшенія подачи апелляціонной жалобы осуществляетъ строгій контроль основательности таковой и существенности затрагиваемыхъ ею вопросовъ и принциповъ.

Въ институтѣ апелляціи къ метрополіи мы имѣемъ одинъ изъ элементовъ связи колоніи съ метрополіей, хотя и наиболѣе пережившій себя; нѣкоторые ученые считали это право апелляціи субъективнымъ правомъ всѣхъ британскихъ подданныхъ [1]). При этомъ необходимо имѣть въ виду, что апелляція къ метрополіи допускается въ Канадѣ не только на рѣшенія Верховнаго суда, но и на рѣшенія судовъ провинціальныхъ; въ послѣднемъ случаѣ апелляція допустима: 1) помимо Верховнаго федеральнаго суда и 2) параллельно, и на рѣшенія Верховнаго федеральнаго суда, разсматривавшаго данное дѣло въ качествѣ суда второй инстанціи надъ судомъ провинціальнымъ.

Въ 1887 г. былъ изданъ очень важный законъ [2]), представляющій собой въ нѣкоторомъ отношеніи исключеніе изъ общаго правила, коего держалась метрополія, всегда ограждавшая право апелляціи; имъ были запрещены апелляціонныя жалобы къ судебному комитету на дѣла уголовныя, которыя слѣдовательно окончательно рѣшаются канадскимъ федеральнымъ Верховнымъ судомъ; на этотъ актъ нынѣ можно ссылаться, какъ на первый шагъ къ дѣйствительному ограниченію прежней прерогативы метрополіи [3]). По поводу института апелляціи къ ме-

---

[1]) *Todd*, o. c., p. 308; *H. Jenkyns* Britisch rule..., p. 123.

[2]) 51 Vict., c. 43; Revis, Stat., 1906, c. 146, s. 1025.

[3]) См., наприм., *R. Jebb*, Colonial Nationalism, p. 303 et seq.; *J. Ewart*, Kingdom of Canada, p. 235 et seq. и мн. др.

трополіи канадцы постоянно указываютъ, что актомъ 1867 г. имъ были даны право и возможность окончательно и вполнѣ отказаться отъ такового, но что они сами его сохранили въ извѣстныхъ предѣлахъ, находя его выгоднымъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ [1]); намъ представляется однако весьма сомнительнымъ, даже допуская правильность этого утвержденія касательно періода 1867—1875 гг., сохранилось ли подобное право за Канадой нынѣ, т. е. послѣ 1875 г., такъ какъ со времени изданія закона 1875 г. создано было такое огромное количество прецедентовъ, связующихъ Канаду, что прежняя ея „свобода“ кажется намъ утраченной.

Съ другой стороны, нѣтъ болѣе сомнѣній въ архаизмѣ апелляцій къ судебному комитету; Канада, какъ и прочія автономныя колоніи, тяготится этимъ институтомъ, пережившимъ себя, и не далекъ тотъ день, когда волей-неволей его придется реформировать.

Вопросъ впервые сильно обострился въ 1871 г.; судебный комитетъ тайнаго совѣта тогда защищался слѣдующей теоріей: и послѣ изданія акта 1867 г. тайный совѣтъ являлся могучимъ факторомъ связи колоніи съ короной Великобританіи, осуществляя прерогативу Его Величества и обезпечивая гражданамъ „the right to redress from the throne“; вмѣстѣ съ тѣмъ лорды-члены судебнаго комитета являются лучшими юристами метрополіи [2]); ихъ дѣятельность создаетъ судебное средство во многихъ случаяхъ, выходящихъ изъ компетенціи обыкновенныхъ судовъ; этимъ устраняются мѣстныя вліянія, съ другой же стороны, создается единообразіе права Англіи и ея колоній. Аргументы эти выпукло воспроизводятъ существовавшее тогда положеніе; при прежней, гораздо болѣе тѣсной, связи колоній съ метрополіей право апелляціи къ тайному совѣту дѣйствительно являлось могучимъ средствомъ единенія Британской имперіи. Жизнь

---

[1]) Практика суд. комитета систематизирована въ изданіи *F. Safford and G. Wheeler*, Practice of the Privy Council in Judicial Matters, London, 1901.

[2]) „Men, possessing the greatest legal capacity, existing in the metropolis“.

однако заставила тайный совѣтъ отступить съ указанной крѣпкой позиціи.

Въ 1875 г. колоніи (Австралія и Канада) вновь просили объ отстраненіи тайнаго совѣта метрополіи; судебному комитету послѣдняго вновь пришлось защищаться; но на этотъ разъ онъ уже не упоминалъ болѣе о правѣ „redress from the throne“, выставивъ гораздо болѣе слабый аргументъ, что тайный совѣтъ является судомъ, „въ которомъ всѣ имѣютъ голосъ“ [1]); канадцы съ изумленіемъ спрашивали, что собственно слѣдуетъ понимать подъ этимъ опредѣленіемъ [2]); вмѣстѣ съ тѣмъ, тайный совѣтъ все еще держался понятія прочной связи (powerful link), не подтверждая его однако государственно-правовыми аргументами.

Въ 1895 г. по иниціативѣ Чемберлэна изданъ былъ имперскій законъ, согласно которому нѣкоторые члены судебнаго комитета могли назначаться изъ числа гражданъ Канады, Австраліи и Капа [3]); самъ Чемберлэнъ, однако, на конференціи колоніальныхъ премьеровъ 1897 г. призналъ, что эта мѣра оказалась неудачной [4]), благодаря этому вопросъ вновь выставленъ былъ во всей его остротѣ при обсужденіи федеральной австралійской конституціи (см. ниже) [5]).

Извѣстныя выгоды юрисдикціи судебнаго комитета несомнѣнно имѣются; для имперіи этимъ создается связующее звено и средство объединенія права, для гражданъ же—право обжалованія рѣшеній колоніальныхъ судовъ, могущихъ находиться подъ мѣстными политическими вліяніями, въ судъ метрополіи; члены этого верховнаго судилища дѣйствительно являются выдающимися юристами, не находящимися подъ вліяніемъ какой-либо узко-мѣстной политики. Таковы выгоды существованія подобной

[1]) „A court in which all have a voice“.

[2]) *Ewart* (Kingdom of Canada, p. 229) саркастически замѣчаетъ: „ужъ не всеобщее ли это избирательное право предполагается тайнымъ совѣтомъ“.

[3]) 58 and 59 Vict., c. 44.

[4]) Причины неудачи закона 1895 г. хорошо изложены у *Butterworth*. Australian Federation and the Privy Concil, London, 1900, p. 38—39.

[5]) *Butterworth*, Journal of the Society of comparative Legislation, August 1900, n. V, p. 240 et seq.

высшей инстанціи; сами канадцы открыто признаютъ эти достоинства судебнаго комитета, считая его безпристрастнымъ и безпартійнымъ судомъ, свободнымъ отъ вліяній общественнаго мнѣнія, отъ которыхъ такъ часто (sic!) не могутъ отдѣлаться суды мѣстные, а, въ третьихъ, по мнѣнію канадцевъ, сами канадскіе суды рѣшаютъ дѣла гораздо болѣе осторожно и внимательно, зная, что надъ ними стоитъ еще одна инстанція, зоркимъ окомъ слѣдящая за правомъ и справедливостью. Аргументы, здѣсь приведенные, намъ не разъ приходилось лично слышать изъ устъ канадскихъ юристовъ, судей и государствовѣдовъ. Но, съ другой стороны, позволительно спросить, не перевѣшиваютъ ли при современномъ положеніи вещей невыгоды и недостатки? Думается, отвѣтъ будетъ положительный. Во-первыхъ, тайный совѣтъ не является болѣе факторомъ единенія имперіи; его компетенція лишь остатокъ прежнихъ временъ; единеніе имперіи поддерживается совершенно иными факторами; во-вторыхъ, не судебною практикой комитета, а иными путями происходитъ рецепція британскаго права въ колоніяхъ, при чемъ, даже при существованіи сильнаго вліянія послѣдняго, далеко не всюду достигается его преобладаніе; въ наше время даже въ самой Англіи постепенно угасаютъ надежды на установленіе единаго обще-британскаго права для всего конгломерата имперіи; въ гражданскомъ и коммерческомъ правѣ такой процессъ рецепціи права метрополіи имѣлъ извѣстный успѣхъ, но не благодаря практикѣ судебнаго комитета, а скорѣе помимо ея [1]); въ области же права публичнаго господствуетъ и по сей день чрезвычайное разнообразіе правовыхъ нормъ [2]). Такая второстепенность роли, играемой практикой судебнаго комитета, вполнѣ понятна, если

---

[1]) Ср. съ прекрасной разработкой этого вопроса рецепціи у H. Speyer, La Constitution juridique de l'Empire Colonial Britannique Paris, 1906, ch. VI, p. 167 et seq.

[2]) По свидѣтельству профессора Моргана, комитетъ даже сознательно избѣгалъ теорій и конструкцій публичнаго права, предоставляя регулированіе послѣдняго полной самостоятельности колоній (The Constitution in Writing, XIX Century Magazine, November 1910, p. 769).

только принять во вниманіе, сколь разнообразны и часто противорѣчащи другъ другу правовыя воззрѣнія англо-саксовъ и французовъ Квебека, британцевъ и голландцевъ Африки, различныхъ туземцевъ, магометанъ и др. Индіи, маори Новой Зеландіи, испанцевъ на Тринидадѣ и въ Табаго и т. д. У каждой изъ этихъ народностей исторически слагалось собственное правосознаніе, построенное на совершенно различныхъ и зачастую необъединимыхъ принципахъ; такъ, между common law англичанъ и французскимъ обычнымъ правомъ Квебека лежитъ цѣлая пропасть; то же слѣдуетъ сказать и о римско-голландскомъ правѣ Южной Африки и о мусульманскомъ правѣ туземцевъ Индіи; какъ ихъ объединишь? Практика судебнаго комитета даетъ мало надеждъ на такую возможность; даже скорѣе, наоборотъ, проводимыя ею англо-саксонскія понятія встрѣчаютъ въ колоніяхъ протестъ; въ особенности это стало замѣтно за послѣднее десятилѣтіе. Къ тому же для подобнаго объединенія необходимо близкое и основательное знакомство судей комитета со всѣми подробностями мѣстнаго права; между тѣмъ, если и правда, что члены судебнаго комитета являются лучшими юристами метрополіи, то этимъ вовсе еще не доказывается ихъ хорошее знакомство съ мѣстными правомъ и обычаями; практика комитета доказываетъ, скорѣе, обратное [1]); съ принципами французскаго обычнаго права Квебека и мусульманскаго права Индіи комитетъ едва-едва справляется, благодаря чему быстро утрачивается довѣріе къ нему мѣстнаго населенія. Вслѣдствіе всего этого не достигается ни „объединенія“ имперіи, ни „объединенія“ права, т. е. намѣченныя выше выгоды, а, съ другой стороны, создается крупнѣйшій недостатокъ—подрывъ престижа мѣстныхъ судовъ, рѣшенія которыхъ не могутъ быть окончательными; кромѣ того, для каждаго отдѣльнаго случая создаются иногда непреодолимыя препятствія; юридическіе принципы и конструкціи могли быть создаваемы судебнымъ комитетомъ, но разрѣшеніе конкретныхъ подробно-

[1]) Включеніе въ составъ комитета представителей колоній оказывало въ этомъ отношеніи весьма мало помощи.

стей дѣла всегда встрѣчало огромныя препятствія; собираніе доказательствъ, вызовъ свидѣтелей, которыхъ приходится препровождать черезъ море за много тысячъ верстъ, необходимое преобладаніе письменности — все это неизбѣжно должно было препятствовать разъясненію подробностей дѣла; ошибки въ частностяхъ неминуемы. Но въ наше время возникаетъ сомнѣніе и въ возможности созданія общихъ юридическихъ принциповъ для всей имперіи; возьмемъ примѣръ изъ канадской практики: школьный вопросъ Новаго Брунсвика врядъ ли въ чемъ-либо можетъ быть сравненъ съ положеніемъ того же вопроса въ Австраліи; финансовые споры между провинціями Канады разрѣшались на совершенно иныхъ основаніяхъ, чѣмъ аналогичныя австралійскія пререканія и т. д.; вѣдь даже самыя основныя конструкціи публичнаго права этихъ федерацій совершенно различны и часто прямо противуположны другъ другу.

Да и способъ составленія комитета не соотвѣтствуетъ болѣе требованіямъ современнаго судоустройства, несмотря на реформы послѣдняго времени.

Все это нынѣ признается и въ самой Англіи; на имперской конференціи колоніальныхъ премьеровъ 1911 г. лордъ Хальденъ (Haldane), одинъ изъ выдающихся юристовъ Великобританіи, въ качествѣ представителя кабинета метрополіи [1]), откровенно говорилъ о недостаткахъ судебнаго комитета и обѣщалъ колоніямъ скорую реформу. Дѣйствительно, англійскій кабинетъ почти сразу послѣ этого внесъ въ Вестминстерскій парламентъ билль, касательно реформы судебнаго комитета (Appellate Jurisdiction Bill) [2]), разсматривавшійся въ сессіяхъ 1912 и 1913 гг. [3]).

Нынѣ судебный комитетъ тайнаго совѣта состоитъ [4]) изъ

[1]) Хальденъ тогда занималъ постъ военнаго министра, а вскорѣ затѣмъ былъ назначенъ лордомъ-канцлеромъ.

[2]) Въ измѣненіе закона 1876 г., Appellate Jurisdiction Act.

[3]) Подробнѣе о заявленіяхъ Хальдена и тогдашняго лорда-канцлера, лорда Лорберна см. *мою* статью „Колоніальныя конференціи“, Юрид. Записки, издав. Демид. Ярослав. лицеемъ, № 4 (X) 1911 г.; Cd. 5741, 5745, 5746—1.

[4]) 39—40 Vict., c. 59.

лорда-канцлера, его предсѣдателя и слѣдующихъ членовъ: 4 апелляціонныхъ лордовъ (Lords of Appeal in Ordinary), всѣхъ членовъ тайнаго совѣта, прежде занимавшихъ судебныя должности, 2 индійскихъ судей и не болѣе 5 отъ колоній [1]). Необходимо имѣть въ виду, что судебный комитетъ разсматриваетъ апелляціи, восходящія къ нему не только отъ автономныхъ колоній, но и изъ Индіи и другихъ колоній, а съ другой стороны, что онъ имѣетъ параллельный себѣ органъ въ лицѣ палаты лордовъ [2]); послѣдняя, какъ извѣстно, тоже является судебной инстанціей, при чемъ составъ ея въ такихъ случаяхъ совпадаетъ съ составомъ судебнаго комитета, и въ той и въ другомъ засѣдаютъ одни и тѣ же лица, такъ какъ обычаемъ установлено, что при разсмотрѣніи судебныхъ дѣлъ въ палатѣ лордовъ участвуютъ лишь лорды-юристы, а таковые почти поголовно бываютъ членами и судебнаго комитета [3]).

Quorum судебнаго комитета составляютъ предсѣдатель тайнаго совѣта и три члена. Интересной является форма рѣшеній судебнаго комитета; по старому обычаю, комитетъ, какъ и тайный совѣтъ вообще, самъ не рѣшаетъ дѣлъ, а лишь „совѣтуетъ королю поступить такъ и такъ“, подтверждая свой

[1]) См., напр., *Keith*, o. c., 1912, vol. III, p. 1373—1385.

[2]) Положеніе суд. комитета, въ качествѣ самостоятельной суд. инстанціи, было впервые оформлено въ 1833 г.; 2—3 Will. IV, c. 92 и 3—4 Will. IV, c. 41; до того онъ представлялъ собой лишь комитетъ тайнаго совѣта. Изъ состава стараго англійскаго тайнаго совѣта выросло вообще очень много органовъ современнаго англійскаго государства; такъ, наравнѣ съ суд. комитетомъ изъ совѣта выросли Board of Trade, Education Department, Universities Committee, Local Government Board, Agricultural Board; the advisory Committee of the Board of Trade правильно считается многими историками зачаткомъ Intelligence Department for Commerce within the Empire. Основываясь на этомъ, Sir Frederick Pollock предложилъ въ 1891 г. выдѣлить изъ т. совѣта особый „Имперскій и Колоніальный Комитетъ“ (Imperial and Colonial Committee), который явился бы связующимъ звеномъ имперіи и освѣдомительнымъ бюро и совѣщательнымъ органомъ для англійскихъ статсъ-секретарей иностр. дѣлъ, колоній, военнаго и морского. Предложеніе это можно считать примѣромъ тѣхъ исканій „имперскихъ органовъ“ и организаціи „имперіи“, которыми отличались 90-е года.

[3]) За послѣднее время только одинъ лордъ составлялъ исключеніе изъ этого правила.

„совѣтъ“ мотивами; эти мотивы и разсматриваются на практикѣ какъ мотивы судебнаго рѣшенія: само собой понятно, что король безусловно и всегда слѣдуетъ этимъ „совѣтамъ“. Другою особенностью дѣлопроизводства комитета является запретъ опубликованія особыхъ мнѣній [1]), таковыхъ какъ бы не существуетъ и рѣшенія принимаются всегда какъ бы единогласно.

По проекту реформы 1912 г. предполагается увеличить составъ судебнаго комитета назначеніемъ двухъ новыхъ апелляціонныхъ лордовъ, а также измѣнить и упростить порядокъ участія въ комитетѣ колоніальныхъ судей, увеличивъ ихъ число до 7; реформа эта однако врядъ ли удовлетворитъ колоніи.

VIII. *Провинціи.* По идеѣ отцовъ конституціи 1867 г. федеральное правительство должно было занять по отношенію къ провинціямъ то положеніе, которое занимало имперское правительство по отношенію къ колоніямъ [2]); этимъ основнымъ принципомъ акта 1867 г. порывалась окончательно связь провинцій съ метрополіей; таковая могла существовать впредь только между федераціей, какъ цѣлое, и метрополіей.

Въ настоящее время федерацію составляютъ провинціи Онтаріо, Квебекъ (прежнія Нижняя и Верхняя Канады), Н. Шотландія, Н. Брунсвикъ, Островъ Пр. Эдуарда (такъ называемыя Морскія провинціи), Манитоба, Бр. Колумбія, Саскачеванъ и Альберта, всего 9, не считая территорій, находящихся на особомъ положеніи.

Въ каждой провинціи, во главѣ администраціи стоитъ вице-губернаторъ (Lieutenant-Governor), назначаемый на пять лѣтъ генералъ-губернаторомъ по представленію федеральнаго министерства; генералъ-губернаторъ имѣетъ также право, при соблюденіи извѣстныхъ, закономъ установленныхъ, условій, смѣщать его [3]), увѣдомляя его объ этомъ за 1 мѣсяцъ, а федеральный

---

[1]) Order-in-Council, 4 Febr. 1878.

[2]) Подробнѣе см. *Sir J. A. Macdonald,* Confed. Deb. 1865, p. 42; *Todd*, o. c., p. 610.

[3]) На подобное увольненіе не допускается судебныхъ жалобъ.

парламентъ—за 1 недѣлю (ст. 58 и 59) [1]). Вице-губернаторъ не является вовсе представителемъ метрополіи или имперскимъ должностнымъ лицомъ; онъ—канадское федеральное должностное лицо, отвѣтственное предъ генералъ-губернаторомъ, какъ своимъ непосредственнымъ іерархическимъ начальникомъ (ст. 59). Однако до сихъ поръ въ англійской литературѣ живетъ фикція, признающая вице-губернатора представителемъ короны; въ защиту ея приводятся два слѣдующихъ довода: во-первыхъ, у вице-губернатора имѣются полномочія монарха по отношенію къ законодательнымъ учрежденіямъ провинціи (открытіе, роспускъ легислатуръ и т. п.), во-вторыхъ же, какъ до, такъ и послѣ федераціи провинцій, власть монарха представлена въ нихъ единственно вице-губернаторами [2]); послѣдній доводъ является явной натяжкой и petitio principii; изъ одного того факта, что вице-губернаторы располагаютъ правами, которыми въ другихъ государствахъ располагаютъ монархи, вовсе еще не слѣдуетъ, что въ канадскихъ провинціяхъ они являются представителями англійскаго короля; противъ такого „представительства“ говоритъ и способъ назначенія вице-губернаторовъ; даже комиссія назначенія ихъ составляется не отъ имени короля; далѣе, они не располагаютъ и почетными правами: войска и крѣпости не отдаютъ имъ чести и не салютуютъ имъ [3]), они не могутъ жаловать какихъ-либо знаковъ отличія или

[1]) Такой случай имѣлъ мѣсто въ 1879 г. съ вице-губернаторомъ Квебека, Letellier (Parl. Pap., c. 2445).

[2]) См. *Todd*, o. c., p. 583 et seq.; *Reports* of the Supreme Court of Canada, vol. V, p. 637: *Ritchie*, Mercer vs. Att.-Gen. of Ontario; также App. Cas., 1892 г., 443; *Lefroy*, Legislative Power in Canada, p. 93 et seq.; *C. J. Tarring*, Chapters on the law relating to the Colonies, p. 75 et seq.

[3]) Это положеніе разъяснено было самимъ правительствомъ метрополіи, подчеркнувшимъ слѣдовательно фактъ отсутствія идеи представительства короля. Еще менѣе основаній дѣлать различіе между представительствомъ короля и короны, при чемъ послѣдняя понималась либо какъ „король въ парламентѣ“, либо просто какъ „метрополія“ или „имперія“; нѣкоторые писатели утверждали, что вице-губернаторъ представляетъ лишь корону, а не короля; построеніе это однако противорѣчитъ всему духу акта 1867 г., которымъ сознательно порвана была связь между отдѣльными провинціями и метрополіей; подробнѣе см. Депеши Earl of Carnarvon to the Earl of Dufferin, Jan. 7, 1875, Can. Sess. Pap. 1875, № 11, p. 38.

наградъ и милостей [1]). Важно однако отмѣтить, что вице-губернаторъ является не провинціальнымъ, а федеральнымъ должностнымъ лицомъ. Но изъ этого не слѣдуетъ другая крайность—признаніе, какъ это дѣлали нѣкоторые канадскіе юристы, вице-губернатора орудіемъ и представителемъ (a mere creature) генералъ-губернатора [2]).

Каждая провинція имѣетъ свои законодательныя палаты; въ прежнее время провинціи имѣли по двѣ палаты, теперь же верхнія палаты или совѣты упразднены во всѣхъ провинціяхъ, за исключеніемъ Квебека и Н. Шотландіи. Исчезновеніе верхнихъ провинціальныхъ палатъ произошло совершенно незамѣтно, не вызвавъ сколько-нибудь серьезныхъ конфликтовъ; положеніе и вліяніе этихъ палатъ было настолько малозначительно и второстепенно, что общественное мнѣніе всегда относилось къ нимъ вполнѣ равнодушно; иногда, какъ, напр., въ Манитобѣ, выставлялся особымъ предлогомъ къ упраздненію аргументъ о необходимости экономіи [3]); верхнія палаты вызывали извѣстные расходы по ихъ содержанію, не оправдывавшіеся приносимой ими пользой. Насколько мало было политическое вліяніе верхнихъ палатъ, обстоятельство, ими самими прекрасно сознаваемое, свидѣтельствуется тѣмъ, что упраздненіе ихъ было проведено во всѣхъ провинціяхъ общимъ законодательнымъ порядкомъ, т. е. съ согласія самихъ верхнихъ палатъ; другими словами, онѣ сами себя упразднили; исключеніе въ этомъ отношеніи составляетъ совѣтъ Квебека, упорно отказывающійся отъ подобнаго самоупраздненія; въ Новой Шотландіи вопросъ объ упраздненіи в. палаты до сего времени столь еще не обострялся. Въ настоящее время Онтаріо имѣетъ одну палату, состоящую изъ 94 членовъ; избирательное право обусловлено мужскимъ поломъ и мѣстожительствомъ; срокъ полномочій 4 года. Въ Квебекѣ имѣются палата и со-

[1]) *Todd*, o. c., p. 582.

[2]) Подробнѣе см. Keith, o. c., 1912, vol. II, 654—664.

[3]) Законъ, упразднившій совѣтъ Манитобы, носилъ характерный заголовокъ: „Act to diminish the expenses of the Legislature, passed by and with the consent of the Legislative Council".

вѣтъ; срокъ избранія пятилѣтній; члены послѣдняго (24) назначаются вице-губернаторомъ пожизненно и представляютъ тѣ же округа, отъ которыхъ назначаются квебекскіе федеральные сенаторы; палата же состоитъ изъ 73 членовъ, избираемыхъ на пятилѣтній срокъ; въ обѣихъ провинціяхъ подробности дѣлопроизводства палатъ опредѣляются тождественно порядкамъ федеральнаго парламента; всѣ билли, касающіеся финансовъ и податей, должны исходить изъ нижней палаты. Въ Новой Шотландіи имѣются двѣ палаты, избираемыя съ 1897 г. на 5 лѣтъ: нижняя, состоящая изъ 38 членовъ, и совѣтъ—изъ 21 члена, назначаемыхъ вице-губернаторомъ [1]). Н. Брунсвикъ имѣетъ одну палату изъ 46 членовъ, избираемыхъ съ 1900 г. на 5 лѣтъ и 2 мѣсяца; совѣтъ былъ упраздненъ въ 1891 г. Островъ Пр. Эдуарда имѣетъ также одну палату, состоящую изъ 30 членовъ, избираемыхъ на 4 года; совѣтъ былъ упраздненъ въ 1893 г. Палата Манитобы состоитъ изъ 40 членовъ, совѣтъ же былъ упраздненъ еще въ 1876 г. Брит. Колумбія имѣетъ одну палату изъ 38 членовъ, избираемыхъ на 4 года. Альберта имѣетъ одну палату, состоящую изъ 25 членовъ, избираемыхъ на 5 лѣтъ, а Саскачеванъ—также одну палату, изъ 25 членовъ, избираемыхъ на 5 лѣтъ. Всѣ члены всѣхъ провинціальныхъ палатъ получаютъ жалованье.

Вице-губернаторы управляютъ при помощи парламентарно-отвѣтственныхъ министерствъ [2]); въ каждой провинціи имѣется исполнительный совѣтъ (Executive Council), изъ числа членовъ коего нѣкоторые имѣютъ министерскіе портфели, образуя такимъ образомъ провинціальные кабинеты. Въ Онтаріо имѣется 9 совѣтниковъ, изъ коихъ 6 имѣютъ портфели; въ Квебекѣ—10 совѣтниковъ, изъ коихъ 8 съ портфелями; въ Н. Шотландіи—

[1]) Revis. Stat. 1900; всѣ билли, касающіеся финансовъ и податей, должны исходить изъ нижней палаты.

[2]) Парламентаризмъ въ морскихъ провинціяхъ водворился окончательно въ концѣ 40-хъ годовъ, безъ особаго обостренія политическаго положенія; въ прочихъ провинціяхъ принципъ этотъ устанавливался при самомъ ихъ образованіи выдѣленіемъ изъ территорій.

9 совѣтниковъ, изъ коихъ 3 съ портфелями; въ Н. Брунсвикѣ—9 совѣтниковъ, изъ коихъ 7 министровъ; въ Манитобѣ—9 совѣтниковъ, всѣ министры; въ Бр. Колумбіи—8, всѣ министры; на Островѣ Пр. Эдуарда—9 совѣтниковъ, изъ коихъ 3 министра; въ Саскачеванѣ—6 министровъ, а въ Альбертѣ—4 министра. Во всѣхъ провинціяхъ конституціи требуютъ переизбранія депутата, принявшаго министерскій портфель, но такового не нужно, если происходитъ лишь перемѣна портфелей.

Вице-губернаторы обязаны строго держаться парламентарныхъ обычаевъ; въ тѣхъ провинціяхъ, гдѣ еще сохранились вторыя палаты, вице-губернаторы не могутъ вмѣшиваться въ споры между палатами; федеральное правительство зоркимъ окомъ слѣдитъ за осуществленіемъ принциповъ парламентаризма [1]); Канада, такимъ образомъ первое федеральное государство, примѣнившее парламентаризмъ даже къ управленію составныхъ автономныхъ частей [2]).

Каждая отдѣльная провинція имѣетъ свою конституцію, которую она имѣетъ право измѣнять актами своихъ законодательныхъ органовъ съ санкціи вице-губернатора [3]); исключеніе однако составляютъ законы, касающіеся вице-губернаторовъ (ст. 1, ст. 92); это объясняется тѣмъ, что вице-губернаторы являются федеральными, а не провинціальными должностными лицами. Вице-губернаторъ имѣетъ право санкціи законовъ и право veto; если онъ не считаетъ возможнымъ санкціонировать законопроектъ, то передаетъ его генералъ-губернатору; послѣдній можетъ его санкціонировать въ теченіе одного года; при

---

[1]) Примѣромъ можетъ служить случай 1879 г., когда былъ смѣщенъ Квебекскій вице-губернаторъ за парламентарный конфликтъ, имъ вызванный. См., напр., *Bourinot*, Federal Government in Canada, p. 80 et seq.

[2]) Кромѣ упомянутыхъ выше, вице-губернаторъ имѣетъ еще слѣдующія полномочія: онъ назначаетъ должностныхъ лицъ провинціальнаго управленія, по представленіямъ своихъ министровъ; въ тѣхъ провинціяхъ, въ которыхъ еще сохранились верхнія палаты—онъ назначаетъ ихъ членовъ и спикера; ему, наконецъ, предоставлена иниціатива всѣхъ финансовыхъ биллей, наподобіе аналогичнаго права генералъ-губернатора.

[3]) Такимъ порядкомъ упразднялись верхнія палаты.

отсутствіи отвѣта законопроектъ вступаетъ въ силу eo ipso (ст. 87, 90); федеральный парламентъ не имѣетъ права прямо отмѣнять провинціальный законъ; онъ можетъ однако издать федеральный законъ поверхъ провинціальнаго; судамъ же въ такихъ случаяхъ предоставляется опредѣлять подробности разграниченія сферы дѣйствія такихъ двухъ актовъ [1]). Указанными принципами санкціи канадская федерація кореннымъ образомъ отличается отъ сосѣдки-америк. федераціи, такъ какъ въ Соед. Штатахъ центральная власть не имѣетъ подобной законодательной санкціи надъ отдѣльными штатами. Право veto провинціальныхъ законовъ построено аналогично праву veto генералъ-губернатора въ области федеральнаго законодательства.

Самымъ труднымъ вопросомъ въ опредѣленіи положенія канадскихъ провинцій является отграниченіе компетенціи ихъ органовъ отъ компетенціи органовъ федераціи [2]). Основной принципъ въ данномъ случаѣ обратный построенію конституціи Соединенныхъ Штатовъ; въ послѣдней предполагается, что федерація имѣетъ только ту компетенцію, которая ей verbatim удѣлена конституціей—все не упоминаемое въ таковой принадлежитъ компетенціи штатовъ (ст. X конституціи Соединенныхъ Штатовъ); въ Канадѣ же, наоборотъ, у провинцій только тѣ права, которыя отданы имъ актомъ 1867 г., всѣ же прочія функціи и права, не отданныя провинціямъ, сохранены за компетенціей федераціи; въ случаѣ сомнѣнія презумпція толкуется слѣдовательно въ пользу компетенціи федераціи.

Но, установивъ этотъ общій принципъ, отцы канадской конституціи все-таки сочли нужнымъ дать перечень функціямъ федераціи; перечень этотъ (ст. 91) имѣетъ поэтому лишь примѣрный характеръ; сюда отнесены: государственный долгъ,

---

[1]) Подробнѣе о санкціи пров. законовъ см., напр., *Keith.*, o. c., 1912, vol. II, p. 725—749.

[2]) См. обширную литературу, приведенную у *Keith.*, o. c., 1912, vol. II, p. 665 et seq.

торговля и промышленность, почта, навигація, индѣйцы, народная перепись и статистика и нѣкоторые другіе вопросы [1]).

Наоборотъ, перечень дѣлъ провинціальной компетенціи (ст. 92) имѣетъ строго ограничительный характеръ, благодаря вышеупомянутому общему принципу раздѣленія компетенцій; статья эта дополняется ст. 93—95, выдѣляющими особо вопросы школьнаго дѣла, объединенія законодательства Онтаріо, Новой Шотландіи и Новаго Брунсвика, земледѣлія и эмиграціи. Такова была основная мысль создателей конституціи 1867 г.

Жизнь весьма скоро показала, что какъ тщательно перечни эти ни были составлены, всѣхъ вопросовъ практики они предусмотрѣть не смогли; уже черезъ нѣсколько лѣтъ появились затрудненія и спорные вопросы; сіе впрочемъ предвидѣлось; право разрѣшенія споровъ было дано судамъ; съ 1875 г. это одна изъ главныхъ функцій новаго Верховнаго федеральнаго суда; въ важныхъ случаяхъ, однако, не разъ выступалъ въ такихъ же вопросахъ разграниченія компетенціи провинціальныхъ и федеральныхъ властей и тайный совѣтъ метрополіи; федеральный Верховный судъ принимаетъ къ своему разсмотрѣнію подобные споры о компетенціи лишь при условіи согласія на то заинтересованныхъ провинцій [2]). Вопросъ этотъ создалъ огромную судебную практику [3]).

По теоріи тайнаго совѣта [4]) всѣ права провинцій существовали уже до 1867 г. и только закрѣплены были за ними этимъ актомъ; конституція слѣдовательно не создавала ихъ вновь, что важно для опредѣленія источника власти провинцій; изъ даннаго принципа, однако, вытекло и главное невыгодное слѣдствіе; благодаря именно этому зародились сомнѣнія въ исключительности перечня ст. 92 само собой понятно, что отдѣльныя провинціи, до федераціи ихъ, уже пользуясь ши-

[1]) *Tarring*, Chapters...., p. 70 et seq.

[2]) Законъ 1875 г., 38 Vict., c. 11.

[3]) См. приводимые многочисленные примѣры *Jenkyns*, British Rule, Appendix III, p. 203 et seq.

[4]) См., напр., *J. J. Beauchamp*, The Jurisprudence of the Privy Council, Montreal 1891, p. 482 et seq.

рокой самостоятельностью, до парламентаризма включительно, имѣли больше правъ, чѣмъ послѣ федераціи, когда часть таковыхъ отошла къ центральной власти; этимъ создавалась обильная почва для споровъ о компетенціи. Отцы конституціи слѣдующимъ образомъ опредѣлили „общіе“ интересы въ отличіе отъ интересовъ „мѣстныхъ“ или провинціальныхъ: „задача федеративной власти состоитъ въ защитѣ разнообразныхъ интересовъ отдѣльныхъ провинцій и въ достиженіи успѣха, согласія и постоянства союза..., съ каковою цѣлью на федер. правительство возлагается забота объ общихъ интересахъ всей страны“... провинціальныя же власти должны вѣдать „мѣстные интересы каждой отдѣльной провинціи“ [1]). Нельзя, однако, не замѣтить, что опредѣленіе это чрезвычайно расплывчато и потому недостаточно; для болѣе точнаго выясненія разграничительныхъ линій въ компетенціи провинціальныхъ и федеральной властей, пришлось прибѣгнуть къ судебной практикѣ.

Мы уже упомянули выше, что законодатель выдѣлилъ четыре вопроса изъ общаго перечня ст. 92 [2]). Сюда, относится школьный вопросъ, отданный общимъ порядкомъ вѣдѣнію провинцій, но лишь при слѣдующихъ условіяхъ (ст. 93): 1) школьное преподаваніе не должно препятствовать преподаванію Закона Божьяго, 2) привилегіи, удѣляемыя католическимъ школамъ Верхней Канады, распространяются и на протестантскія школы той же провинціи и 3) привилегіи, дарованныя школамъ, охраняются федеральною властью, равно какъ и постановленія этой статьи (93); этимъ законодатель обезпечилъ школамъ различныхъ вѣроисповѣданій свободу преподаванія, а школамъ меньшинства защиту отъ посягательствъ со стороны большинства; въ Верхней Канадѣ имѣлось въ виду поставить преграды распространяющейся пропагандѣ католицизма и обезпечить имущественную собственность школъ; впрочемъ, и въ данномъ случаѣ актъ 1867 г. не стремился

[1]) Слова резолюцій 1865 г., см. Can. Legisl. Ass. Journal 1865 г., также *W. Houston*, Constitutional Documents of Canada, 1891, p. 305.

[2]) *H. E. Egerton*, Federations and Unions, p. 151—153.

создать новые порядки, утверждая лишь то, что уже существовало. Федеральная власть, такимъ образомъ, дѣйствуетъ въ этомъ вопросѣ лишь исключеніемъ, когда бездѣйствуетъ или дѣйствуетъ противно конституціи провинціальная власть [1]).

Другими вопросами, выдѣленными актомъ 1867 г. въ особую категорію, являются земледѣліе и имиграція (ст. 95); законодатель принялъ въ этомъ случаѣ иной способъ регулированія данныхъ вопросовъ; актъ 1867 г. установилъ не раздѣльность, а параллельность компетенціи провинціальныхъ и федеральной властей; только при прямомъ столкновеніи получаетъ послѣдняя преимущество передъ первыми; на практикѣ во всѣхъ провинціяхъ, кромѣ Манитобы, провинціальное законодательство регулируетъ земледѣліе и горное дѣло, федеральная же власть вѣдаетъ обширныя территоріи, имиграцію и колонизацію.

Ст. 94 даетъ федеральной власти право издавать законы для объединенія законодательства Онтаріо, Нов. Шотландіи и Нов. Брунсвика въ области гражданскаго права, судопроизводства и права частной собственности; это право федеральной власти можетъ быть однако осуществляемо лишь съ согласія провинцій; на практикѣ ст. 94 оказалась весьма полезной, явившись могучимъ факторомъ объединенія провинцій.

Таковы общіе принципы раздѣленія компетенціи провинціальныхъ и федеральной властей [2]).

Для полноты картины положенія провинцій необходимо въ заключеніе имѣть въ виду ихъ весьма развитое мѣстное само-

---

[1]) Серьезный конфликтъ въ этой области возникъ въ 1872 г. въ Н. Брунсвикѣ по поводу положенія католическихъ школъ; см. *Todd*, o. c., p. 346 et seq.

[2]) Примѣрами раздѣленія на практикѣ провинц. и федеральн. властей могутъ служить слѣд. случаи: податное обложеніе торговли: городъ или община могутъ устанавливать мѣстныя пошлины или патенты, но не облагать торговли вообще, такъ какъ регулированіе послѣдней подлежитъ вѣдѣнію федер. власти; акцизы: городъ или община могутъ, напр., запрещать данному лицу торговлю крѣпкими напитками, не выдавать ему разрѣшенія и т. д., но не могутъ запрещать торговлю спиртными напитками вообще. См., напр., *Todd*, o. c., p. 565 et seq.

управленіе. Мы указывали выше, что уже Дургамъ въ своемъ докладѣ обратилъ серьезное вниманіе въ особенности на муниципальное самоуправленіе, завѣщавъ своимъ преемникамъ свято охранять самостоятельность и независимость такового; съ тѣхъ поръ и въ частности съ конца 40-хъ годовъ городское и общинное самоуправленіе Канадскихъ провинцій неустанно и успѣшно развивалось; ко времени федерированія провинцій такимъ образомъ уже существовала прочно обоснованная система мѣстнаго самоуправленія [1]).

Города Канады въ настоящее время управляются аналогично городамъ Англіи и Соед. Штатовъ, имѣя, между прочимъ, право издавать обязательныя постановленія и правила (bylaws and regulations), въ большинствѣ случаевъ, нынѣ кодифицированныя (municipal codes); мѣстное самоуправленіе вѣдается согласно ст. 92 провинціальными, а не федеральной, властями.

Система самоуправленія по общему признанію даетъ блестящіе результаты и выгодно отличается особенно отъ городского самоуправленія Соед. Штатовъ; въ Канадѣ почти не проявляются: развратъ, вымогательство и стремленіе къ наживѣ, столь пагубно развившіеся въ нѣкоторыхъ городахъ американской сосѣдки. Мѣстное самоуправленіе Канады справедливо составляетъ гордость ея гражданъ.

Въ общемъ, стало быть, канадскія провинціи пользуются нѣкоторою самостоятельностью, будучи ограждены своими конституціями отъ слишкомъ активнаго вмѣшательства федеральныхъ властей; правительство же метрополіи ихъ вовсе не касается; объяснить провинціальный строй можно конечно только его историческимъ развитіемъ. Въ XVIII вѣкѣ, какъ и въ началѣ XIX, отдѣльныя провинціи представляли собой обособленныя соціальныя и государственно-правовыя единицы, имѣвшія не много общаго; національный расовый, экономи-

[1]) Подробнѣе см. *Bourinot*, Local Government in Canada; Johns Hopkins University Studies; vol. V, 1887; *Bradshaw*, Selfgovernment in Canada, London, 1903.

ческій, религіозный вопросы складывались въ различныхъ провинціяхъ по-своему, создавая нѣкоторое мѣстное единство, которое метрополія, со своей стороны, не только не нарушала, но наоборотъ скорѣе оберегала. Въ дальнѣйшемъ, когда возникъ вопросъ о необходимости объединенія провинцій, таковое оказалось достижимымъ лишь одною цѣной—обезпеченіемъ провинціямъ ихъ самостоятельнаго соціальнаго и правового существованія, т. е. путемъ федераціи, а не уніи [1]); такимъ образомъ въ актѣ 1867 г. исторически слагавшіяся обособленность и своеобразныя правовыя и соціальныя условія жизни мѣстнаго населенія оказались запечатлѣнными въ федеральной конституціи; лишь этимъ, какъ мы видѣли, достигнутъ былъ прочный внутренній миръ, а съ другой стороны, были гарантированы равныя возможности дальнѣйшаго успѣшнаго развитія, какъ англичанамъ, такъ и французамъ, какъ протестантскому большинству, такъ и католическому меньшинству; именно въ этой мирной комбинаціи столь разнообразныхъ интересовъ находимъ мы залогъ современныхъ успѣховъ и грандіознаго развитія Канады.

Системы судебныхъ органовъ въ провинціяхъ весьма сложны и разнообразны. Каждая провинція имѣетъ собственный высшій судъ, называемый Supreme Court, кромѣ Квебека, гдѣ онъ носитъ названіе King's Bench и Манитобы, гдѣ онъ называется Court of Appeal. Кромѣ того имѣются слѣд. суды: въ Онтаріо: в. судъ засѣдаетъ въ различныхъ отдѣленіяхъ (High Court of Justice, Court of Appeal, Chancery, Common Pleas, Exchequer, Assizes, Equity), затѣмъ идутъ County Court Judges, Local Courts, Surrogate Courts, Justices of Peace, Police magistrates; въ Квебекѣ: Circuit Courts, Court of Review, Superior Court, Commissioner's Court и др., justices of Peace; въ Н. Шотландіи: Circuits, County и др.; въ Н. Брунсвикѣ: два отдѣленія в. суда, затѣмъ Circuits, County, Probate, Parish и др.;

---

[1]) *H. E. Egerton*, Canada, in the Historical Geography of the British Colonies, vol. V, p. 314 et seq.

на Островѣ Пр. Эдуарда: County, Marine и нѣкоторые спеціальные суды и т. д. [1]).

Остается упомянуть объ устанавливаемомъ актомъ 1867 г. порядкѣ принятія въ федерацію или организаціи въ ней новыхъ провинцій; этому вопросу посвящены двѣ послѣднія статьи конституціи и законъ 29 іюня 1871 г.; ст. 146 гласитъ, что Ньюфаундлендъ, Островъ Пр. Эдуарда, Бр. Колумбія, Земля Руперта и Сѣв.-Зап. территорія могутъ быть включены въ федераціи по представленію о семъ („адресу") Парламента и мѣстныхъ законодательныхъ палатъ; въ подобномъ представленіи могутъ быть установлены различныя условія принятія новой провинціи; конституція предусматривала лишь порядокъ пополненія федеральнаго сената новыми сенаторами (ст. 147); законъ 29 іюня 1871 г. къ этому прибавилъ expressis verbis, что право созданія новыхъ провинцій принадлежитъ парламенту федераціи, который также можетъ кромѣ того, по просьбѣ провинціальныхъ законодательныхъ палатъ, измѣнять, увеличивать и уменьшать существующія провинціи и ихъ границы. Даннымъ правомъ созданія новыхъ провинцій Канада пользовалась нѣсколько разъ: кромѣ первыхъ двухъ морскихъ провинцій, такимъ порядкомъ приняты были: Бр. Колумбія въ 1871 г., Манитоба въ 1871 г., Островъ Пр. Эдуарда въ 1873 г., Саскачеванъ и Альберта въ 1905 г. [2]). Законъ 1871 г. далъ федеральному парламенту право самостоятельно организовать новыя провинціи, но лишь изъ состава территорій, а не изъ существующихъ уже провинцій; измѣненія послѣднихъ могутъ происходить лишь по ихъ собственной просьбѣ. Въ настоящее время, слѣдовательно, вопросъ этотъ вовсе не касается метрополіи, что особенно ясно подтверждается порядкомъ созданія въ 1905 г. двухъ послѣднихъ провинцій.

---

[1]) Подробнѣе о пров. судахъ см. *A. W. Renton* and *G. G. Phillimore*, Colonial Laws and Courts, London 1907, p. 217 et seq.

[2]) Исторія образованія этихъ двухъ провинцій прекрасно изложена въ Canad. Annual Review, 1905, p. 44 et seq.

IX. *Территоріи.* Кромѣ названныхъ провинцій въ составъ канадской федераціи входятъ еще нѣкоторыя территоріи. Уже съ самаго начала XIX столѣтія среди канадскихъ колоній имѣлись нѣкоторыя мало заселенныя пространства, управлявшіяся особыми административными организаціями. Ко времени федераціи провинцій на особомъ положеніи находились такъ называемыя Сѣверо-Западныя территоріи и земли Гудзоновской компаніи; послѣдняя занималась мѣховой торговлей и оккупировала лѣсныя мѣстности далекаго сѣвера, имѣя кое-гдѣ особые склады и посты. На основаніи ст. 146 федерація могла включать и территоріи; такимъ порядкомъ были приняты Сѣверо-Западныя территоріи, территоріи Гудзоновской компаніи и Земля Руперта, а позднѣе организованы нѣкоторыя другія на Западѣ, на границѣ Аляски (напр., Юконъ); Альберта и Саскачеванъ, какъ и Бр. Колумбія и Манитоба, первоначально были территоріями. Нынѣ все пространство, окаймленное полярнымъ моремъ съ сѣвера и Соединенными Штатами съ юга, вошло окончательно въ составъ канадской федераціи [1]). Въ первые года существованія федераціи ея право законодательствовать для территорій представлялось весьма спорнымъ; многіе канадцы утверждаютъ, что территоріи должны были признаваться самостоятельными административными единицами, подлежавшими не законодательной, а лишь административной власти федераціи. Спорный вопросъ былъ улаженъ закономъ 1871 г. [2]), коимъ федераціи было предоставлено право законодательствовать для территорій. Законъ 1886 г. [3]) далъ федеральному парламенту право предоставлять территоріямъ на извѣстныхъ условіяхъ право посылать своихъ депутатовъ въ обѣ федеральныя палаты.

Первоначально управленіе Сѣверо-Западныхъ территорій находилось въ рукахъ вице-губернатора (Lieutenant-Governor)

---

[1]) Законы 1880 и 1905 гг.; Revis. Stat. 1906, с. 45.

[2]) 34—35 Vict., с. 28; Суд. рѣшеніе т. совѣта, Riel v. Reg., 10 Appel. Cas. 675.

[3]) 49—50 Vict., с. 35; Canad. Act, 49 Vict., с. 24.

и назначаемаго генералъ-губернаторомъ совѣта; въ 1875 г. часть этого совѣта стала избираться мѣстнымъ населеніемъ, а въ 1886 г. весь совѣтъ былъ превращенъ въ выборную палату; въ 1888 г. (с. 19) палата, въ составѣ 22 членовъ, получила названіе Legislative Assembly; съ совѣщат. голосомъ участвовали въ ней 3 судьи, а рядомъ имѣлся совѣщательный финансовый совѣтъ, назначаемый губернаторомъ; въ 1891 г. палата получила бо̀льшія права, а въ 1897 г. (с. 28) былъ установленъ принципъ парламентаризма [1]); палата нынѣ имѣетъ 31 члена, а административная власть находится въ рукахъ парламентарно-отвѣтственнаго исполнительнаго совѣта (Executive Council). Такимъ образомъ организація этихъ территорій нынѣ очень близко подходитъ къ провинціальному строю.

На особомъ положеніи состоятъ нѣкоторыя сѣверныя ча́сти этихъ территорій и Юконъ (Yukon), управляемые комиссарами (commissioners), рядомъ съ коими стоятъ назначаемые генералъ-губернаторомъ совѣты; каждый комиссаръ въ совѣтѣ управляетъ подчиненной ему территоріей, издаетъ обязательныя постановленія, замѣняющія собой законы, начальствуетъ надъ полиціей, регулируетъ школьное дѣло и т. д. Общіе законы федераціи, если въ нихъ не установлены спеціальныя изъятія, распространяются и на территоріи; продажа спиртныхъ напитковъ и огнестрѣльнаго оружія, однако, регулируется особо властью генералъ-губернатора.

Въ Юконѣ съ 1898 г. по 1909 г. имѣлся совѣтъ, состоявшій изъ 5 выборныхъ и 4 назначенныхъ генералъ-губернаторомъ членовъ [2]); съ 1909 г. совѣтъ весь избирается населеніемъ на 3 года [3]), исполнительная же власть попрежнему въ рукахъ комиссара, обязаннаго считаться съ волей совѣта. Ген.-губернаторъ сохраняетъ въ извѣстныхъ случаяхъ право изданія распоряженій и для Юкона.

---

[1]) Законы 1898 г., с. 5, и 1900 г., с. 44.

[2]) Законы 61 Vict., с. 6; 62—63 Vict., с. 11.

[3]) Законъ 1908 г., с. 76; Canad Annual Review, 1907, p. 614, 1909, p. 594.

X. *Измѣненіе конституціи.* Порядокъ такового актомъ 1867 года не установленъ; въ этомъ отношеніи однако communis opinio doctorum давно уже установила принципъ, согласно которому измѣненія конституціи могутъ происходить лишь тѣмъ путемъ, которымъ принятъ былъ и изданъ актъ 1867 г. Согласно этой теоріи, стало быть, иниціатива должна обязательно исходить отъ самой Канады, чѣмъ прекрасно охраняются ея интересы, самое же принятіе измѣненія входитъ въ компетенцію „короля въ парламентѣ“, чѣмъ, съ другой стороны, обезпечивается охрана интересовъ метрополіи [1]). Въ настоящее время измѣненіе конституціи Канады невозможно безъ ея согласія, чѣмъ опровергается старая теорія англійскаго государственнаго права, защищающая пресловутое „безграничное всемогущество“ Великобританскаго парламента.

Вслѣдствіе все растущей самостоятельности Канады, создался цѣлый рядъ примѣровъ измѣненія положеній конституціи, въ которыхъ метрополія вовсе отказалась отъ участія въ созданіи новыхъ конституціонныхъ нормъ, предоставивъ, слѣдовательно, по отношенію къ нимъ канадскимъ законодательнымъ органамъ самостоятельность.

Въ настоящее время имѣются уже девять такихъ примѣровъ; такъ измѣнены были: 1) quorum сената [2]) (метрополія однако противится измѣненію кворума палаты), 2) порядокъ избранія членовъ парламента, 3) другія постановленія федеральнаго избирательнаго права [3]), 4) порядокъ замѣщенія должности спикера, 5) число депутатскихъ мѣстъ (съ сохраненіемъ прежняго принципа пропорціональности), 6) размѣръ жалованья судей, 7) жалованья генералъ-губернатора, 8) порядокъ созданія новыхъ провинцій въ предѣлахъ уже суще-

[1]) Эта точка зрѣнія нынѣ нашла себѣ офиціальное подтвержденіе; Brit. Columbia Sess. Pap. 1908, c. 1; конституція Канады можетъ быть измѣнена лишь съ согласія самихъ канадцевъ, т. е. ихъ собственнаго парламента.

[2]) 30 Vict., c. 3, s. 35, s. 48.

[3]) Напр., избират. законы федераціи 1885 и 1898 гг.

ствующихъ территорій [1]) и 9) судебныя инстанціи учрежденіемъ апелляціоннаго и другихъ судовъ.

Съ другой стороны, имѣется нѣсколько примѣровъ измѣненія конституціонныхъ нормъ 1867 года при содѣйствіи законодательныхъ органовъ метрополіи, т. е. такимъ же порядкомъ, какимъ былъ изданъ и самый актъ 1867 г.; такъ, напр., была разъяснена статья 18 [2]) и установленъ порядокъ представительства въ федеральномъ парламентѣ тѣхъ территорій, которыя еще не организованы въ провинціи [3]).

Если мы присмотримся ближе къ этимъ примѣрамъ обѣихъ группъ законодательства, то сразу же замѣтимъ отсутствіе какого-либо принципіальнаго различія какъ между ними, такъ и отъ ординарнаго порядка законодательства; интересы метрополіи охраняются общимъ порядкомъ посредствомъ резерваціи законовъ.

Вышеизложенное приводитъ насъ къ утвержденію, что государственный строй Канады не знаетъ особаго порядка измѣненія конституціи; конституціонные законы Канады могутъ быть измѣняемы и отмѣняемы лишь ординарнымъ законодательнымъ порядкомъ. Таковой связываетъ и обязываетъ обѣ стороны, и Канаду, и метрополію, такъ какъ у первой инициатива измѣненій, а у второй—право ихъ санкціи.

III.

Три власти.

Въ юридическихъ конструкціяхъ современнаго канадскаго государственнаго права нѣкоторую, хотя и небольшую, роль еще играетъ законъ 29 іюня 1865 года [4]), главнымъ образомъ

---

[1]) См. выше: законы и прецеденты 1871, 1886 и 1905 гг.

[2]) Imper. Stat., 38—39 Vict., c. 38 (1875).

[3]) 49—50 Vict., c. 35.

[4]) „An Act to remove doubts as to the validity of colonial Laws", 29 June 1865, 28 and 29 Vict, c. 63; онъ напечатанъ, напр., у *W. Houston*, Documents..., p 241 et seq.

по слѣдующимъ причинамъ: имъ опредѣлены были понятія колоніи [1]), колоніальной легислатуры и колоніальнаго закона (въ отличіе отъ закона имперскаго, великобританскаго); далѣе, имъ установленъ порядокъ толкованія законовъ при столкновеніи законовъ имперскихъ съ колоніальными. Колоніальный законъ долженъ уступать лишь при столкновеніи съ такимъ имперскимъ закономъ, въ которомъ спеціально упомянуто, что дѣйствіе его распространяется и на колоніи. Для насъ же его главное значеніе заключается въ той нормѣ, которая ясно ограничила дѣйствіе имперскихъ законовъ; таковые ео ipso не дѣйствительны въ колоніяхъ.

Весьма интересна судьба теорій, защищавшихъ такъ называемые „имперскіе интересы", т. е. власть метрополіи надъ колоніей. Первоначально старая доктрина утверждала, что имперскіе интересы суть „вопросы, находящіеся внѣ компетенціи колоніальныхъ легислатуръ", т. е. та область, которую сохранила за собой метрополія и куда колонія не имѣла права вмѣшиваться; напр.: *Jenkyns*, British Rule and Jurisdiction beyond the Seas (p. 69 et seq.), и суд. рѣшеніе Tully v. the Principal Officers of H. M's Ordnance, 5 U. C. R. 6.

Съ ростомъ самостоятельности колоній, когда большинство государственныхъ функцій уже стало переходить въ ихъ руки, центръ тяжести опредѣленія „имперскихъ интересовъ" былъ перенесенъ въ другую область; доктрина стала утверждать, что извѣстныя функціи составляли прерогативу англійской короны и *потому* должны были находиться внѣ компетенціи колоніальныхъ органовъ.

Немного позднѣе рядомъ стала другая теорія, превратившая прерогативу англійской короны въ теорію Magna regalia, прерогативу метрополіи—имперіи, какъ цѣлаго [2]).

---

[1]) Здѣсь имѣются въ виду лишь самоуправляющіяся или автономныя колоніи.

[2]) *Lefroy*, Legislative Power in Canada, *Chitty*, On the Prerogative; *Chalmers*, Opinions....; *Keith*, o. c., 1912, vol. I, p. 362.

Но и эта теорія въ настоящее время должна быть оставлена, такъ какъ у метрополіи не сохранилось болѣе такой области функцій. „Имперскіе интересы“ не защищаются болѣе заботой о нихъ метрополіи, а самими колоніями; послѣднія ясно сознали выгоды существованія „имперіи“; на практикѣ оказалось, что „имперскіе интересы“ только и могутъ быть таковыми (т. е. „имперскими“), пока въ нихъ заинтересованы обѣ стороны; если бы этого взаимнаго интереса не имѣлось, т. е., напр., Канада не была бы сама заинтересована въ участіи въ общей Британской имперіи, то давно бы уже отдѣлилась отъ нея, такъ какъ физической силой Англія не въ состояніи была бы ее удержать въ Имперіи [1]).

Что же касается интересовъ одностороннихъ, то для Канады они защищаются ея собственными органами, что конечно вполнѣ достаточно при существующей системѣ отвѣтственности, судебной и парламентарной, *для метрополіи же* они защищаются общей короной, ея представителемъ—генералъ-губернаторомъ и предоставленнымъ ему правомъ резерваціи законовъ конституціоннымъ порядкомъ. A priori совершенно невозможно установить, въ какихъ вопросахъ и какіе интересы, колоніи, метрополіи или ихъ общіе—замѣшаны въ данномъ дѣлѣ [2]).

Результатъ такого построенія понятія „интересовъ“ вполнѣ оправдался укрѣпленіемъ имперскаго единенія колоній съ метрополіей [3]). Въ концѣ концовъ всегда оказывалось въ про-

[1]) Это признавали не только Дизраэли и Гольдвинъ Смитъ, но и самъ Гладстонъ.

[2]) Такъ, напр., казалось бы, что положеніе генералъ-губернатора заключало въ себѣ „имперскіе интересы“, однако вопросъ объ уплатѣ ему жалованья и о размѣрѣ такового былъ опредѣленъ какъ „колоніальный интересъ“, т. е. входящимъ въ компетенцію органовъ Канады.

[3]) Одинъ австралійскій авторъ опредѣлилъ федеративный принципъ слѣдующимъ образомъ: „Federation becomes desirable where, on the one hand, the country is too enormous in extent and too diverse in conditions for its internal affairs to be satisfactorily managed by one central government, while, on the other hand, the communities have certain common interests best served by their coming together, or are confronted by common dangers if they keep appart“.

долженіе исторіи всего XIX вѣка, что когда вопросъ заходилъ о „лояльности“ колоніи или возможности ея отпаденія, онъ возникалъ изъ-за *стремленія къ самоуправленію, а не къ отпаденію*; по вѣрному выраженію одного изъ самыхъ крайнихъ и ярыхъ защитниковъ независимости Канады, Еварта (о. с., p. 133), отказъ Канады отъ лояльности (disloyalty) былъ противленіемъ губернатору метрополіи, а не сепаратизмъ или стремленіе къ присоединенію къ Соединеннымъ Штатамъ; за всю исторію Канады, за исключеніемъ развѣ нѣкоторой части революціонной партіи Папино, она не знала стремленія къ disloyalty to the Crown.

Правильно замѣтилъ маркизъ Лорнъ (Marquis of Lorne), покидая Канаду по окончаніи своего срока генералъ-губернаторства, что канадцы не подданные, а союзники той великой страны, которая создала ихъ родину [1]), и что свобода явится лучшимъ обезпеченіемъ дружбы Канады по отношенію къ Англіи [2]).

Уже при созданіи конституціи 1867 года возникалъ вопросъ о наименованіи колоніи „королевствомъ“ Канады [3]); терминъ этотъ вполнѣ соотвѣтствовалъ основнымъ идеямъ отцовъ акта 1867 г. и, полагаемъ, хорошо опредѣляетъ и современное положеніе Канады; въ тѣ времена однако такой шагъ представлялся слишкомъ радикальнымъ; въ Англіи весьма многіе боялись полнаго отдѣленія колоніи и считали, что терминъ „королевство“ только ускоритъ этотъ процессъ отпаденія; канадцы же уступили, сознавая, что въ концѣ концовъ, не въ наименованіи ихъ отечества заключалось ихъ счастье. Впослѣдствіи иногда поднимались голоса въ защиту этого термина

[1]) „You are not the subjects, but the allies of a great country that gave you birth“; ср. *Ewart*, o. c, p. 356.

[2]) *Marquis of Lorne*, Imperial Federation, p. 16: „The freedom of her (England) colonies is the surest pledge of affection for herself“.

[3]) Life of Sir John A. Macdonald, vol. I, p. 313; *Pope*, Confederation Documents, p. 181. Нѣкоторое отраженіе эти мысли однако находятъ въ терминѣ Dominion of Canada, который *официально* переводится на французскій, Puissance du Canada, т. е. Держава Канады; Sir, *C. P. Lucas*, Greater Rome and Greater Britain, 1912, p. 6 (Oxford).

„королевство“, но практическаго значенія или какихъ-либо послѣдствій они до сего времени не имѣли [1]).

Конституція Канады является несомнѣнно „даромъ“ имперскаго парламента [2]), который добровольно ограничилъ себя принятіемъ акта 1867 г. Положеніе даннаго случая вполнѣ тождественно тѣмъ историческимъ примѣрамъ, когда какой-нибудь неограниченный монархъ „даровалъ“ конституцію „своему“ народу, съ тою только разницей, что благодаря твердо установившимся въ Великобританіи принципамъ правового государства никогда даже и не поднимался вопросъ о возможности упраздненія этого ограниченія. Послѣднее составляется изъ двухъ элементовъ: во-первыхъ, оно состоитъ въ отрицаніи за имперскимъ парламентомъ „свободной“ возможности измѣнять конституцію; измѣненія могутъ быть произведены лишь съ согласія самой Канады и только тѣмъ самымъ порядкомъ, какимъ былъ проведенъ и принятъ актъ 1867 года; во-вторыхъ, ограниченіе состоитъ въ выдѣленіи изъ конституціи имперскихъ властей всѣхъ трехъ государственныхъ функцій: законодательства, администраціи и суда, и передачи ихъ вѣдѣнію канадскихъ органовъ.

Такое ограниченіе всемогущаго Великобританскаго парламента составляетъ, по нашему крайнему разумѣнію, основной принципъ канадской государственности; всѣ остальные принципы и элементы государственности Канады являются слѣдствіями этого фундаментальнаго начала [3]).

---

[1]) Къ ихъ числу принадлежитъ, напр., J. S. Ewart.

[2]) *J. S. Ewart*, The Kingdom of Canada, p 6, правильно замѣчаетъ „the Constitution of Canada was a gift of the Imperial Parliament“.

[3]) Вмѣстѣ съ тѣмъ мы полагаемъ, что имѣемъ въ данномъ случаѣ одинъ изъ лучшихъ примѣровъ для отрицанія пресловутаго „всемогущества“ и безграничности власти англійскаго парламента; какъ Dicey, такъ и другіе англійскіе государствовѣды старой школы исходили обыкновенно изъ принципа безграничности власти парламента въ опредѣленіяхъ его положенія и компетенціи: Парламентъ можетъ дѣлать абсолютно все, что хочетъ, за исключеніемъ превращенія женщины въ мужчину—таково популярное опредѣленіе власти парламента, между тѣмъ, оно стоитъ въ самомъ яркомъ противорѣчіи съ дѣйствительностью; парламентъ связанъ правомъ на каждомъ своемъ шагу и отношенія его

Перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ элементовъ канадской государственности.

1. *Законодательная власть.* Здѣсь конечно главную роль играетъ описанный выше порядокъ санкціи канадскихъ федеральныхъ законовъ. Интересы метрополіи, какъ мы видѣли, охраняются институтомъ резерваціи; при этомъ необходимо имѣть въ виду, что резервироваться могутъ лишь федеральные законы; провинціальные акты резервируются лишь для санкціи генералъ-губернатора и никогда не переходятъ на утвержденіе метрополіи [1]).

къ канадской конституціи являются далеко не единственнымъ примѣромъ, правильно говоритъ Бурино, возражая на вышеприведенную теорію всемогущества парламента (Parliamentary Government in Canada, a constitutional and historical Study by *Bourinot*, Annual Report of the American Historical Association for 1891, p 344): „in answer to this purely arbitrary contention it may be argued with obvious truth that when the Imperial Parliament gave the Canadians a complete system of local government and the right to legislate on certain subjects set forth in the fundamental law of the dependancy (the British North America Act) it gave them full jurisdiction over all such matters and constitutionally withdrew from all interference in the local concerns of the colony". Съ другой стороны однако Бурино не правъ, когда утверждаетъ, что актъ 1867 г. не касается отношеній колоніи къ метрополіи, а лишь однихъ отношеній федераціи къ провинціямъ (ср его Federal Government in Canada, p. 39 et seq.), это утвержденіе противорѣчитъ его собственной вышеизложенной теоріи, правда, актъ 1867 г. не опредѣляетъ точно отношеній Канады къ имперіи, изъ этого однако еще не слѣдуетъ, что онъ ихъ и вовсе не касается Ср. въ этомъ отношеніи съ изслѣдованіями англ. госуд права позднѣйшаго времени, напр, Сиднея Лоу и Лоренса Лоуелля и прекрасной статьей *M. Parsons* въ Journal of the Royal Colonial Institute, June 1903, *H Speyer* (La Constitution juridique de l'Empire Colonial Britannique) приводитъ, какъ доказательство той же мысли о связанности метрополіи (p. 86), депешу Чемберлена (синяя книга 1902, C d. 1162), въ которой послѣдній указалъ, что правительство метрополіи можетъ вмѣшиваться только, когда задѣты ея интересы или по просьбѣ самой колоніи; такъ, въ данномъ случаѣ онъ отказался предложить имперскому парламенту пріостановить констит. гарантіи въ Канѣ по случаю возникшихъ тамъ безпорядковъ, послѣдніе не касались интересовъ метрополіи

[1]) Федеральный министръ юстиціи составляетъ особые доклады для генералъ-губернатора, въ которыхъ перечисляетъ тѣ провинціальные законопроекты, которые подлежатъ, по его мнѣнію, резерваціи; таковыхъ можетъ быть четыре категоріи: 1) акты, неконституціонные полностью,

Въ періодъ 1841—1867 гг. резервировано было довольно много биллей, въ особенности въ первые годы; со времени же дѣйствія конституціи 1867 г. подобные примѣры стали весьма рѣдкими; поводомъ резерваціи служили, конечно, „имперскіе интересы“; такъ, сюда относились вопросы развода, чеканки монеты, экстерриторіальности въ Канадѣ, торговаго мореплаванія (1867, 1876, 1878, 1891, 1893 и 1906 гг.), жалованья генералъ-губернатора (1868 г.), выдачи преступниковъ (1869 и 1874 гг.), авторскаго права (1872, 1875 и 1889 гг.), судебной присяги (1873 г.), морскихъ телеграфовъ (1874 г.), учрежденія канадскаго верховнаго суда (1875 г.) [1]); наоборотъ, непосредственно не затрагивали интересовъ метрополіи вопросы о правѣ Канады создавать новыя провинціи, о назначеніи вице-предсѣдателя федеральнаго сената (deputy speaker), объ изданіи наказа федеральнаго парламента.

Въ 1873 г. былъ поднятъ интересный вопросъ о томъ, какъ долженъ дѣйствовать генералъ-губернаторъ: съ совѣта или безъ совѣта министровъ, санкціонируя и резервируя законы; ст.-секретарь колоній Кимберлей (Earl of Kimberley) указалъ генералъ-губернатору, что въ этомъ вопросѣ онъ мо-

---

или 2) въ какой-либо части, 3) акты, подлежащіе компетенціи федеральной власти, и 4) акты, затрагивающіе интересы федераціи. „Governor-General-in Council“ имѣетъ право отказывать въ санкціи подобныхъ актовъ, но лишь въ ихъ цѣломъ и безусловно; запрещено санкціонировать часть проекта или условно. Отказъ въ санкціи чрезвычайно рѣдокъ, такъ какъ обыкновенно подобные акты, не подлежащіе утвержденію, возвращаются провинціальной легислатурѣ уже министромъ юстиціи для исправленія; легислатуры охотно подчиняются этому, хотя подобные случаи всегда вызывали протесты общественнаго мнѣнія Этими принципами канадская конституція отличается отъ Соединенныхъ Штатовъ, такъ какъ въ послѣднихъ федераціи не предоставлено никакой власти надъ штатами. См. *W. E Hodgins*, Correspondence, Reports of the Ministers of Justice and Orders in Council upon the Subject of Dominion and Provincial Legislation, 1896; *H. E. Egerton*, Federations and Unions, p. 146.

[1]) Перечень отклоненныхъ метрополіей биллей приводится въ офиц. докладѣ, сдѣланномъ Парламенту 2 авг. 1894 г. колон. министерствомъ (196) и *Quick and Garran*, Annot. Constitution of the Australian Commonwealth, § 270, p. 694 et seq.

жетъ дѣйствовать и помимо совѣта министровъ; но послѣдній сразу энергично запротестовалъ; смѣнившій Кимберлея въ 1875 г. либералъ Карнарвонъ (Earl of Carnarvon) сталъ на сторону канадскихъ министровъ, не признавая однако еще абсолютной обязательности содѣйствія министровъ. Блэкъ, знаменитый канадскій министръ юстиціи, шелъ гораздо далѣе въ своихъ требованіяхъ, считая, что санкція законовъ можетъ быть лишь актомъ „Governor-General-in-Council“, т.е. съ отвѣтственностью министерства; въ 1876 г. министръ метрополіи сдѣлалъ дальнѣйшую уступку, допустивъ совѣщательный голосъ совѣта министровъ [1]), но канадцы и на это не соглашались. Слѣдующей уступкой метрополіи явилось исключеніе изъ генералъ-губернаторскихъ инструкцій перечня вопросовъ, по коимъ онъ былъ обязанъ резервировать билли [2]); съ того дня не предполагается, слѣдовательно, a priori такихъ дѣлъ или законовъ, которые не подлежатъ компетенціи канадской законодательной власти; теоретически эта уступка имѣетъ не меньшее значеніе, чѣмъ практически. Наконецъ, въ 1879 г. метрополія сдѣлала и послѣдній шагъ, окончательно признавъ, что всѣ виды и способы санкціи осуществляются генералъ-губернаторомъ лишь „съ совѣта министровъ“ [3]). Такой выводъ представляется единственно возможнымъ при существованіи парламентарной отвѣтственности.

Но и по сей день нѣкоторые ученые допускаютъ изъ этого

---

[1]) Технически метрополія желала провести разграниченіе между терминами „under the Privy Council“ и „according to the Privy Council“; первый терминъ обозначалъ совѣщательный, а второй рѣшающій голосъ совѣта министровъ.

[2]) Напр., *H. E. Egerton.*

[3]) Стараясь выйти изъ затрудненія и спасти вымирающія полномочія метрополіи, Тоддъ (о с., стр. 512) изобрѣлъ особую теорію „of a reserved right of interference by the Crown itself under exceptional and undefinable circumstances and as a last resort“; это однако скорѣе напоминаетъ coup d'état, чѣмъ что-либо другое; въ настоящее время эта теорія не имѣетъ серьезныхъ защитниковъ ни въ Англіи, ни въ авт. колоніяхъ, къ тому же слѣдуетъ отмѣтить ея крайнюю расплывчатость и неопредѣленность.

правила одно возможное исключеніе [1]): они говорятъ, что ген.-губернаторъ можетъ дѣйствовать „единолично“ (безъ министерской скрѣпы ?), когда данный билль изданъ въ нарушеніе конституціи (ultra vires); на это слѣдуетъ однако возразить, что, во-первыхъ, мы имѣемъ здѣсь скорѣе примѣръ возможнаго отказа въ санкціи (veto), чѣмъ резерваціи, а, во-вторыхъ, что на практикѣ невозможно предвидѣть случая, чтобы парламентарное министерство само этого не замѣтило или совѣтовало бы ген.-губернатору сознательно нарушить конституцію: зависимость кабинета отъ парламента и общественнаго мнѣнія слишкомъ велика для этого.

II. *Административная власть.* Главою ея является ген.-губернаторъ; въ прежнее время одною изъ важнѣйшихъ его функцій было военное дѣло: большинство ген.-губернаторовъ были сами военные и всѣ они одновременно командовали имперскими и колоніальными войсками; въ настоящее время положеніе существенно измѣнилось; въ особенности важнымъ представляется окончательное предоставленіе метрополіей въ 1905 г. Канадѣ самой содержать свои войска и крѣпости; два главныхъ укрѣпленныхъ пункта, Halifax и Esquimalt, теперь переданы вѣдѣнію самой колоніи; въ бюджетѣ метрополіи 1906—1907 гг. военный статсъ-секретарь исключилъ статьи, касавшіяся содержанія войскъ въ Канадѣ; благодаря этому исчезло прежде существовавшее различіе военныхъ силъ метрополіи, расположенныхъ въ Канадѣ, и милиціи колоніи [2]).

---

[1]) Текстъ прежнихъ инструкцій, съ подобными перечисленіями, можно найти, напр., у *W. Houston*, Documents.., p. 245 et seq.

[2]) Подробнѣе см. законъ 1868 г., 31 Vict., c. 40, и актъ 1883 г., а также ср. съ компетенціей прежнихъ канадскихъ министровъ милиціи и генераловъ, командовавшихъ канадской милиціей. Происходившія прежде довольно многочисленныя недоразумѣнія проистекали главнымъ образомъ изъ того факта, что генералы были почти всегда англичане, не знавшіе и не считавшіеся съ мѣстными обычаями и нравами, а въ особенности съ канадскими властями, именно вслѣдствіе этихъ столкновеній была упразднена должность командующаго милиціей (Commander in chief) и замѣнена генералъ-инспекторомъ милиціи, который могъ быть канадцемъ. Милиція находится въ распоряженіи федеральнаго правительства Канады, этимъ она отличается отъ милиціи Соед. Шта-

Почти сразу послѣ утвержденія акта 1867 г. канадцы стали требовать установленія особаго канадскаго флага: канадскіе капитаны начали употреблять особый флагъ съ канадскимъ гербомъ: метрополія сначала смотрѣла сквозь пальцы на это [1]), но въ серединѣ 70-хъ годовъ адмиралтейство запротестовало и даже запретило употребленіе такихъ флаговъ; канадцы не обращали вниманія на это запрещеніе, и немного спустя метрополія уступила, разрѣшивъ употребленіе канадскаго герба на установленныхъ англійскихъ флагахъ („in addition"): въ 1889 г. Канада официально просила объ утвержденіи особаго флага: переписка длилась около 4 лѣтъ; наконецъ въ 1892 году ей разрѣшенъ былъ особый флагъ (красный англійскій съ канадскимъ гербомъ).

Съ 1909 года ясно стало, что въ ближайшемъ будущемъ Канада будетъ имѣть и свой особый „канадскій" военный флотъ. Въ этомъ отношеніи однако слѣдуетъ отличать политику канадскихъ либераловъ отъ программы консерваторовъ; первые стоятъ за собственный канадскій флотъ, но не въ состояніи повидимому осуществить свое заданіе, вторые, наоборотъ, обѣщали метрополіи прійти ей на помощь въ постройкѣ общаго имперскаго флота для защиты всѣхъ Великобританскихъ владѣній; консерваторы правильно указываютъ, что канадскій флотъ, если таковой когда-либо будетъ существовать, никогда не сможетъ пріобрѣсти какого бы то ни было политическаго вліянія по малой своей силѣ, между тѣмъ два-три новыхъ дредноута въ общей англійской эскадрѣ всегда явятся желательнымъ и полезнымъ усиленіемъ послѣдней [2]). На этой почвѣ разыгрался серьезный партійный конфликтъ въ 1913 г., такъ какъ консервативный билль палаты оказался отклонен-

---

товъ, находящейся въ распоряженіи отдѣльныхъ штатовъ, а не федераціи. *J. Bardoux*, Nationalisme Canadien, Revue des Deux Mondes, Avril 1911, *Boggs*, Americ. Politic. Science Review, August 1911.

[1]) Приблизительно до 1874 г. *Ewart*, o. c., p. 65 et seq.

[2]) *H. d'Egville*, Imperial Defence and Closer Union (Lifework of Sir John Colomb), 1913, *J. Ewart*, Kingdom Papers, № 10—11

нымъ въ либеральномъ сенатѣ, гдѣ большинство принадлежитъ пожизненно-назначеннымъ сенаторамъ либеральной партіи; по этому поводу въ Канадѣ вновь поднятъ былъ вопросъ о реформѣ сената, составъ коего не соотвѣтствуетъ современнымъ требованіямъ парламентаризма.

Особенно существеннымъ является вопросъ о правѣ объявленія войны и заключенія мира, находящемся въ рукахъ короны; Канада этимъ лишена иниціативы и свободы выбора между войной и миромъ. Старая теорія гласила: разъ метрополія находится въ войнѣ, Канада тоже; но объявленіемъ войны еще не предопредѣляется форма участія Канады въ таковой [1]); послѣднее будетъ зависѣть отъ весьма разнообразныхъ условій, отъ того, кто и гдѣ непріятель, какъ ведется война, нуждается ли метрополія въ посторонней помощи и т. д. Однако въ настоящее время канадцы стали энергично оспаривать эту теорію, утверждая, что объявленіемъ войны метрополіей Канада eo ipso еще не становится участницей войны; такая новая точка зрѣнія, вполнѣ гармонирующая съ общимъ автономнымъ положеніемъ Канады, была впервые опредѣленно формулирована либеральнымъ премьеромъ Лоріе, а нынѣ имѣетъ уже тысячи послѣдователей; ея сторонники справедливо указываютъ, что не существуетъ ни конституціонныхъ, ни нравственныхъ обязанностей для Канады участвовать въ войнѣ, ею не вызванной или не затрагивающей непосредственно ея интересовъ и ей не угрожающей (въ примѣръ приводится обыкновенно центрально-азіатская война Англіи, въ Персіи или Афганистанѣ). Но изъ этого вытекаютъ огромной важности слѣдствія: въ будущей войнѣ Англіи, говорятъ канадцы, ихъ отечество будетъ участвовать лишь по собственному желанію, а не по принужденію метрополіи; такъ, въ южно-африканскую войну канадцы вступили добровольно [2]); интересы же имперіи охраняются слѣдующимъ соображеніемъ: если Британская имперія, какъ цѣлое, какъ единеніе метрополіи съ Канадой, жи-

[1]) *J. S. Ewart* Kingdom of Canada, p. 63 et seq.

[2]) *J. Bardoux*, Nationalisme Canadien...

вуча, т.е. поддерживается живыми, дѣйствительными интересами обѣихъ сторонъ, то это само по себѣ будетъ достаточнымъ факторомъ принужденія Канады къ участію въ войнѣ метрополіи, если послѣдняя будетъ о томъ просить: если же имперія, какъ цѣлое, не питается и не поддерживается подобной выгодой ея существованія для обѣихъ сторонъ, то она рано или поздно будетъ обречена на смерть, и наиболѣе вѣроятнымъ поводомъ ея распаденія явится именно война метрополіи; никакая сила въ мірѣ не въ состояніи въ наши дни заставить Канаду противъ ея желанія принять участіе въ войнѣ помимо ея воли [1]).

Само собою понятно, что другія авт. колоніи съ величайшимъ удовольствіемъ ухватились за эти мысли. По теоріи Лоріе положеніе Канады во время войны Англіи, въ которой она не приметъ участія, будетъ подобно „некомбатанту“; этой конструкціи нельзя отказать въ остроуміи, хотя еще неизвѣстно, какъ ее приметъ наука международнаго права и какъ ей удастся привиться въ международно-правовомъ общеніи; для сужденія о ней нельзя забывать, что теорія эта еще слишкомъ молода и что жизнь еще не создала прецедентовъ.

Близко къ этому соприкасается другой вопросъ, объ участіи Канады въ международныхъ сношеніяхъ [2]). По теоріи отцовъ конституціи 1867 г. функція эта передавалась исключительному вѣдѣнію метрополіи; только послѣдняя являлась субъектомъ международнаго права, только послѣдняя могла имѣть сношенія съ другими государствами, заключая съ ними договоры, конвенціи и т. д.

Съ теченіемъ времени, однако, этому принципу пришлось подвергнуться измѣненію. Канада стала требовать, чтобы метрополія, заключая международные договоры, больше считалась съ ея интересами, напр., спеціально запрашивая мнѣніе

[1]) Не даромъ канадцы теперь описываютъ свое отечество, по отношенію къ имперіи, какъ „a sister nation, bound by ties of respect, sympathy, friendship, common allegiance to a common sovereign“.

[2]) См., напр., *Keith*, o. c., vol III, p. 1108 et seq., 1912.

канадскаго министерства; слѣдующимъ шагомъ была теорія отказа признанія дѣйствія для Канады великобританскихъ договоровъ eo ipso; метрополіи, несмотря на весьма не пріятное ей чувство, пришлось сдѣлать и здѣсь уступку; съ 1877 г. въ ея договорахъ стала обыкновенно включаться спеціальная статья, указывавшая, что данный договоръ дѣйствителенъ и для такой-то колоніи: этимъ какъ бы принималась канадская теорія, гласившая, что для Канады необязательны договоры, въ которыхъ не упомянуто особо, что они распространяются и на Канаду. Въ 1882 г. былъ сдѣланъ еще болѣе важный шагъ въ томъ же направленіи [1]): съ этого времени стали включать статью, допускающую включеніе колоніи по ея желанію или выходъ изъ соглашенія, безъ нарушенія договора въ прочихъ частяхъ; Канада получила слѣдовательно еще бо̀льшую свободу дѣйствія — въ случаяхъ, когда она считала извѣстный договоръ невыгоднымъ, она могла отдѣлаться отъ него, не нарушая его или vice versa [2]); присоединеніе колоніи къ договору или ея выходъ изъ соглашенія совершаются, впрочемъ, не ею самой, а метрополіей; намъ важно отмѣтить, однако, что роль метрополіи въ этомъ отношеніи носитъ чисто формальный характеръ; опредѣляющей волей является воля Канады, а не метрополіи; послѣдняя выступаетъ въ международномъ общеніи лишь въ качествѣ офиціальнаго представителя своихъ колоній; дѣйствія же ея опредѣляются не собственной волей, а волей отдѣльныхъ заинтересованныхъ колоній; особенно ярко это построеніе и свобода дѣйствія Канады нашли себѣ выраженіе въ договорѣ 1908 г.

---

[1]) Напр, комм. договоры 1883 г съ Италіей, 1888 г. съ Мексикой, 1887 г. съ Гондурасомъ.

[2]) Въ настоящее время подобныя статьи имѣются въ договорахъ съ Уругваемъ, Грецiей, Египтомъ, Парагваемъ, Либеріей, Никарагуа, Сербіей, Румыніей и Болгаріей. Спейеръ (о. с., p. 82) правильно замѣчаетъ по этому поводу: „Le Royaume Uni stipule pour elles (les colonies autonomes) la faculté d'accéder au traité dans un délai déterminé, comme si elles étaient de véritables personnes du droit des gens“. Такъ, къ англо-итальянскому договору 1883 г. не присоединились ни Канада, ни Капъ, ни Южная Австралія.

съ Соед. Штатами. Другимъ аналогичнымъ примѣромъ можетъ служить Румынскій договоръ 1906 г.; еще болѣе характерно въ этомъ отношеніи согласіе, выраженное Канадой, на признаніе англо-японскаго союзнаго договора, лишь при условіи исключенія изъ него нѣкоторыхъ ей непріятныхъ статей. Канада вела, кромѣ перечисленныхъ выше, самостоятельные переговоры съ Германіей, Голландіей, Бельгіей, Италіей [1]): чреватыми послѣдствіями оказались и переговоры 1910—1911 гг. съ Соед. Штатами по поводу таможенныхъ тарифовъ.

До послѣдняго десятилѣтія международное право признавало свободу дѣйствія Канады и ея выступленія въ качествѣ субъекта правъ только касательно коммерческихъ трактатовъ. Нынѣ однако, и въ особенности послѣ имперской конференціи 1911 г., приходится измѣнить это положеніе, такъ какъ метрополія открыто допускаетъ активное участіе авт. колоній и въ чисто политическихъ договорахъ: на указанной конференціи сэръ Э. Грей торжественно обѣщалъ колон. премьерамъ, что Англія впредь не приметъ на себя новыхъ международныхъ обязательствъ, которыя бы касались авт. колоній, не предоставивъ имъ предварительной возможности высказаться; къ тому же, какъ мы видѣли, метрополія уже не разъ допускала непосредственные переговоры Канады съ иностранными державами.

Примѣрами участія Канады въ международныхъ переговорахъ могутъ служить слѣдующіе случаи: въ 1907 г. канадскій министръ Lemieux участвовалъ наравнѣ съ британскимъ посломъ въ переговорахъ, имѣвшихъ мѣсто въ Токіо и касавшихся урегулированія японской эмиграціи въ Канаду; другимъ примѣромъ можетъ служить участіе Галта (Sir Alexander Galt) и Туппера (Sir Charles Tupper), представителей Канады, въ переговорахъ по заключенію договоровъ съ Испаніей (1883 и 1888 гг. [2]), и канадскихъ министровъ—въ переговорахъ съ Соедин. Штатами, касательно таможенныхъ тарифовъ

[1]) Съ Китаемъ недавно велись переговоры относительно иммиграціи желтой расы.

[2]) Hans. May 12, 1887, p, 396, Canad. Sess. Papers, 1894, № 56 A, p. 98.

(1907 и 1910 гг.), и въ 1908 г.—въ переговорахъ относительно вопросовъ рыболовства, пограничныхъ водъ, выдачи преступниковъ [1]), морскихъ крушеній и установленія пограничной черты между Штатами и Канадой. Изъ этого перечня читатель усмотритъ, что активное участіе Канады въ заключеніи международныхъ договоровъ не ограничивается одними торговыми трактатами, а идетъ въ настоящее время гораздо далѣе.

Однимъ изъ первыхъ требованій Канады была финансовая самостоятельность; Канада желала имѣть совершенно независимый контроль надъ собственными финансами, самостоятельное право регулировать канадскій цивильный листъ, жалованье генералъ-губернатора и всѣхъ канадскихъ должностныхъ лицъ, право надзора за своими банками и собственной канадской торговлей, а главное, и право устанавливать свои таможенные тарифы и вести самостоятельную таможенную политику [2]). Въ 1849 г. метрополія отмѣнила дѣйствіе навигаціонныхъ законовъ для Канады; акты же 1857, 1867 и 1869 гг. передали ей полностью право регулировать торговое мореплаваніе [3]).

Немного болѣе сложную исторію имѣетъ вопросъ о таможенныхъ тарифахъ Канады. Таможенною самостоятельностью Канада обязана фритредерамъ метрополіи; окончательная побѣда послѣднихъ къ концу 50-хъ годовъ отразилась и на Канадѣ, такъ какъ однимъ изъ принциповъ ихъ программы была автономія колоній въ торговыхъ сношеніяхъ какъ между со-

---

[1]) Договоры съ Соед. Штатами о выдачѣ преступниковъ регулируются нынѣ даже помимо метрополіи, то же слѣдуетъ сказать о почтовыхъ конвенціяхъ. Лоріе, напр., велъ переговоры съ германскимъ консуломъ въ Монтреалѣ совершенно помимо метрополіи, и лондонское правительство даже не знало объ этомъ; нельзя, однако, не признать политической некорректности въ данномъ случаѣ; самостоятельность Канады не пострадала бы, если бы премьеръ извѣстилъ о своихъ переговорахъ Сентъ-Джемскій кабинетъ. Подробнѣе см., *Keith*, o. c., 1912, vol. III, p. 1115 et seq.

[2]) См. напр. *J. S. Ewart*, Canada: Colony to Kingdom, American Jour. of Internat. Law, vol. VII, № 2, April 1913.

[3]) Въ частн. см., напр., п. 10 акта 1867 г. Законъ 1880 г. (Imperial Merchant Shipping Act) окончательно исключилъ изъ вѣдѣнія метрополіи канадское торговое мореплаваніе и навигацію въ канадскихъ водахъ.

бой, такъ и съ метрополіей [1]). Но идеалу ихъ не сразу было суждено воплотиться въ жизнь. Въ исторіи этого вопроса слѣдуетъ различать двѣ стороны: торговлю Канады съ метрополіей или, вѣрнѣе, съ имперіей, и торговлю ея съ Соед. Штатами; начнемъ съ первой. Въ 70-хъ годахъ въ Канадѣ обосновывается теорія преференціальныхъ тарифовъ для торговли въ предѣлахъ имперіи; главнымъ защитникомъ ея былъ Sir John A. Macdonald; занявъ мѣсто премьера въ 1878 г., онъ сразу же выставилъ эту идею, какъ одну изъ основъ федераціи имперіи. Она сильно дебатировалась въ 1885 г. и на первой имперской конференціи 1887 г. Оппозиція ей со стороны метрополіи основывалась на томъ фактѣ, что тогда, какъ она сама защищала фритредерство, колоніи, одна за другой, стали принимать запретительную систему; съ другой стороны, крупнымъ препятствіемъ къ принятію преференціальной системы въ имперіи составляли заключенные Англіей международные договоры, не допускавшіе предоставленія выгодъ какому-либо народу безъ предоставленія ихъ договорившимся сторонамъ; сюда относятся, напр., договоры съ Бельгіей и Германіей; метрополія долгое время не желала нарушать этихъ договоровъ, несмотря на усиленныя просьбы колоній; такова суть переговоровъ 1891—1895 гг.; противленіе метрополіи легко можно объяснить тѣмъ, что торговля ея съ Европейскими государствами, и именно съ Бельгіей и Германіей, во сто кратъ превышала въ тѣ времена ея торговлю съ Канадой: это было засвидѣтельствовано самимъ Чемберленомъ на имперской конференціи 1897 года. Наконецъ, по настоянію колоніальныхъ премьеровъ, метрополія согласилась и расторгла договоры, послѣ чего Канада сразу же приняла преферен-

[1]) Либералы-фритредеры, наиболѣе яркими представителями которыхъ были Goldwin Smith и John Bright, проповѣдывали не только самостоятельное право колоній регулировать свою таможенную политику и торговлю, но и полное отдѣленіе Канады, если она того потребуетъ; Англія, говорили они, не имѣетъ права удерживать колоніи отъ отпаденія; жизнь однако пошла другимъ путемъ. *Dicey*, Lectures on law and public opinion in England, p. 450—451

ціальный тарифъ. А въ 1902 году Чемберленъ уже сообщилъ колоніальной конференціи, что новую канадскую систему онъ считаетъ чрезвычайно выгодной для имперіи!

Конференціи 1902 и 1907 гг. приняли по сему вопросу слѣдующія резолюціи:

1) Признаніе принципа преференціальныхъ тарифовъ для торговли колоній съ метрополіей, какъ помощь и стимулъ имперской торговли, 2) признаніе несвоевременности принципа фритредерства въ предѣлахъ имперіи, 3) желательность принятія всѣми колоніями принципа преференціальныхъ тарифовъ и 4) обращеніе съ просьбой къ метрополіи, дабы и она приняла таковой принципъ въ ея торговлѣ съ колоніями.

Большинство авт. колоній держится нынѣ принципа преференціальныхъ тарифовъ, несмотря на упорное нежеланіе метрополіи отказаться отъ принципа фритредерства; въ самой Англіи, слѣдуетъ замѣтить, въ настоящее время очень много консерваторовъ начало отказываться отъ преференціальнаго принципа, который прежде, подъ вліяніемъ Чемберленовской пропаганды, считался ими единственно надежнымъ основаніемъ единенія имперіи; среди уніонистовъ это вызываетъ крупнѣйшее недовольство.

Что касается таможенной политики Канады по отношенію къ Соед. Штатамъ, то послѣдняя развивалась немного инымъ путемъ. Въ 1854 г. генералъ-губернатору Эльгину удалось заключить такъ называемый „reciprocity treaty“ (договоръ взаимности) со Штатами на 12-лѣтній срокъ; въ 1866 г. однако Штаты не захотѣли его возобновить; съ тѣхъ поръ съ обѣихъ сторонъ были установлены протекціонные тарифы; инициатива протекціонной политики принадлежала Штатамъ; американцы полагали въ то время возможнымъ этимъ прижать канадцевъ; достигнуть этого имъ, однако, не удалось. Канадскіе министры нѣсколько разъ поднимали вопросъ о возстановленіи началъ договора 1854 г., но тщетно; такъ, новый канадскій тарифъ

1879 г. еще содержалъ особую статью, предлагавшую Штатамъ заключеніе новаго „reciprocity treaty“; господствовавшая въ Штатахъ волна протекціонизма, однако, не допускала этого. При заключеніи договора о рыболовствѣ въ 1888 г. канадцы вновь предложили уступки, но опять-таки безрезультатно. Когда въ 90-хъ годахъ либералы вступили въ министерство, Канада отказалась отъ этой мысли [1]); затѣмъ положеніе вещей вновь измѣнилось [2]). За послѣдніе годы Штаты стали усердно хлопотать о таможенномъ договорѣ, а канадцы гордо упираются и ставятъ американцамъ трудныя условія; это слѣдуетъ считать блестящей побѣдой канадскихъ либераловъ. Но къ концу своего премьерства, а именно въ 1910 и 1911 гг., Лоріе измѣнилъ свою политику и вошелъ въ переговоры о тарифахъ съ Вашингтонскимъ правительствомъ; благодаря большому личному такту бывшаго президента Тафта, американцамъ удалось достигнуть очень многаго; какъ самъ Лоріе, такъ и его министръ финансовъ, Fielding, пошли на крупныя уступки, и, казалось, Канада уже находится наканунѣ заключенія фритредерскаго договора со Штатами; съ обѣихъ сторонъ правительства шли навстрѣчу другъ другу, обильно осыпая другъ друга комплиментами; въ Штатахъ праздновали лѣтомъ 1911 г. побѣду, когда конгрессъ принялъ проектъ договора съ Канадой: но.... канадскій избиратель полагалъ иначе и осенью 1911 г. именно по этому вопросу провалилъ Лоріе и его кабинетъ; смѣнившее ихъ консервативное министерство Бордена сразу же отказалось отъ договора со Штатами; все достигнутое переговорами Тафта—Лоріе кануло въ воду. Канадецъ нынѣ боится конкуренціи Штатовъ, полагая, что экономически болѣе

[1]) Премьеръ Лоріе формулировалъ слѣдующимъ образомъ свою тогдашнюю программу: „there will be no more pilgrimages to Washington; we are turning our hopes to the old Motherland“.

[2]) *A. Macphail*, Essays in Politics, 1909, картинно описываетъ настроеніе канадцевъ въ вопросѣ таможенной политики съ Соединенными Штатами; см. также *J. Bardoux*, Nationalisme Canadien, Revue des Deux Mondes, Avril 1911; *J. C. Hopkins*, Canad. Annual Review, 1911; *W. R. Riddell*, Conference, held at Washington, D. C., Dec. 1910, p. 14 et seq (изданіе Judicial Settlement of International Disputes).

могущественная сосѣдка своею тяжестью задавитъ молодую еще Канаду.

Въ общемъ исторія таможенной политики Канады блестяще подчеркиваетъ тотъ огромный ростъ самостоятельности, который она переживала къ концу XIX вѣка.

Другой интересный примѣръ развитія канадской государственности мы имѣемъ въ исторіи охраны авторскаго права; очень долгое время метрополія упорно не желала считаться съ интересами канадцевъ и держала законодательство касательно авторскаго права исключительно въ своихъ рукахъ; таковое было прежде классическимъ примѣромъ „имперскаго“ законодательства, и нѣтъ сомнѣнія, что интересы канадцевъ отъ этого сильно страдали; въ теченіе 70-хъ и 80-хъ годовъ Канада тщетно просила Англію уступить ей въ этой области и дозволить законодательствовать въ охрану собственнаго, канадскаго авторскаго права; переписка, переговоры, пререканія по этому вопросу достигали огромныхъ размѣровъ [1]). Но въ 90-хъ годахъ метрополіи пришлось наконецъ сдѣлать первыя уступки, а въ настоящее время Канадѣ уже предоставлена полная свобода дѣйствія, которымъ она не преминула немедленно же воспользоваться; „имперское“ законодательство такимъ образомъ уступило мѣсто канадскому.

Аналогичное развитіе переживалъ и вопросъ о подданствѣ, и здѣсь метрополія долгое время рѣшительно отказывала Канадѣ въ самостоятельности, считая, что подданство есть понятіе „общеимперское“; но за послѣдніе годы она была принуждена отказаться и отъ этого: на имперской конференціи 1911 г. тогдашній министръ внутреннихъ дѣлъ (Черчилль) торжественно заявилъ, что регулированіе понятія подданства (законодательное и административное) есть дѣло и право самихъ автономныхъ колоній и что метрополія не можетъ и не желаетъ болѣе вмѣшиваться [2]); такимъ образомъ Канада полу-

[1]) Подробнѣе см. *мою* статью Общеимперское законодательство, Право 1912 г., № 5 и 6; *W. E. Hodgins*, Correspondence, Reports, etc. 1896.

[2]) Подробнѣе объ исторіи подданства см., напр., *H. S. Q. Henriques*, The law of Aliens and Naturalisation, London, 1906.

чила возможность установить понятіе собственнаго, канадскаго, подданства.

Резюмируя вышеизложенное, мы видимъ, какъ въ теченіе второй половины XIX вѣка законодательныя и административныя функціи, одна за другой, переходили изъ компетенціи метрополіи въ вѣдѣніе самой Канады, пока постепенно и совершенно незамѣтно не выросла и не опредѣлилась канадская государственность. Для государствовѣда трудности въ опредѣленіи положенія Канады заключаются, однако, въ слѣдующемъ: Канада была первой автономной колоніей, вырабатывавшей и пріобрѣтавшей путемъ постоянной, упорной и безпощадной борьбы съ Англіей свою автономію и независимость; здѣсь не было предустановленнаго плана, не имѣлось даже вообще опредѣленности, оформленности государственно-правовыхъ построеній; была лишь одна всепоглощающая цѣль: стать независимой отъ метрополіи, сдѣлаться самостоятельной государственной единицей. Метрополія сначала энергично противилась, затѣмъ стала уступать, а къ концу столѣтія сама пошла навстрѣчу вожделѣніямъ канадцевъ. Но духу англосаксовъ вообще претитъ оформлять свою государственную и общественную жизнь въ твердыя и опредѣленныя государственно-правовыя конструкціи; благодаря этому мы не находимъ ни въ наукѣ, ни на практикѣ перелома въ положеніи Канады; все происходило постепенно, незамѣтно, уступка дѣлалась за уступкой, безъ закрѣпленія ихъ въ законодательныхъ формахъ; то, что прочимъ автономнымъ колоніямъ дано было метрополіей eo ipso, какъ нѣчто естественное, даже необходимое, пріобрѣтено было Канадой, первой піонеркой, лишь путемъ долгой и упорной борьбы; шагъ за шагомъ приходилось отвоевывать одну за другой административныя и законодательныя функціи. Только на рубежѣ XX столѣтія завершился этотъ процессъ, только тогда окончательно оформилась и сложилась канадская государственность.

III. *Судебная власть*. Въ этой области главную роль конечно играетъ институтъ апелляціи къ метрополіи; и

здѣсь намъ приходится отмѣтить крупнѣйшія измѣненія послѣдняго времени; мало что остается въ наши дни отъ прежняго величія и престижа дѣятельности судебнаго комитета тайнаго совѣта; таковая больше не создаетъ ни единства права всей имперіи, ни даже единства судебной практики, авторитетъ же мѣстныхъ судовъ несомнѣнно лишь ею подтачивается. Слѣдуетъ однако оговориться: въ Канадѣ въ общемъ нѣтъ того рѣзкаго осужденія судебнаго комитета и института апелляціи, которое мы находимъ въ другихъ автономныхъ колоніяхъ и въ особенности въ Австраліи; канадцы болѣе свыклись съ ними; многіе изъ нихъ, какъ мы указывали, даже видятъ въ нихъ извѣстныя выгоды безпристрастности и безпартійности (что впрочемъ говоритъ не въ пользу ихъ собственныхъ судовъ); въ этомъ направленіи дѣйствуютъ главнымъ образомъ два фактора, во-первыхъ, то обстоятельство, что англійское право Канады слагалось подъ постояннымъ вліяніемъ и по образцу и прецедентамъ права и судебной практики метрополіи, что создало много общаго между ними, а во-вторыхъ, болѣе близкое разстояніе отъ Лондона, чѣмъ, напр., Австралійскихъ штатовъ, что облегчало вызовъ свидѣтелей и защитниковъ, собираніе матеріаловъ и документовъ и т. д.; французы же канадцы видятъ въ судебномъ комитетѣ нѣкоторую защиту (безпартійность) противъ партійныхъ пріемовъ и рѣшеній канадскихъ судей. Но и въ Канадѣ за послѣднее время все громче стали раздаваться голоса протеста противъ института апелляціи.

Мы спрашиваемъ, слѣдовательно, можно ли считать эти вымирающія функціи тайнаго совѣта элементомъ государственнаго подчиненія Канады метрополіи, противорѣчащимъ идеѣ канадской государственности? Отвѣтъ на этотъ вопросъ, понашему, долженъ быть безусловно отрицательный. Было время, когда тайный совѣтъ несомнѣнно игралъ роль объединителя имперіи, но, какъ мы видѣли, время это прошло безвозвратно. Къ тому же теоретическое обоснованіе дѣятельности судебнаго комитета тайнаго совѣта и по сей день строится на чисто формальномъ признакѣ; комитетъ не самъ рѣшаетъ судебные

споры; онъ не является судомъ въ современномъ смыслѣ этого термина, предлагая на рѣшеніе короля лишь свои „совѣты“: построеніе это совершенно тождественно обоснованію дѣятельности англійскаго кабинета министровъ, который тоже только „совѣтуетъ“ королю принятіе извѣстной мѣры или изданіе какого-либо правительственнаго акта. Стало быть. тайный совѣтъ въ этой своей дѣятельности является лишь составною интегральною частью понятія монарха или короны, а не самостоятельнымъ органомъ, подчиняющимъ Канаду метрополіи. Судебный комитетъ только нѣкоторая часть, и притомъ въ наши дни второстепеннаго значенія, общаго комплекса понятія великобританскаго и канадскаго монарха.

Наконецъ, касательно спеціальныхъ судовъ мы должны отмѣтить ту же тенденцію сосредоточенія, какъ и въ другихъ автономныхъ колоніяхъ, всей полноты судебной власти въ рукахъ канадскихъ судебныхъ органовъ; примѣромъ можетъ служить законъ 1891 г., передавшій функціи адмиралтейскихъ судовъ (Vice-Admiralty Courts) вѣдѣнію канадскаго Exchequer Court.

Изложенное приводитъ насъ къ утвержденію, что въ настоящее время Канада является государствомъ; налицо имѣются всѣ необходимые для того реквизиты и элементы государственности. Канада сама осуществляетъ всѣ три функціи государства: законодательную, административную и судебную; она сама творитъ свое право, сама и самостоятельно распоряжается своимъ соціальнымъ строемъ и политическою судьбой; зависимость ея отъ метрополіи является въ наши дни весьма проблематичной; съ одной стороны, можно говорить, что Канада несувереннa, такъ какъ имѣется право veto ген.-губернатора, которымъ вводится порядокъ созданія правовыхъ нормъ, участіе законодательныхъ органовъ метрополіи, „короля въ парламентѣ“; но съ другой стороны, нельзя упускать изъ виду, что и метрополія не свободна и не располагаетъ правомъ по своему усмотрѣнію законодательствовать для Канады; ея „король въ парламентѣ“ такъ же мало „суверененъ“ по отноше-

нію Канады, какъ и сама она; суверенным является въ данномъ случаѣ только *право*, тотъ правовой порядокъ, который установленъ и существуетъ въ настоящее время лишь съ общаго согласія обѣихъ сторонъ.

Въ частности, касательно института апелляціи къ метрополіи и дѣятельности судебнаго комитета тайнаго совѣта, мы должны отмѣтить, что таковые нисколько не противорѣчатъ идеѣ государственности Канады. Всѣ союзныя государства знаютъ подобную форму судебной дѣятельности; федеральные суды Соединенныхъ Штатовъ, Германской имперіи. швейцарскаго союза распространяютъ свою компетенцію надъ государствами—членами федерацій. Такимъ образомъ легко устраняется дѣлаемое нашей теоріи возраженіе о несовмѣстимости судебной практики тайнаго совѣта съ государственностью автономныхъ колоній.

Имѣется однако въ государственномъ строѣ Канады одинъ важный отличительный признакъ, которымъ это государство отличается отъ другихъ конституціонныхъ монархій, а именно: строеніе ея верховнаго органа, „монарха“; здѣсь мы встрѣчаемъ не простое физическое лицо, а цѣлый комплексъ органовъ, объединенныхъ въ одномъ понятіи: король выступаетъ. во-первыхъ, въ качествѣ „короля въ парламентѣ“, т. е. отождествленъ съ понятіемъ Великобританской короны, а, во-вторыхъ, дѣйствуетъ въ Канадѣ не непосредственно, а черезъ представителя — ген.-губернатора. Въ этомъ сложномъ комплексѣ, понятіи „канадскаго монарха“, мы имѣемъ и основную современную связь колоніи съ имперіей.

АВСТРАЛІЯ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ АВСТРАЛІИ.

1.

Исторія австралійской конституціи.

Прошлое австралійской федераціи не знаетъ тѣхъ яркихъ историческихъ событій и сценъ, которыя можно встрѣтить въ Канадѣ; перелистывая исторію австралійскихъ колоній, читатель не найдетъ ни ожесточенной расовой борьбы между французомъ Квебека и англичаниномъ изъ Онтаріо, ни церковной распри и ненависти католиковъ къ протестантамъ, поддерживаемой активнымъ участіемъ духовенства въ политическихъ спорахъ, ни тѣмъ болѣе революціонныхъ событій, которыми отличались тридцатые годы въ Канадѣ. Австралійскія колоніи гораздо моложе; онѣ лишь начали жить сознательною жизнью въ срединѣ минувшаго вѣка, когда Канада уже имѣла почтенное прошлое [1]). Только въ сороковыхъ годахъ находимъ мы

[1]) Литература: *Quick and Garran*, The Annotated Constitution of the Commonwealth of Australia, 1901; *C. D. Allin*, The early Federation Movement in Australia, Ontario, 1907; *Webb*, Imperial Law; *Clarke*, Colonial Law; *R. C. Baker*, Notes on the Constitution of South Australia; *Jenks*, History of Australian Colonies, 1895; *Rusden*, History of Australia; *Jenks*, Government of Victoria; *T. A. Coghlan*, Seven Colonies of Australia, 1902; *C. E. Lyne*, Life of Sir H. Parkes; *W. Westgarth*, Recollections of Victoria, 1888; *Его же*, Half a century of Progress, 1889; *E. Hodder*, History of South Australia, 1893; *Official* History of Queensland; *C. C. Petrie*, Tom Petrie's Reminiscences of early Queensland, 1904; *J. D. Rogers*, Australasia

появленіе первыхъ законодательныхъ палатъ, при чемъ однако одна треть ихъ состава продолжала назначаться правительствомъ [1]).

Первоначальныя поселенія, разбросанныя по обширному австралійскому континенту, имѣли очень мало взаимныхъ точекъ соприкосновенія; ихъ раздѣляли огромныя пространства, не населенныя и пустынныя; благодаря этому каждое поселеніе жило своею собственной жизнью, сызмала привыкая къ полной независимости. Эта оторванность первоначальныхъ колоній и выросшее на этой почвѣ чувство самостоятельности не мало мѣшали впослѣдствіи развитію объединяющихъ факторовъ.

(vol. VI of the Histor. Geography of Brit. Colonies, ed. by C. Lucas, Oxford); *F. M. Bladen*, Historical Records of N. S. Wales; *H. E. Egerton*, Select Speeches of Sir W. Molesworth, 1903; *W. Denison*, Varieties of Vice-Regal Life, 1870; *H. G. Turner*, History of the Colony of Victoria, 1904; *E. Morris*, Memoires of G. Higinbotham, 1895; *J. A. Cockburn*, Australian Federation, 1901; *A. Todd*, Parliament. Government in the British Colonies; *H. E. Egerton*, Federations and Unions within the British Empire, 1911; *H. Ienkyns*, British Rule and Jurisdiction beyond the Seas, 1902; *J. Hatschek*, Australien und Neu-Seeland (Bibl. des Öff. Rechts, Bd. 19); *H. Speyer*, La constitution juridique de l'Empire colonial Britannique, Paris, 1906; *J. Bryce*, Studies in History and Jurisprudence, vol. I, Oxford, 1901 (Essay VIII; The Constitution of the Commonwealth of Australia); *Bowen*, Thirty years of Colonial Government, 1889; *Doerkes-Boppard*, Verfassungsgeschichte der Austr. Colonien und des Commonwealth of Australia, Berlin, 1903; *H. de R. Walker*, Australian Democracy, London, 1897; *H. G. Turner*, The First Decade of the Australian Commonwealth, Melbourne, 1911; *W. P. Reeves*, State Experiments in Australia and New Zealand, London, 1902; *L. Vigouroux*, L'évolution sociale en Australie, 1902; *Framework* of Union, prepared for and issued by the Closer Union Society, Cape Town, 1908; *R. Schachner*, Australien, Politik, Wirtschaft und Kultur, 1909; *Quarterly Review*, October 1911, Ten Years of Australian Commonwealth; *E. Farene*, History of Australian Exploration, 1888; *Froude*, Oceana, 1886; *W. P. Reeves*, The long white cloud, 1898; *E. L. Godkin*, Australian Democracy, Atlantic Monthly, March 1898; *L. Tomm*, The Referendum in Australia and N. Zealand, Contemporary Review, Aug. 1897; *П. Мижуевъ*, Соціологическіе этюды; *Max Huber*, Die Staatsrechtliche Entwicklung der Austr. Kolonien (Festgabe für Hübler 1905); *его же*, Die Geschichte der Austr. Föderation (Zeitschr. für Völker- u. Bundesst., Bd. III, 1909); *J. de Méseray*, Les nouveaux Etats-Unis, 1901; *Guyon*, La Constitution Australienne, 1902.

[1]) Ср. съ двумя законами 1842 г.: 5 and 6 Vict., c. 76; 5 and 6 Vict, c. 61. См. *H. E. Egerton*, A short history of the British Colonial Policy. 3 ed., p. 312 et seq.

Пока поселенія были одиноки и рѣдки, невозможно было установить какихъ-либо признаковъ сближенія, но съ теченіемъ времени обстоятельства мѣняются, а вмѣстѣ съ тѣмъ появляются факторы, побуждавшіе отдѣльныя колоніи къ болѣе тѣснымъ сношеніямъ съ сосѣдками. Первымъ заселяется побережье континента и завязываются морскія торговыя сношенія; къ срединѣ столѣтія начинаетъ заселяться и Hinterland; съ тѣхъ поръ отчужденность колоній другъ отъ друга уже болѣе невозможна; торговые и другіе интересы приводятъ ихъ въ соприкосновеніе, а затѣмъ и ко взаимнымъ сношеніямъ; колоніямъ нельзя болѣе игнорировать своихъ сосѣдокъ, какъ то имѣло мѣсто первоначально. Но сношенія еще не означаютъ единенія. Наоборотъ, какъ и всегда бываетъ въ подобныхъ случаяхъ, центробѣжныя силы преобладали и продолжали довлѣть; каждая колонія ревниво отстаиваетъ свою независимость, опасаясь и не довѣряя сосѣдкамъ. Большое значеніе именно въ этомъ отношеніи имѣла неравномѣрность заселенія Австраліи; наиболѣе цвѣтущей и населенной колоніей былъ Новый Южный Валлисъ; такъ, напр., въ сороковыхъ годахъ послѣдній насчитывалъ 155,000 жителей, тогда какъ всѣ прочія колоніи, вмѣстѣ взятыя, имѣли всего около 111,000 населенія; при такомъ преобладаніи одной колоніи не мудрено, что прочія ея боялись [1]).

Къ этому нужно прибавить еще и политику метрополіи. Судьба сильно благопріятствовала развитію чувства самостоятельности въ отдѣльныхъ австралійскихъ колоніяхъ; въ тотъ моментъ, когда онѣ начали приходить къ общественному самосознанію, метрополія уже твердо стояла на политикѣ признанія колоніальной самостоятельности; политика Джона Ресселя и его современниковъ уже успѣла пустить глубокіе корни и при-

[1]) Въ тѣ времена существовало четыре колоніи: Н. Ю. Валлисъ (съ 1788 г.), Западная Австралія (осн. въ 1829 г.), Южная Австралія (осн. въ 1836 г.) и Ванъ-Дименова Земля (осн. въ 1825 г.), Викторія была организована въ 1850 г., а Квинслендъ въ 1859 г.

носила свои благіе плоды [1]); Австраліи, благодаря этому, не пришлось переживать періода „отложенія“ отъ метрополіи, какъ то имѣло мѣсто на американскомъ континентѣ, урокъ, преподанный Соединенными Штатами, и только что пережитая опасность отпаденія Канады сильно воздѣйствовали на Англію. Благодаря всему этому, метрополія была весьма далека отъ мысли какимъ бы то ни было образомъ препятствовать естественному развитію своей младшей дочери—Австраліи; наоборотъ, она скорѣе содѣйствовала росту чувства самостоятельности среди отдѣльныхъ колоній этого континента, а между прочимъ этимъ вызывался со стороны метрополіи и ростъ междуколоніальной обособленности; такимъ образомъ, напр., выросли и развились отличія финансовой политики отдѣльныхъ колоній, создавшія трудно преодолимыя препятствія позднѣйшему ихъ сближенію. На почвѣ финансовыхъ и таможенныхъ вопросовъ вырастали довольно существенные элементы раздора между колоніями; такъ, неоднократно ссорились Н. Ю. Валлисъ съ Ванъ-Дименовой Землей, временами ведя настоящую таможенную войну другъ съ другомъ.

Подобныя ссоры и распри привели болѣе дальновидныхъ колонистовъ къ сознанію ихъ опасности и необходимости для ихъ устраненія болѣе тѣснаго сближенія колоній. Для посторонняго зрителя, дѣйствительно, должно было казаться немного страннымъ, почему столь схожія между собой колоніи тянули врознь и ссорились другъ съ другомъ. Ихъ населяла одна раса, исповѣдывавшая одну и ту же религію; колонисты всего континента жили въ одинаковыхъ внѣшнихъ условіяхъ только что заселеннаго „буша“ (Bush); здѣсь была одинаковая климатическая и географическая обстановка и т. д., и т. д., а между тѣмъ каждая изъ колоній ревниво держала свой особый курсъ политики.

---

[1]) См. The Colonial Policy of Lord John Russell's Administration, vol I. Такъ, напр., австр. колоніи получили отвѣтств. министерства почти безъ затрудненій и очень рано.

Подобное положеніе вещей стало безпокоить метрополію: ссоры колоній могли вредно отзываться не только на ихъ собственныхъ интересахъ, но и на интересахъ самой Великобританіи. Вслѣдствіе этого къ концу 40-хъ годовъ метрополія рѣшилась вступиться въ дѣло и помочь горю изданіемъ имперскаго закона, которымъ реорганизовалось бы колоніальное управленіе; правительство поручило подготовить вопросъ Комитету Trade and Plantations, который и представилъ въ 1849 году особый докладъ на обсужденіе Тайнаго Совѣта [1]). Годомъ позже графъ Грей внесъ въ парламентъ билль (The Constitution Bill), предусматривавшій учрежденіе особаго общаго австралійскимъ колоніямъ органа, съ законодательной и административной компетенціей; Грей имѣлъ въ виду главнымъ образомъ два вопроса: объединеніе таможеннаго законодательства и администрацію коронныхъ земель [2]). Билль этотъ однако былъ встрѣченъ очень недружелюбно какъ въ Австраліи, такъ и въ метрополіи; колоніи боялись за свою независимость, представители же метрополіи указывали, что мѣра насиловала волю колонистовъ и навязывала имъ систему, о которой они не просили и коей даже боялись [3]); такъ, противъ билля высказались нѣкоторыя палаты колоній, а равно и политическіе митинги. Здѣсь впервые отчетливо проявилась идея, что всякій проектъ реформы колон. управленія Австраліи для успѣшнаго осуществленія долженъ былъ исходить не отъ Англіи, а отъ самихъ колоній. Вслѣдствіе такой сильной оппозиціи министерству пришлось отказаться отъ нѣкоторыхъ частей билля; выпущены были пункты касательно федеральнаго органа (federal clauses); въ такомъ урѣзанномъ видѣ билль наконецъ прошелъ черезъ парламентъ и былъ санкціо-

---

[1]) Текстъ доклада опубликованъ у *H. E. Egerton*, Federations and Unions., p. 169—184.

[2]) См. Letters of Lord Blachford, ed by *G. Murrndin;* также *Lord Grey's* Colonial Policy.

[3]) Оппозиція также указывала на преобладающее значеніе одной изъ колоній, которая въ федераціи неминуемо задавитъ остальныя колоніи.

нированъ королевой [1]). Грей однако не желалъ еще сдаваться и не оставлялъ надежды осуществить объединеніе австралійскихъ колоній. Учрежденіе федер. законодат. органа было невозможно безъ согласія парламента, но можно было установить своего рода федеральную исполнительную власть простымъ министерскимъ распоряженіемъ; для этого не требовалось содѣйствія Вестминстера; пользуясь этимъ, Грей въ январѣ 1851 г. назначилъ губернатора Н. Ю. Валлиса „генералъ-губернаторомъ всѣхъ австралійскихъ колоній“; одно и то же лицо (Sir Charles Fitzroy) было одновременно назначено губернаторомъ во всѣхъ остальныхъ колоніяхъ, что ставило его во главѣ админ. власти каждой отдѣльной колоніи: вице-губернаторы отдѣльныхъ колоній (Lieutenant-Governors) ему были непосредственно подчинены [2]); этимъ весьма своеобразнымъ способомъ было достигнуто объединеніе колоній въ области управленія. Правильно замѣчаетъ Еджертонъ [3]), что ставить одного изъ губернаторовъ надъ прочими значило только усиливать зависть и опасенія остальныхъ; подобная мѣра никоимъ образомъ не могла способствовать мирному развитію федеративнаго движенія. Реформа Грея оказалась мертворожденной; послѣдовавшая вскорѣ затѣмъ смѣна министерства метрополіи измѣнила все направленіе ея колоніальной политики. Въ 1855 г. вице-губернаторы получили титулъ губернаторовъ [4]), а въ 1861 г. не была вновь возобновлена комиссія

---

[1]) 1850; 13 and 14 Vict., c. 59. Несмотря на сдѣланныя въ немъ урѣзки билль этотъ имѣлъ большое значеніе для дальнѣйшей судьбы австр. колоній, такъ какъ имъ, во-первыхъ, была выдѣлена новая колонія изъ Н Ю. Валлиса, Викторія, получившая тутъ же представительную палату, а, во-вторыхъ, было реорганизовано управленіе прочихъ колоній. Подробнѣе см, *H. E Egerton*, A short history of British Colonial Policy, p. 315, также, *Quick and Garran*, o c., p. 81

[2]) *Jenks*, Government of Victoria, p. 155 et seq

[3]) *H. E Egerton*, Federations and Unions.., p 45.

[4]) Нѣкоторое время послѣ 1855 г. губернаторъ Н. Ю. Валлиса все еще продолжалъ носить титулъ генералъ-губернатора, но таковой имѣлъ скорѣе почетный характеръ, не давая никакихъ особыхъ полномочій и не имѣя какого-либо практическаго значенія.

генералъ-губернатора, который благодаря этому превратился въ „губернатора Н. Ю. Валлиса“.

Относительно этого періода приходится замѣтить, что идея федераціи Австраліи имѣла гораздо больше защитниковъ въ метрополіи, чѣмъ въ колоніяхъ; обстоятельство это легко объяснимо: въ Англіи смотрѣли на отдаленную Австралію отвлеченно, теоретически; мало кто былъ знакомъ съ австралійскими мѣстными интересами и жизнью; наоборотъ, колонисты были заняты другимъ вопросомъ, отстранявшимъ федеративное дѣло на задній планъ; какъ разъ въ 50-хъ годахъ мы находимъ борьбу колоній за отвѣтств. министерства [1]); все вниманіе ихъ было отвлечено въ сторону этой идеи, метрополія, впрочемъ, не оказывала серьезнаго сопротивленія данному стремленію; такимъ образомъ въ эпоху 50-хъ гг. постепенно вводится въ австр. колоніяхъ система отвѣтственныхъ министерствъ, при чемъ реформа эта, какъ и въ Канадѣ [2]), осуществляется не закономъ (statutory act), а распоряженіемъ („депешей“) министерства метрополіи; согласно англійской теоріи, институтъ этотъ долженъ принадлежать области common law; руководствуясь этимъ, правительство, даруя колоніямъ отвѣтств. министерства, никогда не дѣлало сего посредствомъ закона, а лишь инструкціями своимъ представителямъ—колон. губернаторамъ [3]); достаточно было измѣнить нѣсколькими словами редакцію губернаторскихъ инструкцій для того, чтобы обязать ихъ руководствоваться „совѣтами“ колоніальныхъ министерствъ. Это весьма характерный и интересный примѣръ развитія великобританскаго конституціоннаго права.

Благодаря всему этому, вниманіе населенія колоній было отвлечено отъ федеративнаго движенія; послѣднему оставалась лишь область отвлеченной пропаганды безъ особой надежды

---

[1]) Jenks, o c., p. 215.

[2]) См. выше Государственный строй Канады; стр. 12 и слѣд.

[3]) *Hearn*, Government of England, p. 8 et seq.; *R. C. Baker*, Notes on the Constitution of South Australia (Adelaide and Vicinity), p. 27.

на скорое практическое осуществленіе такихъ идеаловъ; только благодаря энергіи малой группы лицъ (напр., Wentworth, Deas Thomson, C. G. Duffy), движеніе это не заглохло совершенно; они дѣйствовали какъ въ мѣстныхъ законод. палатахъ, въ которыхъ, благодаря ихъ иниціативѣ, были образованы особые „конституціонные комитеты“ [1]), такъ и пропагандой федеративныхъ идей среди широкихъ слоевъ общества: въ послѣднемъ случаѣ они прибѣгали къ помощи General Association for the Australian Colonies. Но, какъ сказано, прямыхъ практическихъ слѣдствій пропаганда эта не имѣла; она лишь способствовала поддержанію идеи необходимости объединенія, которая иначе, несомнѣнно, умерла бы.

Такой же малый результатъ достигнутъ былъ и созванной въ 1858 г. общей конференціей; чѣмъ подробнѣе выяснялись детали, чѣмъ энергичнѣе дѣйствовали федералисты, тѣмъ огромнѣе и съ виду непреоборимѣе казались препятствія къ объединенію колоній. Къ началу 60-хъ гг. австр. колоніи уже вполнѣ доросли до государственной автономіи; каждая изъ нихъ развилась и оформилась въ самостоятельную единицу, съ своимъ собственнымъ общественнымъ самосознаніемъ, со своей политикой, государственными и соціальными цѣлями и т. д., и т. д. Вслѣдствіе этого объединеніе ихъ становилось еще болѣе затруднительнымъ.

Семидесятые годы принесли колоніямъ новый элементъ самостоятельности; до того времени колоніямъ было запрещено имперскимъ актомъ вводить у себя преференціальные тарифы, такъ какъ метрополія боялась, что таковые могутъ повредить ея морской торговлѣ; колоніи долго домогались отмѣны этого запрета, какъ стѣсняющаго ихъ самостоятельность, но Англія упорно стояла на своемъ; только въ 1873 г. правительство наконецъ отказалось отъ этой политики и провело черезъ парламентъ билль (The Australian Colonies Duties Act), которымъ давалась колоніямъ полная свобода дѣйствія и въ этой области.

[1]) Подробнѣе см., *Quick and Garran*, о. с., 90—99.

Необходимо однако отмѣтить странное слѣдствіе этого закона: получивъ его послѣ столькихъ просьбъ, колоніи не желали и не могли воспользоваться подобной привилегіей. Чувство недовѣрія другъ къ другу и финансовая рознь къ тому времени настолько окрѣпли, что не давали колоніямъ возможности начать новую таможенную политику взаимныхъ уступокъ [1]; все достигнутое закономъ 1873 г. сводилось этимъ лишь къ психологическому результату: колоніи освободились еще отъ одного права контроля или опеки метрополіи.

Эпоху 70-хъ гг. въ исторіи австр. колоній можно справедливо считать временемъ наибольшаго развитія центробѣжныхъ силъ; недоразумѣнія таможенной политики являются далеко не единственнымъ примѣромъ колоніальной розни.

Въ Англіи, между тѣмъ, какъ разъ въ ту же эпоху стала находить себѣ все большее распространеніе идея полнаго отказа отъ автономныхъ колоній; государственные дѣятели самыхъ разнообразныхъ лагерей воспринимали ее какъ необходимое слѣдствіе предшествовавшихъ событій колоніальной политики; рядомъ съ Дизраэли, всегда относившимся отрицательно къ колоніямъ, можно найти имя его самаго яраго противника Гладстона, также предвидѣвшаго отпаденіе автономныхъ колоній; школа либерала Гольдвина Смита открыто проповѣдывала необходимость уступки Канады Соед. Штатамъ [2], а Австралію считала желательнымъ предоставить самое себѣ; повидимому, метрополіи трудно было справляться со все растущей самостоятельностью и требовательностью колоній; колоніальная политика становилась все сложнѣе, все труднѣе было находить выходъ изъ создававшихся конфликтовъ, все менѣе достижимыми могли казаться мирныя соглашенія и сохраненіе престижа матери-попечительницы; къ тому же и въ самой Англіи назрѣвали весьма важные вопросы, рѣшеніе коихъ не могло быть откладываемо въ дальній ящикъ, да и внѣшняя политика момента была крайне запутана, и въ

[1]) Особенно откровенно держалась протекціонной политики Викторія.
[2]) См. выше Госуд. строй Канады.

международной политикѣ англійскому правительству приходилось быть постоянно начеку; однимъ словомъ, у него были полны руки самыми сложными и щекотливыми дѣлами, благодаря чему понятно то чувство, которое подсказывало облегченіе посредствомъ отказа отъ колоній; неудивительно, что самъ Гладстонъ предпочиталъ отпаденіе хотя бы нѣкоторыхъ колоній. Этотъ моментъ былъ кульминаціоннымъ въ развитіи центробѣжныхъ силъ въ Австраліи, и какъ разъ въ данную минуту случается нѣчто, что заставляетъ австр. колоніи призадуматься, а скоро и сознать, что подъ крылышкомъ метрополіи все же теплѣе, чѣмъ стоя одиноко посреди житейской стужи; метрополія все же представляла собой надежную стѣну, за которую можно было прятаться отъ ненастья, а таковое назрѣвало на Тихомъ океанѣ; грозовыя тучи показались одновременно съ нѣсколькихъ сторонъ. Но получить желательную защиту метрополіи и сохранить съ нею дѣйствительную связь можно было, только оставивъ собственныя внутреннія распри; только при условіи единенія австралійскихъ колоній могли онѣ разсчитывать найти помощь у англійскаго правительства.

Для вѣрной оцѣнки дальнѣйшихъ событій необходимо имѣть въ виду ту картину, которую представляли собой международныя отношенія данной эпохи касательно Тихаго океана, и въ то же время очень важно помнить, что случилось это какъ разъ въ тотъ моментъ, когда метрополія уже подумывала и поговаривала объ отказѣ отъ автономныхъ колоній. Исторія тихоокеанскаго вопроса вкратцѣ такова: первоначально, въ теченіе почти всей первой половины XIX вѣка могло казаться, что англо-саксонскому элементу будетъ навсегда обезпечена монополія заселенія острововъ Тихаго океана; все, что вновь открывалось, колонизовалось бриттами и пріобщалось къ великобританской коронѣ. Въ 60-хъ годахъ внезапно картина мѣняется съ появленіемъ въ Новой Каледоніи французовъ; съ 1864 г. Франція начинаетъ ссылать туда своихъ преступниковъ, возобновляя тѣмъ систему уголовной ссылки, отъ которой австр. колоніи только что успѣли съ такимъ трудомъ освобо-

диться [1]); это былъ первый ударъ по самолюбію австралійцевъ и прямой ущербъ ихъ интересамъ. Еще въ худшемъ свѣтѣ имъ представился договоръ Англіи съ Франціей 1878 г., обезпечившій послѣдней неприкосновенность ея поселеній въ Тихомъ океанѣ. То же самое случилось и съ Самоанскими островами, на коихъ водворились нѣмцы и американцы. Бритты теперь должны были воочію убѣдиться, что ихъ прежней монополіи пришелъ конецъ, и французъ, и нѣмецъ, и американецъ были опасными соперниками австралійцу; понятно, что послѣднему какъ-то страшно стало быть брошеннымъ метрополіей, и чѣмъ подобная возможность казалась вѣроятнѣе, тѣмъ болѣе ея боялись въ Австраліи; австралійцы невольно сравнивали себя съ колонистами другихъ странъ и видѣли ясно, сколь выгодна могла быть поддержка лондонскаго правительства. Послѣдней каплей, переполнившей терпѣнье австралійцевъ, былъ слухъ о видахъ нѣмцевъ на Новую Гвинею; они не желали допускать дальнѣйшихъ пріобрѣтеній Германіей; Квинсландъ, побуждаемый этими мыслями, попросту занялъ Н. Гвинею, полагаясь на поддержку прочихъ колоній [2]). Здѣсь уже мы имѣемъ одинъ изъ первыхъ указателей новаго движенія, не къ разъединенію, а къ сближенію австр. колоній; въ то же время Н. Ю. Валлисъ вошелъ въ болѣе тѣсныя отношенія съ Викторіей. Метрополія, конечно. не могла санкціонировать указаннаго захвата [3]), но вмѣстѣ съ тѣмъ не упустила случая, чтобы указать австралійцамъ на безусловную необходимость и выгоду объединенія. Это была первая серьезная побѣда центростремительныхъ силъ и поворотъ исторіи развитія колон. сношеній въ ихъ сторону.

---

[1]) Подробнѣе объ исторіи упраздненія австралійской ссылки см, *H. E. Egerton*, A short history, p. 326, 387, а объ исторіи французской колонизаціи и конкуренціи въ Тихомъ Океанѣ, см, *Politis*, La Condition internationale des Nouvelles Hébrides, Revue Général de Droit International Public, t. VIII, 1901.

[2]) Подробнѣе см., *H. E. Egerton*, тамъ же, ст. 398 и сл.

[3]) *James Bryce*, Studies in History and Jurisprudence, vol. I (Oxford 1901), p. 472 et seq. (Essay VIII, The Constitution of the Australian Commonwealth).

Прямымъ слѣдствіемъ всѣхъ этихъ событіи былъ созывъ въ 1883 году общеавстралійской конференціи, на которой провозглашена была „Австралійская доктрина Монро"; интересно отмѣтить, какъ показатель новаго движенія, что на конференціи принимали участіе Новая Зеландія и Фиджи, до тѣхъ поръ упорно уклонявшіяся отъ какого бы то ни было соглашенія съ прочими колоніями. Конференція протестовала противъ допущенія не-британской колонизаціи въ Тихомъ океанѣ и противъ возобновленія французами уголовной ссылки, а кромѣ того просила метрополію оккупировать Н. Гвинею, обѣщая оказать этому денежную поддержку. Тутъ уже ясно становилось, что идея федеративнаго единенія умерла не окончательно, а, наоборотъ, имѣетъ шансы воскреснуть и возродиться съ новой силой и большимъ успѣхомъ; болѣе дальновидные австралійцы теперь сознавали, что центростремительнымъ силамъ обезпечено лучшее будущее и что дѣло ихъ вовсе не пропадшее; они воспользовались этимъ, приложили всѣ свои старанія къ пропагандѣ идей единенія.

Для насъ особый интересъ представляетъ послѣдовательность развитія отдѣльныхъ факторовъ въ Австраліи; сначала крѣпли и развивались силы центробѣжныя; успѣхъ ихъ былъ настолько великъ, что одно время (къ концу 70-хъ годовъ) могло казаться, что за ними обезпечено преобладаніе и побѣда на все дальнѣйшее будущее австр. колоній; торжество этихъ силъ объясняется внутренними процессами, происходившими въ самихъ колоніяхъ; тамъ росла и складывалась государственная автономія, внутренняя самостоятельность и внѣшняя независимость отъ метрополіи; пока таковыя не были въ достаточной мѣрѣ обезпеченными, торжествовали *неизбѣжно* силы центробѣжныя, но какъ только была достигнута желаемая мѣра самостоятельности и установлены ей прочныя гарантіи, такъ сразу же ослабѣло значеніе этихъ силъ, а одновременно происшедшее соприкосновеніе съ внѣшнимъ міромъ дало во-время толчокъ развитію противоположныхъ силъ центростремительныхъ; проповѣдники сепаратизма и защитники развитія центро-

бѣжныхъ силъ стали такимъ образомъ терять почву подъ ногами; имъ нечего было уже защищать то, что было прочно пріобрѣтено и гарантировано; опасность со стороны метрополіи грозила не отъ ея опеки, которой почти уже не было и помину, а, наоборотъ, отъ отказа отъ колоній и оставленія ихъ на произволъ судьбы; какъ только центробѣжныя силы начали терять свое значеніе, такъ противоположныя имъ силы, центростремительныя, стали крѣпнуть и расти.

Послѣ 1883 г. федеративное движеніе дѣлаетъ значительные успѣхи. Уже въ томъ же 1883 году находимъ мы первый осязательный результатъ въ созданіи общаго австр. колоніямъ органа „Федеральнаго Совѣта Австралазіи". Компетенція этого органа была опредѣлена на конференціи 1883 г. слѣдующимъ образомъ: онъ предназначенъ былъ вѣдать: 1) морскую оборону Австралазіи, 2) дѣла, касающіяся острововъ Тихаго океана, 3) борьбу противъ уголовной ссылки, 4) карантинное дѣло и 5) дѣла, передаваемыя на его разсмотрѣніе либо Ея Величествомъ (читай, министерствомъ метрополіи), либо законодательными органами австр. колоній. Конференція составила на этихъ основаніяхъ проектъ билля, учреждающаго Совѣтъ. Въ слѣдующемъ году всѣ колоніи, за исключеніемъ Н. Ю. Валлиса и Н. Зеландіи, выразили свое согласіе на учрежденіе этого органа, вслѣдствіе чего соотвѣтствующій билль и былъ внесенъ на разсмотрѣніе Парламента метрополіи [1]). Парламентъ принялъ его, и въ августѣ 1885 г. онъ былъ санкціонированъ королевой (The Federal Council of Australasia Act.) [2]).

Таковы главные моменты исторіи развитія федеративныхъ идей въ Австраліи, свидѣтельствующіе намъ о факторахъ, препятствовавшихъ до 1883 г. ихъ успѣху. Современная австр.

[1]) Подробнѣе см., *Parkes*, Fifty years in the Making of Australian History.

[2]) Осенью 1885 г. палаты Зап. Австраліи, Квинсленда, Тасманіи и Викторіи приняли соотвѣтствующіе имперскому акту билли и послали въ началѣ 1886 г. своихъ представителей въ Хобартъ, гдѣ Совѣтъ долженъ былъ впредь засѣдать.

литература присоединяетъ къ этому еще одинъ факторъ, способствовавшій неудачѣ движенія: невѣрный и ненадежный пріемъ, которымъ орудовали федералисты; они дѣйствовали главнымъ образомъ посредствомъ конференцій, стараясь объединить австр. колоніи переговорами колон. министровъ; между тѣмъ собирать послѣднихъ было очень трудно; то тотъ, то другой постоянно оказывались занятыми; къ тому же нѣкоторыя колоніи были отдѣлены отъ прочихъ огромнымъ разстояніемъ (напр., острова Фиджи); еще труднѣе было найти подходящее для всѣхъ время и мѣсто созыва подобной конференціи; переписка по этому поводу длилась иногда мѣсяцами и даже годами, и въ концѣ концовъ оказывалось, что та или другая колонія все же не могла прислать своего представителя, что выключало ее eo ipso изъ соглашенія. Наконецъ, представители колоній не были свободны въ своихъ рѣшеніяхъ на конференціи; ихъ связывали по рукамъ и ногамъ инструкціи пославшаго ихъ правительства; благодаря этому такія конференціи скорѣе походили на международные конгрессы пословъ различныхъ враждующихъ державъ; представители колоній не могли ничѣмъ обязывать свои правительства; ни одно ихъ рѣшеніе не было обязательно для послѣднихъ; колоніи постоянно и съ величайшей легкостью отказывались считаться съ рѣшеніями и мнѣніями конференцій; только въ видѣ рѣдчайшаго исключенія предпринималось что-либо въ осуществленіе пожеланій какой-либо подобной конференціи. Но и всего этого не было достаточно; даже если получалось согласіе всѣхъ заинтересованныхъ колоній, то сіе было лишь первымъ шагомъ, послѣ котораго необходимо было начать не менѣе затруднительную процедуру сношеній съ метрополіей, отдаленной многими тысячами верстъ; такимъ образомъ должно было теряться драгоцѣннѣйшее время, въ теченіе коего обстоятельства могли измѣниться радикальнымъ образомъ, и то, что было первоначально выгоднымъ колоніи, становилось тѣмъ временемъ невыгоднымъ; въ эти долгіе промежутки могла произойти смѣна колон. министерства, охладиться обществен-

ное мнѣніе, потеряться интересъ къ проектированной мѣрѣ и т. д., и т. д., и въ концѣ концовъ необходимо было начинать все дѣло сызнова.

Съ учрежденіемъ федеральнаго совѣта нѣкоторые изъ только что указанныхъ недостатковъ должны были исчезнуть; теперь не приходилось болѣе вести безконечную переписку о созывѣ конференціи, на которыя представители колоній пріѣзжали бы столь неохотно: теперь имѣлся постоянный органъ, на разсмотрѣніе коего можно было всегда передать любой вопросъ. Къ несчастью, однако, далеко не всѣ препятствія устранялись учрежденіемъ совѣта; и впредь оставался одинъ существенный недостатокъ—несвязанность колоній большинствомъ его рѣшеній; совѣтъ былъ по преимуществу совѣщательнымъ органомъ; законодательныя его функціи были весьма слабы; какихъ-либо административныхъ или судебныхъ функцій у него и вовсе не было.

Въ первую же свою сессію совѣтъ избралъ „постоянный комитетъ“, на который онъ возложилъ веденіе дѣлъ въ промежутокъ между совѣтскими сессіями; такимъ образомъ создавался постоянный федеральный органъ. Составъ совѣта опредѣлялся слѣдующимъ образомъ: каждая колонія была вольна принимать участіе въ его составленіи посредствомъ посылки своего представителя; если колонія не желала участвовать, она не посылала своего представителя и тѣмъ выключала себя изъ сферы компетенціи совѣта. Первоначальными участниками были: Квинслендъ, Викторія, Тасманія, Западная Австралія и Фиджи; Южная Австралія присоединилась въ 1888 г., но принимала участіе всего лишь два года, а затѣмъ отстранилась на нѣкоторое время; въ 1891 г. отказалась отъ участія и Западная Австралія. Но самымъ больнымъ мѣстомъ для федералистовъ былъ полный отказъ отъ участія въ этомъ дѣлѣ двухъ наиболѣе цвѣтущихъ и вліятельныхъ колоній—Н. Ю. Валлиса и Н. Зеландіи.

Въ 1894 г. было увеличено число членовъ совѣта, но всѣ они попрежнему продолжали назначаться соотвѣтствующими

колон. правительствами (обыкновенно изъ числа колон. министровъ). По законодательнымъ вопросамъ необходима была инициатива колон. законод. органовъ, что не могло не тормозить дѣятельности совѣта. Наибольшимъ недостаткомъ его учрежденія однако было другое обстоятельство—полное отсутствіе финансовыхъ правъ; совѣтъ не имѣлъ права ни устанавливать новыхъ налоговъ, ни распоряжаться денежными средствами; даже его собственные расходы и содержаніе покрывались статьями бюджетовъ отдѣльныхъ колоній, что ставило совѣтъ въ полную зависимость отъ финансовыхъ ассигнованій. Объясняется столь странное постановленіе крайней щепетильностью и опасливостью колоній, боявшихся уступить хоть іоту своихъ собственныхъ привилегій; многіе современники опасались, что предоставленіе совѣту финансовыхъ полномочій необходимо повлечетъ за собой учрежденіе нижней федеральной палаты, а впослѣдствіи и федеральной исполнительной власти, а въ началѣ 80-хъ годовъ подобныя мысли вселяли ужасъ въ умы большинства австралійцевъ.

Благодаря перечисленнымъ недостаткамъ учрежденія совѣта, дѣятельность его въ общемъ оказалась очень безцвѣтной; почти ничего существеннаго имъ достигнуто не было [1]). Изъ этого однако не вытекаетъ, что ему слѣдуетъ отказать во всякомъ значеніи; нѣкоторую роль въ исторіи австр. федерат. движенія онъ все-таки сыгралъ; уже самое учрежденіе перваго федеральнаго органа является значительнымъ шагомъ впередъ по пути объединенія австр. колоній; далѣе, какъ учрежденіе совѣта, такъ и дѣятельность его не могла не способствовать пропагандѣ федеративныхъ идей; австралійцы постепенно привыкали къ мысли о возможности существованія подобныхъ общихъ органовъ, а дѣятельность совѣта, при всѣхъ ея ограниченіяхъ и недостаткахъ, все же свидѣтельствовала о пользѣ хотя бы нѣкотораго объединенія колоніальныхъ правительствъ. Для перваго опыта этого было довольно.

[1]) Перечисленіе принятыхъ совѣтомъ биллей можно найти у *Quick and Garran*, o. c., p. 115.

Дальнѣйшимъ успѣхамъ федералистовъ помогло одно непредвидѣнное новое обстоятельство: въ самой Англіи, какъ разъ въ эту эпоху, начиналось новое движеніе, оказавшееся чреватымъ будущимъ. Мы имѣемъ въ виду идею федераціи всей имперіи. Первое воплощеніе она получила на Лондонской конференціи колоніальныхъ премьеровъ 1887 года. На ней австр. колоніи обѣщали, между прочимъ, денежную субсидію метрополіи для постройки флота (въ 126.000 ф. ст.) [1]); въ осуществленіе другого пожеланія конференціи метрополія послала генерала Эдуардса инспектировать колон. войска, поручивъ ему донести о желательныхъ реформахъ въ военномъ управленіи колоній. Въ октябрѣ 1889 г. Эдуардсъ представилъ правительству свой рапортъ, суть котораго сводилась къ необходимости объединенія въ военномъ дѣлѣ всѣхъ австр. колоній (какъ въ организаціи арміи, ея вооруженіи и обмундированіи, такъ и въ вопросѣ о планѣ защиты Австралазіи); вмѣстѣ съ тѣмъ онъ считалъ безусловно необходимымъ установить однообразіе въ системѣ постройки желѣзныхъ дорогъ (напр., по отношенію къ размѣру колеи).

Общественное мнѣніе въ Австраліи было задѣто докладомъ Эдуардса за живое, чѣмъ не преминули воспользоваться для своей пропаганды федералисты. Не полагаясь однако на фед. совѣтъ, они обратились къ своему старому и излюбленному средству министерскихъ конференцій. Въ февралѣ 1890 г. была созвана въ Мельбурнѣ конференція, на коей приняли участіе представители семи колоній. Члены этой конференціи рѣшили прибѣгнуть къ новому средству, обратившись непосредственно къ австралійскому общественному мнѣнію; данный фактъ свидѣтельствуетъ намъ о происшедшей теперь крупной перемѣнѣ; общество было уже настолько подготовлено къ воспріятію федерат. идей, что участники конференціи считали возможнымъ на него полагаться, даже въ обходъ федеральнаго совѣта. Если же обратиться къ выработаннымъ конференціей

[1]) Imperial Defence Act. 1888 г. и соотвѣт. колоніальные акты.

началамъ, то можно найти и другой шагъ впередъ въ федерат. дѣлѣ: члены конференціи считали теперь однимъ изъ главнѣйшихъ недостатковъ существующаго строя отсутствіе федеральной исполнительной власти: какъ мы указывали, десять лѣтъ ранѣе подобная мысль была совершенно непріемлемой. Участники конференціи обѣщали по возвращеніи домой внести въ соотвѣтствующія законод. палаты проектъ акта о созывѣ „австралійской національной конвенціи“ для выработки общихъ началъ австралійской федераціи.

Теперь одна только Н. Зеландія оставалась въ сторонѣ, не желая принимать непосредственнаго участія въ федерат. дѣлѣ [1]); наоборотъ, Н. Ю. Валлисъ, который до того времени противился федерат. пропагандѣ, теперь охотно пошелъ навстрѣчу федераціи, хотя все еще продолжая уклоняться отъ участія въ федер. совѣтѣ. Слѣдующимъ шагомъ должно было быть разсмотрѣніе предложеній о созывѣ нац. конвенціи колон. закон. палатами; здѣсь опять-таки можно видѣть, насколько уже измѣнилось настроеніе общественнаго мнѣнія; палаты, подъ давленіемъ послѣдняго, согласились безъ возраженій на созывъ конвенціи [2]), которую и удалось созвать уже въ мартѣ 1891 г. въ гор. Сиднеѣ; на ней участвовало семь колоній.

Нац. конвенція вынесла цѣлый рядъ резолюцій, которыми намѣчались принципы возможной федераціи; намъ интересны слѣдующія: 1) Признаніе правъ и привилегій отдѣльныхъ колоній, которыя теперь выступили официально въ качествѣ автономныхъ штатовъ; этимъ же предусматривался порядокъ образованія новыхъ штатовъ; таковое же должно имѣть мѣсто помимо согласія уже существующихъ штатовъ, изъ территоріи коихъ предполагалось бы образовать новый штатъ; мы находимъ здѣсь зародышъ одного изъ существеннѣйшихъ принциповъ будущей федераціи 1900 г., закрѣпившей автономную

[1]) Ея закон. палата однако постановила послать своихъ представителей (2) для участія въ нац. конвенціи; не желая чѣмъ-либо обязываться, Н. Зеландія хотѣла быть тѣмъ не менѣе въ курсѣ дальнѣйшаго движенія федер. дѣла.

[2]) Подробнѣе см. *Quick and Garran*, o. c., p. 122 et seq.

самостоятельность. 2) Торговля между австр. колоніями должна быть совершенно свободной и не можетъ стѣсняться таможенными границами; тамож. законодательство предполагалось передать компетенціи федеральныхъ органовъ; объясненіе этому послѣднему началу легко найти въ предшествовавшей исторіи колоній; таможенный вопросъ всегда служилъ благодарной почвой распрямъ и ссорамъ колоній; во избѣжаніе именно этого конвенція и приняла упомянутое выше начало, но у членовъ конвенціи, вѣроятно, была и другая скрытая мысль: они, можетъ быть, надѣялись, что въ случаѣ провала идеи тѣсной федераціи возможно будетъ, по крайней мѣрѣ, осуществить своего рода таможенный союзъ, Zollverein. 3) Дѣло военной обороны Австралазіи предполагалось также вручить вѣдѣнію федеральныхъ органовъ; этотъ послѣдній принципъ былъ прямымъ слѣдствіемъ работы ген. Эдуардса.

Что же касается самого федеральнаго строя, то нац. конвенція взяла примѣромъ строй Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ; парламентъ предполагалось составить изъ двухъ палатъ; верхняя палата (сенатъ) должна была представлять штаты, каждый изъ коихъ посылалъ бы равное число сенаторовъ; ея возобновленіе происходило бы періодично и частично отставкой и новымъ избраніемъ одной трети сенаторовъ; нижняя палата составлялась бы избраніемъ пропорціонально количеству всего населенія колоній; ей одной предоставлялось бы право финансоваго законодательства (иниціатива фин. биллей, установленіе федер. налоговъ, бюджета и т. д.). Судебная власть вручалась верховному суду, который долженъ былъ быть послѣдней инстанціей для всей Австраліи. Наконецъ исполнительную власть конвенція предполагала передать „генералъ-губернатору и его совѣтникамъ“; конвенція имѣла въ виду примѣръ Канады, но данная часть ея работы наиболѣе слабая; подробности положенія исполн. власти остались совершенно не выясненными и туманными; повидимому, полагалось предоставить метрополіи выработать детали этого вопроса [1]). Наиболѣе

[1]) Подробнѣе см. *Parkes*, o. c., p. 603 et seq.

трудно опредѣлимыми оказались два вопроса: съ одной стороны, установленіе равновѣсія между большими и маленькими штатами, съ другой же — урегулированіе таможеннаго спора протекціонистовъ съ фритредерами [1]). Въ заключеніе конвенція постановила, что, какъ только выработанныя ею начала будутъ приняты тремя колоніями, такъ сейчасъ же будутъ начаты переговоры по этому дѣлу съ метрополіей.

Но тутъ произошла нѣкоторая заминка; колоніи не желали торопиться; меньшія выжидали перваго шага бо̀льшихъ, а бо̀льшія откладывали рѣшеніе вопроса подъ разными предлогами. Всѣми чувствовалось, что надвигается моментъ окончательнаго рѣшенія, которое можетъ надолго связать колоніи, и ни одно изъ ихъ правительствъ не рѣшалось на этотъ послѣдній шагъ. Къ тому же федералистамъ теперь приходилось бороться съ новымъ врагомъ—уніонистами, выставившимъ на своемъ политическомъ знамени полное объединеніе Австраліи въ одно государство; федералистамъ пришлось напрячь всѣ свои силы для дальнѣйшей пропаганды федер. идей [2]).

Потребовалось нѣсколько лѣтъ работы, въ теченіе коихъ выработанныя конвенціей 1891 г. начала обсуждались, приспособлялись, измѣнялись и развивались въ каждомъ отдѣльномъ штатѣ. По справедливому замѣчанію проф. Мура [3]), общее развитіе фед. вопроса въ эту эпоху шло въ направленіи демократизаціи предположеній 1891 г.

Слѣдующимъ событіемъ явилась конференція премьеровъ, засѣдавшая въ 1895 г. въ Хобартѣ (Hobart) [4]); конференція признала фед. дѣло неотложнымъ, но для дальнѣйшаго движенія его считала необходимымъ новое обсужденіе всего во-

---

[1]) Conven. Debates, Sydney, 1891.

[2]) Подробнѣе см. *Quick and Garran*, o. c., p. 143 et seq.

[3]) *W. Harrison Moore*, The Constitution of the Commonwealth of Australia, p. 43, 2-d ed., 1910; *Bourinot*, Transactions of the Royal Society of Canada, 2 Series, vol. I, Sec. 2, 1895; *National Review*, vol. XXXI, p. 269 et seq.

[4]) На конференціи въ Хобартѣ участвовали 6 колоній; Н. Зеландія воздержалась.

проса на національномъ собраніи или конвенціи; выработанный послѣднею проектъ федераціи предполагалось затѣмъ поставить на народное голосованіе; премьеры правильно считали, что гораздо труднѣе было добиться согласія на федерацію отъ законод. палатъ, чѣмъ отъ самого населенія, референдумъ же, несомнѣнно, обяжетъ палаты подчиниться народному рѣшенію.

Вскорѣ послѣ этого палаты Н. Ю. Валлиса, Викторіи, Тасманіи, Южной и Зап. Австраліи [1]) выразили свое согласіе на выполненіе плана хобартской конференціи; одинъ Квинслендъ медлилъ отвѣтомъ, вслѣдствіе чего рѣшено было немного обождать [2]).

Выборы въ новую нац. конвенцію, наконецъ, имѣли мѣсто въ мартѣ 1897 г., при чемъ въ четырехъ колоніяхъ [3]), въ коихъ члены конвенціи избирались населеніемъ, эта кампанія явилась прекрасной почвой для федералистической пропаганды; федералисты получили возможность излагать народу свои идеалы. Въ концѣ того же мѣсяца конвенція собралась въ Аделаидѣ. Въ основаніе своихъ работъ она положила проектъ 1891 г., но съ тѣми измѣненіями и дополненіями, которыя оказались нужными и отмѣченными за истекшій промежутокъ времени. Какъ и въ 1891 г., однимъ изъ существеннѣйшихъ камней преткновенія былъ таможенный и финансовый вопросы [4]); рядомъ съ ними много споровъ вызывали вопросы гарантій маленькимъ штатамъ, о положеніи сената и о желѣзныхъ дорогахъ и водяныхъ путяхъ. Споръ по финансовому вопросу конвенція 1897 г. рѣшила обойти посредствомъ такъ наз. „Braddon Clause“, согласно которому на федеральные

[1]) Западная Австралія согласилась принять участіе въ конвенціи, но лишь съ тѣмъ условіемъ, чтобы ее представители назначались закон. палатой, а не избирались населеніемъ.

[2]) Причиной тому было огромное количество ирландцевъ, жившихъ въ Квинслендѣ; не даромъ эта колонія считалась въ тѣ дни въ Англіи своего рода образцомъ сепаратизма. *C. W. Dilke*, Problems of Greater Britain (London, 1890), p. 208 et seq.

[3]) Н. Ю. Валлисъ, Викторія, Тасманія и Южная Австралія.

[4]) Какъ и въ Канадѣ, вопросъ о федер. финансахъ былъ наиболѣе трудно разрѣшимымъ. *Pope*, Confederation Documents, 1895 (Canada).

расходы должно было идти не болѣе одной четверти чистыхъ доходовъ федераціи отъ таможенныхъ и спиртныхъ пошлинъ [1]). Главное отличіе проектовъ, выработанныхъ въ 1897 г., отъ принциповъ 1891 года составляютъ: 1) способъ составленія сената; теперь рѣшено было, что сенаторы будутъ избираться не закон. палатами, а народомъ; здѣсь сказалась демократизація государственныхъ идей, происшедшая за послѣдніе годы; 2) въ 1897 г. были значительно облегчены условія избранія сенаторовъ; 3) парламенту были теперь предоставлены болѣе широкія полномочія касательно права измѣненія избирательнаго закона; 4) права парламента вообще были расширены; 5) министры были обязаны быть членами парламента, о чемъ проектъ 1891 г. вовсе не упоминаетъ, и 6) верховному суду было предоставлено право толкованія конституціи [2]).

Довольно крупныя разногласія, возникшія среди членовъ конвенціи, заставили однако прекратить на время ея работу. Она тогда прибѣгла къ весьма остроумному средству: уже выработанные ею принципы, равно и всѣ возраженія, сдѣланныя отдѣльными членами, и спорные вопросы переданы были на обсужденіе законод. палатъ колоній; такимъ образомъ надѣялись прійти къ соглашенію, а главное, къ выясненію точныхъ требованій отдѣльныхъ колоній. Въ августѣ проекты были возвращены съ крупными измѣненіями, а въ сентябрѣ конвенція приступила къ ихъ обсужденію. Здѣсь слѣдуетъ отмѣтить, что большія колоніи (въ частн. Н. Ю. Валлисъ) благоразумно согласились на уступки; несмотря на это, работы конвенціи двигались впередъ медленнымъ темпомъ; только къ веснѣ 1898 г. достигнуто было соглашеніе по главнѣйшимъ вопросамъ; въ концѣ марта конвенція, закончивъ свою работу, представила выработанные ею проекты на народное голосованіе.

---

[1]) Подробнѣе см. ст. *W. H. Moore,* La Constitution Fédérale Australienne, Revue du Droit Public, t. XII, p 299 (Sept-Oct., 1899).

[2]) Подробнѣе см. *Egerton*, Federations and Unions, p. 63 et seq.; *W. H. Moore*, La Constitution Fédérale Australienne, Revue du Droit Public et de la Science politique (6 année, t. XI), 1899 № 2.

Референдумъ имѣлъ мѣсто въ іюнѣ въ Н. Ю. Валлисѣ, Викторіи, Тасманіи и Ю. Австраліи: въ Валлисѣ оппозиція проекту оказалась очень сильной; съ одной стороны, на него нападали „демократы", считавшіе непріемлемыми статьи о сенатѣ, съ другой—противники федерализма, ухватившіеся за недостатки финансоваго соглашенія; по мнѣнію послѣднихъ принятое конвенціей начало возложитъ всѣ фин. тяготы исключительно на Валлисъ; къ тому же тутъ возникъ и новый споръ касательно мѣста расположенія столицы Австраліи; для федерацій этотъ вопросъ всегда является очень спорнымъ; стоитъ только вспомнить исторію Канады и Амер. Соед. Штатовъ; обыкновенно вопросъ рѣшается выборомъ для столицы какого-либо нейтральнаго и незначительнаго города.

Квинслендъ и Зап. Австралія пока еще не предпринимали шаговъ къ осуществленію проекта федерацiи [1]). Въ общемъ результатъ референдума 1898 г. не могъ обрадовать федералистовъ; оппозиція въ Валлисѣ была для нихъ зловѣщимъ признакомъ; благодаря этому, хотя въ проектѣ и предусматривалось дальнѣйшее движеніе дѣла (начатіемъ переговоровъ съ метрополіей), какъ только за него выскажутся три колоніи, пришлось его задержать; безъ Валлиса и Квинсленда федерація была невозможна, а поспѣшностью можно было вызвать полный отказъ перваго; федералистамъ пришлось волей-неволей войти въ подробное разсмотрѣніе возраженій, дѣлаемыхъ именно Валлисомъ.

Въ январѣ 1899 г. была созвана въ Мельбурнѣ новая конференція премьеровъ [2]); появленіе на ней представителей

[1]) Наибольшее число голосовъ за проектъ конвенціи было подано въ Викторіи и Тасманіи, въ пропорціи 5 : 1; въ Южной Австраліи пропорція оказалась гораздо меньшей—2 : 1, а въ Н. Ю. Валлисѣ большинство за проекты оказалось очень незначительнымъ.

[2]) Насколько къ этому времени уже окрѣпло сознаніе необходимости единенія колоній и единства ихъ политики въ нѣкоторыхъ хотя бы вопросахъ, можно судить по тому факту, что съ 1895 г. установился, съ общаго согласія, обычай ежегоднаго съѣзда (въ январѣ) австралійскихъ премьеровъ для обсужденія вопросовъ общей политики и достиженія соглашеній и единства дѣйствій отдѣльныхъ министерствъ, потребность въ единеніи уже настойчиво требовала себѣ удовлетворенія.

двухъ воздержавшихся колоній (Квинсленда и З. Австраліи) правильно разсматривалось какъ возможное ихъ присоединеніе къ федераціи. Руководящую роль сразу же занялъ Н. Ю. Валлисъ; остальныя колоніи пошли за нимъ безъ особыхъ затрудненій. Вслѣдствіе этого конференціи не трудно было выработать компромиссы во всѣхъ спорныхъ вопросахъ и тѣмъ согласить строптивыя колоніи; такъ, напр., вопросъ о столицѣ рѣшенъ былъ въ пользу Валлиса, но для таковой намѣчался не Сидней, а новое поселеніе „не ближе 100 миль отъ Сиднея"; до постройки столицы федер. власти должны были расположиться въ Мельбурнѣ.

Какъ только между премьерами состоялось соглашеніе, такъ сразу же были предприняты шаги къ новому референдуму. Таковой имѣлъ мѣсто въ іюнѣ 1899 г. [1]). Въ результатѣ за новые проекты федераціи теперь высказалось огромное большинство въ четырехъ колоніяхъ; въ Квинслендѣ референдумъ имѣлъ мѣсто въ сентябрѣ, при чемъ за проектъ также было подано большинство голосовъ. Оставалась одна З. Австралія, вновь медлившая и нерѣшительная, но было уже совершенно очевидно, что ея воздержаніе не можетъ остановить дальнѣйшаго движенія дѣла [2]).

Вслѣдъ затѣмъ колоніи послали метрополіи адреса съ просьбой войти въ разсмотрѣніе выработаннаго ими проекта федераціи; правительство метрополіи, давно уже ждавшее подобную просьбу, встрѣтило ее съ радостью и сразу же пригласило представителей австр. колоній въ Лондонъ для личныхъ переговоровъ. Интересно отмѣтить, что въ Лондонъ приглашены были наравнѣ съ прочими и представители медлившей рѣшеніемъ З. Австраліи и совершенно воздержавшейся Н. Зеландіи; правительство надѣялось убѣдить ихъ присоединиться

[1]) Подробнѣе см. *Quick and Garran*, o. c, p. 221 et seq.

[2]) Референдумъ въ З. Австраліи имѣлъ мѣсто лишь послѣ того, какъ фед. билль былъ уже санкціонированъ королевой; населеніе высказалось за него огромнымъ большинствомъ голосовъ; по своему удѣльному вѣсу З. Австралія, конечно, не могла оставаться одинокой и отдѣленной отъ прочихъ колоній.

къ прочимъ колоніямъ и преуспѣло по отношенію къ З. Австраліи.

Лондонскіе переговоры длились въ продолженіе весны 1900 г., пока, наконецъ, не былъ выработанъ парламентскій билль [1]). Главная роль принадлежала безспорно Чемберлену, ст.-секр. колоній, игравшему первую скрипку въ тогдашнемъ консервативномъ министерствѣ. Главнымъ камнемъ преткновенія оказалась ст. 74 австралійскаго проекта, касавшаяся права судебной апелляціи. Австралія желала разъ навсегда отдѣлаться отъ судебнаго контроля тайнаго совѣта метрополіи; съ точки же зрѣнія послѣдней этимъ нарушались бы одна изъ существеннѣйшихъ ея привилегій и прочная связь съ колоніями; вопросъ былъ поставленъ настолько рѣзко, что одно время казалось въ опасности все дѣло федераціи, такъ какъ Чемберленъ предпочиталъ его провалъ отказу метрополіи въ упомянутомъ полномочіи; онъ открыто заявилъ, что не уступитъ ни единаго вершка привилегій и правъ метрополіи.

Отказъ метрополіи принять австралійскую редакцію ст. 74 создалъ такимъ образомъ большія затрудненія. Представители колоній указывали, что не могли согласиться на измѣненіе ни единой іоты проекта и что метрополія должна принять его in toto, разъ онъ былъ принятъ „австралійскимъ народомъ“ [2]); консерваторамъ метрополіи и въ особенности Чемберлену подобныя теоріи могли казаться настоящимъ кощунствомъ.

Федералистамъ въ Австраліи пришлось уступить въ виду явнаго упорства метрополіи; не желая однако это сдѣлать открыто, они вошли черезъ заднюю дверь. Въ Мельбурнѣ была спѣшно созвана конференція колон. премьеровъ (засѣ-

[1]) Подробнѣе о лонд. переговорахъ см. офиціальное изданіе „Commonwealth of Australia Constitution Bill“, напечатанное у Wyman and Sons (London). Также Parl. Papers, May, 1900.

[2]) Этимъ отличается билль 1900 г. отъ канадскаго билля 1867 г., который не подвергался народному голосованію; билль 1867 г., составленный конвенціей въ Квебекѣ, принятъ былъ законод. палатами провинцій и съ очень незначительными измѣненіями внесенъ прямо въ имперскій парламентъ.

давшая съ 19 по 21 апрѣля), постановившая настаивать на принятіи австр. редакціи ст. 74, но уступить, если въ опасности окажется весь проектъ. Освѣдомившись объ этомъ, Чемберленъ сразу же воспользовался такой скрытой уступкои и внесъ проектъ на разсмотрѣніе парламента, измѣнивъ по-своему редакцію спорной статьи. Новой Зеландіи и Зап. Австраліи была оставлена въ проектѣ возможность присоединиться въ любое время къ будущей федераціи, а по отношенію къ Н. Зеландіи, кромѣ того, допущена возможность апелляціи къ верх. суду Австраліи: всѣмъ этимъ, впрочемъ, воспользовалась лишь З. Австралія, Н. Зеландія такъ и осталась въ сторонѣ.

Дебаты въ Вестминстерѣ прошли вяло; билль въ общемъ былъ принятъ очень симпатично и 9 іюля 1900 г. санкціонированъ королевой [1]). Съ 1 января 1901 г. онъ вступилъ въ дѣйствіе, создавъ такимъ образомъ новую федерацію среди Британской имперіи.

Подводя итоги исторіи австралійской федераціи, можно сказать, что борьба, выдержанная отцами конституціи 1900 г., была менѣе интенсивна, чѣмъ та, которую пришлось пережить канадскимъ дѣятелямъ 60-хъ годовъ, да и препятствія, съ которыми боролись федералисты въ Австраліи, были иныя, чѣмъ въ Канадѣ [2]). Въ ихъ пользу говорило единство національности, языка и религіи австр. колонистовъ. Нѣкоторую аналогію съ исторіей Сѣв.-Амер. Штатовъ можно найти въ ростѣ государственной автономіи отдѣльныхъ колоній, предшествовавшемъ федераціи; сначала выросли и окрѣпли штаты, а затѣмъ уже, такъ сказать поверхъ ихъ, была создана федерація; благодаря этому одной изъ главнѣйшихъ обязанностей федералистовъ было установленіе гарантій самостоятельности штатовъ и ограниченіе въ ихъ пользу федер. власти; въ Канадѣ этой трудности въ подобномъ видѣ не существовало; тамъ федерація выросла изъ расовой и національной борьбы. Огромнымъ преимуществомъ въ Австраліи было то обстоятельство,

[1]) 63 and 64 Vict., c. 12.

[2]) *J. Bryce,* Studies in History. vol I, p. 483 et seq (§ IV).

что британскія колоніи занимали весь материкъ; другія національности появились въ Тихомъ океанѣ гораздо позднѣе. Другимъ выгоднымъ факторомъ было раннее и сильное развитіе морской торговли, не имѣвшей серьезныхъ посторонних конкурентовъ; коммерческіе классы Австраліи были рады возможности отдѣлаться теперь отъ таможенныхъ границъ; къ тому же, развитію торговли между штатами способствовалъ и огромный ростъ къ концу столѣтія желѣзнодорожныхъ путей.

И несмотря на все это, мы видѣли, какъ долго и упорно пришлось федералистамъ бороться за объединеніе колоній; для осуществленія ихъ цѣли потребовалось цѣлое полустолѣтіе неустанныхъ трудовъ, что объясняется главнымъ образомъ боязнью колоніи за свою независимость [1]); только когда послѣдняя совсѣмъ окрѣпла и прочно обосновалась, могли начаться первые успѣхи центростремительныхъ силъ. Внѣшнимъ же толчкомъ, какъ мы видѣли, послужило соприкосновеніе австр. колоній съ прочимъ міромъ; пока онѣ развивались въ одиночествѣ, онѣ могли ссориться и спорить другъ съ другомъ болѣе или менѣе безопасно, но какъ только появился иностранецъ со своей торговлей, конкуренціей, интересами и военной силой, такъ австралійцамъ стало ясно, что только въ ихъ единеніи могла быть сила въ будущемъ и къ тому же только при условіи поддержки со стороны метрополіи.

Огромнымъ преимуществомъ для федералистовъ была возможность пользоваться уроками исторіи: съ одной стороны, предъ ихъ глазами стояли Соед. Штаты Сѣв. Америки, съ ихъ борьбой за государственную автономію, съ другой же, исторія Канады и ея отношеній къ Англіи; отъ первыхъ австралійцы заимствовали идеи внутренняго устройства своего новаго государства; къ тому же и внѣшняя обстановка исторіи

[1]) Послѣдняя стадія выработки федеральнаго билля длилась въ Австраліи почти цѣлое десятилѣтіе, въ Канадѣ же всего какихъ-нибудь 2—3 года. Къ тому же въ Австраліи федеральная кампанія велась совершенно открыто и гласно; въ теченіе послѣднихъ десяти лѣтъ каждый шагъ, каждое слово федералистовъ обсуждались въ печати.

австр. федераціи во многомъ напоминаетъ намъ исторію развитія штатовъ въ XVIII вѣкѣ; исторія Канады послужила прекраснымъ примѣромъ для конструкціи связи Австраліи съ метрополіей.

Что касается отношеній метрополіи къ австр. федераціи, то здѣсь мы видимъ переживаніе слѣдующихъ стадій: уже съ середины XIX столѣтія въ Англіи прочно обосновывается принципъ наименьшаго вмѣшательства въ австралійскія дѣла, благодаря чему такъ прочно складываются элементы мѣстной самостоятельности. Къ концу 70-хъ годовъ подобное отношеніе метрополіи къ Австраліи развивается до мысли о полномъ отказѣ отъ этихъ колоній. Но когда въ 80-хъ годахъ становится яснымъ, что Австралія не желаетъ полнаго отдѣленія, да и не въ состояніи успѣшно развиваться безъ помощи метрополіи, послѣдняя охотно соглашается на сохраненіе связи, но связи реформированной, перестроенной на новыхъ началахъ, многое изъ коихъ заимствуется изъ уже имѣющагося примѣра Канады.

Благодаря этому развивается и крѣпнетъ въ Австраліи національное самосознаніе; опека метрополіи болѣе не страшна колонистамъ; она уже давно превратилась въ дружескую помощь и поддержку въ трудныя минуты жизни. Внутри же Австраліи узкія „колоніальныя“ перегородки сломлены и съ каждымъ днемъ крѣпнетъ идея „Австралійскаго гражданства“, Австраліи для австралійцевъ; федерація колоній явилась могучимъ „симпатическимъ“ факторомъ въ ростѣ этой идеи, имѣющей въ наши дни и *большое политическое* значеніе; вспомнимъ хотя бы австралійскую доктрину Монро.

Для Великобританіи же появленіе на свѣтъ Божій второй столь могущественной федераціи означало необходимость перестройки всего имперскаго зданія. Съ 1900 г. англійскіе государственные мужи и приступили къ этому чреватому будущимъ дѣлу перестройки основъ имперіи.

2.

Актъ 1900 года.

Организація властей.

I. Парламентъ. Согласно ст. 1 конституціи 1900 г. австралійскій парламентъ состоитъ изъ „короля, сената и палаты представителей“ (ср. ст. 17 канад. конст.). Созывъ, отсрочка или перерывъ сессіи и роспускъ происходятъ распоряженіемъ генералъ-губернатора (ст. 5); австралійская конституція однако вводитъ нѣкоторыя ограниченныя условія, неизвѣстныя канадскому акту 1867 г.; послѣ каждыхъ общихъ выборовъ парламентъ долженъ быть созываемъ не позднѣе 30 дней (ст. 5), а кромѣ того, онъ долженъ имѣть ежегодную сессію (ст. 6); австр. практика не считаетъ генералъ-губернатора связаннымъ совѣтомъ своихъ министровъ, хотя общимъ порядкомъ онъ всегда будетъ руководствоваться ихъ указаніями; вопросъ здѣсь идетъ, конечно, главнымъ образомъ о роспускѣ, такъ какъ созывы и отсрочки затрудненій не вызываютъ; въ противность канадскому обычаю, австр. генералъ-губернаторъ не разъ уже отказывалъ министерству въ роспускѣ за десятилѣтіе существованія австр. конституціи [1]); можно предвидѣть, что въ будущемъ это его дискреціонное право твердо установится въ Австраліи.

Сенатъ, согласно общему принципу федерацій, представляетъ интересы штатовъ, палата же представителей—интересы всего населенія Австраліи.

Всѣ штаты имѣютъ равное представительство въ сенатѣ (ст. 7), но въ противность канадской федераціи, члены его не назначаются, а избираются населеніемъ штатовъ; каждый штатъ имѣетъ 6 представителей въ сенатѣ; парламентъ имѣетъ

[1]) Министерство Watson въ 1904 г. и м-во Reid въ 1905 г. просили о роспускѣ послѣ пораженія на голосованіи. Commonwealth Parliamentary Debates 1904, p. 4265, и 1905, p. 133 et seq.

право увеличивать ихъ число, но обязательно сохраняя при этомъ равенство между штатами; нижняя палата должна имѣть вдвое больше членовъ, чѣмъ палата верхняя (ст. ст. 24 и 57) [1]; весь штатъ составляетъ единый избирательный округъ для сенаторовъ [2]; этимъ отцы конституціи полагали бороться со зломъ, проявившимся въ Соедин. Штатахъ, гдѣ „мѣстный“ патріотизмъ такъ часто торжествовалъ надъ патріотизмомъ національнымъ; преобладаніе мѣстныхъ интересовъ въ составѣ сената всегда нежелательно и, надо сказать, отцы конституціи достигли своей цѣли; австр. сенатъ отличается гораздо бо́льшими достоинствами, чѣмъ сенаты Соед. Штатовъ и Канады; онъ является по единогласному свидѣтельству современниковъ гораздо болѣе національнымъ органомъ, чѣмъ даже палата представителей, хотя въ другихъ федераціяхъ подобная объединительная роль принадлежитъ именно послѣдней, а не верхней палатѣ.

Сенаторы избираются на 6 лѣтъ, но составъ сената возобновляется каждые 3 года, при чемъ возобновляется половина сенаторовъ каждаго штата (ст. ст. 7, 13, 14); конституція предусматриваетъ весьма сложнымъ порядкомъ замѣщеніе вакансій до истеченія срока (ст. ст. 15, 21); одна треть сенаторовъ составляетъ quorum (ст. 22); сенаторы совершенно свободны при голосованіи, вслѣдствіе чего сенаторы одного и того же штата могутъ голосовать различно; штатъ можетъ не пользоваться своимъ правомъ избранія представителей въ сенатъ, но сіе не можетъ останавливать работы и дѣйствій этого органа; конституція, очевидно, имѣетъ въ виду устранить возможность об-

[1]) Какъ мы знаемъ, составъ сената являлся наиболѣе спорнымъ вопросомъ въ исторіи акта 1900 г., большіе штаты долго не соглашались на принципъ равенства. Билль 1891 г. еще предлагалъ назначеніе сенаторовъ законод. палатами штатовъ, воспринявъ такимъ образомъ американскую систему; въ проектѣ 1897 г. нѣтъ болѣе и помину объ этомъ мало-демократическомъ способѣ назначенія членовъ верхней палаты.

[2]) Квинсленд̀ъ первоначально являлся исключеніемъ, располагая правомъ, впредь до отмѣны такового федер. парламентомъ, раздѣленія штата на округа для выборовъ квинслендскихъ сенаторовъ.

струкціи со стороны штатовъ; предшествовавшія 1900 г. событія показали, что подобная возможность имѣлась налицо и противъ нея надо было бороться [1]).

Въ отличіе отъ многихъ федеральныхъ конституцій, актъ 1900 г. предусматриваетъ, кромѣ частичнаго возобновленія сената, и роспускъ его; таковой можетъ имѣть мѣсто при роспускѣ парламента въ случаѣ „deadlock“, когда обѣ палаты не въ состояніи прійти ко взаимному соглашенію (ст. 57). Принципы статьи 57 весьма своеобразны и объясняются все тои же боязнью австралійскихъ федералистовъ обструкціи со стороны отдѣльныхъ штатовъ; исторія федеративнаго движенія давала имъ много примѣровъ и предостереженій въ этомъ отношеніи.

Ст. 9 даетъ федер. парламенту право устанавливать порядокъ выборовъ сенаторовъ, но при условіи, чтобы таковой порядокъ былъ единообразнымъ для всѣхъ штатовъ; дальнѣйшія подробности избранія сенаторовъ могутъ быть устанавливаемы законами отдѣльныхъ штатовъ, при соблюденіи, конечно, требованій федеральнаго закона; такъ, законами штата могутъ опредѣляться мѣсто и время выборовъ сенаторовъ. Пропорціональное представительство до сего дня (1913 г.) не нашло еще себѣ вліятельныхъ поборниковъ въ Австраліи.

Сенатъ избираетъ своего президента (ст. 17), имѣющаго, впрочемъ, лишь обыкновенный членскій голосъ (ст. 23); при раздѣленіи голосовъ поровну, дѣло считается, какъ въ палатѣ лордовъ, отклоненнымъ (ст. 23); сенатъ можетъ смѣщать своего президента (ст. 17); всякій сенаторъ можетъ подавать въ отставку (ст. 19); кромѣ того, онъ можетъ быть лишенъ своего членства, если будетъ отсутствовать въ продолженіе двухъ мѣ-

[1]) Въ 1906 г былъ опубликованъ законъ касательно порядка избранія сенаторовъ (Constitution Alteration Act. 1906, Senate Elections), которымъ устанавливается, что выборы сенаторовъ должны происходить одновременно съ трехлѣтними выборами членовъ нижней палаты, что значительно упростило федеральные выборы вообще, сведя ихъ къ одной избирательной кампаніи каждые три года. Нѣкоторыя другія измѣненія были введены уже ранѣе закономъ 1903 г. (Senate Elections Act, 1903).

сяцевъ во время сессіи парламента (ст. 20) или если наступятъ условія, при существованіи коихъ членство невозможно (дисквалификація, ст. ст. 44 и 45) [1]).

Если канадскій сенатъ является примѣромъ одной изъ слабѣйшихъ сторонъ канад. конституціи, то въ Австраліи, наоборотъ, учрежденіе сената одна изъ наиболѣе удавшихся частей акта 1900 г.; благодаря своему положенію, сенатъ играетъ выдающуюся роль въ австралійской политикѣ и пользуется всеобщимъ уваженіемъ; главное его значеніе заключается, конечно, въ укрѣпленіи равновѣсія между отдѣльными штатами и въ борьбѣ съ центробѣжными силами [2]).

Что же касается палаты представителей [3]), то главное ея отличіе отъ сената состоитъ въ томъ, что она избирается „народомъ федераціи“ (directly chosen by the people of the Commonwealth, ст. 24), тогда какъ сенаторы избираются „народомъ штата“ (такого-то, ст. 7). Число членовъ палаты опредѣляется пропорціонально количеству населенія Австраліи, но съ соблюденіемъ двухъ условій: оно должно быть вдвое больше числа сенаторовъ [4]) и не менѣе пяти отъ каждаго штата (ст. ст. 24 и 25); при этомъ въ расчетъ не могутъ приниматься аборигены-туземцы (ст. 127); разъ выборы происходятъ пропорціонально количеству населенія, то требуется, слѣдовательно, отъ времени до времени перераспредѣлять депутатскія мѣста, согласно статистикѣ народныхъ переписей [5]).

Въ первомъ парламентѣ, послѣ 1900 г., штаты имѣли

---

[1]) *Tarring*, Chapters on the Law relating to the Colonies, 3 ed., p. 92 et seq.

[2]) Четыре меньшихъ штата, согласившись между собой, могутъ, благодаря большинству голосовъ въ сенатѣ, успѣшно бороться съ двумя большими и вліятельными штатами. Сенатъ такимъ образомъ является защитникомъ слабыхъ штатовъ.

[3]) Терминъ этотъ (House of Representatives) заимствованъ отцами акта 1900 г. изъ австр. колоній, уже имѣвшихъ подобныя палаты; въ Канадѣ нижняя палата называется палатой общинъ (House of Commons).

[4]) Минимальное число сенаторовъ, при 6 штатахъ, равняется 36.

[5]) Опредѣленіе порядка и подробностей переписи было сдѣлано въ законѣ 1905 г.: Act, relating to the representation of the several States in the House of Representatives, № 11, 1905.

слѣд. число представителей: Н. Ю. Валлисъ 26, Викторія 23, Квинслендъ 9, Южн. Австралія 7, Зап. Австралія 5 и Тасманія 5, а всего 75; согласно переписи 1906 г. Валлисъ получилъ еще одного представителя, Викторія же потеряла одного [1]).

Избирательный законъ установилъ избирательные округа. при чемъ каждый округъ выбираетъ одного депутата [2]). Quorum палаты составляетъ одна треть ея членовъ (ст. 39). Палата избирается на три года, но можетъ быть распущена генералъ-губернаторомъ во всякое время (ст. 28); по истеченіи десяти дней послѣ роспуска палаты или истеченія трехлѣтняго срока. генералъ-губернаторъ обязанъ назначить день для выборовъ новой палаты (ст. 32); въ настоящее время избирательное право федераціи регулируется федер. законами 1902—1905 годовъ [3]).

Членъ парламента имѣетъ право отказываться отъ своего мандата, а кромѣ того можетъ быть лишенъ такового, если будетъ отсутствовать въ теченіе двухъ мѣсяцевъ безъ отпуска палаты (ст. ст. 37 и 38). Палата избираетъ своего спикера, котораго можетъ также смѣщать (ст. 35); у спикера нѣтъ права голоса; только при равенствѣ голосовъ можетъ онъ голосовать, рѣшая тогда судьбу даннаго дѣла (ст. 40).

Конституція запрещаетъ гражданину быть одновременно членомъ обѣихъ палатъ (ст. 43) [4]); состояніе на государственной

---

[1]) Parliamentary Papers 1906, vol. 2, p. 387, 355, 287.

[2]) Подробнѣе объ избир. законахъ см. Commonwealth Electoral Acts 1902—1905, напечатанные въ сборникѣ австралійскихъ законовъ (Statutes) 1905 года.

[3]) Выборы прямые, тайные и общіе; нѣкоторыя туземныя племена, впрочемъ, лишены избират. права. Интересно отмѣтить, что, предоставляя парламенту право измѣнять избир. законъ, конституція ставитъ непремѣннымъ условіемъ сохраненіе демократическихъ принциповъ Ср. Commonwealth Franchise Act 1902.

[4]) Актъ 1900 г. допускалъ одновременное членство въ федеральномъ парламентѣ и закон. палатѣ штата, штаты однако стали теперь запрещать членамъ федер. парламента быть одновременно членами мѣстной палаты; вслѣдствіе этого и федер. парламентъ запретилъ подобное совмѣстительство. Практическое его значеніе было всегда минимально, очень немногія лица были въ состояніи работать одновременно на двухъ поприщахъ.

службѣ или занятіе какой-либо правит. должности лишаетъ гражданина пассивнаго избирательн. права (ст. 44, п. 4); это послѣднее симпатичное правило заимствовано изъ англійскаго права: исключеніе допускается лишь въ пользу министровъ и отставныхъ военныхъ, получающихъ пенсіи отъ казны; въ отличіе отъ метрополіи, членъ парламента, какъ и въ Канадѣ, не лишается своего мѣста при принятіи министерскаго портфеля.

Отрицательныя условія избир. права, установленныя статьями 43, 44 и 45, не могутъ быть измѣняемы федер. парламентомъ. Австр. законы и судебная практика нынѣ не проводятъ болѣе различія въ вопросахъ избир. права между мужскимъ и женскимъ поломъ [1]).

Остается упомянуть объ оригинальномъ принципѣ статьи 97 избир. закона, требующей отъ всякаго кандидата въ члены парламента залога въ 25 фунтовъ стерл. (приблизительно 250 рублей), возвращаемаго ему послѣ выборовъ, но лишь въ случаѣ, если за него на выборахъ будетъ подано не менѣе одной пятой числа голосовъ, полученныхъ депутатомъ, избраннымъ наименьшимъ числомъ голосовъ. Избир. законъ содержитъ также подробныя опредѣленія касательно фондовъ и средствъ, расходуемыхъ на избир. кампаніяхъ, строго преслѣдуя взяточничество; послѣднее понятіе тоже спеціально опредѣлено закономъ [2]).

Прекрасно организовано въ Австраліи дѣло провѣрки и обжалованія парламентскихъ выборовъ: по ст. 47 акта 1900 г. оно было поручено самимъ палатамъ, но избир. законъ [3]) передалъ дѣло особому суду, Court of Disputed Returns; этотъ спеціальный судъ образуется изъ верховнаго суда федераціи [4]); онъ имѣетъ право объявлять члена парламента лишеннымъ

---

[1]) *Harrison Moore,* The Constitution of the Commonwealth of Australia, p. 130—131.

[2]) Подробнѣе *H. Moore,* о с., стр. 132 и слѣд.

[3]) Commonwealth Electoral Acts 1902—1905 и дополнит. законъ № 10, 1907 г.

[4]) Подробнѣе объ этомъ судѣ см *J. Quick and L. E. Groom,* The Judicial Power of the Commonwealth, p 448 et seq

мѣста; онъ разсматриваетъ спорное дѣло самъ либо передаетъ его высшему суду того штата, въ коемъ происходили выборы (сіе, напр., имѣетъ мѣсто, когда того требуютъ запутанныя подробности и детали мѣстнаго избират. закона); никакой апелляціи на рѣшенія этого суда не допускается; въ случаѣ онъ раскроетъ въ дѣлѣ уголовное преступленіе, таковое передается для дальнѣйшаго производства обыкновенному суду; онъ же довольствуется лишеніемъ члена парламента мѣста и возложеніемъ на него судебныхъ издержекъ.

Этимъ прекраснымъ способомъ обезпечиваются полная справедливость и безпристрастность рѣшеній въ спорныхъ дѣлахъ, касательно парлам. выборовъ; практика спеціальнаго суда заслужила ему всеобщее уваженіе и довѣріе; политическія страсти вовсе исключены изъ его рѣшеній.

Австралійскимъ обычаемъ уже давно установлено, что члены законод. палатъ получаютъ жалованье и возмѣщеніе путевыхъ расходовъ; неудивительно поэтому, что и члены федер. парламента получили то же право на вознагражденіе; ст. 48 обезпечила членамъ обѣихъ палатъ, впредь до измѣненія сего постановленія самимъ парламентомъ, по 400 фунтовъ стерл. (4000 р.) въ годъ; въ 1907 г. парламентъ однако увеличилъ жалованье до 600 фун. ст., что вызвало очень сильное недовольство во всей странѣ; кромѣ того, члены парламента получаютъ даровые билеты по жел. дорогамъ и возмѣщеніе стоимости пароходныхъ билетовъ.

Ст. 49 предоставляетъ парламенту полную свободу регулировать, опредѣлять и охранять свои собственныя привилегіи въ той же мѣрѣ, „какъ то имѣетъ мѣсто по отношенію палаты общинъ соединеннаго королевства“; другими словами, парламентъ является единственнымъ судьей и охранителемъ депутатскихъ привилегій, свободы слова и т. д.; законъ 1905 г. [1]) дополнилъ сіе освобожденіемъ членовъ парламента отъ обя-

[1]) Jury Exemption Act, 1905. См. также рѣшенія т. совѣта метрополіи, подтверждающія тотъ же принципъ, цитир. у *J. J. Beauchamp*, The jurisprudence of the Privy Council, Montreal, p. 528—538; *C. J. Tarring*, Chapters., p. 122 et seq.

занности быть присяжными засѣдателями, а законъ 1908 г. [1]) покрылъ иммунитетомъ парламентскія публикаціи.

То же самое слѣдуетъ сказать и о дѣятельности австр. парламента, которая регулируется его собственной властью, согласно ст. 50.

Австр. конституція заимствовала у метрополіи принципъ нѣкотораго преимущества нижней палаты въ финансовыхъ дѣлахъ; она запрещаетъ сенату иниціативу финансовыхъ биллей и внесеніе поправокъ въ таковые (ст. 53); сенатъ можетъ лишь посылать нижней палатѣ адресъ, въ которомъ указывалась бы необходимость поправокъ. За однимъ этимъ исключеніемъ, говоритъ ст. 53, права обѣихъ палатъ совершенно равны [2]); но и это исключеніе нельзя вполнѣ оправдать, если принять во вниманіе то положеніе, которое занимаетъ сенатъ въ Австраліи; по своему составу, какъ и по своимъ правамъ и вліянію, онъ является органомъ, совершенно равнымъ палатѣ представителей, и учрежденіемъ вполнѣ демократичнымъ; объяснить появленіе такой нормы въ актѣ 1900 г. можно только исторической традиціей, укрѣпившейся за верхними палатами вообще; на практикѣ австр. сенатъ дѣятельно участвуетъ въ финансовой политикѣ парламента, хотя достигнулъ онъ своего вліянія въ этой области не безъ борьбы [3]), и нѣтъ сомнѣнія, что окончательная побѣда сената ему далась именно вслѣдствіе его демократическаго характера, такъ какъ сенаторы всегда могли опираться на общественное мнѣніе, совершенно въ той же мѣрѣ, какъ палата представителей.

[1]) Parliamentary Papers Act, 1908.

[2]) Это утвержденіе конституціи невѣрно, такъ какъ и въ другомъ вопросѣ нижняя палата располагаетъ нѣкоторымъ преимуществомъ, въ вопросѣ о политической отвѣтственности министерства.

[3]) Подробнѣе см. *H. Moore*, o. c., p. 145 et seq.; *Quick and Garran*, o. c., p. 662 et seq. Послѣдніе два автора даютъ прекрасную картину исторіи тѣхъ затрудненій, которыя были встрѣчены федералистами именно при обсужденіи финансовыхъ правъ федер. парламента; это былъ одинъ изъ наиболѣе опасныхъ подводныхъ камней въ курсѣ федералистовъ, который они обошли путемъ принятія статей 53—55, акта 1900 г. (Powers of the Houses in respect of legislation; appropriation bills; tax bills).

Остается упомянуть о статьѣ 57, предусматривающей случаи недостиженія соглашенія между обѣими палатами; предшествовавшія акту 1900 г. событія ясно указывали на подобную возможность; необходимо было впредь ее устранить; нѣкоторыми федералистами предлагалось въ такихъ случаяхъ прибѣгать къ помощи референдума; но примѣненіе такового въ подобныхъ случаяхъ явилось бы явною несправедливостью по отношенію къ меньшимъ штатамъ, въ виду ихъ незначительнаго населенія; оно противорѣчило бы и идеѣ состава сената, въ коемъ каждый штатъ участвуетъ на равномъ положеніи съ другими. Въ виду такихъ затрудненій отцамъ конституціи и пришлось прибѣгнуть къ сложнымъ началамъ ст. 57. Согласно ей, генералъ-губернаторъ имѣетъ право роспуска обѣихъ палатъ (слѣдовательно, и *всего* сената), если сенатъ дважды отклонитъ билль, принятый нижней палатой, или внесетъ въ него поправки, непріемлемыя для послѣдней; но такой роспускъ не можетъ имѣть мѣста, если до окончанія полномочія членовъ палаты остается менѣе 6 мѣсяцевъ; если послѣ подобнаго роспуска сенатъ вновь отклонитъ тотъ же билль, вновь принятый новой палатой, генералъ-губернаторъ можетъ созвать совмѣстное засѣданіе обѣихъ палатъ; въ такомъ совмѣстномъ засѣданіи билль обсуждается, вносятся поправки и т. д. обычнымъ порядкомъ и, если послѣ этого онъ будетъ принятъ абсолютнымъ большинствомъ присутствующихъ, то можетъ быть затѣмъ представленъ къ санкціи короля. Въ принципахъ, установленныхъ этой статьей, бросаются въ глаза слѣдующія оригинальныя особенности: подобный порядокъ можетъ примѣняться лишь къ биллямъ, иниціатива коихъ исходитъ отъ нижней палаты; послѣдней предоставлено достаточное время для обдумыванія и измѣненія въ случаѣ надобности своего мнѣнія, а кромѣ того, здѣсь не исключены обычные способы соглашенія, напр., путемъ конференцій, частныхъ и офиціальныхъ переговоровъ съ сенатомъ и т. п.; наконецъ, особенно знаменательно право роспуска сената, который общимъ порядкомъ не можетъ быть распускаемъ генералъ-губернаторомъ. Необычны, съ точки

зрѣнія конституціоннаго права, и совмѣстныя засѣданія аплатъ; такой порядокъ заимствованъ, по свидѣтельству виднѣйшихъ спеціалистовъ австр. права [1]), изъ норвежскаго государственнаго права, гдѣ также предусматривается въ нѣкоторыхъ случаяхъ совмѣстное засѣданіе парламента.

Наконецъ, необходимо упомянуть, что порядокъ ст. 57 непримѣнимъ къ измѣненію конституціи 1900 г.

Въ заключеніе остается отмѣтить, какъ бережно охраняетъ и опредѣляетъ актъ 1900 г. права австр. парламента: во всѣхъ случаяхъ, когда законодатель имѣлъ въ виду парлам. права и привилегіи, онъ упомянулъ о семъ въ конституціи, въ устраненіе возможныхъ недоразумѣній.

II. Король. Великобританскій король является и въ австралійской федераціи главой исполнительной власти, равно какъ и въ отдѣльныхъ австралійскихъ штатахъ; но, какъ и въ Канадѣ [2]), это есть лишь юридическая форма, такъ какъ личность короля представляется: въ федераціи генералъ-губернаторомъ, а въ штатахъ—губернаторами, дѣйствующими *именемъ* короля. Король или корона Великобританіи, что въ данномъ случаѣ одно и то же [3]), представляетъ собой въ XX вѣкѣ основное соединительное звено этой огромной имперіи, внутренніе политическіе процессы которой все болѣе ее дезинтегрируютъ и дифференцируютъ [4]). Далѣе, корона или „король въ парламентѣ“

[1]) *H Moore*, о с., p. 157, и *Quick and Garran*, о. с., p. 683 et seq.

[2]) См. выше Госуд. строй Канады, стр. 31.

[3]) Тамъ же, стр. 31—32. *Hearn*, Government of England, p. 20, даетъ очень искусственную конструкцію, въ которой различаетъ короля отъ короны тѣмъ, что вторая непогрѣшима, ошибки же короля вмѣняются ему лично; король, т. обр., выступаетъ только лично, какъ физическое лицо, и скорѣе отрицательно, когда совершаетъ какое-либо противозаконное дѣяніе; подобная конструкція, конечно, непріемлема и противорѣчитъ, къ тому же, современной англійской теоріи парламентаризма и министерской отвѣтственности: The King can do no wrong.

[4]) См. *W. Harrison Moore*, The Crown as corporation, Law Quarterly Review, 1904 Oct., vol. XX, № 80; *Maitland*, The Crown as corporation, тамъ же, April 1901, vol XVII; *Pitt-Cobbett*, The Crown as representing the State, Commonwealth Law Review, 1903—1904, vol. I; *W. H. Moore*, Commonwealth of Australia, p 85 et seq *Maitland*, Constitutional History of England (1911), p. 415, 417 et seq.

выступаетъ въ тѣхъ очень немногочисленныхъ случаяхъ, когда мы еще имѣемъ дѣло съ „общеимперскимъ“ законодательствомъ, этимъ вымирающимъ пережиткомъ прежнихъ временъ [1]): и въ этомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ одной юридической формой, *именемъ* короля.

Наконецъ, корона олицетворяетъ колонію, она persona колоніи; въ послѣднемъ случаѣ мы имѣемъ историческую категорію, сложившуюся еще въ XVIII столѣтіи въ отличіе отъ колоній, принадлежавшихъ компаніямъ и отдѣльнымъ индивидамъ (chartered companies and proprietary colonies) [2]). Подобное понятіе могло вызывать и дѣйствительно вызывало нѣкоторую путаницу идей въ судебной практикѣ двухъ колоніальныхъ федерацій; дѣло въ томъ, что понятіе Великобританской короны трудно дѣлимо на части; всякое его расчлененіе является нѣкоторымъ юридическимъ противорѣчіемъ; между тѣмъ практика создавала не разъ противуположенія колоніи метрополіи и штата или провинціи федераціи; во всѣхъ подобныхъ случаяхъ могло казаться, что корона вступаетъ въ судебный споръ съ короной же и представляется совершенно различными органами; какъ канадская, такъ и австралійская судебная практика, равно и литература обходятъ это затрудненіе въ настоящее время [3]), избѣгая въ подобныхъ случаяхъ термина „Корона“ и замѣняя его „Великобританіей“, федераціей (Dominion для Канады, Commonwealth для Австраліи), „провинціей“ (для Канады) и „штатомъ“ (для Австраліи); такимъ образомъ устраняется возможность недоразумѣній въ терминологіи, а равно и необходимость подраздѣленія понятія короны; наоборотъ, ея великое современное значеніе состоитъ какъ разъ въ ея единствѣ для всей имперіи [4]).

[1]) См. *мою* статью „Общеимперское законодательство Великобританіи“, Право 1912 г., № 5 и 6.

[2]) Подробнѣе объ исторіи англійскаго колоніальнаго губернатора см, *Greene*, The Provincial Governor (Harvard Historical Studies, vol. VII).

[3]) *W. H. Moore*, The Crown as Corporation; его же, Comm. of A., p 89 et seq.

[4]) По прекрасному выраженію А. Бальфура „it is the living symbol of the unity of the Empire“; House of Commons. January 25, 1901.

Всѣ личныя привилегіи короля признаются полностью и въ Австраліи; судебная практика ихъ никогда не оспаривала [1]), хотя житейское ихъ значеніе очень невелико, такъ какъ Австраліи чрезвычайно рѣдко приходится касаться королевскихъ личныхъ преимуществъ и правъ.

Въ Австраліи король общимъ порядкомъ представленъ генералъ-губернаторомъ; но можно предвидѣть и исключительный случай, когда въ какомъ-нибудь официальномъ актѣ король выступаетъ лично, напр., при посѣщеніи колоніи [2]); но и въ такомъ случаѣ дѣйствія короля могутъ имѣть мѣсто лишь въ тѣсныхъ рамкахъ, отведенныхъ ему австр. конституціей. Такъ. законодательная власть осуществляется федеральнымъ парламентомъ, „состоящимъ изъ короля, сената и палаты представителей“ (ст. 1 акта 1900 г.).

III. Статсъ-секретарь колоній. Отношенія его къ австр. федераціи совершенно тождественны его отношеніямъ къ Канадѣ [3]).

IV. Генералъ-губернаторъ. Представителемъ короля или короны въ австр. федераціи является генералъ-губернаторъ (ст. 2). Подобное представительство генералъ-губернатора есть однако только одна часть его должности. Рядомъ съ этимъ онъ выступаетъ и въ другомъ видѣ—въ качествѣ главы мѣстной исполнительной власти администраціи (ст. 61) и военныхъ силъ,

---

[1]) In re Bateman's Trusts, L. R., 15 Eq. 355; In re Oriental Bank Corporation, 1884, 28 Ch. Div, 643; Young v. S. S. Scotia, 1903, A. C., 531.

[2]) Нѣчто подобное имѣло мѣсто въ 1901 г., когда англійскій наслѣдникъ, герцогъ Корнваллійскій и Іоркскій, былъ посланъ открывать первый австр федер. парламентъ; на день торжественнаго открытія и только на одинъ этотъ день онъ замѣнилъ генералъ-губернатора, австралійцы однако боялись, что сіе вызоветъ затрудненія, такъ какъ конституція, не упоминая о такихъ чрезвычайныхъ представителяхъ короля, возлагаетъ созывъ (а слѣдовательно, разсуждали они, и открытіе парламента) на генералъ-губернатора (ст. 5), вслѣдствіе сего въ устраненіе возможныхъ недоразумѣній, на другой день послѣ торжественнаго открытія герцогомъ, генералъ-губернаторъ совершилъ обычныя формы открытія объявленіемъ причинъ созыва и т п *Clark*, Australian Constitutional Law, 2 Ed., p. 69 et seq.

[3]) См. выше Госуд. строй Канады, стр. 32

(ст. 68). Такимъ образомъ, какъ и въ Канадѣ, положеніе ген.-губернатора двойственно [1]); въ первомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ должностью, а во второмъ—съ функціями ген.-губернатора.

А. Должность. Ген.-губернаторъ назначается королемъ особой „комиссіей", удостовѣряющей, что данное лицо дѣйствительно назначено. Рядомъ съ этимъ ему дается патентное письмо, „конституирующее его должность", и инструкціи, согласно коимъ онъ обязанъ вести свою политику.

Источниками власти ген.-губернатора, слѣдовательно, являются: 1) конституція, 2) патентное письмо, 3) инструкціи правительства метрополіи и, наконецъ, 4) общія правила колоніальной службы [2]). Сила этихъ источниковъ власти различна: на первое мѣсто мы ставимъ конституцію, которая въ ст. 2 гласитъ, что ген.-губернаторъ, назначаемый королемъ, получаетъ отъ такового ту власть и тѣ функціи, которыя король найдетъ нужнымъ ему предоставить, но лишь „въ предѣлахъ сей конституціи". Эта послѣдняя фраза, „but subject to this Constitution", является новшествомъ для Великобританскаго права, создавшимъ нѣкоторый теоретическій конфликтъ, характерно отражающій тотъ переломъ, который переживаетъ въ наши дни имперія; въ прежнія времена источникомъ власти колоніальныхъ губернаторовъ являлась лишь одна воля короны или правительства метрополіи, выражавшаяся въ патентахъ и письмахъ, инструкціяхъ и правилахъ колоніальной службы; должность австр. ген.-губернатора оказалась ограниченной въ гораздо большей мѣрѣ конституціей 1900 года; австралійская литература [3]) сдѣлала изъ этого выводъ, что если патентное письмо придетъ въ столкновеніе съ постановленіемъ конституціи, то должно уступить послѣдней; наоборотъ, колон. министерство метрополіи старалось оставаться на прежней точкѣ

[1]) *A. Lawrence Lowell*, The Government of England, 1909, vol. II, p. 402.

[2]) Rules and Regulations for the Colonial Service; *Todd*, Parl. Government in the British Colonies, London, 2 ed., 1894, p. 31 et seq.

[3]) *Quick and Garran*, *W. H. Moore* и мн. др.

зрѣнія, разсматривая королевскую власть какъ единственный источникъ ген.-губернаторской власти [1]); на практикѣ до сего времени столкновеній не происходило, и, надо думать, таковыя и впредь не будутъ имѣть мѣста, такъ какъ ни одинъ ген.-губернаторъ не возбудитъ сознательно подобнаго конфликта: къ тому же на стражѣ противъ такихъ случайностей всегда будетъ стоять австралійскій кабинетъ министровъ.

Къ содержанію патентныхъ писемъ, опредѣляющему функціи ген.-губернатора, намъ придется вернуться немного ниже [2]): здѣсь необходимо лишь упомянуть о §§ IX и X пат. письма перваго австр. ген.-губернатора [3]); § IX сохраняетъ за короной право въ любой моментъ измѣнять содержаніе пат. письма, а § X предписываетъ опубликованіе пат. письма въ Австраліи. Что же касается комиссіи перваго ген.-губернатора, данной графу Хоптоуну, то она лишь ссылается на пат. письмо и приказываетъ прочимъ должностнымъ лицамъ федераціи подчиняться распоряженіямъ генералъ-губернатора [4]).

Ген.-губернаторъ назначается безсрочно (during the King's pleasure, ст. 2); дѣйствіе акта 1900 г. столь еще коротко, что нельзя говорить о какомъ-нибудь обычаѣ срочнаго смѣщенія ген.-губернаторовъ; можно однако предполагать, что въ отношеніи Австраліи метрополія будетъ держаться обычая, подобнаго канадскому, періодическаго смѣщенія ген.-губернаторовъ [5]).

Конституція (ст. 3) устанавливаетъ жалованье ген.-губернатора въ 10,000 фунт. ст. въ годъ; размѣръ жалованья можетъ быть измѣненъ федер. парламентомъ, но таковое измѣ-

---

[1]) Офиціальная точка зрѣнія изложена у *A. B. Keith*, Responsible Government in the Dominions.

[2]) *Moore*, о. с., p. 162, даетъ примѣры возможныхъ столкновеній постановленій пат. письма и конституціи.

[3]) Опубл. 1 янв 1901 г., ср. *W H. Moore*, о. с., p. 670

[4]) Также опубл. 1 янв 1901 г., *Moore*, о. с, p. 681—682.

[5]) Въ прежнихъ правилахъ колон. службы (Colonial Regulations, № 7, 1907) имѣлся параграфъ, устанавливавшій шестилѣтній срокъ службы для всѣхъ колон. губернаторовъ. Въ 1908 г. это было однако опущено въ новомъ изданіи правилъ.

неніе не можетъ касаться ген.-губернатора, занимающаго эту должность въ моментъ принятія подобнаго закона [1]).

На случай смерти, болѣзни или отсутствія ген.-губернатора правительство метрополіи издало особую комиссію (a dormant commission), назначивъ въ предвидѣніе подобной возможности замѣстителя въ лицѣ губернатора Ю. Австраліи [2]). Кромѣ того, и конституція (ст. 126) и пат. письмо (§ VI) даютъ ген.-губернатору право назначать себѣ помощниковъ (Deputies), на любой срокъ и для исполненія любыхъ порученій или дѣлъ. Первый ген.-губернаторъ принялъ двѣ присяги передъ губернаторомъ Н. Ю. Валлиса, одну—обычную подданства (oath of allegiance) [3]), другую—спеціальную ген.-губернаторской должности (§ II инструкцій 1901 г.). Послѣдующіе ген.-губернаторы принимаютъ присягу уже предъ верховнымъ судьей (или однимъ изъ судей верх. суда) (§§ III и IV инструкціи 11 авг. 1902 г.) [4]). Присягу должн. лицъ принимаетъ ген.-губернаторъ (§ V инстр. 1901 г.). Наконецъ, § IX инстр. 1901 г. безусловно запрещаетъ ген.-губернатору безъ спеціальнаго на каждый разъ даннаго отпуска покидать территорію федераціи [5]); отпуски даются королемъ по докладу ст.-секретаря колоній; австр. ген.-губернатору запрещено, какъ и прочимъ должностнымъ лицамъ имперіи, принимать какіе-либо подарки или подношенія [6]), пока онъ состоитъ на службѣ [7]). Ген.-гу-

[1]) Уже въ 1901 г. былъ возбужденъ вопросъ о прибавкѣ жалованья ген.-губернатору, вслѣдствіе чего возникли непріятные для гр Хоптоуна дебаты въ фед. парламентѣ, заставившіе его просить объ отставкѣ, Commonwealth Parliam. Papers, vol. II, 1901, p. 827 et seq.

[2]) Принципъ замѣстительства ген.-губернатора подобнымъ порядкомъ признанъ былъ въ § VII пат. письма 1901 г.

[3]) 31 and 32 Vict., c 72.

[4]) Опубл. у *Мура*, о. с., стр. 679—680.

[5]) Это общая норма англ. колон. службы, дѣйствующая для всѣхъ губернаторовъ

[6]) Равно запрещено г -губернатору (правилами кол. службы) участіе въ какихъ-либо торговыхъ или др. предпріятіяхъ, подрядахъ и т. п., а также въ редакціяхъ газетъ, журналовъ и т п., и сообщеніе имъ интервью и т п.

[7]) Эта норма явилась результатомъ случая, имѣвшаго мѣсто съ губернаторомъ Викторіи Дарлингомъ. Подробнѣе о Sir C. Darling см., напр., *H E. Egerton*, A short History of British Colonial Policy, 3 Ed , p. 378 et seq.

бернаторъ обязанъ сообщать членамъ своего кабинета свои инструкціи (§ VI инстр. 1901 г.), равно какъ и всю свою корреспонденцію съ метрополіей, за исключеніемъ лично адресованныхъ ему секретныхъ писемъ.

Остается упомянуть объ отвѣтственности ген.-губернатора: политически онъ не отвѣтственъ въ колоніи, отвѣчая лишь передъ правительствомъ метрополіи, какъ должностное лицо имперіи [1]); зато гражданскі и уголовно онъ отвѣтственъ передъ австр. судами; этимъ признакомъ колон. губернаторъ отличается отъ ирландскаго вице-короля [2]); суд. практика признаетъ губернатора не только отвѣтственнымъ передъ колон. судомъ за свои личные долги [3]), но и за нарушенія гражданскихъ правъ колонистовъ [4]); въ послѣднемъ отношеніи однако необходимо указать, что къ губернатору непримѣнимо средство „mandamus“, что было expressis verbis признано австр. судомъ [5]); губернаторъ однако не можетъ лично отвѣчать за подряды и т. п. акты, совершенные имъ въ качествѣ офиціальнаго представителя короны или правительства [6]).

Б. Функціи генералъ-губернатора. Во главу функцій ген.-губернатора слѣдуетъ поставить тѣ, которыя вытекаютъ изъ его отношеній къ парламенту; онъ выступаетъ въ этой области въ качествѣ конституціоннаго короля, созывая, пророгируя и распуская палаты (ст. 5) [7]). Власть австр. ген.-губернатора

---

[1]) Имперскую отвѣтственность губернатора регулируютъ законы: 11 and 12, Will. III, c. 12 и 42, Geo. III, c. 85.

[2]) *Tarring*, Law relating to the Colonies, 3 ed., ch. II, B, p. 44 et. seq.

[3]) Напр., Hill v. Bigge, 3 Moo, P. C. C., 465.

[4]) Напр., Musgrave v. Pulido, L. R. 5 App. Cas. 102; Phillips v. Eyre L. R., 4 Q. B., 225; 6 Q. B., 1; Fabrigas v. Mostyn, 20 st. Tr., 81.

[5]) Commonwealth Parl. Papers., 1907, King v. Governor of South Australia, 4 C. L. R., 1497.

[6]) Тайный совѣтъ метрополіи давно уже разъяснилъ, что колон. суды сами должны опредѣлять, дѣйствовалъ ли губернаторъ въ качествѣ частнаго или должностного лица (т. наз. act of State); Musgrave v. Pulide, 1 Jamaica 13 Dec. 1879, L. R. V., App. Cases 102, *J. J. Beauchamp*, The Jurisprudence of the Privy Council, Montreal 1891, p. 392.

[7]) Какъ по отношенію пророгаціи, такъ и роспуска въ Австраліи дѣйствуетъ полностью принципъ дисконтинуитета.

однако немного болѣе стѣснена, чѣмъ власть его канадскаго коллеги; такъ, ст. ст. 5 и 6 постановляютъ. что парламентъ долженъ быть созванъ не позднѣе 30 дней послѣ выборовъ, а кромѣ того, должна быть ежегодная сессія, другими словами, между двумя сессіями не можетъ протечь болѣе 12 мѣсяцевъ. Ограниченія эти стѣсняютъ власть генералъ-губернатора въ значительной степени. Далѣе, ген.-губернаторъ увѣдомляетъ губернаторовъ объ открывшихся вакансіяхъ въ сенатѣ (ст. 21), предлагаетъ парламенту финансовые билли (ст. 56), созываетъ въ случаѣ надобности (ст. 57) соединенное засѣданіе обѣихъ палатъ и предлагаетъ палатамъ поправки къ разсматриваемымъ ими биллямъ (ст. 58); онъ можетъ распускать либо одну нижнюю палату (ст. 5), либо одновременно обѣ палаты (ст. 57); это послѣднее правило составляетъ одну изъ видныхъ особенностей австр. конституціи. Ген.-губернаторъ также назначаетъ общіе выборы въ палату представителей и выборы ad hoc для замѣщенія одной какой-либо вакансіи (ст. ст. 32 и 33). Въ указанномъ перечисленіи мы имѣемъ болѣе или менѣе обычныя функціи констит. монарховъ; часть таковыхъ, несомнѣнно, развилась исторически изъ прерогативы монарха; австр. литература однако правильно указываетъ, что подобное историческое различіе не можетъ отзываться на современномъ положеніи этихъ функцій; всѣ онѣ входятъ цѣликомъ въ область „исполнительныхъ актовъ“ (executive acts), а такъ какъ корона не можетъ предпринять ни единаго подобнаго акта безъ совѣта министровъ, отвѣтственнаго передъ парламентомъ, то и ген.-губернаторъ не свободенъ въ этомъ отношеніи; для всякаго акта въ данной области, слѣдовательно какъ для назначенія выборовъ и созыва парламента, такъ и для пророгаціи и роспуска его, требуется скрѣпа министра; теорія эта выражена гораздо яснѣе и опредѣленнѣе въ Австраліи, чѣмъ въ Канадѣ [1]). Только въ одномъ отношеніи возникали сомнѣнія, можетъ ли ген.-губернаторъ отказать въ роспускѣ, несмотря на настоянія своего кабинета? Австралійцы отвѣчаютъ на это

[1]) *Quick and Garran*, o. c., p. 406

утвердительно; говоря, что здѣсь имѣется не „исполнительный“ актъ, а отказъ въ совершеніи такового, а въ отказѣ ген.-губернаторъ свободенъ; до сихъ поръ въ австр. практикѣ не возникало конфликтовъ на этой почвѣ [1]).

Второй функціей ген.-губернатора является его участіе въ осуществленіи законодательной власти; согласно ст. ст. 58 и 128 онъ санкціонируетъ именемъ короля законы; главную роль играетъ, конечно, его право veto. Австр. конституція придала этому понятію нѣсколько иную конструкцію, чѣмъ та, которая знакома была имперскому праву до 1900 г.; какъ въ австр. колоніяхъ, такъ и въ канадской конституціи 1867 г. (ст. 55), предусматривалось, что право санкціи ген.-губернатора регулируется „конституціей и инструкціями“ правительства метрополіи; другими словами сіе означало, что санкція или veto. данныя въ противность королевскимъ инструкціямъ, являлись актомъ ничтожнымъ, недѣйствительнымъ былъ и законъ, такимъ образомъ санкціонированный [2]); такая конструкція санкціи и veto оправдывалась тѣмъ, что ген.-губернаторъ въ этомъ случаѣ выступалъ въ качествѣ представителя метрополіи и короны. Въ австр. конституціи пропущенъ принципъ согласованія санкціи съ ген.-губернаторскими инструкціями; право санкціи и veto должно согласоваться единственно съ конституціей; это не могло не отразиться на правовомъ значеніи инструкцій; послѣднія, согласно этому, регулируютъ лишь его личное положеніе и отношенія къ коронѣ, и, стало быть, актъ.

[1]) Роспускъ парламента въ Австраліи не принимаетъ вообще рѣзкихъ формъ; одной изъ причинъ тому является краткосрочность мандатовъ. За десять лѣтъ мы имѣемъ два примѣра, когда министерство предлагало роспускъ (въ 1904—Watson и въ 1905 Reid), но получило отъ генералъ-губернатора отказъ; оба раза кабинету пришлось подчиниться. См. Comm. Parl. Deb., 1904, 4265 и 1905, 133; *H Moore*, o. c., p. 108; *Todd*, Parl. Government in the Colonies, c. XVII, part III; послѣдній авторъ, очевидно основываясь на австр. примѣрахъ, считаетъ положеніе ген.-губернатора въ этомъ отношеніи болѣе свободнымъ, чѣмъ положеніе англійскаго короля, который не въ состояніи отказывать своимъ министрамъ даже въ роспускѣ парламента.

[2]) Напр., законъ 13 and 14 Vict., c. 59, sec. 12; 18 and 19 Vict., c. 54 and 55; и мн. др.

имъ санкціонированный хотя бы въ противность инструкціямъ, тѣмъ еще не дѣлается недѣйствительнымъ. Источникомъ этого права ген.-губернатора является одна лишь конституція; какъ слѣдствіе этого, ни въ инструкціяхъ ген.-губернаторамъ, ни въ ихъ патентныхъ письмахъ ни единымъ словомъ не упоминается о санкціи законовъ. Метрополія отказалась отъ прежней конструкціи этого права тѣмъ болѣе легко, что, не только не соотвѣтствуя современнымъ требованіямъ колоніальной автономіи, но лишь служа источникомъ конфликтовъ и недоразумѣній, оно съ успѣхомъ замѣняется конституціоннымъ правомъ метрополіи отмѣны закона (disallowance) въ теченіе одного года, даже уже санкціонированнаго ген.-губернаторомъ (ст. 59). Мы имѣемъ здѣсь прекрасный примѣръ того различія, которое отдѣляетъ австралійскій актъ 1900 г. отъ канадскаго 1867 г.

Согласно акту 1900 г. санкція закона построена слѣд. образомъ: ген.-губернаторъ либо санкціонируетъ законопроектъ, принятый обѣими палатами федер. парламента, либо отказываетъ въ санкціи, либо, наконецъ, резервируетъ таковой для санкціи самимъ королемъ, т. е. метрополіей; кромѣ того, ген.-губернаторъ можетъ вернуть проектъ палатамъ съ предложеніемъ поправокъ (ст. 58). Король имѣетъ право отмѣнять законъ въ теченіе одного года со дня санкціи такового ген.-губернаторомъ, при чемъ дѣйствіе подобнаго закона прекращается днемъ опубликованія его отмѣны короной (ст. 59). Наоборотъ, законы, резервированные ген.-губернаторомъ, не вступаютъ въ дѣйствіе иначе, какъ съ санкціи короля, сообщенной ген.-губернаторомъ парламенту или опубликованной прокламаціей; королевская санкція можетъ осуществляться въ двухлѣтній срокъ; за истеченіемъ такового, резервированный законопроектъ считается отклоненнымъ (ст. 60). Постановленія эти составляютъ существеннѣйшую гарантію интересамъ метрополіи и совершенно достаточны для ихъ огражденія взамѣнъ прежнихъ ген.-губернаторскихъ инструкцій.

Осуществляя право veto или резерваціи закона, ген.-губернаторъ и нынѣ выступаетъ въ качествѣ имперскаго представи-

теля короны; резерваціи происходитъ въ тѣхъ случаяхъ, когда затронуты интересы метрополіи, ея внѣшней политики или международнаго положенія самой Австраліи [1]) и другихъ частей имперіи [2]).

Быстрота современныхъ сношеній, посредствомъ телеграфа, сильно облегчаетъ положеніе колон. губернаторовъ. Указанія же на существованія имперскихъ интересовъ, затронутыхъ какимъ-нибудь законопроектомъ, ген.-губернаторъ получаетъ либо отъ министерства метрополіи, либо отъ своего собственнаго министра юстиціи (Attorney-General); обѣимъ сторонамъ можетъ быть лишь выгоднымъ выяснять сіе во-время и тѣмъ избѣгать возможныхъ конфликтовъ; на практикѣ чаще всего указанія получаются отъ австр. министерства [3]).

Только въ одномъ случаѣ предписывается резерваціи самой конституціей, а именно: ст. 74 даетъ фед. парламенту право закономъ ограничивать апелляцію къ тайному совѣту метрополіи (см. ниже), но съ тѣмъ лишь, чтобы всякій подобный законопроектъ непремѣнно резервировался для санкціи короля. Только въ одномъ этомъ случаѣ, стало быть, генералъ-губернаторъ безусловно связанъ въ осуществленіи своего права санкціи законовъ [4]).

---

[1]) На этомъ именно основаніи былъ резервированъ въ 1906 г. таможенно-тарифный билль (Customs Tariff Bill), Parl. Papers, 1906, p. 177. Ср. въ этомъ отношеніи съ *Bourinot*, Manual of the Constit. History of Canada, Toronto, 1901, p. 156.

[2]) Въ случаѣ несоотвѣтствія законопроекта требованіямъ австр. конституціи происходитъ простой отказъ въ санкціи, а не резервація.

[3]) *Quick and Garran*, o. c., p. 692—693, выясняютъ преимущества новаго порядка передъ старымъ, заключавшимся въ подробномъ перечисленіи биллей, подлежащихъ резервації, въ ген.-губернаторскихъ инструкціяхъ.

[4]) Ср. съ длинными перечисленіями биллей, подлежащихъ резервації, въ инструкціяхъ колон. губернаторамъ середины XIX столѣтія Положеніе начало мѣняться съ назначенія маркиза Лорна канадскимъ ген.-губернаторомъ. Ср. выше гос. строй Канады, стр. 38. Собственно говоря и только что указанное исключеніе является совершенно излишнимъ, такъ какъ генералъ-губернаторъ, несомнѣнно, всегда резервировалъ бы столь важные для метрополіи законопроекты, не надо забывать, къ тому же, что корона вѣдь имѣетъ право отмѣнить законъ, уже санкціонированный ген.-губернаторомъ (обычнымъ порядкомъ согласно ст. 59); названный принципъ конституціи такимъ образомъ представляется лишь голословнымъ подтвержденіемъ прерогативы короны и, повидимому, включенъ въ актъ 1900 г. въ видѣ внѣшней уступки Чемберлену, практическаго значенія не имѣющей

Повидимому, австр. спеціальная литература считаетъ ген.-губернатора болѣе свободнымъ въ осуществленіи права санкціи законовъ, чѣмъ литература канадская; въ Канадѣ практика и теорія утверждаютъ въ равной мѣрѣ, что ген.-губернаторъ связанъ и въ этомъ отношеніи согласіемъ кабинета [1]), тогда какъ австралійцы признаютъ за ген.-губернаторомъ дискреціонное право, поставленное лишь въ общія рамки конституціи 1900 г.

Въ третьихъ, австр. ген.-губернаторъ, въ отличіе отъ ген.-губернатора Канады, является, согласно конституціи (ст. 68) главнымъ начальникомъ военныхъ силъ Австраліи [2]); командованіе обнимаетъ собой какъ сухопутныя, такъ и морскія силы, силы, имперскія или колоніальныя: эти же права ген.-губернатора подтверждаются и патентными письмами; въ осуществленіи ихъ однако ген.-губернаторъ связанъ согласіемъ своего кабинета, поскольку они касаются колоніальныхъ военныхъ силъ; послѣднія находятся подъ дѣйствіемъ австралійскихъ же законовъ; съ 1901 г. по 1905 г. имѣлся особый генералъ, командовавшій сухопутными австралійскими войсками, непосредственно подчиненный ген.-губернатору и назначенный австр. кабинетомъ; но въ 1905 г. его замѣнилъ особый „Совѣтъ обороны“, Board of Defence [3]).

Въ четвертыхъ, ген.-губернаторъ имѣетъ право назначать: а) себѣ одного или нѣсколькихъ помощниковъ (ст. 126), б) членовъ фед. испол. совѣта (кабинета) (ст. 64), в) прочихъ должн. лицъ федераціи (ст. 67) и г) федеральныхъ судей (ст. 72); въ первомъ случаѣ ген.-губернаторъ совершенно свободенъ въ своемъ выборѣ, во второмъ—долженъ руководствоваться принципомъ парламентаризма, а въ третьемъ и четвертомъ назначенія происходятъ „въ совѣтѣ“ (Governor-General-in-Council), т. е. по представленіямъ и съ согласія кабинета. Ген.-губерна-

[1]) См. выше, стр. 83—84.

[2]) Нынѣ сдѣлано исключеніе и въ Канадѣ для новаго ген.-губернатора герцога Коннаутскаго, но пока исключеніе это можно считать лишь личнымъ и обусловленнымъ принадлежностью герцога къ царствующему дому.

[3]) Подробнѣе см. *Todd*, Parl. Govern. in Colonies, 2 ed., p. 380 et seq.

тору въ равной мѣрѣ принадлежитъ право смѣщенія означенныхъ лицъ; судьи однако могутъ быть смѣщаемы лишь „совѣтомъ“ (G.-G.-in-Council) по представленіямъ обѣихъ палатъ (ст. 72).

Въ пятыхъ, ген.-губернаторъ имѣетъ ограниченное право помилованія; о немъ говоритъ п. VIII инструкцій, регулируя его довольно подробно; помилованіе, равно и сложеніе штрафовъ, происходитъ именемъ короля, но не иначе, какъ „съ совѣта“ министровъ, кромѣ того, если въ данномъ дѣлѣ замѣшаны интересы метрополіи или другихъ частей имперіи, помилованіе не можетъ быть осуществлено безъ предварительнаго сношенія съ метрополіей; высылка изъ предѣловъ австр. федераціи безусловно запрещена.

Въ шестыхъ, инструкціи возлагаютъ на ген.-губернатора нѣкоторыя особыя функціи, какъ, напр., храненіе Большой Печати, принятіе присяги должн. лицъ, сообщеніе правительству метрополіи („на маржѣ санкціонируемыхъ законовъ“) подробностей и замѣчаній касательно утверждаемыхъ имъ или резервируемыхъ законовъ и т. п. Особаго принципіальнаго значенія онѣ не имѣютъ.

Наконецъ, въ седьмыхъ, онъ является главой федеральной администраціи или исполнительной власти [1]).

Положеніе современнаго колон. ген.-губернатора является весьма труднымъ и щекотливымъ; онъ долженъ постоянно быть въ курсѣ политики метрополіи, не въ меньшей мѣрѣ, чѣмъ у себя дома, въ Австраліи. Только при безупречной безпартійности можетъ онъ успѣшно работать на пользу Великобританіи и Австраліи, въ равной мѣрѣ.

V. *Министерство или федеральный исполнительный совѣтъ* (*Federal Executive Council*). Какъ видитъ читатель, названіе это гораздо болѣе современно, чѣмъ канадскаго министерства, именуемаго по образцу метрополіи тайнымъ совѣтомъ короля; всякій министръ долженъ быть членомъ совѣта, но, кромѣ министровъ, ген.-губернаторъ можетъ назначать и

[1]) Австр. литература также считаетъ, что теорія „reserved powers“ въ настоящее время вымерла за ненадобностью.

другихъ членовъ совѣта (ст. ст. 62 и 64); согласно недолголѣтней практикѣ совѣтъ составляется изъ министровъ, но, за смѣною министерства, таковые не перестаютъ быть членами совѣта; помощь совѣта ген.-губернатору въ осуществленіи функцій административной власти выражается въ понятіи Acts of Governor-General-in-Council; конституція 1900 года проводитъ различіе между совѣтомъ, дѣйствующимъ in pleno, и кабинетомъ или министерствомъ въ узкомъ смыслѣ слова. Министры и совѣтники назначаются ген.-губернаторомъ лично, въ отличіе отъ прочихъ должн. лицъ, назначаемыхъ ген.-губернаторомъ „въ совѣтѣ“ (in-Council); послѣднимъ порядкомъ (in-Council) устанавливается распредѣленіе портфелей министровъ (ст. 64), которое можетъ быть въ любой моментъ измѣнено совѣтомъ же [1]); впредь до изданія новаго закона конституція предусматриваетъ семь министерствъ, коимъ въ общей сложности должно быть ассигнуемо 12.000 ф. стерл. (= 120.000 руб.) для уплаты жалованья министрамъ (ст. 65) [2]).

Отличительной чертой австр. конституціи является ея стремленіе установить прочную связь между министрами и парламентомъ [3]). Такъ, ст. 64 требуетъ, чтобы министры были членами парламента [4]); конституція однако не упоминаетъ ни о премьерѣ, ни о коллективной политической отвѣтственности кабинета.

Кабинетъ составляется исключительно изъ однихъ министровъ, но рядомъ съ семью главами вѣдомствъ обыкновенно назначаются въ федераціи два министра безъ портфеля [5]);

[1]) Объ исторіи соотв. статей акта 1900 г. см. *Sir Samuel Griffith*, Notes on Australian Federation, p. 17 et seq; *Sir Richard C. Baker*, The Executive in a Federation, p. 1, 18.

[2]) Кабинетъ составляется изъ слѣд. семи министерствъ: внѣшнихъ дѣлъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, казначейства, торговли и таможенъ, обороны и почтъ.

[3]) *Quick and Garran*, o. c., § 275 et seq.

[4]) Министръ не теряетъ (какъ то имѣетъ мѣсто въ Англіи) своего мѣста въ парламентѣ при принятіи портфеля; стало быть, министерства Австраліи не только парламентарныя, но всегда и парламентскія.

[5]) Одному изъ министровъ безъ портфеля обычно присваивается почетный титулъ вице-президента фед. исполн совѣта; одинъ разъ министръ безъ портфеля, Дикинъ, былъ одновременно премьеромъ.

главное ихъ назначеніе—представлять правительство въ верхней палатѣ; они служатъ безъ жалованья и могутъ замѣнять министра въ случаѣ его болѣзни, отпуска, смерти и т. п., министерское жалованье премьеръ обыкновенно распредѣляетъ между одними министрами „съ портфелемъ“, принадлежащими нижней палатѣ, отъ которой кабинетъ зависитъ политически.

Роль ген.-губернатора, какъ во всѣхъ парламентарныхъ государствахъ, заключается въ выборѣ одного лишь премьера изъ той партіи, которой принадлежитъ въ данную минуту большинство въ нижней палатѣ: подысканіе прочихъ министровъ является уже заботой премьера.

Весьма рѣдки тѣ случаи, когда ген.-губернаторъ лично предсѣдательствуетъ въ кабинетѣ; это имѣетъ мѣсто, когда принимаются такъ наз. „совѣтскіе акты“ (Acts-in-Council).

Вѣдомство министерства внѣшнихъ дѣлъ (External Affairs) составляютъ вопросы: эмиграціи, выдачи преступниковъ, сношенія съ ген.-губернаторомъ, со штатами и метрополіей и т. п. [1]); сюда же относятся австр. интересы въ Тихомъ океанѣ. М-во казначейства организовано по образцу европейскихъ м-въ финансовъ, со включеніемъ контроля [2]). Вѣдомство внутреннихъ дѣлъ обнимаетъ рабочій вопросъ, федер. выборы, государ. службу, желѣз. дороги, статистику, метеорологію, госуд. имущества и нѣкот. др. Министръ юстиціи (attorney-general) является юрисконсультомъ правительства, представителемъ госуд. интересовъ въ судахъ и совѣтникомъ ген.-губернатора по всѣмъ законодательнымъ и юридическимъ вопросамъ. М-во торговли и таможенъ вѣдаетъ, какъ указываетъ само его наименованіе, торговлю и таможенное дѣло, со включеніемъ охраны авторскаго права, патентовъ и фабр. марокъ, а главное, и торговаго мореплаванія, занимающаго въ Австраліи столь выдающееся мѣсто. М-во почтъ вѣдаетъ также теле-

[1]) Изъ восьми австр. кабинетовъ до сего времени (1913) четыре премьера стояли во главѣ этого министерства, три рабочихъ премьера брали себѣ портфель казначейства и одинъ (Deakin) былъ премьеромъ „безъ портфеля“.

[2]) Подробнѣе о гос. контролѣ см *Moore*, o. c., p. 180 et seq.

графы и телефоны. И, наконецъ, м-во обороны (Defence). реорганизованное актомъ 1903—1904 гг., управляетъ довольно значительными сухопутными силами федераціи и зарождающимся федеральнымъ флотомъ; подъ его начальствомъ, напр., состоитъ командующій генералъ; нельзя однако забывать, что главнокомандующимъ всѣхъ военныхъ силъ Австраліи состоитъ ген.-губернаторъ (ст. 68; см. выше) [1]), осуществляющій свои функціи въ этой области „съ совѣта“ своего министра обороны. Въ настоящее время австр. практика признаетъ, что всѣ сношенія главнокомандующаго (т. е. ген.-губернатора) съ командующимъ генераломъ должны происходить не иначе, какъ черезъ министра, который является единственно отвѣтственнымъ передъ парламентомъ лицомъ не только за законность, но и за цѣлесообразность управленія военнымъ вѣдомствомъ. Эти принципы примѣнимы полностью и къ положенію молодого австр. флота.

Австр. законы регулируютъ весьма опредѣленно и строго принципы и практику государственной службы (Civil Service), которая въ общемъ поставлена блестяще и обоснована на строго продуманныхъ демократическихъ принципахъ [2]).

VI. *Судебные органы.* Вопросы, связанные съ организаціей судебной власти молодой федераціи, являлись однимъ изъ наиболѣе опасныхъ подводныхъ камней въ курсѣ трудовъ отцовъ конституціи 1900 г.; въ данномъ случаѣ затрагивались самыя основныя положенія отношеній Австраліи къ метрополіи. Исторія этой части акта 1900 г. представляетъ собою поэтому весьма много поучительнаго для лицъ, интересующихся госуд. строемъ Великобританской имперіи.

Въ построеніяхъ судебной власти федералисты Австраліи слѣдовали скорѣе примѣру Соед. Штатовъ, чѣмъ Канады.

Конституція перечисляетъ слѣдующіе федер. суды: 1) высшій судъ Австраліи (High Court of Australia), 2) федеральные

[1]) См также Colonial Office Regulations, ch II, sec. 2, гдѣ опредѣляется ближайшимъ образомъ отношеніе колон. губернатора къ военнымъ силамъ колоніи; *Todd*, Parl. Government in the Colonies, ch. IV and XII.

[2]) Подробнѣе см., напр., *Harrison Moore*, o. c.. p. 187 et seq.

низшіе суды, могущіе быть учреждаемы федер. парламентомъ, и 3) суды, коимъ можетъ быть спеціально поручено разбирательство федеральныхъ споровъ (federal jurisdiction) [1] (ст 71).

Компетенція высшаго суда опредѣляется: а) статьями 73 и 74, какъ высшая апелляціонная инстанція федераціи, и б) статьями 75 и 76, какъ судъ, разбирающій спеціальныя дѣла, перечисленныя конституціей. Онъ долженъ состоять изъ верховнаго судьи (Chief Justice) и судей, въ количествѣ не менѣе двухъ [2] (ст. 71). Члены этого суда, какъ и прочіе федер. судьи, назначаются ген.-губернаторомъ „въ совѣтѣ“ (in-Council), при чемъ они такимъ же способомъ могутъ быть и смѣщаемы, но лишь по совмѣстному представленію о томъ обѣихъ палатъ парламента, препровожденному ген.-губернатору во время сессіи; размѣръ жалованья судей опредѣляется парламентомъ, но не можетъ быть измѣняемъ въ продолженіе ихъ службы; причиной представленія объ отставкѣ можетъ быть либо „дурное поведеніе“ (misbehavior), либо „неспособность“ (incapacity) [3] (ст. 72); законъ 1903 г. (Judiciary act) установилъ пятилѣтній стажъ въ званіи присяжнаго повѣреннаго для назначенія членовъ в. суда (barrister or solicitor). Нельзя сказать, чтобы предусматриваемый статьей 72 способъ смѣщенія судей былъ очень удачнымъ; практически, правда, врядъ ли будутъ часто встрѣчаться подобные случаи, но теоретически они все-таки ярко противорѣчатъ принципу несмѣняемости и могутъ служить орудіемъ политическаго воздѣйствія законодательной власти на власть судебную, подта-

---

[1] Нельзя сказать, чтобы такое выраженіе было весьма опредѣленнымъ юридическимъ понятіемъ.

[2] Парламентъ можетъ увеличивать число членовъ вер. суда, закономъ 1906 г. прибавлено еще два члена суда, всего ихъ теперь четыре и главный судья — пятый; подробнѣе объ организаціи в. суда см. *J. Quick and L. E. Groom*, The Judicial Power of the Commonwealth (Melbourne, 1904), p. 14 et seq. (Organization of the High Court); *A. W. Renton and G. G. Phillimore*, Colonial Laws and Courts (London, 1907), p. 284—297.

[3] Опредѣленіе признаковъ этихъ двухъ понятій принадлежитъ исключительно парламенту

чивая тѣмъ независимость послѣднеи; еще худшимъ намъ представляется то обстоятельство, что судьей въ подобномъ дѣлѣ назначена актомъ 1900 г. административная власть, генералъ-губернаторъ и его министры, на рѣшеніе коихъ нѣтъ апелляціи для смѣщеннаго судьи. Законод. власть кромѣ того имѣетъ и второй способъ воздѣйствія на положеніе судей: ей предоставлено право упраздненія всякихъ судовъ, кромѣ высшаго; судьи такимъ образомъ могутъ быть лишены своихъ мѣстъ безъ какой-либо компенсаціи или надежды на вознагражденіе. Подобное право парламента не можетъ не быть политической угрозой федеральнымъ судьямъ, подрывающей самостоятельность ихъ положенія. Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ одну изъ самыхъ неудачныхъ частей конституціи 1900 г. [1]).

Компетенція высшаго суда, какъ сказано, опредѣляется статьями 73—76: 1) онъ является апелляціонной инстанціей для дѣлъ, рѣшенныхъ судьями того же суда въ качествѣ первой инстанціи; 2) онъ также апелляц. инстанція для всѣхъ прочихъ австр. судовъ, федеральныхъ и штатныхъ или даже спеціальныхъ, отъ коихъ допускается апелляція къ королю; 3) в. судъ представляетъ собой верхнюю инстанцію надъ „между-штатной комиссіей“; во всѣхъ этихъ случаяхъ рѣшеніе в. суда окончательное (ст. 73); 4) в. судъ является судомъ первой инстанціи въ дѣлахъ касательно междунар. договоровъ, консуловъ, иностр. державъ, самой федераціи, отдѣльныхъ штатовъ и федер. должностн. лицъ (ст. 75); 5) кромѣ того, парламентъ можетъ издать законъ, которымъ поручалась бы в. суду юрисдикція въ вопросахъ, касающихся: самой конституціи или ея толкованія, федер. законовъ, адмиралтейства и мореплаванія (ст. 76) [2]) [3]).

[1]) Австр. литература ясно чувствуетъ недостаточность подобнаго принципа, хотя въ оправданіе отцовъ конституціи и ссылается на примѣръ Англіи и Канады, гдѣ судьи также могутъ быть смѣщаемы „королемъ (или ген.-губернаторомъ) въ совѣтѣ“. Ср., напр., ст. 99 конституціи Канады

[2]) Подробнѣе см., напр, *Quick and Garran*, о с., p. 734—801.

[3]) Очень многое, если и не все цѣликомъ, заимствовано здѣсь отцами акта 1900 г изъ конституціи Соед. Штатовъ.

Статья 77 предоставляетъ парламенту право опредѣлять подсудность прочихъ федер. судовъ, а равно поручать разсмотрѣніе федер. дѣла или спора суду штата [1]).

Пользуясь своимъ правомъ учреждать федеральные и спеціальные суды (ст. ст. 71, 73 и 77), парламентъ закономъ 1904 г. (Conciliation and Arbitration act) установилъ особый судъ для разбора споровъ рабочихъ съ предпринимателями [2]). Другихъ федеральныхъ судовъ по сіе время еще не имѣется.

Подробности дѣятельности в. суда регулируются законами 1903 и 1907 гг. (Judiciary acts) [3]).

VII. Штаты. Въ положеніи австралійскихъ штатовъ заключается главный признакъ отличія этой федераціи отъ ея старшей сестры Канады. Для вѣрной оцѣнки австр. конституціи необходимо постоянно имѣть въ виду, что отдѣльные штаты при созданіи конституціи уже являлись вполнѣ самостоятельными автономными единицами, съ чувствомъ независимости коихъ отцамъ акта 1900 г. приходилось очень считаться. Въ этомъ отношеніи положеніе вещей скорѣе напоминаетъ исторію американской федераціи конца XVIII вѣка [4]).

Въ настоящее время федерацію составляютъ шесть штатовъ: Новый Южный Валлисъ, Викторія, Квинсленд, Тасманія, Западная и Южная Австраліи, при чемъ одна послѣдняя носитъ названіе „провинціи“ (Province); каждому штату актомъ 1900 г. (ст. 106) обезпечена его собственная конституція; въ актѣ 1900 г. опущены статьи проекта 1891 г., упоминавшія о губернаторѣ штата и о томъ, что переписка штата съ метро-

---

[1]) Подробнѣе см. *Harrison Moore*, o. c., p. 211 et seq.

[2]) Это, собственно, единственный примѣръ созданія спеціальнаго суда. Судъ, разбирающій дѣла касательно избират. права и выборовъ въ парламентъ, созданный закономъ 1902 г. (Electoral act, см. выше), по мнѣнію австралійцевъ, является не особымъ судомъ, а тѣмъ же верх. судомъ, осуществляющимъ лишь спеціальную юрисдикцію (Court of Disputed Returns).

[3]) Подробнѣе см. *J. Quick and L. E. Groom*, The judicial Power of the Commonwealth, p. 42 et seq., 69 et seq., 211 et seq.

[4]) *J. Bryce*, Studies in History and Jurisprudence, vol. I, p. 494 et seq. (Australian Commonwealth, § VII).

поліей должна идти черезъ генералъ-губернатора; это была послѣдняя весьма значительная уступка федералистовъ сепаратистамъ, хотя въ общемъ актъ 1900 г. какъ бы предполагаетъ [1]), что конституціи штатовъ останутся впредь въ томъ же видѣ, въ какомъ онѣ находились къ концу XIX вѣка.

Другимъ отличительнымъ признакомъ штатовъ отъ канадскихъ провинцій является способъ непосредственнаго назначенія губернаторовъ метрополіей [2]). Актъ 1900 г. внесъ только слѣдующія измѣненія въ положеніе губернаторовъ въ сравненіи съ ихъ функціями до изданія федеральной конституціи; они, во-первыхъ, перестали быть главнокомандующими колоніальными войсками, такъ какъ съ 1901 г. эта функція перешла ген.-губернатору (ст. 68), а штатамъ даже прямо запрещено держать свои собственныя войска (ст. 114); а, во-вторыхъ, ихъ право помилованія поставлено теперь въ соотвѣтствіе съ таковымъ же правомъ ген.-губернатора, въ устраненіе возможныхъ конфликтовъ (ст. IX патентныхъ писемъ); практически же слѣдствіемъ учрежденія федер. власти явилось общее сокращеніе жалованья губернаторамъ штатовъ [3]).

Каждый штатъ имѣетъ свой парламентъ, власть коего остается неприкосновенной (ст. 107), поскольку она не сокращена властью парламента федераціи; конституція 1900 г. перечисляетъ тѣ функціи, которыя переданы исключительному вѣдѣнію федер. парламента: функціи федер. исполнит. власти и ея органовъ (ст. 52), таможенное дѣло (ст. 90), междуштатная

---

[1]) См., напр., ст. ст. 12 и 15.

[2]) См выше, стр. 61 и слѣд. Канад. вице-губернаторы назначаются генералъ-губернаторомъ „въ совѣтѣ". Основная мысль австралійскаго порядка назначенія, какъ бы въ утвержденіе автономіи штатовъ, подтверждена особой циркулярной депешей правительства метрополіи, см. Circular Despatch, Lord Crewe, 9 October, 1908; Despach, Chamberlain 15 April, 1903 (Comm. Parl. Papers № 18). Австр. губернаторы такимъ образомъ сохранили свою прежнюю связь съ метрополіей, которую потеряли въ 1867 г. канадскіе вице-губернаторы

[3]) Согласно старому порядку (прежнія Colonial Regulations № 7, 1907) австр. губернаторы и теперь обычно назначаются на шесть лѣтъ. Вопросъ о смѣщеніи губернаторовъ довольно спорный.

торговля (ст. 92), военное дѣло (ст. 114) [1]), обложеніе федер. имущества (ст. 114), сокращеніе или ограниченіе правъ гражданъ другихъ штатовъ (ст. 117) [2]), монетное дѣло (ст. 115), сокращеніе или ограниченіе федер. судебной власти и измѣненіе пограничныхъ линій штатовъ [3]). Так. наз. полицейская власть, предназначенная для охраненія внутренняго порядка, принадлежитъ штатамъ; однако, если для возстановленія нарушеннаго порядка потребуется военная сила, таковая примѣняется федер. властью, но лишь по требованію исполн. власти штата (ст. 119); подобная конструкція полицейской власти имѣетъ одно невыгодное послѣдствіе—федеральная власть этимъ лишается возможности защищать свои собственные органы противъ открытаго на нихъ посягательства [4]). По этому поводу австралійская литература правильно утверждаетъ, что актъ 1900 г. обезпечиваетъ гораздо бо̀льшую самостоятельность законод. палатамъ и губернаторамъ штатовъ, чѣмъ соотвѣтственныя положенія конституціи Соед. Штатовъ и Канады.

Вышеуказанное измѣненіе проекта 1891 г. касательно порядка сношеній штатовъ съ метрополіей имѣло одно очень важное слѣдствіе: актъ 1900 г. не только не элиминировалъ штаты, какъ автономныя единицы, но, наоборотъ, какъ бы

---

[1]) Съ другой стороны, федер. власть непосредственно обязывается защищать каждый штатъ отъ нападенія извнѣ (invasion); ст. 119.

[2]) Этимъ постановленіемъ ст. 117 обезпечиваются австр. гражданамъ такъ наз. гражданскія свободы на протяженіи территоріи всей федераціи; никакія мѣстныя ограниченія ихъ недопустимы. Ср. съ соот. сг. конституціи Соед. Штатовъ; только XIII, XIV и XV *дополн.* статьи (amendments) послѣдней обезпечили американскимъ гражданамъ подобное равенство; первоначальная американ. конституція не знала такового.

[3]) Гражданство въ штатѣ и принадлежность оному опредѣляются мѣстожительствомъ (residence); подробнѣе объ этомъ понятіи и податномъ обложеніи въ штатѣ и въ федераціи см. *W. Harrison Moore*, o. c., p. 333 et seq. и цитир имъ суд рѣшенія.

[4]) Проф Муръ возбуждаетъ, въ связи съ опредѣленіемъ понятія полицейской власти, очень интересный вопросъ (o. c., p. 337 et seq), насколько къ Австраліи примѣнимы теоріи сѣв.-америк. права, разъ установлено, что австр. конституція построена по образцу конституціи Соед. Штатовъ.

подтвердилъ ихъ самостоятельность; ихъ государ. автономія признавалась даже такими имперіалистами, какъ Чемберленомъ [1]). Подобное положеніе штатовъ однако весьма усложняетъ сношенія Австраліи съ метрополіей; тренія между властями федераціи и властями штатовъ были неизбѣжнымъ слѣдствіемъ этой запутанной конструкціи. Такъ, правительство метрополіи въ практическихъ цѣляхъ желало держать ген.-губернатора au courant своихъ сношеній со штатами и сообщало ему всю соотвѣтствующую переписку, что однако иногда встрѣчало сопротивленіе штатовъ; наибольшія затрудненія возникли въ 1907 г. когда подготавливался созывъ колон. конференціи; метрополія не пригласила на нее правительства отдѣльныхъ штатовъ, ограничившись приглашеніемъ одного федеральнаго министерства; правительства штатовъ очень обидѣлись, вслѣдствіе чего началась длиннѣйшая переписка [2]) какъ между штатами и метрополіей, такъ и между ними и федераціей; однако, оба премьера, Англіи и Австраліи, успѣшно отстояли свою точку зрѣнія, исключивъ штаты изъ непосредственнаго участія въ конференціи.

Самостоятельное положеніе австр. штатовъ заключаетъ въ себѣ возможность даже участія ихъ въ международныхъ сношеніяхъ, что не допускается ни въ Соедин. Штатахъ, ни въ Канадѣ; но, конечно, такія сношенія съ иностран. державами могутъ имѣть мѣсто лишь въ такихъ предѣлахъ, чтобы не нарушалась компетенція федеральныхъ властей; подобныя функціи штатовъ явятся, слѣдовательно, своего рода дополненіемъ функцій федераціи [3]). Мы уже имѣемъ въ настоящее время примѣръ, когда штаты воспользовались этимъ своимъ правомъ: въ 1908 г. Н. Ю. Валлисъ, Викторія и Ю. Австралія заключили договоры касательно водъ рѣки Меррей (Murray), а Викторія и Ю. Ав-

[1]) См. его депешу отъ 15 апрѣля 1903. г.

[2]) Parl. Papers, cd. 3340, 3524, 1907 г.

[3]) О возможныхъ трeніяхъ и спорахъ въ этомъ вопросѣ см. статью *A. B. Keith*, The Legal Interpretation of the Constitution of the Commonwealth, p. 228 et seq., Journal of the Society of Comparative Legislation, March 1911 (New Series, № XXIV).

стралія, кромѣ того, и касательно своихъ пограничныхъ линій; правда, парламенты штатовъ не нашли возможнымъ ратификовать эти соглашенія, но принципіальную возможность таковыхъ никто не отрицалъ.

Въ общемъ надо признать, что штаты попрежнему весьма ревниво и съ большою подозрительностью защищаютъ свою автономію отъ посягательствъ на нее со стороны федераціи [1]); благодаря этому, въ отличіе отъ американскихъ штатовъ, центральная власть до сего времени не начала еще развиваться за счетъ власти штатовъ; она все еще продолжаетъ находиться въ тѣхъ довольно узкихъ рамкахъ, въ которыя ее поставила конституція 1900 г.; трудно однако предвидѣть, чтобы подобное искусственное равновѣсіе продержалось очень долго. Ст. 109 акта 1900 г. устанавливаетъ, что въ случаѣ столкновенія закона штата съ закономъ федеральнымъ, первый долженъ уступать въ силѣ второму; этимъ утверждается верховенство федер. законод. власти [2]); надо однако имѣть въ виду, что федер. законъ не можетъ eo ipso отмѣнить законъ штата, а лишь прекращаетъ его дѣйствіе, пока самъ существуетъ [3]); практическое значеніе этого правила можетъ проявиться при отмѣнѣ федер. закона, въ коемъ случаѣ пріостановленный дѣйствіемъ законъ штата вступаетъ въ силу самъ собой [4]). Федер. законод. власть не только не можетъ отмѣнять или измѣнять законовъ штатовъ, но не имѣетъ права и приказывать штатамъ сіе дѣлать; штаты вполнѣ свободны законодательствовать какъ сами того хотятъ [5]). Изъ этого общаго правила конституція 1900 г.

[1]) Подобная мысль выражается, между прочимъ, конституціонной фразой: „the State Parliaments have *plenary powers*".

[2]) Ср. съ примѣрами изъ судеб. практики по поводу толкованія этого принципа, приведенными у *W H. Moore*, o. c., p. 408 et seq.

[3]) Тотъ же принципъ дѣйствуетъ въ Канадѣ; Privy Council: A.-G. for Ontario v. A.-G for Dominion, 1896, A C., 348, Federal Sawmillers v J. Moore and Sons, 1909, 15 A. L. R., p. 399, Baxter v Commissioner of Taxation (N. S W), 1907, 4 C. L. R., p. 1129.

[4]) См. также ст. 108 акта 1900 г.

[5]) См. *Lefroy*, Legislative Power in Canada, p. 365; Gibbons v. Ogden, 9 Wheaton, p. 30 et seq.; Feder. Sawmillers Assoc. v. J. Moore and Sons, 15 L. A. R, p. 329. Въ соб. важна теорія „of the Immunity of Instru-

дѣлаетъ одно исключеніе,—касательно законовъ штатовъ о таможенномъ досмотрѣ, которые могутъ быть непосредственно отмѣняемы парламентомъ федераціи (ст. 112); само собою понятно, что это единственное исключеніе не терпитъ распространительнаго толкованія [1]).

Съ другой стороны, и суд. практика и австр. теоретики права признаютъ возможнымъ примѣнять въ дополненіе къ федер. законамъ законы штатовъ: въ настоящее время подобное примѣненіе къ федеральнымъ дѣламъ („federal matters“) законовъ штатовъ санкціонировано и закономъ, регулирующимъ судопроизводственные порядки федеральнаго суда [2]). Только въ одномъ случаѣ не можетъ возникать вопроса о примѣненіи закона штата: въ тѣхъ дѣлахъ, вѣдѣніе коихъ конституціей предоставлено исключительно федеральнымъ властямъ (см. вышецитир. перечисленіе); для рѣшенія подобныхъ дѣлъ штаты вовсе не компетентны.

Административная власть въ штатахъ находится въ рукахъ парламентарно-отвѣтственныхъ министерствъ, составляющихъ „совѣты“ соотвѣтственныхъ губернаторовъ [3]). Послѣднимъ принадлежитъ право veto законовъ штатовъ въ той же мѣрѣ, въ какой это право принадлежитъ ген.-губернатору касательно законовъ федеральныхъ.

Н. Ю. Валлисъ имѣетъ двѣ палаты; законодательный совѣтъ (верхняя палата) назначается губернаторомъ по представленіямъ его министерства; при этомъ не менѣе $^4/_5$ его состава не должны занимать никакихъ другихъ правительст. должностей, за исключеніемъ министровъ и военныхъ должно-

---

mentalities“; *W. H. Moore*, o. c., p. 421—437; ср. съ указанными Муромъ многочисленными судеб. рѣшеніями Австраліи и Сѣв. Америки; также *Keith*, Legal Interpretation of the Constitution of the Commonwealth, Journal of the Society of Comparative Legislation, July 1911, p. 95—103.

[1]) *W. H. Moore*, o. c., p. 413 et seq.

[2]) High Court Procedure Act, 1903; Judiciary Act, 1903.

[3]) *Keith*, o. c, p. 44—50, даетъ нѣсколько интересныхъ примѣровъ отношенія австр. губернаторовъ къ министерствамъ въ щекотливомъ вопросѣ о роспускѣ парламента; *Todd*, Parl. Govern. in Br. Col., 2 ed., p. 84 et seq.

стей, члены совѣта могутъ отказываться отъ своихъ мѣстъ простымъ письмомъ на имя губернатора. Нижняя палата (Legislative Assembly) избирается населеніемъ; избир. право принадлежитъ всѣмъ гражданамъ, достигшимъ 21 г. отроду, подданнымъ короля и имѣющимъ нѣкоторый имущественный цензъ; палата состоитъ изъ 90 членовъ; условія пассив. избир. права тождественны активному праву, за двумя исключеніями—члены верхней палаты не могутъ быть членами нижней палаты. равно исключены священники (Ministers of Religion). Парламентъ долженъ имѣть, по крайней мѣрѣ, одну годовую сессію; онъ имѣетъ право вносить поправки въ конституцію штата. но съ тѣмъ лишь условіемъ, чтобы подобныя поправки принимались большинствомъ $^2/_3$ въ обѣихъ палатахъ, резервировались для санкціи метрополіи [1]) и сообщались федеральному парламенту по крайней мѣрѣ за 30 дней до резерваціи [2]). У парламента имѣются обычныя дисциплинарныя права надъ своими членами, а послѣднимъ въ свою очередь обезпеченъ обычный иммунитетъ [3]).

Викторія имѣетъ также двѣ палаты; составъ верхней палаты (35 членовъ) возобновляется частично, нижняя же палата возобновляется цѣликомъ народнымъ избраніемъ, каждые три года (прежде 5 лѣтъ); у губернатора имѣется обычное право роспуска парламента [4]). Прочія постановленія конституціи Викторіи аналогичны конституціи Н. Ю. Валлиса.

Тасманія (Ванъ-Дименова Земля) имѣетъ двѣ палаты: верхняя или совѣтъ избирается на 6 лѣтъ и состоитъ изъ 18 членовъ, нижняя же избирается на три года и состоитъ

---

[1]) Это старый порядокъ измѣненія колон конституціи; въ отношеніи конституціи федеральной былъ установленъ иной порядокъ; см. ниже

[2]) Подробнѣе см., напр., *C. J. Tarring*, Chapters..., p. 107 et seq.

[3]) До сего времени въ главныхъ своихъ основахъ дѣйствуетъ законъ 18—19 Vict., c. 54, организовавшій автономное управленіе Н. Ю. Валлиса.

[4]) Подробнѣе см. законъ 18—19 Vict., c. 55.

изъ 35 членовъ [1]); въ прочемъ конституція Тасманіи аналогична двумъ вышеупомянутымъ.

Южная Австралія имѣетъ также двѣ палаты; верхняя возобновляется частично каждые три года и состоитъ изъ 18 членовъ, избираемыхъ на девять лѣтъ; нижняя палата состоитъ изъ 42 членовъ, избираемыхъ на три года, и можетъ быть распускаема губернаторомъ; пасс. избир. право для верхней палаты, кромѣ обычныхъ условій, ограничено еще 30-лѣтнимъ возрастомъ. Измѣненія конституціи могутъ быть осуществляемы тѣмъ же порядкомъ, какъ въ Н. Ю. Валлисѣ, т. е. съ обязательной резерваціей и сообщеніемъ за 30 дней федер. парламенту [2]).

Парламентъ Квинсленда состоитъ изъ двухъ палатъ; верхняя или совѣтъ назначается губернаторомъ (40 пожизненныхъ членовъ), нижняя же избирается населеніемъ (72 члена); для обѣихъ палатъ требуется имущественный цензъ [3]) [4]).

Наконецъ, Западная Австралія имѣетъ также двѣ палаты [5]): совѣтъ состоитъ изъ 15 членовъ (5 чл. составляютъ quorum), избираемыхъ на 6 лѣтъ; онъ возобновляется частично каждые два года; палата же состоитъ изъ 30 членовъ, избираемыхъ на 4 года (quorum 10 чл.); она можетъ быть распускаема губернаторомъ; для обѣихъ палатъ требуется имуществ. цензъ. Въ остальномъ конституція З. Австраліи аналогична прочимъ.

Во многихъ кабинетахъ штатовъ имѣются министры безъ портфелей [6]); въ Ю. Австраліи, по странному недоразумѣнію въ видѣ архаизма, въ кабинетѣ участвуетъ верховный судья (Chief Justice); Тасманія имѣетъ всего 4 министра, тогда какъ въ Н. Ю. Валлисѣ и Викторіи мы находимъ по 8 министровъ;

---

[1]) 13—14 Vict., c. 59.

[2]) 13—14 Vict., c. 59. Только въ Ю Австраліи и Викторіи и то лишь въ исключительныхъ обстоятельствахъ можетъ губернаторъ распускать и совѣтъ

[3]) 24—25 Vict., c 44.

[4]) Избир. право въ Квинслендѣ регулируется закономъ: 31 Vict., c. 38 (Queensland Constitution Act, 1867).

[5]) 53—54 Vict., c. 26.

[6]) Н. Ю. Валлисъ, Викторія, Зап. Австралія, Квинсленд, а съ 1908 г. и Ю. Австралія.

кабинетъ Квинсленда составляютъ 7 членовъ, а З. Австраліи— 6, не считая министровъ безъ портфелей, число коихъ мѣнялось за послѣднія 10 лѣтъ. Въ составъ кабинетовъ штатовъ обыкновенно входятъ главный (chief) или колоніальный секретарь и генералъ-атторней; остальные портфели составляютъ обычно: публичныхъ работъ, госуд. земель, казначейства, народнаго просвѣщенія, горнаго и желѣзнодорожнаго дѣла; премьеры брали себѣ самые разнообразные портфели; помощниковъ секретарей (Under-Secretaries), какъ то имѣетъ мѣсто въ Англіи, не существуетъ [1]). Какъ и въ федераціи, губернаторы штатовъ, хотя и являются ex officio предсѣдателями кабинетовъ, рѣдко пользуются этимъ правомъ, предоставляя предсѣдательствованіе премьерамъ; только въ очень рѣдкихъ и исключительныхъ случаяхъ метрополія заставляетъ губернатора предсѣдательствовать при разсмотрѣніи какого-нибудь особо важнаго дѣла [2]).

Конституціи штатовъ предусматриваютъ тотъ порядокъ, которымъ онѣ могутъ измѣняться; федеральн. конституція этого не касается (ст. 106).

Ст. 111 содержитъ интересную норму, согласно которой штатъ имѣетъ право уступать федераціи части своей территоріи; на такихъ уступленныхъ территоріяхъ въ этихъ случаяхъ будетъ дѣйствовать исключительно одна федеральная власть. Благодаря этому создается не совсѣмъ обычное понятіе „территоріи“ федераціи, не входящей въ территорію штата, но находящейся на томъ же континентѣ Австраліи; другими словами, территоріи штатовъ будутъ обнимать собой не весь австр. континентъ [3]). Но подобная уступка федераціи частей

[1]) Напр., *Todd*, Parl. Government in Brit. Colonies, 2 ed., 54 et seq.

[2]) Такъ было въ 1900 г. въ Викторіи; см. спеціальн. инструкцію губернатору отъ 29 окт. 1900 г., ст. IV.

[3]) Обыкновенно территорія федераціи покрываетъ собой территорію составныхъ частей, штатовъ. провинцій или государствъ. Исключеніе представляютъ протектораты и колоніи. Австралія знаетъ и такія исключенія; въ управленіи федераціи находится подобный протекторатъ (dependency) — Папуанскіе острова (согласно Papua Act,

территоріи штатовъ можетъ происходить лишь по иниціативѣ самихъ штатовъ; отъ вмѣшательства федер. властей штаты ограждены яснымъ постановленіемъ конституціи, гарантирующимъ имъ неприкосновенность ихъ территоріи [1]). Кромѣ того, по образцу Соед. Штатовъ, отцы акта 1900 г. предусмотрѣли обособленную территорію столицы федераціи, находящуюся въ непосредственномъ вѣдѣніи федер. властей, а пока столица не будетъ выстроена, федерація можетъ пріобрѣтать въ свое распоряженіе городскіе участки и строить свои дома и зданія для временнаго помѣщенія въ нихъ федер. властей [2]); зданія эти находятся также въ непосредственномъ вѣдѣніи федер. властей, пользуясь своего рода экстерриторіальностью; власть штата не можетъ на нихъ распространяться. Какъ мы уже не разъ указывали, актъ 1900 г. старательно ограждаетъ штаты отъ вмѣшательства федер. власти и vice versa; такъ, штатамъ запрещено облагать какими-либо налогами федеральное имущество, а федерація не имѣетъ права облагать имущество, принадлежащее штатамъ (ст. 114).

Глава VI акта 1900 г. посвящена порядку принятія въ федерацію новыхъ штатовъ. Таковое происходитъ по усмотрѣнію федер. парламента, имѣющаго право устанавливать тому любыя условія, включая даже мѣры участія новаго штата въ федер. парламентѣ (ст. 121) [3]). Но какія-либо измѣненія

1905 г.). Согласно ст. 122 федер. власть можетъ вообще пріобрѣтать новыя территоріи внѣ континента, организуя затѣмъ ихъ управленіе и опредѣляя ихъ участіе въ федераціи; этимъ отцы акта 1900 г. имѣли въ виду возможное пріобрѣтеніе и присоединеніе къ федераціи острововъ и архипелаговъ Тихаго океана. На подобныя территоріи распространяются въ такихъ случаяхъ федер. законы, а федер. парламентъ можетъ опредѣлять степень и форму участія представителей территоріи въ федер. палатахъ Корона можетъ proprio motu передавать территоріи въ вѣдѣніе австр. федераціи; это постановленіе также имѣетъ въ виду острова Тихаго океана.

[1]) „Territories of the several existing Colonies shall remain intact".

[2]) Пока столица не построена, федер. власти располагаются въ Мельбурнѣ (ст. 125).

[3]) Отцы акта 1900 г. имѣли здѣсь въ виду главнымъ образомъ вступленіе въ федерацію Новой Зеландіи и Фиджи

въ территоріи и пограничныхъ линіяхъ уже существующихъ штатовъ могутъ происходить лишь по воспослѣдованіи: соглашенія по такому вопросу между федер. парламентомъ и парламентомъ заинтересованнаго штата, а равно референдума въ томъ штатѣ, территорія коего подлежала бы измѣненію (ст. 123); рѣшающее слово, такимъ образомъ, принадлежитъ большинству населенія штата. Новые штаты могутъ быть образованы изъ территорій уже существующихъ штатовъ, но только съ согласія парламентовъ заинтересованныхъ штатовъ; такимъ же порядкомъ, съ согласія соотвѣтствующихъ парламентовъ могутъ быть образованы новые штаты соединеніемъ въ одинъ нѣсколькихъ уже существующихъ штатовъ или частей таковыхъ (ст. 124). Здѣсь хотя и не требуется референдума, но въ виду зависимости отъ избирателей парламентарно отвѣтственныхъ министерствъ, рѣшающее слово все-таки будетъ принадлежать населенію штатовъ; безъ согласія, слѣдовательно, невозможно ни образованіе новаго штата, ни соединеніе въ одинъ нѣсколькихъ существующихъ нынѣ штатовъ [1]).

Образованіе новыхъ штатовъ въ будущемъ весьма вѣроятно, если принять во вниманіе, что еще многія части австр. континента, уже не говоря объ архипелагахъ, мало заселены, не разработаны и даже не эксплорированы; нѣкоторыя изъ нихъ могутъ оказаться богатыми и плодородными мѣстностями, куда направится будущая колонизація [2]).

Отцы акта 1900 г. дали федер. парламенту вышеописанное, выдающагося значенія, право активнаго участія въ созданіи новыхъ штатовъ, съ нѣкоторою спеціальною цѣлью; благодаря этому праву парламентъ можетъ требовать установле-

---

[1]) Специальная литература (напр., *Moore*, o. c., p. 594) раскрыла здѣсь одно маленькое противорѣчіе—ст. 123 не согласована съ ст. 111, вслѣдствіе чего получается такое положеніе: штатъ можетъ безъ референдума уступить часть своей территоріи федераціи (ст. 111), но послѣдняя не можетъ ее передать другому штату безъ такого референдума.

[2]) Такъ уже не разъ возникалъ вопросъ о раздѣленіи Квинсленда на два штата; одно время также поговаривали о выдѣленіи новаго штата изъ N. Ю. Валлиса и Викторіи (т. наз. Riverina Colony).

нія ограничительныхъ условій для пріема въ федерацію новаго штата; такимъ способомъ полагали заставить Квинслендъ и Зап. Австралію скорѣе присоединиться къ прочимъ штатамъ: эти два штата, какъ извѣстно [1]), долго колебались, и федералисты хотѣли ихъ испугать возможными въ будущемъ болѣе невыгодными условіями вступленія въ федерацію.

Гарантіи неприкосновенности территоріи штатовъ подтверждены и въ ст. 128; онѣ не могутъ быть измѣняемы или отмѣняемы въ порядкѣ измѣненія федеральной конституціи, *которому посвящена ст. 128; для измѣненія этихъ гарантій* порядкомъ 128 ст. требуется вдобавокъ референдумъ.

Порядокъ, установленный главой VI акта 1900 г., отмѣнилъ многочисленные прежніе законы, регулировавшіе измѣненія территорій штатовъ и колоній [2]).

Остается упомянуть о *территоріяхъ*. Мы уже видѣли, какимъ порядкомъ федерація можетъ пріобрѣтать территоріи; воспользовавшись статьей 122, фед. парламентъ издалъ въ 1905 г. актъ (Papua Act), которымъ организовалъ Новую Гвинею въ качествѣ подобной территоріи [3]); этимъ же порядкомъ предполагалось организовать островъ Норфолькъ (Norfolk Island), но до сего времени (1913 г.) дѣло это окончательно еще не рѣшено. Ст. 122 совершенно очевидно касается лишь острововъ и архипелаговъ, такъ какъ пріобрѣтеніе территорій на самомъ континентѣ, который весь распредѣленъ между существующими штатами, будетъ происходить порядкомъ статьи 111; именно этимъ послѣднимъ порядкомъ была организована въ

[1]) Conven. Debat., 1891.

[2]) Принципъ этотъ однако оспаривается нѣкоторыми юристами; см. *Moore*, o. c., p. 594 et seq. Законъ 1890 г. (Colonial Boundaries Act) непосредственно отмѣненъ конституціей 1900 г. Другіе законы, касающіеся этого вопроса были: 5—6 Vict., c. 76, s. 51; 13—14 Vict., c. 59, s. 30, 34; 18—19 Vict., c. 54, s. 5; 24—25 Vict., c. 44, s 2, 5, 6 (*относительно* этого закона возбуждались въ Австраліи сомнѣнія, отмѣненъ ли онъ актомъ 1900 г.; сомнѣнія эти до сего времени не получили еще авторитетнаго разъясненія); Western Australian Constitution Act, 1890, s. 6 и нѣк. др

[3]) Этимъ осуществлялось одно изъ завѣтныхъ мечтаній австралійцевъ, давно уже стремившихся присоединить къ своей территоріи Н. Гвинею; актъ 1905 г. излагаетъ исторію всего ново-гвинейскаго вопроса.

1909 г. сѣверная территорія (Northern Territory), выдѣленная по соглашенію федер. парламента съ Южной Австраліей [1]).

Щекотливымъ вопросомъ долго являлся споръ о будущей федеральной столицѣ и ея территоріи. Въ 1904 г. былъ принятъ парламентомъ проектъ акта (Seat of Government Act), которымъ столица опредѣлялась около Dalgety; Н. Ю. Валлисъ однако не соглашался на эту комбинацію, и четыре года спустя вопросъ былъ вновь поставленъ на министерскую программу (Seat of Government Act, 1908), съ замѣной Dalgety мѣстечкомъ Yass-Canberra; послѣ нѣкоторыхъ колебаній и правительство и парламентъ Н. Ю. Валлиса согласились принять новый проектъ, который и былъ вновь внесенъ въ федерпарламентъ въ 1909 году (Seat of Government Surrender Act, 1909). Въ мартѣ 1913 г. была наконецъ торжественно заложена въ Канберрѣ будущая столица Австраліи.

VIII. Измѣненіе конституціи. Этому важному вопросу посвящена весьма длинная статья 128. Иниціатива измѣненіи конституціи можетъ исходить только отъ федер. парламента, при чемъ вопросъ можетъ быть поднятъ въ любой палатѣ; затѣмъ проектъ измѣненія долженъ быть принятъ абсолютнымъ большинствомъ обѣихъ палатъ и препровожденъ штатамъ; тамъ, не ранѣе двухъ и не позднѣе 6 мѣсяцевъ, онъ подвергается голосованію, въ которомъ принимаютъ участіе всѣ граждане, имѣющіе федер. активное избирательное право. Если бы вторая федер. палата отказалась принять проектъ или внесла бы въ него непріемлемыя для первой палаты поправки, а первая палата черезъ три мѣсяца (въ ту же или слѣдующую сессію) опять приняла бы проектъ абсолютнымъ большинствомъ и вторая палата вновь его отклонила бы или измѣнила, тогда генералъ-губернаторъ можетъ предложить проектъ въ томъ видѣ, въ коемъ онъ вторично прошелъ палату, которой принадлежала его иниціатива, съ приложеніемъ поправокъ или возраженій второй палаты, на народное голосованіе гражданъ, пользую-

[1]) № 23, 1909; см. *R. R. Garran*, Commonwealth Parl. Papers 1909, № 20, p. 36.

щихся фед. акт. изб. правомъ. Какъ видитъ читатель, послѣднее рѣшающее слово принадлежитъ такимъ образомъ самому народу; по идеѣ составителей акта 1900 г. народъ являлся источникомъ конституціи, ему же, слѣдовательно, должно принадлежать и право ея измѣненія [1]). Необходимо также отмѣтить то равенство, которое установлено въ этомъ дѣлѣ по отношенію къ обѣимъ палатамъ федер. парламента [2]).

Установленіе порядка и подробностей референдума принадлежитъ федер. парламенту [3]). Проектъ затѣмъ можетъ поступать на санкцію короля лишь въ томъ случаѣ, если за него выскажется при названномъ референдумѣ большинство гражданъ всей федераціи и одновременно въ большинствѣ штатовъ; этимъ устанавливаются два большинства, національное и федеральное, всего населенія и отдѣльныхъ штатовъ; нельзя не назвать этой конструкціи равновѣсія центробѣжныхъ и центростремительныхъ силъ весьма удачной и обезпечивающей дѣйствительное выраженіе воли народа и общественнаго мнѣнія всей федераціи [4]).

Австр. литература [5]) правильно отмѣтила то различіе, которое существуетъ въ порядкѣ санкціи поправокъ и измѣненій конституціи между актомъ 1900 г. и ранними колоніальными конституціями; тогда какъ по отношенію къ послѣднимъ прежде всегда примѣнялся принципъ резерваціи, о чемъ неукоснительно упоминалось и въ губернаторскихъ инструкціяхъ,

---

[1]) Касательно опредѣленія термина „измѣненіе“ (alteration) см. *Quick and Garran*, o. c., p. 986 et seq.

[2]) См. ст. 57, гдѣ имѣется въ виду нѣчто подобное, но палаты находятся не въ равномъ положеніи, такъ какъ починъ закона принадлежитъ одной палатѣ представителей.

[3]) Парламентъ нынѣ издалъ особый законъ, касательно этого вопроса: Referendum Act, 1906 (№ 11); въ 1909 г. были внесены нѣкоторыя измѣненія въ этотъ законъ.

[4]) Въ ст. 128 имѣется, кромѣ того, нѣкоторое опредѣленіе участія гражданъ въ референдумѣ въ виду того, что отдѣльные штаты имѣли различные законы касательно избир. права; нынѣ, съ изданіемъ федер. закона, регулирующаго федер. избир. право, это постановленіе ст. 128 потеряло свою силу.

[5]) См., напр., *Moore*, o. c., p. 601.

въ отношеніи измѣненій австралійской конституціи 1900 г. установленъ общій порядокъ санкціи безъ непремѣнной обязанности ихъ резервировать; такимъ образомъ, напр., ген.-губернаторъ, если не найдетъ затронутыми имперскіе интересы, можетъ непосредственно санкціонировать поправку или измѣненіе конституціи, чего колоніальные губернаторы не могли дѣлать, такъ какъ были обязаны передавать подобные акты на разсмотрѣніе и утвержденіе метрополіи. Новый австралійскій порядокъ представляется значительнымъ шагомъ впередъ въ дѣлѣ развитія колоніальной автономіи; по воззрѣніямъ законодателя 1900 года конституціонныя колоніальныя нормы должны быть опредѣляемы самими колоніями, и въ данномъ случаѣ— самимъ австралійскимъ народомъ; австр. конституція существуетъ вѣдь для него и его волѣ вслѣдствіе этого должна быть удѣлена первенствующая и рѣшающая роль въ созданіи конституціонныхъ нормъ; теорія эта въ XIX вѣкѣ представлялась бы опасною ересью даже для самыхъ передовыхъ либераловъ Великобританіи; въ прежнее время воля колоній или колоніальныхъ народовъ не играла никакой юридической роли, фактически же имѣла весьма малое значеніе; колоніальныя конституціи зависѣли исключительно отъ великодушія Сентъ-Джемскаго правительства или Вестминстерскаго парламента; теперь же австралійцы настаивали на признаніи за ними даже конститутивныхъ правъ. Вотъ сколь многое измѣнилось къ концу прошлаго столѣтія въ области англійской колоніальной политики.

Наконецъ, послѣдняя часть ст. 128 гласитъ, что измѣненія касательно пропорціональнаго участія штата въ федеральномъ парламентѣ, числа его представителей въ послѣднемъ и его территоріальныхъ границъ, могутъ быть осуществляемы не иначе, какъ съ согласія большинства гражданъ даннаго заинтересованнаго штата.

Австралійцы не могутъ отрицать, впрочемъ, что какъ канадская конституція, такъ и актъ 1900 г. были юридически актами метрополіи; оба они являются „имперскими актами“

(Imperial Acts). Но изъ этого однако никоимъ образомъ не слѣдуетъ, что парламентъ метрополіи свободенъ въ любое время измѣнять или отмѣнять эти акты; совершенно наоборотъ: мы видѣли, что иниціатива измѣненій принадлежитъ исключительно федеральному австралійскому парламенту, а не метрополіи; въ этомъ отношеніи не можетъ существовать никакихъ сомнѣній, такъ какъ порядокъ измѣненія акта 1900 г. установленъ въ точности имъ самимъ. Что же касается отмѣны конституціи Австраліи, то таковая безъ согласія и иниціативы австр. народа явилась бы простымъ coup d'Etat, т. е. актомъ, выходящимъ за предѣлы права да и врядъ ли возможнымъ въ современномъ культурномъ и правовомъ государствѣ; въ Австраліи это вызвало бы немедленное и безусловное отложеніе отъ метрополіи, которое послѣдняя не имѣла бы никакихъ средствъ предотвратить; другими словами, мы считаемъ, что, издавъ конституцію 1900 г. и тѣмъ признавъ и санкціонировавъ волю австралійскаго народа, метрополія себя разъ навсегда связала по отношенію къ Австраліи.

То, что въ отношеніи Канады еще представлялось спорнымъ и неяснымъ, въ австралійской конституціи и австралійскомъ госуд. правѣ нашло себѣ уже гораздо болѣе выпуклое и отчетливое опредѣленіе; одной изъ причинъ сему является, конечно, отсутствіе опредѣленія въ канадской конституціи 1867 г. порядка ея измѣненія, тогда какъ ст. 128 австр. конституціи его регулируетъ въ подробностяхъ; но другую гораздо болѣе важную причину различія составляетъ, несомнѣнно, та перемѣна во взглядахъ, которая имѣла мѣсто какъ въ колоніяхъ, такъ и въ самой метрополіи въ теченіе второй половины XIX столѣтія; что казалось страннымъ и невозможнымъ въ серединѣ вѣка, къ концу его уже разсматривалось какъ естественное слѣдствіе развитія колоніальной автономіи. Въ результатѣ же оказалось, что парламентъ метрополіи самъ себѣ связалъ руки и обязалъ себя своими же собственными правовыми нормами, и если въ наши дни все еще встрѣчаются въ Англіи лица, даже видные государственники (напр., Дайси),

утверждающіе, что парламентъ Вестминстера попрежнему неограниченно и абсолютно всемогущъ, то утвержденіе сіе есть историческій пережитокъ, болѣе не соотвѣтствующій дѣйствительности и являющійся лишь отголоскомъ прошлаго, а не опредѣленіемъ нынѣшняго положенія вещей.

Интересы метрополіи вполнѣ успѣшно защищаются порядкомъ санкціи австралійскихъ законовъ, примѣняемымъ, какъ мы видѣли, и къ измѣненіямъ конституціи 1900 г. Въ метрополіи нынѣ могли убѣдиться, что иныхъ, экстраординарныхъ гарантій болѣе не требуется.

3.

Три власти.

I. *Законодательная* власть австралійской федераціи по мысли отцовъ конституціи должна была быть точно опредѣленной и ограниченной; подобный принципъ являлся, какъ мы видѣли, прямымъ слѣдствіемъ столь сильно развитыхъ въ Австраліи центробѣжныхъ силъ; законодателю приходилось весьма осторожно относиться къ автономіи штатовъ и обезпечить ей всѣ возможныя гарантіи. Такимъ образомъ, въ силу необходимости создалась конструкція, благодаря которой федеральная власть получила лишь тѣ функціи и полномочія, которыя спеціально ей удѣлялись конституціей.

Далѣе, законодатель постарался разграничить три такъ называемыя „власти“ государства, законодательную, ввѣренную парламенту (ст. 1), административную (ген.-губернаторъ; ст. 61) и судебную (ст. 71). Предѣлы и объемъ законод. власти опредѣляются ст. ст. 51 и 52[1]); все, что выходитъ за эти рамки, принадлежитъ компетенціи штатовъ; въ ихъ же пользу, слѣдова-

[1]) Parliament shall... have power to make laws... with respect to the *matters enumerated*“.

тельно, должны толковаться случаи сомнѣнія. Основныя мысли этой конструкціи заимствованы изъ Соед. Штатовъ.

Компетенція законод. органовъ австр. федераціи можетъ быть опредѣляема внѣшнимъ и внутреннимъ образомъ; внѣшнимъ образомъ она опредѣляется такъ [1]): *а*) Тѣмъ инструментомъ, который создалъ данные органы; въ данномъ случаѣ таковымъ будетъ, конечно, конституція 1900 г.; измѣненія послѣдней происходятъ ею же самой установленнымъ порядкомъ. Законодательная власть австр. федераціи не является какой-либо делегаціей власти имперскаго парламента, а властью вполнѣ самостоятельною; этотъ принципъ можно считать установленнымъ communis opinio doctorum и подтвержденнымъ многочисленными судебными рѣшеніями какъ колоніальными, такъ и тайнаго совѣта метрополіи [2]). *б*) Австр. законод. власть не можетъ ни отмѣнять, ни измѣнять „имперскихъ“ актовъ, изданныхъ парламентомъ метрополіи; здѣсь мы имѣемъ дѣло съ пережиткомъ прежнихъ временъ, не имѣющимъ болѣе актуальнаго значенія для Австраліи; принципъ этотъ обоснованъ закономъ 1865 г. [3]), но не находитъ себѣ нынѣ почти никакого примѣненія, такъ какъ на австр. федерацію имперскіе акты общимъ порядкомъ болѣе не распространяются; новыхъ болѣе не издается, а изъ старыхъ имперскихъ законовъ подавляющее большинство прекратило свое дѣйствіе въ Австраліи и только исключеніемъ можно найти единичные акты, еще продолжающіе тамъ дѣйствовать [4]). *в*) Близко съ этимъ соприкасается другой ограничительный принципъ: австр. законод. власть ограничена территоріально—предѣлами федераціи; и это является общимъ принципомъ великобританскаго права; законы, издаваемые колон. палатами,

---

[1]) Это примѣнимо grosso modo къ большинству англійскихъ колон. законод. органовъ.

[2]) *W. H Moore*, o. c., p. 243 et seq; см. тамъ же цит. многочисл. суд. рѣшенія.

[3]) Colonial Laws Validity Act, 1865; 28—29 Vict, c. 63; также рѣшеніе тайнаго совѣта въ дѣлѣ Webb v. Outtrim, 1907, A. C. 81

[4]) См. *мою* статью Общеимперское Законодательство Великобританіи. Право 1912 г., №№ 5 и 6.

не распространяются за предѣлы территоріи данной колоніи [1]); однако за послѣднее время въ Австраліи и названный принципъ началъ подвергаться оспариванію; съ одной стороны, австр. законы распространяются на нѣкоторые острова Тихаго океана, напр., на протекторатъ федераціи Папуа, организованный въ 1905 году, съ другой же, австралійцы претендуютъ и на дальнѣйшее распространеніе дѣйствія австр. законовъ, напр., на австр. суда, гдѣ бы они ни плавали [2]); но, конечно, Австралія не можетъ законодательствовать для другихъ колоній. Благодаря этому, до сего дня область вопросовъ, касающихся одновременно нѣсколькихъ колоній, и регулировалась не колоніальными, а имперскими актами, таково, напр., значеніе законовъ о выдачѣ преступниковъ или о двоеженствѣ [3]); число этихъ вопросовъ однако уже сильно сократилось; австралійская практика, къ тому же, сознательно не желаетъ съ ними считаться. За послѣднее время тайный совѣтъ метрополіи [4]) уже открыто призналъ за автономными колоніями въ нѣкоторыхъ случаяхъ и право экстратерриторіальнаго законодательства. Изъ всего вышесказаннаго слѣдуетъ, что два послѣднихъ ограниченія находятся въ процессѣ вымиранія и уже недалеко то время, когда они вовсе исчезнутъ изъ австр. федеральнаго права [5]). Таковы внѣшнія рамки компетенціи австр. законод. органовъ.

Обратимся теперь къ внутреннимъ ограниченіямъ или

---

[1]) Ср. съ многочис. судеб. рѣшеніями, приводимыми у *W. H. Moore*, о. с, p. 259.

[2]) См. *мою* статью Общеимперское Законодательство Великобританіи Право 1912 г., №№ 5 и 6. Объ этомъ же говоритъ ст V Commonwealth Constitution Act: дѣйствіе австр законовъ распространяется на суда, регистрированныя и отправленныя въ австр. портъ (port of destination), гдѣ бы они ни находились; см. также Ex parte Oesselman, 1902, 2 S. R. (N. S. W.) 438.

[3]) Fugitive Offenders Act, 1881; Colonial Prisoners Removal Act, 1869, 1884; Bankrupcy Act, 1883; Merchant Shipping Act, 1894; Colonial Marriages Act, 1865.

[4]) Attorney-general for Canada v. Cain and Gilhula, 1906, A. C., 542, 22, T L. R. 757, M'Kelvey v. Meagher, 4 C. L. R. 265.

[5]) Parl Papers, cd p. 3023, p. 61; Parl Papers, cd. 4355.

опредѣленію законод. власти по предметамъ компетенціи. При этомъ нельзя забывать, что законодатель принялъ систему перечисленія, не допускающую, стало быть, въ принципѣ распространительнаго толкованія [1]). Перечисленіе функцій парламента въ статьяхъ 51 и 52 отличается тѣмъ, что во второй упомянуты функціи, исключительно принадлежащія федерал. парламенту (exclusive powers).

Перечисленіе 51 статьи имѣетъ 39 пунктовъ и обнимаетъ собой главнѣйшимъ образомъ торговлю [2]), податное обложеніе [3]), таможенное и почтовое дѣло, внѣшнюю оборону, монетное и рыболовное дѣло, банковое и страховое дѣло и т. д. [4]). Перечисленіе же ст. 52 содержитъ всего три пункта: вопросы, касающіеся столицы федераціи, вопросы, касающіеся федеральныхъ властей (Departments of public service) и прочія дѣла, переданныя исключительному вѣдѣнію федер. парламента, какъ, наприм., вопросы касательно федеральныхъ территорій, ихъ управленія, пріобрѣтенія, уступки и т. д. [5]). Среди принадлежащихъ парламенту функцій можно найти много вопросовъ, законодательство по коимъ въ прежнія времена требовало непремѣнно санкціи метрополіи; отсутствіе необходимости ре-

---

[1]) It can claim no powers which are not granted to it by the constitution. Тотъ же принципъ опредѣляетъ компетенцію конгресса Соед. Штатовъ; см. Marshall C. J., Martin v. Hunters Lessee, Wheaton, 304, 343.

[2]) Федерація уже часто пользовалась этимъ правомъ для регулированія торговли и въ особенности для контроля трестовъ и большихъ капиталовъ; см. Americ. Polit. Science Review, August (№ 3) 1911, 427 et seq.

[3]) Въ этомъ вопросѣ наиболѣе ярко отражается параллелизмъ власти федераціи и штатовъ, такъ какъ и та и другіе пользуются въ равной мѣрѣ своимъ правомъ обложенія населенія налогами.

[4]) Въ перечисленіи отсутствуетъ какая-либо система или классификація, что несомнѣнно является недостаткомъ акта 1900 г. См. *J. Clark*, Australian Constitutional Law, 2 ed., p. 73.

[5]) Итоги федер. законодательства за минувшее десятилѣтіе приведены у *Henry G. Turner*, First Decade of Australian Commonwealth, Melbourne, 1911. Особенно интереснымъ является законодательство въ области рабочаго вопроса; см., напр., Anti-Strike Legislation in Australia, Fortnightly Review, April 1912.

зерваціи этихъ дѣлъ въ Австраліи свидѣтельствуетъ намъ лишній разъ, насколько идея колоніальной автономіи прогрессировала въ великобританской имперіи; такъ, въ отношеніи многихъ другихъ колоній и по сіе время требуется резерваціа законовъ, касающихся публичныхъ земель (public lands; ср. съ ранними австр. конституціями), развода, чеканки монеты (кромѣ Англіи, монета чеканится въ Индіи, Канадѣ и въ трехъ городахъ Австраліи), дифференціальныхъ таможенныхъ тарифовъ, торговаго мореплаванія [1]), военной и морской обороны, иммиграціи [2]), натурализаціи и нѣк. др. [3]); всѣ подобные законы могутъ быть санкціонированы австр. ген.-губернаторомъ безъ необходимой резерваціи.

Судебная практика Австраліи признаетъ за федерал. парламентомъ въ предѣлахъ, установленныхъ конституціей, безусловную полноту власти [4]). Въ 1910 г. внесенъ былъ въ парламентъ билль, измѣнявшій редакцію пп. 1, 11 и 25 въ томъ смыслѣ, что федераціи предоставлялась полнѣйшая свобода регулированія какъ внутренней, такъ и внѣшней торговли, за счетъ современныхъ функцій отдѣльныхъ штатовъ; австр. федер. правительство считало, что торговля должна по преимуществу, если и не исключительно, регулироваться федеральными законами [5]). Такихъ примѣровъ расширенія федеральной власти за счетъ власти штатовъ, впрочемъ, до сего времени (1913 г.) было еще очень немного; центростремительныя силы не торжествуютъ еще побѣды, какъ въ Соед. Штатахъ.

[1]) См. *мою* статью Общеимперское Законодательство Великобританіи, Право 1912 г. №№ 5 и 6.

[2]) Австралія уже нѣсколько разъ пользовалась своимъ правомъ законодательствовать въ этой области, 1901, 1905 гг. Также суд. рѣшенія: Potter v. Minahan, 1908, 7. C. L. R., 277; Ah Yin v. Christie, 1907, 4 C. L. R., 1428; Chia Gee v. Martin, 1905, 3 C. L. R., 649 и др.

[3]) *Tarring*, o. c., p. 129 et seq.

[4]) Примѣры судебнаго толкованія функцій федеральн. парламента приведены у *A. B. Keith*, Legal Interpretation of the Commonwealth, Journal of the Society of Comparative Legislation, New Series XXIV, March 1911, p. 234 et seq. (General Powers of Parliament).

[5]) См. Amer. Pol. Science Review. Aug. (№ 3) 1911, p. 427 et seq.

Что же касается порядка санкціонированія австр. законовъ, то мы о немъ уже говорили; ген.-губернаторъ либо санкціонируетъ законы именемъ короля, либо отказываетъ въ санкціи, либо, наконецъ, резервируетъ ихъ для санкціи короля; въ первыхъ двухъ случаяхъ онъ дѣйствуетъ совершенно тождественно конституціонному монарху, въ третьемъ же—является представителемъ метрополіи; само собой понятно, что резервація можетъ имѣть мѣсто въ одномъ лишь случаѣ, когда интересы метрополіи дѣйствительно затронуты даннымъ законопроектомъ; ген.-губернаторъ получаетъ указанія объ этомъ либо отъ собственнаго министерства, либо отъ лондонскаго правительства; король можетъ воспользоваться своимъ правомъ санкціи резервированнаго закона въ теченіе двухъ лѣтъ; если санкціи не послѣдуетъ, то законъ не вступаетъ въ силу; кромѣ того король можетъ отмѣнить въ теченіе одного года послѣ принятія его федер. парламентомъ всякій законъ, уже санкціонированный ген.-губернаторомъ; подобный законъ перестаетъ дѣйствовать со дня отмѣны его (disallowance).

Десятилѣтняя практика показываетъ, что метрополія весьма рѣдко прибѣгаетъ къ своему праву отказа въ санкціи; почти каждый случай отказа вызывалъ въ Австраліи протесты общественнаго мнѣнія; австралійцы очень щепетильны въ вопросахъ, касающихся ихъ автономіи, и не склонны допускать вмѣшательство метрополіи въ какой бы то ни было формѣ; выгоднѣе вслѣдствіе этого для метрополіи стараться предупреждать необходимость резервації закона путемъ предварительныхъ переговоровъ и соглашеній съ австр. федер. министерствомъ, когда законопроектъ находится еще въ стадіи подготовительной. Здѣсь-то мы и находимъ главнѣйшую политическую роль ген.-губернатора, который долженъ зоркимъ окомъ слѣдить за дѣятельностью своего министерства и вовремя возбуждать вопросы объ охранѣ имперскихъ интересовъ при выработкѣ новыхъ законопроектовъ; какъ двуликій Янусъ, онъ постоянно долженъ смотрѣть въ обѣ стороны, въ сторону австралійскихъ интересовъ и въ сторону интересовъ метро-

поліи; отъ вредныхъ же конфликтовъ этихъ интересовъ его можетъ охранять лишь его собственный политическій тактъ. Подобное балансированіе между Сциллой и Харибдой можетъ удаваться далеко не всякому, вслѣдствіе чего должность австр. ген.-губернатора слѣдуетъ считать однимъ изъ труднѣйшихъ политическихъ постовъ имперіи; его положеніе пожалуй даже труднѣе положенія его канадскаго коллеги, потому что, съ одной стороны, за спиной австр. федераціи не имѣется еще временемъ установленныхъ обычаевъ и порядковъ; федерація еще слишкомъ молода; съ другой же,—австр. федер. министерства постоянно проявляли энергичный напоръ въ дѣлѣ развитія государственной автономіи и забирали въ свои руки все, что только могли, все болѣе урѣзывая старую имперскую власть Великобританіи.

II. *Административная власть* австр. федераціи, находящаяся въ рукахъ ген.-губернатора и парламентарно-отвѣтственнаго министерства, получила въ конституціи 1900 г. весьма полное опредѣленіе. Правильно замѣчаетъ проф. Муръ [1]), что потребность въ органѣ, который воплощалъ бы въ себѣ волю австр. народа, выступалъ бы и дѣйствовалъ отъ его имени и для его блага, сыграла выдающуюся роль въ процессѣ созданія федераціи.

Админ. власть или, вѣрнѣе, ген.-губернаторъ „въ совѣтѣ“ является представителемъ федераціи, какъ единой юридической личности [2]); она выступаетъ и дѣйствуетъ во всѣхъ случаяхъ, когда должна опредѣляться воля этого юрид. лица; ею заключаются контракты и сдѣлки правительства, она распоряжается казной въ предѣлахъ, допускаемыхъ конституціей и парламентомъ, она же является посредницей между федераціей и метрополіей; черезъ ея руки проходятъ сношенія какъ съ Англіей, такъ и съ иностранными государствами; она исполняетъ международные договоры и соглашенія и т. д. Дирек-

[1]) О. с., p. 292.

[2]) Таковъ же взглядъ колоніальнаго министерства въ Лондонѣ на положеніе админ. власти въ Австраліи; W. *H. Moore*, o. c., p. 295—299.

тивы дѣятельности адм. власть получаетъ троякимъ путемъ: наиболѣе обширнымъ образомъ и чаще всего—законодательствомъ австр. парламента; рамки ея дѣятельности общимъ порядкомъ установлены конституціей 1900 г.[1]) и, наконецъ, гораздо рѣже и, такъ сказать, въ исключительныхъ случаяхъ указаніями метрополіи, когда замѣшаны имперскіе интересы.

Въ главу функцій адм. власти слѣдуетъ поставить дѣло военной обороны. Конституція возлагаетъ на фед. власти заботу о военной оборонѣ федераціи и штатовъ и распоряженіе въ военныхъ цѣляхъ желѣзными дорогами (пп. 6 и 32, ст. 51). Главнокомандующимъ ex officio является ген.-губернаторъ; метрополія нынѣ не содержитъ болѣе сухопутныхъ силъ въ Австраліи; что же касается флота, то согласно обѣщаніямъ, даннымъ повторно на колон. конференціяхъ [2]), Австралія до 1913 г. уплачивала метрополіи ежегодно извѣстную сумму (около 200,000 ф. ст.), а послѣдняя держала въ австр. водахъ спеціальную эскадру; нынѣ это измѣнено: Австралія отказалась платить, а вмѣсто этого построила свои собственныя суда (крейсера), которыя съ іюля 1913 г. образуютъ самостоятельную австр. эскадру, находящуюся, однако, подъ командой англійскаго адмирала; такимъ образомъ положено начало австр. флоту, плавающему притомъ въ водахъ Австраліи.

Колонія эта заимствовала изъ Канады теорію Лоріе объ участіи въ войнахъ метрополіи; австралійцы также стали утверждать (хотя не столь еще настойчиво), что участіе ихъ отечества въ англійской войнѣ будетъ обусловливаться исключительно волею австр. народа, отрицая тѣмъ обязанность Австраліи участвовать въ любой войнѣ метрополіи; они срав-

---

[1]) Патентныя письма и инструкціи ген.-губернатора составляютъ только дополненіе и поясненіе конституціи, опредѣляющей его функціи. См. въ этомъ отношеніи *Moore*, o. c., p. 300 et seq.; *Edward E. Morris*, Memoirs of George Higinbotham, суд. рѣшеніе Toy v. Musgrave, 1888, 14 V. L R, 349.

[2]) См. *мою* статью „Колоніальныя конференціи", Юрид. записки, издав. Яросл. Демид. лицеемъ, вып. IV (X), 1911 г (Ярославль)

ниваютъ себя также съ некомбатантами. Наука и практика международнаго права еще не признали, однако, подобной теоріи.

Далѣе фед. власть вѣдаетъ почтово-телеграфное дѣло, маячное и карантинное [1]) дѣло и фед. таможни: она же вѣдаетъ и чеканку монеты, вопросы мѣръ и вѣсовъ, астрономическія и метеорологическія станціи, народную перепись и статистическое дѣло, равно и рабочій арбитражъ; въ послѣдней области въ Австраліи достигнуто весьма многое, значительно большее, чѣмъ въ любой другой странѣ міра [2]): вспомнимъ хотя бы о федер. судѣ, установленномъ спеціально для арбитража.

Близко съ этими вопросами соприкасаются другія функціи фед. адм. власти: старческія и инвалидныя пенсіи, охрана патентовъ, фабр. марокъ и авторскаго права [3]). Но несоизмѣримо болѣе важное принципіальное значеніе имѣютъ функціи фед. адм. власти, касающіяся внѣшнихъ сношеній (external affairs, п. 29, ст. 51); энергичныя настоянія австр. министерствъ достигли въ этой области наиболѣе важныхъ уступокъ со стороны метрополіи, блестяще завершенныхъ лѣтомъ 1911 г. торжественнымъ обѣщаніемъ сэра Эдуарда Грея колоніальнымъ премьерамъ не заключать международныхъ договоровъ и не обязывать ничѣмъ автономныя колоніи въ

[1]) Quarantine Act, 1908 г., предусматриваетъ кооперацію федеральныхъ властей съ властями отдѣльныхъ штатовъ.

[2]) Commonwealth Conciliation and Arbitration Act, 1904; *Moore*, о с., p. 450 et seq., *Sidney Low*, Anti-strike Legislation in Australia, Fortnightly Review, April 1912; *B. S. Clark*, Labor Movement in Australasia, London, 1907. Спорнымъ въ этой области является вопросъ, насколько фед. власть, ограничиваетъ власть штатовъ и какова подсудность споровъ рабочихъ съ предпринимателями.

[3]) Долгое время метрополія не желала уступать авст. колоніямъ охрану авт. права, считая его „имперской привилегіей", конференція 1910 г., спеціально обсуждавшая это дѣло, однако измѣнила принципіальную постановку вопроса; см. *мою* статью „Колон. конференціи"; перемѣна во взглядахъ метрополіи произошла по иниціативѣ и вслѣдствіе энергичныхъ настояній именно Австраліи, федерація издала въ этой области цѣлый рядъ законовъ: Copyright Act. 1905; Patents Act, 1903 и 1906, Trade Marks Act. 1905 и др.

области международныхъ отношеній помимо ихъ воли и безъ ихъ согласія; въ области же коммерческихъ трактатовъ и торговыхъ сношеній за автон. колоніями признана полнѣйшая самостоятельность, идущая вплоть до признанія возможности непосредственныхъ сношеній колоніи съ иностранной державой, помимо правительства метрополіи [1]). Какъ далеко ушло подобное положеніе вещей отъ идеаловъ XIX вѣка, согласно которымъ международныя сношенія представлялись наиболѣе священной и неотъемлемой прерогативой Англіи! Взгляды XIX столѣтія настолько уже устарѣли, что въ 1899 и 1900 гг., когда вырабатывалась австр. конституція, законодатель безъ колебаній и опасеній внесъ въ актъ 1900 г. статью, которою передавалъ фед. адм. власти вѣдѣніе нѣкоторыхъ „внѣшнихъ дѣлъ“ (п. 29, ст. 51); сюда относятся, во-первыхъ, изданія законовъ и адмін. актовъ во исполненіе междунар. обязательствъ, во-вторыхъ, вопросы касательно выдачи преступниковъ, въ третьихъ, рыбная ловля за предѣлами территоріальныхъ водъ. Австр. литература, кромѣ того, причисляетъ сюда же отношенія федер. власти къ туземнымъ племенамъ Тихаго океана (п. 26, ст. 51) [2]). Смежнымъ вопросомъ, наконецъ, является натурализація; въ настоящее время нѣтъ уже болѣе сомнѣній [3]), что натурализація регулируется совершенно автономно колоніальнымъ законодательствомъ [4]); въ тождественномъ положеніи находятся вопросы касательно иммиграціи и эмиграціи [5]).

---

[1]) См. выше, стр. 88 и слѣд.

[2]) Мы присоединяемъ сюда же отношенія Австраліи вообще къ островамъ и архипелагамъ Тихаго океана; напр., Папуанскій протекторатъ, отношенія къ остр Фиджи и т. п.

[3]) Это призналъ ст.-секретарь внутр. дѣлъ (Home Office) Черчилль на колон. конференціи 1911 г. См. *мою* ст. „Колон. конференціи“; Юридич. записки, изд. Демид. лицеемъ, вып. IV (X), 1911 г.

[4]) Ср. съ многоч. австр. федер. законами: Naturalization Act 1903; Immigration Restriction Act, 1901; Amendment Act 1905; Pacific Islands Laborers Acts, 1901, 1906 и др.

[5]) О понятіи австр. подданства см., напр., *J. Hatschek*, Staats- und Verwaltungsrecht von Australien (Bibliotek des öff. Rects, Bd. 19), S. 25 ff.

Третью важную группу функцій фед. адм. власти составляютъ тѣ, которыя касаются торговыхъ и коммерческихъ интересовъ. Такъ, фед. власти регулируютъ банковое и страховое дѣло, контролируютъ дѣятельность иностр. обществъ и т. п., а главное вѣдаютъ финансовое управленіе, торговое дѣло и податное обложеніе федерации [1]). Наибольшія затрудненія въ этой области возникали въ двухъ направленіяхъ: съ одной стороны, оказалось очень нелегкимъ разграничить компетенцію фед. власти отъ власти отдѣльныхъ штатовъ, съ другой же, требовалось проводить въ жизнь все бо̀льшія ограниченія компетенціи метрополіи; на помощь федераціи, въ первомъ случаѣ, являлась судебная практика; австр. суды какъ федеральный, такъ и суды штатовъ, установили болѣе или менѣе ясныя демаркаціонныя линіи; во второмъ же случаѣ слѣдуетъ отмѣтить постепенное сознательное умаленіе въ этой области полномочій метрополіи; въ послѣднемъ отношеніи возникало не мало конфликтовъ, бо̀льшую часть коихъ приходилось разрѣшать конференціямъ колоніальныхъ премьеровъ; благодаря разумной уступчивости метрополіи, можно, однако, предвидѣть окончательное устраненіе уже въ ближайшемъ будущемъ поводовъ и причинъ для такихъ конфликтовъ [2]).

Австралія выгодно отличается въ одно̀мъ отношеніи отъ ея сестры, Канады; принципы ея госуд. строя болѣе опредѣленны, болѣе выпуклы; это особенно замѣтно въ области адм. функцій. Объясняется сіе весьма легко историческимъ развитіемъ автономіи англійскихъ колоній; Канадѣ приходилось въ теченіе полустолѣтія бороться съ метрополіей, отвоевывая себѣ шагъ за шагомъ отдѣльныя адм. функціи; послѣднія переходили одна за другой изъ вѣдѣнія метрополіи въ компетенцію канадскихъ властей, но лишь путемъ

[1]) Подробнѣе см *Moore*, o. c., part IX, p. 504—586 (Finance and Trade).

[2]) Тогда какъ въ Канадѣ наибольшее число недоразумѣній и столкновеній возникало на почвѣ установленія преференц. тарифовъ, въ Австраліи сіе случалось чаще всего касательно вопроса торгов. мореплаванія; *A. B. Keith*, Merchant Shipping Legislation in the Colonies, Journal of the Society of Comp. Legislation, New Series, XX, April 1909.

долгихъ и иногда болѣзненныхъ конфликтовъ. Австралійская же федерація появилась на свѣтъ Божій уже въ тотъ моментъ, когда въ Канадѣ указанный процессъ завершился полнымъ торжествомъ колоніи; австралійцамъ нечего было бороться за принципы, уже завоеванные въ Канадѣ: метрополія въ 1900 г. съ легкостью и безъ возраженій уступала то, за что канадцамъ приходилось такъ упорно бороться.

III. Судебная власть федераціи, пока, какъ мы видѣли, осуществляется всего лишь двумя федер. судами, изъ коихъ одинъ является судомъ спеціальнымъ для извѣстной категоріи дѣлъ (рабоч. арбитража); такимъ образомъ для общей подсудности существуетъ собственно всего одинъ только верховный судъ (High Court) [1]); въ очень многихъ дѣлахъ, въ качествѣ низшей инстанціи, выступаютъ суды отдѣльныхъ штатовъ, что значительно облегчаетъ работу верх. суда. Въ общемъ австралійцы довольны этой системой, и пока не замѣчается сколько-нибудь энергичнаго движенія въ пользу установленія низшихъ федер. судовъ.

Одною изъ существеннѣйшихъ функцій федеральнаго суда является опредѣленіе того, вышли ли данные законод. органы за предѣлы ихъ компетенціи, другими словами, дѣйствуетъ ли для даннаго вопроса законъ федеральный или законъ штата, или можетъ ли данный законъ штата распространяться на такія-то области, или таковыя должны быть ареной дѣйствія одного лишь федер. законодательства [2]). Эту важную функцію федер. суда нельзя, впрочемъ, обосновать на какой-либо отдѣльной статьѣ конституціи; она вытекаетъ косвенно изъ обязанности фед. суда разбирать конфликты и столкновенія между законами федераціи и штатовъ; первымъ вопросомъ при этомъ представляется установленіе предѣловъ компетенціи органовъ

[1]) Судъ, провѣряющій выборы въ парламентъ, Court of Disputed Returns, является лишь отдѣленіемъ верховнаго суда.

[2]) Австр. литература правильно считаетъ эту функцію общею для всѣхъ федерацій и федеральныхъ судовъ, она essentiale федеральнаго строя вообще.

федераціи и штатовъ; если же компетенціи обоихъ совпадаютъ, то вторая должна уступить первой. Но эту функцію нельзя смѣшивать съ сѣв.-американскою суд. функціею толкованія конституціи и опредѣленія конституціонности всякаго закона. Таковая функція также имѣется у федер. суда [1]) и обосновывается на его обязанности разрѣшать столкновенія и конфликты федер. закона съ федер. конституціей [2]); правда, фед. судъ не можетъ возбудить вопроса о конституціонности закона безъ разсмотрѣнія какого-нибудь судебнаго спора; послѣдній долженъ существовать, какъ бы незначительны ни были замѣшанные въ немъ интересы гражданъ, поднявшихъ данный споръ [3]). Близко къ этому стоитъ функція фед. суда, заключающаяся не столько въ опредѣленіи конституціонности даннаго закона, сколько просто въ его толкованіи [4]): при существованіи, напр., какихъ-нибудь сомнѣній, заинтересованныя стороны возбуждаютъ судебный споръ для выясненія тѣхъ или иныхъ подробностей толкованія даннаго закона [5]). Принимая во вниманіе, что въ послѣднемъ случаѣ, какъ и въ предыдущемъ (при опредѣленіи конституціонности закона) правительство можетъ быть заинтересовано, федер. судъ, какъ и тайный совѣтъ метрополіи, всегда допускалъ участіе въ процессѣ представителя правительства, разъ послѣднее заявляло о томъ желаніе [6]).

---

[1]) Она конструируется аналогично сѣв.-америк. праву (Supreme Court); относительно же принциповъ, согласно коимъ можетъ происходить толкованіе законовъ и конституціи, см. *Moore*, o c., ch II Principles of Interpretation, p. 369—382.

[2]) Совершенно тождественная функція осуществляется верхними судами штатовъ по отношенію къ законамъ штатовъ.

[3]) Такъ возможны test cases, гдѣ стороны возбуждаютъ какое-нибудь незначительное судебное дѣло въ федер. судѣ лишь съ цѣлью получить принципіальное рѣшеніе по вопросу о конституціонности какого-либо закона.

[4]) Такая функція признается и за англійскими судами; ср. съ авторитетнымъ мнѣніемъ б. лорда-канцлера лорда Хальсбери; Powell v. Kempton Park Racecourse C°, 1899, A. C., 143.

[5]) Подобные суд. споры могутъ быть вполнѣ мирными (friendly suits); стороны не враждуютъ между собой, а прибѣгаютъ къ суду лишь съ цѣлью получить судебное толкованіе какого-нибудь закона.

[6]) Ср. съ многочисл. дѣлами: State Railway Servants Case, 1906, 4

Съ другой стороны, однако, необходимо имѣть въ виду, что въ Австраліи фед. правительство не можетъ. какъ то имѣетъ мѣсто въ Канадѣ, просто просить судъ толковать данный законъ [1]); въ Канадѣ, въ этой области, возникла обширнѣйшая суд. практика какъ фед. суда, такъ и т. совѣта метрополіи: въ Австраліи же правительство, безъ наличія суд. спора, не можетъ обращаться въ судъ за толкованіемъ закона [2]).

Въ четвертыхъ, фед. судъ простираетъ свой судебный контроль, какъ и въ Англіи, на всѣ акты администраціи; суды штатовъ однако не могутъ провѣрять акты федеральныхъ органовъ; дѣятельность послѣднихъ контролируется однимъ фед. судомъ [3]); но таковой можетъ [4]) поручать осуществленіе своихъ контрольныхъ функцій судамъ штатовъ кромѣ mandamus, который непередаваемъ [5]). Особый законъ (Service and Execution of Process Act, 1901) установилъ порядокъ исполненія суд. приговоровъ судовъ штатовъ и признанія ихъ федер. судомъ, равно и порядокъ оказанія судебной помощи судамъ штатовъ со стороны федер. суда.

Въ пятыхъ, федер. судъ является апелляціонной инстанціей; это составляетъ, конечно, самое обширное поле его дѣятельности. Ст. 73 акта 1900 г. перечисляетъ слѣдующія инстанціи, изъ коихъ апелляція восходитъ къ фед. суду: 1) фед. судьи, разбирающіе дѣла въ первой инстанціи, 2) всякіе дру-

---

C. L. R., 488; King v. Barger, 6 C. L. R., 41; Baxter v Commissioner. Flint v. Webb, 1907, C. L. R., 1087, Woodworkers Case, 1909, 8 C. L. R. 15 A. L R.; Webb v. Outtrim, 1907, A. C, 81; послѣднее дѣло является примѣромъ допущенія т. совѣтомъ участія представителя федер. правительства.

[1]) Подобная судебная функція существуетъ въ метрополіи; такъ, напр., Local Government Act 1888 г. (ст. 29) допускаетъ такія, внѣ судебнаго спора возбужденныя, толкованія закона судами.

[2]) Это такъ наз. advice on questions of political nature, ср. *Quick and L. E. Groom*, The Judicial Power of the Commonwealth (Melbourne 1904), p. 7.

[3]) *Moore*, o. c., ch. IV, p. 398—405.

[4]) Согласно закону Judiciary Act, 1903 г.

[5]) Законъ State Laws and Records Recognition Act, 1901, устанавливаетъ формальныя условія признанія дѣйствительными законовъ и админ. актовъ штатовъ.

гіе фед. суды (таковыхъ въ настоящее время создано всего одинъ) [1]), 3) высшіе суды штатовъ (Supreme Courts) [2]), 4) всякій другой судъ штата, отъ коего можно было ко дню промульгаціи фед. конституціи апеллировать къ тайному совѣту метрополіи, и 5) междуштатная комиссія, но лишь по вопросамъ права (questions of law only) [3]). Статьи 75 и 76 перечисляютъ тѣ случаи, когда фед. судъ рѣшаетъ дѣла въ качествѣ суда первой инстанціи; сюда включены: 1) дѣла, возникающія изъ международныхъ договоровъ [4]), 2) дѣла, касающіяся консуловъ и другихъ представителей иностр. державъ, 3) дѣла, въ коихъ федерація выступаетъ стороной [5]), 4) дѣла между отдѣльными штатами или гражданами разныхъ штатовъ или гражданами одного штата и другимъ штатомъ [6]), 5) иски противъ должн. лицъ федераціи, 6) дѣла, въ коихъ приходится толковать фед. конституцію, 7) вопросы, возникающіе въ предѣлахъ дѣйствія фед. закона (arising under any laws made by Parliament), и 8) дѣла, касающіяся морской и адмиралтейской юрисдикціи. Кромѣ того, фед. парламентъ можетъ издавать законы, регулирующіе компетенцію фед. судовъ [7]), создавать

[1]) На рѣшенія Court of Disputed Returns апелляціи не допускается

[2]) Нѣкоторыя затрудненія возникли при этомъ изъ вопроса о составѣ этихъ судовъ штатовъ (можетъ ли считаться „Supreme Court Judgement“ рѣшеніе одного судьи подобнаго суда), см *Keith*, Legal Interpretation of the Constitution of the Commonwealth, Journal of the Society of Compar. Legislation (New Series, № XXI)V, March 1911.

[3]) Фед судъ, собственно говоря, выступаетъ либо въ качествѣ верховнаго федеральнаго суда, либо какъ апелляціонный судъ всей Австраліи. Австралійцы по этому поводу правильно сравниваютъ его въ первомъ случаѣ съ верх судомъ сѣв.-америк республики, а во второмъ—съ высшимъ федеральнымъ судомъ Канады, *Moore*, о. с, p. 222 et seq.

[4]) *Moore*, о. с., p. 489 et seq.; *его же*, Act of State in English Law, p. 84; *его же* статья въ Law Quarterly Review, vol XXII, p 14; Judiciary Act, 1903, s. 38.

[5]) Органы федераціи могутъ, кромѣ того, вчинять иски и въ судахъ штатовъ; Claims against the Government Act, 1902 и Judiciary Act, 1903.

[6]) Подробнѣе см. *Moore*, о. с, p. 492 et seq. Тамъ же можно найти суд. практику и сравненіе съ правомъ Сѣв.-Амер Соед Штатовъ и ихъ спеціальной литературой.

[7]) Апелляц. юрисдикція федер. суда однако не можетъ быть расширена, Hannah v. Dalgarno, 1 C L. R, p. 10 (per Griffith C. J.); Judiciary Act, 1903, s. 35

новые фед. суды и передавать фед. юрисдикцію вѣдѣнію судовъ штатовъ (ст. 77) [1]).

Такова довольно обширная компетенція фед. суда, впрочемъ, мало отличающаяся принципіально отъ компетенціи верховнаго суда сѣв.-американской республики. Есть, однако, одинъ вопросъ, который составляетъ кардинальный признакъ отличія, а вмѣстѣ съ тѣмъ является вторымъ, хотя и гораздо болѣе слабымъ, соединительнымъ звеномъ между колоніей и метрополіей. Мы имѣемъ въ виду:

Апелляцію къ тайному совѣту короля въ Лондонѣ. Ст. 74, съ которой мы теперь будемъ имѣть дѣло, была именно та, на коей едва не оборвалось все дѣло австралійскихъ федералистовъ; не уступи они, въ послѣднюю минуту, требованіямъ Чемберлена, не было бы, можетъ быть, и теперь еще австр. федераціи [2]). Вопросъ объ апелляціи къ метрополіи давно уже составляетъ предметъ недовольства колоній; часто протестовали онѣ противъ существующаго порядка, прося объ его отмѣнѣ; въ этихъ протестахъ и конфликтахъ австралійскія колоніи не разъ выступали на первомъ планѣ [3]); для нихъ апелляція къ т. совѣту была всегда особенно обременительной и дорогой, въ виду того огромнаго разстоянія, которое отдѣляло ихъ отъ Лондона; разрѣшеніе дѣла иногда затягивалось на цѣлые года и стоило очень большихъ денегъ [4]), уже не говоря о томъ нравственномъ принципѣ, подчинявшемъ австр. суды контролю т. совѣта, который этимъ подрывалъ ихъ авторитетъ и самостоятельность.

И дѣйствительно, т. совѣтъ или, вѣрнѣе, судебный его

---

[1]) *Keith*, Judicial Appeals in the Commonwealth, Journal of the Society for Comparative Legislation, April 1909 (New Series, № XX).

[2]) Подробнѣе см. *A. R. Butterworth*, Australian Federation and the Privy Council, London, 1900.

[3]) Напр., въ семидесятыхъ годахъ; *Todd*, Parl. Government in Brit. Col., 2 ed., p. 306 et seq.

[4]) *Butterworth*, o. c., p. 31; авторъ, ссылаясь на прежнюю практику австр судовъ, старается опровергнуть жалобы австралійцевъ на волокиту и дороговизну апелляцій къ т. совѣту

комитетъ (Judicial Committee), учрежденный въ 1833 г. [1]), не въ состояніи болѣе удовлетворять современныхъ автономныхъ колоній [2]). Составъ комитета опредѣленъ нами выше [3]).

Имѣя въ виду недостатки положенія и дѣятельности этого комитета и желая утвердить за австр. судами абсолютную самостоятельность, австралійцы, при выработкѣ федеральной конституціи, рѣшили настаивать на полной отмѣнѣ института апелляціи къ т. совѣту метрополіи. Рѣшеніе это было принято на конференціи въ Аделаидѣ [4]) и соотвѣтственно изъ проекта конституціи была вовсе исключена апелляція къ т. совѣту [5]) (проектъ ст. 74). Но мысль эта встрѣтила весьма упорное сопротивленіе со стороны имперіалистическаго правительства метрополіи, въ которомъ Чемберленъ игралъ тогда первую скрипку. Англичане указывали австралійцамъ на невозможность поднимать этотъ вопросъ именно въ данную минуту, когда метрополія серьезно взялась за реформу положенія суд. комитета, который предполагалось слить съ судомъ палаты лордовъ въ одинъ верховный судъ для всей имперіи [6]): кромѣ того, указывалось на ту пользу (?), которую т. совѣтъ принесъ въ дѣлѣ разработки колон. права, въ частности же права канадскаго [7]); при этомъ, конечно, не обошлось и безъ упоминанія о „единствѣ“ имперіи, въ сохраненіи коего дѣятельность т. совѣта будто бы являлась выдающимся факторомъ; этотъ послѣдній сентиментальный аргументъ врядъ ли можетъ быть въ наши дни серьезно обоснованъ. Мало убѣдительнымъ для австралійцевъ былъ и другой доводъ метрополіи, выставлявшій суд.

---

[1]) 3 and 4 Will. IV, c. 41; Act for the better Administration of Justice in H. M., s. Privy Council.

[2]) Подробнѣе объ исторіи т. совѣта см. труды Лоуелля, Дайси, Хатчека и др.; также введеніе у *J. J. Beauchamp*. The Jurisprudence of the Privy Council, Montreal, 1891

[3]) Стр. 60.

[4]) Adel. Sess Debates, p. 968 et seq., 1202 et seq.

[5]) Ср. с. Paliam. Papers и Extracts, May 1900, въ которыхъ изложена критика проекта конституціи юристами метрополіи.

[6]) Изъ этихъ плановъ, впрочемъ, въ то время ровно ничего не вышло.

[7]) Именно это и отрицается авст. колоніями.

комитетъ въ качествѣ „болѣе безпристрастнаго, безпартиннаго и авторитетнаго“ суда, чѣмъ любой судъ колоніальный: они считали, что высшій австр. судъ, обладая тѣми же качествами безпартійности и авторитетности, будетъ судомъ и безпартійнымъ и безпристрастнымъ, и болѣе освѣдомленнымъ въ деталяхъ мѣстнаго австралійскаго права [1]).

Сопротивленіе Чемберлена сломило австралійцевъ, главнымъ образомъ, угрозой паденія всего дѣла федералистовъ. Скрѣпя сердце, они должны были согласиться на сохраненіе принципа апелляціи къ метрополіи. Споръ 1900 года имѣетъ для историка одну выгодную сторону: онъ блестяще и подробно выяснилъ обѣ противоположныя точки зрѣнія, англійскую и колоніальную, а съ тѣмъ вмѣстѣ подчеркнулъ тѣ недостатки, которые отличаютъ современный т. совѣтъ метрополіи; вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя не отмѣтить, что, настаивая на ненужности и даже вредѣ апелляціи къ метрополіи, австралійцы все время утверждали и подчеркивали, что никоимъ образомъ не хотятъ отдѣляться отъ Англіи или нарушать единства имперіи; въ представленныхъ ими С-Джемскому правительству возраженіяхъ можно найти не одно свидѣтельство искренней лойяльности [2]); другими словами, они подчеркивали ту мысль, оправдавшуюся въ наши дни, что единство имперіи можетъ суще-

[1]) *Butterworth*, o. c. p. 25 et seq. и *Todd* (Parl. Government in the British Colonies, 2 ed., p. 307 et seq.) резюмируютъ слѣд. образомъ аргументы за сохраненіе юрисдикціи суд. комитета: 1) звено, соединяющее колоніи съ метрополіей, 2) единство права и суд практики имперіи, 3) авторитетъ суд. комитета и прекрасныя юридич. познанія его членовъ, 4) отсутствіе мѣстныхъ связей и партійности (свобода отъ давленія общественнаго мнѣнія), 5) безпристрастный надзоръ надъ мѣстными судами. См. *H G. Parsons*, The New Australian Commonwealth and the Privy Council, Blackwoods Magazine, November 1899. Аргументы 3—5 имѣютъ только второстепенное, а не принципіальное значеніе, второй не оправдывается дѣйствительной практикой комитета, первый же потерялъ свое прежнее значеніе и замѣняется вполнѣ успѣшно другими факторами единенія имперіи. Сюда же слѣдуетъ прибавить, выставляемый нѣкоторыми канадскими юристами, довольно слабый аргументъ, будто бы колоніальные суды всегда будутъ осторожнѣе въ своихъ рѣшеніяхъ, когда надъ ними стоитъ апелляція къ т. совѣту.

[2]) См., напр., *Quick and Garran*, Annotated Constitution, p. 228 et seq.

ствовать, а связь метрополіи съ колоніями даже крѣпнуть, помимо и безъ помощи института апелляціи къ т. совѣту [1]).

Ст. 74 ограничила право гражданъ апеллировать отъ федер. суда къ коронѣ (as of right) [2]), но сохранила (по настоянію Чемберлена) право милости (as of grace)—апелляцію съ разрѣшенія короны (черезъ посредство суд. комитета т. совѣта); юридич. конструкція института апелляціи отъ австр. суда сводится, слѣдовательно, къ отрицанію древняго англійскаго права всякаго подданнаго короля просить у него судебнаго пересмотра его дѣла [3]), но вмѣстѣ съ тѣмъ и къ утвержденію прежней прерогативы короны даровать такой пересмотръ (a prerogative right). Кромѣ того, та же статья запрещаетъ апелляцію по вопросамъ, касающимся компетенціи органовъ федераціи и штатовъ, ея разграниченія inter se [4]), за исключеніемъ случаевъ, когда федер. судъ самъ засвидѣтельствуетъ, что данный вопросъ долженъ быть разрѣшенъ „королемъ въ совѣтѣ“; другими словами, фед. судъ опредѣляетъ, когда, по исключительности дѣла, возможно допустить апелляцію къ коронѣ [5]).

[1]) Замѣтимъ, что при разсмотрѣніи въ Вестминстерскомъ парламентѣ билля 1900 г. либеральная оппозиція была на сторонѣ австралійцевъ и лидеръ ея, Кампбелль-Баннерманъ, выразилъ сожалѣніе, что правительство не нашло возможности принять проектъ конституціи въ цѣлости См. также рѣчи: Haldane, Sir Ch Dilke, Gibbs и др., засѣданіе 14—21 мая 1900 г. изданіе Wyman and Sons (Commonwealth of Australia Constitution Bill, 1900); также Hansard, vol. 83

[2]) Суб. пуб. право гражданъ ограничивается еще и тѣмъ, что фед. парламентъ можетъ издавать законы, устанавливающіе границы возможной апелляціи къ коронѣ; ст 74. Эта статья является третьимъ примѣромъ подобнаго ограниченія; первымъ былъ запретъ апелляцій по уголовнымъ дѣламъ изъ канадскихъ судовъ (см. выше, стр. 54), вторымъ—запретъ апелляцій по дѣламъ парламент. выборовъ, согласно принципу, принятому какъ канадскимъ фед судомъ, такъ и судомъ австр. федераціи, дѣла по жалобамъ касательно парлам. выборовъ рѣшаются фед. судомъ окончательно.

[3]) Врядъ ли можно утверждать по отношенію къ Австраліи, что тамъ еще существуетъ подобное суб. пуб. право гражданъ апеллировать къ коронѣ. См рѣчь Symon, Conv. Deb., Melb, p. 2295 et seq

[4]) Здѣсь подразумѣваются, стало быть, нормы какъ федеральной конституціи, такъ и конституціи отдѣльныхъ штатовъ.

[5]) О порядкѣ внесенія въ т. совѣтъ апелл. жалобъ и судопроизводствѣ суд. комитета см. подробнѣе, напр., *J. J. Beauchamp*, Introduction; *Tarring*, Chapters on the Law relating to Colonies, p. 197 et seq. и др.

Вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя забывать, что, несмотря на кажущуюся безграничность указанной прерогативы короны, практика суд. комитета установила для нея вполнѣ точныя и опредѣленныя границы [1]). Съ другой же стороны, статья 74 оставила въ прежнемъ видѣ апелляцію отъ высшихъ судовъ штатовъ къ т. совѣту [2]); благодаря этому получилось два невыгодныхъ послѣдствія: во-первыхъ, можетъ быть обойдено вышеуказанное ограниченіе апелляціи (съ разрѣшенія фед. суда) вчиненіемъ дѣла не въ фед. судѣ, а въ высшемъ судѣ штата: а, во-вторыхъ, отъ высшихъ судовъ штатовъ (Supreme Courts) получилась двойная и параллельная апелляція: либо прямо къ т. совѣту, либо къ фед. суду; по правильному замѣчанію австралійцевъ [3]), вытекающія отсюда вредныя недоразумѣнія могутъ быть устранены однимъ лишь путемъ — практикой самого суд. комитета [4]).

Весьма спорнымъ остается вопросъ о возможныхъ конфликтахъ рѣшеній суд. комитета и фед. суда; подобные случаи уже встрѣчались [5]); каждый изъ этихъ судовъ, толкуя по-своему

[1]) Хотя бы, напр., по уголовнымъ дѣламъ *Wheeler*, Confed. Law, p. 440—482; *Wheeler*, Privy Council Law, part II; *Tarring*, o. c., p. 190 et seq; *Beauchamp*, o. c., комментаріи подъ словомъ appeal; *A. B. Keith*, Judicial Appeals in the Commonwealth, Journal of the Society of Comparative Legislation, April 1909

[2]) Интересно отмѣтить, что за сохраненіе этого вида апелляціи высказались главные судьи (Chief Justices) высшихъ судовъ штатовъ. *Keith*, Legal Interpretation of the Constitution of the Commonwealth, Journal of Compar Legislation (New Series, № XXIV), March 1911.

[3]) *Quick and Garran*, o. c., p 754—755, рѣчь Sir R Stout. Parl Papers, Cd. 3524, p. 195; *A. R. Butterworth*, Australian Federation and the Privy Council, London, 1900.

[4]) Нѣкоторое начало этому уже положено въ опредѣленіяхъ т. совѣта касательно допустимости апелляціи и примѣненія имъ къ Австраліи принциповъ, уже установленныхъ для апелляцій, восходившихъ на его разсмотрѣніе изъ Канады, ср. Webb v. Outtrim, 1907, A. C. 81; Daily Telegraph Newspaper C° v. Mc. Laughlin, 1904, A. C. 776; Prince v. Gagnon, 8 A. C, 103; Victorian Railway Commissioners v. Brown, 1906, A. C. 381; *Tarring*, o c., p. 194.

[5]) *Moore*, o c., p. 232—242; *Keith*, o. c., Journal of the Society of Compar. Legislation, April 1909, p. 274 et seq. Законъ 1907 г. (№ 8) имѣетъ цѣлью исправить нѣкоторые недостатки закона 1903 г. (Judiciary Act).

и притомъ различно конституцію 1900 г., устанавливалъ различные принципы; австралійцы указываютъ на эти примѣры въ подтвержденіе ихъ взгляда на вредъ существованія апелляціи къ метрополіи [1]).

* * *

Подведемъ итоги сказанному.

Австралійская конституція, хотя и много заимствовала изъ сѣв.-американскаго госуд. права, тѣмъ не менѣе ясно отличается отъ конституцій какъ Соед. Штатовъ, такъ и канадской. Отъ первой ее отличаютъ: во 1-хъ, бо̀льшая централизація; штатамъ оставлена меньшая область дѣятельности, федер. парламентъ можетъ законодательствовать для штата по его просьбѣ, что немыслимо въ америк. штатахъ; во 2-хъ, австр. конституція не знаетъ отвлеченныхъ декларацій, въ родѣ биллей о правахъ; къ концу XIX ст. уже ясно стало, что гражданскія права охраняются не подобными деклараціями, а иными институтами; въ 3-хъ, въ противоположность конституціи Соед. Штатовъ, актъ 1900 г. устанавливаетъ прочную связь между властью законодательной и исполнительной, санкціонировавъ систему парламентаризма; въ 4-хъ, гораздо большими достоинствами отличается способъ избранія австр. федер. сенаторовъ; въ 5-хъ, облегченъ порядокъ пересмотра и измѣненія фед. конституціи и, въ 6-хъ, главную отличительную черту составляетъ, конечно, сохраненная связь съ метрополіей.

Съ другой стороны, отъ канадской конституціи австралійская отличается еще въ большей мѣрѣ; такъ, во 1-хъ, за штатами сохранена бо̀льшая самостоятельность, чѣмъ за кан. провинціями; во 2-хъ, сохранены прямыя сношенія штатовъ съ метрополіей; въ 3-хъ, большею независимостью отличаются и губернаторы штатовъ; въ 4-хъ, гораздо лучше составленъ федер. сенатъ, имѣющій вслѣдствіе этого большее политическое значеніе и болѣе прочный авторитетъ, чѣмъ назначаемый

[1]) Общая англ. суд. практика разсматриваетъ австралійскіе и вообще колоніальные суд. приговоры наравнѣ съ приговорами иностр судовъ и придаетъ имъ равную силу. *Tarring*, o. c., p 174 et seq.

правительствомъ канадскій сенатъ и, въ 5-хъ, актъ 1900 г. предусматриваетъ опредѣленный и удовлетворительный порядокъ пересмотра конституціи, чего актъ 1867 г. не дѣлаетъ.

Съ точки зрѣнія технической, австр. конституція отличается несравненно бо́льшими достоинствами, чѣмъ обѣ американскія конституціи, на коихъ уже опредѣленно сказывается тяжесть руки Хроноса; во многомъ онѣ устарѣли, тогда какъ австр. актъ вполнѣ современенъ, удовлетворяя строгимъ требованіямъ демократизма нашего вѣка; принципъ федерализма модернизированъ и реформированъ, даже въ сравненіи со швейцарской конституціей; отцы акта 1900 г. считались съ требованіями эпохи, упомянувъ даже метеорологію (см. ст. 51), не говоря уже о телефонахъ, телеграфахъ и проч.! Просматривая институты австр. госуд. права, читатель найдетъ и женское равноправіе, и всеобщее избират. право, и болѣе обширное поле дѣятельности государственныхъ властей вообще; соціальное и рабочее законодательство, напр., за десять лѣтъ существованія федераціи могуче развернулось [1]). Политика австр. федераціи дала міру первый примѣръ рабочей партіи у власти и рабочаго премьеръ-министра во главѣ рабочаго же кабинета министровъ.

Намъ приходится, однако, сугубо подчеркнуть болѣе близко насъ касающійся вопросъ, тотъ способъ, которымъ австралійцы сумѣли обезпечить себѣ государственную автономію, сохранить прочную связь съ Англіей и имперіей. Мы уже отмѣтили выше, что таковая задача облегчалась тѣмъ, что дорога уже была проторена Канадой, что многое въ этомъ отношеніи уже было завоевано колоніями вообще. Вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя не упомянуть, что австр. конституція рождалась мирно, не только безъ сопротивленія извнѣ, но при прямомъ содѣйствіи метрополіи; это отличаетъ ея историческое происхожденіе какъ отъ открыто-революціонной борьбы Соед. Штатовъ, такъ и отъ

[1]) Ср. съ достигнутыми въ этой области результатами: Amer. Polit. Sc. Review, Aug (№ 3) 1911; *H. G. Turner*, First Decade of Austr. Commonwealth; *W. P. Reeves*, State Experiments in Australia and New Zealand.

скрыто-упорной борьбы Канады; благодаря этому, конституція 1900 г. носитъ прекрасный отпечатокъ полнаго довѣрія законодателя къ народу и откровеннаго покровительства принципу самоуправленія и автономіи во всѣхъ возможныхъ видахъ и формахъ; этимъ такъ и дышитъ инструментъ 1900 г.; конституція создана для народа и народу самому въ полной мѣрѣ предоставлено распоряжаться своимъ государственнымъ устройствомъ, измѣняя конституцію и приспособляя ее къ новымъ требованіямъ жизни.

Опытъ XIX вѣка не прошелъ даромъ для англійскихъ государственныхъ дѣятелей; то, что въ исторіи развитія канадской конституціи лишь нащупывалось и достигалось окольными и безсознательными путями, было закрѣплено для Австраліи въ ясныхъ и недвусмысленныхъ текстахъ конституціи 1900 г.

ЮЖНАЯ АФРИКА.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ ЮЖНОЙ АФРИКИ.

1.

Исторія конституціи Южно-Африканской уніи [1]).

Исторія южно-африканской конституціи представляетъ собой одну изъ самыхъ интересныхъ страницъ, которую только можно себѣ представить, какъ для теоретика-государствовѣда, такъ и для практика-политика. За послѣднее полустолѣтіе Южная Африка пережила самые разнообразные и противуположные фазисы колоніальной политики. Уже съ самаго начала

[1]) *Литература: Theal*, History of south Africa, 1908; *Papers* relating to tle Cape of Good Hope, Kaffir War, etc., 1836; *F. R. Cana*, South Africa from the Great Trek to the Union, 1909; *G. S. Henderson*, Sir George Grey (London, 1907); *Sir E. Hertslet*, The Map of Africa by Treaty (1896). *Gardner F. Williams*, The Diamond Mines of South Africa (London, 1902; лучшій трудъ касательно этого вопроса); *A. Wilmot*, The Life and Times of Sir Richard Southey (London, 1904); *P. A. Molteno*, Life and Times of Sir J. C. Molteno; *Sir John Robinson*, A Life-Time in South Africa (London, 1900); *J. A. Froude*, Oceana (London, 1886); *J. Martineau*, Life of Sir Bartle Frere (London, 1895); *H. Rider Haggard*, Cetywayo and his White Neighbours (London, 1882); *P. Kruger*, Memoirs, told by himself (1902); *Sir Percy Fitzpatrick*, The Transvaal from Within (1899); *J. Morley*, Life of Gladstone, vol. II; *Sir William Butler*, Life of Sir George Pomeroy Colley (London, 1899); *Du Toit*, Rhodesia Past and Present (London, 1897); *Basil Worsfold*, Lord Milners Work in South Africa (London, 1906); *F. W. Bell*, South-African Conspiracy (London, 1900); *Его же*, The Native as a Political Factor; для ранней исторіи см.: *E. B. Watermeyer*, Three Lectures on the Cape of Good Hope under the Dutch East India Company (Cape Town,

роста южно-африканскихъ поселеній сказались три основныхъ фактора, съ коими колонистамъ Африки пришлось впослѣдствіи такъ серьезно считаться: это были, во-первыхъ, отношенія колонистовъ къ туземцамъ-неграмъ, во-вторыхъ, взаимныя отношенія бѣлыхъ—англичанъ, голландцевъ (буровъ), португальцевъ и французовъ и, въ третьихъ, отношенія отдѣльныхъ колоній или поселеній другъ къ другу. Послѣдній вопросъ, какъ читатель увидитъ ниже, находился сначала въ самой тѣсной зависимости отъ первыхъ двухъ. Было время, когда южно-африканцы серьезно подумывали о федераціи южно-африкан-

---

1857); *Sir C. P. Lucas*, History of South Africa to the Jameson Raid (Oxford, 1899); *J. Cappon*, Britains Title in South Africa (1902); *Dehérain*, L'Expansion des Boers au XIX siècle (Paris, 1905); *H. Cloeté*, The Great Boer Trek (1899); *C. T. Campbell*, British South Africa (1897); *J. D. Colvin*, South Africa (1909); *J. Russell*, Natal; the Land and its Story (1903); *W. E. Garett Fisher*, The Transvaal and the Boers (1900); *H. Hensman*, A History of Rhodesia (1900); *W. J. Leyds*, First Annexation of the Transvaal (1906); *E. J. Edwards*, The Story of an African Crisis (1897; Jameson Raid); *The Times*, History of the War in South Africa (1900—1909); *Sir F. Maurice*, History of the War in South Africa (1906—1909); *C. R. De Wet*, The Three Years War (1902); *Sir A. Conan Doyle*, The Great Boer War (1902); *A. P. Hillier*, Raid and Reform (1898); *Его же*, South African Studies (1900); *Lionel Phillips*, Transvaal Problems (1905); *W. L. Rees* and *L. Rees*, The Life and Times of Sir George Grey (1892); *W. D. Mackenzie*, John Mackenzie: South African Missionary and Statesman (1902); *Vindex*, Cecil Rhodes (1900); *J. Bryce*, Impressions of South Africa (1899); *Правительств. изданіе* Government of South Africa (1908); *R. Jebb*, Studies in Colonial Nationalism (1905); *H. E. S. Fremantle*, The New Nation (London 1909); *Правительств. изданіе*, The Framework of Union; *R. H. Brand*, The Union of South Africa (Oxford, 1909); *A. B. Keith*, Responsible Government in the Dominions (Oxford, 1912, 3 vol.); *H. E. Egerton*, Federations and Unions within the British Empire (Oxford, 1911); *Pierre Leroy-Beaulieu*, Les nouvelles Sociétés Anglo-Saxonnes (Paris, 1907); *P. A. Molteno*, A federal South Africa, 1896; South-African *National Convention* 1908—1909, Minutes of Proceedings, Cape Town; *C. D. Hope*, Our place in History, a comparative history of South Africa, 1909; *H. A. Bryden*, A history of South Africa, 1904; *D. Mills*, The Englich in Africa, 1900; статья *A. B. Keith*, въ Journal Soc. Comp. Legisl., Octob. 1909; *A. N. Macfayden*, South African Treaties (Cape Blue Book, 1898); *P. Wlast*, Südafrika: Entwicklungsgeschichte und Gegenwartsbilder, Berlin, 1900; *W. Greswell*, Our South African Empire, 1885; *G. E. Cory*, The Rise of South Africa, 1910; *A. Wilmot*, The History of our own times in South Africa, 1897—1899; *W. B. Worsfold*, The Union of South Africa, London, 1912.

скихъ колоній; въ срединѣ XIX вѣка движеніе это было довольно сильно и чуть-чуть не привело къ желанному результату—общей федераціи. Затѣмъ стало замѣтно расти обратное движеніе, съ усиленіемъ центробѣжныхъ силъ и расовой борьбы, доходившей иногда до открытой ненависти; дѣло не разъ оканчивалось кровавыми столкновеніями; Южная Африка была повторно полемъ самыхъ ярыхъ и на видъ неумиротворимыхъ ссоръ; цѣлый рядъ войнъ опустошалъ колоніи, подрывая ихъ экономическое и соціальное развитіе, мѣшалъ ихъ росту и благополучію; самой Великобританіи не разъ приходилось браться за оружіе, при чемъ войска ея неоднократно терпѣли серьезныя пораженія. Къ началу новаго вѣка, когда разразилась вторая, столь чреватая послѣдствіями, бурская война, постороннему наблюдателю могло казаться, что близокъ моментъ отпаденія нѣкоторыхъ колоній и что разъ на всегда убита какая бы то ни была возможность объединенія южно-африканскихъ колоній. Но центростремительныя силы оказались болѣе живучими, чѣмъ то предполагалось современниками: онѣ возродились послѣ войны какъ фениксъ изъ пепла; война даже какъ будто удесятерила ихъ жизненность. Въ результатѣ прошло менѣе десяти лѣтъ послѣ войны, какъ создается не только федерація, но даже тѣсная унія южно-африканскихъ колоній Великобританіи. Послѣдняя черта болѣе тѣснаго единенія колоній составляетъ между прочимъ характерный признакъ южно-африканской федераціи, отличающій ее отъ федерацій канадской и австралійской.

Ядро англійской колонизаціи въ Ю. Африкѣ составлялъ въ началѣ XIX столѣтія Капъ [1]). И здѣсь именно находимъ мы разыгравшейся первую серьезную расовую борьбу между бриттами и голландцами [2]). Въ 30-хъ годахъ буры, подъ влія-

[1]) Офиціальное названіе колоніи всегда было: „Колонія мыса Доброй Надежды", но сокращенно она называется „Капская колонія" и просто „Капъ".

[2]) О ранней исторіи борьбы бриттовъ съ голландцами (начала XIX ст.) см *J. Cappon*, Britain's Title in South Africa (London, 1902) и *Theal*, History of South Africa, 1908; названные авторы представляютъ двѣ противоположныя точки зрѣнія—англійскую и голландскую.

ніемъ горькаго чувства національной обиды, полагая себя обойденными и униженными политикой Великобританской метрополіи, въ числѣ нѣсколькихъ тысячъ семействъ, собрали свой домашній скарбъ, захватили женъ, дѣтей и свои библіи, заложили свои телѣги и двинулись на сѣверо-востокъ въ неизвѣстныя и неизслѣдованныя страны, въ такъ наз. африканскій бушъ. Это былъ „Великій трекъ", начавшійся въ 1836 году.

Причины, вызвавшія трекъ, прекрасно изложены въ манифестѣ буровъ 1837 г., написанномъ ихъ талантливымъ вождемъ Петромъ Ретифомъ (Pieter Retief) [1]); ихъ необходимо имѣть въ виду для правильной оцѣнки дальнѣйшихъ событій; буры были прежде всего возмущены тѣмъ, что англійское правительство поставило негровъ въ положеніе, равное бѣлымъ [2]), давъ имъ политическія права; это считалось униженіемъ для бѣлыхъ и оскорбленіемъ христіанской церкви. Необходимо при этомъ помнить двѣ наиболѣе выдающіяся черты въ характеристикѣ тогдашняго бурскаго населенія: чрезвычайную необразованность, вытекающее отсюда презрѣніе къ какимъ бы то ни было индивидуальнымъ ограниченіямъ, создаваемымъ общежитіемъ и правовымъ порядкомъ, и страшно развитую религіозную нетерпимость [3]). Эта послѣдняя черта красной нитью проходитъ черезъ всю исторію бурскихъ колоній и составляетъ одну изъ самыхъ непривлекательныхъ сторонъ голландскихъ колонистовъ.

Уйдя на сѣверо-востокъ, буры полагали обосновать неза-

---

[1]) Манифестъ напечатанъ у *F. Cana*, South Africa, Appendix I, p. 295 et seq.

[2]) Колоніальное постановленіе, извѣстное подъ именемъ Ordinance of 1828. См. *Theal*, History of South Africa, 1908, vol. III, IV.

[3]) Вся исторія голландскихъ колоній въ Ю. Африкѣ была направлена къ соціальному и умственному обособленію буровъ-колонистовъ; оторванные отъ прочаго міра, не поддерживавшіе съ нимъ никакого общенія, они замкнулись въ самихъ себя, благодаря чему ихъ умственная изоляція достигла невѣроятныхъ размѣровъ; этимъ легко объясняется интенсивная расовая и религіозная нетерпимость буровъ. Ср., напр., *J. Cappon*, Britain's Title in South Africa, London, 1902.

висимую республику. Не такъ думало, однако, британское правительство; по мнѣнію послѣдняго трекъ не могъ разрушить связей подданства; непокорныхъ слѣдовало принудить силой признать суверенитетъ Великобританіи.

Англійское правительство опиралось въ этомъ случаѣ на свою прежнюю теорію подданства, согласно которой связь гражданина съ государствомъ не могла нарушаться фактомъ выѣзда или выхода подданнаго изъ предѣловъ территоріи государства. Но съ другой стороны понятно, что силою меньше всего можно было удержать вольнолюбивыхъ буровъ въ англійскомъ подданствѣ, тѣмъ болѣе, что соблазнъ ухода въ бушъ былъ всегда налицо и бурамъ весьма легко можно было скрываться въ сосѣднихъ необитаемыхъ мѣстностяхъ.

Движеніе англійскихъ войскъ вслѣдъ за бурами ускорило признаніе правительствомъ метрополіи новой колоніи, Наталя; уже около 1825 г. обосновалось на восточномъ побережьи маленькое британское поселеніе; въ 1835 г. былъ заложенъ городокъ, названный въ честь популярнаго южно-африканскаго губернатора, Дурбаномъ; въ 1838 г. поселеніе это было временно занято англійскими войсками, выведенными впрочемъ уже въ 1839 г.; въ 1842 г. оно было присоединено къ Капской колоніи, а въ 1856 г. объявлено самостоятельной колоніей [1]).

Какъ только буры почувствовали погоню, такъ повторилось то же, что имѣло мѣсто ранѣе на югѣ; начались новые треки, на этотъ разъ вглубь страны; сначала стали уходить отдѣльныя семьи, затѣмъ движеніе приняло бо́льшіе размѣры и наконецъ въ 1848 г. имѣлъ мѣсто второй большой трекъ на западъ. Въ Наталѣ мѣсто ушедшихъ буровъ скоро заполнили многочисленные англійскіе эмигранты, благодаря чему Наталь

---

[1]) Наталь получилъ отвѣтственное министерство лишь въ 1893 году. *W. C. Holden*, History of the Colony of Natal, London, 1855; *J. Bird*, The Annals of Natal, 1888.

пріобрѣлъ довольно компактное англійское населеніе, оставшееся преданнымъ метрополіи [1]).

Въ ту же мѣстность на сѣверъ отъ Оранжевой рѣки, одновременно съ бурскимъ трекомъ, двинулись и британскіе эмигранты изъ Капа; первоначально, конечно, всѣмъ было тамъ просторно; каждая семья могла селиться и жить совершенно самостоятельно. Весьма скоро, однако, британское правительство, черезъ посредство своихъ капскихъ представителей, предъявило претензію суверенитета и надъ этой новой мѣстностью, получившей офиціальное имя Оранжевой колоніи (собственно Orange River Sovereignty). Многіе писатели считаютъ этотъ шагъ метрополіи большой ошибкой; дѣйствительно у капскихъ властей не было достаточныхъ и надежныхъ средствъ поддерживать въ этой еще мало заселенной мѣстности порядокъ и авторитетъ метрополіи; необходимо къ тому же имѣть въ виду ту чрезвычайную независимость и крайне развитый индивидуализмъ, не признававшій абсолютно никакихъ стѣсненій, которыми отличались эмигрировавшіе туда буры. Все это страшно увеличивало затрудненія, съ коими должны были имѣть дѣло посылаемые туда представители метрополіи.

Послѣдней впрочемъ пришлось воочію убѣдиться въ своей ошибкѣ.

Кромѣ того, южно-африканскія дѣла въ ту эпоху въ общемъ мало интересовали англичанъ; политическое же положеніе въ Европѣ, послѣ революцій 1848 г., все болѣе осложнялось и грозило Англіи самыми тревожными затрудненіями и конфликтами. При такой запутанной обстановкѣ министерство не могло рисковать еще новыми осложненіями; несмотря на просьбы нѣкоторыхъ южно-африканцевъ, въ началѣ 50-хъ годовъ оно пришло къ убѣжденію въ необходимости отказаться отъ политики присоединенія новыхъ областей въ Южной Африкѣ [2]).

[1]) Недаромъ крайніе имперіалисты иногда называли Наталь единственной опорой англичанъ въ Ю. Африкѣ, имѣя этимъ въ виду оппозицію Англіи, дѣлаемую бурами Капа.

[2]) Не надо забывать, что одновременно Англіи приходилось почти безпрерывно воевать съ кафрами, бывшими весьма опасными сосѣдями ея колоній въ Ю. Африкѣ.

Въ особенности оно стало тяготиться Оранжевой колоніей. Наконецъ въ 1854 г. министерство Абердина предписало особому комиссару (Sir George Clerk) заключить съ „республиканскимъ комитетомъ“ въ Блюмфонтенѣ конвенцію, согласно которой Англія отказывалась отъ суверенитета надъ колонистами, сидѣвшими на сѣверъ отъ Оранжевой рѣки [1]). Вслѣдъ затѣмъ, буры провозгласили тамъ независимую республику, назвавъ ее Свободнымъ Оранжевымъ Государствомъ (Orange Free State) [2]).

Этимъ заканчивается первый періодъ исторіи южно-африканскихъ колоній. Онъ характеризуется непрерывными колебаніями политики метрополіи, которая металась отъ одной идеи къ другой, противуположной, не имѣя какого-либо твердо установленнаго плана дѣйствій и въ общемъ не дорожа вовсе судьбой африканскихъ колонистовъ; ей было безразлично, какъ жили и что дѣлали ея сыны въ Ю. Африкѣ, лишь бы они не требовали войскъ и денегъ; въ то время Капъ былъ нуженъ Англіи лишь въ одномъ отношеніи—какъ морская станція на пути въ Индію и какъ важная база для флота. Но судьба располагала иначе и противъ воли Англіи все болѣе затягивала ее вглубь африканскихъ политики и дебрей. Мы упомянули, какъ обоснована была вторая колонія, Наталь, и какъ затѣмъ, въ общемъ случайно, выросла независимая бурская республика, въ началѣ 50-хъ годовъ, когда руки Англіи были полны европейскихъ дѣлъ. Такимъ образомъ основной тенденціей этого перваго періода можно считать торжество центробѣжныхъ силъ; это былъ періодъ образованія новыхъ штатовъ, періодъ по преимуществу военный и колонизаціонный; Англіи все время приходилось стоять подъ ружьемъ; врагомъ были попеременно буры, негры, кафры, готтентоты и др. [3]).

[1]) См. Bloemfontein Convention of February 23, 1854. Parliam. Papers relating to the Kaffir tribes, August 1857.

[2]) Госуд. устройство О. республики изложено у *J. Bryce*, Studies in History and Jurisprudence, vol. I, Essay VII (Oxford, 1901).

[3]) Негры Ю. Африки нынѣ обычно объединяются общимъ названіемъ Банту.

Для правильнаго уразумѣнія дальнѣйшаго, второго періода развитія южно-африканскихъ колоній, надо имѣть въ виду тѣ политическія идеи, которыя въ ту эпоху господствовали въ самой Англіи. Съ легкой руки Джона Рёсселля и подъ эгидой знаменитой Манчестерской школы, метрополія всецѣло предалась политикѣ laissez faire, что и составило твердую основу колоніальной самостоятельности. Удачный примѣръ Канады, гдѣ вслѣдствіе такой политики, послѣ многихъ лѣтъ борьбы и тревогъ, установились миръ и общее довольство, способствовалъ примѣненію тѣхъ же идей и къ другимъ заокеанскимъ владѣніямъ.

Въ Ю. Африкѣ, однако, направленіе этой политики не вызывало ни малѣйшаго сочувствія; среди англійскихъ колонистовъ Капа были весьма распространены и прочны какъ разъ противуположныя идеи; очень многіе британцы въ Ю. Африкѣ мечтали объ объединеніи подъ англійскимъ флагомъ всѣхъ тогдашнихъ колоній и о подчиненіи метрополіи непокорныхъ и многимъ ненавистныхъ голландцевъ; постоянныя вооруженныя столкновенія съ сосѣдями сильно способствовали развитію военнаго духа. Понятно, что при такой обстановкѣ политика laissez faire могла казаться южно-африканцамъ только губительной. Чѣмъ больше усиливался притокъ англичанъ въ мѣстности, занятыя бурами на сѣверѣ отъ Оранжевой рѣки, тѣмъ враждебнѣе бритты относились къ самостоятельности голландцевъ.

Заключеніе Блюмфонтенской конвенціи въ 1854 г. совпало съ дарованіемъ Капской колоніи представительныхъ учрежденій. Благодаря этому первые выборы Капа прошли воинственно, подъ знаменемъ возсоединенія всѣхъ южно-африканскихъ колоній [1]). Весьма скоро идея эта объединила подавляющее большинство какъ колонистовъ Капа, такъ и британцевъ, жившихъ среди буровъ Оранжевой республики и желавшихъ вернуться подъ англійскій флагъ.

[1]) Этимъ имѣлась въ виду главнымъ образомъ Оранжевая республика, такъ какъ Наталь еще мало интересовалъ колонистовъ Капа. Вслѣдствіе этого самостоятельность Наталя не пострадала.

Къ тому же, къ концу 50-хъ годовъ создавалось для англичанъ еще новое затрудненіе путемъ роста новой соціальной единицы, бурскихъ поселеній далѣе на сѣверъ, по другую сторону Вааля. Наименѣе уживчивые буры, тяготясь сосѣдствомъ англичанъ и все растущей иммиграціей послѣднихъ въ Оранжевую республику, стали уходить дальше вглубь страны; новая общественная единица кристаллизовалась въ 1856 г., когда было организовано самостоятельное правительство „За Ваалемъ“, а въ 1864 г. таковая объявила себя независимой „Южно-Африканской республикой“ (Трансвааль) [1]).

Для оцѣнки соціальнаго строя этой новой единицы читатель долженъ имѣть въ виду тотъ искусственный подборъ, который создавался бурскими треками; чѣмъ дальше вглубь Африки они двигались, тѣмъ ими подбиралось населеніе все менѣе соціально-уживчивое, стремившееся обособиться отъ прочихъ европейцевъ, уединиться такъ, чтобы вовсе не имѣть близкихъ сосѣдей, и уйти въ особенности отъ ненавистныхъ англичанъ, ихъ властей и правопорядка. Они тяготились всякой „властью“. Кромѣ того, чѣмъ дальше они уходили вглубь страны, тѣмъ дальше удалялись они отъ просвѣщенія и тѣмъ прочнѣе обосновывались ихъ религіозная нетерпимость и узость кругозора въ области политическихъ и соціальныхъ идей: отсутствіе общенія и притока свѣжихъ мыслей должно было неизбѣжно умерщвлять то малое, что еще имѣлось въ бурскомъ міросозерцаніи общественнаго и просвѣщеннаго.

Какъ только мѣстности за Ваалемъ стали прочнѣе заселяться, такъ среди колонистовъ Оранжевой республики началъ расти опасный раздоръ. Какъ мы уже указали, жившіе тамъ британцы тянули къ Капу и англійскому владычеству; буры же наоборотъ стали тяготѣть къ своимъ сѣвернымъ одноплеменникамъ, трансваальскимъ голландцамъ.

Подъ вліяніемъ этихъ разнообразныхъ факторовъ среди наиболѣе дальновидныхъ бриттовъ Ю. Африки стало склады-

[1]) О госуд. устройствѣ Ю.-А. республики см. *J. Bryce*, Studies in History and Jurisprudence, vol. I, Essay VII.

ваться убѣжденіе, что только общая федерація южно-африканскихъ колоній можетъ спасти ихъ отъ грозившихъ имъ опасностей какъ со стороны буровъ и создаваемаго ими антагонизма англійскимъ властямъ, такъ и со стороны негровъ, кафровъ, зулусовъ и мн. др. непримиримыхъ сосѣдей бѣлаго населенія. Руководствуясь этими идеями, губернаторъ Капа Sir George Grey въ 1858 г. изложилъ въ особой депешѣ правительству метрополіи возможныя для федераціи основанія [1]). Намъ важно отмѣтить здѣсь это стремленіе къ единенію, выраставшее какъ разъ въ тотъ моментъ, когда метрополія повидимому окончательно рѣшила предоставить южно-африканскія колоніи самихъ себѣ, а, во-вторыхъ, то интересное обстоятельство, что идеи, изложенныя Греемъ, чрезвычайно близки къ тѣмъ, которыя восторжествовали въ Капской конвенціи 1908 г., когда создавалась теперешняя федерація. Итакъ, не прошло еще одного десятилѣтія, какъ прежнее центробѣжное направленіе уже успѣло смѣниться значительными центростремительными силами.

Фактъ этотъ былъ весьма непріятенъ правительству метрополіи; съ одной стороны, какъ мы видѣли, оно только что успокоилось на пріемлемости обратной политики, построенной на теоріи laissez faire, а новыя требованія южно-африканцевъ были основаны на желаніи активнаго вмѣшательства Англіи, съ другой же, у него руки были полны заботъ и хлопотъ какъ домашнихъ, такъ и обще-европейской дипломатіи. Въ порывѣ гнѣва правительство пошло даже такъ далеко, что отозвало популярнаго Грея, какъ будто то была его вина, что въ Ю. Африкѣ получили преобладаніе новыя политическія теоріи; нечего и говорить, что подобный протестъ не въ состояніи былъ измѣнить положенія вещей [2]).

[1]) Она напечатана у *F. Cana*, o. c., Appendix II, p. 298 et seq.; также въ спец. синей книгѣ.

[2]) См. Papers respecting the recall and subsequent reappointment of Sir George Grey; C. 216; 1860. Грей справедливо считается теперь самымъ выдающимся ю.-африк. губернаторомъ; уже въ серединѣ прошлаго вѣка онъ ясно опредѣлилъ возможныя основанія ю.-африк. федераціи; онъ также предсказывалъ, между прочимъ, открытіе минеральныхъ богатствъ на сѣверѣ отъ Оранжевой рѣки.

Разладъ между Ю. Африкой и метрополіей на этой почвѣ все усиливался: британцы Капа все болѣе убѣждались, что Англія не желаетъ поддерживать ихъ объединительныхъ и отчасти воинственныхъ стремленій; такимъ образомъ имъ ничего болѣе не оставалось, какъ положиться на собственныя силы и начать свою собственную, независимую отъ директивъ метрополіи, политику по отношенію къ сосѣднимъ колоніямъ. Полученныя Капомъ въ началѣ 50-хъ годовъ представительныя учрежденія въ сильной мѣрѣ способствовали развитію подобнаго чувства самостоятельности и самонадѣянности.

Благодаря всему этому стала расти и развиваться федералистическая пропаганда, сопровождаемая идеями парламентаризма и автономіи; для проведенія своей объединительной политики, другими словами, ю.-африканецъ хотѣлъ отдѣлаться окончательно отъ надзора метрополіи, которая своимъ равнодушіемъ какъ будто препятствовала объединенію.

Съ другой стороны, метрополія продолжала колебаться, не имѣя твердаго и опредѣленнаго политическаго курса; ей казалась справедливой самостоятельность всѣхъ колоній Ю. Африки, а вмѣстѣ съ тѣмъ именно такая самостоятельность вела къ подчиненію Капомъ остальныхъ колоній; при прочихъ затрудненіяхъ правительству Англіи не легко было найти благополучный выходъ. Подъ вліяніемъ этихъ колебаній и противорѣчій Англія противилась требованію Капа отвѣтственнаго министерства; въ концѣ концовъ метрополіи однако пришлось уступить; такова уже была сила тогдашняго теченія къ развитію колоніальной автономіи.

Капъ получилъ наконецъ отвѣтственное министерство въ 1872 году, и глава боровшейся за введеніе парламентаризма партіи, Мольтено (J. C. Molteno), сдѣлался первымъ капскимъ премьеромъ [1]).

За этотъ же періодъ времени значительно окрѣпла Оран-

[1]) Подробнѣе объ исторіи введенія въ ю.-африк. колоніяхъ представительныхъ учрежденій см., напр., *A. B Keith*, Responsible Government in the Dominions (Oxford, 1912), part I (vol. I), ch. 1, § 5, ch. 2, § 5.

жевая республика; она выросла, пріобрѣла большее населеніе, бо̀льшую экономическую самостоятельность и бо̀льшую независимость отъ сосѣдокъ. Въ послѣднемъ отношеніи однако слѣдуетъ оговориться; какъ только упрочилась политическая самостоятельность республики, такъ стали развиваться новые экономическіе факторы, способствовавшіе скорѣе сближенію съ другими колоніями и въ частности съ Капомъ. Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ характерный примѣръ тому, какъ можетъ создаваться объединительная политика, разъ обезврежены политическіе факторы, разъ нѣтъ болѣе опасности политическаго подчиненія сильнѣйшей сосѣдкѣ и потери тѣмъ мѣстной самостоятельности. Обѣ колоніи, и Капъ и Оранжевая республика, черезъ посредство своихъ представительныхъ учрежденій, могли теперь свободно обмѣниваться мнѣніями и приходить ко взаимнымъ и добровольнымъ соглашеніямъ; онѣ переговаривались какъ равныя сестры-сосѣдки; вліяніе же метрополіи на ихъ взаимныя отношенія было сведено до минимума введеніемъ въ Капской колоніи парламентаризма. Такова была новая политическая обстановка; съ другой стороны, какъ сказано, нѣкоторые экономическіе факторы содѣйствовали сближенію сосѣдокъ. Такъ, таможенныя пошлины, которыя республика должна была оплачивать Капу, были очень обременительны для ея казначейства и для населенія; федерація съ Капомъ сулила республикѣ полную отмѣну этихъ пошлинъ. Все это склоняло даже многихъ голландцевъ, гражданъ республики, къ установленію болѣе тѣсныхъ отношеній съ Капомъ, до федераціи включительно [1]); мы уже не говоримъ объ англичанахъ, поселившихся въ республикѣ, каждая семья которыхъ имѣла родственныя и другія связи съ жителями Капа. Слѣдуетъ также замѣтить, что и Наталь, ставшій теперь вполнѣ самостоятельнымъ, не опасался болѣе союза съ Капомъ; ни самъ

[1]) Въ 1871 г. на запросъ капскихъ парламентаріевъ о возможности федераціи представители Оранжевой республики выразили свое принципіальное согласіе, но лишь при обязательномъ условіи учрежденія въ обѣихъ колоніяхъ отвѣтственныхъ министерствъ.

Капъ, ни вліяніе метрополіи не были болѣе страшны Наталю; его населеніе слѣдовательно также было не прочь при извѣстныхъ условіяхъ войти членомъ въ общую южно-африканскую федерацію.

Такимъ образомъ къ началу 70-хъ годовъ всѣ обстоятельства политической, какъ и соціальной и экономической жизни Ю. Африки стали клонить въ сторону федераціи. Казалось, послѣдняя будетъ осуществлена въ ближайшемъ будущемъ. И даже правительство метрополіи повидимому примирилось съ подобнымъ поворотомъ политики [1]). Въ общемъ здѣсь стало быть повторилось то же, что пережили прочія самоуправляющія колоніи Великобританіи. Сначала имѣлъ мѣсто періодъ разъединенія и созданія новыхъ колоній, а среди уже существовавшихъ укрѣпленіе чувства самостоятельности и появленіе независимыхъ политическихъ институтовъ, съ народнымъ представительствомъ во главѣ. Послѣднее неумолимо вело къ парламентаризму, а какъ только таковой водворялся, такъ окончательно укрѣплялась колоніальная автономія, за ней слѣдовало движеніе къ единенію или федераціи сосѣднихъ колоній для болѣе успѣшнаго обслуживанія соціальныхъ и экономическихъ цѣлей.

Федерація была бы достигнута и въ Ю. Африкѣ, если бы не случилось одного совершенно непредвидѣннаго обстоятельства. Мы имѣемъ въ виду неожиданное открытіе сначала алмазныхъ копей, а затѣмъ золота. Случилось такъ, что какъ разъ въ 1870 и 1871 гг. имѣлъ мѣсто первый огромный наплывъ эмигрантовъ, привлеченныхъ вѣстью о неслыханныхъ по своему богатству залежахъ алмазовъ, въ особенности въ мѣстности сліянія Оранжевой рѣки и Вааля, до того времени бывшей еще весьма мало заселенной. Слухи о находкѣ какъ молнія распространились по всему свѣту, и со всѣхъ концовъ земного шара стали прибывать тысячи искателей приключеній и на-

[1]) Ср. переписку статсъ-секретаря колоній (Earl of Kimberley) съ капскимъ губернаторомъ (Sir Henry Barkly); Blue Book, C. 508; 1872.

живы, въ числѣ коихъ огромный процентъ составляли англо-саксы. Если до той поры британское правительство могло пренебрегать ю.-африканскими интересами, имѣя Капъ въ виду лишь какъ морскую станцію и искренно желая отдѣлаться отъ голланцевъ, то теперь подобный взглядъ на дѣло былъ уже болѣе невозможенъ; вновь прибывающее населеніе предъявляло претензіи къ С.-Джемскому правительству; противъ своего желанія, волей-неволей, послѣднему приходилось перейти къ болѣе активной политикѣ въ Ю. Африкѣ. Но при этомъ метрополія сдѣлала одну изъ крупнѣйшихъ своихъ ошибокъ; безъ дальнихъ разсужденій она объявила, что аннексируетъ ту мѣстность, въ коей находились указанныя алмазныя копи. Обѣ бурскія республики сочли себя глубоко оскорбленными этимъ, повидимому, совершенно произвольнымъ и грубымъ насиліемъ, такъ какъ обѣ онѣ сами спекулировали на ту же мѣстность. Раздраженіе буровъ было столь велико, что сразу же забыты были всѣ идеи единенія или федераціи; прежняя ненависть, на время было утихшая, теперь вновь вспыхнула съ новой силой. При такой обстановкѣ не могло, конечно, быть болѣе рѣчи о союзѣ или федераціи съ англійскими колоніями; губернаторъ Капа, Беркли, немедленно донесъ объ этомъ въ Лондонъ; другими словами, ударъ дѣлу федераціи былъ нанесенъ именно въ тотъ моментъ, когда въ метрополіи послѣ долгихъ колебаній наконецъ сознали, что таковая возможна, а въ Ю. Африкѣ идея федераціи считалась весьма популярной.

Кромѣ этого факта существуютъ еще много другихъ доказательствъ тому, что, присоединяя алмазныя копи, Англія весьма мало соображалась съ мѣстными условіями или даже вовсе не сознавала, какія могли проистечь изъ этого акта послѣдствія[1]). Въ заслугу Кимберлея[2]), тогда имѣвшаго колоніальный портфель въ либеральномъ министерствѣ, однако, слѣ-

[1]) См правительственную переписку, опубликованную въ Синихъ Книгахъ касательно Капа; напр.: С. 450, 1871 и др.

[2]) Именемъ этого статсъ-секретаря названы богатѣйшія алмазныя копи и городъ, выросшій вокругъ нихъ.

дуетъ поставить, что онъ понялъ сдѣланную ошибку и до конца своего министерства (1874 г.) болѣе не возбуждалъ вопроса о федераціи, предоставивъ положенію вещей развиваться самостоятельно.

Не такъ обстояло дѣло при его преемникѣ: Карнарвонъ [1]) наоборотъ сталъ настаивать на созданіи въ Ю. Африкѣ тѣснаго союза всѣхъ колоній, мало считаясь со все возраставшимъ чувствомъ непріязни буровъ къ англичанамъ. Необходимо имѣть въ виду, что вплоть до 70-хъ годовъ голландское населеніе составляло большинство не только въ республикахъ, но и въ самомъ Капѣ; теперь однако, съ огромнымъ ежегоднымъ притокомъ новыхъ эмигрантовъ, влекомыхъ туда перспективами легкой наживы, буры повсюду стали терять свое численное превосходство; къ тому же мѣнялся весь строй мѣстной жизни; Ю. Африка насильно и весьма проворно вовлекалась въ новую экономическую эру промышленнаго и коммерческаго роста, на который близорукіе голландцы смотрѣли съ презрѣніемъ и ненавистью, но который остановить они были совершенно не въ силахъ.

Актъ аннексіи 1871 г. со всѣми его неожиданными послѣдствіями окончательно превратилъ буровъ во враговъ англичанъ [2]). Элементовъ вражды давно уже накапливалось не малое количество: тутъ были и расовая антипатія, и нелюбовь административнаго принужденія, и различные образы жизни, и другіе взгляды на экономическіе факторы, и соціальные идеалы, а главнымъ образомъ религіозная нетерпимость буровъ; ко всему этому теперь присоединился и внѣшній поводъ недовольства, такъ какъ буры считали, что у нихъ насильно отняли часть принадлежавшей ихъ республикамъ территоріи.

При такой неблагопріятной обстановкѣ правительство ме-

[1]) Статсъ-секретарь колоніи въ министерствѣ Дизраэли 1874 г.

[2]) Подробнѣе см. *A. Wilmot*, The Life and Times of Sir Richard Southey (London, 1904), также Синія Книги С. 459, 1871 и С. 508, 1872. Присоединенная область носила названіе Griqualand West по имени туземнаго племени Griqua.

трополіи сдѣлало вторую крупную ошибку, едва ли не болѣе значительную, чѣмъ была ошибка 1871 г. Карнарвонъ полагалъ необходимымъ форсировать дѣло федераціи, не желая считаться съ мѣстными условіями и чувствами буровъ.

Къ срединѣ 70-хъ годовъ выросло, кромѣ того, одно новое препятствіе для федераціи даже однѣхъ англійскихъ колоній: мы имѣемъ въ виду разногласіе, развившееся между Капомъ и Наталемъ на почвѣ вопроса о положеніи негровъ; тогда какъ въ Капѣ подъ вліяніемъ многообразныхъ причинъ и все растущаго просвѣщенія идея равенства черныхъ и бѣлыхъ дѣлала нѣкоторые успѣхи, въ Наталѣ, наоборотъ, положеніе негровъ нисколько не улучшалось, близко походя на рабство; съ одной стороны тому способствовало огромное количественное преобладаніе въ Наталѣ черныхъ надъ бѣлыми, которыхъ послѣдніе боялись и считали возможнымъ держать лишь подъ вліяніемъ страха и силы, съ другой же, населенію Наталя приходилось жить въ постоянной боязни воинственныхъ зулусовъ, неоднократно грабившихъ пограничныя области, что также сильно способствовало росту предубѣжденія бѣлыхъ противъ черныхъ. Такое отношеніе натальцевъ къ неграмъ стало невольно подтачивать налаживавшуюся было дружбу Наталя съ Капомъ. Въ Лондонѣ же этого новаго теченія не замѣчали, соображаясь лишь съ направленіемъ идей предшествовавшаго десятилѣтія.

Подъ вліяніемъ своего личнаго друга, извѣстнаго историка Фроуда (J. A. Froude) [1]), Карнарвонъ не желалъ обратить вниманія на всѣ эти очевидныя препятствія и продолжалъ настаивать на насильственномъ проведеніи федераціи ю.-африканскихъ колоній [2]). Само собою понятно, однако, что насиліе въ этой области всегда должно быть обречено на абсолютное безплодіе; федерацію менѣе всего можно осуществить насильно.

---

[1]) См., напр, его „Oceana“ (London, 1886), или Two Lectures on South Africa (1900).

[2]) Ср. съ Синими Книгами: C. 1244, May 1875; C. 1399, February 1876 C. 1631, August 1876.

Не могла, такимъ образомъ, помочь дѣлу и особая конференція, созванная Карнарвономъ въ Лондонѣ въ 1876 г. [1]). Наиболѣе поразителенъ при этомъ фактъ легкомысленнаго отношенія правительства метрополіи къ протестамъ ю.-африканскихъ палатъ, высказывавшихся неоднократно противъ федераціи въ данный моментъ Правительство было столь увѣрено въ близкомъ осуществленіи своихъ стремленій къ федерированію Ю. Африки, что въ 1877 г. провело черезъ Вестминстерскій парламентъ „дозволительный билль“ (The Permissive Federation Bill) [2]), разрѣшавшій ю.-африканскимъ колоніямъ и республикамъ федерацію! Таково было ослѣпленіе кабинета въ Лондонѣ.

А подъ шумокъ и въ облегченіе (!) дѣла федераціи 12 апрѣля 1877 г. правительство аннексировало безъ дальнихъ словъ Трансваальскую республику [3])! Предлогомъ для этого новаго акта насилія послужило желаніе защитить буровъ отъ грозившаго имъ нападенія двухъ наиболѣе воинственныхъ зулусскихъ вождей (Citywayo and Sikukuni). при чемъ остается, однако, совершенно невыясненнымъ, почему въ Лондонѣ считали, что буры не могли на этотъ разъ защищаться сами. Можно легко себѣ представить, какой матеріалъ создавался этимъ для ненависти буровъ; Павелъ Крюгеръ, впервые теперь выступившій въ качествѣ вождя буровъ, не преминулъ воспользоваться указаннымъ горючимъ матеріаломъ. Все что было дѣятельнаго среди бурскаго населенія аннексированной республики сразу же объединилось подъ его знаменемъ.

При такой обстановкѣ положеніе представителей метрополіи („администратора“ Шепстона и его подчиненныхъ) [4]) въ

[1]) Ср. съ Синей Книгой С. 1732, April 1877.

[2]) Подробнѣе см., напр., *H. E. S. Fremantle*, A New Nation, p. 69 et seq.

[3]) Подробнѣе см. *H. Rider Haggard*, Cetywayo and his White Neighbours (London, 1882); также *H. E. Egerton*, Federations and Unions within the British Empire (Oxford, 1911), p. 73 et seq.; *J. Nixon*, Complete Story of the Transvaal, 1885; *W. J. Leyds*, The First Annexation of the Transvaal, 1906.

[4]) Sir Theophilus Shepstone; ср. съ Синими Книгами: C. 1776, June 1877; C. 1883, August 1877.

аннексированномъ Трансваалѣ было невыносимымъ, несмотря ни на какія торжественныя ихъ заявленія, что метрополія сохранитъ населенію „независимость и самостоятельное правительство".

Не довольствуясь протестами на мѣстахъ, буры подняли агитацію за возвращеніе имъ независимости и внѣ предѣловъ Трансвааля, въ остальной Ю. Африкѣ и даже Европѣ [1]). Но Лондонское правительство не считало возможнымъ уступать и твердой рукои вело свою намѣченную политику [2]).

Событія, однако, вновь обманули ожиданія правительства Англіи. Съ одной стороны, европейская политика снова стала принимать угрожающее направленіе; Дизраэли приходилось активно участвовать въ ближне-восточныхъ дѣлахъ, Берлинскомъ конгрессѣ, среднеазіатскихъ вопросахъ и т. д., и т. д.; Англія вела войну въ это время съ Афганистаномъ и могла со дня на день ожидать новую европейскую войну. Съ другой стороны, аннексія Трансвааля обратила зулусовъ непосредственно противъ англичанъ [3]), одновременно ведшихъ серьезную войну въ Капской колоніи противъ кафровъ; зулусы, благодаря своей воинственности, были очень опасными врагами, что весьма скоро и доказали, наголову разбивъ англійскій отрядъ (битва при Isandelwana, 20 января 1879 г.).

Вслѣдъ затѣмъ Карнарвонъ самъ вышелъ изъ состава кабинета, а Шепстонъ ушелъ въ отставку [4]). Въ 1880 г. пало министерство Дизраэли. Его преемнику Гладстону оставля-

[1]) Въ Европу была послана депутація, членами коей, между прочими, были Крюгеръ и Жуберъ, оба сдѣлавшіеся знаменитыми въ 1900 г.

[2]) Необходимо здѣсь упомянуть, что одна партія въ Капской колоніи, подъ лидерствомъ премьера Мольтено, считала федерацію, при нѣкоторыхъ условіяхъ, все-таки возможной; послѣдователи Мольтено были впрочемъ немногочисленны и ему скоро пришлось даже подать въ отставку.

[3]) Отношенія зулусовъ къ Трансваалю и Наталю прекрасно изложены въ Синихъ Книгахъ: C. 2584, June 1880; C 2222, 1878—1879; C. 2242, 1878.

[4]) Суровый приговоръ надъ политикой Карнарвона, столь мало знавшаго Ю Африку и не желавшаго считаться съ мѣстными условіями, можно найти у *P. A. Molteno*, A Federal South Africa, p. 84 et seq.

лось тяжелое наслѣдіе. Въ послѣдніе мѣсяцы своей дѣятельности правительство Дизраэли установило въ Африкѣ режимъ военныхъ властей, предоставивъ всю администрацію колоній въ руки генераловъ, полковниковъ и т. п., весьма мало знакомыхъ съ методами гражданской администраціи вообще и интересами ю.-африканцевъ и мѣстными условіями въ частности; такой строй былъ совершенно не въ состояніи справляться съ чрезвычайно запутаннымъ положеніемъ вещей [1]). Съ другой стороны, въ самой Англіи агитація буровъ стала приносить свои плоды, такъ какъ все большее число радикаловъ и либераловъ начало возвышать свой голосъ за возвращеніе Трансваалю столь несправедливо отнятой независимости. Во время избирательной кампаніи Гладстонъ открыто порицалъ политику своего противника; это давало поводъ бурамъ надѣяться, что, какъ только либералы станутъ у власти, имъ возвратятъ ихъ независимость.

Въ апрѣлѣ 1880 г. Гладстонъ сдѣлался премьеромъ, а Кимберлей вновь получилъ колоніальный портфель. Надеждамъ буровъ однако не пришлось оправдаться; Гладстонъ далъ имъ понять съ перваго же дня, что Великобританія не могла такъ легко отказаться „отъ взятыхъ на себя обязательствъ“, а главнымъ среди оныхъ было будто бы „обезпеченіе всему бѣлому населенію равной возможности самоуправленія, которая можетъ быть гарантирована лишь... федераціей“. Біографъ Гладстона справедливо подчеркиваетъ эту большую ошибку въ стремленіи продолжать политику Дизраэли, имъ же самимъ заклейменную какъ негодную [2]).

Убѣдившись такимъ образомъ весьма скоро въ тщетности надеждъ на министерство Гладстона, Крюгеръ и буры пришли къ убѣжденію, что только силой возможно было вернуть уте-

[1]) Лордъ Морлей (Life of Gladstone) краснорѣчиво заклеймилъ эту безумную политику Дизраэли, причинившую Англіи столь много зла. Vol. II, III, books VII, VIII; въ особ. глава „Majuba“.

[2]) ***Morley,*** Life of Gladstone, vol. II, III, books VII, VIII. Гладстонъ, впрочемъ, позднѣе самъ разъ сознался въ своихъ ошибкахъ касательно ю.-африканской политики (въ 1883 г. въ Палатѣ Общинъ).

рянную свободу. Съ того момента Трансвааль сталъ усиленно готовиться къ войнѣ и сумѣлъ застигнуть англичанъ совершенно врасплохъ. Начавшаяся воина принесла Англіи одно за другимъ цѣлый рядъ ужасныхъ пораженій, закончившихся катастрофой при Маджубѣ (Majuba Hill) [1]). Послѣ столь серьезнаго пораженія Англія уступила и дала бурамъ то, чего не хотѣла давать ранѣе. Ни одинъ изслѣдователь этого періода англійской исторіи не могъ объяснить удовлетворительно данный фактъ, кромѣ какъ дѣйствіемъ страха: ни одинъ защитникъ Гладстона не сумѣлъ оправдать его политики въ этомъ случаѣ. Отвѣтственность за пораженія въ Ю. Африкѣ падаетъ всецѣло на тогдашнее либеральное министерство съ Гладстономъ во главѣ, которое сыграло худшую роль, пожалуй, чѣмъ предшествовавшее министерство Дизраэли. У Гладстона были въ рукахъ всѣ данныя исправить то, что сдѣлано было его предшественникомъ; онъ самъ заявлялъ объ этомъ во время избирательной кампаніи 1880 года, но, очутившись у руля государственнаго корабля, измѣнилъ своимъ взглядамъ, пошелъ по стопамъ консерваторовъ и привелъ страну не только къ военному погрому, но и къ позору сдачи и некрасивой уступки. Не даромъ историки этого времени считаютъ африканскую войну 1881 г. самымъ темнымъ пятномъ жизни и дѣятельности Гладстона.

На счастье Англіи, вторая бурская республика оставалась нейтральной, не желая воспользоваться пораженіемъ бриттовъ. Уступи Гладстонъ весной 1880 г. то, что ему пришлось отдать весной 1881 г., онъ вышелъ бы съ почетомъ изъ затруднительнаго положенія, и, кто знаетъ, вся исторія развитія южноафриканскихъ колоній и республикъ приняла бы другое направленіе.

---

[1]) Подробнѣе о военной кампаніи, закончившейся Маджубой, см: *Sir William Butler*, Life of Sir George Pomeroy Colley (London, 1899; Коллей былъ тогда командующимъ генераломъ); также многочисленныя Синія Книги, напр.: C. 2783, February, C. 2837, March, C. 2966, April, C 2950, June 1881.

Великобританія теперь признала новое правительство въ Трансваалѣ, но сохранила за собой номинальный суверенитетъ, назначивъ въ Преторію особаго „резидента“ (представителя) [1]). Буры однако не довольствовались этой фактической самостоятельностью; имъ хотѣлось стать независимыми во всѣхъ отношеніяхъ; резидента они боялись, Англіи же недовѣряли.

Ихъ старанія на этотъ разъ были болѣе успѣшными, и искомый результатъ былъ достигнутъ съ гораздо меньшей затратой силъ. Зимой 1883—1884 гг. Крюгеръ вновь отправился съ особой бурской депутаціей въ Европу и послѣ непродолжительныхъ хлопотъ получилъ желанное: Гладстонъ уступилъ, заключивъ съ Трансваальскимъ правительствомъ новую конвенцію 27 февраля 1884 г. [2]). Это послѣднее соглашеніе, обезпечившее бурамъ Трансвааля полную независимость, просуществовало вплоть до войны 1900 г. [3]).

Врядъ ли кто-нибудь изъ современниковъ могъ предвидѣть, какія огромныя перемѣны въ политическомъ положеніи Ю. Африки вызовутъ событія первой половины 80-хъ годовъ. Всѣ тѣ идеи, коими одухотворялось предшествовавшее поколѣніе государственныхъ дѣятелей какъ въ метрополіи, такъ и въ самихъ колоніяхъ, должны были теперь быть замѣнены новыми. Такъ среди буровъ должна была исчезнуть идея федераціи; имъ больше и въ голову не могло прійти входить въ какія бы то ни было соглашенія съ англійскими колоніями или англичанами вообще. Зато съ другой стороны, событія этой эпохи родили новую идею „единой Ю. Африки для голландцевъ“, т. е. изъятія англійскаго флага вообще изъ Ю. Африки. Пропаганду этой идеи взялъ на себя новый союзъ или партія

---

[1]) Конвенція, заключенная въ Преторіи 3 авг. 1881 г.

[2]) Такъ наз. Лондонская конвенція; переговоры и текстъ конвенціи были опубликованы въ Синей Книгѣ C. 3947, March 1884.

[3]) О госуд. устройствѣ двухъ бурскихъ республикъ того времени см. *J. Bryce*, Studies in History and Jurisprudence, vol. I, Essay VII (Oxford, 1901); *H. Klössel*, Die Südafrikanischen Republiken, Leipzig, 1888.

„Африкандеровъ“ [1]), сыгравшихъ выдающуюся роль въ послѣдующія два десятилѣтія.

Между тѣмъ южно-африканскія колоніи продолжали и въ экономическомъ и въ соціальномъ отношеніи расти съ необычайной быстротой, что создавало въ особенности для буровъ совершенно новую житейскую обстановку. Однимъ изъ важнѣйшихъ вопросовъ той эпохи была дальнѣйшая колонизація незанятыхъ еще пространствъ; колонисты теперь двигались все дальше на сѣверъ въ такъ называемый Бечуаналендъ. На англійской сторонѣ однимъ изъ самыхъ дѣятельныхъ и дальновидныхъ лидеровъ былъ молодой Сесиль Родсъ, впослѣдствіи столь извѣстный имперіалистъ; его энергіи обязана Англія пріобрѣтеніемъ новыхъ территорій въ Бечуаналендѣ (такъ наз. Родезія) [2]). Со стороны буровъ на первомъ планѣ мы находимъ все того же непримиримаго фанатика голландской національности и религіи Павла Крюгера, поведшаго буровъ твердой рукой къ завѣтной цѣли „Африка для африкандеровъ“ (читай голландцевъ); въ то время онъ уже былъ президентомъ Трансваальской республики. Между тѣмъ, 80-е годы готовили африканскимъ колонистамъ еще новый сюрпризъ; въ Трансваалѣ, какъ и въ Оранжевой республикѣ было открыто въ неимовѣрныхъ количествахъ золото; какъ по мановенію волшебнаго жезла, нѣкоторыя до того мало интересовавшія евро-

---

[1]) Подробнѣе см., напр., *F. Cana*, o. c., ch. IX et seq. Партія африкандеровъ была собственно основана уже въ концѣ 70-хъ годовъ; уже тогда во главѣ ея стоялъ очень извѣстный политическій дѣятель Капа Hofmeyr, но только въ 1882 г. былъ основанъ знаменитый Бондъ африкандеровъ, сразу же начавшій свою энергичную пропаганду идеи „Африки для африкандеровъ“, читай голландцевъ. См. также, *C. W. Dilke*, Problems of Greater Britain, p. 284 et seq. (London, 1890).

[2]) Интересно отмѣтить, что Англія въ этомъ случаѣ прибѣгла къ давно забытому способу колоніальнаго управленія посредствомъ торговыхъ компаній, такъ наз. Chartered Companies, которымъ предоставлялась колонизація и эксплоатація извѣстныхъ мѣстностей. О Родезіи см., напр., *Pierre Leroy Beaulieu*, Les nouvelles Sociétés Anglo-Saxonnes (Paris, 1907), Part. II, ch. VI et VII; также, *H. Speyer*, La Constitution Juridique de l'Empire Colonial Britannique (Paris, 1906), p. 54 et seq.; *C. W. Dilke*, o. c., p. 336 et seq.

нейцевъ поселенія буровъ стали теперь мѣстомъ наплыва эмигрантовъ; повторилась та же исторія, какъ прежде съ алмазными копями, но въ значительно увеличенномъ размѣрѣ: бурамъ невозможно было болѣе оставаться обособленными въ своемъ уединеніи; ничто въ мірѣ не могло остановить притока десятковъ тысячъ эмигрантовъ другихъ національностей, называемыхъ общимъ именемъ уитлендеровъ (uitlander).

Политическія послѣдствія не преминули сказаться весьма скоро. Къ тому времени буры уже успѣли прочно осѣсть въ Трансваалѣ, считая его своей родиной, своей собственностью; за него они проливали свою кровь, отдавали свои жизни; внѣшніе успѣхи чрезвычайно укрѣпили это чувство „собственности“ и любви къ своей землѣ. И какъ разъ въ такой моментъ національнаго торжества, въ ихъ „государствѣ“ появляется иностранецъ и притомъ въ несмѣтномъ количествѣ, да еще съ претензіей на равенство; новые пришельцы требовали себѣ полнаго и политическаго, и соціальнаго равенства, а буры смотрѣли на нихъ съ ненавистью, какъ на нарушителей ихъ уединенія, какъ на презрѣнный элементъ искателей приключеній и къ тому же почти еретиковъ; религіозная нетерпимость буровъ была всегда одной изъ выдающихся чертъ ихъ характера. Легко можно понять, какова была почва для конфликтовъ; уитлендеры, съ своей стороны, не упускали случая показать бурамъ свое превосходство, энергично требуя себѣ политическихъ правъ и полнаго признанія гражданскаго равноправія [1]).

Въ этомъ послѣднемъ вопросѣ мы находимъ ключъ ко всѣмъ дальнѣйшимъ конфликтамъ и войнѣ 1899—1901 гг. Буры не желали удѣлять уитлендерамъ политическихъ правъ, боясь допустить ихъ въ святую святыхъ ихъ государственнаго устройства; уитлендеры же, большая половина коихъ были англичане, не могли не видѣть въ этомъ національной и расовой обиды. Борьба за избирательное право стала ближайшей

[1]) *J. Poirier*, Le Transvaal 1852—1899, Paris, 1900.

цѣлью уитлендеровъ; Крюгеръ однако твердо рѣшилъ не дѣлать никакихъ уступокъ.

За спиной уитлендеровъ весьма понятно стало англійское населеніе Капской колоніи, изъ коей многіе англичане непосредственно эмигрировали въ золотоносныя мѣстности; на ихъ же сторону должна была стать волей-неволей и метрополія. Что касается Крюгера, то нельзя не отмѣтить, что за нимъ шли не всѣ поголовно буры; болѣе дальновидные и менѣе близорукіе изъ нихъ считали хотя бы нѣкоторыя уступки возможными и желательными; только наиболѣе активные націоналисты поддерживали своего ограниченнаго президента безъ дальнѣйшихъ оговорокъ.

Въ Оранжевой республикѣ положеніе вещей было немного лучше; тамошніе буры были не столь воинственно настроены противъ уитлендеровъ вообще и англичанъ въ частности; націоналистическая политика не принимала тамъ столь рѣзкихъ формъ, какъ въ сосѣдней республикѣ, что легко объяснимо меньшей заинтересованностью гражданъ Оранжевой республики; они себя держали, благодаря этому, выжидательно.

При подобной обстановкѣ легко понять, почему федералистическое дѣло не могло двигаться впередъ очень успѣшно. Впрочемъ, нельзя сказать, чтобы оно окончательно заглохло; преданные своему дѣлу федералисты, не покладая рукъ, работали надъ пропагандой своихъ идей, не смущаясь никакими препятствіями [1]). Благодаря такому идейному мужеству, дѣятельность федералистовъ принесла извѣстные плоды даже въ эту тяжелую для нихъ минуту. Такъ, послѣ долгихъ колебаній имъ удалось убѣдить Оранжевую республику, въ коей, какъ мы указали, чувство непріязни къ англичанамъ не приняло еще рѣзкихъ формъ, присоединиться къ таможенному соглашенію двухъ англійскихъ колоній; вслѣдствіе этого, 1 іюля 1889 г. создался своего рода Zollverein Капа, Наталя и названной республики; соглашеніе это предусматривало также по-

[1]) Ср. напр., *P. A. Molteno*, A Federal South Africa (London, 1896).

стройку желѣзныхъ дорогъ. Договоръ 1889 г. не могъ, однако, просуществовать долго; центробѣжныя силы быстро росли, а въ особенности росло противодѣйствіе Трансвааля. Крюгеръ не шелъ ни на какія уступки, упорно отклоняя всякія предложенія британскихъ колоній; подъ его вліяніемъ начала колебаться въ своемъ рѣшеніи и Оранжевая республика. Политическая конъюнктура становилась все менѣе благопріятной для единенія южно-африканскихъ колоній. Новыя попытки федералистовъ, сдѣланныя въ началѣ 90-хъ годовъ, оказались уже тщетными; таможенный союзъ 1889 г. быстро распался и на горизонтѣ появилась та грозовая туча, которая предвѣщала бурю 1899 года [1]).

Съ начала 90-хъ годовъ правительство метрополіи стало деликатно напоминать Крюгеру, что все бѣлое населеніе бурскихъ республикъ должно бы быть признаваемо полноправными гражданами и что англичане не могли долѣе оставаться въ своемъ безправномъ положеніи. Напоминанія эти не производили, однако, ни малѣйшаго впечатлѣнія. Положеніе ухудшалось съ каждымъ годомъ.

При такой угрожающей обстановкѣ въ 1895 г. консерваторы смѣнили въ метрополіи либераловъ; въ новомъ кабинетѣ Сольсбери колоніальный портфель былъ отданъ Чемберлену.

Одновременно въ Ю. Африкѣ имѣло мѣсто важное и печальное событіе, извѣстное подъ именемъ Джемсоновскаго набѣга (Jameson Raid) [2]). Иниціаторомъ его былъ Сесилъ Родсъ, уже вознесшійся въ своей политической карьерѣ до капскаго премьерства. Какъ то ни странно для такого дальновиднаго государственнаго мужа, мысль, имъ руководившая, была та же, которая уже разъ сыграла плачевную роль въ политикѣ метрополіи 70-хъ годовъ; то было желаніе насильно достигнуть

[1]) Ср. *C. W. Dilke*, o. c., pp. 287, 295, etc. Авторъ безпристрастно изложилъ тогдашнее положеніе вещей и тѣ возможности, которыя имѣлись въ виду ю.-африканскими федералистами.

[2]) *F. E. Garrett* and *E. J. Edwards*, The Story of an African Crisis (The Jameson Raid), 1897.

федераціи или объединенія ю.-африканскихъ колоній наподобіе Карнарвонскаго плана; Родсъ былъ убѣжденъ въ невозможности переувѣрить или даже повліять на бурское правительство Трансвааля и слѣдовательно, разсуждалъ онъ, помочь уитлендерамъ можно было только силой, а урегулировать экономическое положеніе Ю. Африки — только посредствомъ общаго союза всѣхъ колоній, ergo — противъ желанія и воли буровъ. Полагаясь на содѣйствіе уитлендеровъ и, по крайней мѣрѣ, нѣкоторой части бурскаго населенія, онъ въ 1894 г. обсуждалъ и даже готовилъ планъ вооруженнаго вторженія въ Трансвааль, надѣясь, что метрополія впослѣдствіи принуждена будетъ ему помочь военной силой изъ Капа. Родсъ однако весьма скоро увидѣлъ, что время для этого плана еще не созрѣло; не желая рисковать столь дорогимъ ему дѣломъ, онъ отложилъ его осуществленіе на неопредѣленное время.

Тутъ случилось нѣкоторое непредвидѣнное обстоятельство: одинъ изъ его довѣренныхъ, посвященныхъ въ этотъ революціонный планъ, докторъ Джемсонъ, располагая нѣкоторымъ количествомъ оружія, рѣшилъ дѣйствовать на свой страхъ, не считаясь съ приказомъ Родса отложить дѣло. Набѣгъ изъ Родезіи на Трансвааль имѣлъ такимъ образомъ мѣсто въ моментъ, когда въ Капѣ ничего къ тому не было готово и бурамъ не трудно было весьма скоро покончить съ Джемсономъ, взявъ въ плѣнъ его самого и весь его отрядъ. Неудача была полная и со всѣхъ сторонъ на Родса посыпались справедливые укоры. Если набѣгъ и имѣлъ мѣсто противъ его воли и даже противъ прямого приказа, то вѣдь идея подобнаго акта все же принадлежала ему, а не Джемсону, и Родсу, какъ премьеру британской автономной колоніи, менѣе всего приличествовало предпринимать нѣчто подобное противъ сосѣдки-республики; никакія жалобы уитлендеровъ не могли оправдать такого образа дѣйствій. Кромѣ того, капскій представитель Великобританіи былъ оставленъ Родсомъ совершенно въ сторонѣ и въ невѣдѣніи того, что готовилось [1]).

[1]) Родсъ послѣ этого принужденъ былъ подать въ отставку и уѣхалъ

Набѣгъ конечно не только не помогъ дѣлу, но значительно ухудшилъ положеніе вещей; все то, на что жаловались уитлендеры, оставалось попрежнему; положеніе ихъ было болѣе чѣмъ незавидное и постепенно только ухудшалось, благодаря все растущему фанатизму буровъ; съ своей стороны буры, убѣдившись въ грозившей имъ извнѣ опасности, стали вооружаться и готовиться къ новой борьбѣ съ англичанами.

Не надо при этомъ забывать, что новое консервативное министерство метрополіи, въ коемъ Чемберленъ игралъ безспорно первую скрипку, было также воинственно настроено. Статсъ-секретарь колоніи считалъ обезпеченіе равноправія уитлендерамъ одной изъ главныхъ своихъ задачъ. Въ Капъ имъ былъ посланъ также энергичный имперіалистъ, Мильнеръ [1]). Все это не могло не способствовать дальнѣйшему обостренію отношеній. Открытый конфликтъ съ бурами такимъ образомъ сдѣлался неизбѣжнымъ.

Главной дальнѣйшей ошибкой Чемберлена, какъ и его представителя въ Африкѣ, Мильнера, слѣдуетъ считать совершенную неподготовленность къ войнѣ, когда таковая разразилась. Они должны были видѣть, что ихъ политика неминуемо вела именно къ войнѣ; они знали и были глубоко убѣждены, что Крюгеръ и его правительство не уступятъ ни въ чемъ;

на время въ Родезію, а весной 1897 г. былъ вызванъ въ Англію для разслѣдованія всего дѣла. Комитетъ Палаты Общинъ, разслѣдовавшій инцидентъ, не считалъ, однако, возможнымъ возбуждать какого-либо судебнаго дѣла.

[1]) Непосредственно за набѣгомъ въ Англіи возникли слухи объ участіи или по крайней мѣрѣ освѣдомленности Чемберлена въ планахъ Родса; освобожденіе послѣдняго отъ какого-либо судебнаго преслѣдованія или наказанія приводилось въ доказательство этого; въ настоящее время можно однако считать абсолютно установленной непричастность Чемберлена въ этомъ дѣлѣ, хотя впослѣдствіи, узнавъ о немъ, онъ можетъ быть не прочь былъ ему симпатизировать и критиковалъ лишь его несвоевременность. См. Report of the Select Committee of the House of Commons on the Jameson Raid; Blue Book 165, 1897 (также Cape Town, 1896). Jameson Trial. Transcript from Shorthandr Writers notes and copies of Exhibits, 1896. *E. T. Cook*, Rights and Wrongs of the Transvaal War, 1901.

они были также справедливо убѣждены въ необходимости помочь положенію уитлендеровъ; они вели весьма активную политику, имѣвшую въ виду принужденіе буровъ къ уступкамъ; они должны были знать, что буры открыто вооружаются и готовятся именно къ войнѣ; и всеже.... само англійское правительство ничего не сдѣлало для приготовленія къ войнѣ, и, когда послѣдняя разразилась, оно оказалось застигнутымъ врасплохъ. Этой ошибки Чемберлену никогда не смыть со своего имени, съ какой бы точки зрѣнія ни смотрѣть на конфликтъ 1899 года.

Благодаря своей неподготовленности, Англіи пришлось претерпѣть цѣлый рядъ пораженій, едва ли не худшихъ, чѣмъ была битва при Маджубѣ, и только послѣ невѣроятныхъ усилій и жертвъ, деньгами и человѣческими жизнями, могла она наконецъ одержать верхъ надъ бурами [1]).

1 сентября 1900 г. лордъ Робертсъ подписалъ прокламацію о присоединеніи ю.-африканской республики къ Великобританіи, а 11-го Крюгеръ выѣхалъ въ Европу; ему болѣе не суждено было вернуться на родину. Съ нимъ палъ и его узко-національстическій и фанатическій режимъ.

Буры еще долгое время вели партизанскую войну противъ англичанъ, но чувство, побудившее ихъ къ этому, было уже иное; они боролись не за режимъ Крюгера, а за свою независимость. Только весной 1902 г. удалось англичанамъ окончательно подчинить себѣ голландское населеніе Трансвааля. 31-го мая подписанъ былъ въ Преторіи миръ, которымъ разъ навсегда были

[1]) Литература о бурской войнѣ невѣроятно велика; назовемъ для примѣра только нѣкоторыя работы: *The Times*, History of the War in South Africa (1900—1909); *E. J. Edwards*, The Story of an African Crisis (The Jameson Raid, 1897); *Sir F. Maurice*, History of the War in South Africa (1906—1909); *C. R. De Wet*, The Three Years War (1902); *Sir A Conan Doyle*, The Great Boer War (1902). Объ англофобіи, господствовавшей въ ту эпоху въ Европѣ, можно судить по книгѣ *Pierre Leroy-Beaulieu* Les nouvelles Société Anglo-Saxonnes; этотъ мало симпатичный авторъ является также блестящимъ примѣромъ, сколь мало обоснованными были тогдашнія предсказанія паденія Англіи и потери ею чуть ли не всей Ю. Африки.

убиты мечты африкандеровъ о политическомъ преобладаніи голландскаго населенія.

Съ этого момента жизнь сложилась инымъ образомъ; о независимой голландской націи въ Ю. Африкѣ не могло быть болѣе и рѣчи; бурамъ пришлось наконецъ признать принципъ равенства всѣхъ бѣлыхъ.

Съ началомъ столѣтія начинается новый, по счету третій, періодъ ю.-африканской исторіи; благодаря событіямъ послѣдней войны политическій строй всей Ю. Африки долженъ былъ теперь быть заново перестроенъ и обновленъ. И здѣсь-то сказались наилучшимъ образомъ та сила и жизненность, которыя отличаютъ основную идею великобританской колонизаціонной политики; въ откровенномъ признаніи превосходства автономіи заключается все значеніе и все могущество имперіи, какъ единаго политическаго цѣлаго; только она въ состояніи объяснить такіе поразительные факты, что, напр., уже черезъ нѣсколько лѣтъ послѣ заключенія мира буры откровенно признали себя удовлетворенными и вѣрными великобританскими подданными или что такія воинственныя личности, какъ докторъ Джемсонъ [1]) или генералъ Бота, могли, черезъ короткій промежутокъ времени, безъ какихъ-либо протестовъ въ метрополіи, быть первый капскимъ, а второй обще-африканскимъ премьерами.

Важно отмѣтить при этомъ, что буры не принуждались къ денаціонализаціи. Совершенно даже наоборотъ; мирныя договорныя условія обезпечили имъ полную національную самостоятельность [2]). Буры настаивали и получили полную возможность пользоваться своимъ языкомъ, наравнѣ и параллельно съ языкомъ англійскимъ; какъ въ школахъ, такъ и въ церкви и въ политическихъ учрежденіяхъ оба языка признаны были совершенно равными.

---

[1]) Интересно отмѣтить, что Джемсонъ былъ въ то время лидеромъ „прогрессистовъ“.

[2]) Это слѣдовало бы имѣть въ виду нашимъ близорукимъ финно и полонофобамъ.

Далѣе, всѣмъ четыремъ колоніямъ въ равной мѣрѣ обезпечены были не только представительныя учрежденія, но и господство принципа парламентаризма; каждая изъ нихъ имѣла, такимъ образомъ, свое отвѣтственное министерство.

На долю лорда Мильнера [1]) теперь пала тяжелая и щекотливая обязанность подготовлять исподволь болѣе тѣсный союзъ ю.-африканскихъ колоній. Для всякаго дальновиднаго государственнаго мужа было ясно, что съ 1900 года дальнѣйшее развитіе этихъ колоній пошло по пути сближенія, если не полнаго объединенія. Какъ всегда бываетъ въ такихъ случаяхъ, экономическіе факторы находились во главѣ движенія. Многое оказалось достижимымъ уже въ первые годы.

Такъ, въ 1903 г., была заключена таможенная конвенція, объединившая всѣ колоніи общей таможенной чертой и создавшая новый Zollverein. Далѣе, былъ учрежденъ „Между-Колоніальный Совѣтъ“ (Inter-Colonial Council) для управленія желѣзными дорогами двухъ прежнихъ бурскихъ республикъ [2]). Наконецъ была создана общая „южно-африканская полиція“ (South-African Constabulary). Безъ особыхъ затрудненій отмѣнены были тѣ законы бурскихъ республикъ, кои были особенно непріятны уитлендерамъ, получившимъ теперь полное гражданское равноправіе. Гораздо бо̀льшія трудности были однако встрѣчены Мильнеромъ въ двухъ вопросахъ: касательно положенія золотопромышленнаго дѣла и связаннаго съ нимъ рабочаго вопроса и относительно положенія негровъ.

Касательно золотопромышленнаго дѣла Мильнеръ предпринялъ шагъ, который впослѣдствіи ему ставился многими въ вину, какъ грубѣйшая и непростительнѣйшая ошибка; хотя врядъ ли обвиненіе это справедливо въ полной мѣрѣ. За время

---

[1]) Мильнеръ носилъ тогда званіе „Губернатора Трансвааля и Оранжевой колоніи и Высокаго Комиссара Южной Африки“ (High Commissioner).

[2]) Подробнѣе о попыткахъ объединенія Мильнера см., напр., *R. H. Brand*, The Union of South Africa (Oxford, 1909), p. 16 et seq.; *B. Worsfold*, Lord Milner's Work in South Africa, London, 1906.

войны всякія работы на пріискахъ были конечно пріостановлены; многіе изъ послѣднихъ даже совершенно заброшены, другіе — разорены и т. д. Для Мильнера, какъ и для большинства политиковъ Ю. Африки, было вполнѣ ясно, что дальнѣйшія развитіе и благополучіе колоній находились въ зависимости отъ положенія дѣлъ на пріискахъ: работы должны были быть начаты тамъ наивозможно скорѣе. Между тѣмъ для этого не хватало рабочихъ рукъ. Мильнеръ тогда рѣшилъ импортировать въ Африку „кули", китайскихъ и индійскихъ рабочихъ. Это-то и вызвало всеобщее возмущеніе какъ въ Африкѣ, такъ и въ метрополіи; въ первой устрашились еще новаго осложненія, и безъ того послѣ войны положеніе колонистовъ было повсюду тяжелое; во второй же, ввозъ кули былъ сочтенъ за косвенное установленіе рабства, такъ какъ привозимые китайцы и индійцы не были свободны, будучи связаны контрактами и обязательствами; либеральная партія въ Англіи сдѣлала изъ этой мысли главнѣйшее орудіе борьбы противъ консервативнаго министерства, Чемберлена, Мильнера и другихъ имперіалистовъ; она пользовалась весьма успѣшно аргументами, вытекавшими изъ данныхъ обвиненій, и въ концѣ концовъ побѣдила, но не была сама въ состояніи въ теченіе многихъ лѣтъ справиться съ этимъ чрезвычайно труднымъ вопросомъ [1]).

---

[1]) Нельзя впрочемъ не признать, что закрѣпощеніе кули было относительное и преувеличенное партійными страстями Англіи. Многіе индійцы твердо обосновались въ Ю. Африкѣ и жили тамъ (они начали „импортироваться" уже ранѣе войны) въ полномъ довольствѣ. И китайцы, и индійцы шли въ Африку съ большимъ удовольствіемъ предпочитая тяжелый трудъ тамъ голодной смерти у себя дома. Лѣтомъ 1913 г. послѣ долгихъ перипетій, политическихъ споровъ и ссоръ, парламентъ Ю. Африки провелъ наконецъ общій законъ, регулирующій рабочій и эмигрантскій вопросъ; ввозъ индійскихъ эмигрантовъ сильно сокращенъ этимъ актомъ, китайскіе же кули въ настоящее время уже почти совсѣмъ не допускаются въ предѣлы территоріи африк. уніи. Дѣло, однако, нельзя еще считать окончательно ликвидированнымъ; осенью 1913 г. имѣли мѣсто серьезные безпорядки, вызванные правовыми ограниченіями индійскихъ рабочихъ.

Еще бо̀льшія затрудненія представлялъ второй вопросъ касательно положенія негровъ. О предоставленіи имъ гражданскаго равноправія, несмотря ни на какія гуманитарныя пропаганды, никто и слышать не хотѣлъ. Если говорили прежде о равенствѣ, то подразумѣвали подъ этимъ лишь равенство не „всѣхъ людей“, а лишь „всѣхъ цивилизованныхъ людей“, подъ каковымъ терминомъ имѣлись въ виду одни только бѣлые. Съ другой стороны, полное и откровенное признаніе рабства черныхъ было въ XX. вѣкѣ конечно невозможно. Каково же тогда могло быть положеніе негровъ? Вотъ тотъ чрезвычайной важности вопросъ, который еще предстоитъ рѣшить африканскимъ гражданамъ. Союзная конституція, какъ увидимъ далѣе, къ несчастью весьма далека отъ признанія принципа равенства всѣхъ людей, безъ различія цвѣта кожи, что составляетъ одну изъ ея наименѣе симпатичныхъ тѣневыхъ сторонъ.

Въ 1904 г. С.-Джемскій кабинетъ рѣшилъ заняться дѣломъ автономіи завоеванныхъ республикъ. Трансвааль теперь долженъ былъ получить нѣкоторое конституціонное устройство, какъ переходную ступень къ обѣщанной полной автономіи. Самоуправленіе въ Оранжевой колоніи было введено нѣсколько позднѣе въ виду развившагося, послѣ войны, нѣсколько болѣе яркаго анти-британскаго настроенія.

Въ 1905 году истекъ срокъ службы Мильнера, замѣненнаго графомъ Сельборномъ, на долю коего и выпала серьезная задача дѣйствительнаго объединенія Ю. Африки. По своимъ консервативнымъ и имперіалистическимъ взглядамъ Сельборнъ весьма походилъ на Мильнера; положеніе его, однако, облегчалось постепеннымъ исчезновеніемъ послѣдствій войны; экономическое развитіе колоній теперь уже стояло на рельсахъ и безпрепятственно прогрессировало.

Въ январѣ 1906 г. консерваторовъ смѣнили въ метрополіи либералы; новое министерство Кампель-Баннермана сразу же объявило, что дастъ полную автономію обѣимъ бывшимъ республикамъ, т. е. не только представительныя учрежденія, но

и отвѣтственныя министерства [1]; его политика состояла въ оказаніи полнаго довѣрія бурамъ [2]. Во вновь созданныхъ кабинетахъ прежній ярый врагъ Англіи, генералъ Бота, занялъ должность премьера Трансвааля, Смутсъ, его бывшій главный помощникъ — должность колоніальнаго секретаря, Фишеръ— премьера Оранжевой колоніи, а другой генералъ—Де Ветъ (De Wet)—министра земледѣлія Фишеровскаго кабинета. Такъ, менѣе чѣмъ въ четыре года противники Великобританіи и ея владычества сдѣлались чистосердечными ея сотрудниками. Генералу Бота будущее сулило еще бо̀льшіе лавры.

Еще интереснѣе отмѣтить, что въ 1908 г. въ Капѣ на выборахъ побѣдила также бурская партія и Меррименъ смѣнилъ Джемсона. Такимъ образомъ изъ четырехъ колоній въ этомъ году въ трехъ правительства оказались въ рукахъ буровъ. И между тѣмъ обстоятельство это, которое вызвало бы всеобщій ужасъ въ концѣ прошлаго вѣка, не представляло болѣе никакой опасности для метрополіи. Призракъ сепаратизма исчезъ безслѣдно; буры какъ бы переродились; за ихъ отдѣленіе или выдѣленіе, во время этихъ избирательныхъ кампаній, не поднялся *ни единый* голосъ. Это ли не абсолютное торжество идеи автономіи!

Нужно отмѣтить, что къ 1908 г. вновь появилось „африкандерское“ теченіе; имя этой политической партіи можетъ легко ввести читателя въ заблужденіе; она имѣетъ, однако, мало общаго съ африкандерствомъ XIX вѣка; прежде имя это означало „Африка для голландцевъ“, теперь же подъ этимъ стали понимать зарождавшееся новое національное теченіе, стремившееся создать въ Африкѣ свою собственную національность, какъ самостоятельную составную часть Великобританской имперіи, наподобіе Канады и Австраліи. Другими сло-

[1]) См. Синія Книги 1907 г. Cd. 3250 (для Трансвааля) и Cd. 3526 (для Оранжевой колоніи).

[2]) Не надо забывать, что министерство этимъ исполняло свои торжественныя обѣщанія, данныя во время избирательной кампаніи, когда ю.-африканскій вопросъ поставленъ былъ на первый планъ.

вами, въ теченіи этомъ мы находимъ идею федерализма, объединенія ю.-африканскихъ колоній въ общій союзъ.

Здѣсь слѣдуетъ, впрочемъ, вновь подчеркнуть, что послѣдующее объединеніе было достигнуто лишь посредствомъ осуществленія одного важнаго условія: обѣ расы, голландцы и англичане, добровольно и искренно, отказались отъ стремленія къ господству и признали между собой полное равенство.

7 января 1907 г. Сельборнъ разослалъ свою знаменитую депешу, въ которой предлагалъ правительствамъ 4-хъ колоній обсудить вопросъ о возможной федераціи [1]). Въ краткой и ясной формѣ онъ изложилъ здѣсь всѣ основные вопросы, которые могли касаться будущаго союза: вопросы желѣзнодорожный, таможенный, военной защиты, горнаго дѣла, земледѣлія и др. По своему политическому значенію и вызваннымъ его слѣдствіямъ депеша Сельборна вполнѣ можетъ быть сравниваема съ знаменитымъ докладомъ лорда Дургама касательно Канады.

Во главѣ вопросовъ долженъ былъ, по мнѣнію Сельборна, стать вопросъ желѣзнодорожный. Конкуренція желѣзныхъ дорогъ отдѣльныхъ колоній была чрезвычайно имъ вредна, а экспортъ Трансвааля черезъ Делагоу (Delagoa Bey, принадлежащая Португаліи), обогащая чужую страну, подрывалъ торговлю прочихъ колоній; ничто, кромѣ общаго союза колоній, не могло устранить эту убійственную желѣзнодорожную политику, въ которой каждая колонія тянула въ свою сторону, не желая считаться съ интересами сосѣдокъ. Пожалуй, не менѣе важнымъ былъ вопросъ таможенный; ю.-африканскія колоніи не могли успѣшно развивать свои экономическія богатства, будучи отдѣлены другъ отъ друга таможенными заставами; ихъ интересы были слишкомъ тѣсно связаны, слишкомъ зависимы другъ отъ друга; но что, кромѣ федераціи, спрашивалъ Сельборнъ, могло уничтожить впредь таможенную рознь, что могло препятствовать колоніямъ вести взаимно-уничтожающую

[1]) Она опубликована въ Синей Книгѣ, July 1907, Cd. 3564. См. также *R. H. Brand*, o. c., ch. II.

таможенную войну? Съ созданіемъ федераціи подобная таможенная рознь конечно исчезла бы разъ на всегда [1]).

Разъ признана будетъ взаимная зависимость колоній и ихъ тѣсныя экономическія и соціальныя связи, продолжалъ разсуждать Сельборнъ, необходимо будетъ eo ipso озаботиться облегченіемъ развитія и общихъ правовыхъ идей; въ то время въ Ю. Африкѣ господствовало пять правовыхъ системъ, пять независимыхъ и часто противорѣчащихъ другъ другу источниковъ законовъ и правопорядка, равно и пять системъ судебныхъ органовъ; не имѣлось какой-либо общей верхней судебной инстанціи, не было и возможности толковать законы въ смыслѣ объединенія правового развитія колоній, что не могло не мѣшать прогрессу экономическаго и соціальнаго ихъ развитія [2]). Какъ полиція, такъ и милиція, при всѣхъ ихъ превосходныхъ качествахъ, не въ состояніи успѣшно защищать колоній отъ внѣшнихъ враговъ, поскольку у нихъ не было также объединяющаго ихъ элемента; каждая колонія употребляла свои военныя силы, безъ координаціи съ сосѣдками, что конечно препятствовало успѣху общей защиты отъ какого-нибудь общаго внѣшняго врага; объединеніе ихъ сулило удесятерить ихъ силу и значеніе [3]).

Неменьшія выгоды предоставляло объединеніе администраціи двухъ главныхъ источниковъ богатства Ю. Африки — горнаго

[1]) Ср., напр., *H. E. Egerton*, Federations and Unions, p. 79 et seq.

[2]) Прекрасное и очень подробное изложеніе вопроса можно найти въ офиц. изданіи The Government of South Africa, vol. IV, ch. I; тамъ указаны всѣ недостатки разъединенія правовыхъ системъ четырехъ колоній и территоріи Родезіи со всѣми проистекавшими отъ этого слѣдствіями, какъ-то: розни и необезпеченности правовой охраны фабричныхъ марокъ, горнаго дѣла, акціонерныхъ обществъ, ипотечной системы, судебныхъ приговоровъ и т. д., и т. д. Совершенно тѣ же аргументы примѣнимы въ полной мѣрѣ и къ разъединенію въ области полицейскаго управленія и еще въ большей степени касательно военной обороны (см. тамъ же, ch. V) и народнаго образованія (см. тамъ же. ch. VII).

[3]) Уже въ 90-хъ годахъ Мольтено (Federal S. Africa) указывалъ на выгоды федераціи въ этомъ отношеніи какъ для защиты отъ внѣшнихъ враговъ, такъ и для дальнѣйшей колонизаціи незанятыхъ еще земель.

дѣла и земледѣлія [1]). Наконецъ, только федерація, по мнѣнію Сельборна, могла окончательно разрѣшить самый тревожный вопросъ о положеніи туземцевъ-негровъ и о рабочихъ кули.

Депеша Сельборна была слишкомъ убѣдительна, чтобы не принести немедленныхъ плодовъ. Пропаганда идеи федерації, благодаря ей чрезвычайно усилилась; послѣдствія сказались уже въ 1908 г. Какъ разъ въ то время засѣдала конференція, обсуждавшая общую политику колоній въ вопросахъ желѣзнодорожномъ и таможенномъ [2]); она весьма скоро пришла къ убѣжденію, что помочь дѣлу могъ только болѣе тѣсный союзъ колоній, и высказалась за „національную унію“ (a South-African National Union); это уже былъ огромный шагъ впередъ по пути къ федерації. На той же конференціи впервые опредѣленно проявилось дружелюбіе двухъ бѣлыхъ расъ, откровенно высказавшихся за необходимость взаимной помощи и кооперації.

Насколько федеративное движеніе этой эпохи было сильно, можно судить по тому факту, что уже осенью того же 1908 г. палаты 4-хъ колоній, почти безъ возраженій, приняли всѣ предложенія майской конференціи, включая созывъ особой конвенціи для выработки проекта федерації, а той же осенью, въ октябрѣ, конвенція эта уже была созвана, открывъ свои засѣданія въ Дурбанѣ [3]).

Здѣсь были представлены всѣ политическія партіи Южной Африки; Капъ имѣлъ 12 делегатовъ, Трансвааль — 8, а Наталь и Оранжевая колонія по 5; голосованіе должно было быть per capita, вслѣдствіе чего Наталь боялся быть майоризированнымъ [4]); царившее однако среди конвенціи чувство

---

[1]) См. подробнѣе The Government of South Africa, vol. I, ch. IX.

[2]) См. Parliam. Papers of the Transvaal; Inter-Colonial Conference Minutes, May 1908.

[3]) Въ ноябрѣ конвенція переѣхала въ Каптоунъ, гдѣ и закончила свои труды въ февралѣ 1909 г.

[4]) Одни трансваальскіе делегаты заранѣе обдумали и рѣшили, какъ голосовать по главнѣйшимъ вопросамъ; благодаря этому одна эта делегація голосовала согласно; всѣ остальныя голосовали вразбродъ. *R. H.*

миролюбія оказалось вѣрнымъ залогомъ успѣха и препятствіемъ для конфликтовъ.

Интересно отмѣтить, что наименьшее затрудненіе для достиженія соглашенія представили какъ разъ тѣ два вопроса, которые прежде казались такими страшными: вопросъ желѣзнодорожный и вопросъ таможенный.

Наиболѣе трудными оказались слѣдующіе четыре вопроса: 1) какую форму должна была принять новая федерація; дать ли въ ней преобладаніе центростремительнымъ или центробѣжнымъ силамъ? 2) каковы должны быть основы системы представительства; какъ оно должно исчисляться? 3) каково должно быть положеніе въ союзѣ голландскаго языка и 4) каково будетъ положеніе туземцевъ-негровъ?

Съ самаго начала было ясно, что восторжествуютъ центростремительныя силы и притомъ въ гораздо большей степени, чѣмъ въ какой-либо другой британской колоніальной федераціи. Мы увидимъ ниже, какъ сильно было это преобладаніе центростремительныхъ силъ, приведшее, между прочимъ, къ признанію суверенитета союзнаго парламента. Второй вопросъ также разрѣшенъ былъ безъ особо продолжительныхъ премій, благодаря уступчивости бурскихъ представителей; за основу представительства принято было все бѣлое населеніе колоній, безъ различія расъ и происхожденія. Съ другой стороны, для рѣшенія третьяго вопроса требовалась уступчивость англичанъ въ признаніи полнаго равенства голландскихъ языка и церкви; соглашеніе оказалось гораздо болѣе труднымъ достигнуть, чѣмъ въ первыхъ двухъ вопросахъ; все же послѣ продолжительнаго конфликта принципіальное равенство было наконецъ признано [1]).

Brand (o. c., ch. III), сравнивая составъ Дурбанской конвенціи съ конвенціями, создавшими федераціи Канады и Соед. Штатовъ, отмѣчаетъ интересное противуположеніе: тогда какъ въ двухъ послѣднихъ преобладали люди съ университетскимъ образованіемъ (такъ наз. college men), въ Ю. Африкѣ подавляющее большинство принадлежало къ земледѣльцамъ, фермерамъ, т. е. людямъ практики, а не теоріи, и притомъ элементу консервативному по самому своему существу.

[1]) Въ этомъ случаѣ мы имѣемъ прекрасный примѣръ тому, какъ дѣйствуетъ свобода и признаніе равенства языковъ двухъ совмѣстно

Зато четвертый вопросъ долгое время казался камнемъ преткновенія всего дѣла и вовсе неразрѣшимымъ. На немъ столкнулись два непримиримыхъ міросозерцанія; уступки казались и невозможными и недопустимыми. Къ прежней системѣ 1828 г., признанія возможности равенства бѣлыхъ и черныхъ, никто не думалъ даже возвращаться; даже самые ярые миссіонеры Капа считали теорію полнаго равенства невозможной. Борьба теперь происходила между двумя теоріями, одной, которую можно назвать теоріей Капа, считавшей обязанностью бѣлыхъ стремиться къ поднятію культуры и цивилизаціи негровъ и признававшей принципъ равенства всѣхъ „цивилизованныхъ“ гражданъ; разъ негръ получалъ должное образованіе и воспитаніе, онъ могъ быть принятъ въ семью бѣлыхъ,—и другой теоріей, Наталя и буровъ, считавшей различіе между бѣлыми и черными столь великимъ и непреоборимымъ, что и въ будущемъ равенство должно было навсегда оставаться исключенной возможностью; негръ, каково бы ни было его общественное положеніе или образованіе, никогда не долженъ былъ становиться равнымъ и полноправнымъ гражданиномъ [1]). Въ защиту первой теоріи стоялъ Капъ, вторая теорія защищалась прочими тремя колоніями. Родезія, какъ еще слишкомъ мало населенная, не была допущена къ участію въ конвенціи; она оставлена была въ сторонѣ отъ уніи, хотя и получила право послѣдующаго присоединенія; въ данномъ вопросѣ граждане Родезіи склонялись скорѣе ко взгляду Капа.

Долгое время казалось, что все дѣло уніи рушится изъ-за „чернаго“ вопроса. Только въ самый послѣдній моментъ

живущихъ національностей. Послѣ войны, когда въ Капѣ уже признавалось равенство языковъ, по свидѣтельству одного изъ самыхъ непримиримыхъ буровъ, Vorster'a, могло казаться, что все бурское населеніе начало изучать англійскій языкъ, чего прежде никогда не было; дѣти стали говорить по-англійски въ школахъ, голланд. газеты стали включать статьи и объявленія на англ. языкѣ ,политич. лидеры также начали имъ пользоваться и т. д., и т. д. Со времени установленія уніи это движеніе значительно усилилось. См. *H. E. S. Fremantle*, The New Nation.

[1]) Подробнѣе см. *F. R. Cana*, o. c., p. 256 et seq. Также The Government of South Africa, vol. I, ch. VI, p. 106—164.

найденъ былъ, наконецъ, выходъ въ признаніи за каждой колоніей самостоятельнаго права опредѣленія, кто и какъ можетъ въ ея предѣлахъ пользоваться избирательнымъ правомъ; такимъ образомъ Капъ могъ допускать представительство при нѣкоторыхъ условіяхъ и чернаго населенія, наоборотъ прочія колоніи могли закономъ вовсе исключать негровъ изъ представительства. Уступка эта казалась неимовѣрно тяжелой какъ гуманистамъ Капа, такъ и англичанамъ въ метрополіи, когда пришлось санкціонировать проектъ федераціи. Однако въ ту эпоху было очевидно для всякаго заинтересованнаго, что бо́льшаго отъ натальцевъ и буровъ получить рѣшительно нельзя было, а единственной альтернативой являлся отказъ отъ уніи. Оставалось согласиться на этотъ компромиссъ, въ надеждѣ, что прогрессъ цивилизаціи въ будущемъ самъ заставитъ противниковъ негровъ измѣнить свой взглядъ на ихъ гражданство.

Къ концу преній въ конвенціи возникло однако новое непредвидѣнное затрудненіе, когда вопросъ зашелъ о мѣстѣ расположенія столицы федераціи. Подобное затрудненіе, впрочемъ, возникало въ исторіи почти всѣхъ федерацій міра. Выходъ изъ него, найденный въ Ю. Африкѣ, едва ли однако можно признать удачнымъ. Африканцы рѣшили разъединить центры трехъ государственныхъ властей, помѣстивъ генералъ-губернатора и исполнительную власть въ Преторіи, парламентъ въ Капгоунѣ, а верховный судъ—въ Блумфонтенѣ [1]). Въ нашъ вѣкъ ускоренныхъ средствъ и путей сообщенія подобное раздѣленіе конечно не столь опасно, какъ въ XIX вѣкѣ; все же нельзя не предвидѣть возникновенія цѣлаго ряда затрудненій и препятствій къ успѣшному функціонированію государственной машины, главныя составныя части коей отдѣлены другъ отъ друга сотнями верстъ. Больше всего отъ этого неминуемо страдаетъ исполнительная власть; дѣятельность ея можетъ зачастую замедляться, въ особенности въ области ея сношеній съ парла-

[1]) Подробнѣе см. *R. H. Brand*, Union of South Africa, p. 57—62.

ментомъ, лично же бѣдному генералъ-губернатору всегда будетъ предстоять довольно „подвижная“ жизнь.

По заключеніи своихъ работъ, конвенція составила проектъ акта федераціи и, передавъ его, черезъ лорда Сельборна, парламентамъ колоній, разъѣхалась.

Весна 1909 г. была такимъ образомъ посвящена обсужденію проекта палатами колоній; какъ легко можно было предвидѣть, здѣсь долженъ былъ переживаться самый критическій моментъ, такъ какъ уже ранѣе сказавшаяся рознь взглядовъ могла теперь разрушить все дѣло. Въ Трансваалѣ сильное и популярное министерство Боты было въ состояніи провести билль черезъ парламентъ безъ особыхъ затрудненій: приблизительно такъ же обстояло дѣло въ Оранжевой колоніи, согласившейся принять проектъ безъ измѣненій. Наоборотъ, въ Наталѣ возникли серьезныя затрудненія: британское населеніе энергично запротестовало противъ того, что считало унизительными для англичанъ уступками: съ одной стороны, противъ признанія равенства буровъ, ихъ языка и религіи, съ другой же, противъ признанія возможности равенства негровъ, которой очевидно воспользуется Капская колонія; временно, однако, буря была предотвращена обѣщаніемъ министерства референдума для выясненія вопроса, желаетъ ли колонія войти въ унію или нѣтъ; удовольствовавшись этимъ и внеся нѣкоторыя поправки, палата Наталя приняла наконецъ проектъ.

Зато въ Капѣ оппозиція проекту была чрезвычайно велика. Необходимо имѣть въ виду, что министерство Мерримена принадлежало бурамъ, а послѣдніе никоимъ образомъ не желали принять принципа всеобщаго избирательнаго права, такъ какъ таковой сулилъ имъ неизбѣжную потерю власти; наибольшее, что они считали возможнымъ уступить, было всеобщее избират. право для сельскихъ участковъ (гдѣ буры были въ большинствѣ!), но не для городовъ (гдѣ подавляющее большинство принадлежало англичанамъ). Кромѣ того палата Капа внесла въ проектъ и другія серьезныя измѣненія избират. права; пренія зачастую принимали бурный характеръ, и для прочихъ

колоній стало очевиднымъ, что политика Капа разрушала все дѣло союза.

Вслѣдствіе этого рѣшено было вновь созвать конвенцію, на этотъ разъ въ Блумфонтенѣ, для обсужденія проекта въ томъ видѣ, въ коемъ онъ былъ принятъ различными палатами. Положеніе казалось критическимъ, такъ какъ Оранжевая колонія начала склоняться на сторону капскихъ буровъ; спасеніе, однако, обезпечено было партіей „молодыхъ буровъ", представителей Трансвааля, которые сумѣли повліять на своихъ единоплеменниковъ юга, склонивъ ихъ къ необходимымъ уступкамъ. Съ нѣкоторыми незначительными поправками касательно избирательнаго права проектъ былъ принятъ въ прежней редакціи. Федерація была этимъ обезпечена.

Оставался одинъ вопросъ референдума въ Наталѣ; неизвѣстно было, согласится ли населеніе этой колоніи войти въ союзъ или предпочтетъ обособленное положеніе, по примѣру Ньюфаундленда. Референдумъ былъ назначенъ на 10 іюня; результаты его явились большою неожиданностью для всѣхъ; повсюду царило опасеніе, что колонія эта откажется отъ федераціи, и вдругъ референдумъ далъ подавляющее большинство за союзъ. Такъ оказалось превзойденнымъ послѣднее препятствіе. Остается отмѣтить, что во все время этой борьбы за и противъ федераціи представители метрополіи держали себя совершенно въ сторонѣ, не желая какимъ бы то ни было образомъ вліять на мѣстное населеніе, чего нельзя не поставить имъ въ большую заслугу.

Какъ только сталъ извѣстнымъ результатъ референдума въ Наталѣ, такъ въ Лондонъ выѣхала особая депутація для врученія правительству метрополіи проекта билля. Въ іюлѣ того же года билль былъ уже внесенъ въ парламентъ, гдѣ прошелъ безъ особыхъ преній или препятствій [1]), а 20 сентября онъ

[1]) См. Parliam. Pap. Cd. 4525; Cd. 4721; H. L. 113, 1909. Также, *A. B. Keith*, Responsible Government in the Dominions (Oxford, 1912), vol. II, p. 939 et seq., *Egerton*, Federation and Unions (Oxford, 1911), p. 231 et seq.

уже былъ санкціонированъ королемъ [1]). 31 мая 1910 г. онъ вступилъ въ силу.

Дебаты въ имперскомъ парламентѣ представляютъ интересъ только въ одномъ отношеніи—какъ свидѣтельство тому, какъ много за короткій промежутокъ утекло воды со времени бурской войны. Въ рѣчахъ обѣихъ партій, либераловъ, бывшихъ у власти, и консерваторовъ, ихъ противниковъ, не было ни малѣйшаго слѣда какого-либо чувства непріязни къ бурамъ, причинившимъ англичанамъ, менѣе десяти лѣтъ тому назадъ, столько огорченій; ихъ право на автономію, ихъ гражданское равноправіе не вызывали рѣшительно ни у кого ни сомнѣній, ни протестовъ; они были чистосердечно признаны братьями; въ этомъ слѣдуетъ считать лучшій залогъ счастья Ю. Африки и выгоды для всей прочей имперіи. Представители правительства не преминули это подчеркнуть въ своихъ рѣчахъ, указывая на дальнѣйшее успѣшное развитіе Великобританской имперіи посредствомъ созданія въ ея средѣ новой федераціи.

Только одинъ вопросъ положилъ извѣстную тѣнь на исторію ю.-африканской уніи, вопросъ о правахъ негровъ; всѣ усилія какъ частныхъ лицъ, такъ и партій и правительства склонить ю.-африканцевъ къ признанію за неграми бо̀льшихъ правъ оказались тщетными. Делегаты Ю. Африки остались непоколебимыми и сумѣли настоять на своемъ, т. е. на принятіи ихъ проекта безъ внесенія въ него какихъ бы то ни было принціальныхъ поправокъ [2]).

Въ результатѣ новой политики Великобританіи оказалось, какъ то прекрасно отмѣтилъ верховный судья Капа (Sir Henry de Villiers) на торжествахъ въ Квебекѣ (по случаю трехсот-

---

[1]) 9 Edw. VII, c. 9, South Africa Act, 1909.

[2]) Точку зрѣнія правительства во время дебатовъ касательно негровъ Асквитъ характеризовалъ слѣд. образомъ: „общ. мнѣніе страны (Англіи) почти единогласно протестуетъ противъ расоваго разграниченія, устанавливаемаго ю.-африк. проектомъ...., но ни британское правительство, ни британскій народъ не должны воспользоваться этимъ для вмѣшательства въ дѣла автономной колоніи". Именно эта госуд. мудрость и принесла имперіи столь блестящіе плоды.

лѣтія его основанія), что: „былъ взятъ новый курсъ довѣрія, приведшій къ вѣрному результату—недовольный и озлобленный народъ, какъ бы по мановенію волшебнаго жезла былъ превращенъ въ законопослушныхъ и лойальныхъ гражданъ“ [1]).

Современную британскую Ю. Африку составляютъ четыре штата (Капъ, Наталь, Оранжевая колонія и Трансвааль) и четыре протектората (Basutoland, Bechuanaland. Swaziland, Rhodesia) [2]).

Въ заключеніе отмѣтимъ одну изъ основныхъ чертъ отличія исторіи ю.-африканской конституціи отъ исторіи австралійской и сѣв.-американской конституцій; ю.-африканцамъ удалось вполнѣ подчинить общему „національному“ патріотизму, мѣстныя связи и чувства; во всѣхъ четырехъ колоніяхъ общій національный патріотизмъ теперь преобладаетъ; благодаря этому во сто кратъ усилились центростремительныя силы, побѣда коимъ обезпечена была по всей линіи; въ этомъ же фактѣ кромѣ того было найдено прекрасное средство къ окончательному умиротворенію расоваго антагонизма между бурами и англичанами [3]).

2.

Актъ 1909 года.

Организація властей.

I. Парламентъ. Согласно ст. 19 ю.-африканской конституціи парламентъ состоитъ изъ короля, сената и палаты представителей (House of Assembly). Созывъ, отсрочка или пере-

---

[1]) Ср. *H. E. S. Fremantle*, o. c., p. XXX

[2]) Zululand и Amatongaland вошли въ составъ Наталя, а Kaffraria и Griqualand West включены въ Капскую колонію.

[3]) Результаты современной британской политики въ Ю. Африкѣ, обезпечившей послѣдней столь прочную автономію, прекрасно суммированы у *Norman Angell*, The Great Illusion, 1911, Part I, ch. VII.

рывъ сессій и роспускъ парламента происходятъ распоряженіемъ генералъ-губернатора (ст. 20); однако, онъ не можетъ распускать сената въ теченіе первыхъ десяти лѣтъ его существованія, а кромѣ того роспускъ сената не можетъ касаться назначенныхъ его членовъ. По крайней мѣрѣ разъ въ годъ должна имѣть мѣсто сессія парламента (ст. 22), мѣстомъ же созыва долженъ быть Каптоунъ (ст. 23).

Сенатъ представляетъ собой, какъ и въ прочихъ федераціяхъ, отдѣльные штаты. Въ составъ его входятъ 40 сенаторовъ; изъ нихъ 8 назначаются генералъ-губернаторомъ въ совѣтѣ (Governor-General-in-Council), при чемъ 4 должны быть спеціалистами по вопросамъ, касающимся негровъ [1]); остальные 32 члена избираются колоніальными парламентами, въ совмѣстномъ засѣданіи обѣихъ палатъ, по 8 отъ каждаго штата; срокъ службы всѣхъ сенаторовъ 10-лѣтній (ст. 24). По истеченіи первыхъ десяти лѣтъ парламентъ имѣетъ право установить любой новый порядокъ составленія верхней палаты (ст. 25). Сенаторомъ можетъ быть избираемъ всякій гражданинъ, пользующійся активнымъ избир. правомъ, 30 лѣтъ отроду, имѣющій мѣстожительство въ уніи въ теченіе пяти предшествовавшихъ лѣтъ, британскій подданный, европейскаго происхожденія (стало быть во исключеніе негровъ) и располагающій недвижимымъ имуществомъ, цѣною не менѣе 500 фунт. стерл. (ст. 26). Сенатъ самъ избираетъ своего предсѣдателя, который можетъ отказываться отъ должности или быть смѣняемъ сенатомъ; (ст. 27); онъ пользуется правомъ голоса лишь при раздѣленіи голосовъ поровну, рѣшая тогда судьбу вопроса (ст. 31). Quorum сената—12 членовъ (ст. 30).

Здѣсь слѣдуетъ отмѣтить двѣ интересныя черты способа составленія верхней палаты федераціи. Съ одной стороны, ея полуназначенный, полувыборный составъ; это средство является новинкой акта 1909 г., неизвѣстной прочимъ колоніальнымъ конституціямъ; съ другой же, высокій имущественный

[1]) Отцы акта 1909 г. включили это условіе, полагая имъ хоть нѣсколько оградить интересы чернаго населенія Ю. Африки.

ценъ, установленный для выборныхъ сенаторовъ [1]). Оба условія дѣлаютъ ю.-африканскій сенатъ мало демократичнымъ учрежденіемъ.

Нижняя палата составляется изъ выборныхъ членовъ, избираемыхъ всей уніей по округамъ, устанавливаемымъ особой комиссіей, въ составъ коей входятъ судьи различныхъ ю.-африканскихъ высшихъ судовъ (ст. 32). Первоначально палата должна была состоять изъ слѣдующаго числа членовъ: 51 отъ Капа, 36 отъ Трансвааля и по 17 отъ Наталя и Оранжевой колоніи (всего 121; ст. 33). Это число представителей не можетъ быть уменьшено, но при ростѣ населенія оно можетъ быть пропорціонально увеличиваемо посредствомъ очень сложной системы исчисленія (ст. 34). Условія избираемости довольно просты: пятилѣтнее мѣстожительство въ уніи, британское подданство, европейское происхожденіе (во исключеніе негровъ) и регистрація (ст. 44). Мы видимъ, что и здѣсь законодатель постарался исключить черное населеніе изъ представительства въ федеральномъ парламентѣ; что же касается активнаго избир. права, то оно предоставлено тѣмъ гражданамъ, кои пользуются въ каждой отдѣльной колоніи таковымъ правомъ, благодаря чему негры оказались исключенными не повсемѣстно [2]). Выборы должны происходить въ одинъ и тотъ же день во всей федераціи (ст. 37). Условія выборовъ, регистрація и т. п. опредѣляются каждымъ штатомъ самостоятельно. Срокъ избранія пятилѣтній (ст. 45). Палата избираетъ своего спикера [3]), который можетъ отказываться отъ должности и быть смѣщаемъ палатой (ст. 46). Каждый членъ палаты имѣетъ

[1]) Мы имѣемъ здѣсь въ виду конечно только прочія федеральныя конституціи.

[2]) См. выше, гл. 1. *Keith* Responsible Government, vol. I, pp. 489, 500, даетъ краткій обзоръ избир. права отдѣльныхъ колоній, имѣющаго въ данномъ случаѣ отношеніе и къ федеральн. избират. праву впредь до измѣненія этого постановленія самимъ парламентомъ Южной Африки.

[3]) Онъ голосуетъ лишь при равномъ раздѣленіи голосовъ, рѣшая своимъ голосомъ судьбу вопроса (ст. 50).

также право отказываться отъ своего мандата (ст. 48). Quorum палаты—30 членовъ (ст. 49).

Парламентъ можетъ измѣнять избирательные законы; онъ однако не въ правѣ ограничивать гражданъ Капа, уже пользующихся избир. правомъ; этимъ законодатель оградилъ права тѣхъ негровъ, кои уже имѣли избир. право въ Капѣ до 1909 г. [1]).

Конституція запрещаетъ совмѣстительство членства, какъ въ обѣихъ федеральныхъ палатахъ, такъ и въ федеральной и колоніальной палатѣ (ст. 52).

Члены обѣихъ палатъ получаютъ вознагражденіе, въ размѣрѣ 400 ф. ст., изъ котораго вычитается по 3 фунта за каждый день отсутствія во время сессіи (ст. 56). Обѣимъ палатамъ предоставлено устанавливать свои собственные наказы и защищать свои привилегіи (ст. 57 и 58). Въ нѣкоторыхъ случаяхъ генералъ-губернаторъ можетъ созывать совмѣстное засѣданіе палатъ, имѣющее тогда мѣсто подъ предсѣдательствомъ спикера палаты и происходящее по порядку дѣлопроизводства нижней палаты [2]).

Члены обѣихъ палатъ принимаютъ особую присягу (ст. 51). Условія лишенія избир. права не представляютъ какихъ-либо особенностей; законъ предусматриваетъ (ст. 54) порядокъ лишенія мандата; членъ каждой палаты можетъ быть лишенъ мандата, если будетъ отсутствовать въ теченіе цѣлой сессіи безъ разрѣшенія своей палаты (ст. 54).

Нижняя палата, какъ то обычно имѣетъ мѣсто, располагаетъ нѣкоторыми преимуществами въ области финансоваго

[1]) Офиціальное изданіе, The Government of South Africa (Cape Town, 1908), vol. II, p. 382—385, даетъ интересную общую схему ю.-африканскаго избир. права. См. также *Worsfold*, Union of South Africa (1912), p. 136 et seq.

[2]) Совмѣстныя засѣданія созываются въ случаѣ конфликта между палатами (подробнѣе ст. 63); имъ предоставляется тогда разсмотрѣть и принять съ любыми поправками законопроектъ, вызвавшій данный конфликтъ (вмѣсто обычныхъ согласительныхъ комиссій). Ген.-губернаторъ однако обязанъ обождать для этого до слѣдующей сессіи. Такой порядокъ значительно проще обычнаго и представляетъ собой прекрасное нововведеніе. Ср., напр., со сложнымъ порядкомъ ст. 57 австралійской конституціи.

законодательства [1]); финансовые билли должны быть разсматриваемы сначала палатой, а потомъ лишь передаются сенату, который не имѣетъ права вносить въ нихъ поправокъ (ст. 60). Съ другой стороны, конституція, во избѣжаніе конфликтовъ, запрещаетъ включать въ финансовый билль какіе-либо другіе вопросы (ст. 61) [2]). Инціатива финансоваго законодательства принадлежитъ исключительно генералъ-губернатору (ст. 62) [3]).

Въ заключеніе подчеркнемъ еще разъ двѣ наиболѣе характерныя и новыя черты касательно ю.-африканскаго федеральнаго парламента: съ одной стороны, чрезвычайную сложность способа составленія сената, въ общемъ едва ли удачнаго, съ другой же, хорошій порядокъ улаженія конфликтовъ между обѣими палатами, посредствомъ разсмотрѣнія спорнаго билля въ общемъ засѣданіи, хотя при этомъ нельзя не предвидѣть, что сенатъ легко можетъ быть майоризированъ.

При первоначальномъ распредѣленіи избират. округовъ Капъ и Трансвааль отказались отъ полнаго числа имъ присвоенныхъ представителей, получивъ немного менѣе, чѣмъ имъ слѣдовало, мѣстъ въ нижней палатѣ; этотъ шагъ имѣлъ въ виду значительную уступку двумъ меньшимъ сестрамъ союза, Наталю и Оранжевой колоніи, которыя все время очень боялись большинства двухъ бо̀льшихъ сосѣдокъ.

II. Король.

III. Статсъ-секретарь колоній.

По отношенію къ этимъ двумъ органамъ намъ не приходится повторяться. Все сказанное нами касательно ихъ положенія и отношеній къ Канадѣ и Австраліи примѣнимо и къ Южной Африкѣ [4]) [5]).

[1]) Особое затрудненіе возникаетъ изъ опредѣленія техническаго термина „Money Bill".

[2]) Послѣднее правило къ несчастью не касается податныхъ биллей (Taxing Bills).

[3]) Ср. съ аналогичными правилами австрал. и канад. конституцій.

[4]) См. гос. строй Канады, стр. 31—34 и гос. строй Австраліи стр. 138—140.

[5]) Въ отличіе отъ Австраліи и Канады, актъ 1909 г. удѣляетъ королю нѣкоторую новую функцію въ вопросѣ принятія въ унію новыхъ территорій (см. ниже), что дѣлаетъ связь между метрополіей и Южной Африкой нѣсколько болѣе прочной, не мѣняя однако ея юридической конструкціи.

IV. Генералъ-губернаторъ [1]). Въ Южной Африкѣ положеніе генералъ-губернатора также *двойственно*; съ одной стороны, мы имѣемъ представителя метрополіи, короны и ихъ интересовъ, съ другой, главу ю.-африканской исполнительной власти. Все сказанное нами касательно должности канадскаго или австралійскаго генералъ-губернатора примѣнимо и къ должности ю.-африканскаго генералъ-губернатора [2]). Такъ тожественны значеніе и сила патентнаго письма, комиссіи и инструкцій, равно и отвѣтственности его, какъ подчиненнаго статсъ-секретарю имперскаго должностного лица, обязаннаго считаться съ направленіемъ политики и интересами метрополіи. Чѣмъ дальше развивается автономія колоніальныхъ федерацій, тѣмъ менѣе проявляетъ метрополія склонности дѣйствовать противъ ихъ воли или желаній; такъ, напр., въ наши дни слѣдуетъ считать твердо установившимся обычай предварительнаго запроса данной федераціи о согласіи на назначеніе новаго генералъ-губернатора.

Генералъ-губернаторъ имѣетъ право назначать себѣ помощниковъ, функціи коихъ опредѣляются актомъ ихъ назначенія (ст. 11); при отсутствіи помощника должность генералъ-губернатора, въ случаѣ его болѣзни, смерти или другой причины его устраненія отъ дѣла, замѣщается верховнымъ судьей (Chief Justice). Федерація обязана уплачивать ген.-губернатору жалованье въ размѣрѣ 10,000 ф. ст. въ годъ; размѣръ жалованья не можетъ быть измѣняемъ послѣ назначенія даннаго лица и во все время его службы (ст. 10).

Перейдемъ теперь къ функціямъ ген.-губернатора, т. е. къ той области, въ которой онъ является главой ю.-африканской исполнительной власти.

Во-первыхъ, по отношенію къ парламенту онъ выступаетъ

---

[1]) Отмѣтимъ небольшую редакціонную особенность акта 1909 г.; въ немъ положеніе ген.-губернатора и исполнительной власти разсматривается ранѣе положенія парламента.

[2]) Первымъ ю.-африканскимъ ген.-губернаторомъ былъ назначенъ лордъ Хербертъ Гладстонъ, второй сынъ знаменитаго „старика“.

въ роли конституціоннаго монарха, созывая и распуская его, отсрочивая его засѣданія, принимая присягу членовъ палатъ и назначая 8 сенаторовъ. Во всѣхъ этихъ случаяхъ онъ обязанъ дѣйствовать съ согласія (со скрѣпою) своихъ министровъ: въ этомъ отношеніи имѣется только одно *единственное* исключеніе: онъ можетъ отказать своему министерству въ роспускѣ парламента [1]) и практика колоніальнаго права повидимому идетъ въ направленіи прочнаго установленія этого обычая [2]): этимъ положеніе ген.-губернатора отличается отъ положенія англійскаго короля, который болѣе не въ состояніи отказать даже и въ этомъ своимъ министрамъ.

Во-вторыхъ, ген.-губернаторъ имѣетъ нѣкоторыя законодательныя функціи: онъ располагаетъ правомъ санкціи законовъ и имѣетъ право veto. Согласно ст. 64 конституціи 1909 г. ген.-губернаторъ либо санкціонируетъ или отказываетъ въ санкціи, либо резервируетъ билль для санкціи короля (читай конечно министерства метрополіи); онъ долженъ при этомъ руководиться постановленіями конституціи и указаніями своихъ имперскихъ инструкцій. Интересно отмѣтить, что въ Южной Африкѣ сама конституція упоминаетъ объ инструкціяхъ, тогда какъ, напр., Австралія старалась ихъ игнорировать [3]). При конфликтѣ этихъ двухъ инструментовъ инструкціи, само собою разумѣется, должны уступать конституціи, такъ какъ послѣдняя въ равной мѣрѣ обязательна какъ для федераціи, такъ и для метрополіи. Кромѣ того, та же статья упоминаетъ о трехъ категоріяхъ биллей, обязательно резервируемыхъ, что также является интересной отличительной чертой разсматриваемой конституціи. Сюда включены, во-первыхъ, всѣ постановленія самой конституціи касательно нижней палаты, во-вторыхъ, билли, направленные къ уничтоженію провинціальныхъ совѣтовъ, а въ

---

[1]) Наоборотъ, ген.-губернаторъ ни въ коемъ случаѣ не можетъ самъ распускать парламентъ безъ согласія министерства.

[2]) *Keith*, o. c. (Oxford, 1912), vol. I, p. 182 et seq., даетъ нѣсколько примѣровъ подобнаго отказа въ другихъ автон. колоніяхъ.

[3]) См. гос. строй Австраліи, стр. 141.

третьихъ, билли, сокращающіе въ чемъ-либо права и полномочія этихъ совѣтовъ, данныя имъ ст. 85 [1]).

Ген.-губернаторъ можетъ также возвращать билль палатамъ съ предложеніемъ поправокъ къ нему.

Король имѣетъ право отмѣнить (disallow) любой законъ, въ теченіе одного года послѣ санкціи его ген.-губернаторомъ; законъ тогда считается отмѣненнымъ со дня объявленія о томъ манифестомъ (proclamation) или сообщеніемъ парламенту (ст. 65).

Резервированный билль вступаетъ въ силу только тогда, когда король его санкціонируетъ; санкція же можетъ послѣдовать въ теченіе одного года; по истеченіи этого срока билль, не получившій санкціи, считается отклоненнымъ (ст. 66) [2]).

По полученіи санкціи всякій билль въ двухъ экземплярахъ (одинъ на англійскомъ, другой на голландскомъ языкахъ), за подписью ген.-губернатора (на обоихъ) регистрируется въ архивахъ апелляціоннаго суда (ст. 67).

Въ общемъ и здѣсь, какъ видимъ, законодатель придерживался тѣхъ общихъ принциповъ, кои установлены были ранѣе для Канады и Австраліи.

Въ третьихъ, ген.-губернатору принадлежитъ право назначать: *а*) себѣ одного или нѣсколькихъ помощниковъ (ст. 11), *б*) членовъ министерства (ст. 14), *в*) нѣкоторыхъ сенаторовъ (ст. 20), *г*) должностныхъ лицъ (ст. 15), *д*) судей (ст. 100), *е*) администраторовъ (т. е. губернаторовъ) провинцій (ст. 68). Касательно отставокъ перечисленныхъ должн. лицъ дѣйствуютъ различныя правила; такъ, относительно своихъ помощниковъ ген.-губернаторъ воленъ устанавливать любой срокъ ихъ

---

[1]) Кромѣ этихъ случаевъ резерваціи, конституція предусматриваетъ и нѣкоторые другіе (см. ниже), какъ, напр., билли касательно территорій и апелляціи къ суд. комитету метрополіи.

[2]) Нѣкоторые изслѣдователи правильно указывали на краткость годичнаго срока, могущую быть источникомъ затрудненій въ виду далекаго разстоянія, отдѣляющаго Англію отъ Ю. Африки; метрополіи этимъ дается весьма малый срокъ для обсужденія резервированныхъ биллей (въ Австраліи конституція даетъ для этого 2 года).

службы: министерства, при существованіи парламентарной системы, смѣняются при потерѣ большинства въ нижней палатѣ; сенаторы назначаются на десять лѣтъ, а послѣдующія назначенія имѣютъ силу лишь до истеченія первоначальнаго десятилѣтія; судьи могутъ быть смѣщаемы ген.-губернаторомъ только по совмѣстному адресу обѣихъ палатъ и по причинамъ дурного поведенія или неспособности (misbehaviour or incapacity: ст. 101); въ противномъ случаѣ они занимаютъ должность пожизненно; администраторы назначаются на 5 лѣтъ, но могутъ быть смѣщаемы и ранѣе ген.-губернаторомъ, который въ такомъ случаѣ обязанъ сообщать о томъ парламенту въ теченіе одной недѣли послѣ смѣщенія (ст. 68, п. 3) [1]). Наконецъ, касательно должн. лицъ конституція 1909 г. содержитъ цѣлый рядъ спеціальныхъ постановленій: во-первыхъ, ею признается, что всѣ лица, состоявшія къ моменту введенія конституціи въ дѣйствіе на государственной службѣ въ Ю. Африкѣ (public service; ст. 140), будутъ впредь считаться должн. лицами федераціи; во-вторыхъ, учреждена была особая комиссія для завѣдыванія дѣломъ государ. службы (Public Service Commission), назначеніемъ низшихъ должн. лицъ, выборомъ кандидатовъ на высшія должности, осуществленіемъ дисциплинарной власти, вѣдѣніемъ пенсіонныхъ дѣлъ, отставокъ и т. д. (ст. 142—144). Ст. 145 спеціально упоминаетъ о языкахъ: ни одно должн. лицо не можетъ быть увольняемо въ отставку по причинѣ незнанія англійскаго или голландскаго языка. Этими постановленіями прекрасно гарантированы права прежнихъ служащихъ въ отдѣльныхъ колоніяхъ, а кромѣ того обезпечена и впредь успѣшность функціонированія института государственной службы вообще [2]).

---

[1]) Если парламентъ не засѣдаетъ во время подобнаго смѣщенія, сообщеніе должно быть сдѣлано въ теченіе первой недѣли послѣ его созыва.

[2]) О заслугахъ ю.-африканскаго civil service можетъ свидѣтельствовать, напр., тотъ фактъ, что, когда устанавливалась унія и власть переходила отъ англичанъ къ голландскому кабинету, послѣдній не нашелъ нужнымъ уволить ни одного чиновника, оставивъ всѣхъ должн. лицъ

Въ четвертыхъ, за ген.-губернаторомъ слѣдуетъ признать право помилованія, хотя таковое склонно вызывать весьма острые конфликты въ Ю. Африкѣ, на что указываютъ уже нѣсколько примѣровъ. Право помилованія безспорно составляетъ по англійскому праву часть прерогативы монарха и, слѣдовательно, должно подразумѣваться и въ компетенціи ген.-губернатора. Конфликты же возникали на почвѣ расовой ненависти; Гладстонъ помиловалъ нѣсколькихъ негровъ, приговоренныхъ къ смертной казни, чѣмъ навлекъ на себя гнѣвъ цѣлой категоріи бѣлыхъ, считавшихъ подобный актъ и опаснымъ для европейцевъ (!) и унизительнымъ (!!); принципіальныхъ аргументовъ противъ существованія этого права ген.-губернатора однако выдвинуто не было.

Въ пятыхъ, метрополія можетъ (но не обязана) назначать ген.-губернатора одновременно главнокомандующимъ военными и морскими силами, расположенными въ Ю. Африкѣ (ст. 17).

Мѣстопребываніемъ ген.-губернатора должна быть Преторія (ст. 18); мы уже указывали выше на исторію этого страннаго географическаго распредѣленія властей въ Ю. Африкѣ и на проистекающія отсюда затрудненія.

Положеніе перваго ген.-губернатора въ Ю. Африкѣ чрезвычайно затруднительное; ему приходится быть очень осторожнымъ, чтобы не разбудить только что усыпленныхъ страстей, расовыхъ, національныхъ, религіозныхъ; положеніе его осложняется кромѣ того полнымъ отсутствіемъ прецедентовъ; все вокругъ него ново, все только зарождается и не извѣстно еще, какъ сложится и оформится; рожденіе новой федераціи всегда дѣло трудное, въ особенности же, когда имѣется такое прошлое, какъ въ Ю. Африкѣ; насколько положеніе лорда Гладстона затруднительно, можно судить по тѣмъ конфликтамъ,

---

на своихъ мѣстахъ. Многое было достигнуто въ этомъ отношеніи лордомъ Мильнеромъ, пригласившимъ на ю.-афр. гос. службу молодыхъ англичанъ съ универс. образованіемъ; первоначально къ нимъ относились подозрительно и высокомѣрно, обозвавъ ихъ „Oxford Kindergarten“, но съ теченіемъ времени ю.-африканцы принуждены были признать ихъ достоинства и прекрасную работу.

которые возбудили его акты помилованія нѣсколькихъ негровъ. Къ счастью, съ другой стороны, положеніе ген.-губернатора автономныхъ федерацій облегчено значительно тѣмъ направленіемъ, которое приняла за послѣднее время политика метрополіи; въ наши дни очень трудно предвидѣть острый конфликтъ уніи съ метрополіей.

V. Министерство. Ст. 12 предусматриваетъ особый органъ „Исполнительный Совѣтъ“ (Executive Council); нѣкоторые акты ген.-губернатора предпринимаются лишь съ согласія совѣта, это такъ наз. акты „генералъ-губернатора въ совѣтѣ“ (Governor-General-in-Council; ст. 13); кромѣ того ген.-губернаторъ назначаетъ министровъ; каждый изъ этихъ министровъ долженъ быть одновременно членомъ исполнительнаго совѣта и одной изъ палатъ парламента (ст. 14); согласно общеанглійскому обычаю о системѣ парламентаризма въ самой конституціи не упоминается; она обоснована, какъ въ самой метрополіи и прочихъ колон. федераціяхъ, обычно-правовой нормой (common law); всякій разъ, когда поднимался вопросъ о включеніи соотвѣтствующаго параграфа въ законъ, англичане протестовали, оставляя обоснованіе этого принципа единственно обычному праву; такъ было и въ Ю. Африкѣ; ген.-губернаторъ обязанъ избирать свое министерство изъ большинства, имѣющагося въ данный моментъ въ нижней палатѣ.

Министерство и исполн. совѣтъ не тождественны; первое является меньшимъ органомъ, входящимъ въ составъ совѣта, въ числѣ членовъ коего могутъ быть лица, не занимающія министерскаго поста; таковыми будутъ обыкновенно эксъ-министры, такъ какъ, разъ будучи назначены въ совѣтъ, они останутся членами онаго и послѣ выхода ихъ министерства въ отставку. Этотъ мудрый порядокъ обезпечиваетъ ген.-геберна-тору возможность „совѣтоваться“, хотя бы по нѣкоторымъ дѣламъ, не исключительно со своими министрами [1]).

[1]) Это можетъ имѣть мѣсто, напр., при паденіи министерства. Конституція предписываетъ, чтобы нѣкоторые акты ген.-губернатора (напр., назначенія нѣкот. должн. лицъ и судей) предпринимались именно „ген.-губернаторомъ въ совѣтѣ“.

Министерство 1910 г. состоитъ изъ премьера (имѣющаго также портфель земледѣлія), министровъ: 1) желѣзныхъ дорогъ и портовъ, 2) внутреннихъ дѣлъ, горнаго дѣла и военной обороны (довольно странное соединеніе функцій!), 3) юстиціи, 4) народнаго просвѣщенія (функціи коего ограничены, такъ какъ низшія школы не находятся въ его вѣдѣніи) [1]), 5) финансовъ, 6) земель (вѣрнѣе государств. имуществъ), 7) дѣлъ, касающихся туземцевъ (natives), 8) торговли и промышленности [2]), 9) публичныхъ работъ, почтъ и телеграфовъ, и одного министра безъ портфеля. Конституція предписываетъ, чтобы число министровъ не превышало десяти [3]). Какъ и въ прочихъ парламентарныхъ государствахъ, ген.-губернаторъ выбираетъ одного лишь премьера, предоставляя послѣднему дальнѣйшее распредѣленіе портфелей [4]). Согласно ст. 141, ген.-губернаторъ можетъ отъ времени до времени, по представленіямъ комиссіи, вѣдающей дѣло государств. службы, производить перераспредѣленіе вѣдомствъ министерствъ [5]).

Мы уже не разъ упоминали объ общей тенденціи современной британской колоніальной политики; чѣмъ дальше идетъ время, тѣмъ все болѣе сокращаются ген.-губернаторскія инструкціи и тѣмъ большая этимъ должн. лицамъ предоставляется свобода въ опредѣленіи политики ихъ управленія; такимъ образомъ неизбѣжно все больше растетъ и развивается значеніе колоніальныхъ министерствъ, пріобрѣтающихъ не только

---

[1]) Подробнѣе о системѣ школъ и народ. образованіи см. The Government of South Africa, vol. I, ch. VII.

[2]) Это м-во образовано изъ прежнихъ управленій таможнями и косвен. налогами четырехъ колоній, къ которымъ было присоединено созданное въ 1905 г. статистическое бюро; ближайшимъ образомъ тамож. дѣло вѣдаютъ комиссаръ и тамож. чиновники, а косвен. налоги— контролеръ и особые чиновники.

[3]) Это постановленіе касается только министровъ съ портфелями; такимъ образомъ уже въ первомъ министерствѣ былъ прибавленъ одиннадцатый министръ безъ портфеля.

[4]) Подробнѣе объ отношеніяхъ ген.-губернатора къ министерству см., напр., *A. B. Keith*, o. c. (Oxford), 1912, vol. I, part I, ch. 3.

[5]) Такое перераспредѣленіе совершается актомъ „ген.-губернатора въ совѣтѣ“.

теоретическую власть, но и всю возможную полноту ея осуществленія. Ко дню появленія на свѣтъ Божій ю.-африканской федераціи этотъ основной принципъ автономіи уже былъ прочно обоснованъ и стало быть ео ipso примѣненъ и къ отношеніямъ новаго африк. ген.-губернатора къ его министрамъ. Общимъ руководящимъ началомъ для опредѣленія функціонированія парламентарной системы является и въ Ю. Африкѣ пользованіе образцомъ метрополіи.

Фактически ген.-губернаторъ весьма рѣдко присутствуетъ на засѣданіяхъ кабинета, зато онъ всегда предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ, когда имѣется надобность въ изданіи совѣтскаго акта.

Въ отличіе отъ обычая метрополіи въ Ю. Африкѣ, по примѣру Австраліи, не требуется новыхъ выборовъ для члена палаты, назначеннаго министромъ; не требуется также переизбраній при смѣнѣ министерствъ, перемѣнѣ портфелей или премьера или смерти и ухода въ отставку ген.-губернатора.

Въ общемъ слѣдуетъ отмѣтить нѣсколько меньшую солидарность колоніальнаго министерства въ сравненіи съ министерствами метрополіи, въ коихъ премьеръ является безусловнымъ распорядителемъ и лидеромъ; въ колоніальныхъ федераціяхъ не разъ встрѣчались примѣры, что ген.-губернаторы совѣтовались по отдѣльнымъ вопросамъ съ отдѣльными министрами [1]).

Первоначальное (1910 г.) распредѣленіе портфелей по провинціямъ въ первомъ кабинетѣ дало Капу 4, Трансваалю 3, включая премьерство, Наталю 2, Оранжевой колоніи 2 [2]).

Ю.-африканская унія получила, по примѣру прочихъ автон. колоній, своего представителя въ Лондонѣ, *Высокаго Комиссара* (High Commissioner). За послѣднее время роль этихъ в. комиссаровъ значительно возросла въ своемъ значеніи; учрежденные только для справокъ метрополіи, они стали въ наши дни

---

[1]) Такова была роль знаменитаго министра юстиціи Канады, Блэка.

[2]) Послѣдней колоніи дано было одно министерское мѣсто безъ портфеля.

настоящими послами автон. колоній, аккредитованными при С.-Джемскомъ правительствѣ; послѣднее не разъ уже поручало имъ весьма важныя дѣла. Особенно выдающееся положеніе занимали въ свое время Фогель (Sir J. Vogel), представитель Новой Зеландіи (1879 г.), и Гальтъ (Sir A. Galt), комиссаръ Канады (1879 г.) [1]; послѣдній не разъ велъ переговоры даже съ иностранными правительствами. Въ 1910 г. на похоронахъ короля Эдуарда в. комиссары получили впервые мѣсто среди правительств. должн. лицъ, съ опредѣленнымъ имъ особымъ рангомъ [2]. Правительства какъ метрополіи, такъ и колоній, могутъ пользоваться услугами в. комиссаровъ для обсужденія любыхъ вопросовъ, касающихся взаимныхъ интересовъ; благодаря этому, политическое значеніе комиссаровъ можетъ быть огромно. Первымъ ю.-африканскимъ в. комиссаромъ назначенъ былъ Sir R. Solomon, бывшій министръ Капа и участвовавшій также въ коронной администраціи Трансвааля; по своему личному вліянію онъ однако сильно уступалъ своимъ коллегамъ [3].

VI. Судебные органы. Ю.-африканская конституція удѣляетъ очень много вниманія судебнымъ органамъ уніи. Мы уже видѣли выше, что судьи федераціи назначаются актомъ „ген.-губернатора въ совѣтѣ“, при чемъ жалованье ихъ устанавливается закономъ; они не пользуются, какъ мы указали, полной несмѣняемостью, такъ какъ могутъ быть лишены должности по представленію парламента; конституція 1909 г. заимствовала эту норму изъ метрополіи.

Актъ 1909 г. создалъ „верховный судъ Южной Африки“ (Supreme Court of South Africa, ст. 95), состоящій изъ „верховнаго судьи“ (Chief Justice of South Africa), ординарныхъ апелляціонныхъ судей и простыхъ судей. При верховномъ судѣ состоитъ „апелляціонное отдѣленіе“ (Appellate Division),

---

[1]) N. Zel. Parl. Papers, 1879, Sess. 2, D. 3; Parl. Papers C. 2594.

[2]) См. *A. B. Keith*, o. c. (Oxford 1912), vol. I, p. 341.

[3]) Интересно отмѣтить, что австр. штаты до сихъ поръ сохранили несмотря на федерацію, своихъ самостоятельныхъ в. комиссаровъ.

въ составъ коего входятъ верховный судья, два ординарныхъ апелляціонныхъ судьи и два добавочныхъ судьи; послѣдніе назначаются на извѣстный срокъ изъ судей провинціальныхъ отдѣленій суда; они однако не перестаютъ функціонировать одновременно и въ качествѣ провинціальныхъ судей (ст. 96). Прежніе четыре высшихъ суда четырехъ колоній превращены конституціей 1909 г. въ четыре „отдѣленія“ верх. суда: въ составъ каждаго изъ нихъ входятъ предсѣдатель и нѣкоторое число судей (ст. 98, п. 1). Прочіе суды колоній превращены въ суды, подчиненные верх. суду; теперь они составляютъ своего рода „окружные суды“ (Local Divisions of the Supreme Court). Интересно при этомъ отмѣтить терминологію конституціи, которая номинально считаетъ всѣ эти суды составными частями верховнаго суда. На практикѣ же они образовали три инстанціи: суды мѣстные или окружные, суды провинціальные (бывшіе колоніальные высшіе суды) и судъ верховный [1]).

Благодаря гораздо болѣе широкимъ, чѣмъ въ другихъ федераціяхъ, полномочіямъ парламента, роль верховнаго суда Ю. Африки врядъ ли когда-либо получитъ значеніе, аналогичное тому, коимъ пользуются верховные суды Австраліи и Канады; такъ, напр., ему никогда не придется имѣть функціи толкованія конституціонности законовъ.

Верховный судъ, въ качествѣ первой инстанціи, спеціально вѣдаетъ дѣла: 1) въ коихъ стороной является унія или федеральный органъ и 2) въ коихъ возбуждается вопросъ о силѣ провинціальнаго закона или правительственнаго распоряженія (ст. 98, п. 3). Общимъ порядкомъ актъ 1909 года предусматриваетъ только двѣ инстанціи, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ апелляціонное отдѣленіе верховнаго суда можетъ разрѣшать вторичную апелляцію (ст. 103—105). Апелляціи къ метрополіи могутъ идти только черезъ верховный судъ, а не непосредственно изъ провинцій. Общимъ порядкомъ апелляція

[1]) Ст. 99 предусматриваетъ сохраненіе за всѣми колон. судьями ихъ должностей, при превращеніи ихъ въ федеральныхъ судей.

къ тайному совѣту запрещена, но совѣтъ самъ можетъ разрѣшать таковую. По примѣру австралійскаго акта 1900 г., актъ 1909 г. разрѣшаетъ парламенту Ю. Африки ограничивать закономъ право апелляціи къ метрополіи (ст. 106), требуя только обязательную резервацію подобныхъ биллей.

На этомъ примѣрѣ можно ясно видѣть, какъ сильно развилось движеніе противъ апелляцій къ метрополіи; противъ введенія указанныхъ ограниченій въ 1909 г. никто не протестовалъ въ Англіи, въ отличіе отъ остраго конфликта, возникшаго при обсужденіи проекта австралійской конституціи въ 1900 г. [1]). Въ предшествовавшихъ принятію акта 1909 г. переговорахъ, совѣщаніяхъ и политической пропагандѣ историкъ можетъ найти нѣсколько весьма вѣскихъ аргументовъ противъ существованія института апелляціи къ метрополіи; въ Ю. Африкѣ возраженія эти главнымъ образомъ основывались на доказанной практикой невозможности для судебнаго комитета тайнаго совѣта устанавливать и проводить своими рѣшеніями единство права [2]), а между тѣмъ защитники суд. комитета обычно ссылались именно на такое будто бы существующее объединеніе права всѣхъ англійскихъ колоній путемъ суд. практики тайнаго совѣта. Трудно найти болѣе яркій примѣръ недостаточности этого пережившаго самого себя органа.

Верховный судъ можетъ самъ опредѣлять порядокъ своего судопроизводства; до установленія же такового къ нему примѣняются правила судопроизводства, регулировавшія прежде дѣятельность верховнаго суда Капской колоніи (ст. 107). Верховный судъ также устанавливаетъ порядокъ судопроизводства и для прочихъ федеральныхъ судовъ (ст. 108). Мѣсто расположенія суда опредѣлено въ Блумфонтенѣ (ст. 109) [3]) [4]).

---

[1]) Ср. съ исторіей ст. 74 австралійской конституціи: гос. строй Австраліи, стр. 125, 187 и слѣд.

[2]) Положеніе даннаго вопроса весьма удачно суммировано въ офиціальн. изданіи The Government of South Africa, vol. I, ch. IV.

[3]) Ст. 116 устанавливаетъ очень простой порядокъ окончанія въ новыхъ судахъ дѣлъ, начатыхъ до 1910 г. въ прежнихъ судахъ; это было

Такимъ образомъ, въ общемъ, судебная реформа, произведенная актомъ 1909 г., внесла гораздо большее единство въ отправленіе правосудія въ Ю. Африкѣ. Какъ указывалъ Сельборнъ въ своей депешѣ 1907 г., каждый прежній колоніальный судъ имѣлъ свою практику, свои принципы толкованія законовъ, свои обычаи и т. д., и т. д., что не могло сильно не вредить дальнѣйшему успѣшному развитію правовыхъ нормъ и институтовъ ю.-африканскихъ колоній. Съ 1910 г. создано могучее средство объединенія таковыхъ практикой федеральнаго верховнаго суда. Благіе результаты въ этой области уже начинаютъ сказываться.

Съ другой стороны, самая реформа была значительно облегчена, благодаря избранному законодателемъ пути, который состоялъ въ простомъ превращеніи прежнихъ высшихъ колоніальныхъ судовъ въ суды второй инстанціи, подчиненные впредь единому верховному суду.

Наконецъ въ заключеніе нельзя не отмѣтить потенціальнаго сокращенія статьей 106 апелляцій къ тайному совѣту метрополіи.

VII. Провинціи. Въ отличіе отъ Австраліи и по примѣру Канады, составныя части новой федераціи, прежнія 4 колоніи, были названы актомъ 1909 г. провинціями.

Во главѣ каждой провинціи стоитъ „администраторъ“, избираемый ген.-губернаторомъ по преимуществу изъ числа мѣстныхъ жителей; онъ назначается на пять лѣтъ, но можетъ быть смѣщаемъ „ген.-губернаторомъ въ совѣтѣ“, съ сообщеніемъ о семъ парламенту; ген.-губернаторъ можетъ временно назначать помощниковъ администратору (ст. 68). Администраторъ созываетъ и пророгируетъ палату провинціи; кромѣ того, безъ его иниціативы не могутъ разсматриваться финансовые билли;

чрезвычайно облегчено тѣмъ, что, собственно говоря, старые суды лишь перемѣнили свое названіе, вслѣдствіе чего не требовалось какого-либо перенесенія дѣлъ.

[4]) Верх. судъ можетъ однако въ любой моментъ назначить себѣ выѣздную сессію въ какую угодно мѣстность уніи.

онъ же является офиціальнымъ представителемъ своей провинціи. Администраторъ конечно не можетъ разсматриваться какъ представитель метрополіи [1]).

Рядомъ съ администраторомъ стоитъ „провинціальный совѣтъ“, избираемый населеніемъ по тѣмъ же округамъ, какъ члены федеральной нижней палаты; число членовъ совѣта должно быть равное числу членовъ федеральной палаты, избираемыхъ данной провинціей, но не менѣе 25; избират. право также тождественно въ обоихъ случаяхъ [2]); срокъ избранія трехлѣтній; совѣтъ не можетъ быть распускаемъ до истеченія этого срока (70—73), но администраторъ можетъ отсрочивать его засѣданія, лишь бы имѣла мѣсто одна ежегодная сессія (ст. 74); совѣтъ избираетъ своего предсѣдателя (называемаго просто chairman) и устанавливаетъ свой наказъ, утверждаемый ген.-губернаторомъ (ст. 75); члены совѣта получаютъ вознагражденіе (ст. 76); ст. 77 обезпечиваетъ имъ полную свободу слова.

На первомъ, послѣ выборовъ, засѣданіи совѣта избирается „Исполнительный комитетъ“ (Executive Committee), состоящій изъ 4-хъ лицъ, подъ предсѣдательствомъ администратора; здѣсь можно усматривать нѣкоторое сходство въ положеніи администратора и колоніальнаго губернатора; но есть и признаки отличія; такъ, администраторъ пользуется гораздо меньшими правами, чѣмъ губернаторъ; онъ является собственно рядовымъ членомъ комитета и только при разногласіи можетъ его голосъ давать перевѣсъ; его значеніе сводится главнымъ образомъ къ личному вліянію, активная же роль обезпечена ему лишь при партійныхъ раздорахъ въ провинціи, когда комитетъ не будетъ въ состояніи умиротворить борющіяся партіи.

---

[1]) Даже наоборотъ, его слѣдуетъ признать представителемъ ген.-губернатора и уніи; такъ, напр., жалованье ему устанавливается и уплачивается федеральн. парламентомъ (ст. 69); см. ниже. Федеральныя власти, кромѣ того, могутъ давать ему спеціальныя инструкціи, выполненіе коихъ для него безусловно обязательно.

[2]) Тѣмъ болѣе, что выборы въ парламентъ, какъ мы видѣли, обоснованы именно на избирательн. правѣ отдѣльныхъ провинцій.

Такое положеніе администратора едва ли можно считать выгоднымъ и удовлетворительнымъ; такъ, напр., комитетъ можетъ имѣть предварительныя неофиціальныя совѣщанія, даже помимо вѣдѣнія администратора, на коихъ предпринимались бы важные политическіе шаги и рѣшенія, а затѣмъ на офиціальномъ засѣданіи голоса четырехъ членовъ будутъ всегда обезпечивать имъ возможность проводить свое заранѣе намѣченное рѣшеніе, совершенно не считаясь съ волей администратора; къ тому же послѣдній, являясь извнѣ назначеннымъ должностнымъ лицомъ, никогда не будетъ въ состояніи находиться въ равной съ исполн. комитетомъ мѣрѣ въ соприкосновеніи съ общественнымъ мнѣніемъ провинціи.

Только въ двухъ случаяхъ можетъ администраторъ дѣйствовать самостоятельно, не считаясь съ комитетомъ: 1) когда въ послѣднемъ отсутствуетъ по какой-либо причинѣ (смерти, отставки) quorum и 2) когда на него возлагается какое-либо спеціальное порученіе особой инструкціей федеральныхъ властей.

Членами комитета могутъ быть члены провинціальнаго совѣта или лица, внѣ его стоящія, хотя на практикѣ совѣтъ всегда будетъ склоненъ выбирать своихъ собственныхъ членовъ, чтобы имѣть возможность вліять такимъ образомъ на администрацію; совѣтъ назначаетъ членамъ комитета жалованье (ст. 78). Комитетъ составляетъ своего рода министерство провинціи; необходимо однако отмѣтить своеобразный способъ обезпеченія принципа парламентаризма и непосредственное избраніе министровъ палатой. Члены комитета, независимо отъ того, состоятъ ли они членами совѣта или нѣтъ, равно и самъ администраторъ, имѣютъ право говорить въ совѣтѣ, но въ голосованіи принимаютъ участіе лишь члены совѣта (ст. 79). Комитетъ устанавливаетъ свой наказъ, утверждаемый ген.-губернаторомъ (ст. 82); онъ избирается на три года, но остается у власти впредь до избранія новымъ совѣтомъ новаго комитета; ни администраторъ, ни ген.-губернаторъ не имѣютъ права увольнять комитетъ въ отставку; слѣ-

дуетъ замѣтить, кромѣ того, что избраніе комитета происходитъ по системѣ пропорціональныхъ выборовъ, вслѣдствіе чего представитель меньшинства или оппозиціи всегда и неизбѣжно найдетъ себѣ мѣсто въ комитетѣ. Эта послѣдняя норма составляетъ конечно наиболѣе важное и интересное отступленіе отъ обычной парламентарной системы [1]); будущая практика покажетъ, насколько этотъ новый способъ составленія министерства удаченъ.

Ст. 85 опредѣляетъ посредствомъ перечисленія тѣ функціи, кои присвоены компетенціи совѣта, какъ, напр., установленіе податей, регулированіе вопросовъ государственнаго кредита, народнаго просвѣщенія, земледѣлія, муниципалитетовъ, публичныхъ работъ и т. д. [2]). Другими словами, законодатель постарался исчерпать компетенцію совѣта, и всякая неопредѣленность должна толковаться въ строго ограничительномъ смыслѣ: то, что не дано опредѣленно провинціальнымъ совѣтамъ, оставлено за федеральнымъ парламентомъ [3]). Это одинъ изъ основныхъ принциповъ ю.-африканской конституціи 1909 г., въ которомъ сказалось упомянутое нами преобладаніе центростремительныхъ силъ федераціи, отличающее послѣднюю кореннымъ образомъ отъ австралійской федераціи [4]).

[1]) Нѣкоторое сходство въ этомъ отношеніи можно найти съ принципами швейцарской конституціи.

[2]) См. *W. B. Worsfold* Union of South Africa (1912), p. 150—151.

[3]) П. 13 предоставляетъ фед. парламенту право передавать любые вопросы на рѣшеніе совѣтовъ, тѣмъ немного расширяя рамки ст. 85. Въ офиціальномъ трудѣ The Government of South Africa (Cape Town, 1908), vol. II, p. 152—157, читатель можетъ найти очень интересную діаграмму, сравнивающую по отдѣльнымъ вопросамъ функціи федеральн. парламента и провинціальн. совѣтовъ; ср. также, vol. I, ch. X.

[4]) Этотъ же принципъ дѣйствуетъ въ Канадѣ; см. выше, госуд. строй Канады, стр. 66. и слѣд. Критики акта 1909 г. указываютъ на нѣкоторые недостатки перечисленія ст. 85, отмѣчая, что однѣ и тѣ же функціи, напр., надзоръ за муниципальнымъ дѣломъ, публичныя работы и др., входятъ въ компетенцію какъ провинціальн., такъ и федеральн. законодательн. властей, благодаря чему конфликты будутъ неизбѣжны; кромѣ того, широкія полномочія и власть федеральн. парламента весьма скоро должны будутъ поглотить многія функціи палатъ провинціальныхъ. Трудно, однако, сказать въ настоящее время, оправдаются ли эти опасенія.

За провинціальными совѣтами признано право рекомендовать федеральному парламенту (to recommend to) изданіе закона, выходящаго изъ компетенціи совѣтовъ; съ другой стороны, если бы какой-либо совѣтъ самъ издалъ подобный актъ, то таковой долженъ считаться недѣйствительнымъ (ст. 86—88). Ст. 89 предусматриваетъ образованіе и управленіе провинціальнымъ фондомъ или казной.

Билли, принятые совѣтами, представляются администраторами на санкцію „ген.-губернатора въ совѣтѣ"; послѣдній можетъ въ мѣсячный срокъ ихъ утвердить или отклонить (veto); въ первомъ случаѣ они получаютъ въ данной провинціи силу закона и регистрируются на двухъ языкахъ, въ верховномъ судѣ, аналогично федеральнымъ законамъ. Ген.-губернаторъ, кромѣ того, можетъ резервировать провинціальный актъ для собственной санкціи; при такой резерваціи законопроектъ не получаетъ силы закона безъ санкціи ген.-губернатора, которая можетъ послѣдовать въ годичный срокъ (ст. 90, 91). Общая схема санкціи провинціальныхъ законовъ, какъ видимъ, скопирована съ системы санкціи федеральн. законовъ, но нѣсколько упрощена, что представляетъ собой нѣкоторыя преимущества; объясняется же это очень просто тѣмъ, что санкція и резервація провинц. законопроектовъ находятся въ рукахъ одной и той же инстанціи—ген.-губернатора, тогда какъ по отношенію къ федеральнымъ законамъ имѣются двѣ инстанціи—ген.-губернаторъ и король. Необходимо также отмѣтить, что конституція не упоминаетъ вовсе о какихъ-либо функціяхъ короля по отношенію къ провинціямъ; санкція законовъ, какъ и другіе акты короны, совершаются именемъ ген.-губернатора, какъ представителя уніи; здѣсь вновь сказались центростремительныя силы, упразднившія прямыя и непосредственныя сношенія прежнихъ колоній съ метрополіей; провинціи не являются болѣе составными частями „имперіи", а лишь ю.-африканской федераціи, и только послѣдняя является составною единицей имперіи.

Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ примѣръ, подобный поло-

женію канадскихъ провинцій, хотя въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ ю.-африканскія провинціи еще болѣе ограничены и стѣснены въ своихъ полномочіяхъ, чѣмъ провинціи Канады.

Въ заключеніе ст. 93 и 94 устанавливаютъ продолженіе дѣйствія всѣхъ законовъ, правительственныхъ и муниципальныхъ распоряженій и обязательныхъ постановленій ю.-африканскихъ колоній, впредь до отмѣны ихъ новыми федеральными или провинціальными законами. Столицами провинцій опредѣлены: Каптоунъ для провинціи „Капа или Мыса Доброй Надежды", Преторія для Трансвааля, Питермарицбургъ для Наталя и Блумфонтенъ для „Оранжеваго Свободнаго Государства". Интересно отмѣтить сохраненіе въ актѣ 1909 г. за Оранжевой колоніей этого офиціальнаго наименованія, нѣсколько дисгармонирующаго съ ея дѣйствительнымъ положеніемъ въ уніи.

Провинціи не могутъ измѣнять своихъ конституцій, находясь въ полной зависимости отъ воли федеральнаго парламента; въ этомъ отношеніи положеніе ихъ хуже положенія канадскихъ провинцій [1]).

Вообще всѣ упрощенія, которыя мы находимъ въ положеніи ю.-африканскихъ провинцій и которыя слѣдуетъ признать хорошими нововведеніями, обязаны своимъ происхожденіемъ внимательному отношенію отцовъ конституціи къ исторіи и функціонированію прочихъ федеральныхъ конституцій имперіи и должны быть поставлены имъ въ большую заслугу при условіи, конечно, признанія жизненнымъ основного принципа акта 1909 г., его объединяющаго значенія, стирающаго и уничтожающаго обособленность и самостоятельность составныхъ частей уніи.

[1]) Необходимо отмѣтить, что примѣръ канад. провинцій имѣлся постоянно въ виду отцами акта 1909 г.; но они еще въ большей мѣрѣ ограничили автономію составныхъ частей федераціи; даже въ наименованіи ея „уніей" сказалась эта общая и сильная тенденція. Дарованіе провинціямъ всего по одной палатѣ было также заимствовано изъ Канады, исторія коей показываетъ, что вторыя палаты въ провинціяхъ являлись вовсе лишними; однопалатная система гораздо проще и вполнѣ удовлетворительна для провинцій. См. гос. строй Канады, стр. 63.

Принципы, изложенные въ конституціи 1909 г., были приняты въ Ю. Африкѣ съ большимъ равнодушіемъ, несмотря на то, что многіе изъ нихъ, какъ мы видѣли, направлены на ограниченіе независимости провинцій. Нормы, ограничившія автономію колоній, по замѣчанію Бранда [1]), можно скорѣе разсматривать какъ нѣкотораго рода экспериментъ, который, пожалуй, уже въ ближайшемъ будущемъ потребуетъ пересмотра, поправокъ, дополненій и т. п.; не стоило поэтому тратить силъ и времени на споры по данному вопросу. Мы полагаемъ, однако, что подобное отношеніе къ одному изъ основныхъ принциповъ конституціи нельзя не назвать довольно близорукимъ: политическіе институты, разъ созданные, имѣютъ всегда сильную тенденцію къ укрѣпленію своего положенія; уничтоженіе ихъ часто является дѣломъ не легкимъ [2]).

VIII. Территоріи. Актъ 1909 г. объединилъ не всю территорію принадлежавшей Великобританіи Ю. Африки; рядомъ съ вошедшими въ унію четырьмя провинціями остались еще обширныя пространства, принадлежавшія такъ наз. British South Africa Company; какъ мы указывали, Англія прибѣгла, устанавливая свой протекторатъ надъ нѣкоторыми ю.-африканскими территоріями, къ старинному способу управленія посредствомъ Chartered Companies [3]). Главною составною частью ю.-африканскихъ владѣній Англіи, не вошедшихъ въ унію 1909 г., являлась Родезія; всѣ пространства, отданныя ю.-африканской компаніи, такимъ образомъ, остались при особой, отдѣльной отъ уніи, администраціи. Въ отношеніи ихъ конституція 1909 г. проводитъ различіе, выдѣляя ихъ отъ прочихъ территорій, заселенныхъ пограничными туземными племенами; касательно первыхъ конституція предвидитъ воз-

[1]) *R. H. Brand*, o. c., p. 75.

[2]) О провинціальномъ самоуправленіи см. *Worsfold*, o. c., part V, ch. II, p. 414 et seq.

[3]) „Хартія“ 1889 г. опредѣляетъ слѣд. образомъ задачи компаніи: 1) постройка жел. дороги и телеграфа къ Замбези, 2) способствованіе эмиграціи и колонизаціи края, 3) расширеніе торговли, 4) разработка минеральныхъ богатствъ.

можность присоединенія ихъ въ будущемъ къ уніи на правахъ самостоятельной провинціи, относительно же вторыхъ предусматривается возможность созданія изъ нихъ особыхъ „территорій", подчиненныхъ управленію уніи (ст. 150—151).

По ходатайству федеральнаго парламента, одобренному тайнымъ совѣтомъ метрополіи, король можетъ разрѣшать пріемъ въ унію на условіяхъ, намѣченныхъ федеральнымъ парламентомъ, любой территоріи, принадлежащей нынѣ British South Africa Company [1]); подобный актъ будетъ имѣть силу закона; другими словами, пространства, принадлежащія компаніи, могутъ быть принимаемы въ унію въ качествѣ либо провинціи, либо протектората или „территоріи". Способъ принятія подобныхъ территорій въ унію, устанавливаемый ст. 150, чрезвычайно своеобразенъ, въ частности слѣдуетъ отмѣтить, что оно происходитъ не актомъ парламента, а лишь актомъ „короля въ совѣтѣ", вслѣдствіе чего пришлось спеціально упомянуть въ конституціи, что таковые акты короля равны по своей силѣ законамъ (shall have effect as if...). Въ этомъ нельзя не усматривать нѣкотораго нововведенія, хотя тенденція такового прямо противорѣчитъ современнымъ теоріямъ колоніальной автономіи. Указанная статья устанавливаетъ нѣкоторую новую связь колоніи съ метрополіей, давая послѣдней новую функцію.

Подобнымъ же порядкомъ, изданіемъ акта „короля въ совѣтѣ", по ходатайству федеральнаго парламента, можетъ быть подчиняема юрисдикціи и управленію уніи любая другая территорія, не принадлежащая компаніи и заселенная одними туземцами (ст. 151); въ такихъ случаяхъ, однако, рѣчь идетъ о созданіи лишь „территоріи", а не новой провинціи; подобныя

[1]) Въ настоящее время въ составъ принадлежащихъ компаніи пространствъ входятъ южная и сѣверо-восточная Родезіи и Баротселендъ. Подробнѣе см. *W. B. Worsfold*, o. c., part III, p. 171 et seq.; авторъ правильно указываетъ, что Родезія боится, что потеряетъ присоединеніемъ къ уніи свою самостоятельность и наживетъ себѣ новыя заботы и затрудненія въ туземномъ и національномъ вопросахъ, такъ какъ нынѣ она управляется исключительно англичанами; голландцевъ тамъ почти нѣтъ.

же территоріи подчиняются управленію „ген.-губернатора въ совѣтѣ“. При изданіи такого акта перемѣна въ управленіи территоріями будетъ состоять въ слѣдующемъ: изъ непосредственнаго подчиненія метрополіи онѣ перейдутъ въ управленіе исполнительной власти ю.-африканской уніи [1]). Критики акта 1909 г. справедливо указывали, что врядъ ли нынѣшнія территоріи добровольно согласятся на подобный переходъ, при указанной комбинаціи; непосредственное управленіе метрополіей имъ всегда будетъ казаться болѣе выгоднымъ, чѣмъ подчиненіе министерству уніи; въ составленіи послѣдняго онѣ не будутъ принимать участія и не будутъ располагать никакими средствами вліять на его политику, тогда какъ подобное вліяніе на представителя метрополіи, какого-нибудь „комиссара“ или т. п., всегда будетъ дѣломъ возможнымъ и легкимъ; парламентарное министерство уніи будетъ гораздо менѣе склонно считаться съ мѣстными требованіями, чѣмъ мѣстный представитель метрополіи.

Положеніе вещей однако мѣняется, когда создается новая провинція, такъ какъ послѣдняя тѣмъ самымъ получаетъ право голоса въ дѣлахъ уніи и слѣдовательно и въ составленіи федеральнаго министерства.

Еще болѣе своеобразной особенностью акта 1909 г. является тотъ фактъ, что метрополія сочла возможнымъ возложить, впредь до присоединенія этихъ территорій къ уніи, главный надзоръ за управленіемъ ихъ на ю.-африканскаго ген.-губернатора, получившаго [2]) вслѣдствіе этого титулъ „Высо-

[1]) Здѣсь рѣчь идетъ о Базутолендѣ, Бечуаналендѣ и Свазилендѣ. Въ далекомъ будущемъ можетъ быть будетъ поднятъ вопросъ и о положеніи Британской Восточной Африки (British East Africa) и протектората Уганда.

[2]) Вѣрнѣе слѣдуетъ сказать „сохранившаго этотъ титулъ“, такъ какъ ранѣе 1909 г. ген.-губернаторъ Ю. Африки часто являлся въ качествѣ высокаго комиссара великобританскихъ территорій или протекторатовъ. Родезія имѣетъ нынѣ самостоятельное admin. устройство; во главѣ стоитъ „администраторъ“ компаніи, рядомъ съ нимъ имѣется исполнительный совѣтъ (Executive Council), составляемый изъ главныхъ должн. лицъ, и законодательный совѣтъ (Legislative Council), частью

каго комиссара" (High Commissioner). Такимъ образомъ создалась новая связь съ метрополіей, совершенно неизвѣстная прочимъ колоніальнымъ федераціямъ; этимъ же значительно усилились „имперскія" функціи ген.-губернатора и подчеркнутой оказалась двойственность его положенія; его функціи по управленію указанными территоріями не имѣютъ ничего общаго съ функціями, осуществляемыми имъ въ качествѣ ю.-африканскаго ген.-губернатора. Вслѣдствіе этого мы полагаемъ справедливыми возраженія нѣкоторыхъ изслѣдователей, предвидящихъ возможность конфликтовъ именно на этой почвѣ; да и для территорій подобное совмѣщеніе совершенно различныхъ функцій въ рукахъ ген.-губернатора врядъ ли можетъ считаться выгоднымъ.

Нынѣшнее положеніе трехъ ю.-африканскихъ территорій весьма различное: Бечуаналендъ является простымъ протекторатомъ и вся власть управленія теоретически соединена въ рукахъ высокаго комиссара, практически же она осуществляется мѣстными представителями метрополіи [1]); Базутолендъ представляетъ собою коронную колонію [2]), а Свазилендъ [3]), прежде принадлежавшій Трансваалю и завоеванный Англіей въ 1900 г., теперь выдѣленъ въ самостоятельную территорію;

назначаемый, частью избираемый бѣлымъ населеніемъ; акты закон совѣта санкціонируются высокимъ комиссаромъ; въ 1911 г. зак. совѣтъ имѣлъ 11 выборныхъ и 5 назначенныхъ членовъ. Исполн. совѣтъ и администраторъ отвѣтственны передъ компаніей, но корона имѣетъ право контроля надъ ними.

[1]) Во главѣ управленія стоитъ комиссаръ (Resident Commissioner) и его помощники, пользующіеся часто совѣтами и указаніями туземныхъ главарей; послѣдніе имѣютъ судебную власть надъ туземцами, но на ихъ рѣшенія можно апеллировать къ суду комиссара (Court of the Commissioner).

[2]) Адм. власть въ Базутолендѣ находится въ рукахъ комиссара (Resident Commissioner) и его помощниковъ; всѣ они подчинены высокому комиссару; имѣется также „Національный совѣтъ" (National Council), состоящій приблизительно изъ 100 членовъ, представителей различныхъ племенъ; власть его только совѣщательная.

[3]) Во главѣ Свазиленда также стоятъ комиссаръ и его помощники, имѣющіе тоже судебную власть.

во всѣхъ трехъ территоріяхъ законодательство происходитъ посредствомъ прокламацій высокаго комиссара [1]).

Рядомъ съ ними, какъ сказано, слѣдуетъ еще поставить территоріи ю.-африканской компаніи.

Наконецъ необходимо упомянуть еще объ одномъ нововведеніи акта 1909 г. Къ нему присоединено особое „добавленіе“ (Schedule), которымъ подробно предусматривается порядокъ управленія присоединяемыхъ къ уніи, вышеуказанными способами, территорій. Законодательная власть будетъ осуществляться „ген.-губернаторомъ въ совѣтѣ“, а не парламентомъ, но послѣднему предоставлено право требовать отмѣны прокламацій ген.-губернатора; исполнительная власть вручена премьеру уніи, въ подчиненіе коему поставлена особая комиссія, состоящая не менѣе какъ изъ 3 членовъ и секретаря, назначаемыхъ „ген.-губернаторомъ въ совѣтѣ“; комиссія эта назначается на 10 лѣтъ, но срокъ ея службы можетъ быть продленъ еще на пятилѣтіе; члены комиссіи могутъ быть удаляемы отъ должности по адресу парламента; они не могутъ быть одновременно членами парламента; два члена составляютъ quorum; комиссія эта является совѣщательнымъ и исполнительнымъ органомъ премьера, который единолично управляетъ территоріями; премьеръ, впрочемъ, можетъ замѣнять себя назначеніемъ на извѣстный срокъ одного изъ министровъ своего кабинета; ген.-губернаторъ, кромѣ того, можетъ назначать одного изъ членовъ комиссіи вице-предсѣдателемъ ея. Въ случаяхъ разногласія между премьеромъ и комиссіей, дѣло должно передаваться на усмотрѣніе „ген.-губернатора въ совѣтѣ“. Кромѣ того ген.-губернаторъ назначаетъ въ каждую территорію комиссара-резидента, главной обязанностью коего должно быть завѣдываніе финансами территоріи. Таможенные доходы территоріи поступаютъ въ казну уніи за вычетомъ расходовъ по территоріальнымъ таможеннымъ учрежденіямъ.

[1]) Великобританія старалась сохранить и оградить племенную организацію туземцевъ, власть ихъ предводителей (chiefs), ихъ обычное право.

Въ прочихъ отношеніяхъ бюджетъ территоріи долженъ покрываться доходами самой территоріи; унія можетъ давать ей займы, но при слѣдующемъ же превышеніи доходовъ надъ расходами подобные долги должны быть уплачены уніи. Особый параграфъ запрещаетъ экспропріацію подъ какимъ бы то ни было предлогомъ земель, принадлежащихъ туземцамъ; также строго запрещается продажа крѣпкихъ напитковъ; съ другой стороны требуется сохраненіе мѣстныхъ туземныхъ обычаевъ управленія различныхъ племенъ. Король имѣетъ право отмѣнить любой законъ, касающійся территоріи, въ теченіе одного года послѣ его изданія (это слѣдовательно обычная форма королевской резерваціи). Въ судебномъ отношеніи территоріи подчиняются апелляціонному отдѣленію верховнаго суда. Комиссія ежегодно должна представлять парламенту отчетъ о своемъ управленіи. Наконецъ, всякій биллъ, касающійся этого „добавленія“ акта 1909 г., долженъ непремѣнно резервироваться для санкціи метрополіи.

При современномъ положеніи территорій обязанность военной обороны и содержанія полиціи лежитъ на метрополіи; при переходѣ ихъ къ уніи таковая должна будетъ отойти.

Въ связи съ этой частью конституціи слѣдуетъ еще упомянуть о ст. 149, касающейся порядка измѣненія границъ, провинцій, ихъ раздѣленія или образованія новыхъ провинцій изъ числа уже существующихъ. Объ этомъ долженъ ходатайствовать заинтересованный провинціальный совѣтъ (или совѣты); рѣшеніе же вопроса принадлежитъ федеральному парламенту.

Въ этомъ отношеніи уже давно поднятъ вопросъ о раздѣленіи Капа на двѣ (или больше) провинціи, такъ какъ его территорія слишкомъ велика для успѣшнаго хода администраціи.

Какъ видимъ, изложенное свидѣтельствуетъ объ очень интересныхъ и своеобразныхъ отступленіяхъ, допущенныхъ законодателемъ Великобританіи касательно ю.-африканской федераціи. Ю.-африканскія „территоріи“ совершенно не по-

хожи на территоріи двухъ другихъ федерацій: это составляетъ характернѣйшую черту акта 1909 г. Нынѣшнее подчиненіе территорій власти ген.-губернатора разсматривается конституціей 1909 г. лишь какъ временное явленіе, впредь до ихъ подчиненія уніи, но какъ мы указывали, таковое подчиненіе врядъ ли въ ближайшемъ будущемъ можетъ разсматриваться населеніемъ территорій, какъ нѣчто выгодное и желательное; вслѣдствіе этого нельзя еще предвидѣть близкаго его осуществленія и примѣненія на практикѣ нормъ „добавленія“ конституціи.

Въ свою очередь продолжительное существованіе нынѣшняго подчиненія территорій власти ген.-губернатора не можетъ вредно не отразиться на его собственномъ положеніи, благодаря такой ненормальной двойственности его функцій.

IX. Измѣненіе конституціи. Ст. 152, посвященная этому вопросу, даетъ федеральному парламенту право измѣнять любую норму конституціи 1909 г., но лишь при соблюденіи слѣдующихъ условій: 1) не могутъ быть сокращаемы предписываемые конституціей сроки, впредь до истеченія перваго подобнаго срока, и 2) статьи 33, 34, 35, 137 и 152 могутъ быть измѣняемы лишь въ совмѣстномъ засѣданіи обѣихъ палатъ, при чемъ при третьемъ чтеніи предложенное измѣненіе должно быть принято $^2/_3$ голосовъ, считая всѣхъ членовъ обѣихъ палатъ. Кромѣ того, п. 25 упомянутаго выше „добавленія“ (Schedule) устанавливаетъ обязательную резервацію всѣхъ биллей, касающихся этого добавленія.

Такая сравнительная простота и краткость порядка измѣненія конституціи составляютъ одну изъ лучшихъ сторонъ акта 1909 г. Вмѣстѣ съ тѣмъ необходимо отмѣтить, что нормы эти даютъ федеральному парламенту гораздо бо̀льшую власть, чѣмъ та, которой располагаютъ парламенты Канады или Австраліи.

Простота и ясность редакціи 152 статьи позволятъ въ будущемъ избѣгнуть разныхъ конфликтовъ и недоразумѣній толкованія акта 1909 г. Законодатель очевидно воспользовался

въ этомъ случаѣ опытомъ и практикой канадскихъ и австралійскихъ прецедентовъ, довольно часто бывшихъ причиной обоюднаго недовольства метрополіи и колоній.

3.

Три власти.

Конституція ю.-африканской уніи, какъ и акты 1867 и 1900 гг., является несомнѣнно „даромъ“ метрополіи, но даромъ, коимъ она себя добровольно ограничила. Такое ограниченіе Вестминстерскаго парламента представляетъ собой одинъ изъ основныхъ элементовъ государственности уніи.

I. Законодательная власть. При разсмотрѣніи отдѣльныхъ государственныхъ функцій, первымъ дѣломъ бросается въ глаза сходство порядка санкціи ю.-африканскихъ законовъ со способомъ, установленнымъ по отношенію къ Канадѣ и Австраліи.

Актъ 1909 г., правда, внесъ нѣкоторыя незначительныя поправки въ этотъ институтъ [1]), но всѣ онѣ лишь подтверждаютъ тѣ общіе принципы, кои уже прочно установились въ практикѣ двухъ другихъ колоніальныхъ федерацій. Такъ, охрана „имперскихъ“ интересовъ обезпечена успѣшно институтомъ резерваціи биллей; это же средство является главнѣйшимъ современнымъ связующимъ звеномъ Ю. Африки съ метрополіей; опытъ колоніальныхъ федерацій выяснилъ въ достаточной мѣрѣ надежность и полную удовлетворительность этого средства; къ тому же оно очень мало задѣваетъ самолюбіе колоній и не противорѣчитъ ихъ государственной автономіи.

Юридическая конструкція института резерваціи нами изложена выше [2]); резервація находится въ рукахъ „короны“, которая

[1]) Такъ установленъ, напр., болѣе краткій срокъ для санкціи резервированныхъ биллей.

[2]) См. госуд. строй Канады, стр. 41, 81, и Австраліи, стр. 147, 177.

въ наши дни представляетъ собой сложный комплексъ, являющійся по нашему крайнему разумѣнію едва ли не главною прочною связью Великобританской имперіи.

Важнымъ въ этой области представляется вопросъ о роли министерства уніи при санкціи законовъ; актъ 1909 г. въ данномъ отношеніи выгодно отличается отъ австралійскаго акта 1900 г., въ виду большей ясности соотвѣтствующихъ статей; австралійцы, можетъ быть сознательно, покрыли извѣстной дымкой неопредѣленности статьи, касавшіяся роли министерства, имѣя въ виду полное подчиненіе ему ген.-губернатора. Въ актѣ 1909 г. дѣло обстоитъ немного иначе: касательно санкціи и veto сомнѣній не возникало и такимъ образомъ прочно укрѣпилась норма, согласно которой ген.-губернаторъ дѣйствуетъ лишь съ согласія и совѣта своего министерства; наоборотъ, относительно резерваціи въ ю.-африканской конституціи, въ отличіе отъ австралійской, опредѣленно указаны случаи, когда таковая обязательна для ген.-губернатора; далѣе, также въ отличіе отъ австралійскаго акта, конституція 1909 г. прямо запрещаетъ ген.-губернатору санкціонировать билль, подлежащій согласно его инструкціямъ резерваціи [1]); въ отношеніи къ резерваціи, стало быть, ген.-губернатору не приходится спрашивать совѣта своихъ министровъ въ виду ясныхъ указаній самой конституціи [2]); только въ непредвидѣнныхъ конституціей или инструкціями случаяхъ требуется подобный совѣтъ министерства; таковые, однако, врядъ ли можно предвидѣть, такъ какъ разъ нѣтъ спеціальнаго указанія метрополіи, не имѣется и „имперскихъ“ интересовъ, не требуется вовсе, слѣдовательно, и резерваціи.

Парламентъ уніи имѣетъ всю полноту законодательной власти, такъ что не можетъ быть рѣчи о какой-нибудь делегаціи власти со стороны метрополіи [3]). Теорія Тодда о резер-

[1]) Здѣсь-то и подчеркнуто значеніе ген.-губернаторскихъ инструкцій въ отличіе отъ игнорированія ихъ въ Австраліи.

[2]) *Keith*, o. c. (1912), vol. II, p. 1015, 1045.

[3]) См. *Keith*, o. c. (1912), vol. I, part III, ch. I.

вированныхъ правахъ Вестминстерскаго парламента нынѣ совершенно непріемлема. Дѣятельность федеральнаго парламента опредѣляется исключительно нормами акта 1909 г. Резервація законовъ не можетъ конечно разсматриваться какъ умаленіе законодательной или государственной самостоятельности уніи, такъ какъ таковая есть лишь форма санкціи законовъ, которая, какъ и въ другихъ конституціонныхъ монархіяхъ, всегда является прерогативой короны; въ Великобританской же имперіи, какъ сказано, корона представляетъ собой сложный комплексъ.

II. Административная власть. Какъ мы указывали выше, мѣстныя условія выдвинули особое значеніе въ Ю. Африкѣ трехъ административныхъ вопросовъ: желѣзнодорожнаго и финансоваго управленія и дѣлъ туземцевъ. Согласно этому и отцамъ конституціи пришлось удѣлить имъ особое вниманіе, благодаря чему, напримѣръ, два первыхъ вопроса были даже выдѣлены въ особую главу (VII) въ актѣ 1909 г., которую нѣкоторые изслѣдователи [1]) считали наиболѣе важной частью всей конституціи!

Вопросъ о финансовомъ управленіи рѣшенъ весьма просто въ принципѣ — посредствомъ передачи его свободному усмотрѣнію федеральнаго парламента. Протоколы конференціи, на коихъ вырабатывалась конституція, свидѣтельствуютъ намъ, что причину этому слѣдуетъ искать въ убѣжденіи отцовъ акта 1909 г. въ неудовлетворительности рѣшенія этого вопроса въ прочихъ федераціяхъ; они полагали, что въ прежнихъ колоніальныхъ конституціяхъ линіи разграниченія между центральной и провинціальной властями проведены были недостаточно опредѣленно и ясно, что и вызывало постоянные конфликты. Во избѣжаніе этого, они и предоставили все финансовое управленіе федеральному парламенту, безъ установленія въ конституціи какихъ-либо подробностей или ограниченій.

---

[1]) *Brand*, o. c., p. 89; *Fremantle*, o. c., ch. VII.

Но благодаря этому провинціи оказались въ абсолютной зависимости отъ федеральнаго казначейства [1]); все имущество, прежде принадлежавшее колоніямъ, теперь было передано уніи (ст. ст. 119, 121, 122); для дальнѣйшаго же регулированія финансовыхъ отношеній провинцій къ уніи была образована особая комиссія, обязанная представить федеральному парламенту проектъ рѣшенія вопроса (ст. 118). Какъ видимъ, въ этой области мы имѣемъ примѣръ полнѣйшаго торжества идеи централизаціи; власть федеральнаго парламента оказалась чрезвычайно усиленной за счетъ власти провинціальной. Весьма интересно также отмѣтить, что колоніи вполнѣ удовольствовались такимъ централизаціоннымъ рѣшеніемъ вопроса.

Доходы уніи раздѣлены конституціей на двѣ категоріи: общій и спеціальный фонды; послѣдній составляется изъ желѣзнодорожныхъ и портовыхъ доходовъ; всѣ желѣзныя дороги и порты переданы были въ 1910 г. въ собственность уніи; управленіе же ими было вручено федеральной исполнительной власти съ ген.-губернаторомъ во главѣ (ст. 125); для завѣдыванія этимъ дѣломъ образовано особое учрежденіе (Board of 3 Commissioners), состоящее подъ предсѣдательствомъ федеральнаго министра путей сообщенія; комиссары назначаются на пятилѣтній срокъ, жалованье же имъ уплачивается по постановленію федеральнаго парламента (ст. 126). Этому органу предоставлена конституціей весьма широкая власть; онъ завѣдуетъ какъ собственной администраціей, такъ и всѣми съ нею связанными финансовыми вопросами (ст. ст. 126—131). Тарифныя соглашенія колоній, существовавшія во время установленія уніи, сохранены ст. 148 въ полной силѣ, впредь до ихъ измѣненія федеральнымъ парламентомъ. Особо предусматривается конституціей порядокъ постройки новыхъ жел. дорогъ; если бы, напр., федеральный парламентъ счелъ необходимымъ строить стратегическую или иную жел. дорогу и издалъ объ

[1]) Въ п. 1 ст. 118 устанавливается впрочемъ обязанность федераціи ассигновывать опредѣленную сумму на нужды народнаго образованія провинцій; это собственно единственное ограниченіе свободы распоряженія фед. парламента финансами уніи.

этомъ приказъ вышеназванной комиссіи, то этимъ вызываемые расходы должны быть покрыты не изъ желѣзнодорожнаго, а изъ общаго федеральнаго фонда, комиссары же не могутъ быть отвѣтственны за проистекающіе отъ этого убытки. Здѣсь мы имѣемъ ясное свидѣтельство тому, сколь сильное вліяніе оказали на отцовъ конституціи печальные примѣры прошлыхъ ссоръ и неурядицъ, происходившихъ между колоніями Южной Африки именно на этой почвѣ желѣзнодорожной политики [1]). Колоніи въ прежнее время слишкомъ часто пользовались желѣзнодорожными тарифами какъ средствомъ обложенія населенія. Имѣя въ виду проистекавшія отъ этого вредныя послѣдствія, отцы акта 1909 г. и выдѣлили все желѣзнодорожное хозяйство и желѣзнодорожные финансы въ особую категорію дѣлъ, вручивъ таковую вѣдѣнію названной комиссіи: главной задачей послѣдней является слѣдовательно достиженіе впредь финансоваго баланса; желѣзныя дороги должны оплачивать сами себя, безъ превращенія ихъ однако въ источникъ государственныхъ доходовъ; въ послѣдней мысли и заключается цѣль выдѣленія желѣзнодорожныхъ финансовъ изъ общаго федеральнаго бюджета.

Не меньше вниманія было обращено отцами акта 1909 г. на другой важный вопросъ ю.-африканской политики, вопросъ о положеніи негровъ-туземцевъ [2]). Мы видѣли выше, что онъ составляетъ одинъ изъ наиболѣе опасныхъ камней преткновенія ю.-африканской политической жизни; надо при этомъ имѣть въ виду не только политическое положеніе и исторію этого вопроса, но и современное численное соотношеніе черной и бѣлой разъ, первая изъ коихъ преобладаетъ весьма значительно надъ второй; первая къ тому же снабжаетъ почти исключительно вторую ручнымъ трудомъ. Черное населеніе, кромѣ того, растетъ пропорціонально гораздо скорѣе, чѣмъ

[1]) Наиболѣе яркую картину прежнихъ желѣзнодорожныхъ конфликтовъ можно найти въ депешѣ Сельборна: Sub-Enclosure 7 in Enclosure 2, part II, p. 19 et seq., Cd. 3564, July 1907. Также Government of South Africa, vol. I, ch. 14, 15, 16.

[2]) Подробнѣе см., напр., *Fremantle*, The New Nation, ch. VIII.

бѣлое, а со временемъ должны расти и культура и образованность его, вслѣдствіе чего неминуемо обострится вопросъ о его политическихъ правахъ: уже нынѣ Капъ въ этомъ отношеніи рѣзко отличается отъ прочихъ провинцій; послѣднимъ врядъ ли очень долго возможно будетъ держаться системы абсолютнаго исключенія черныхъ.

Мы видѣли выше, какъ обставлено дѣло политическихъ правъ негровъ, сведенныхъ къ нулю, за исключеніемъ Капа. Единственной небольшой гарантіей ихъ правъ въ области законодательной является избирательное право Капа да еще, пожалуй, назначеніе 4-хъ сенаторовъ, „спеціально знакомыхъ“ съ вопросами, касающимися негровъ.

Функцій исполнительной власти касается въ этой области одна лишь ст. 147. Вѣдѣніе управленія дѣлами туземцевъ вручено „ген.-губернатору въ совѣтѣ“, ему одновременно переданы всѣ прежнія аналогичныя полномочія губернаторовъ четырехъ колоній [1]). Федерація имѣетъ спеціальное министерство, завѣдывающее дѣлами туземцевъ. Распоряженіе землями туземцевъ отдано въ руки парламента. Сюда же, наконецъ, относится все сказанное выше о возможномъ присоединеніи къ уніи территорій, нынѣ находящихся внѣ ея.

Мы врядъ ли ошибемся, если скажемъ, что только что упомянутыя нормы конституціи 1909 г. являются наиболѣе слабой и наименѣе симпатичной ея частью.

Ст. 148 предусматриваетъ принятіе федераціей на себя всѣхъ договорныхъ обязательствъ, лежавшихъ прежде на отдѣльныхъ колоніяхъ; это относится какъ къ договорамъ международнымъ, такъ и къ соглашеніямъ, имѣвшимъ мѣсто между

[1]) Интересно отмѣтить, что прежнія конституціи Наталя, Трансвааля (1906 г.) и Оранжевой колоніи (1907 г.) освобождали губернаторовъ въ этомъ вопросѣ отъ необходимости „скрѣпы“ ихъ министерствъ. Однако ни одинъ губернаторъ не нашелъ ни разу возможнымъ воспользоваться этимъ правомъ; всѣ они всегда пользовались „совѣтами“ своихъ министерствъ, что весьма характерно для опредѣленія силы системы парламентаризма, все глубже пускающей корни въ британскихъ автономныхъ колоніяхъ. См. *H. E. Egerton*, Federations and Unions, p. 283, note. См. также The Government in South Africa, 1908, vol. I, p. 133.

самими четырьмя колоніями. Ю.-африканская унія заняла положеніе совершенно равное, въ этомъ отношеніи, съ двумя своими старшими сестрами, Канадой и Австраліей; она впредь будетъ приглашаться на имперскія конференціи, какъ то имѣло уже мѣсто въ 1911 г., на равныхъ съ прочими федераціями правахъ. Метрополія не дѣлаетъ также никакого различія между ней и прочими федераціями въ области международныхъ сношеній; все, что дано и обезпечено Канадѣ и Австраліи, ео ipso будетъ признано и за Ю. Африкой; такимъ образомъ таковая будетъ имѣть, напр., свободное право заключать коммерческіе трактаты, а съ 1911 г. и принимать активное участіе въ дипломатическихъ сношеніяхъ Великобританіи, поскольку послѣднія будутъ ея непосредственно касаться.

Мы указывали въ иномъ мѣстѣ, насколько развились за послѣднее время права автономныхъ федерацій въ этой области [1]). Ю. Африка еще не дала намъ конкретныхъ примѣровъ функціонированія ея государственной власти въ данномъ вопросѣ [2]), но принципіально, повторяемъ, нѣтъ ни малѣйшаго повода дѣлать какое бы то ни было различіе между ней и Канадой или Австраліей.

Ст. 138 устанавливаетъ очень мудрое правило: всякій гражданинъ, натурализованный въ любой части уніи, будетъ считаться натурализованнымъ въ самой уніи; эта норма имѣетъ огромное практическое значеніе, такъ какъ ею устраняются всѣ тѣ пререканія и конфликты, которые имѣли мѣсто и въ Канадѣ и въ Австраліи; только послѣ долгаго горькаго опыта [3])

---

1) См. выше, Госуд. строй Канады и Австраліи, равно *мою* статью „Колоніальныя конференціи", Юридич. Записки, издав. Ярослав. Демидов. лицеемъ, 1911 г., IV (X).

2) Если не считать присоединенія Ю. Африки къ радіо-телеграфной конвенціи и къ конвенціи, запрещающей употребленіе бѣлаго фосфора въ спичкахъ.

3) Ни актъ 1867 г., ст. 91 (25), ни актъ 1900 г., ст. 51 (XIX) не содержатъ аналогичнаго постановленія, введеннаго лишь позднѣе. См. Revised Statutes 1906, c. 77 (для Канады) и Naturalization Act, 1903 (для Австраліи).

пришли канадцы и австралійцы къ убѣжденію въ необходимости подобнаго закона [1]).

Въ области военнаго управленія Ю. Африка нѣсколько отличается отъ прочихъ федерацій. Тогда какъ въ послѣднихъ метрополія уже нашла возможнымъ отозвать свои войска и окончательно передать все военное дѣло самимъ федераціямъ, въ Ю. Африкѣ и по сей день (1914 г.) Англія содержитъ нѣкоторое количество собственныхъ войскъ, называемыхъ „имперскими", въ отличіе отъ колоніальныхъ войскъ. Правда, послѣ бурской войны гарнизоны Ю. Африки были значительно сокращены, все же они содержатъ и нынѣ еще не малое количество войска. Съ одной стороны, Англію побуждаютъ къ тому неспокойныя сосѣднія племена негровъ; многія изъ нихъ уже покорены и подчинены британской власти; все же далеко еще не исключена возможность набѣговъ и даже новой „черной" войны съ какими-нибудь зулусами, готтентотами или др. племенами Банту. Съ другой, нельзя забывать, что Великобританія непосредственно обязана охранять миръ и порядокъ въ трехъ пограничныхъ съ уніей протекторатахъ, Базутолендѣ, Бечуаналендѣ и Свазилендѣ, гдѣ англійскія войска зачастую выступаютъ въ качествѣ не только военной, но и чисто полицейской силы. Что же касается Родезіи, то, хотя съ 1911 г. компаніи (Chartered Company) вновь передано вѣдѣніе полиціей и отнынѣ компанія, а не метрополія, отвѣтственна за внутренній миръ и порядокъ, все же метрополія не совсѣмъ увѣрена въ силахъ самой Родезіи, и помощь ей всегда можетъ оказаться нужной со стороны мѣстнаго „имперскаго" гарнизона [2]).

Нельзя однако не замѣтить, что нахожденіе „имперскихъ" войскъ въ самой уніи является фактомъ временнымъ, что рано

---

[1]) Первоначально указанную норму предполагалось примѣнить лишь къ натурализаціи европейцевъ, исключивъ негровъ; только на Блумфонтенской конференціи было исключено слово „европейцы" и такимъ образомъ распространена данная норма на всякаго натурализующагося человѣка. См. The Government of South Africa, I, p. 157 et seq.

[2]) Эти соображенія были подтверждены статсъ-секретаремъ колоній въ его рѣчи въ палатѣ общинъ 31 іюля, 1913 г.

или поздно войска эти будутъ выведены и все дѣло военной обороны будетъ, какъ и въ прочихъ федераціяхъ, передано вѣдѣнію самой уніи.

Въ особенности сильно протестуетъ противъ присутствія имперскихъ войскъ, и притомъ уже давно, Канъ; почти сразу послѣ дарованія этой колоніи отвѣтственнаго министерства въ 1872 г. послышались голоса, настаивавшіе на отозваніи войскъ; правительству метрополіи не разъ приходилось въ этомъ отношеніи выдерживать упорную борьбу [1]); вполнѣ очевидно, что борьба возродится съ новой силой теперь на пространствѣ всей уніи.

Что касается военнаго управленія, то само собой понятно, что, пока имперскія войска расположены въ уніи, таковыя находятся въ вѣдѣніи имперскихъ, а не колоніальныхъ властей, т. е. военнаго министерства метрополіи. Конституція, какъ мы видѣли, даетъ королю право назначать ген.-губернатора главнокомандующимъ войсками и флотомъ Ю. Африки (ст. 17)[2]); полицейская власть подчинена конечно ген.-губернатору. При окончательномъ отозваніи имперскихъ войскъ и созданіи самостоятельной ю.-африканской арміи, таковая будетъ ео ipso подчинена исполнительной власти федераціи. Полагаемъ, что это дѣло не особенно далекаго будущаго [3]).

Относительно флота Ю. Африки до сихъ поръ вопросъ еще серьезно не поднимался, но нѣтъ сомнѣнія, что въ будущемъ унія послѣдуетъ и въ этомъ отношеніи примѣру Канады и

---

[1]) Подробнѣе см. *Keith*, o. c. (1912), III, p. 1257 et seq. Также Синія Книги: C. 459, C. 708, C. 732, C. 2079, C. 2144, C. 5488, C. 6487, Cd. 44 и др.

[2]) Весной 1912 г. парламентъ уніи принялъ проектъ генерала Смутса, министра обороны, согласно коему учреждалась особая мѣстная армія, South Africa Defence Act, 1912; въ составъ арміи включены 1 постоянный корпусъ (permanent), береговой гарнизонъ (coast garrison), милиція (citizen force), волонтеры флота (naval volunteers) и резервы; въ будущемъ эта военная сила Ю. Африки составитъ весьма внушительное цѣлое. Подробнѣе см. *Worsfold*, o. c., p. 444—456.

[3]) Ср. съ выступленіями по военному и морскому вопросамъ министерства Боты на имперской конференціи 1911 г.; см. *мою* статью Колоніальныя конференціи, Юрид. Записки Яросл. Демид. лицея, 1911, г., IV (X).

Австраліи и будетъ стремиться обзавестись на тѣхъ же началахъ собственнымъ военнымъ флотомъ [1]).

Совершенно то же самое слѣдуетъ сказать и относительно участія Ю. Африки въ возможной будущей войнѣ метрополіи. Она въ этомъ отношеніи всегда пойдетъ по стопамъ прочихъ федерацій, въ особенности Канады, которая въ данномъ вопросѣ играетъ выдающуюся роль. Ю. Африка вообще находится въ очень выгодномъ положеніи: ей еще легче, чѣмъ Австраліи, пользоваться тѣми плодами и тѣми результатами, кои достигаются борьбой ея двухъ старшихъ сестеръ за автономію и независимость; таковыя даются Ю. Африкѣ почти готовыми: ей остается только старательно держать себя въ курсѣ колоніальной политики и не отставать отъ прочихъ федерацій.

Мы можемъ слѣдовательно повторить сказанное нами ранѣе по отношенію Канады и Австраліи: участіе Ю. Африки въ войнѣ метрополіи будетъ зависѣть исключительно отъ ея собственной воли, и метрополія не въ состояніи будетъ ее къ тому принудить противъ ея желанія, хотя надо полагать, что

[1]) Лѣтомъ 1913 г. по случаю общей забастовки ю.-африк. рабочихъ имѣлъ мѣсто острый конфликтъ по вопросу объ употребленіи имперскихъ войскъ для полицейскихъ цѣлей; премьеръ Бота обратился къ ген.-губернатору съ просьбой предоставить въ его распоряженіе импер. войска, которыя затѣмъ стрѣляли въ рабочихъ и несли полиц. службу. По этому поводу были внесены рѣзкіе запросы въ Вестминстерскій парламентъ, и колон. статсъ-секретарю пришлось выступить съ выясненіемъ всего вопроса о роли импер. войскъ въ Ю. Африкѣ; въ своей рѣчи (31 іюля 1913 г.) Гаркортъ указалъ на ненадежность молодой милиціи и оправдывалъ Гладстона тѣмъ, что войска были вызваны по просьбѣ ю.-африк. премьера и предоставлены въ его распоряженіе, чѣмъ не нарушался слѣдовательно принципъ автономіи; онъ также заявилъ, что нынѣ осталось въ Ю. Африкѣ всего 6,900 чел. импер. войскъ и что число это будетъ постепенно сокращаться, но нѣкоторое время ген.-губернаторъ все же будетъ въ нихъ еще нуждаться въ качествѣ комиссара пограничныхъ протекторатовъ, гдѣ войска нужны для защиты отъ буйныхъ негровъ; если бы Гладстонъ отказалъ Ботѣ въ вызовѣ войскъ, это, по мнѣнію Гаркорта, угрожало бы возможностью открытой революціи и потерею гораздо большаго количества жизней. Объясненія ст.-секретаря очень важны съ принципіальной точки зрѣнія, такъ какъ выяснили нынѣшнюю роль импер. войскъ въ Ю. Африкѣ, гдѣ они находятся для защиты протекторатовъ и Родезіи и притомъ временно, чѣмъ не нарушаются автономныя права уніи. Почти тоже самое повторилось во время Январской забастовки 1914 г.

она пойдетъ на помощь Англіи нѣсколько охотнѣе, чѣмъ Канада.

Въ заключеніе остается упомянуть о ст. 137, устанавливающей въ уніи абсолютное равенство во всѣхъ отношеніяхъ обоихъ государственныхъ языковъ, англійскаго и голландскаго; вся офиціальная переписка уніи, кромѣ того, должна обязательно происходить одновременно на двухъ языкахъ; это же правило касается и судовъ и парламента, также ведущихъ свое дѣлопроизводство параллельно на двухъ языкахъ.

Ничто болѣе не способствовало умиротворенію расовыхъ страстей и національной борьбы, какъ раннее и искреннее принятіе англичанами этого принципа равенства языковъ.

III. Судебная власть. Касательно функціонированія третьей государственной власти, власти судебной, намъ также нечего прибавить къ сказанному относительно канадской и австралійской судебныхъ властей. Положеніе ю.-африканскаго верховнаго суда и его отношенія какъ къ подчиненнымъ ему судамъ, такъ и къ судебному комитету тайнаго совѣта вполнѣ тождественны съ положеніемъ высшихъ судовъ Канады и Австраліи. Юридическая конструкція института апелляціи къ тайному совѣту метрополіи, слѣдовательно, также та же самая во всѣхъ трехъ случаяхъ,—Ю. Африки, Канады и Австраліи.

Вѣдомство юстиціи въ Ю. Африкѣ находится въ рукахъ нѣсколькихъ различныхъ органовъ. Въ ю.-африканскомъ федеральномъ кабинетѣ имѣется спеціальное министерство юстиціи, при чемъ конституція упоминаетъ (ст. 139), что функціи его тождественны функціямъ колоніальныхъ Attorneys-General. Во главѣ ю.-африканской прокуратуры, однако, стоитъ особый Attorney-General, котораго такимъ образомъ не слѣдуетъ смѣшивать съ министромъ юстиціи; этотъ ген.-атторней назначается „ген.-губернаторомъ въ совѣтѣ“ и имѣетъ лишь криминальную компетенцію; въ іерархическомъ отношеніи онъ подчиненъ министру юстиціи; ему же, въ свою очередь, подчинены прочіе прокуроры уніи, за исключеніемъ прокуроровъ Капа (Solicitor-General for the Eastern District) и Гриква-

ленда (Crown Prosecutor for Griqualand West), почему-то оставленныхъ въ самостоятельномъ положеніи.

Въ заключеніе разсмотрѣнныхъ нами институтовъ и нормъ конституціи Ю. Африки 1909 г. остается сдѣлать лишь нѣсколько общихъ замѣчаній.

Главной основной чертой отличія конституціи 1909 г. отъ прочихъ федерацій является бо́льшая централизація и гораздо бо́льшія полномочія федеральнаго парламента; уже самое наименованіе ея, принятое отцами акта 1909 г., „уніей“ весьма характерно въ этомъ отношеніи; особенно ярко преобладающее положеніе парламента подчеркивается его правами реорганизаціи по своему усмотрѣнію сената [1]) и управленія финансоваго, этой столь существенной государственной функціи.

Съ точки зрѣнія политической, съ другой стороны, знаменательны слѣдующіе факты: во-первыхъ, умиротвореніе національной розни между англичанами и голландцами; насколько обѣ стороны были абсолютно убѣждены въ мирныхъ намѣреніяхъ своихъ прежнихъ антагонистовъ и насколько онѣ желали въ будущемъ мира, а не войны, можно судить по двумъ обстоятельствамъ: всѣ четыре колоніи согласились на отмѣну своихъ прежнихъ конституцій [2]); новый порядокъ долженъ былъ замѣнить собой всѣ прежнія конституціонныя нормы, а во-вторыхъ, обѣ національности согласились на принципъ равенства языковъ и положенія; ни одна изъ нихъ впредь не должна была быть національностью главенствующей; южно-африканцы, создавая свою новую конституцію, были совершенно правильно убѣждены, что только подобное полное равенство обѣихъ національностей можетъ въ будущемъ обезпечить имъ миръ и возможность спокойнаго сожитія.

Другимъ яркимъ примѣромъ можетъ служить въ этомъ же

---

[1]) Это совершенно изъ ряду вонъ выходящее полномочіе парламента, аналогію которому не легко подыскать въ конституціонномъ правѣ.

[2]) Врядъ ли можно найти въ исторіи народовъ всего міра болѣе красивый фактъ.

отношеніи наименованіе конвенціей 1908 г. Оранжевой колоніи „Оранжевымъ Свободнымъ Государствомъ“ (Orange Free State); оно какъ бы напоминаетъ бурамъ о ихъ самостоятельности и автономіи.

Далѣе, необходимо отмѣтить чувство, мѣтко названное Брандомъ [1]) „вѣрою въ будущее“; отцы конституціи не задавались мыслью, какъ это часто бывало въ иныхъ государствахъ, регулировать и предусмотрѣть всѣ подробности, всѣ частности новаго государственнаго строя; они удовольствовались установленіемъ лишь главныхъ и основныхъ принциповъ, оставивъ разработку деталей самой жизни и дальнѣйшей практикѣ. Такъ, напр., въ вопросѣ о положеніи негровъ актомъ 1909 г. оставлено все-таки нѣсколько лазеекъ, которыми можно будетъ въ будущемъ воспользоваться, въ порядкѣ измѣненія конституціи, для расширенія правъ туземнаго населенія. Другой не менѣе характерный примѣръ можно найти касательно объединенія права прежнихъ колоній; и здѣсь отцы акта 1909 г. ограничились лишь установленіемъ общихъ принциповъ, согласно которымъ возможно будетъ объединить суд. практику, законодательство и прочія правовыя нормы провинцій, чѣмъ осуществлялась бы мечта лорда Сельборна о единомъ правѣ Ю. Африки.

Необходимо также указать на „отсутствіе внѣшнихъ признаковъ“ демократичности новой конституціи, которая въ этомъ отношеніи значительно уступаетъ своей австралійской сестрѣ. Это внѣшнее впечатлѣніе, получаемое при чтеніи акта 1909 г., однако скоро исчезаетъ, если только вскрыть внутреннюю сущность и значеніе отдѣльныхъ конституціонныхъ нормъ; тогда окажется, что Ю. Африкѣ предоставлена полная возможность вполнѣ демократическаго дальнѣйшаго развитія. Въ этой внѣшней формѣ, избѣгающей по видимости демократическихъ началъ, можно усматривать нѣкоторую уступку всегда столь консервативнымъ бурамъ; иная форма ихъ несомнѣнно устрашила бы; нельзя забывать, что въ прошломъ буры при-

[1]) *Brand*, о. с., p. 114.

выкли къ весьма простымъ и патріархальнымъ формамъ государственнаго управленія. Съ другой стороны, вторымъ факторомъ, противившимся демократическимъ институтамъ, было господствующее въ Африкѣ противуположеніе „бѣлыхъ и черныхъ“: европейцы привыкли господствовать надъ неграми, что конечно предрасполагало ихъ скорѣе къ аристократическимъ, чѣмъ демократическимъ, формамъ государственнаго управленія.

Въ этомъ отношеніи интересно отмѣтить, что бурскія партіи [1]) во всѣхъ трехъ провинціяхъ (кромѣ Наталя, гдѣ буры находятся въ слишкомъ незначительномъ меньшинствѣ) являются консервативнымъ элементомъ, англійскія же партіи—элементомъ прогрессивнымъ; буры, къ тому же, представляютъ скорѣе деревенское населеніе, англичане же населеніе городское; первое министерство знаменитаго бура, генерала Бота, является такимъ образомъ министерствомъ консервативнымъ.

Нельзя не закончить указаніемъ на перваго премьера Ю. Африки. Еще столь недавно Бота былъ ярымъ врагомъ Великобританіи, однимъ изъ дѣятельныхъ и самыхъ талантливыхъ помощниковъ покойнаго Крюгера; онъ стоялъ такимъ образомъ въ первыхъ рядахъ борцовъ за независимость отъ Англіи, а теперь, не прошло и десятилѣтія, онъ выступаетъ въ качествѣ преданнаго подданнаго британскаго короля и твердой рукой ведетъ ввѣренную его государственному уму унію къ дружбѣ и кооперації съ метрополіей—Великобританіей. О какомъ-нибудь сепаратизмѣ какъ будто забыли и думать въ Ю. Африкѣ; тому ручательствомъ служитъ одно имя ген. Боты.

Вотъ куда приводитъ благоразумная политика обезпеченія метрополіей автономіи своимъ, выросшимъ до совершеннолѣтія, дочерямъ—колоніямъ. Политика эта вызываетъ не распаденіе Великой Британской имперіи, а, наоборотъ, является единственно прочной гарантіей къ дальнѣйшему сосуществованію и сохраненію связи метрополіи съ колоніальными федераціями.

---

[1]) Голландскія партіи въ отдѣльныхъ колоніяхъ называются: Unie въ Оранжевой колоніи, Het Volk въ Трансваалѣ и Bond въ Капѣ.

НОВАЯ ЗЕЛАНДІЯ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ НОВОЙ ЗЕЛАНДІИ.

1.

Исторія конституціи Новой Зеландіи [1]).

Въ отличіе отъ Канады, Австраліи и Южной Африки, Новая Зеландія не представляетъ собой федераціи, хотя нѣ-

[1]) *Литература: William Gisborne*, The Colony of New-Zealand (London, 1891); *Sir Arthur Douglas*, The Dominion of New-Zealand (Boston, 1909); *Henderson*, Sir George Grey; *G. W. Rusden*, History of New-Zealand, 3 vol. (London, 1883); *J. Drummond*, Life and Work of R. J. Seddon (N.-Zealand, 1906); *F. Parsons*, The History of New-Zealand (Philadelphia, 1904); *T. M. Hocken*, Bibliography of Literature relating to New-Zealand (Wellington, 1909); *W. Brun*, Wirtschaftsorganisation der Maori auf Neu-Zeeland (1912); *Curnin's* Index to the Laws of New-Zealand (Wellington, 1905); Constitution and Government of New-Zealand (офиц. сборникъ, 1896); *E. Jenks*, The History of the Australasian Colonies (Cambridge Histor. Series, Cambr. 1895); Yearbooks of New-Zealand; *Lucas*, Histor. Geography of Br. Colonies, 6 vol.: Australasia by *J. D. Rogers*, 1907; D-r *R. Schachner*, Die Soziale Frage in Australien und Neu-Seeland (Jena, 1911); *Alfred Manes*, Ins Land der Sozialen Wunder (Australien und Neu-Zeeland); *G. H. Scholefield*, New-Zealand in Evolution, 1909; *H. Broadhead*, State Regulation of Labor and Labor Disputes in New-Zealand, 1908; *C. W. Dilke*, Problems of Greater Britain, 1890; *R. F. Irvine* and *O. T. J. Alpers*, The Progress of New-Zealand in the Century, 1902 (the Nineteenth Century Series); *Pierre Leroy-Beaulieu*, Les nouvelles Sociétés Anglo-Saxonnes (Paris, 1907); *Sir R. Stout*, New-Zealand, Contemporary Review 1899; *A. Siegfried*, Nouvelle Zélande, Revue Polit. et Parl., Paris, Jan., Fevr., Mars, 1899; *Sir J. Vogel*, Social Politics in New-Zealand, Fortnightly Review, 1892; *A. Bertram*, Progressive Legislation in New-Zealand, Progressive Review, December, 1896; *H. de R. Walker*, Austral-

которое время, въ 50-хъ и 60-хъ годахъ, ея провинціи пользовались весьма широкой автономіей; нынѣ н.-зеландскіе округа представляютъ собой обычный типъ провинціальныхъ единицъ.

Н.-зеландскіе острова, этотъ райскій уголокъ земного шара, были открыты европейцами въ XVII столѣтіи; первымъ посѣтилъ ихъ знаменитый голландскій мореплаватель Тасманъ въ 1642 г.; болѣе детальное обслѣдованіе было предпринято извѣстнымъ путешественникомъ Кукомъ въ серединѣ XVIII вѣка. Острова были заселены въ эпоху ихъ открытія воинственнымъ племенемъ маори [1]).

Кука справедливо считаютъ отцомъ ново-зеландской колонизаціи; онъ занялъ острова именемъ Георга III, объявивъ ихъ англійской территоріей, но еще долгое время послѣ этого европейцы посѣщали Новую Зеландію лишь исключеніемъ, при чемъ многіе отважные мореплаватели гибли тамъ отъ руки туземныхъ людоѣдовъ. Такъ обстояло дѣло даже въ первыя десятилѣтія XIX вѣка [2]). Если сравнить указанные факты съ удивительнымъ развитіемъ Новой Зеландіи къ концу

asian Democracy, 1897; Earl of *Onslow*, State Socialism and Labor Government in Antipodean Britain, Proceedings of the Royal Colonial Institute, 1892; *L. Tomm*, The Referendum in Australia and New-Zealand, Contemporary Review, Aug. 1897; *W. Gisborne*, Rulers and Statesmen of New-Zealand, 1897; *W. P. Reeves*, The Long White Cloud, 1898; *W. P. Reeves*, State Experiments in Australia and New-Zealand, 2 vol., 1902; *J. W. Salmond*, Jurisprudence (London, 1910); *Wakefield*, Art of Colonisation; *Richard Garnett*, Edw. Gibbon Wakefield; *J. Hatschek*, Australien und Neu-Seeland (Bibl. des öff. Rechts, 19 Band, 1910); *A. B. Keith*, Responsible Government in the Dominions (Oxford, 1912, 3 vol.); *J. E. le Rossignol and W. D. Stewart*, State Socialism in New-Zealand; *A. Siegfried*, La Démocratie en Nouvelle Zélande (Paris, 1904).

[1]) Происхожденіе маори неизвѣстно, хотя современные изслѣдователи въ общемъ принимаютъ туземную легенду, согласно которой около 500 лѣтъ тому назадъ маори переселились въ Н. Зеландію, дотолѣ необитаемую человѣкомъ (по другимъ версіямъ они истребили туземное племя, которое ихъ встрѣтило, когда они высаживались); они приплыли съ одного изъ большихъ острововъ Тихаго океана (вѣроятно изъ Самоанской или Сандвичевой группъ). Маори во всякомъ случаѣ принадлежатъ къ общей Полинезійской семьѣ.

[2]) Первые колонисты поселились въ Н. Зеландіи въ 1814 г. Такъ наз. Bay of Islands Settlement.

прошлаго столѣтія, то прямо невѣроятной можетъ казаться чудоподобная исторія этой Великобританской колоніи [1]).

Тѣневой стороной первыхъ годовъ ново-зеландской колонизаціи была торговля европейцевъ оружіемъ; маори весьма скоро поняли значеніе огнестрѣльнаго оружія, продавая за него абсолютно все, что имѣли, а европейцы, въ цѣляхъ наживы, не брезгали снабжать этихъ воинственныхъ варваровъ новымъ губительнымъ средствомъ истребленія людей; многіе изъ бѣлыхъ, впрочемъ, тутъ же поплатились собственною жизнью за эту торговлю. Особенно кровопролитными оказались событія тридцатыхъ годовъ, когда торговля огнестрѣльнымъ оружіемъ достигла огромныхъ размѣровъ [2]).

Это послужило Англіи, между прочимъ, одною изъ побудительныхъ причинъ для объявленія Новой Зеландіи въ 1840 г. самостоятельной колоніей. Необходимо замѣтить, что очень многіе колонисты (пожалуй, даже большинство) шли въ то время въ Новую Зеландію подъ предлогомъ миссіонерскаго дѣла; темныя дѣлишки совершались подъ покровомъ идеи распространенія христіанства.

Въ первые годы ново-зеландская колонизація интересовала метрополію весьма мало; общественное мнѣніе Англіи было равнодушно къ тому, что тамъ происходило, а министры колоній заботились лишь объ одномъ, чтобы не возникало новыхъ сложныхъ и непріятныхъ вопросовъ или пререканій по поводу этой колоніи въ палатѣ общинъ. Такая „анархія колонизаціонной политики“, какъ правильно охарактеризовалъ ее одинъ мѣстный историкъ [3]), не могла сильно не вредить интересамъ молодой Новой Зеландіи.

Историку англійской колоніальной политики очень важно

---

[1]) Необходимо замѣтить, что одной изъ причинъ успѣшности англійской колонизаціи н.-зеландскихъ острововъ было отсутствіе конкуренціи другихъ европейскихъ державъ, а также отсутствіе на островахъ какихъ-либо опасныхъ для человѣка звѣрей.

[2]) Подробнѣе см., напр., *Irvine and Alpers*, Progress of New-Zealand in the Century, 1902, ch. VIII.

[3]) *W. Gisborne*, The Colony of New Zealand, London, 1891, p. 53—54.

имѣть въ виду тѣ постоянныя колебанія, которыя отличали дѣйствія министерствъ Англіи начала XIX столѣтія: въ началѣ вѣка какъ будто еще не установились даже самые основные принципы колоніальной политики. Такъ, въ 1826 г. Англія предоставила колонизацію Новой Зеландіи особой компаніи; хотя Кукъ объявилъ острова англійской территоріей, но настоящей оккупаціи ихъ первоначально еще не произошло; метрополія включила Новую Зеландію въ районъ дѣятельности своихъ австралійскихъ представителей („into the vague limits of New South Wales"), распространяя на нее при этомъ не всѣ, а лишь нѣкоторые колоніальные акты и законы; даже въ 1831 г., когда тамъ уже имѣлся великобританскій резидентъ, метрополія все же отказывалась признавать Новую Зеландію настоящею колоніею („a dependency"). Ходу событій нѣсколько помогло неожиданное появленіе на островахъ одного французскаго авантюриста, нѣкоего барона Тьерри (Baron Thierry), провозгласившаго себя королемъ Новой Зеландіи [1]); испугавшись французской колоніальной конкуренціи, правительство Вильгельма IV объявило въ 1833 г. ново-зеландцевъ самостоятельной „націей" (nation!), давъ имъ въ слѣдующемъ, 1834 г. даже особый флагъ; такой актъ какъ будто уничтожалъ силу объявленія Кука о признаніи Новой Зеландіи англійской колоніей. Политика метрополіи инспирировалась въ данномъ случаѣ довольно близорукимъ британскимъ резидентомъ Busby, создавшимъ весьма фантастическій планъ учрежденія особаго туземнаго парламента, въ составъ коего должны были войти главари племенъ маори; по его иниціативѣ Англія даровала маори особую хартію (charter) и флагъ, признавъ ихъ „Соединенными племенами Новой Зеландіи" (United Tribes of N.-Z.) и обезпечивъ имъ полнѣйшую автономію; англичане справедливо счи-

[1]) Тьерри скоро уѣхалъ, но снова вернулся въ 1838 г. и устроилъ себѣ особый „Дворъ", съ разными церемоніалами; престижъ его однако въ весьма непродолжительномъ времени палъ; онъ умеръ въ Н. Зеландіи въ крайней бѣдности.

таютъ этотъ торопливый шагъ резидента ошибкой и даже нелѣпостью, способствовавшей только разжиганію страстей и конфликтовъ между бѣлыми и туземцами. Таковъ былъ тотъ политическій хаосъ, который переживала молодая Новая Зеландія.

Къ этому надо еще прибавить, что нѣкоторые шедшіе туда элементы были весьма мало симпатичны съ точки зрѣнія культуры; такъ, въ 20-хъ годахъ стекались туда бѣглые каторжники и матросы изъ австралійскихъ ссыльныхъ, разные безпринципные мореплаватели и искатели приключеній и наживы и т. п.; указанные элементы не могли, конечно, способствовать культурному развитію поселеній европейцевъ.

Воинственность и мстительность туземцевъ вызывали репрессаліи бѣлыхъ и vice versa, благодаря чему образовался заколдованный кругъ постоянныхъ войнъ, вражды и ссоръ.

Для эксплоатаціи ново-зеландскихъ острововъ была образована въ Лондонѣ особая „Новозеландская Компанія“, по образцу знаменитой Остъ-Индской компаніи; въ 30-хъ годахъ однимъ изъ дѣятельнѣйшихъ ея участниковъ былъ небезызвѣстный лордъ Дургамъ, который создалъ себѣ безсмертный памятникъ своимъ знаменитымъ канадскимъ докладомъ 1839 г.; его справедливо можно считать однимъ изъ самыхъ выдающихся творцовъ Великобританской колоніальной имперіи; печать своей личности онъ наложилъ и на судьбу Новой Зеландіи.

Находясь подъ вліяніемъ нѣкоего Векфильда (Gibbon Wakefield) и желая установить наконецъ мирный порядокъ на островахъ, Новозеландская компанія послала туда въ 1839 г. особаго представителя (Colonel W. Wakefield, братъ Гиббона), которому кстати было поручено... своевременно пріобрѣсти порядочное количество туземныхъ земель.

Отправка Векфильда оказалась чреватой важнѣйшими послѣдствіями [1]); она сильно всполошила колоніальное министерство, которое тутъ только спохватилось, сообразивъ, что могли произойти весьма нежелательныя осложненія, и вотъ за

[1]) См. *Irvine and Alpers*, Progress of N. Z., pp. 102, 103 et seq.

экспедиціей Векфильда посылается вторая экспедиція, правительственная, съ капитаномъ Хобсономъ во главѣ (Capt. Hobson), вооруженная весьма широкими полномочіями и подробными инструкціями [1]). Хобсонъ высадился въ Новой Зеландіи почти одновременно съ Векфильдомъ, но поодаль отъ него; съ первыхъ же своихъ шаговъ Хобсонъ обнаружилъ недюжинныя административныя способности. 29 января 1840 г., слѣдуя своимъ инструкціямъ, онъ объявилъ Новую Зеландію британской колоніей [2]) и одновременно опубликовалъ вторую прокламацію касательно порядка пріобрѣтенія тамъ недвижимаго имущества; всѣ земли были объявлены государственною собственностью, независимо отъ того, кто ими въ то время владѣлъ; уже пріобрѣтенныя отъ туземцевъ земли были этимъ какъ бы экспропріированы въ казну, а впредь запрещалось вовсе пріобрѣтать земли маори безъ разрѣшенія представителя метрополіи; всякія земельныя пріобрѣтенія должны были совершаться отнынѣ лишь черезъ посредство „Британской Короны“; колоніальное министерство, очевидно, желало предупредить компанію въ ея „завоевательной“ политикѣ; можно легко себѣ представить, какое возбужденіе и какія чувства подобное объявленіе земельныхъ пріобрѣтеній „незаконными“ могло вызвать среди колонистовъ.

Слѣдующимъ шагомъ Хобсона должно было быть еще болѣе трудное и щекотливое дѣло полученія согласія маори на провозглашеніе британскаго суверенитета надъ всѣми островами и землями Новой Зеландіи, дабы этимъ установить легальный

---

[1]) Хобсону была дана особая „комиссія“ (такъ наз. Dormant Commission), не предназначенная немедленно вступить въ силу; онъ долженъ былъ ею воспользоваться лишь при наступленіи извѣстныхъ фактовъ; подобныя комиссіи употребляются Англіей не часто и всегда секретны; ими пользовались чаще всего при завоеваніи или оккупированіи новыхъ колоній.

[2]) Номинально Н. Зеландія объявлялась частью колоніи Н. Ю. Валлиса, хотя не всѣ акты послѣдняго ео ipso распространялись на новозеландскіе острова; Хобсонъ же былъ подчиненъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ губернатору Н. Ю. Валлиса, который, между прочимъ, подписывалъ нѣкоторыя прокламаціи Хобсона.

титулъ владѣнія для метрополіи. Ему удалось осуществить это посредствомъ заключенія съ туземцами особаго договора [1]; послѣ нѣкотораго колебанія туземные главари согласились на подобный договоръ, врядъ ли, однако, вполнѣ понимая его политическое и юридическое значеніе.

Первые мѣсяцы новозеландскіе острова не были признаваемы метрополіей самостоятельными, будучи включены въ составъ колоніи Новаго Южнаго Валлиса, съ которымъ они составили какъ бы одно цѣлое, одну общую единицу. Подобное соединеніе двухъ, столь далеко другъ отъ друга лежащихъ, территорій весьма скоро оказалось чрезвычайно неудобнымъ, да и безполезнымъ. Убѣдясь въ этомъ, метрополія рѣшила выдѣлить окончательно Новую Зеландію въ самостоятельную колонію, осуществивъ указанную мѣру актомъ 16 ноября 1840 г. [2]; съ того времени новозеландскіе острова начали свою независимую колоніальную жизнь.

Названная нами выше секретная комиссія Хобсона (Dormant Commission) вступила въ дѣйствіе въ первые мѣсяцы 1840 г.; согласно ей онъ сдѣлался первымъ новозеландскимъ губернаторомъ [3]. Во всѣхъ этихъ событіяхъ проявился рѣдкій поли-

---

[1]) Такъ наз. Treaty of Waitangi. Многіе англійскіе изслѣдователи считаютъ эту сдѣлку недостойной имени договора, такъ какъ одной изъ договаривающихся сторонъ были туземные „варвары", едва ли понимавшіе значеніе уступки суверенитета. Прецеденты подобнымъ договорамъ, однако, имѣлись въ большомъ количествѣ въ Сѣв. Америкѣ, гдѣ они заключались съ краснокожими индѣйцами довольно часто; о нихъ принято упоминать во всѣхъ курсахъ международнаго права, какъ объ особой формѣ международныхъ договоровъ. Содержаніе договора Waitangi подробно приведено, напр., у *Irvine and Alpers*, Progress of New Zealand, p. 110 et seq.

[2]) 3—4 Vict., c. 62.

[3]) Титулъ его собственно былъ Lieutenant-Governor, что объясняется первоначальнымъ соединеніемъ Н. Зеландіи съ Н. Ю. Валлисомъ; губернаторъ послѣдняго являлся въ нѣкоторомъ отношеніи высшей инстанціей надъ Хобсономъ и посредникомъ между послѣднимъ и метрополіей; титулъ L.-Gov. неудобно переводить на русскій языкъ „вице-губернаторомъ", такъ какъ эти понятія не вполнѣ совпадаютъ; англ. L.-Governor не есть помощникъ и замѣститель губернатора, какъ нашъ в.-губернаторъ, а занимаетъ губернаторское мѣсто 2-го ранга, меньшей по своему

тическій тактъ Хобсона; онъ сказался уже при выборѣ мѣста высадки Хобсоновской экспедиціи, когда рѣшено было уйти подальше отъ мѣста высадки экспедиціи Векфильда, дабы не возникали конфликты и столкновенія между отдѣльными участниками этихъ двухъ параллельныхъ предпріятій, чѣмъ, такъ-же облегчились сношенія съ туземцами-маори, наконецъ, благодаря этому же, Хобсону легче было „повелѣвать“ надъ представителями компаніи; какъ представитель правительства метрополіи, Хобсонъ имѣлъ конечно большія преимущества предъ полковникомъ Векфильдомъ, а впослѣдствіи въ качествѣ губернатора явился и прямымъ его начальникомъ. Высадкой Хобсона былъ основанъ одинъ изъ будущихъ значительныхъ городовъ Новой Зеландіи Окленд (Aucland), которому нѣкоторое время суждено было играть роль правительственнаго центра, столицы новой колоніи. Мѣстораспоженіе этого поселенія было однако найдено колонистами не совсѣмъ удобнымъ, благодаря чему въ 1864 г. новозеландскій парламентъ перенесъ правительственныя учрежденія въ Веллингтонъ (Wellington), нынѣшнюю столицу Новой Зеландіи.

Новозеландской компаніи пришлось подчиниться волѣ метрополіи; она конечно не могла протестовать противъ факта распространенія великобританскаго суверенитета на эти острова; члены ея могли только жалѣть, что не обезпечили своего положенія болѣе ранней посылкой собственной экспедиціи. Помирившись съ созданнымъ въ 1840 г. новымъ положеніемъ вещей, компанія теперь направила всѣ свои усилія и всю свою энергію на дальнѣйшее развитіе колонизаціоннаго дѣла [1]), и надо сказать, что въ короткій промежутокъ вре-

значенію колоніальной провинціи. Въ 1840 году была даже попытка Н. Ю. Валлиса законодательствовать для Н. Зеландіи, но метрополія наложила свое veto на Валлійскій билль.

[1]) Едва ли мы ошибемся, если припишемъ эту успѣшную политику компаніи и тонъ ея отношеній къ правительству лорду Дургаму, дальновидность коего нами уже была не разъ отмѣчаема; въ эту эпоху ему принадлежалъ рѣшающій голосъ въ дѣлахъ компаніи.

мени ею были достигнуты сравнительно прекрасные результаты. Такимъ образомъ, упомянутое выше недолгое соперничество двухъ экспедицій не оставило по себѣ дурныхъ послѣдствій, если не считать только нѣкоторой зависти юга, колонизируемаго компаніей, къ сѣверу, гдѣ высадился и дѣйствовалъ энергичный губернаторъ; эта рознь юга и сѣвера никогда однако не принимала рѣзкихъ формъ и не создала въ Новой Зеландіи тѣхъ вредныхъ центробѣжныхъ силъ, съ которыми пришлось такъ сильно бороться другимъ британскимъ колоніямъ.

Объ успѣхахъ новозеландской колонизаціи можно судить по тѣмъ блестящимъ результатамъ, кои были достигнуты въ первое десятилѣтіе. Къ началу 50-хъ годовъ Новая Зеландія представляла собою уже цвѣтущую колонію, съ состоятельнымъ населеніемъ; таковое селилось, правда, главнымъ образомъ по побережью острововъ, не эксплоатируя еще внутреннихъ богатствъ страны, но завязало прочныя торговыя сношенія съ другими тихоокеанскими сосѣдями. Сильно способствовалъ наплыву колонистовъ и дивный климатъ острововъ, представлявшихъ въ этомъ отношеніи огромныя преимущества въ сравненіи съ австралійскими колоніями.

Имѣлись однако и тѣневыя стороны; затрудненія создавались главнымъ образомъ благодаря двумъ сложнымъ вопросамъ,—отношеній къ туземцамъ и продажи земель, которыми спекулировали худшіе элементы среди населенія колонистовъ. Хобсонъ противодѣйствовалъ этому изданіемъ вышеназванной прокламаціи, запретившей продажу земель помимо согласія правительства; въ этихъ цѣляхъ съ начала 1841 г. были учреждены ежегодные аукціоны казенныхъ земель, пріобрѣтенныхъ Хобсономъ отъ маори; но само собой понятно, что подобныя мѣры и вся эта земельная политика должны были создавать губернатору не мало враговъ, среди коихъ мы находимъ и ревновавшихъ его дѣятельность представителей новозеландской компаніи. Съ другой стороны необходимо имѣть въ виду, что метрополія не могла успѣшно защищать своего гу-

бернатора вслѣдствіе огромнаго раздѣлявшаго ихъ разстоянія; почта Хобсона шла въ Лондонъ иногда 12 мѣсяцевъ, благодаря чему ему необходимо было въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ дѣйствовать за свой страхъ; ему приходилось такимъ образомъ полагаться единственно на собственный административный тактъ.

Его дальновидность сказалась также въ фактѣ дарованія муниципальной автономіи, которой онъ самъ не симпатизировалъ, тремъ главнымъ поселеніямъ компаніи (Wellington, Nelson, New-Plymouth). Далѣе, въ заслугу ему ставится и другое обстоятельство: онъ сумѣлъ успѣшно противодѣйствовать и даже совершенно предотвратить французскую колонизацію новозеландскихъ острововъ; какъ разъ въ то время французское правительство обратило свои взоры на Тихій океанъ; будучи хорошо освѣдомлено о природныхъ богатствахъ и прекрасномъ климатѣ Новой Зеландіи, оно было вовсе не прочь попользоваться этимъ лакомымъ кусочкомъ, благо въ Парижѣ полагали, что англійская колонизація острововъ не успѣла еще пустить глубокихъ корней; французы однако ошиблись въ расчетахъ, встрѣтивъ энергичный отпоръ великобританскаго представителя, и принуждены были ретироваться.

Къ несчастью, слабое здоровье не позволило Хобсону выдержать тяжелую политическую борьбу; онъ умеръ осенью 1842 г., и тутъ сразу же проявилось все то огромное значеніе, которое имѣла для Новой Зеландіи его личность [1]). Какъ только онъ умеръ, со всѣхъ сторонъ начали находить на Новую Зеландію грозовыя тучи всевозможныхъ конфликтовъ, среди коихъ столкновенія съ маори заняли выдающееся мѣсто; съ послѣдними дѣло весьма скоро дошло до открытой и кровопролитной войны (такъ наз. First Maori war).

Во главѣ правительства Новой Зеландіи того времени стоялъ губернаторъ, предсѣдательствовавшій въ исполнительномъ совѣтѣ (Executive Council); послѣдній же состоялъ изъ колоніальнаго секретаря, колоніальнаго казначея и генералъ-

[1]) Подробнѣе о Хобсонѣ см., напр., *W. Gisborne*, o. c., ch. V.

атторнея; рядомъ съ совѣтомъ была легислатура, игравшая роль нижней палаты и составляемая изъ членовъ совѣта съ добавленіемъ къ нимъ трехъ старшихъ по службѣ мировыхъ судей [1]). Въ 1842 г. былъ созданъ высшій судъ (Supreme Court) Новой Зеландіи, а пять лѣтъ спустя исполнительному совѣту, подъ предсѣдательствомъ губернатора, было дано право засѣдать въ качествѣ апелляціоннаго суда (Court of Appeals) для разсмотрѣнія лишь кассаціонныхъ жалобъ на рѣшенія высшаго суда.

Управленіе это, созданное Хобсономъ, подходило подъ общій типъ англійской колоніальной администраціи второй стадіи. Въ первой стадіи губернаторъ единолично управляетъ колоніей, во второй—рядомъ съ нимъ становятся назначаемые правительствомъ совѣты, а въ третьей среди членовъ подобныхъ совѣтовъ появляются лица, избираемыя мѣстнымъ населеніемъ; затѣмъ уже весьма скоро слѣдуетъ превращеніе совѣтовъ въ настоящія законодательныя палаты. Ко времени разсматриваемой нами эпохи, какъ видимъ, Новая Зеландія нормальнымъ порядкомъ проходила черезъ двѣ первыя стадіи колоніальнаго управленія.

На счастье Новой Зеландіи слѣдующаго губернатора, Fitz-Roy [2]), уже въ 1845 г. смѣнилъ одинъ изъ самыхъ выдающихся англійскихъ колоніальныхъ администраторовъ, капитанъ Грей, извѣстный впослѣдствіи подъ именемъ Sir George Grey [3]).

Главное вниманіе новаго губернатора было естественно направлено на возстановленіе мирныхъ отношеній съ маори; ему это удалось уже черезъ нѣсколько мѣсяцевъ послѣ пріѣзда въ Новую Зеландію; пріостановившаяся было колонизація сразу начала вновь развиваться; такъ, основаны были теперь нѣсколько новыхъ поселеній: Otago, Canterbury и др.

---

[1]) Иниціатива биллей принадлежала исключительно одному губернатору.

[2]) Подробнѣе о политикѣ Фицроя см., напр., *Irvine and Alpers*, o. c., ch. XII.

[3]) Ср. съ дѣятельностью Грея въ Ю. Африкѣ, куда онъ былъ переведенъ изъ Н. Зеландіи.

Новая Зеландія обязана Грею и другимъ благомъ: въ метрополіи въ тѣ годы задумали превратить Новую Зеландію, какъ и Австралію, въ мѣсто ссылки уголовныхъ преступниковъ, противъ чего Грей возсталъ со всей свойственной ему энергіей; на счастье этихъ острововъ такое зло удалось предотвратить, благодаря настояніямъ и разъясненіямъ предпріимчиваго губернатора; новозеландцы навсегда остались ему благодарны за это; уголовная ссылка нанесла бы, конечно, крупнѣйшій вредъ молодой новозеландской колонизаціи.

Въ 1846 г. имѣло мѣсто одно весьма важное событіе, совершившееся къ тому же полнымъ сюрпризомъ какъ для колонистовъ, такъ и для ихъ губернатора. Безъ предупрежденія метрополія вдругъ по собственной иниціативѣ даровала Н. Зеландіи представительныя учрежденія и конституцію [1]). Едва ли въ исторіи конституціонализма можно найти второй примѣръ подобнаго сюрприза, награжденія мѣстнаго населенія конституціей безъ его просьбы, безъ согласія, даже безъ вѣдома! Біографы графа Грея [2]) (Earl Grey, коего не слѣдуетъ смѣшивать съ его однофамильцемъ новозеландскимъ губернаторомъ Греемъ) свидѣтельствуютъ намъ неопровержимо, что губернаторъ Грей узналъ о конституціи лишь, когда соотвѣтствующій актъ былъ уже проведенъ черезъ Вестминстерскій парламентъ и отосланъ въ колонію; это тѣмъ болѣе поразительный фактъ, что министръ Грей всегда оказывалъ губернатору Грею полнѣйшее довѣріе. Подобный способъ дѣйствія министерства метрополіи нельзя не признать крупной политической ошибкой, имѣвшей немедленныя нежелательныя послѣдствія, такъ какъ новая конституція оказалась совершенно неприспособленной къ мѣстнымъ условіямъ. Все это дѣло слѣдуетъ считать результатомъ эгоистическихъ тайныхъ интригъ

[1]) Въ августѣ 1846 г. только что вставшее у власти новое министерство Дж. Росселя провело этотъ новозеландскій билль съ головокружительной быстротой, въ какія-нибудь двѣ недѣли; само собой понятно, что при такихъ условіяхъ не было серьезнаго обсужденія проекта.

[2]) Графъ Грей занималъ тогда постъ колоніальнаго министра.

новозеландской компаніи [1]), подкапывавшейся въ Лондонѣ подъ власть и престижъ новозеландской администраціи. Компанія находилась въ большихъ финансовыхъ затрудненіяхъ и надѣялась такимъ страннымъ способомъ поправить свои дѣла. Надежды эти однако не оправдались; возстановить порядокъ въ своихъ финансовыхъ дѣлахъ компаніи не удалось, такъ какъ въ Н. Зеландіи актъ 1846 г. сочувствія не встрѣтилъ. Въ 1855 г. компаніи пришлось окончательно прекратить свою дѣятельность и существованіе.

Конституція 1846 г. раздѣляла Н. Зеландію на двѣ провинціи, во главѣ каждой изъ коихъ былъ поставленъ вице-губернаторъ (Lieutenant-Governor), подчиненный одному общему губернатору (Governor-in-Chief) [2]); кромѣ того учреждался двухпалатный парламентъ, нижняя палата коего избиралась населеніемъ [3]); избирательное право обезпечивалось однимъ только грамотнымъ бриттамъ, чѣмъ слѣдовательно исключались туземцы-маори. Одновременно метрополія объявила, что не можетъ болѣе признавать договора Вайтанги, равно и земельной собственности маори, кромѣ земель, непосредственно заселенныхъ туземцами; послѣдніе такимъ образомъ внезапно лишались довольно большихъ земельныхъ пространствъ, къ тому же очень доходныхъ. Къ чести губернатора слѣдуетъ отмѣтить не только полное отсутствіе его участія въ этомъ дѣлѣ, но и энергичные протесты противъ проведенія въ жизнь описаннаго акта. Ему удалось убѣдить правительство метрополіи въ необходимости отложить на пять лѣтъ введеніе конституціи въ дѣйствіе; туземцевъ же онъ завѣрилъ, что права ихъ останутся ненарушимыми [4]).

[1]) Графъ Грей имѣлъ сношенія и говорятъ даже находился подъ вліяніемъ представителей новозеландской компаніи.

[2]) Это очень необычный титулъ колоніальнаго администратора.

[3]) Въ каждой провинціи имѣлись также палаты, но составленныя изъ представителей муниципальныхъ корпорацій, которыя явились, благодаря этому, какъ бы фундаментомъ провинціальной организаціи

[4]) Новозеландцы правильно ставятъ въ заслугу графу Грею тотъ фактъ, что онъ согласился уступить просьбамъ губернатора Грея и, убѣдившись въ затрудненіяхъ, вызываемыхъ актомъ 1846 г., не настаи-

Въ началѣ сессіи 1848 г. правительство метрополіи внесло спѣшное предложеніе пріостановить введеніе въ дѣйствіе конституціи 1846 г., съ возстановленіемъ нѣкоторыхъ частей отмѣненнаго порядка 1841 года; Вестминстерскій парламентъ принялъ это предложеніе, однако, не безъ энергичныхъ протестовъ оппозиціи.

Результатами акта 1846 г. были слѣдующія мѣры, осуществленныя Греемъ: раздѣленіе Новой Зеландіи на двѣ провинціи, названныя New Ulster и New Munster, назначеніе двухъ вице-губернаторовъ, подчиненныхъ Грею, и учрежденіе въ помощь имъ исполнительныхъ провинціальныхъ совѣтовъ съ назначеннымъ отъ правительства составомъ.

Сюрпризъ 1846 г. явился, однако, хорошимъ урокомъ и предупрежденіемъ губернатору Грею; онъ былъ имъ поставленъ лицомъ къ лицу съ необходимостью подробно и спѣшно заняться вопросомъ о выработкѣ болѣе подходящей къ мѣстнымъ условіямъ конституціи; онъ рѣшилъ немедленно приняться за работу и въ теченіе непродолжительнаго времени успѣлъ составить проектъ конституціи, отославъ его тутъ же метрополіи. Правительство послѣдней, сознавъ свою ошибку въ поспѣшности проведенія акта 1846 г. и не измѣнивъ своихъ намѣреній дать Новой Зеландіи конституцію вообще, естественно не чинило препятствій новому проекту Грея; не возражая противъ него и не измѣнивъ въ немъ предположенныхъ основаній, правительство внесло его въ Вестминстерскій парламентъ, гдѣ также не встрѣчено было возраженій. Новый актъ, изданный такимъ образомъ въ отмѣну закона 1846 г., былъ благополучно санкціонированъ королевой [1]) и съ 1852 г. введенъ въ дѣйствіе въ Новой Зеландіи; конституція указаннаго года составила прочный фундаментъ для дальнѣйшаго государственнаго развитія этой колоніи.

Конституція 1852 г. поставила во главѣ колоніи губерна-

валъ на его проведеніи въ жизнь, тѣмъ добровольно измѣнивъ курсъ собственной ошибочной политики.

[1]) 15—16 Vict., c. 72.

тора, а рядомъ съ нимъ двухпалатный парламентъ: верхняя палата или законодательный совѣтъ (Legislative Council) составлялся изъ членовъ, назначаемыхъ правительствомъ пожизненно, нижняя же палата (House of Representatives) избиралась колонистами на 5-лѣтній срокъ, но могла быть распускаема губернаторомъ въ любое время; избирательное право устанавливало небольшой имущественный цензъ, которымъ исключалось подавляющее большинство туземцевъ, жившихъ почти повсемѣстно подъ режимомъ общинной собственности. Парламенту были обезпечены обычныя законодательныя и финансовыя функціи, а также и важное право измѣненія конституціи; за метрополіей было сохранено право въ извѣстный срокъ отмѣнять принятые парламентомъ законы (disallowance).

Актъ 1852 г. раздѣлилъ Новую Зеландію на шесть провинцій, каждой изъ коихъ было обезпечено право избирать на четырехлѣтній срокъ своего суперинтенданта (Superintendent, также необычный титулъ администратора) и провинціальный совѣтъ (Provincial Council); контроль дѣятельности этихъ органовъ былъ оставленъ въ рукахъ губернатора, которому было также предоставлено право санкціи провинціальныхъ законодательныхъ актовъ; нѣкоторые предметы законодательства были впрочемъ оставлены въ исключительной компетенціи общаго новозеландскаго парламента [1]).

Такая система ближе всего походитъ на устройство южноафриканской уніи 1909 г.; нѣтъ сомнѣнія, что отцы послѣдней имѣли въ виду при созданіи южно-африканской федераціи именно новозеландскую конституцію 1852 г.

Теперь предстояло введеніе конституціи въ дѣйствіе. Грей прибѣгъ, осуществляя это, къ довольно странному способу: онъ не созвалъ сразу парламента, не назначилъ даже парламентскихъ выборовъ, а занялся предварительнымъ введеніемъ въ дѣйствіе и организаціей провинціальныхъ органовъ. Только,

[1]) Парламентъ этотъ на разговорномъ языкѣ называется обыкновенно колоніальнымъ или колоніальной легислатурой (Colonial Legislature), въ отличіе отъ провинціальныхъ совѣтовъ, Provincial Legislatures.

когда провинціальные органы (суперинтенденты и совѣты) уже начали функціонировать, обратился Грей къ осуществленію прочихъ частей конституціи. Такимъ образомъ общій парламентъ былъ созванъ впервые лишь въ 1854 г., но къ этому времени правительство метрополіи уже успѣло отозвать Грея. Устанавливая такой странный на первый взглядъ порядокъ осуществленія предписаній закона 1852 г., Грей, повидимому, руководился довольно развитымъ между колонистами чувствомъ мѣстной самостоятельности, укрѣпившейся благодаря муниципальнымъ учрежденіямъ, введеннымъ Хобсономъ. Новозеландцы впослѣдствіи ставили это въ вину Грею, указывая, что съ одной стороны такая политика способствовала непуязному росту провинціальной автономіи, а съ другой, задержала общую конституціонную реформу на нѣсколько лѣтъ.

Наиболѣе поразительнымъ фактомъ исторіи новозеландской конституціи является, конечно, молодость колоніи, ее получившей; прошло всего 16 лѣтъ со дня признанія новозеландскихъ поселеній колоніей и немногимъ болѣе 25 лѣтъ со времени начала серьезнаго развитія колонизаціи этихъ острововъ; за этотъ сравнительно очень короткій періодъ поселенія выросли, развили свое общественное сознаніе, завязали прочныя торговыя сношенія съ сосѣдями, положили начало эксплоатаціи природныхъ богатствъ острововъ и т. д., и т. д.; вмѣстѣ съ тѣмъ оформился и сложился соціальный строй поселеній колонистовъ, благодаря чему можно сказать, что конституціонные институты явились своевременно. Политику метрополіи, въ этомъ случаѣ даже какъ бы забѣгавшей впередъ и поспѣшившей провести конституціонный актъ ранѣе, чѣмъ его обсудили и, такъ сказать, переварили сами колонисты, можно легко объяснить господствовавшимъ въ Англіи той эпохи вліяніемъ идеаловъ манчестерской школы. Мы уже не разъ имѣли случай указывать, что многіе виднѣйшіе англійскіе государственные дѣятели 40-хъ и 50-хъ годовъ мечтали даже о полномъ отдѣленіи автономныхъ колоній, что никто въ ту эпоху не боялся широко раздвигать рамки колоніальной автономіи и

что предоставленіе колоній самимъ себѣ считалось только неизбѣжнымъ слѣдствіемъ общей теоріи laissez faire; примѣръ Канады оказывалъ въ этомъ отношеніи очень сильное вліяніе на министровъ метрополіи и графа Грея въ томъ числѣ, всѣ они гордились подобной политикой усиленія колоніальной самостоятельности, что, между прочимъ, можетъ объяснять и поспѣшность въ проведеніи новозеландской конституціи 1846 г.; вся атмосфера политическихъ круговъ Великобританіи способствовала этому; легко понять, такимъ образомъ, почему графъ Грей такъ спѣшилъ награжденіемъ Новой Зеландіи конституціей, что сдѣлалъ это, даже не запросивъ самихъ облагодѣтельствуемыхъ колонистовъ.

Съ другой стороны, такому раннему и безпрепятственному появленію представительныхъ учрежденій въ Новой Зеландіи способствовалъ и характеръ ея соціальнаго строя, въ коемъ не было ни соціальной, ни религіозной, ни тѣмъ болѣе національной розни, съ которыми приходилось бороться другимъ великобританскимъ колоніямъ, напримѣръ, той же Канадѣ. Соціальный строй Новой Зеландіи былъ удивительно однороденъ; его безпокойные элементы (бѣглые преступники, матросы, ссыльные и т. п.), имѣвшіеся вначалѣ въ довольно большомъ количествѣ, ко времени 50-хъ годовъ почти безслѣдно исчезли, подъ вліяніемъ все болѣе развивавшейся культуры и цивилизаціи.

Губернатору Грею не суждено было довести конституціонное дѣло до конца; въ декабрѣ 1853 г. онъ былъ отозванъ, что, конечно, составило большую потерю для колоніи, въ особенности въ такой моментъ, когда устанавливались новыя конституціонныя учрежденія.

Съ введеніемъ въ дѣйствіе конституціи 1852 г. и началомъ функціонированія парламента начинается для Новой Зеландіи новая эра; личный режимъ того или другого губернатора теперь долженъ былъ въ силу вещей кончиться; на сцену выходитъ съ этой поры новый принципъ конституціоннаго управленія, которому весьма скоро суждено было перейти и

въ слѣдующую стадію, развившись до парламентаризма; колонія теперь стала автономной.

Бѣлое населеніе, конечно, радовалось всѣмъ этимъ перемѣнамъ, будучи къ тому же вполнѣ удовлетворено въ своемъ чувствѣ самолюбія. Иначе обстояло дѣло съ туземцами; имъ несомнѣнно легче жилось при прежнемъ личномъ режимѣ губернатора, который былъ всегда ихъ естественнымъ защитникомъ и къ которому они могли въ любой моментъ обращаться за помощью и совѣтомъ; наступившая перемѣна была имъ совершенно непонятной: почему, спрашивали они, этотъ прежде столь авторитетный и всесильный администраторъ, представитель могущественной метрополіи, теперь вдругъ какимъ-то способомъ лишался возможности ихъ защищать, ссылаясь на колоніальныхъ министровъ и парламентъ; какъ могли новозеландскія мѣстныя власти получить бо̀льшую власть, чѣмъ представитель Великобританіи; губернаторъ уже не могъ болѣе лично распоряжаться и отстаивать интересы маори отъ несправедливыхъ притязаній колонистовъ, и долгое время туземцы не понимали этого. А между тѣмъ, какъ это такъ часто бываетъ, колонисты съ своей стороны не понимали интересовъ маори, не желали съ ними считаться, презирали „туземныхъ варваровъ“ и стремились лишь эксплоатировать ихъ беззащитное положеніе. Немудрено, что маори встрѣтили установленіе новаго конституціоннаго строя весьма враждебно; если же мы примемъ во вниманіе ихъ воинственность, гордость и мстительность, намъ легко станетъ понятнымъ, какъ всѣмъ этимъ создавалась обильная почва для острыхъ конфликтовъ и вражды.

Грея смѣнилъ на губернаторскомъ посту довольно талантливый Броунъ (Sir Thomas Gore Browne), всѣ старанія коего были направлены на примиреніе интересовъ туземцевъ съ слѣдствіями новаго строя; онъ не разъ пытался выдѣлять туземныя дѣла изъ общей массы прочихъ административныхъ дѣлъ, желая сохранить ихъ рѣшеніе лично за собой; такъ же относился онъ ко всѣмъ вопросамъ, касавшимся сношеній

маори съ колонистами; но въ обоихъ случаяхъ всѣ его старанія ровно ни къ чему не приводили, если не считать энергичныхъ протестовъ народныхъ представителей; подобнаго раздѣленія административныхъ дѣлъ и выдѣленія интересовъ туземцевъ губернатору такъ и не удалось установить; маори принуждались къ подчиненію волѣ колонистовъ. Такова уже сила представительныхъ учрежденій; какое-либо ограниченіе ихъ компетенціи или вліянія всегда встрѣчаетъ съ ихъ стороны сильнѣйшее сопротивленіе и рано или поздно уничтожается.

Какъ только новыя палаты освоились со своимъ положеніемъ и стали нормально развивать свою дѣятельность, такъ силою необходимости поднятъ былъ вопросъ о парламентаризмѣ; въ метрополіи такое домогательство не могло встрѣтить сопротивленія, такъ какъ тамъ господствовали, какъ мы видѣли, теоріи, весьма симпатизировавшія самой широкой колоніальной автономіи; даже наоборотъ, какъ указывалось выше, Англія сама какъ бы подталкивала Новую Зеландію на дальнѣйшее расширеніе рамокъ ея самостоятельности. Неудивительно поэтому, что уже въ 1856 г., черезъ два года послѣ открытія перваго парламента, Новая Зеландія получила свое первое отвѣтственное министерство [1]). Проводя въ жизнь этотъ мудрый принципъ государственнаго управленія, Англія руководствовалась не только домашнимъ своимъ примѣромъ, но и примѣромъ Канады, гдѣ онъ вводился въ дѣйствіе въ предшествовавшемъ десятилѣтіи; слѣдуя общему порядку, метрополія его осуществила не путемъ закона, а путемъ административнаго распоряженія, инструкціей губернатору, который

[1]) См. Parliam. Papers, House of Commons, 160, 1855, pp. 1—40 et seq. Два года — это исключительно короткій срокъ появленія принципа парламентаризма. Согласіе губернатора на введеніе этого института объясняется его финансовыми затрудненіями; палата могла отказать ему въ ассигновкахъ, и у него тогда не оказалось бы никакихъ средствъ на содержаніе администраціи, такъ какъ не существовало особаго земельнаго фонда, а цивильный листъ былъ очень малъ.

впредь былъ обязанъ назначать своихъ новозеландскихъ министровъ изъ той партіи, коей принадлежало большинство въ нижней палатѣ; метрополія строго держалась по отношенію ко всѣмъ колоніямъ этого порядка введенія принципа парламентаризма, всегда избѣгая его проведенія путемъ закона. Намъ приходится въ данномъ случаѣ также отмѣтить чрезвычайно раннее и совершенно безпрепятственное появленіе парламентаризма въ Новой Зеландіи; изъ-за него не возникало острой борьбы ни въ колоніи, ни въ метрополіи; колоніи и въ этомъ отношеніи очень посчастливилось; ея просьба о введеніи парламентаризма, предъявленная въ очень благопріятный моментъ, была встрѣчена въ метрополіи съ полнымъ сочувствіемъ и сразу же удовлетворена; то, что давалось другимъ общественнымъ и государственнымъ единицамъ путемъ лишь долгой и упорной борьбы, приходило Новой Зеландіи какъ-то само собой, даже безъ особенныхъ усилій и не вызывая вовсе политическихъ волненій и осложненій.

Одни маори встрѣтили и этотъ институтъ враждебно, такъ какъ весьма скоро поняли, что теперь уже разъ на всегда должны были быть отброшены ихъ стремленія къ выдѣленію туземныхъ дѣлъ изъ вѣдѣнія колоніальнаго министерства и къ оставленію ихъ въ компетенціи личной власти губернатора; всѣ дѣла, безъ единаго исключенія, должны были сосредоточиваться въ рукахъ отвѣтственнаго министерства.

Между тѣмъ нѣтъ сомнѣнія, что туземный вопросъ былъ самымъ главнымъ и сложнымъ, самой щекотливой заботой новозеландскаго министерства, и нельзя сказать, чтобы оно справлялось съ ними въ первые годы своего существованія успѣшно; первыя законодательныя мѣры, проведенныя министерствомъ, оказались очень неудачными [1]), а затрудненія вмѣстѣ съ тѣмъ все росли съ каждымъ мѣсяцемъ, и парал-

[1]) Акты 1858 года: The Native Districts Regulation Act, The Native Circuits Court Act, третій актъ The Native Territorial Rights Act былъ резервированъ губернаторомъ и не получилъ санкціи королевы. Эти акты и послужили ближайшимъ поводомъ къ войнѣ.

лельно росла непріязнь маори къ бѣлому населенію, пока наконецъ въ 1860 г. не вспыхнула новая кровопролитная война [1]). Туземная политика новозеландскихъ министровъ той эпохи была очень близорукой и наложила неизгладимую тѣнь на исторію первыхъ лѣтъ автономіи этой колоніи.

Чувство ненависти къ бѣлымъ объединило теперь всѣ племена маори, позабывшія на время свои собственные споры и недоразумѣнія; въ 1857 г. они избрали одного общаго короля Те Веро Веро, главная роль котораго должна была заключаться въ военномъ предводительствѣ; позднѣе его мѣсто занялъ болѣе энергичный маори William King. Война, разразившаяся въ 1860 году и стоившая англичанамъ многихъ сотенъ жизней, длилась съ нѣкоторыми промежутками цѣлыхъ десять лѣтъ; въ продолженіе этого времени обѣ стороны безпощадно истребляли другъ друга [2]).

Ближайшимъ поводомъ для конфликта явилось земельное законодательство, проведенное въ 1858 г. по иниціативѣ новозеландскаго министерства; цѣлью его было установленіе контроля министерства надъ всѣми землями маори; метрополія однако не соглашалась на такую политику, санкціонировавъ лишь часть биллей 1858 г. маори были чрезвычайно возмущены и взволнованы этой политической программой европейцевъ и рѣшили дѣйствовать за свой страхъ, давъ давно жданный общій сигналъ къ войнѣ.

Вначалѣ всѣ преимущества были на сторонѣ воинственныхъ маори, хорошо научившихся употребленію огнестрѣльнаго оружія [3]) и прекрасно знакомыхъ съ мѣстностью внутри страны; метрополіи пришлось помогать колоніи не одной сотней регулярныхъ имперскихъ войскъ [4]).

---

[1]) Она извѣстна подъ названіемъ Waitara war.

[2]) Англичанамъ удавалось выговаривать себѣ иногда довольно продолжительныя перемирія; такъ въ 1866 г. Грей телеграфировалъ метрополіи о заключеніи мира, но черезъ нѣкоторое время война вновь возобновилась, хотя и не съ прежней силой.

[3]) У маори имѣлось даже нѣсколько пушекъ.

[4]) Интересно отмѣтить, что шовинистическіе элементы среди ново-

Когда конфликтъ разразился, Англія вернула въ Новую Зеландію Грея, который смѣнилъ Броуна на губернаторскомъ посту [1]); но было уже поздно; Грей не былъ въ состояніи помочь горю, да и роль губернатора, какъ мы указывали, была теперь иная, такъ какъ судьбы острововъ находились всецѣло въ рукахъ самихъ колонистовъ; губернаторъ былъ вполнѣ связанъ волей своего министерства, а послѣднее весьма мало склонно было слушаться мудрыхъ совѣтовъ Грея [2]); только временами удавалось Грею заключать перемиріе [3]).

Для маори эта война была несомнѣнно началомъ ихъ конца; послѣ заключенія мира имъ уже не удалось возстановить свои прежнія силы; съ тѣхъ поръ ихъ вымираніе пошло ускореннымъ темпомъ; нынѣшнія заботы новозеландскихъ министровъ, радикально измѣнившихъ свое отношеніе къ туземцамъ, уже болѣе не въ состояніи предотвратить этотъ печальный и смертоносный процессъ; можно въ наши дни къ несчастью предвидѣть, что настанетъ день, когда маори окончательно исчезнутъ съ лица земного шара.

Необходимо здѣсь отмѣтить и другой конфликтъ, обострившійся въ 60-хъ годахъ; мы имѣемъ въ виду ссоры общихъ колоніальныхъ органовъ съ органами провинціальными. Самостоятельность отдѣльныхъ провинцій той эпохи проистекала главнымъ образомъ изъ того способа, которымъ происходила

зеландцевъ нѣсколько разъ обращались къ метрополіи съ просьбой отозвать эти регулярныя войска и предоставить колоніи защищаться собственными средствами; это хорошій примѣръ близорукости крайнихъ націоналистовъ.

[1]) Отчеты, посылаемые Греемъ метрополіи, представляютъ собой чрезвычайно интересные документы; онъ рисуетъ въ нихъ картину жизни маори, даетъ прекрасную характеристику ихъ обычаевъ, соціальнаго строя и т. д. Такъ, напр., мы узнаемъ, что воинственные туземцы, вселявшіе ужасъ въ сердца колонистовъ, время перемирій употребляли на постройку школъ и культивированіе своей литературы и ораторскаго искусства.

[2]) Благодаря этому, Грей теперь находился почти въ постоянномъ конфликтѣ со своими министрами, которые упорно не желали пользоваться его административнымъ опытомъ.

[3]) Подробнѣе о войнѣ Waitara см., напр., *Sir James Alexander*, Bush Fighting; The Maori War, 1873; *Sir. W. A. Fox*, The War in New-Zealand.

колонизація острововъ; европейцами заселялось главнымъ образомъ только побережье; къ тому же не существовало еще почти никакихъ дорогъ внутри острововъ (въ особенности на сѣверномъ островѣ), тропинки же туземцевъ были опасны для бѣлыхъ; за недостаткомъ путей сообщенія отдѣльныя поселенія были разобщены другъ отъ друга; ихъ отдѣляло иногда очень большое разстояніе, что неизбѣжно вызывало ростъ чувства мѣстной самостоятельности, того, что нѣмцы характерно называютъ Lokalpatriotismus.

Во время войны южный островъ страдалъ отъ нея гораздо менѣе сѣвернаго, а его провинціальные органы, суперинтенденты и совѣты находились почти въ открытой борьбѣ съ парламентомъ колоніи; послѣдній въ свою очередь, мстя такому отношенію, налагалъ свое veto почти на каждую мѣру совѣтовъ и суперинтендентовъ, старательно вмѣшиваясь во всякія подробности мѣстнаго самоуправленія и нанося этимъ таковому огромный ущербъ. При подобной внутренней розни государственное управленіе не могло функціонировать успѣшно. Особенно же страдали отъ этого финансы колоніи, на которую и такъ уже военные расходы ложились непосильнымъ бременемъ. Парламентъ старался отнять у провинцій всѣ возможные доходы и обдѣлялъ ихъ, какъ только могъ; съ своей стороны, провинціальные органы обманывали и обсчитывали парламентъ, скрывая отъ него состояніе своихъ финансовъ и свои бюджетные планы. И все это имѣло мѣсто во время серьезной туземной войны!

Недаромъ новозеландскіе историки указываютъ, какъ на огромную ошибку, на дарованіе провинціямъ столь широкой самостоятельности; болѣе централизованный строй былъ бы гораздо болѣе подходящимъ для острововъ Новой Зеландіи той эпохи, съ чѣмъ нельзя не согласиться; указанныя нами чувства самостоятельности, развившіяся среди колонистовъ отдѣльныхъ поселеній, должны были бы вызвать противодѣйствіе правительства, а не искусственное ихъ поддерживаніе; можно быть увѣреннымъ, что, при иной политикѣ метро-

поліи, было бы довольно скоро достигнуто необходимое для централизаціи объединеніе поселеній колонистовъ. Такъ, впрочемъ, впослѣдствіи и случилось; какъ только наступило успокоеніе послѣ заключенія мира съ туземцами и какъ только сталъ заселяться и эксплоатироваться центръ острововъ, такъ возникли центростремительныя силы, благодаря коимъ весьма скоро исчезла и провинціальная самостоятельность, да и сами автономныя провинціи. Ошибочное созданіе самостоятельныхъ провинцій находитъ себѣ объясненіе въ примѣрѣ Канады, имѣвшемся предъ глазами всѣхъ въ Лондонѣ; успѣхи, достигнутые въ Сѣверной Америкѣ, заставили правительство Англіи, создавая новую автономную колонію, слѣдовать по тому же пути, не соображаясь съ тѣмъ, что мѣстный сепаратизмъ Новой Зеландіи носилъ очень мимолетный характеръ.

Неимовѣрно быстрое развитіе Новой Зеландіи спасло ее отъ грозившихъ опасностей. Пока длилась война съ маори, трудно было исправить первоначальныя ошибки; но какъ только къ концу 1870 г. удалось возстановить прочный миръ, такъ правительство самой Новой Зеландіи приступило къ исправленію этихъ недостатковъ. Съ этого момента можно считать начало новой эры въ исторіи интересующей насъ колоніи, эпохи ея мирнаго развитія. Уже въ теченіе первыхъ лѣтъ удалось достигнуть огромныхъ результатовъ; начала вновь развиваться торговля, обосновывалась молодая промышленность, стали строиться желѣзныя и другія дороги, создавались обширныя телеграфныя сѣти, появились новые банки и акціонерныя общества, а главное, начали проникать въ глубь острововъ европейская культура и цивилизація. Ко всему этому прибавилось еще и открытое въ Новой Зеландіи золото; это новое золотопромышленное дѣло удесятерило и безъ того столь огромныя природныя богатства названной колоніи, благодаря чему она стала развиваться еще быстрѣе и успѣшнѣе.

Такой процессъ роста новозеландской колоніи съ теченіемъ времени сильно способствовалъ дальнѣйшему успѣшному развитію центростремительныхъ силъ; съ каждымъ послѣдующимъ

десятилѣтіемъ Новая Зеландія все болѣе объединялась. Отъ этого неизбѣжно должна была пострадать провинціальная система, установленная актами 1846 и 1852 гг. Новозеландскій парламентъ неукоснительно проводилъ и осуществлялъ систему централизаціи, подгоняемый и подталкиваемый противленіемъ провинціальныхъ органовъ. Дѣло кончилось тѣмъ, что въ 70-хъ годахъ парламентъ принужденъ былъ упразднить нѣкоторые провинціальные органы, захвативъ извѣстное число ихъ функцій въ свои собственныя руки.

Въ этихъ централизаціонныхъ стремленіяхъ можно видѣть также начало государственнаго соціализма Новой Зеландіи, столь характерно отличающаго эту колонію въ концѣ XIX-го столѣтія; центральные органы Новой Зеландіи стали вѣдать дѣла и функціи, принадлежащія въ другихъ государствахъ частной и общественной иниціативѣ. Благодаря этому, напр., особенно развилось дѣло „публичныхъ работъ“, находившееся въ вѣдѣніи центральныхъ органовъ; нельзя однако сказать, чтобы названные органы успѣшно справлялись со своей задачей, по крайней мѣрѣ въ первые годы организаціи этого дѣла; по свидѣтельству современниковъ вѣдомство тратило огромныя суммы безъ достаточнаго контроля [1]) и безъ достиженія ожидаемыхъ результатовъ.

Разновременныя реформы въ отдѣльныхъ провинціяхъ создали большое разнообразіе ихъ автономнаго строя; почти каждая провинція имѣла свои характерныя особенности, отличавшія ее отъ сосѣдокъ; такая пестрота административныхъ системъ также немало вредила успѣшному ходу управленія колоніи; на это обстоятельство указывали поборники общей реформы, которою уничтожалась бы провинціальная автономія и достиглось бы объединеніе всей колоніальной администраціи. Когда въ 70-хъ годахъ такое объединеніе было дѣйствительно осуществлено, законодатели позаботились и объ упраздненіи

[1]) Нѣкоторые изслѣдователи объясняютъ этимъ тотъ огромный ростъ государственнаго долга, который столь обременилъ новозеландскій бюджетъ 70-хъ годовъ.

прежде существовавшей пестроты провинціальныхъ организацій. Прежнія провинціи теперь были подведены подъ одинъ образецъ административнаго строя, при чемъ даже само названіе „провинцій“ было замѣнено терминомъ „провинціальный округъ“ (Provincial District), какъ бы въ подчеркиваніе отсутствія у новаго строя мѣстной автономіи и самостоятельности.

Послѣ этой реформы, которой, надо замѣтить, провинціи не особенно противились, о провинціальной автономіи уже болѣе не возникало вопроса. Нынѣ изъ всѣхъ округовъ Окландъ является самымъ большимъ, занимающимъ территорію почти всего сѣвернаго острова; въ немъ расположены богатѣйшіе золотые пріиски. Затѣмъ идетъ созданный въ 1858 г. округъ Хоксъ Бей (Hawkes Bay), имѣющій чисто земледѣльческій характеръ, округъ Веллингтонъ со столицей Новой Зеландіи того же имени (Wellington) и наименѣе заселенный округъ Таранаки (Taranaki). Южный островъ раздѣленъ на округа: Нельсонъ (Nelson), гдѣ высадились первые колонисты новозеландской компаніи, Мальборо (Marlborough), выдѣленный изъ Нельсона въ 1859 г., Кентербери (Canterbury), климатъ коего очень походитъ на климатъ Англіи, Вестлендъ (Westland) и Отего (Otago); въ 1861 г. изъ провинціи Отего былъ выдѣленъ округъ Southland, но въ 1870 г. онъ былъ возсоединенъ съ Отего; сюда же принадлежитъ островъ Стюартъ (Stewart Island). Отдѣльными округами считаются острова, принадлежащіе Новой Зеландіи: одну группу составляютъ Чатамскіе острова (одинъ большой и два меньшихъ; Chatam Islands), вторую же Оклендскіе острова (одинъ побольше и нѣсколько маленькихъ; всѣ они необитаемы) [1]). Суперинтенденты и провинціальные совѣты были упразднены въ 1876 г.

Теперь начались усиленныя попытки вовлечь Новую Зе-

[1]) Новой Зеландіи принадлежатъ еще нѣкоторые другіе острова, какъ, напр., Campbell Islands, Antipodes Islands, Bounty Islands, Kermadec Islands, the Cook Group и др. коралловые острова; очень много мелкихъ острововъ расположено вдоль береговъ Новой Зеландіи. Подробнѣе см., напр., *Sir A. Douglas*, The Dominion of New-Zealand, ch. III.

ландію въ общую австралазійскую федерацію. Этому, однако, мѣшало то огромное разстояніе, которое отдѣляло новозеландскіе острова отъ австралійскаго материка, что въ концѣ концовъ такъ и заставило Новую Зеландію остаться въ сторонѣ отъ австралійской федераціи.

Какъ мы указывали при разсмотрѣніи исторіи австралійской федераціи [1]), сильнымъ толчкомъ для федеративнаго дѣла явился вопросъ объ иностранной колонизаціи въ Тихомъ океанѣ; нѣсколько разъ тамъ появлялась Франція [2]) (Н. Каледонія), а позднѣе и Германія и Сѣверо-Американскіе штаты (Самоанскіе острова); новозеландцы, какъ и австралійцы, должны были теперь воочію убѣдиться въ возможности иностранной колонизаціи на архипелагахъ Тихаго океана; новозеландцы уже разъ испытали чувство боязни иностранцевъ въ дни молодости ихъ колоніи, когда французское правительство пыталось обосноваться на Тихомъ океанѣ рядомъ съ англичанами; теперь же вопросъ значительно обострился, въ особенности когда стали извѣстны планы нѣмцевъ касательно Новой Гвинеи. Новая Зеландія была столь же заинтересована въ предотвращеніи подобной нѣмецкой колонизаціи, какъ и австралійскія колоніи, что легко объясняетъ ея согласіе на общіе протесты. Слѣдствіемъ этого и явилось участіе Новой Зеландіи совмѣстно съ островами Фиджи въ общей австралійской конференціи 1883 г., на которой была провозглашена „Австралійская доктрина Монро“. Это явилось первымъ шагомъ Новой Зеландіи къ установленію обще-австралазійскаго соглашенія.

Новая Зеландія однако этимъ и удовольствовалась; на вторую мѣру, выработанную конференціей 1883 г., она не нашла возможнымъ согласиться; мы имѣемъ въ виду созданный конференціей „Федеральный Совѣтъ Австралазіи“, въ которомъ Новая Зеландія не пожелала принять участія. Если

[1]) См. Госуд. строй Австраліи, стр. 110 и сл.

[2]) См. *Politis*, La Condition Internationale des Nouvelles-Hebrides, Revue Générale de Droit Internat. Public, t. VIII, 1901; авторъ даетъ подробное изложеніе исторіи франц. колонизаціи въ Тихомъ океанѣ.

присмотрѣться ближе къ этимъ фактамъ, легко можно замѣтить ту разницу, которая различала въ глазахъ новозеландцевъ тѣ двѣ мѣры, кои были предложены на конференціи 1883 г.: первая заключала въ себѣ протестъ противъ иностранной, небританской, колонизаціи острововъ Тихаго океана; въ рѣшеніи этого вопроса Новая Зеландія была заинтересована не менѣе австралійскихъ колоній; наоборотъ, вторая мѣра—созданіе федеральнаго совѣта—положила начало объединенію австралазійскихъ колоній, что не входило въ расчеты новозеландцевъ; на протесты они были согласны, на вступленіе въ федерацію съ другими колоніями—далеко еще не готовы [1]).

Въ 90-хъ годахъ дѣло федераціи австралійскихъ колоній пошло впередъ быстрыми шагами; Новая Зеландія однако все еще колебалась, не желая чѣмъ-либо себя обязывать или стѣснять. Такъ, когда въ февралѣ 1890 г. въ Мельбурнѣ была созвана конференція для выработки проекта возможной федераціи, Новая Зеландія послала туда своихъ представителей, желая знать въ точности, что тамъ будетъ происходить; ея парламентъ хотѣлъ быть освѣдомленнымъ въ федеративныхъ планахъ, но принимать на себя какія-либо обязательства онъ все же не желалъ. Въ срединѣ этого десятилѣтія уже стало очевиднымъ, что Новая Зеландія не приметъ непосредственнаго участія въ новой федераціи; такое рѣшеніе новозеландцевъ совершенно понятно, если принять во вниманіе тогдашнее развитіе этой колоніи; климатъ острововъ былъ лучше австралійскаго, природныя богатства — бо́льшія, соціальный строй—не менѣе (если не болѣе) оформившійся, торговыя сношенія съ сосѣдями были прочно установлены, однимъ словомъ, колонія эта уже вполнѣ могла удовлетворять свои собственныя нужды безъ чужой помощи, что развило среди новозеландцевъ чувство самоувѣренности и удовлетворенности: метрополія обезпечила имъ полную автономію, почти не вмѣшивалась въ ихъ управленіе, а вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ это хорошо сознавали колонисты, не отказывалась болѣе отъ ихъ внѣшней защиты,

[1]) См., напр., *C. W. Dilke*, Problems of Greater Britain, part II, ch. IV.

напримѣръ, отъ иностранной конкуренціи; въ самой Новой Зеландіи, подъ давленіемъ разнообразныхъ факторовъ, крѣпли централистическія стремленія, противорѣчившія по существу своему принципу федераціи. Островное положеніе Новой Зеландіи весьма схоже съ положеніемъ самой метрополіи, а огромное разстояніе, отдѣлявшее ее отъ австралійскаго материка, только увеличивало чувство разобщенности; однимъ словомъ, выгоды федераціи представлялись новозеландцамъ весьма проблематичными. Съ другой стороны, существовали нѣкоторые экономическіе факторы, указывавшіе на возможный вредъ федераціи; сюда слѣдуетъ отнести въ первую голову таможенную политику колоній: высота таможенныхъ пошлинъ давала Новой Зеландіи большіе доходы, которые можетъ быть пришлось бы потерять, вступивъ въ федерацію; затѣмъ и рабочій элементъ колоніи, къ тому времени уже пріобрѣвшій большое политическое вліяніе, также боялся потерять въ федераціи уже завоеванныя преимущества соціальнаго законодательства [1]). Легко видѣть, что доводы противъ федераціи перевѣшивали соображенія за нее.

Вслѣдствіе этого понятно, что въ дальнѣйшихъ конференціяхъ, вырабатывавшихъ проектъ федераціи, Новая Зеландія заняла положеніе зрителя, не принимая участія въ рѣшеніяхъ (напр., конференція премьеровъ, засѣдавшая въ Хобартѣ въ 1895 г., національ. конвенція, конференція, созванная въ Мельбурнѣ въ 1899 г.). Австралійскія колоніи однако все еще не оставляли надежды на возможное согласіе Новой Зеландіи въ будущемъ; онѣ сохраняли въ своихъ проектахъ лазейку для присоединенія другихъ колоній, имѣя въ виду главнымъ образомъ, конечно, Новую Зеландію. Такъ поступила и метрополія, когда ей пришлось разсматривать проектъ австралій-

[1]) См., напр., *Mrs. Allen*, New-Zealand and Federation, United Australia, October 1900; *E. Picard*, La Fédération Australienne, Paris, 1900; *W. P. Reeves*, Attitude of New-Zealand, Empire Review, February 1901; *T. E. Taylor*, New-Zealand and Federation, Wellington; *T. A. Turnbull*, New-Zealand and the Commonwealth, United Australia, August 1901; *A. Siegfried*, La Démocratie en Nouvelle-Zélande, Paris, 1904 (p. 207 et seq.).

скаго билля; несмотря на то, что Новая Зеландія не выразила своего согласія на вступленіе въ федерацію, ея представители все-таки были приглашены въ Лондонъ для участія въ обсужденіи проекта федераціи. По настоянію правительства метрополіи за Новой Зеландіей было оставлено не только право присоединиться къ федераціи, но и болѣе важное право—апелляціи къ верховному суду, учреждаемому въ австралійской федераціи; это послѣднее полномочіе было довольно существенно, такъ какъ имъ сокращались бы апелляціи къ тайному совѣту метрополіи.

Но всѣ старанія австралійскихъ федералистовъ оказались тщетными; Новая Зеландія такъ и осталась въ сторонѣ.

Необходимо въ заключеніе замѣтить, что Новая Зеландія всегда являлась наиболѣе „имперіалистическою“ изъ числа всѣхъ прочихъ автономныхъ колоній; она всегда твердо держалась по отношенію къ метрополіи положенія покорной и уважающей дочери; во время бурской войны, напр., новозеландцы охотно оказали Англіи посильную имъ помощь и проявили искренній патріотизмъ; также и на колоніальныхъ конференціяхъ премьеровъ, созываемыхъ Англіей для рѣшенія „имперскихъ“ вопросовъ, представители Новой Зеландіи всегда выступали съ откровенно-„имперскими“ чувствами и отстаивали болѣе тѣсное „имперское“ единеніе съ метрополіей, въ отличіе отъ премьеровъ Канады и Австраліи; на конференціи 1911 г. новозеландскій премьеръ выступилъ по этому вопросу съ обширной и детально разработанной программой, не встрѣтившей однако сочувствія со стороны прочихъ премьеровъ [1]).

Новая Зеландія такимъ образомъ представляетъ собой правое крыло среди прочихъ автономныхъ колоній, отстаивая болѣе тѣсное единеніе съ метрополіей и гордясь своими патріотическими чувствами; недаромъ имперіалисты метрополіи ее всегда выставляютъ примѣромъ лойальности и имперскаго патріотизма.

---

[1]) Новая Зеландія согласилась на большія ассигнованія на имперскій флотъ, а весной 1913 г.—и на пользованіе метрополіей новозеландскими войсками.

2.

Конституція Новой Зеландіи.

Организація властей.

26 сентября 1907 г., согласно просьбѣ Новой Зеландіи, Великобританія даровала ей титулъ „Dominion of New-Zealand", подчеркнувъ этимъ государственность ея автономіи [1]).

I. Парламентъ. Новозеландскій парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ, законодательнаго совѣта (Legislative Council) и палаты представителей (House of Representatives). Созывъ и роспускъ парламента, отсрочка его засѣданій или перерывъ сессій происходятъ распоряженіемъ губернатора, дѣйствующаго по указаніямъ и съ согласія отвѣтственнаго новозеландскаго министерства.

Совѣтъ состоитъ изъ назначаемыхъ правительствомъ членовъ [2]); согласно акту 1852 г. члены верхней палаты назначались пожизненно; съ 1891 г. новые члены стали назначаться лишь на семь лѣтъ, пользуясь правомъ быть назначенными на второе семилѣтіе [3]). Условія назначенія: мужской полъ, подданство его величеству и 21 годъ отроду; отрицательныя условія: банкротство, измѣна, другія уголовныя преступленія, членство въ нижней палатѣ [4]), казенный подрядъ и государственная должность [5]); при наступленіи отрицательнаго условія послѣ назначенія членъ совѣта ео ipso лишается

[1]) Слово Dominion переводится на французскій языкъ словомъ Puissance, а на русскій слѣдовательно можетъ быть переведено словомъ Держава.

[2]) См. Legislative Council Act, 1891; Legislative Council Amendment Act, 1902; Legislature Act, 1908.

[3]) Практика минувшихъ лѣтъ дала уже нѣсколько подобныхъ примѣровъ. Нынѣ порядокъ назначенія членовъ совѣта регулируется закономъ 1908 г.; The Legislature Act, 1908, № 101.

[4]) Одновременное участіе въ обѣихъ палатахъ запрещено было закономъ 1878 г. (Disqualification Act, art. 3).

[5]) Исключеніе допущено для должностей министровъ, военныхъ, морскихъ, университетскихъ и нѣк. другихъ.

своей должности; онъ можетъ уходить въ отставку, а также лишаться своего мѣста по постановленію совѣта, при отсутствіи въ теченіе цѣлой сессіи безъ разрѣшенія совѣта или губернатора. Въ области финансоваго законодательства совѣтъ стѣсненъ обычными преимуществами нижней палаты. Новозеландская конституція не предусматриваетъ вовсе вопроса о порядкѣ разрѣшенія конфликтовъ между двумя палатами парламента; на практикѣ же обычно прибѣгали въ такихъ случаяхъ къ согласительнымъ комиссіямъ (Conferences of the Houses).

Назначенія членовъ совѣта происходятъ лишь со скрѣпой министерства [1]), вслѣдствіе чего губернаторъ не свободенъ въ выборѣ кандидатовъ, а, какъ и въ Канадѣ, составъ совѣта носитъ партійный характеръ. Въ Новой Зеландіи однако не замѣчаются тѣ недостатки, коими отличается канадскій сенатъ. Правда и среди новозеландцевъ не разъ поднимались голоса въ пользу реформы совѣта и за уничтоженіе принципа назначаемости его членовъ; но у совѣта имѣются и многочисленные защитники, указывающіе на существенную разницу, отличающую совѣтъ отъ канадскаго сената; совѣтъ пользовался довѣріемъ населенія, не создавая открытыхъ конфликтовъ, какъ то имѣло мѣсто такъ часто въ Канадѣ [2]). Совѣтъ держалъ себя въ минувшіе годы съ большимъ достоинствомъ и совершенно независимо отъ правительства, тогда какъ наоборотъ канадскій сенатъ слишкомъ часто вступалъ въ самую откровенную политическую борьбу. Благодаря тому, что съ одной стороны министерство не зависитъ политически отъ совѣта, а съ другой,

[1]) По законамъ 1891 и 1908 гг. (Legisl. Council Act, Consol. Statutes, № 101) допускается необычное право апелляціи на назначенія членовъ зак. совѣта къ тайн. совѣту метрополіи.

[2]) Лѣтомъ 1913 г. въ парламентѣ разсматривался билль о реформѣ закон. совѣта (Legisl. Council Reform Bill); согласно этому проекту оба острова раздѣлены каждый на два округа; члены совѣта избираются на 5 лѣтъ, при чемъ выборамъ подвергается весь составъ совѣта, а не какая-либо его часть; иниціатива финансовыхъ биллей оставлена за нижней палатой; въ случаѣ отклоненія ихъ совѣтомъ, таковые вступаютъ въ силу безъ его согласія.

что совѣтъ не участвуетъ активно въ финансовомъ законодательствѣ, пренія въ совѣтѣ не принимаютъ рѣзкаго и партійнаго характера и носятъ скорѣе теоретическую окраску; зато они менѣе оживленны и страстны, чѣмъ въ нижней палатѣ. Столкновенія съ нижней палатой въ общемъ довольно рѣдки[1]; наиболѣе рѣзкій конфликтъ возникъ въ 1891 г.[2], по вопросу о реформѣ законодательнаго совѣта и о новомъ порядкѣ назначенія его членовъ; прежнее партійное равновѣсіе оказалось нарушеннымъ, благодаря чему создалась въ совѣтѣ могущественная оппозиція министерству; премьеръ тогда предложилъ губернатору форсировать дѣло назначеніемъ 12 новыхъ членовъ, принадлежащихъ министерской партіи; губернаторъ однако благоразумно отказалъ; черезъ нѣкоторое время конфликтъ уладился самъ собой. Съ той поры совѣтъ старательно избѣгаетъ партійныхъ обостреній, своевременно устраняя ихъ закулисными переговорами, соглашеніями, уступками и т. п.[3]. Нижняя палата также не разъ благоразумно уступала справедливымъ требованіямъ совѣта.

Въ сессію 1909 г. имѣлось 48 членовъ совѣта; въ 1911 г. ихъ было всего 39, изъ коихъ оставалось только 7 пожизненныхъ членовъ, назначенныхъ стало быть до 1891 г.; конституція устанавливаетъ лишь минимумъ состава въ 10 членовъ; quorum составляетъ одна четверть членовъ совѣта, не считая членовъ, находящихся въ отпуску; въ 1911 г. два члена совѣта были маори.

Нижняя палата выборная. Число ея членовъ нѣсколько разъ измѣнялось законодателемъ; такъ, въ 1887 г. былъ изданъ законъ, коимъ съ 1890 г. сокращалось число членовъ палаты съ 95 до 74; это, пожалуй, единственный въ своемъ родѣ

---

[1]) Подробнѣе о подобныхъ конфликтахъ см., напр., *W. P. Reeves*, The Long White Cloud, p. 372 et seq.; *W. P. Reeves*, State Experiments in Australia and New-Zealand, I, p. 104 et seq.; *C. Dilke*, Problems of Greater Britain, I, p. 424.

[2]) См. Parliam. Papers, House of Commons, 198, 1893—1894.

[3]) Вопросъ о реформѣ совѣта весьма подробно обсуждался въ 1907 г. См. Parliam. Debates, 1907, 139, p. 276—303.

примѣръ, когда законодательная палата сама урѣзывала свой собственный составъ; случай этотъ долженъ быть отмѣченъ какъ удивительное доказательство государственной мудрости, патріотизма и самопожертвованія. По закону 1908 г. [1]) число членовъ было вновь увеличено до 80.

Условія всеобщаго избирательнаго права слѣдующія [2]): имъ пользуются всѣ граждане, безъ различія пола, состоящіе въ британскомъ подданствѣ, имѣющіе мѣстожительство—не менѣе года въ Новой Зеландіи и не менѣе 3 мѣсяцевъ въ данномъ избирательномъ округѣ; для осуществленія избирательнаго права требуется кромѣ того регистрація. Система всеобщаго избирательнаго права дѣйствуетъ съ 1879 г.; женщины получили его въ 1893 г., а въ 1896 г. окончательно уничтоженъ былъ имущественный цензъ. Маори пользуются избирательнымъ правомъ на особомъ основаніи: всѣ они имѣютъ активное избирательное право, но могутъ избирать лишь своихъ собственныхъ представителей-одноплеменниковъ и притомъ лишь въ числѣ четырехъ [3]); съ 1867 г. члены-маори неукоснительно принимали дѣятельное участіе въ работахъ палаты. Полукровныхъ маори (родившихся отъ браковъ съ бѣлыми) законъ выдѣляетъ въ особую группу, предоставляя избирательное право на общихъ основаніяхъ съ бриттами, но требуя отъ нихъ особую, отдѣльную отъ прочихъ бѣлыхъ, регистрацію; законодатель полагалъ этимъ предотвратить голосованіе по этой группѣ чистокровныхъ маори. Лишены избирательнаго права иностранцы, сумасшедшіе, уголовные преступники, банкроты и бродяги.

Пассивное избирательное право принадлежитъ лишь гражданамъ мужского пола [4]), пользующимся активнымъ избирательнымъ правомъ, не состоящимъ членами верхней палаты, не

[1]) Consol. Statutes; Legislature Act, 1908, № 101, s. 35.

[2]) См. Electoral Act, 1905.

[3]) Это право было предоставлено маори закономъ 1867 г., при чемъ одновременно было дано губернатору право назначать также маори членами законодательнаго совѣта.

[4]) См. Consolid. Statutes, 1908, № 101, s. 24.

занимающимъ государственныхъ должностей [1]) и не состоящимъ казенными подрядчиками. Члены палаты могутъ быть лишаемы мандата, если будутъ отсутствовать въ теченіе цѣлой сессіи безъ разрѣшенія палаты, если примутъ чужое подданство, если будутъ объявлены несостоятельными или осуждены за уголовное преступленіе, если примутъ на себя казенный подрядъ или займутъ государственную должность; члены палаты могутъ также отказываться отъ мандата простымъ письменнымъ извѣщеніемъ о томъ спикера палаты.

Срокъ избранія палаты теперь трехлѣтній [2]), но губернаторъ имѣетъ право ее распускать въ любое время, съ назначеніемъ новыхъ выборовъ. Съ 1908 г. въ Новой Зеландіи существуетъ особая система „дополнительныхъ“ выборовъ (такъ наз. Second Ballot), имѣющихъ мѣсто, когда при первыхъ ординарныхъ выборахъ ни одинъ кандидатъ не получилъ необходимаго числа голосовъ [3]).

Члены обѣихъ палатъ получаютъ жалованье, въ верхней палатѣ 200 фунт. стерл., въ нижней 300 фунт., за вычетомъ дней отсутствія во время сессіи; путевыя издержки членовъ возмѣщаются особо [4]).

Нижняя палата пользуется обычными преимуществами въ области финансоваго законодательства; иниціатива финансовыхъ биллей принадлежитъ одному лишь губернатору; финансовые билли должны имъ вноситься въ нижнюю палату [5]). Метрополія никогда не вмѣшивается въ эту область финансовой автономіи колоній.

Дѣлопроизводство палатъ регулируется ихъ собственной

---

[1]) Исключеніе допущено для должностей министровъ, военныхъ, морскихъ, университетскихъ и нѣкоторыхъ другихъ.

[2]) До 1879 г. палата избиралась на 5 лѣтъ. См. Triennial Parliaments Act, 1879.

[3]) Законъ 1910 г. (Electoral Act) внесъ нѣкоторыя поправки въ систему 1908 г.

[4]) Legislative Officers Salaries Act, 1867; Legislative Officers Salaries Amendment Act, 1906; Payment of Members Act, 1904.

[5]) 16—17 Vict, c. 72, s. 54.

властью; имъ предоставлено охраненіе своихъ привилегій [1]), установленіе наказа, избраніе спикера и т. д. [2]); образцомъ, какъ всегда въ подобныхъ случаяхъ, служитъ парламентъ метрополіи; новозеландскія палаты стараются по возможности слѣдовать прецедентамъ англійской парламентарной жизни; нѣкоторыя подробности парламентарной жизни, однако, отличаютъ Новую Зеландію отъ метрополіи; такъ, въ Новой Зеландіи дебаты обыкновенно гораздо короче, чѣмъ въ Англіи; депутаты не столь многорѣчивы; до сихъ поръ не проявлялось обструкціи, а потому еще отсутствуютъ средства борьбы съ нею [3]). Какъ предсѣдатель совѣта, такъ и спикеръ обычно не участвуютъ въ голосованіяхъ; они голосуютъ только при равномъ раздѣленіи голосовъ, при чемъ голосъ ихъ въ этихъ случаяхъ даетъ перевѣсъ, рѣшая тѣмъ судьбу даннаго дѣла [4]); оба они получаютъ особое жалованье [5]).

Quorum палаты — 20 членовъ. Ежегодно должна имѣть мѣсто по крайней мѣрѣ одна сессія парламента; обычно онъ засѣдаетъ въ зимніе мѣсяцы, съ мая по сентябрь.

Въ устраненіе конфликтовъ между обоими островами и округами, законъ 1908 г. установилъ двѣ особыя комиссіи въ нижней палатѣ, одну, составляемую изъ депутатовъ сѣвернаго острова, другую—изъ представителей южнаго острова; комиссіи эти засѣдаютъ совмѣстно и вѣдаютъ дѣло распредѣленія избирательныхъ округовъ, сообразуясь съ данными народныхъ переписей; онѣ пользуются при этомъ большой самостоятельностью.

---

[1]) Privileges, Freedom and Powers.

[2]) 16—17 Vict., c. 72, s. 52; также Parliam. Privileges Act, 1865.

[3]) Standing Orders; напр., 108, 111 и др.

[4]) Въ 1877 г. (см. Parliam. Papers 1877, A. 7) имѣлъ мѣсто курьезный случай: министерство поставило палатѣ кабинетный вопросъ; голоса раздѣлились ровно пополамъ и спикеру пришлось рѣшать судьбу министерства, которое онъ поддержалъ; по этому поводу правильно указывалось, что такая функція не подходитъ собственно къ должности спикера и что слѣдовало бы найти другой исходъ для подобныхъ случаевъ.

[5]) Съ 1891 г. предсѣдатель совѣта избирается на пятилѣтній срокъ. Предсѣдатель получаетъ 800 ф. ст., а спикеръ 500 ф. ст.

На выборахъ 1908 г. южный островъ получилъ 35 депутатовъ, а сѣверный—41-го; 4 маори, какъ указано выше, избираются на особыхъ основаніяхъ (итого 80 членовъ).

Палатѣ принадлежитъ право провѣрки выборовъ своихъ членовъ.

Что же касается борьбы политическихъ партій, то послѣднія десятилѣтія новозеландской политической жизни отличались большимъ постоянствомъ. 80-е годы принадлежали „консерваторамъ", выборы 1890 года дали побѣду „либераламъ", остававшимся у власти въ теченіе послѣдующихъ двухъ десятилѣтій. Наименованіе партій консервативной и либеральной не точно, такъ какъ обѣ защищаютъ очень радикальныя платформы и программы; консерваторы представляютъ собой болѣе состоятельные классы, либералы же включаютъ въ свою партію и рабочій элементъ; собственно рабочей партіи не имѣется; за послѣднее время не разъ раздавались предложенія переименовать либераловъ въ „прогрессистовъ" (progressives), терминъ, который въ настоящее время уже вошелъ въ употребленіе благодаря писаніямъ Ривза (W. P. Reeves), одного изъ наиболѣе талантливыхъ политическихъ дѣятелей Новой Зеландіи; программа либераловъ-прогрессистовъ состоитъ съ 1890 г. собственно изъ 4-хъ главныхъ пунктовъ: уменьшенія государственнаго долга и прекращенія прежней политики займовъ, реформы обложенія посредствомъ замѣны имущественныхъ налоговъ налогами подоходными, урегулированія земельной политики правительства и проведенія „рабочаго законодательства" (Labor Laws); въ послѣдней области достигнуто, какъ извѣстно, чрезвычайно многое, и въ наши дни Новая Зеландія пользуется наиболѣе передовымъ соціальнымъ законодательствомъ міра; кромѣ этого прогрессивная партія сумѣла провести принципъ женскаго равноправія, обезпечивъ женщинамъ избирательныя права, строгіе законы касательно торговли крѣпкими напитками и нѣкоторыя другія важныя мѣры.

II. Губернаторъ. Въ виду того, что Новая Зеландія не представляетъ собой федераціи, глава ея исполнительной власти

носитъ титулъ губернатора, а не генералъ-губернатора. Положеніе его также двойственно; съ одной стороны, онъ имперское должностное лицо, назначаемое статсъ-секретаремъ колоній и подчиненное тѣмъ же правовымъ нормамъ, какъ генералъ-губернаторы автономныхъ федерацій; съ другой— губернаторъ является главой новозеландской администраціи.

Все сказанное нами относительно перваго вопроса, способа назначенія ген.-губернаторовъ, патентныхъ писемъ, комиссій, инструкцій, въ равной мѣрѣ касается и новозеландскаго губернатора; въ наши дни новозеландскія губернаторскія инструкціи такъ же кратки и въ общемъ малозначащи, какъ и генералъ-губернаторскія инструкціи.

Губернаторъ получаетъ жалованье въ размѣрѣ 7000 ф. ст.

Метрополія теперь всегда запрашиваетъ мнѣніе Новой Зеландіи предварительно назначенія губернатора.

Въ случаѣ отсутствія губернатора, его смерти, отъѣзда и т. п., должность его исправляется „администраторомъ", которымъ ex officio является верховный судья Новой Зеландіи (Chief Justice). Примѣры такому замѣстительству встрѣчались неоднократно, чаще всего, когда истекалъ срокъ службы губернатора, со времени его отъѣзда и до пріѣзда новаго губернатора. Администраторъ имѣетъ въ такихъ случаяхъ всѣ права и полномочія губернатора. При кратковременныхъ отлучкахъ губернатора не требуется назначенія администратора [1]).

По общему порядку новозеландскіе губернаторы назначаются на шестилѣтній срокъ, но остаются въ Новой Зеландіи обычно нѣсколькими мѣсяцами долѣе. Отвѣтственность губернатора регулируется общимъ порядкомъ; политически онъ не отвѣтственъ, будучи зависимъ въ качествѣ имперскаго долж-

[1]) См. New-Zealand Instructions, November 19, 1907, clauses 7 — 10, О порядкѣ уплаты жалованья администраторамъ см. New-Zealand Act № 22. § 11 закона 1873 г. (Governors Salary and Allowances Act) гласилъ, что въ случаяхъ, если губернаторъ уѣдетъ изъ колоніи для занятія губернаторскаго поста въ другой колоніи или съ иными цѣлями, должность его должна быть объявлена вакантной.

ностного лица отъ колоніальнаго статсъ-секретаря; наоборотъ, уголовно и гражданскиі губернаторъ подсуденъ новозеландскимъ судамъ [1]); этотъ послѣдній принципъ нынѣ уже твердо водворился въ великобританскомъ колоніальномъ правѣ.

Что же касается функцій губернатора, то и здѣсь мы находимъ различія, отличающія его положеніе отъ федеральныхъ генералъ-губернаторовъ, лишь въ частностяхъ.

У губернатора имѣются обычныя функціи конституціоннаго монарха по отношенію къ парламенту; онъ его созываетъ, пророгируетъ, распускаетъ, дѣйствуя при этомъ лишь съ согласія своего министерства; только въ вопросѣ о роспускѣ можетъ онъ въ извѣстныхъ случаяхъ отказывать министерству [2]).

Далѣе, онъ располагаетъ обычнымъ правомъ санкціи законовъ. Его право veto конструировано совершенно аналогично этому же праву генералъ-губернаторовъ. Прежде инструкціи губернатора требовали обязательной резерваціи нѣкоторыхъ категорій биллей (§ VII); сюда относились вопросы: 1) бракоразводные, 2) о подаркахъ губернатору, 3) чеканки монеты, 4) дифференціальныхъ таможенныхъ тарифовъ, 5) договорныхъ международныхъ обязательствъ метрополіи, 6) военной и военно-морской дисциплины, 7) прерогативы монарха, 8) уже разъ отклоненные метрополіей; въ чрезвычайныхъ случаяхъ инструкціи допускали санкціонированіе губернаторомъ законовъ, касающихся перечисленныхъ вопросовъ, но только при условіи сообщенія о томъ метрополіи и отсутствія въ нихъ противорѣчія съ законами Великобританіи (repugnancy) и ея международными обязательствами (§ VI). Срокъ резервированныхъ биллей обычный, двухлѣтній; о санкціи резервированнаго билля въ двухлѣтній срокъ губернаторъ объявляетъ прокламаціей; если санкціи не послѣдуетъ, билль считается отклоненнымъ; санкція можетъ быть дана даже по телеграфу. Упо-

[1]) См. Parliam. Papers, House of Commons, 307, 1869, p. 400; также C. 83, p. 33 и 191.

[2]) Примѣры роспуска новозеландскаго парламента приводятся у *A. B. Keith*, Responsible Government in the Dominions (Oxford, 1912), vol. I, p. 186 et seq., p. 470 et seq.

мянутое нами перечисленіе обязательно резервируемыхъ новозеландскихъ биллей нынѣ (съ 1907 г.) исчезло изъ новозеландскихъ губернаторскихъ инструкцій [1]).

Кромѣ санкціи губернаторъ еще имѣетъ право возвращать билль палатамъ со своими поправками [2]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ губернаторъ является хранителемъ государственной печати Новой Зеландіи (§ 4 патентныхъ писемъ губернатора, 1908 г.).

У губернатора нынѣ нѣтъ болѣе права самостоятельно жаловать награды [3]) и титулы, равно и миловать преступниковъ; во всѣхъ этихъ случаяхъ обязательно требуется скрѣпа отвѣтственнаго министра.

Губернаторъ является начальникомъ колоніальныхъ войскъ; подобныя же полномочія удѣлены ему касательно морскихъ силъ колоніи [4]).

Наконецъ, губернатору принадлежитъ важное право назначенія должностныхъ лицъ. Министровъ онъ назначаетъ изъ той партіи, которой принадлежитъ большинство въ палатѣ. Далѣе, онъ назначаетъ другихъ должностныхъ лицъ по администраціи колоніи; ему, однако, не принадлежитъ право учреждать новыя должности или вѣдомства; таковыя могутъ создаваться только законодательнымъ актомъ; также одинъ лишь парламентъ имѣетъ право устанавливать размѣры жалованья. По смерти монарха въ Новой Зеландіи не требуется изданія новыхъ приказовъ о сохраненіи должностными лицами своихъ мѣстъ [5]); это очень мудрая модернизація англійскаго права. Губернаторъ назначаетъ судей и можетъ назначить себѣ по-

---

[1]) Примѣры прежнихъ резерваційй даны у *A. B. Keith*, o. c. (1912), vol. II, p. 1018, 1036—1037; они съ очевидностью свидѣтельствуютъ намъ о томъ, какъ рѣдко метрополія прибѣгала къ этому средству.

[2]) 15—16 Vict., c. 72, s. 56.

[3]) Вопросъ этотъ спеціально поднимался въ Новой Зеландіи по поводу одной медали; см. Parliam. Papers, C. 83, p. 42 и 190.

[4]) См., напримѣръ, Naval Defence Act, 1905, № 41; Training-Ships Act, 1906, № 10 и др.; см. также Letters Patent, published in the N.-Z. Gazette, № 45, 11 June 1908, § 1.

[5]) The Demise of the Crown Act, 1888, № 4.

мощниковъ (Deputies) [1]). Ему, наконецъ, принадлежитъ право назначать комиссіи для изслѣдованія различныхъ вопросовъ [2]), при чемъ этимъ комиссіямъ предоставлено право вызывать и допрашивать свидѣтелей и экспертовъ.

Надо замѣтить, что новозеландская система государственной службы отличается хорошими качествами; это такъ наз. Civil Service, охраняющій должностныхъ лицъ отъ произвола правительства. Во всѣхъ парламентарныхъ государствахъ этому институту суждено играть выдающуюся роль; при возможныхъ частыхъ смѣнахъ министерствъ всегда могутъ происходить столкновенія на почвѣ назначенія чиновниковъ; всякое новое министерство естественно стремится къ обезпеченію чиновничьихъ мѣстъ своимъ послѣдователямъ, при чемъ способно выгонять прежнихъ чиновниковъ; такія, ужасно вредныя, послѣдствія проявились, напр., въ исторіи Сѣверо-Америк. Соед. Штатовъ, въ такъ наз. Spoils System; весьма характерно названіе этой системы „добычей“ той партіи, которая у власти; при смѣнѣ президентовъ и переходѣ отъ режима республиканской партіи къ господству демократовъ неизмѣнно происходила чистка всѣхъ федеральныхъ управленій и замѣна прежнихъ чиновниковъ новыми; слѣдствія такой системы легко себѣ представить. Въ устраненіе ихъ и создана была новая система „постоянной“ государственной службы, своего рода политической несмѣняемости; за политическія убѣжденія чиновникъ не можетъ лишаться своего мѣста; назначенія должны происходить исключительно на основаніи оцѣнки заслугъ даннаго лица, его знаній, опыта, честности, а не по соображеніямъ политическаго характера, его принадлежности къ той или другой политической партіи. Благодаря новой системѣ образуется кадръ чиновниковъ, хорошо знакомыхъ со своимъ дѣломъ, опытныхъ и политически незаинтересованныхъ, а администрація въ ея цѣломъ получаетъ бо̀льшій континуитетъ, бо̀льшее однообразіе въ принципахъ управленія; этимъ

[1]) Letters Patent, 1908, §§ VII и XII.
[2]) Roval Commissions.

устраняются личное вліяніе и частыя политическія перемѣны курса; должностныя лица могутъ не участвовать благодаря этому въ политикѣ и чувствуютъ себя гораздо болѣе обезпеченными отъ произвола начальства и парламентарныхъ министровъ.

Въ Новой Зеландіи этотъ важный институтъ принесъ большую пользу администраціи. Онъ основывается тамъ на слѣдующихъ принципахъ: назначенія на должность происходятъ только по экзаменамъ (политическія должности, въ родѣ министерскихъ, конечно, исключаются)[1]; экзаменами провѣряется образовательный цензъ чиновничества; далѣе, всякія повышенія по службѣ и награды могутъ даваться только въ извѣстной постепенности и очереди[2]; условія отставки точно опредѣлены въ законѣ, при чемъ главнымъ поводомъ къ недобровольной отставкѣ является „дурное поведеніе“ (misconduct); пенсіи также установлены закономъ; кромѣ того имѣются особыя дисциплинарныя правила государственной службы, а участіе чиновника въ политикѣ запрещено[3].

III. Исполнительный совѣтъ. Исполнительная власть Новой Зеландіи находится въ рукахъ исполнительнаго совѣта (Executive Council)[4], предсѣдателемъ коего ex officio является губернаторъ (Governor-in-Council). Во главѣ министерства стоитъ премьеръ, иногда соединяющій въ своихъ рукахъ цѣлый рядъ портфелей; въ кабинетѣ Уарда онъ имѣлъ порт-

[1]) Исключены также должности по желѣзнодорожному и почтово-телеграфному управленіямъ, гдѣ нѣтъ экзаменовъ, но существуютъ особыя правила поступленія на службу.

[2]) По закону 1907 г. должность не можетъ быть вакантной и временно замѣщаться „исправляющимъ должность“ чиновникомъ долѣе шести мѣсяцевъ; Public Service Classification Act, 1907.

[3]) Благодаря большой численности штата чиновниковъ, вызываемой той массой функцій, кои возложены въ Новой Зеландіи на администрацію, правительства часто пользовались своими подчиненными для вліянія на выборы; огромное число кандидатовъ на казенную должность также представляло собой хорошее политическое орудіе для министерствъ; въ настоящее время это зло, однако, сильно уменьшилось; см. *A. Siegfried*, La Démocratie en Nouvelle-Zélande, p. 50—51.

[4]) Quorum совѣта 2 члена, § IV инструкцій губернатора 1908 г.

фели финансовъ, почтъ, телеграфовъ, военной обороны, государственныхъ земель и лѣсовъ; какъ видимъ, довольно своеобразное соединеніе очень различныхъ вѣдомствъ; новозеландцы объясняютъ это стремленіемъ къ экономіи, такъ какъ многолюдный кабинетъ неизбѣжно вызвалъ бы большіе расходы. Рядомъ съ премьеромъ стоятъ слѣдующіе министры: министръ желѣзныхъ дорогъ (онъ одновременно имѣетъ портфели морской и рабочій [Labor]), министръ туземныхъ дѣлъ и гербоваго налога, генералъ-атторней (министръ юстиціи), министръ народнаго просвѣщенія, вѣдающій также иммиграцію и таможни, министръ публичныхъ работъ и горнаго дѣла, министръ торговли и промышленности, имѣющій кромѣ того портфели земледѣлія и „санаторій и туристовъ“ (Health Resorts and Tourist; весьма своеобразное и единственное въ своемъ родѣ министерство!), министръ внутреннихъ дѣлъ и народнаго здравія и одинъ министръ безъ портфеля, представитель маори. Здѣсь слѣдуетъ отмѣтить курьезное разнообразіе вѣдомствъ и портфелей и еще болѣе своеобразное ихъ распредѣленіе и соединеніе, производимое въ видахъ экономіи; съ европейской точки зрѣнія подобная разношерстность и безсистемность кажутся странными и даже опасными, но въ Новой Зеландіи порядокъ этотъ не приноситъ, повидимому, вредныхъ результатовъ; министры превосходно справлялись со своими многообразными вѣдомствами и задачами. Съ 1876 г. только одинъ министръ въ каждомъ отдѣльномъ кабинетѣ принадлежитъ къ составу верхней палаты, всѣ же прочіе являются членами нижней палаты; законодательный совѣтъ не разъ возбуждалъ вопросъ объ участіи въ немъ большаго числа членовъ кабинетовъ, но послѣдніе отклоняли такое притязаніе.

Для министровъ не требуется, какъ то имѣетъ мѣсто въ Англіи, переизбранія, когда они получаютъ портфель [1]); колоніи мало склонны къ рецепціи этого ненужнаго историческаго пережитка метрополіи.

[1]) Отставки министерства также болѣе не требуется при смѣнѣ губернатора.

Всѣ министры назначаются губернаторомъ, но выбираетъ онъ лишь премьера, которому затѣмъ предоставляется составленіе списка прочихъ кандидатовъ въ министры. При господствѣ парламентарной системы министерство всегда принадлежитъ къ партіи большинства нижней палаты. Въ общемъ необходимо отмѣтить нынѣшнюю устойчивость новозеландскихъ министерствъ, остающихся у власти въ теченіе очень долгаго времени (по десяти лѣтъ и болѣе) [1]); такъ, либералы были у власти съ 1890 г. по 1912 г., что свидѣтельствуетъ о большой партійной устойчивости, выгодно отличающей Новую Зеландію, напримѣръ, отъ ея сосѣдки Австраліи, гдѣ министерства смѣняли другъ друга съ головокружительной быстротой [2]).

Въ прежнее время исполнительный совѣтъ долженъ былъ состоять не болѣе какъ изъ 10 членовъ, изъ коихъ двое должны были быть маори [3]); нынѣ первое ограниченіе отмѣнено [4]); въ составъ совѣта, кромѣ членовъ кабинета, обыкновенно входятъ бывшіе министры; лишаясь портфеля, они все-таки остаются членами совѣта [5]); жалованье получаютъ однако одни только министры; при соединеніи въ однѣхъ рукахъ нѣсколькихъ портфелей министръ получаетъ жалованье лишь по одному вѣдомству [6]).

Въ совѣтѣ предсѣдательствуетъ губернаторъ, а за его отсутствіемъ вице-предсѣдатель, коимъ является обыкновенно одинъ изъ министровъ; совѣтъ собирается только въ случаяхъ, когда необходимо изданіе такъ наз. совѣтскаго акта (Act-in-Council). Въ кабинетѣ предсѣдательствуетъ премьеръ.

---

[1]) Ранѣе второй половины 70-хъ годовъ министерства смѣнялись довольно часто.

[2]) Исторія новозеландскихъ политич. партій знаетъ нѣсколько примѣровъ, когда министерства не желали подавать въ отставку, несмотря на вотумъ недовѣрія нижней палаты; см. *A. B. Keith*, o. c. (Oxford, 1912) vol. I, p. 328 et seq.

[3]) Parliamentary Disqualification Act, 1878.

[4]) Legislature Act, 1908.

[5]) Порядокъ этотъ существуетъ и въ другихъ автономныхъ колоніяхъ.

[6]) Civil List Act, 1908, № 22, s. 10.

Конфликты между губернаторомъ и министерствомъ бывали въ Новой Зеландіи очень рѣдко; наиболѣе серьезныя столкновенія имѣли мѣсто въ 1877 г., когда кабинетъ не желалъ согласиться съ губернаторомъ (Marquis of Normanby), намѣревавшимся назначить новыхъ членовъ въ верхнюю палату, и въ 1891 г., когда произошелъ обратный случай, министерство просило о назначеніи новыхъ членовъ въ законодательный совѣтъ, губернаторъ же (Earl of Onslow) старался разубѣдить его въ этомъ рѣшеніи.

Какъ и другія автономныя колоніи, Новая Зеландія имѣетъ въ Лондонѣ своего „Агента“ [1]); долгое время этотъ постъ занимался послѣдовательно двумя выдающимися новозеландцами, Фогелемъ и Ривзомъ (Sir J. Vogel, W. Pember Reeves); оба они были ранѣе того министрами [2]) и весьма много сдѣлали какъ для своего отечества—колоніи, такъ и для распространенія свѣдѣній о немъ въ метрополіи.

Въ 1905 г. титулъ новозеландскаго „Агента“ былъ измѣненъ; нынѣ онъ называется „High Commissioner“ [3]). Съ 1910 г., по личному желанію короля, колоніальные комиссары получили офиціальное признаніе ихъ ранга въ метрополіи (произошло это по поводу ихъ участія въ похоронахъ короля Эдуарда).

Политическая роль высокихъ комиссаровъ и агентовъ временами бывала весьма значительной; иногда они даже старались завязывать непосредственныя сношенія съ правительствомъ метрополіи въ противодѣйствіе политикѣ мѣстнаго губернатора; таковъ былъ случай 1892 г., когда новозеландскій агентъ просилъ колоніальнаго статсъ-секретаря поддержать министерство въ ссорѣ послѣдняго съ губернаторомъ; подобныя вмѣшательства однако естественно признавались метрополіей неумѣстными; должность эта не политическая, такъ какъ ко-

[1]) См. *A. B. Keith*, o. c. (1912), vol. I, p. 340 et seq.

[2]) Другой агентъ Н. Зеландіи, Sir W. Hall Jones, былъ ранѣе того новозеландскимъ премьеромъ.

[3]) Parl. Pap., C. 2594.

миссары или агенты не смѣняются при смѣнѣ кабинетовъ Новой Зеландіи. Въ 1911 г. на имперской конференціи Новая Зеландія возбудила вопросъ о созданіи въ Лондонѣ особаго совѣта при правительствѣ метрополіи, въ составѣ всѣхъ колоніальныхъ высокихъ комиссаровъ и агентовъ; предложеніе это принято не было, но вполнѣ вѣроятно, что въ будущемъ предстоятъ нѣкоторыя крупныя перемѣны въ положеніи комиссаровъ, пріобрѣтающихъ нынѣ все большее политическое значеніе.

IV. Суды. Въ 1842 г. былъ учрежденъ высшій судъ Новой Зеландіи (Supreme Court) [1]); въ составъ этого суда входятъ: верховный судья (Chief Justice) и пять судей; каждый изъ послѣднихъ имѣетъ свой округъ; двое изъ нихъ засѣдаютъ въ округѣ Веллингтонъ. Верхней апелляціонной инстанціей является судъ, состоящій изъ двухъ судей высшаго суда (именно для этой цѣли два судьи имѣютъ одновременно округъ Веллингтонъ; тамъ же кромѣ того засѣдаетъ и верховный судья); апелляціонный судъ рѣшаетъ дѣла въ качествѣ верхней и послѣдней инстанціи надъ прочими новозеландскими судами; его рѣшенія общимъ правиломъ окончательныя, однако допускаются апелляціи къ тайному совѣту метрополіи; для этого требуется разрѣшеніе либо самого апелляціоннаго суда, либо тайнаго совѣта.

Относительно института апелляціи къ тайному совѣту метрополіи намъ не приходится повторяться. Отличіе новозеландскаго порядка апелляціи составляетъ лишь то обстоятельство, что самъ новозеландскій судъ можетъ также разрѣшать подобную апелляцію къ судебному комитету [2]). Новая Зеландія энергично и неоднократно протестовала, какъ и другія автономныя колоніи, противъ этого института [3]); пользы онъ при-

[1]) Въ 1882 г. былъ изданъ общій уставъ граждан. судопроизводства, коимъ нынѣ регулируется дѣятельность высшаго суда.

[2]) Единственнымъ другимъ подобнымъ примѣромъ является судъ Квебека, гдѣ законодатель имѣлъ въ виду особенности мѣстнаго французскаго права.

[3]) См. суд. рѣшенія Wallis v. Solic.-Gen. of New-Zealand, 1903, A. C. 173; Parliam. Papers, Cd. 3523, p. 200—230, кол. конфер. 1907 г.; *Jebb*, Colonial Nationalism, p. 303—304; *J. Ewart*, Kingdom of Canada, p. 236—246.

носитъ мало, а вредъ отъ него проистекаетъ большой, въ виду подтачиванія имъ авторитета колоніальныхъ судовъ и отсутствія у судей метрополіи необходимыхъ свѣдѣній о мѣстномъ правѣ; послѣднее обстоятельство проявляется въ тѣхъ дѣлахъ, въ которыхъ замѣшано право маори; съ этимъ спеціальнымъ правомъ (въ особенности весьма сложно туземное земельное право) судебный комитетъ едва справляется, на что, напр., указывалъ даже представитель метрополіи на имперской конференціи 1911 г. [1]). Новая Зеландія повторно предлагала учредить общій имперскій судъ взамѣнъ нынѣшняго судебнаго комитета, при чемъ также не разъ указывалось ею на необходимость имѣть спеціальнаго судью для разбирательства новозеландскихъ туземныхъ дѣлъ; судебныя ссоры и право маори, какъ и римско-голландское право Ю. Африки и французское право Квебека, давно уже составляютъ камень преткновенія для успѣшной дѣятельности судебнаго комитета и выставляются всѣми противниками института апелляціи къ суду метрополіи какъ яркіе примѣры его неспособности справляться со своей сложной задачей.

Законъ 1891 г. [2]) разрѣшилъ апелляцію къ метрополіи на губернаторскія назначенія членовъ законодательнаго совѣта, что является весьма своеобразнымъ институтомъ; нельзя сказать, что онъ цѣлесообразенъ, такъ какъ распространяетъ власть судебнаго комитета на дѣла, не имѣющія ничего общаго съ его обычной судебной компетенціей; можно только пожалѣть, что законодатель нашелъ въ данномъ случаѣ возможнымъ расширить компетенцію судебнаго комитета, тогда какъ колоніальная практика стремится ее все болѣе суживать.

Кромѣ в. суда въ Новой Зеландіи существуютъ еще окружные суды (District Courts), съ уголовной и гражданской компетенціей [3]); они подчинены в. суду; на ихъ рѣшенія до-

[1]) Лордъ Хальденъ, нынѣшній лордъ-канцлеръ либеральнаго кабинета Асквита. См. *Rich. Jebb*, The Imperial Conference, vol. II, London, 1911.

[2]) Legislative Council Act, s. 5; это же начало подтверждено закономъ 1908 г., Consol. Statutes, № 101, s. 5.

[3]) Это единоличные суды (по одному судьѣ на округъ).

пускается апелляція какъ по уголовнымъ, такъ и по гражданскимъ дѣламъ.

Въ качествѣ низшихъ судовъ функціонируютъ стипендіарные судьи (Stipendiary Magistrates); они распредѣляются на три категоріи, смотря по размѣрамъ подсудныхъ имъ исковъ и по важности судимыхъ ими преступленій. Апелляція на ихъ рѣшенія восходитъ непосредственно въ в. судъ, минуя окружные суды.

Кромѣ того имѣются еще мѣстные суды (Wardens Courts) съ ограниченной компетенціей; второй инстанціей надъ этими судами являются суды окружные.

Судьямъ всѣхъ перечисленныхъ судовъ обезпечено вполнѣ независимое положеніе [1]), хотя несмѣняемости въ собственномъ смыслѣ слова, какъ и въ Англіи, не существуетъ; судьи могутъ быть смѣщаемы губернаторомъ за „дурное поведеніе“, по представленію о томъ парламента [2]). Судьи назначаются губернаторомъ, но жалованье имъ устанавливается лишь парламентомъ (закономъ) и не можетъ быть сокращаемо, пока данный судья занимаетъ свою должность. Прежде дѣйствовало въ Новой Зеландіи старое англійское правило, согласно которому при восшествіи на престолъ новаго короля всѣ судьи должны были быть вновь переназначаемы; теперь это правило отмѣнено [3]), благодаря чему судья продолжаетъ занимать свою должность независимо отъ смѣны монарха. Въ Новой Зеландіи возбуждался вопросъ, имѣетъ ли губернаторъ право назначить судью безъ жалованья и слѣдовательно помимо вѣдѣнія парламента; вопросъ этотъ однако и по сей день остается открытымъ, хотя врядъ ли можно ожидать, что какой-либо губернаторъ найдетъ возможнымъ прибѣгнуть къ такому способу назначенія новыхъ судей, да и министерство, согласіе коего необходимо для скрѣпы, врядъ ли пойдетъ на подобную комби-

[1]) Суд. рѣшеніе т. совѣта Buckley v. Edwards, 1892, A. C. 387, и законъ 1910 г., № 68.

[2]) New-Zealand Act, 1908, № 89, s. 8—9.

[3]) 1. Edw. VII, c. 5.

націю, уже не говоря о томъ, что трудно будетъ найти кандидата, готоваго служить безвозмездно. Законъ обезпечиваетъ судьямъ пенсію. „Губернаторъ въ совѣтѣ“ имѣетъ право, въ случаѣ болѣзни или смерти судьи, назначать временнаго замѣстителя.

Какъ мы уже упомянули выше, право помилованія принадлежитъ губернатору, но свобода его дѣйствій ограничена необходимостью получить скрѣпу министерства [1]). Новая Зеландія принимала дѣятельное участіе въ колоніальныхъ протестахъ противъ прежней прерогативы губернаторовъ; нынѣ новая теорія, по которой колоніальный губернаторъ связанъ согласіемъ при помилованіи парламентарнаго министерства, окончательно утвердилась; метрополія не только болѣе на нее не возражаетъ, но даже, наоборотъ, офиціально ее признаетъ включеніемъ соотвѣтствующаго постановленія въ губернаторскія патентныя письма [2]).

Вѣдомство юстиціи находится въ рукахъ генералъ-атторнея, входящаго въ составъ кабинета. Судопроизводственные порядки весьма схожи съ англійскими; бракоразводныя дѣла вѣдаются однимъ высшимъ судомъ.

Кромѣ перечисленныхъ общихъ судовъ, въ Новой Зеландіи существуетъ еще нѣсколько спеціальныхъ судовъ. Такимъ судомъ является, напр., судъ для разбора туземныхъ земельныхъ споровъ (Native Land Court) [3]), въ составъ коего входятъ особый высшій судья (Chief Judge) и нѣкоторое число судей и асессоровъ (Judges and Assessors), назначаемыхъ губернаторомъ; компетенцію этого суда составляютъ только дѣла, касающіяся земельной собственности туземцевъ [4]). Апелляціи восходятъ къ туземному апелляціонному суду (Native Appel-

[1]) Прецедентомъ служитъ помилованіе лордомъ Онсло маори Mahi-Kai въ 1891 г. См. *A. B. Keith*, o. c. (1912), vol. III, p. 1406 et seq.

[2]) См., напр., Parliam. Papers, 1893, A. I, p. 12; Constitution and Government of N.-Z., p. 187, 210.

[3]) Законъ 1894 г., № 43. *A. W. Renton and G. G. Phillimore*, Colonial Laws and Courts, London, 1907, p. 301—302.

[4]) У „губернатора въ совѣтѣ“ имѣется, впрочемъ, право раздвигать рамки компетенціи этого суда.

late Court), состоящему изъ упомянутаго высшаго судьи и нѣсколькихъ судей туземнаго суда, назначаемыхъ также губернаторомъ [1]). Кромѣ того, высшій судъ Новой Зеландіи (Supreme Court) имѣетъ право передавать на разсмотрѣніе туземнаго суда всякіе вопросы, касающіеся туземныхъ обычаевъ и туземцевъ вообще [2]); благодаря послѣднему правилу значеніе туземнаго суда увеличилось, такъ какъ ему была дана этимъ возможность разрабатывать туземное право маори, въ общемъ очень сложное и запутанное. Новозеландцы, однако, не всѣ довольны этимъ спеціальнымъ судомъ; критики указываютъ на вызываемые судомъ большіе расходы и на желательность передачи дѣлъ маори общимъ судамъ: нападки эти врядъ ли оправдываются дѣйствительностью; произведенная туземнымъ судомъ регистрація земель маори и межевая его практика являются, напр., прекраснымъ доказательствомъ пользы его существованія; только въ будущемъ, при полномъ переходѣ маори къ европейскому образу жизни, можетъ быть можно будетъ обходиться и безъ особаго туземнаго суда [3]).

Для разбора поземельныхъ споровъ европейцевъ былъ учрежденъ закономъ 1894 г. также особый судъ, Compensation Court, въ составѣ: предсѣдателя-судьи высшаго суда (Supreme Court) и двухъ асессоровъ, одного—назначаемаго правительствомъ, другого—избираемаго землевладѣльцами. Такой составъ суда признается нынѣ неудачнымъ; въ дѣлахъ не сложныхъ указывалось, что можно было бы обойтись безъ особаго суда, въ дѣлахъ же запутанныхъ оба асессора являются заинтересованными въ дѣлѣ сторонами и вся тяжесть рѣшенія падаетъ на судью-предсѣдателя [4]); не проще ли, говорятъ новозеландскіе юристы, и не выгоднѣе ли передать всѣ дѣла этого суда высшему суду коллегіальнаго состава.

Законъ о рабочемъ арбитражѣ 1894 г. [5]) создалъ еще

[1]) Законъ 1894 г., № 43, §§ 79—95.

[2]) Тамъ же, §§ 96—100.

[3]) *Irvine and Alpers*, Progress of N.-Z., p. 409.

[4]) Подобные примѣры приводятся, напр., у *Irvine and Alpers*, o. c., p. 360 et seq.

[5]) Industrial Consolidation and Arbitration Act, 1894. Нѣкоторыя измѣ-

одинъ спеціальный судъ для разбора споровъ рабочихъ съ предпринимателями, рядомъ съ коимъ были учреждены особыя согласительныя комиссіи (Boards of Conciliation) [1]), состоящія изъ 3 или 5 членовъ; одинъ или два члена избираются рабочими союзами, одинъ или два другихъ—представителями предпринимателей; они затѣмъ сами избираютъ своего предсѣдателя; комиссіи избираются на 3 года и могутъ разбирать всякіе споры и недоразумѣнія, возникающіе въ рабочемъ мірѣ; онѣ имѣютъ право вызывать и допрашивать экспертовъ и свидѣтелей и притомъ не связаны нормами общаго судопроизводства; подчиненіе сторонъ рѣшенію комиссій добровольное; когда таковое состоится, оно считается договоромъ (industrial agreement) и регистрируется въ высшемъ судѣ. Если стороны не согласятся съ рѣшеніемъ комиссіи, дѣло передается арбитражному суду (Arbitration Court), засѣдающему послѣдовательно въ различныхъ округахъ, смотря по надобности. Судъ этотъ состоитъ изъ трехъ членовъ, назначаемыхъ приказомъ губернатора; одинъ изъ нихъ избирается союзами рабочихъ, другой—союзами предпринимателей, третій же, предсѣдатель, долженъ быть членомъ высшаго суда. Арбитражному суду подсудны всякіе споры рабочаго міра [2]); по закону 1901 г. можно было, по заявленіи дѣла въ комиссіи, безъ разбирательства тамъ такового, передавать его прямо въ арбитражный судъ; въ 1908 г. однако этотъ порядокъ былъ отмѣненъ съ возстановленіемъ прежняго. Участіе присяжныхъ повѣренныхъ допускается лишь съ общаго согласія сторонъ; судъ пользуется всѣми правами общаго суда, по вызову свидѣтелей, экспер-

---

ненія были внесены законами: 1900 г. № 51, 1901 г. № 37, 1903 г. № 62 и 1904 г. № 53, Compilation Act, 1905, Amendment Act, 1908. См. также Parl. Debates, vol. 78, p. 151 et seq., vol. 79, p. 379 et seq. *Broadhead*, State Regulation of Labor and Labor Disputes in N.-Z.

[1]) Въ настоящее время существуетъ 8 комиссій, первоначально ихъ было 6; законъ 1908 г. замѣнилъ комиссіи совѣтами (Councils of Conciliation).

[2]) Онъ можетъ даже устанавливать обязательные часы работы, напр., 8-часовой рабочій день. См. *J. E. le Rossignol and W. D. Stewart*, State Socialism in N.-Z., p. 231 et seq., и цит. имъ обширную литературу.

товъ и т. д.; рѣшенія его постановляются большинствомъ голосовъ. Судъ имѣетъ право штрафовать союзы не свыше 500 ф. ст., а индивидуальныхъ гражданъ не свыше 10 ф. ст. Рѣшенія его окончательны; жалобъ на нихъ не допускается. Законодатель полагалъ, что главная тяжесть работы ляжетъ на комиссіи, а судъ явится лишь апелляціонной инстанціей; практика уже первыхъ лѣтъ, однако, показала, что въ силу легкости апелляціи почти всѣ дѣла стали восходить въ судъ [1]), загромоздивъ послѣдній почти непосильной работой; въ 1900 г. была учреждена новая должность члена высшаго суда съ тѣмъ, чтобы этотъ новый судья спеціально занимался предсѣдательствованіемъ въ арбитражномъ судѣ; съ 1908 г. установлено обязательное разсмотрѣніе дѣла первоначально въ комиссіи, что значительно облегчило работу суда [2]); положеніе судьи не особенно завидное, вслѣдствіе чего онъ обыкновенно всѣми силами стремится вернуться въ высшій судъ. Арбитражный судъ, какъ и комиссіи, не стѣсненъ общими судопроизводственными законами и можетъ устанавливать какой угодно порядокъ производства подвѣдомственныхъ ему дѣлъ. Въ новозеландской литературѣ раздавались обвиненія въ пристрастности этого суда, такъ какъ подавляющее большинство разсмотрѣнныхъ имъ дѣлъ рѣшалось въ пользу рабочихъ; врядъ ли однако, эти нападки справедливы, о чемъ свидѣтельствуетъ, напр., фактъ удовлетворенности спорящихъ, и рабочихъ, и предпринимателей, его функціонированіемъ; когда нормы закона 1894 г. пересматривались и дополнялись, не было замѣтно никакого озлобленія съ обѣихъ заинтересованныхъ сторонъ, которое несомнѣнно имѣло бы мѣсто въ противномъ случаѣ. Къ тому же новозеландскій судъ послужилъ примѣромъ для другихъ австралійскихъ колоній [3]).

[1]) Такъ въ 1906 г. комиссіи рѣшили окончательно всего два дѣла, а въ 1907 г.—ни одного!

[2]) См. *J. E. le Rossignol and W. D. Stewart,* State Socialism in N.-Z., p. 228 et seq.

[3]) Подробнѣе объ арбитражѣ и арб. судахъ см., напр., *W. P. Reeves,* State Experiments in Australia and New-Zealand, vol. II, ch. I, p. 69 et seq., London, 1902.

Наконецъ, въ Новой Зеландіи дѣйствуютъ общимъ порядкомъ адмиральскіе суды; если правительство метрополіи не назначитъ спеціальнаго судью — вице-адмирала, тогда въ качествѣ „вице-адмирала“ засѣдаетъ губернаторъ; апелляціонныя жалобы на рѣшенія адмиральскихъ судовъ подаются тайному совѣту метрополіи [1]).

V. Провинціальное управленіе. Какъ мы упоминали выше, въ срединѣ 70-хъ годовъ окончательно побѣдили въ Новой Зеландіи центростремительныя силы; благодаря этому должны были исчезнуть изъ новозеландскаго государственнаго строя зачатки федеративныхъ принциповъ. Основною мѣрою въ этомъ отношеніи было послѣдовавшее въ 1876 г. упраздненіе прежняго провинціальнаго строя, съ его суперинтендентами и провинціальными совѣтами. Новый порядокъ управленія былъ очень схожъ съ англійской системой графствъ (counties), которымъ теперь оказались уподобленными новые новозеландскіе „провинціальные округа“. Реформа эта была проведена безъ особыхъ споровъ и столкновеній главнымъ образомъ вслѣдствіе общаго недовольства прежней системой автономныхъ провинцій, постоянно вызывавшей конфликты между провинціальными и центральными органами.

Въ 1912 г. имѣлось всего 98 графствъ, изъ коихъ 61 находилось на сѣверномъ и 35 на южномъ островѣ. Парламентъ имѣетъ право создавать новыя и упразднять уже существующія графства [2]).

Острова Чатама и Стюарта образуютъ самостоятельныя графства; нѣкоторые города, такъ называемые boroughs, также выдѣлены изъ состава графствъ.

Графства пользуются, согласно англійскому образцу, пра-

[1]) Подробнѣе объ адмиральской юрисдикціи см. *A. B. Keith*, o. c. (1912), vol. III, part. VI, ch. II, p. 1348 et seq.

[2]) Первоначально однако это право парламента создавать новыя графства представлялось спорнымъ; въ виду этого метрополія даже находила нужнымъ подтверждать подобные акты имперскими актами; см., напр., 24—25 Vict., c. 30; 25—26 Vict., c. 48; 31—32 Vict., c. 92; Parliam. Papers, C. 508, p. 13 et seq.

вами самоуправленія; такъ, въ ихъ вѣдѣніи находятся портовыя, дорожныя, рѣчныя и др. управленія. Общинное избирательное право построено на широкихъ принципахъ самостоятельности [1]). Все управленіе графствъ выборное; во главѣ городского управленія стоятъ выборные: гор. голова (mayor), совѣтъ и „бюргеры“ (burgesses); въ графствахъ имѣется также совѣтъ, предсѣдатель коего (chairman) является его исполнительнымъ органомъ, избираемымъ на одинъ годъ; вѣдѣнію совѣтовъ подлежатъ финансы графства, податное обложеніе, публичныя работы, телеграфы, порты, трамваи, ирригація, благотворительныя учрежденія, земледѣльческія училища и т. д.

Совѣты графствъ могутъ издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія; губернатору принадлежитъ право отмѣнять таковыя.

Благодаря тому, что провинціальное управленіе и графства являются созданіемъ самого новозеландскаго парламента, а не исторически слагавшимися институтами, государственной власти легче съ ними справляться и ихъ контролировать; вмѣшательство парламента, напр., въ вопросы организаціи властей, всегда было возможно. Парламентъ имѣетъ также право вмѣшиваться въ дѣло податного обложенія, въ цѣляхъ координаціи его съ общимъ обложеніемъ страны.

VI. Измѣненія конституціи. Конституція 1852 г. не устанавливала подробностей порядка ея измѣненія, а потому весьма скоро возникли разныя недоразумѣнія. Вслѣдствіе этого метрополія принуждена была издать особый законъ въ 1857 г.[2]) для выясненія дѣла; конститутивная власть была вручена при этомъ „общему собранію обѣихъ палатъ“ (General Assembly; art. 32).

Изданный въ 1865 г. имперскій законъ касательно порядка толкованія колоніальныхъ актовъ (Colonial Laws Validity Act)[3]) внесъ нѣкоторыя измѣненія въ законъ 1857 г.,

[1]) Local Elections Act, 1904, № 21.

[2]) 20—21 Vict., c. 53.

[3]) 28—29 Vict., c. 63; нѣкоторые авторы (напр., *Jenkyns*, British Rule and Jurisdiction beyond the Seas) полагали, что законъ 1865 г. отмѣнилъ

такъ какъ согласно ст. 5 всякая колоніальная законодательная палата получила eo ipso право измѣнять всѣ акты и законы, ея непосредственно касающіеся.

Нынѣ новозеландскій парламентъ имѣетъ очень широкія конститутивныя полномочія; онъ не можетъ отмѣнять лишь: 1) двухпалатную систему парламента [1]), 2) королевскую прерогативу касательно назначенія сессій, созыва и роспуска парламента, 3) присягу членовъ парламента, 4) инціативу губернатора касательно бюджетныхъ биллей, 5) право санкціи короля и губернатора, 6) инструкціи губернатора, 7) жалованье губернатора, судей и министровъ и 8) туземное право маори, поскольку таковое не противорѣчитъ общему гражданскому праву [2]) [3]).

Неоднократно возбуждался вопросъ объ отмѣнѣ термина General Assembly и замѣнѣ его словомъ Parliament, но до сего времени (1914 г.) безуспѣшно.

3.

Три власти.

Новой Зеландіи, одной изъ первыхъ, былъ данъ метрополіей особый флагъ, при чемъ, согласно закону 1894 г. о торговомъ мореплаваніи (Merchant Shipping Act) она можетъ имъ пользоваться какъ на морѣ, такъ и на сушѣ [4]). Новая Зеландія имѣетъ также свой самостоятельный государственный гербъ.

вовсе законъ 1857 г.; такая общая постановка вопроса едва ли однако правильна.

[1]) Парламентъ однако имѣлъ право превратить верхнюю палату изъ назначаемой въ выборную.

[2]) Прежде существовало еще одно ограниченіе: парламентъ не могъ измѣнять положенія провинціальныхъ совѣтовъ, упраздненныхъ въ 1876 г.

[3]) *A. B. Keith*, o. c. (1912), vol. I, p. 436—438.

[4]) Законы 1900 и 1901 гг.

I. Законодательная власть въ Новой Зеландіи, какъ и въ прочихъ автономныхъ колоніяхъ, принадлежитъ мѣстному парламенту и губернатору; первый вырабатываетъ законопроекты, второй ихъ санкціонируетъ. Законодательная власть новозеландскихъ органовъ также территоріально ограничена, какъ и въ австралійской федераціи; однако, на Новую Зеландію распространяется въ настоящее время (1914 г.) большее число имперскихъ актовъ, чѣмъ на Австралію; съ изданіемъ акта 1900 г. австралійская федерація освободилась отъ многихъ имперскихъ законовъ и процессъ этотъ съ тѣхъ поръ все далѣе развивался; въ Новой Зеландіи дѣло обстоитъ нѣсколько иначе, въ виду гораздо болѣе ранняго появленія тамъ конституціи; послѣдняя была дана колоніи (въ 1852 г.), когда еще никто не могъ даже мечтать о тѣхъ широкихъ предѣлахъ автономіи, коихъ мы являемся свидѣтелями въ наши дни. Но и другое обстоятельство также оказало свое воздѣйствіе; мы упоминали выше, что новозеландцы всегда выступали въ качествѣ самыхъ лойальныхъ изъ всѣхъ британскихъ колонистовъ и менѣе другихъ протестовали противъ власти и полномочій метрополіи; благодаря этому, процессъ высвобожденія изъ-подъ дѣйствія имперскихъ законовъ былъ нѣсколько менѣе интенсивнымъ.

Въ виду того, что Новая Зеландія нынѣ является вполнѣ централизованной колоніей, даже безъ зачатковъ федеративнаго устройства, законодатель былъ освобожденъ отъ трудной задачи разграниченія законодательной компетенціи центральныхъ и мѣстныхъ органовъ; вся совокупность законодательной власти колоніи находится въ единыхъ рукахъ новозеландскаго парламента; благодаря этому избѣгнута была необходимость сложныхъ перечисленій законодательныхъ функцій, которыя мы находимъ, напр., въ австралійской или канадской конституціяхъ.

Порядокъ санкціонированія новозеландскихъ законовъ совершенно тождественъ съ порядками канадскимъ и австралійскимъ; здѣсь также дѣйствуетъ простая санкція губернатора,

его veto, резерваціа закона, санкція короля и отмѣна королемъ (disallowance) санкціонированнаго губернаторомъ закона.

Въ практикѣ новозеландскаго законодательства примѣры отказа въ санкціи закона со стороны метрополіи бывали весьма рѣдкими, не вызывая кромѣ того серьезныхъ конфликтовъ; за послѣднее время однако новозеландцы, слѣдуя примѣру прочихъ колоній, начали протестовать противъ подобныхъ отказовъ въ санкціи. Конфликты всегда были легко устранимы путемъ предварительныхъ переговоровъ, что чрезвычайно облегчается быстротой современныхъ телеграфныхъ сношеній; отдаленность Новой Зеландіи въ прежнее время вызывала значительныя затрудненія въ сношеніяхъ съ Лондономъ [1]). Роль губернатора во всѣхъ этихъ случаяхъ очень важная, такъ какъ именно ему приходится быть посредникомъ между колоніей и метрополіей, выступая въ качествѣ двуликаго Януса въ охрану интересовъ и Новой Зеландіи и Великобританіи. Но, конечно, положеніе новозеландскаго губернатора значительно легче положенія его коллегъ генералъ-губернаторовъ федерацій, такъ какъ политическая жизнь въ Новой Зеландіи значительно проще, чѣмъ въ Австраліи, Канадѣ или Южной Африкѣ.

Новозеландскіе губернаторы въ общемъ довольно мирно и дружно работали со своими парламентарными министерствами.

Юридическая конструкція права санкціи законовъ въ Новой Зеландіи совершенно тождественна этому же институту прочихъ автономныхъ колоній, такъ что намъ не приходится повторяться.

Необходимо здѣсь упомянуть объ особенностяхъ новозеландскаго избирательнаго права; активное избирательное право принадлежитъ въ Новой Зеландіи также женщинамъ; благодаря этому данная колонія приводится обыкновенно въ примѣръ защитниками женскаго равноправія какъ прекрасный

[1]) Вспомнимъ хотя бы тревожныя времена Хобсона и Грея.

образецъ успѣшности дарованія избирательныхъ правъ женщинамъ [1]). Интересно отмѣтить при этомъ, что политическая кампанія, приведшая къ обезпеченію женщинамъ избирательныхъ правъ, не отличалась ни острыми конфликтами, ни ожесточеніемъ, несмотря на то, что изъ всѣхъ австралійскихъ колоній Новая Зеландія приступала къ осуществленію подобнаго опыта первой; благодаря послѣднему обстоятельству политическіе дѣятели не знали, что ихъ ожидаетъ, и несмотря на это вопросъ о женскомъ равноправіи не вызывалъ особаго оживленія въ политическихъ кампаніяхъ 90-хъ годовъ, въ особенности если сравнить его судьбу, напримѣръ, съ параллельно развивавшейся кампаніей противъ торговли крѣпкими напитками, при которой страшно разгорѣлись партійныя страсти. Женское равноправіе давалось какъ-то естественно, безъ сопротивленія, безъ особой борьбы; оно обезпечено было новозеландскимъ женщинамъ какъ нѣчто должное [2]). Исторія „женскаго билля“ начинается собственно съ конца 80-хъ годовъ [3]), когда онъ былъ внесенъ въ палату „умирающимъ“ министерствомъ Фогеля - Стоута; вслѣдствіе паденія этого кабинета, рѣшеніе судьбы билля задержалось на нѣсколько лѣтъ. Слѣдующее министерство Балланса - Холя также симпатизировало идеѣ женскаго равноправія, къ тому же сильно поддерживаемой теперь усилившимся рабочимъ элементомъ палаты. Въ 1891 г. билль вновь разсматривался въ парламентѣ, но принятіе его опять было задержано неожиданнымъ препятствіемъ — ожесточенной анти-алкогольной кампаніей, заслонившей собой всѣ прочіе политическіе вопросы; мимоходомъ

---

[1]) См., напр., *A. Siegfried*, Nouvelle-Zélande, ch. IX (Les femmes et le mouvement féministe); *M. Wostenholme*, Le mouvement féministe en Australie, Revue Politique et Parlementaire, 1898; *Pierre Leroy-Beaulieu*, Nouvelles Sociétés Anglo-Saxonnes; *W. P. Reeves*, State Experiments, vol. I, ch. III и др.

[2]) Съ этимъ движеніемъ связаны слѣдующія имена: Sir John Hall, Sir Julius Vogel, Sir Robert Stout, Mr. John Ballance.

[3]) Женщины уже пользовались тогда правомъ активнаго участія въ общинномъ самоуправленіи (муниципальномъ), что значительно подготовило почву для проведенія общаго политическаго равноправія.

можно упомянуть, что женщинамъ принадлежала активная роль въ этой борьбѣ съ продажей крѣпкихъ напитковъ, что воочію доказывало новозеландцамъ политическую зрѣлость ихъ согражданокъ. Наконецъ, въ 1893 г. билль о женскомъ избирательномъ правѣ прошелъ окончательно черезъ обѣ палаты и 19 сентября былъ санкціонированъ губернаторомъ [1]). Въ слѣдующемъ, 1894 году женщины Новой Зеландіи уже стали пользоваться избирательнымъ правомъ наравнѣ съ мужчинами.

II. Административная власть въ Новой Зеландіи находится въ рукахъ губернатора и парламентарно отвѣтственнаго министерства. Въ этой области необходимо отмѣтить, что Новая Зеландія является однимъ изъ самыхъ яркихъ примѣровъ такъ называемаго государственнаго соціализма; масса государственныхъ функцій, которыя въ другихъ государствахъ осуществляются обществомъ или самоуправляющимися единицами, здѣсь возложены непосредственно на само государство и центральную власть; новозеландцы никогда не боялись вмѣшательства государственной власти въ какую угодно область ихъ жизни, соціальную, экономическую, правовую; они какъ будто даже больше надѣялись на государственную власть, чѣмъ на самодѣятельность общества и индивидуума [2]). Опытъ Новой Зеландіи ясно показалъ при этомъ, насколько мало оправдывается старая теорія о несовмѣстности демократіи съ имперіей; многіе государственные дѣятели Великобританіи средины XIX вѣка были глубоко убѣждены, что демократическое развитіе нѣкоторыхъ колоній неизбѣжно должно привести къ распаду имперіи, и вотъ, какъ бы наперекоръ ихъ прогнозамъ и предсказаніямъ, Новая Зеландія, одна изъ самыхъ демократическихъ дочерей Англіи, всегда выступала одновременно одной изъ самыхъ „имперіалистическихъ“ колоній, наиболѣе лойальной частью Британской имперіи. Но, конечно,

[1]) Electoral Bill.

[2]) Этотъ фактъ на первый взглядъ тѣмъ болѣе страненъ, что англо-саксы вообще отличаются преобладаніемъ индивидуализма въ ихъ характерѣ, а колонисты Н. Зеландіи были почти поголовно чистокровными британцами.

развитіе государственной власти и государственнаго соціализма Новой Зеландіи можетъ найти себѣ объясненіе лишь въ историческихъ условіяхъ роста этой колоніи; съ одной стороны имѣется отсутствіе историческихъ корней у общинной и провинціальной организаціи; общины, какъ составныя части государства, не имѣли на новозеландскихъ островахъ того историческаго прошлаго, которое давало имъ возможность и право въ другихъ государствахъ успѣшно бороться съ государственною властью и противиться ея развитію за ихъ счетъ; когда государственная власть Новой Зеландіи стала кристаллизоваться, колонія была еще столь молода, въ соціальномъ и экономическомъ отношеніяхъ, что центральной государственной власти пришлось безъ сопротивленія занять то положеніе и играть ту роль, которыя въ большинствѣ другихъ государствъ принадлежали не государственной власти, а обществамъ и индивидууму. Съ другой стороны, въ Новой Зеландіи не было вовсе элементовъ, препятствовавшихъ развитію демократіи, въ самомъ широкомъ смыслѣ слова; съ первыхъ дней самостоятельности этой колоніи ея государственная власть была для народа и отъ народа (вспомнимъ, какъ рано и безпрепятственно Новая Зеландія получила не только представительныя учрежденія, но и парламентарно-отвѣтственное министерство). И какъ во всякой истинной демократіи, государственная власть не страшна народу, проистекая отъ его собственной воли, не страшитъ гражданъ и ея дальнѣйшее расширеніе за счетъ власти общества и индивидуума. Такимъ образомъ, съ двухъ сторонъ разнообразные экономическіе и соціальные факторы развитія государственности Новой Зеландіи только способствовали укрѣпленію ея государственной власти, а также успѣшному развитію такъ называемаго государственнаго соціализма, при этомъ указанный процессъ нисколько не препятствовалъ процвѣтанію колоніи, даже скорѣе помогая таковому, а съ другой стороны, онъ ни въ какой мѣрѣ не нарушалъ связей съ метрополіей, также лишь способствуя ихъ укрѣпленію. Но, конечно, изъ этого вовсе не слѣдуетъ, что

Новая Зеландія можетъ служить примѣромъ другимъ государствамъ или обществамъ, такъ какъ, повторяемъ, исторія этой колоніи развертывалась въ весьма своеобразныхъ условіяхъ мѣста и времени, подобныя коимъ едва ли можно найти въ другихъ частяхъ свѣта; сюда же нужно прибавить островное положеніе этой колоніи и полную ея обособленность отъ прочаго міра.

Присмотримся теперь ближе къ отдѣльнымъ функціямъ новозеландской административной власти. Первое, что при этомъ бросается въ глаза, это необычайная масса административныхъ вѣдомствъ и департаментовъ; такой фактъ легко объясняется тѣмъ разнообразіемъ функцій, коимъ отличается дѣятельность администраціи Новой Зеландіи.

Government Life Insurance Department, вѣдающій дѣло государственнаго страхованія жизни, былъ учрежденъ въ 1870 г.; цѣль, которую преслѣдовалъ законодатель, организуя названное дѣло, заключалась въ созданіи дешеваго, вѣрнаго и обезпеченнаго государствомъ страхованія жизни; въ отличіе отъ Англіи, въ Новой Зеландіи доходы распредѣляются между страховщиками; тамъ также не существуетъ ограниченій въ суммѣ страховки. Уже за первое десятилѣтіе дѣятельности указаннаго департамента были достигнуты большіе успѣхи; недаромъ новозеландцы гордятся этимъ учрежденіемъ, считая его однимъ изъ наиболѣе успѣшныхъ предпріятій ихъ правительства, и такъ усиленно пользуются его услугами, несмотря на весьма низкій пропентъ смертности [1]). Во главѣ департамента стоитъ комиссаръ, которому подчинены 4 агента; колонія раздѣлена на 4 округа; на мѣстахъ агента можетъ замѣнять, въ случаѣ его отсутствія, мѣстный почтмейстеръ; такое использованіе почтовыхъ учрежденій является очень удачнымъ. Процентъ страховки чрезвычайно низкій [2]).

---

[1]) *J. E. le Rossignol and W. D. Stewart*, State Socialism in N.-Z., ch. IX and X.

[2]) Всѣ лица, состоящія на государственной службѣ, обязаны страховаться.

Government Fire Insurance Office былъ созданъ въ 1903 г. по образцу и въ дополненіе къ предыдущему учрежденію; этому способствовали успѣхи дѣятельности департамента страх. жизни. Во главѣ этого второго департамента стоитъ управляющій (General Manager), назначаемый губернаторомъ; рядомъ съ нимъ стоитъ совѣтъ (Board), въ число членовъ коего входятъ колоніальный казначей и комиссаръ страхованія жизни; каждые три года совѣтъ обязанъ выплачивать страховщикамъ половину чистыхъ доходовъ. Дѣятельность этого второго учрежденія не была столь успѣшной, какъ дѣятельность перваго [1]), что объясняется главнымъ образомъ частыми большими лѣсными пожарами и землетрясеніями.

Public Trust Office былъ учрежденъ въ 1872 г.; на него были возложены заботы по опекамъ (главнымъ образомъ наслѣдственныя, но отчасти и надъ сумасшедшими); законодателемъ и въ данномъ случаѣ руководила мысль, что государство явится болѣе надежнымъ опекуномъ, чѣмъ какія бы то ни было частныя предпріятія или лица (напр., такъ называемыя Trust Companies). Любой гражданинъ Новой Зеландіи можетъ въ своемъ завѣщаніи назначить чиновника этого учрежденія опекуномъ надъ оставляемымъ послѣ смерти имуществомъ; новозеландцы весьма часто и охотно прибѣгаютъ къ такому способу установленія опекъ. Этимъ послѣднимъ обстоятельствомъ доказывается успѣшность дѣятельности даннаго учрежденія. Оно также вѣдаетъ администрацію нѣкоторыхъ земельныхъ „резерваціи“ маори (Reservations; неотчуждаемыя недвижимыя имущества).

Postal Savings Bank былъ основанъ въ 1865 г.; это былъ одинъ изъ первыхъ опытовъ государственнаго предпріятія, вполнѣ удавшійся и построенный на обычныхъ основаніяхъ почтовыхъ сберегательныхъ кассъ.

Land Offices являются одними изъ наиболѣе важныхъ административныхъ учрежденій, въ виду того особеннаго значенія,

[1]) Въ 1908 г. департаментъ понесъ даже большіе убытки.

которое пріобрѣла издавна новозеландская земельная политика [1]: ихъ довольно много и организація ихъ очень разнообразна [2]: всѣ они подчинены министру земель (Minister of Lands) [3]: если при покупкѣ земель возникаютъ несогласимые споры, таковые передаются особому суду, „Compensation Court“, состоящему изъ трехъ членовъ, двое изъ коихъ избираются сторонами, а третій, предсѣдательствующій, долженъ быть членомъ высшаго суда; комиссія эта производитъ оцѣнку земель и разрѣшаетъ споры сторонъ [4]. Advance to Settlers Office, учрежденное въ 1894 г., составляетъ своеобразное учрежденіе, вѣдающее помощь эмигрантамъ, выдавая имъ ссуды (главнымъ образомъ меліораціонный кредитъ), принимая залоги и т. п. Во главѣ его стоитъ суперинтендентъ, а при немъ совѣтъ (Board). Земельное вѣдомство вѣдаетъ также государственный земельный кредитъ; займы у казны подъ залогъ земель практикуются въ Новой Зеландіи въ большомъ размѣрѣ.

Рядомъ съ министерствомъ земель стоитъ учрежденное въ 1892 г. министерство земледѣлія (Department of Agriculture), которому подчинены разные инспектора земледѣлія, скотоводства, молочнаго хозяйства, агрономы, инструкторы пчеловодства, плодоводства и т. п., помогающіе земледѣльцамъ безвозмездно. Правительство Новой Зеландіи и въ этой области сумѣло оказать огромныя услуги своимъ гражданамъ. Этому министерству подвѣдомственны нѣкоторыя земледѣльческія школы, опытныя поля и имѣнія и т. п.

Пути сообщенія долгое время находились въ довольно плачевномъ состояніи; такъ же обстояло дѣло съ первыми желѣзными дорогами; первоначально всѣ пути сообщенія находились

[1]) Подробнѣе см. *W. P. Reeves*, State Experiments, vol. I; *J. E. le Rossignol*, o. c., ch. II, III и цит. этими авторами обширнѣйшую литературу.

[2]) Напр., Board of Reviewers, Land Taxing Department, Land Purchase Commissioners, Land Purchase Inspector, Lands Department, Commissioners of Crown Lands, Receiver of Land Revenue и мн. др.

[3]) Министерство земель, непосредственно стоящее подъ начальствомъ министра земель, называется Lands Department.

[4]) Land for Settlements Act, 1894 и Amending Act, 1900.

въ исключительномъ вѣдѣніи провинцій, но плохая ихъ администрація заставила обратить на это дѣло вниманіе центральнаго правительства; сначала вѣдѣніе его было возложено на колоніальнаго секретаря; затѣмъ было создано министерство иммиграціи и публичныхъ работъ (Department of Immigration and Public Works), а въ 1872 г. оно было раздѣлено на два департамента, при чемъ казенныя желѣзныя дороги [1]) были включены въ вѣдомство публичныхъ работъ. Законъ 1887 г. [2]) организовалъ особое желѣзнодорожное управленіе, вручивъ его вѣдѣнію трехъ комиссаровъ, назначаемыхъ на пять лѣтъ, но которыхъ можно было смѣнить въ любой моментъ; они были подчинены надзору министра работъ. Въ 1894 г. комиссія эта была однако упразднена, несмотря на достигнутые ею хорошіе результаты; такая мѣра объясняется чисто политическими мотивами министерства и многими историками разсматривается какъ серьезная ошибка. Вмѣсто комиссіи былъ созданъ жел.-дор. департаментъ (Railways Department), стоящій нынѣ отдѣльно отъ департамента публичныхъ работъ. Второй строитъ желѣзныя дороги, первый же эксплоатируетъ ихъ; во главѣ департамента теперь находится особый министръ; ему непосредственно подчиняется управляющій департаментомъ (General Manager); нельзя сказать, чтобы эксплоатація желѣзныхъ дорогъ являлась выгоднымъ дѣломъ; до сихъ поръ она приносила Новой Зеландіи почти ежегодные убытки; жел.-дорожное дѣло пожалуй наиболѣе слабая сторона дѣятельности новозеландскаго правительства [3]).

Законъ 1885 г. [4]) создалъ особыя комиссіи „Hospital and Charitable Aid Boards“ (35 на всю колонію), избираемыя мѣстнымъ населеніемъ и имѣющія надзоръ за всѣми благотворительными учрежденіями даннаго округа, за исключеніемъ

[1]) Въ тѣ времена существовали и нѣкоторыя частныя желѣзныя дороги.

[2]) Government Railways Act, 1887.

[3]) Подробнѣе см., напр., *le Rossignol*, o. c., ch. V.

[4]) Hospital and Charitable Institutions Act, 1885; также Parliam. Debates, vol. 53, p. 461 et seq.

тѣхъ, кои имѣютъ свои особые, закономъ утвержденные, статуты; онѣ сами должны изыскивать средства для покрытія своихъ расходовъ. Во главѣ всѣхъ комиссій стоитъ генералъ-инспекторъ (Inspector-General of Hospitals and Charitable Institutions) [1]). Къ этой организаціи въ 1898 г. были присоединены учрежденія, вѣдающія пенсіи на старость (Old Age Pensions), напр., регистраторы (Registrar of Pensions and Deputy-Registrars) [2]). Ходатайства о присужденіи пенсій разсматриваются мировыми судьями (Magistrates). Финансовый отчетъ о пенсіяхъ представляется ежегодно главнымъ регистраторомъ парламенту.

Финансовое и почтовое вѣдомства не отличаются отъ обычныхъ европейскихъ министерствъ финансовъ и почтъ.

Friendly Societies Office является учрежденіемъ, вѣдающимъ охрану женщинъ и женскаго труда.

Stamp Department представляетъ собой министерство гербовыхъ сборовъ, имѣющее во главѣ особаго министра. Аналогично положеніе горнаго министерства (Mines Department).

Департаментъ народнаго просвѣщенія вѣдаетъ школы и университетъ. Актъ 1877 г. уничтожилъ церковныя школы; съ этого момента народное образованіе стало по словамъ закона „свободнымъ, общимъ, безвозмезднымъ и обязательнымъ“; дѣти должны посѣщать школу въ возрастѣ 7—13 лѣтъ. Ближайшій надзоръ за школами находится въ рукахъ особыхъ мѣстныхъ комиссій (Boards). Новозеландскій университетъ былъ учрежденъ въ 1870 г., съ предоставленіемъ ему права присуждать ученыя степени; экзамены производятся спеціальной комиссіей, засѣдающей въ разныя времена года въ четырехъ городахъ; этимъ удовлетворяются интересы государственной службы. При университетѣ состоятъ 4 колледжа [3]).

[1]) Въ числѣ его помощниковъ находятся также женщины.

[2]) Легкость, съ которой билль о пенсіяхъ прошелъ черезъ парламентъ, приводится Ривзомъ въ примѣръ успѣховъ демократіи, достигнутыхъ въ области соціальнаго законодательства; *W. P. Reeves*, o. c., vol. II, ch. II.

[3]) Подробнѣе см. Educational Systems of the chief Colonies of the British Empire; vol. V of Special Reports of the English Board of Education, London, 1901.

Департаментъ „санаторій и туристовъ“ заботится о путешественникахъ-иностранцахъ, а равно о новозеландцахъ, коимъ врачи прописываютъ отдыхъ въ прекрасныхъ мѣстныхъ санаторіяхъ.

Департаментъ работъ (Labor Department) представляетъ собой довольно сложную организацію разныхъ инспекторовъ, комиссаровъ и т. п., вѣдающихъ надзоръ за отдѣльными отраслями работъ, за фабриками и заводами и проч. Благодаря особенностямъ соціальнаго законодательства Новой Зеландіи, этому министерству приходится осуществлять очень важныя функціи.

Организація остальныхъ министерствъ не представляетъ собой какихъ-либо необычныхъ особенностей; замѣтимъ только, что законодатель вполнѣ отождествляетъ термины „министерство“ и „департаментъ“; въ видахъ экономіи, какъ замѣчено было выше, управленіе различными департаментами часто соединяется въ рукахъ одного и того же министра.

Важной функціей новозеландскаго правительства являются такъ наз. „внѣшнія дѣла“, куда включены вопросы полинезійскій [1]) (туземный и эмиграціонный) и китайскій (иммиграціонный). Уже много лѣтъ оба эти вопроса составляютъ больное мѣсто новозеландской администраціи [2]). Хотя Новая Зеландія и не подвергалась столь большому наплыву китайцевъ, какъ нѣкоторыя изъ австралійскихъ колоній, все же появленіе желтой расы постоянно вызывало тревогу среди новозеландцевъ; благодаря этому уже въ 1881 г. былъ проведенъ черезъ парламентъ запретительный законъ (Exclusion Law) противъ китайской иммиграціи. Общественное мнѣніе было на время удовлетворено этой мѣрой, но въ 1888 г. имѣла мѣсто настоящая паника „желтой опасности“; вслѣдствіе этого были

[1]) Сюда входятъ разнообразные вопросы, касающіеся острововъ Фиджи, Самоа (теперь принадлежащихъ Германіи и Соед. Штатамъ Сѣв. Америки), Кука и нѣкоторыхъ другихъ.

[2]) См., напр., *W. P. Reeves*, o. c., vol. II, ch. IV и цит. имъ обширную литературу. Также *C. Dilke*, Problems of Greater Britain; *A. Siegfried*, La Démocratie en Nouvelle-Zélande.

усилены ограничительныя мѣры касательно китайской иммиграціи. Въ 1896 г. былъ изданъ новый „антикитайскій“ законъ, еще въ большей мѣрѣ ограничившій китайцамъ доступъ въ Новую Зеландію. Съ тѣхъ поръ вопросъ болѣе не обострялся. Китайская иммиграція выдвинула на первый планъ вопросъ о томъ, можетъ ли автономная колонія сама ограждать свою территорію и своихъ гражданъ отъ нежелательной и вредной иммиграціи, вопросъ, который нынѣ можно считать окончательно рѣшеннымъ въ положительномъ смыслѣ; метрополія теперь вполнѣ признаетъ право Новой Зеландіи на полную свободу дѣйствій. Совершенно аналогично рѣшенъ былъ вопросъ касательно прочихъ не-европейскихъ иммигрантовъ, напр., туземцевъ тихоокеанскихъ острововъ. Если съ общечеловѣческой точки зрѣнія нѣкоторыя стороны новозеландской политики по отношенію къ китайцамъ и полинезійцамъ и не могутъ считаться симпатичными и гуманными, то все же никто посторонній, включая сюда и метрополію, не долженъ въ это дѣло вмѣшиваться и насиловать волю новозеландскихъ гражданъ.

Особую заботу новозеландскаго правительства нынѣ составляетъ жизнь туземцевъ-маори; въ настоящее время всѣ усилія прилагаются къ огражденію ихъ интересовъ, и, несмотря на это, они все-таки постепенно вымираютъ [1]). Мы видѣли выше, какія нормы конституціи обезпечиваютъ маори участіе въ осуществленіи государственной власти [2]); въ кабинетѣ имѣется, кромѣ того, особый министръ туземныхъ дѣлъ, главной заботой коего долженъ быть надзоръ за продажей туземныхъ земель. Теперь конечно уже не можетъ быть болѣе вопроса о вмѣшательствѣ въ это дѣло метрополіи; послѣдняя вполнѣ предоставила туземный вопросъ самой Новой Зеландіи.

Наиболѣе спорнымъ является вопросъ о торговомъ мореплаваніи; Новая Зеландія, совмѣстно съ Австраліей, за послѣднее время постоянно протестовала противъ „имперскаго“ законодательства въ этой области и, надо сказать, очень мно-

[1]) *A. B. Keith*, Responsible Government (1912), vol. II, p. 1057 et seq.

[2]) Съ 1893 г. даже женщины маори пользуются акт. избир. правомъ.

гаго уже достигла [1]). Постепенно все большее число вопросовъ касательно торговаго мореплаванія переходитъ въ сферу колоніальнаго законодательства; такъ, напримѣръ, каботажъ (Coasting Trade) регулируется теперь новозеландскимъ закономъ 1909 г. [2]). Но, какъ сказано, Новой Зеландіи гораздо труднѣе высвободиться изъ-подъ вліянія имперскаго законодательства, въ виду сравнительной устарѣлости ея конституціи; развитіе законодательной автономіи пошло быстрѣе съ 1900 г., вслѣдствіе чего новозеландцамъ (правительству и судьямъ) пришлось приспособляться къ этимъ совершенно новымъ условіямъ, слѣдуя иниціативѣ австралійской федераціи. Примѣромъ могутъ служить знаменитыя судебныя рѣшенія In re Award of Wellington Cooks' and Stewards' Union и Huddart, Parker and Co. Propr. v. Nixon [3]); въ обоихъ случаяхъ вопросъ шелъ о распространеніи дѣйствія новозеландской государственной власти и за предѣлы территоріи Новой Зеландіи, что до того времени постоянно отрицалось метрополіей и ея юристами-имперіалистами; въ настоящее время и этотъ вопросъ можно считать окончательно рѣшеннымъ въ положительномъ смыслѣ: въ нѣкоторыхъ случаяхъ новозеландская власть распространяется и за ея территоріальные предѣлы. Съ точки зрѣнія государственнаго права это представляется, конечно, огромнымъ шагомъ впередъ по пути утвержденія колоніальной государственности.

Большій успѣхъ достигнутъ былъ Новой Зеландіей, совмѣстно съ прочими автономными колоніями, въ вопросѣ о защитѣ авторскихъ правъ (copyright) [4]); Новая Зеландія пріобрѣла и въ этой области свободу законодательствованія [5]).

---

[1]) Ср. съ *моими* статьями „Колоніальныя конференціи", Записки Демид. лицея въ Ярославлѣ, IV (X), 1911 г. и „Обще-имперское законодательство Великобританіи", Право, №№ 5 и 6, 1912 г.

[2]) New-Zealand Act 1909, № 36, Parl. Papers, Cd. 5135, p. 72 et seq.

[3]) Подробнѣе см. *A. B. Keith*, o. c. (1912), vol. III, p. 1190 et seq. и цит. имъ литературу.

[4]) См. *мои* вышеназв. статьи, а также *A. B. Keith*, o. c. (1912), vol. III, p. 1234 et seq.

[5]) New-Zealand Copyright Act 1908, № 29.

Организація военнаго дѣла и обороны колоніи вызывала въ прежнее время нѣкоторыя затрудненія; во время войнъ, которыя пришлось колонистамъ вести въ 60-хъ годахъ противъ маори, силы ихъ войскъ были крайне недостаточны, и губернатору приходилось не разъ прибѣгать къ помощи имперскихъ войскъ метрополіи [1]); это въ свою очередь вызывало иногда недовольство новозеландцевъ, нѣсколько разъ даже протестовавшихъ противъ присылки имперскихъ полковъ. Надо здѣсь имѣть въ виду, что какъ разъ въ эту эпоху начала развиваться административная самостоятельность Новой Зеландіи; колонія только что пріобрѣла отвѣтственное министерство и стремилась сосредоточить въ своихъ рукахъ контроль надъ абсолютно всѣми новозеландскими дѣлами и внутренней политикой, а присутствіе имперскихъ войскъ и командующихъ ими генераловъ, не подчиненныхъ мѣстнымъ властямъ, конечно, вызывало недоразумѣнія и конфликты. Съ окончаніемъ войны и отозваніемъ имперскихъ полковъ почва для подобныхъ столкновеній исчезла. Съ тѣхъ поръ главное командованіе новозеландскими войсками сосредоточено, согласно конституціи, въ рукахъ губернатора, но послѣдній дѣйствуетъ во всѣхъ вопросахъ военной обороны лишь съ согласія своего военнаго министра. Поѣздка Китченера въ 1910 г. въ Австралію и Новую Зеландію имѣла важныя послѣдствія въ области реформированія военнаго дѣла, ожививъ вмѣстѣ съ тѣмъ интересъ новозеландцевъ къ вопросамъ обороны [2]); въ это же время было организовано участіе Новой Зеландіи и Австраліи въ общихъ работахъ генеральнаго штаба метрополіи.

Губернаторъ имѣетъ право утверждать рѣшенія военныхъ судовъ Новой Зеландіи. Бурская война, во время которой Новая Зеландія оказала прекрасную помощь метрополіи, послужила сильнымъ стимуломъ къ дальнѣйшему развитію дѣла

---

[1]) См. *Adderley*, Colonial Policy; *Henderson*, Sir George Grey; *Collier*, Sir George Grey.

[2]) Такъ, былъ измѣненъ законъ 1909 г. (№ 28) касательно воинской повинности, которой подлежатъ новозеландцы; Act 1910, № 21.

военной обороны, и надо сказать, что новозеландцы въ общемъ очень охотно соглашаются на „обще-имперскую“ организацію военнаго дѣла Великобританской имперіи.

Интересно отмѣтить, что другимъ болѣе раннимъ стимуломъ къ реорганизаціи военной обороны Новой Зеландіи послужили натянутыя отношенія Англіи съ Россіей средины 80-хъ годовъ; въ Новой Зеландіи были твердо увѣрены, что война непремѣнно вспыхнетъ, и поэтому усиленно къ ней готовились; таково было странное и мало извѣстное слѣдствіе дипломатическихъ затрудненій англо-русскихъ сношеній той эпохи! Новозеландцы стали готовиться къ войнѣ, вооружать свои крѣпости, заботиться объ артиллеріи и минной оборонѣ береговъ, строить миноносцы и т. д., и т. д.

Со времени отозванія послѣднихъ имперскихъ войскъ и до 1885 г. въ Новой Зеландіи собственно существовала только одна организованная сила, такъ наз. Armed Constabulary, несшая также полицейскую службу; она-то и составила въ 1885 г. первые кадры новаго войска [1]).

Въ началѣ XX столѣтія помощь метрополіи со стороны Новой Зеландіи, кромѣ войскъ, посланныхъ въ Южную Африку, состояла также въ приспособленіи и приготовленіи угольныхъ станцій для англійскаго флота. Кромѣ того Новая Зеландія помогала метрополіи денежными ассигнованіями на военный флотъ [2]), а въ 1912 г. построила на свои собственныя средства первоклассный дредноутъ (The New-Zealand), являющійся однимъ изъ лучшихъ кораблей англійскаго флота [3]); распоря-

[1]) Законъ 1886 г. установилъ постоянную милицію, Permanent Militia, въ составѣ двухъ частей, Artillery and Torpedo Corps, переименованныхъ позднѣе въ N.-Z. Royal Artillery and N.-Z. Royal Engineers, а потомъ соединенныхъ въ одинъ корпусъ Royal N.-Z. Artillery. Рядомъ съ милиціей продолжаютъ существовать Volunteers. Имѣется кромѣ того кадетскій корпусъ для подготовки офицерскаго состава арміи. Armed Constabulary сохранена была закономъ 1886 г., но несетъ теперь лишь полицейскую и судебно-слѣдственную службу.

[2]) Первоначально 40.000 ф. ст., увеличенные въ 1908 г. до 100.000 ф. ст. (Act № 225).

[3]) Актомъ 1909 г. (№ 9) Новая Зеландія рѣшила заплатить метрополіи за постройку первокласснаго крейсера Indomitable.

женіе этимъ броненосцемъ, носящимъ новозеландскій гербъ, колонія предоставила Англіи [1]).

Военно-морское командованіе находится подъ контролемъ метрополіи, въ отличіе отъ командованія сухопутными новозеландскими войсками, которое находится въ рукахъ новозеландскихъ губернатора и военнаго министра. Непосредственно завѣдуетъ военнымъ департаментомъ Новой Зеландіи особый помощникъ секретаря (Under-Secretary); командиръ же военныхъ силъ военный чинъ, назначаемый губернаторомъ; при департаментѣ имѣется особый совѣтъ (Defence-Council), подъ предсѣдательствомъ военнаго министра (съ 1906 г.); начальникъ штаба тоже военный чинъ.

Вопросъ объ участіи Новой Зеландіи въ войнѣ, ведомой метрополіей, рѣшается нынѣ аналогично съ участіемъ Австраліи или Канады; Англія не имѣетъ никакихъ средствъ принудить къ тому Новую Зеландію; стало быть, хотя новозеландцы до сихъ поръ всегда охотно помогали, когда ихъ о томъ просила метрополія, участіе это всегда было добровольнымъ. Сказанное нами объ Австраліи и Канадѣ вполнѣ примѣнимо и въ данномъ случаѣ, и самая „лойальная“ изъ всѣхъ дочерей Англіи все же будетъ въ этомъ отношеніи слѣдовать примѣру прочихъ автономныхъ колоній, подчеркивая, что сами новозеландцы и одни они должны въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ рѣшать, участвовать или нѣтъ въ данной войнѣ.

Интересно отмѣтить, что весной и лѣтомъ 1913 г. Новая Зеландія нѣсколько разъ выступала самостоятельно по отношенію къ международнымъ договорамъ; такъ, 25 апрѣля она присоединилась (adhesion) къ Мадридскому соглашенію, относительно преслѣдованія фальшивыхъ провенансовъ, 8 іюня она присоединилась къ Брюссельскому акту касательно морского

[1]) Осенью 1913 г. н.-з. министерство рѣшило радикально измѣнить свою политику касательно „морскихъ“ субсидій метрополіи; вмѣсто таковыхъ Новая Зеландія впредь начнетъ строить свой собственный флотъ; Новая Зеландія въ этомъ отношеніи впрочемъ лишь слѣдуетъ примѣру другихъ автон. колоній, также перешедшихъ отъ режима субсидій къ постройкѣ собственныхъ колоніальныхъ флотовъ.

права, 25 апрѣля она также присоединилась къ Бернскому соглашенію объ охранѣ промышленной собственности; всѣ эти случаи являются примѣрами примѣненія Англіей новаго принципа (въ особ. съ 1911 г.), которымъ предоставляется автономнымъ колоніямъ полная самостоятельность въ рѣшеніи вопроса, участвовать или нѣтъ въ международныхъ соглашеніяхъ, подписываемыхъ Великобританіей.

III. Судебная власть въ Новой Зеландіи построена на аналогичныхъ началахъ съ судебною властью прочихъ автономныхъ колоній, вслѣдствіе чего намъ не приходится повторяться по этому вопросу. Отмѣтимъ лишь вышеперечисленное разнообразіе новозеландскихъ спеціальныхъ судовъ, арбитража, туземныхъ и поземельныхъ споровъ и т. д.

НЬЮФАУНДЛЕНДЪ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ НЬЮФАУНДЛЕНДА.

1.

Исторія конституціи Ньюфаундленда [1]).

Ньюфаундлендъ справедливо считается „старшей колоніей" Великобританіи (the Senior or Oldest Colony); имя этого острова мы встрѣчаемъ во всѣхъ перипетіяхъ англійской колонизаціонной исторіи съ XV по XIX столѣтіе; его тяжелый

[1]) *Литература.* Наиболѣе подробной исторіей Ньюфаундленда является работа *D. W. Prowse,* A History of Newfoundland, 2 Ed. 1896, London; читатель однако долженъ учитывать два ея недостатка, во 1-хъ, страшную неаккуратность хронологіи и цифръ, а во 2-хъ, убѣжденіе автора, что Ньюфаундлендъ будетъ присоединенъ къ Канадѣ; 2-е изданіе составлено подъ впечатлѣніемъ неизбѣжности скораго присоединенія острова къ остальнымъ сѣв.-амер. колоніямъ. Другой прекрасный трудъ, значительно болѣе короткій и сжатый, принадлежитъ *J. D. Rogers,* Newfoundland, пятый томъ, часть IV общаго изданія A Historical Geography of the British Colonies, *Lucas,* Oxford 1911. Затѣмъ можно упомянуть о *R. Hakluyt,* Principal Navigations, 1904, vol. VII—VIII; *J. Hatton* and *M. Harvey,* Newfoundland, its History and Present Condition, 1883, London; *Newfoundland* in 1900, London; *F. E. Smith,* The Story of Newfoundland, London, 1901; *M. Harvey,* Newfoundland, England's Oldest Colony, London, 1897; *Charlevoix,* History of New France: *Lescarbot,* Histoire de la Nouvelle France; *C. Pedley,* History of N. from the earliest times, 1863; *M. F. Howley,* Ecclesiastical History of N., 1888; *F. R. Page,* History and description of N., London, 1860. См. также массу офиціальн. корреспонденцій, опубликованныхъ Великобританскимъ парламентомъ (въ Синихъ Книгахъ) и приведенныхъ у Роджерса.

климатъ, малопривлекательныя условія жизни создавали обстановку непрерывной борьбы человѣка съ природой; въ теченіе нѣсколькихъ столѣтій судьба ньюфаундлендской колонизаціи казалась постоянно висящей на волоскѣ--вотъ, вотъ оборвется и прекратится и имя острова исчезнетъ изъ списка англійскихъ колоній; но спасла его рыба; невѣроятное рыбное богатство его сѣверныхъ водъ составляло неизсякаемый источникъ доходовъ и притягательную силу для моряковъ различныхъ странъ. Рыболовство въ этихъ водахъ, кромѣ того, составило прекрасную школу для цѣлыхъ поколѣній англійскихъ мореплавателей, пріучая ихъ къ мореходству. Рыболовство являлось въ теченіе цѣлаго столѣтія главной доходной статьей западныхъ англійскихъ графствъ (такъ наз. West Country); такимъ образомъ, ранняя исторія Ньюфаундленда даетъ намъ не только картину начала великобританской колонизаціи, но и ключъ къ пониманію ея позднѣйшаго морского величія. Исторію Ньюфаундленда обыкновенно дѣлятъ на 4 періода; въ самый ранній періодъ, продолжавшійся отъ времени открытія береговъ острова до 1610 года, какъ территорія, такъ и воды его считались ничьими, res nullius; каждый предпріимчивый рыбакъ могъ тамъ рыбачить сколько ему угодно; въ слѣдующее столѣтіе, до 1711 г., мы находимъ періодъ борьбы уже организованныхъ рыболовныхъ флотовъ разныхъ странъ за обезпеченіе себѣ исключительныхъ правъ рыболовства; въ третьемъ періодѣ, 1711—1825 гг., появляются зачатки административной организаціи, вмѣстѣ съ первыми „морскими“ губернаторами; въ эту эпоху Англія начала предъявлять суверенныя притязанія на Ньюфаундлендъ. Наконецъ, въ четвертомъ періодѣ, съ 1825 г., мы видимъ появленіе и укрѣпленіе автономныхъ правъ этой колоніи; съ даннаго момента жители острова не только признаютъ великобританскій суверенитетъ, но и стремятся обезпечить себѣ внутреннюю независимость. Въ виду малаго развитія экономическихъ достатковъ, однако, процессъ этотъ шелъ гораздо медленнѣе, чѣмъ въ другихъ колоніяхъ, благодаря чему старѣйшая англійская

колонія оказывается въ наши дни самой младшей изъ автономныхъ дочерей Великобританіи.

Англійскій суверенитетъ былъ впервые номинально провозглашенъ надъ берегами Ньюфаундленда Каботомъ (John Cabot), высадившимся тамъ въ 1497 г.; долгое время, однако, аннексія Кабота не имѣла никакихъ практическихъ послѣдствій. Вторично англійскій суверенитетъ былъ провозглашенъ въ 1583 г. Гильбертомъ (Sir H. Gilbert), но и эта попытка оказалась неудачной, такъ какъ Ньюфаундлендъ продолжалъ привлекать лишь рыболововъ, мало заботившихся о судьбахъ самого острова [1]).

Успѣхи рыболовства скоро создали особую славу за ньюфаундлендскими водами, начавшими привлекать къ себѣ не только англичанъ, но и португальцевъ, французовъ, испанцевъ, а также разнообразныхъ искателей приключеній и пиратовъ; въ защиту отъ иностранцевъ англичане стали выговаривать себѣ различныя королевскія привилегіи [2]); весьма скоро появились и особыя компаніи; при Яковѣ I очень удачно дѣйствовалъ въ этомъ направленіи Кальвертъ, первый лордъ Бальтиморъ, обосновавшій „плантацію“ сначала въ Ньюфаундлендѣ, а потомъ на берегу материка, въ центрѣ нынѣшняго штата Мэриленд. Къ этой же эпохѣ относится и начало французской колонизаціи, конкурировавшей съ Англіей весьма успѣшно; на протяженіи всего XVII столѣтія мы находимъ примѣры кровавыхъ столкновеній рыболововъ-колонистовъ Англіи и Франціи за преобладаніе въ ньюфаундлендскихъ водахъ. Утрехтскій миръ 1713 г. явился наконецъ первой правовой попыткой разграниченія англійскихъ и французскихъ интересовъ [3]); суверенитетъ надъ островомъ былъ признанъ

[1]) *H. E. Egerton*, A short History of the British Colonial Policy, London, 1910.

[2]) *D. W. Prowse*, A History of Newfoundland, ch. V.

[3]) Англійскіе рыбаки были чрезвычайно недовольны Утр. миромъ и считали, что Англія продала ихъ интересы; см., напр., *Prowse*, о. с., стр. 256 и слѣд.; *Egerton*, о. с., стр. 126 и сл.; *W. Houston*, Documents illustrative of the Canadian Constitution, Toronto 1891, p. 4—5; *Rogers*, о. с., ch. V.

за Англіей, но Франція получила право ловить рыбу, что и было источникомъ дальнѣйшихъ ссоръ и конфликтовъ. Парижскій миръ 1763 г. вновь подтвердилъ постановленія Утрехтскаго договора касательно Ньюфаундленда. Необходимо имѣть въ виду, что въ эту эпоху еще не было настоящей колонизаціи острова, такъ какъ бо́льшая часть рыболововъ возвращалась на зиму домой и только меньшая часть зимовала въ Ньюфаундлендѣ; съ теченіемъ времени это обстоятельство явилось новымъ источникомъ конфликтовъ, въ виду того, что поселившіеся въ Ньюфаундлендѣ рыболовы естественно стремились пріобрѣтать все бо́льшія привилегіи въ рыбныхъ водахъ острова, всякими мѣрами исключая и ограничивая вновь прибывающихъ изъ Англіи рыболововъ.

Населеніе Ньюфаундленда долгое время противилось назначенію постояннаго администратора или губернатора; такъ, уже въ 1680 г. заходила рѣчь о посылкѣ въ Ньюфаундлендъ губернатора для надзора за рыболовами; метрополія однако удовольствовалась предоставленіемъ нѣкоторыхъ административныхъ правъ своимъ адмираламъ, командующимъ военными флотами [1]); въ 1728 г. былъ назначенъ первый настоящій губернаторъ, Captain Henry Osborne, съ порученіемъ организовать тамъ гражданское управленіе (Civil Government). Въ 1763 г. было присоединено къ острову побережье Лабрадора [2]); но еще долгое время, вплоть до начала XIX вѣка, политика метрополіи по отношенію къ этой колоніи препятствовала установленію тамъ настоящей прочной колонизаціи. Къ 1785 г. все населеніе Ньюфаундленда и Лабрадора насчитывало не болѣе 10 тысячъ жителей.

---

[1]) Они носили странное наименованіе Naval Governors и руководились большею частью морскими обычаями, такъ наз. Quarter-Deck Law!

[2]) Въ 1876 г. территорія Лабрадора была раздѣлена между Квебекомъ, сѣв.-западными территоріями и Ньюфаундлендомъ, согласно патентному письму отъ 28 марта. Подробнѣе о Л. см., напр., *Prowse*, o. c., ch. XIX; *Prof. Packard*, Whofirst saw the L. coast? (Bull. Amer. Geo. S., June 1888); *W. A. Stearns*, Labrador, 1884; *Packard*, L. coast, 1891.

Послѣ долгихъ колебаній, только въ 1776 г. былъ проведенъ въ Вестминстерскомъ парламентѣ законъ, урегулировавшій рыболовныя права мѣстныхъ жителей, въ защиту отъ посягательствъ сѣв.-американскихъ сосѣдей [1]); но этимъ оказались лишенными правъ рыболовства и канадцы.

Въ 1793 г. одинъ изъ статсъ-секретарей, Knox, удачно опредѣлилъ, въ одной изъ своихъ парламентскихъ рѣчей [2]), тогдашнее положеніе острова: „онъ подобенъ, говорилъ Ноксъ, большому кораблю, поставленному на якорь во время рыбной ловли для удобства *англійскихъ* рыболововъ; губернаторъ—былъ его капитанъ, а рыболовы—экипажъ (crew), подчиненный *морской* дисциплинѣ; они должны были возвращаться домой по окончаніи ловли".

До 1791 г. уголовная, какъ и гражданская, юрисдикція находилась въ рукахъ губернатора; въ 1789 г. впрочемъ были назначены 3 временныхъ судьи для гражданскихъ дѣлъ; законъ 1791 г. создалъ постоянный гражданскій судъ, а въ слѣдующемъ году былъ учрежденъ и высшій судъ (Supreme Court) съ гражданской и уголовной компетенціей, замѣнившій собой судъ 1791 г. Апелляціонной инстанціей могъ быть тайный совѣтъ метрополіи. Остальные суды были учреждены въ 1809 г., а въ 1813 г. были созданы и мѣстные судьи (Magistrates).

Во время французской революціи и первыхъ Наполеоновскихъ войнъ Ньюфаундлендъ процвѣталъ и блестяще развилъ свои матеріальные достатки; европейскія войны отвлекли конкурентовъ-рыболововъ, какъ французовъ, такъ и англичанъ, отозванныхъ въ армію, предоставивъ мѣстнымъ жителямъ полную свободу эксплоатаціи морскихъ богатствъ колоніи. Но съ 1814 г. начался огромный притокъ эмигрантовъ, влекомыхъ сюда слухами объ успѣхахъ предшествовавшихъ годовъ; благодаря этому населеніе колоніи сразу увеличилось до 80 тысячъ.

Съ 1818 по 1825 г. Sir C. Hamilton единолично управлялъ

[1]) Palliser's Act, 15 Geo. III, c. 31.

[2]) Evidence before Parliamentary Committee, 1793.

колоніей, въ качествѣ ея губернатора и главнокомандующаго „морской станціей". Затѣмъ, со смѣною этого губернатора въ 1825 г. былъ учрежденъ назначенный совѣтъ, просуществовавшій до 1832 г. и игравшій роль совѣщательнаго органа [1]). Уже съ конца 20-хъ годовъ находимъ мы среди жителей острова значительное движеніе въ пользу установленія представительной системы. Въ самой Англіи оно встрѣчало самое упорное противодѣйствіе въ лицѣ владѣльцевъ рыболовнаго флота западныхъ графствъ [2]). Правительство метрополіи однако посмотрѣло на вопросъ съ другой точки зрѣнія, заявивъ въ парламентѣ, что отказъ въ автономіи несовмѣстимъ съ традиціоннымъ англійскимъ духомъ свободы и что Ньюфаундленду нельзя отказывать болѣе въ институтѣ, коимъ уже обладали другія колоніи, даже маленькая Бермуда. Движеніе это совпало съ эпохой, когда сама Англія дѣлала первый шагъ къ дальнѣйшему демократическому развитію; 1832 годъ былъ одновременно годомъ первой конституціи Ньюфаундленда и первой избирательной реформы метрополіи. Законъ 1832 г. создалъ въ колоніи двѣ палаты, обстоятельство, считаемое мѣстными историками большой ошибкой, потому что съ самаго перваго дня своего функціонированія палаты начали ссориться и создали нескончаемый конфликтъ, вслѣдствіе котораго не могло успѣшно развиваться автономное законодательство [3]). St. John's теперь сдѣлался главнымъ городомъ колоніи.

Ожесточенныя распри палатъ заставили метрополію въ 1842 г. издать актъ [4]), коимъ организовалась одна общая палата, Amalgamated Assembly, въ которой назначенные члены совѣта засѣдали совмѣстно съ 15 выборными членами прежней

[1]) Законъ 1824 г., 5 Geo. IV, c. 67, реорганизовалъ высшій судъ колоніи, Supreme Court of Newfoundland.

[2]) Англичане съ презрѣніемъ говорили, что ньюфаундленцы уже начали строить дороги и скоро, пожалуй, вздумаютъ кататься въ экипажахъ!

[3]) Въ теченіе 1837 и 1839 гг., благодаря этому конфликту, не могъ пройти ни одинъ законодательный актъ!

[4]) 5—6 Vict., c. 120; этотъ же законъ установилъ имуществ. избират. цензъ.

нижней палаты [1]); исполнительная власть находилась попрежнему въ рукахъ губернатора, при коемъ состоялъ особый исполнительный совѣтъ (Executive Council), имъ назначаемый. Порядокъ этотъ существовалъ до 1847 года, когда вновь были возстановлены двѣ палаты [2]).

Въ концѣ 40-хъ годовъ началось движеніе среди колонистовъ въ пользу установленія парламентаризма; такова уже сила представительныхъ учрежденій, что функціонированіе ихъ eo ipso вызываетъ необходимость установленія и парламентарной отвѣтственности исполнительной власти. Метрополія однако въ данномъ случаѣ оказала нѣкоторое сопротивленіе; у Англіи были важные международные договоры съ Франціей и Соединенными Штатами касательно рыболовства въ ньюфаундлендскихъ водахъ, и англійское правительство боялось, что самостоятельное министерство колоніи будетъ ихъ нарушать тѣмъ болѣе легко, что данныя международныя соглашенія противорѣчили колоніальнымъ интересамъ [3]). Подобное противленіе колоніальной автономіи было однако несвоевременно и противорѣчило основнымъ принципамъ великобританской политики; министерство рѣшило уступить требованіямъ Ньюфаундленда въ 1854 г., поставивъ колоніи, однако, два условія [4]): всѣмъ должностнымъ лицамъ, кои будутъ вслѣдствіе этой реформы уволены, должны быть обезпечены достаточныя пенсіи, а кромѣ того должно быть увеличено до 30 число членовъ нижней палаты; одновременно были посланы соотвѣтственныя инструкціи мѣстному губернатору (Sir C. Darling); палаты приняли указанныя условія не безъ личныхъ выпадовъ и прекословій (18 Vict., c. 2—3), послѣ чего правительство опубликовало новую инструкцію Дарлингу, согласно которой устанавливался впредь особый исполнительный совѣтъ, отвѣтственный нижней

[1]) Подобный примѣръ „совмѣстныхъ“ палатъ мы находимъ въ Гвіанѣ и нѣкоторыхъ сѣв.-американскихъ колоніяхъ ранняго періода.

[2]) 10—11 Vict., c. 44.

[3]) См., напр., *A. B. Keith*, Responsible Government in the Dominions, Oxford, 1912, vol. I, p. 25, 65.

[4]) Parl. Papers, 1854, Cd. 1162 и H. C. 273, 1855.

палатѣ, а законодательный совѣтъ окончательно превращался въ верхнюю палату и долженъ былъ состоять не менѣе чѣмъ изъ 10 и не болѣе 15 назначаемыхъ губернаторомъ членовъ [1]). Новыя инструкціи губернатора упоминали, что члены исполнительнаго совѣта должны имъ назначаться согласно парламентарному принципу; число членовъ совѣта однако не было опредѣлено; не установлено было закономъ также правила, что члены исполнительнаго совѣта должны быть одновременно членами законодательныхъ палатъ, не было и членовъ ex officio. Какъ видимъ, метрополія прибѣгла къ обычному своему способу введенія парламентаризма не закономъ, а губернаторской инструкціей.

Интересно отмѣтить, что изъ существовавшихъ тогда двухъ политическихъ партій консерваторами были протестанты, а либералами—католики.

Въ 1858 г. былъ проложенъ первый атлантическій кабель, соединившій колонію съ метрополіей.

Съ 1860 г. начался опасный упадокъ улова рыбы вслѣдствіе страшнаго хищничества рыболововъ, что не могло не отразиться вредно на экономическомъ благосостояніи колонистовъ. Въ эту эпоху мы находимъ первые серьезные зачатки заботъ о земледѣліи, какъ извѣстное подспорье рыбному промыслу и болѣе надежная страховка противъ неудачъ послѣдняго. Параллельно стало развиваться и горное дѣло, въ особенности добыча мѣдной руды; островъ очень богатъ всевозможными рудами. Съ конца 60-хъ годовъ ньюфаундлендцы организовали болѣе строгій и дѣйствительный контроль надъ способами рыбной ловли, почти совершенно уничтоживъ прежнее хищничество [2]). Съ 1873 г. устанавливается уже постоянное и регулярное пароходное сообщеніе съ Англіей и американскимъ материкомъ.

Въ теченіе всего XIX столѣтія рыбная ловля Ньюфаундленда являлась неизсякаемымъ источникомъ конфликтовъ съ

[1]) См., напр., *Prowse*, o. c., p. 466 et seq.

[2]) Подробнѣе см., напр., *Prowse*, o. c., ch. XVI.

Франціей; послѣдняя домогалась осуществленія своихъ привилегій, установленныхъ Утрехтскимъ договоромъ, съ коими ньюфаундлендцы упорно не желали считаться; въ 1854 г. была заключена Англіей новая конвенція съ Франціей, очень мало помогшая дѣлу [1]). Наконецъ, въ 1886 г. былъ проведенъ знаменитый Bait Act, сильно возмутившій французовъ; согласно этому акту предполагалось отнять у французовъ наживку (bait) и тѣмъ лишить ихъ фактически возможности ловли; Франція естественно предъявила энергичный протестъ, вслѣдствіе коего метрополія отказала въ санкціи этого закона. Ньюфаундлендцы тогда послали въ Лондонъ особую депутацію, прибытіе коей въ 1887 г. совпало съ колоніальной конференціей; это обстоятельство оказалось очень выгоднымъ для ньюфаундлендцевъ, такъ какъ на указанной конференціи впервые метрополія признала открыто автономію колоній, а потому не могла тутъ же ее сама нарушить отказомъ ньюфаундлендцамъ въ ихъ требованіяхъ; таковыя обсуждались на конференціи и были поддержаны въ принципіальныхъ видахъ прочими колоніальными премьерами, кромѣ канадскаго; Канада боялась, что предоставленіе Ньюфаундленду самостоятельности въ этой области поведетъ къ исключенію канадскихъ рыбаковъ, наравнѣ съ французами и американцами, изъ ньюфаундлендскихъ водъ. Подъ давленіемъ колоніальной конференціи, метрополіи пришлось санкціонировать Bait Act, послѣ чего сразу же послѣдовали новые протесты, а потомъ и репрессаліи французовъ [2]); отъ этого конфликта нѣкоторыя отрасли рыболовства пострадали чрезвычайно сильно [3]), въ особенности, напр., добыча омаровъ. Англіи нужно было достигнуть какого-нибудь соглашенія съ Франціей, иначе ссора угрожала разореніемъ многимъ тысячамъ колонистовъ; только въ

[1]) См., напр., *W. Houston*, Constit. Documents of Canada, pp. 4—5, 62—64, 266—268, 285.

[2]) Подробнѣе см. *Prowse*, o. c., ch. XVII; здѣсь впрочемъ, необходимо учитывать ярко націоналистическую точку зрѣнія автора; *Sir J. S. Winter* French Treaty Rights in Newfoundland, London, 1890.

[3]) *C. Dilke*, Problems of Gr. Britain, French Coast, p. 12 et seq.

1890 г. оказалось возможнымъ установить нѣкоторый „modus vivendi“, воплощенный въ текстъ особаго акта, Modus Vivendi Act; это соглашеніе сразу же вызвало общій ропотъ со стороны колонистовъ. Метрополія такимъ образомъ была поставлена между двухъ огней: съ одной стороны стояла Франція, энергично поддерживаемая Соединенными Штатами, и ихъ международные договоры, съ другой—Ньюфаундлендъ, со все болѣе развивавшимися чувствами самостоятельности, которымъ Англія не желала противиться въ виду общаго направленія ея колоніальной политики; Ньюфаундлендъ просилъ только того, что давалось уже другимъ колоніямъ. Споръ съ Франціей былъ окончательно рѣшенъ лишь въ 1904 г. заключеніемъ 8 апрѣля новой конвенціи (Lansdowne-Cambon) [1]; Франція получила компенсацію въ Африкѣ, а заинтересованные французскіе граждане денежное вознагражденіе.

Оставался другой спорный вопросъ, о правахъ американцевъ, также настаивавшихъ на рыболовныхъ привилегіяхъ[2]). Въ 1902 г. Англія, полагая окончить конфликтъ, заключила договоръ со штатами (Hay-Bond), но таковой очень не понравился ньюфаундлендцамъ и только способствовалъ новому обострѣнію вопроса; колонисты отомстили американцамъ опубликованіемъ ограничительныхъ законовъ 1905—1906 гг., вызвавшихъ энергичный протестъ штатовъ. Метрополія тогда предложила новый modus vivendi и осуществила его въ октябрѣ 1906 г., несмотря на недовольство Ньюфаундленда, пріостановивъ дѣйствіе законовъ 1905—1906 гг. Ньюфаундлендъ послалъ депутацію въ Лондонъ, тщетно просившую объ измѣненіи рѣшенія, пока наконецъ весь споръ не былъ переданъ на разсмотрѣніе Гаагскаго международнаго суда; послѣдній вынесъ въ 1910 г. свое рѣшеніе, которымъ, можно думать, хоть на нѣкоторое время будетъ обезпеченъ миръ среди рыболововъ. Значеніе Гаагскаго постановленія заключается не

[1]) Parliam. Papers, Cd. 1952.

[2]) Американцы обосновывали свои требованія главнымъ образомъ на текстѣ договора 1818 г.

только въ его международной силѣ, оно является не только блестящимъ прецедентомъ мирнаго рѣшенія международныхъ споровъ, но и въ его вліяніи на колоніальное право Великобританіи; мы только что указали на затруднительное положеніе Англіи; ни въ одной другой колоніи международныя соглашенія метрополіи не вызывали подобнаго обостреннаго конфликта; нельзя отрицать, конечно, что правы были ньюфаундлендцы, когда они указывали, что международная политика Англіи явно нарушала принципъ колоніальной самостоятельности, а международные договоры съ Франціей и Соед. Штатами противорѣчили интересамъ колонистовъ; другими словами, въ этомъ случаѣ Англія повторно отказывала Ньюфаундленду, во имя международныхъ договоровъ, въ правѣ свободнаго распоряженія своей судьбой; у бѣдныхъ же ньюфаундленцевъ, вслѣдствіе нѣкоторой примитивности ихъ соціальнаго строя и малаго экономическаго достатка [1]), не было силы, ни возможности противупоставить политикѣ метрополіи, какъ то дѣлали другія автономныя колоніи, какую-либо соціально-политическую угрозу, въ родѣ отпаденія, революціи, даже простого невниманія къ международной политикѣ Англіи. Ньюфаундленду приходилось постоянно уступать; этимъ объясняется гораздо меньшее государственно-правовое развитіе данной колоніи въ сравненіи съ прочими автономными дочерьми Великобританіи.

Главнымъ козыремъ въ рукахъ Ньюфаундленда такимъ образомъ было не собственное его соціально-политическое развитіе, а принципіальное значеніе его положенія для прочихъ автономныхъ колоній; именно по этой причинѣ находилъ онъ поддержку на колоніальныхъ конференціяхъ (въ особ. въ 1887 г.) со стороны премьеровъ другихъ колоній. На его несчастье, однако, имѣлась и тутъ одна препона; интересы ньюфаундленцевъ противорѣчили въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ интересамъ канадскихъ рыбаковъ, вслѣдствіе

[1]) Прекрасное изложеніе, въ весьма сжатой формѣ, недостатковъ и слабыхъ сторонъ соціальнаго строя Ньюфаундленда той эпохи, можно найти у *J. D. Rogers*, o. c., p. 202 et seq.

чего Канада становилась скорѣе на точку зрѣнія американцевъ и не желала слишкомъ активно поддерживать притязанія острова, а сильное вліяніе въ этомъ отношеніи канадскаго правительства не могло не отражаться на дѣйствіяхъ правительства метрополіи.

Все это въ совокупности тормозитъ и по сей день государственное развитіе Ньюфаундленда. Только событія самыхъ послѣднихъ лѣтъ (въ частн. имперская конференція 1911 г.) создали новую атмосферу для будущаго роста этой колоніи.

Экономическій прогрессъ Ньюфаундленда былъ пріостановленъ на много лѣтъ финансовымъ кризисомъ 1894—1895 гг.; въ эти годы произошли массовыя банкротства, а затѣмъ несостоятельной оказалась и сама колонія; не мудрено, что въ Англіи раздались голоса за отнятіе у острова и той доли самостоятельности, которою уже пользовались ньюфаундлендцы и за низведеніе ихъ на положеніе простой коронной колоніи [1]). Подобный актъ былъ однако политически невозможенъ, такъ какъ противорѣчилъ всѣмъ основамъ колоніальной политики метрополіи.

Остается упомянуть еще объ одномъ вопросѣ, объ отношеніяхъ Ньюфаундленда къ канадской федераціи. Когда въ Канадѣ вырабатывался проектъ 1867 г., естественно возникъ вопросъ о включеніи Ньюфаундленда; канадцы очень желали этого, имѣя въ виду свои рыболовные интересы; они сдѣлали острову нѣкоторые авансы, въ родѣ предложенія построить желѣзную дорогу и установить пароходныя сообщенія съ материкомъ; ньюфаундленцы однако, не колеблясь, отказались отъ федераціи, правильно указывая, что для нихъ это означало бы потерю ихъ внутренней независимости; интересы ихъ бѣднаго острова потонули бы среди болѣе жизненныхъ интересовъ канадскихъ провинцій; между ньюфаундлендцами того времени очень распространено было чувство непріязни къ канадскимъ сосѣдямъ. Такъ провалился вопросъ о федераціи

[1]) См., напр., Parliam. Papers, H. C. 104, 1895, C. 7686.

въ 60-хъ годахъ [1]). Въ 1888 г. вновь увеличились шансы на вступленіе острова въ канадскую федерацію, однако, и тогда опять восторжествовали сепаратистическія чувства. Позднѣе уже сама Канада не желала болѣе и даже боялась присоединенія Ньюфаундленда [2]); этой перемѣнѣ чувствъ помогъ въ особенности экономическій кризисъ 1894 г.; ньюфаундлендцы съ своей стороны начали зондировать почву, пославъ особую депутацію въ Оттаву, но канадцы наотрѣзъ отказались, указывая на огромные размѣры государственнаго долга Ньюфаундленда; Канадѣ пришлось бы нести финансовую отвѣтственность за долги острова, вслѣдствіе этого переговоры были быстро прекращены.

Впрочемъ, конституція Канады попрежнему оставляетъ за Ньюфаундлендомъ возможность присоединенія къ федераціи общимъ порядкомъ; ст. 146 акта 1867 г. (30—31 Vict., c. 3) даетъ королю право, по представленію тайнаго совѣта и адресамъ палатъ канадскаго парламента и палатъ Ньюфаундленда, принять послѣдній въ канадскую федерацію; статья же 147 гласитъ, что Ньюфаундлендъ въ такомъ случаѣ будетъ имѣть право назначать 4 членовъ канадскаго сената, при чемъ максимумъ членовъ сената можетъ тогда быть доведенъ до 82. Трудно однако предвидѣть, что при настоящемъ положеніи дѣла Ньюфаундлендъ воспользуется подобной возможностью. Между политикой и соціальнымъ строемъ Канады и Ньюфаундленда существуютъ слишкомъ серьезныя противорѣчія.

Этимъ объясняется и слабое развитіе въ Ньюфаундлендѣ имперіализма; связь этой колоніи съ метрополіей никогда не отличалась крѣпостью; даже наоборотъ, у ньюфаундленцевъ,

[1]) Ньюфаундлендъ не желалъ также отказываться, путемъ вступленія въ канадскую федерацію, отъ своей таможенной политики; его устрашалъ канадскій протекціонизмъ; метрополіи же было абсолютно безразлично, какъ рѣшится этотъ вопросъ, благодаря чему правительство ея сохраняло нейтральное положеніе, никоимъ образомъ не воздѣйствуя на рѣшеніе сторонъ.

[2]) *H. E. Egerton,* Federations and Unions within the Br. Empire, Oxford, 1911, p. 38: „The Dominion Ministry was noit quick to seize the proferred hand and the opportunity once missed, Has never recurred".

какъ мы видѣли, было много причинъ быть недовольными Англіей и временами даже видѣть въ правительствѣ метрополіи своего явнаго врага. У нихъ не хватало только силы доводить свои протесты до угрозы отпаденія, въ виду слабости соціальнаго и экономическаго развитія ихъ острова.

Участіе Ньюфаундленда въ обще-имперскихъ дѣлахъ по понятнымъ причинамъ было всегда очень слабое. Къ концу столѣтія Sir C. Dilke предложилъ организовать въ этой колоніи особый морской резервъ; когда затѣмъ на колоніальной конференціи 1902 г. зашелъ вопросъ объ участіи автономныхъ колоній въ имперской оборонѣ, Ньюфаундлендъ согласился на предложенную Дилькомъ комбинацію, обѣщавъ 3,000 фунт. ст. ежегоднаго ассигнованія на содержаніе не менѣе 600 чел. резерва (Royal Naval Reserve). На имперской конференціи 1911 г. ньюфаундлендскій премьеръ присоединился къ канадской точкѣ зрѣнія, выражая удовлетворенность существующимъ положеніемъ вещей и отказываясь отъ болѣе „тѣсныхъ“ формъ имперскаго единенія [1]). Нѣтъ сомнѣнія, что обѣщаніе, данное метрополіей въ 1911 г., запрашивать мнѣніе колоній при заключеніи международныхъ договоровъ, должно было быть особенно любезно сердцу ньюфаундлендцевъ, страдавшихъ болѣе другихъ колонистовъ отъ прежнихъ международныхъ соглашеній Великобританіи.

Въ заключеніе отмѣтимъ слѣдовательно рядъ своеобразныхъ фактовъ касательно Ньюфаундленда. Онъ, во 1-хъ, является единственной авт. колоніей, все еще носящей официально титулъ „колоніи“ (Colony), а не Dominion; объясняется это, какъ мы видѣли, запоздалымъ развитіемъ его автономіи. Во 2-хъ, съ средины XIX вѣка, когда установилась парламентарная система, въ политикѣ дѣйствовали двѣ главныхъ политическихъ партіи, при чемъ протестанты были консерваторами, а католики—либералами, что встрѣчается весьма рѣдко въ другихъ странахъ. Наконецъ, въ 3-хъ, необходимо упомя-

[1]) Подробнѣе см. *мою* статью: Колоніальныя конференціи, Юридич. Записки, издав. Демид. Юрид. Лицеемъ, IV, 1911 г, стр. 19.

нуть, что рядомъ съ главнымъ островомъ, англійскимъ Ньюфаундлендомъ, сохранилось французское владѣніе на двухъ маленькихъ островкахъ, лежащихъ около южнаго берега перваго; это St. Pierre и Miquelon [1]); временами, напр., въ серединѣ XVIII в., они переходили къ англичанамъ, но затѣмъ вновь возвращались Франціи; въ концѣ XVIII в., во время французской революціи, тамъ даже существовали свои автономные коммуна и комитетъ безопасности (Comité du Salut Public); миръ 1815 г. возстановилъ суверенитетъ Франціи, коей острова эти принадлежатъ и понынѣ; населеніе ихъ почти поголовно французское; французскій отпечатокъ замѣтенъ и на постройкахъ и на характерѣ мѣстной жизни; Англія содержитъ тамъ своего консула; населеніе обоихъ острововъ, благодаря національной обособленности, не выражаетъ стремленія присоединенія къ главному острову.

2.

Конституція Ньюфаундленда.

Организація властей.

I. Парламентъ. Здѣсь въ первую голову необходимо отмѣтить, что Ньюфаундлендъ является единственной автономной колоніей, конституція коей основана не имперскимъ актомъ-закономъ, а королевской губернаторской комиссіей 1832 г.; губернатору дано было этимъ документомъ право „созывать легислатуру“, которая съ того дня и существуетъ! Этотъ очень своеобразный порядокъ введенія конституціонныхъ учрежденій объясняется тою соціальною недоразвитостью Ньюфаундленда, которую намъ уже не разъ приходилось отмѣчать. Здѣсь воз-

[1]) Подробнѣе объ исторіи этихъ островковъ см., напр., *Prowse*, o. c. ch. XVIII.

никаетъ одинъ очень важный вопросъ, не является ли по этой причинѣ ньюфаундлендская конституція менѣе связывающимъ метрополію инструментомъ, не имѣетъ ли послѣдняя, иными словами, право въ любое время его измѣнить или даже просто отнять у острова? Отвѣтъ, мы полагаемъ, долженъ быть безусловно отрицательнымъ; мы не разъ уже указывали, что порядокъ или способъ дарованія конституціи не играетъ никакой роли въ вопросѣ объ ограниченіи воли ее дающаго; мѣняться можетъ порядокъ внесенія измѣненій въ конституцію, но отниматься или отмѣняться она не можетъ; фактъ дарованія конституціи есть всегда и всюду фактъ правовой, обязывающій дающаго впредь съ нимъ считаться; таковымъ онъ воспринимается и психологіей народа, получающаго конституцію, отъ коего она можетъ отниматься лишь силой, а не правомъ. Само собою понятно, что возможность примѣненія Англіей по отношенію къ автономнымъ колоніямъ силы давно исчезла изъ ея политическаго и государственнаго строя.

Ньюфаундлендскій парламентъ нынѣ состоитъ изъ двухъ палатъ [1]). Верхняя палата, Legislative Council [2]), состоитъ изъ членовъ, назначаемыхъ пожизненно губернаторомъ и утверждаемыхъ въ должности королемъ [3]); число членовъ неограниченно; въ настоящее время (1914 г.) ихъ 21; они могутъ быть смѣщаемы властью короля по представленіямъ тайнаго совѣта метрополіи; они получаютъ жалованье въ размѣрѣ 120 долл. въ сессію; предсѣдатель совѣта, назначаемый губернаторомъ, получаетъ 240 долл.; quorum совѣта—5 членовъ. За вторую половину минувшаго столѣтія совѣтъ никогда не противодѣйствовалъ нижней палатѣ [4]), но при смѣнѣ министерствъ (напр.,

[1]) Въ сороковыхъ годахъ имѣлась одна общая палата, Amalgamated Assembly; см. выше.

[2]) Патентн. письма отъ 28 марта 1876 г.

[3]) Губернаторъ не можетъ назначать членовъ совѣта безъ согласія своего министерства, но онъ имѣетъ право отказывать послѣднему въ назначеніи лица, считаемаго имъ почему-либо неподходящимъ.

[4]) Интересно отмѣтить удивительный контрастъ политики совѣта, до и послѣ установленія парламентаризма; до его установленія совѣтъ постоянно противодѣйствовалъ палатѣ, послѣ—вполнѣ подчинился ея политикѣ.

въ 1904 и 1909 гг.) премьеры обыкновенно просили о назначеніи новыхъ членовъ для обезпеченія себѣ большинства; вслѣдствіе этого по сіе время не возникало остраго чувства недовольства назначеннымъ составомъ верхней палаты.

Нижняя палата, House of Assembly, избирается населеніемъ на 4 года и состоитъ нынѣ (1914 г.) изъ 36 членовъ; островъ раздѣленъ на 18 избирательныхъ округовъ [1]), условіями активнаго избирательнаго права являются: 21 годъ отроду, жительство въ колоніи въ теченіе 2-хъ лѣтъ, а въ избирательномъ округѣ—въ теченіе 1 года и небольшой имущ. цензъ; не имѣютъ избир. правъ судьи, умалишенные и пользующіеся государственною денежною помощью (relief paupers) [2]). Лица, занимающія государственныя должности, равно казенные подрядчики и поставщики, не могутъ быть членами палаты; исключеніе составляютъ конечно министры. Палата избираетъ своего спикера члены получаютъ отъ 200 до 300 долл. жалованья, спикеръ—750 долл.; жалованье ихъ устанавливается ежегоднымъ актомъ палаты; малый размѣръ его объясняется общей бѣдностью колоніи. Спикеръ обычно не участвуетъ въ голосованіи, голосуя лишь при равномъ раздѣленіи голосовъ членовъ; въ 1874 г., такимъ образомъ, однимъ голосомъ спикера было поддержано министерство Картера, что вызвало естественное недовольство населенія и принудило премьера распустить палату [3]). Выборы провѣряются, какъ и въ Канадѣ, не палатой, а судомъ, при чемъ на рѣшенія послѣдняго нѣтъ апелляціи къ тайному совѣту метро-

---

[1]) *J. D. Rogers*, o. c., p. 185; *A. B. Keith*, o. c. (Oxford, 1912), vol. I, p. 478—479.

[2]) Прежнее избир. право было гораздо болѣе сложнымъ; губерн. инструкціи 1855 г. и законы 5—6 Vict., c. 120 и 10—11 Vict., c. 44 допускали большій имущ. цензъ; законъ 1889 г. устанавливалъ 25-лѣтній возрастный цензъ, каковымъ предполагалось противодѣйствовать возможности федераціи съ Канадой! Нынѣ дѣйствуетъ законъ 1892 г., Revised Statutes, c. 3; имущ. цензъ равенъ 2400 долл. собственности или 480 долл. дохода; ср. также съ законами 1902—1909 г., Electoral Acts, ss. 96, 206 A.

[3]) *Prowse*, o. c., p. 499

поліи; судебная провѣрка приноситъ очень хорошіе результаты.

Нижняя палата пользуется обычными привилегіями въ области финансоваго законодательства; такъ, финансовые билли обсуждаются сначала въ палатѣ, совѣтъ же не имѣетъ права ихъ измѣнять; практика, впрочемъ, создала нѣкоторыя исключенія изъ этого правила [1]); инициатива финансовыхъ биллей принадлежитъ губернатору [2]); палата имѣетъ также обычныя права регулированія своей собственной дѣятельности, изданія наказовъ и т. п. [3]), хотя большинство этихъ правъ обосновано не закономъ, а обычнымъ правомъ [4]).

Конституціонные законы не предусматриваютъ порядка рѣшенія споровъ между палатами; въ свое время это было причиной ожесточенныхъ конфликтовъ; нынѣ споры устраняются правомъ правительства пополнять составъ верхней палаты и благоразуміемъ послѣдней; согласительныя комиссіи (conferences) не могли приносить пользы въ виду малаго политическаго вѣса верхней палаты.

Остается отмѣтить еще одно обстоятельство: Ньюфаундлендъ не имѣетъ, за исключеніемъ столицы, St. John's [5]), муниципальныхъ учрежденій, вслѣдствіе чего соціальныя и правовыя обязанности таковыхъ лежатъ на парламентѣ; въ качествѣ мѣстныхъ общественныхъ единицъ часто выступали избирательные округа, представители коихъ защищали ихъ интересы въ палатѣ; благодаря этому, напр., не только обложеніе населенія, но и распредѣленіе податей и налоговъ находилось всегда полностью въ рукахъ палаты; не имѣется въ этой колоніи и обычнаго противуположенія мѣстнаго, общиннаго права государственному. Только за самое послѣднее время стало за-

---

[1]) *Keith*, o. c. (Oxford, 1912), vol. I, p. 519.

[2]) 5—6 Vict., c. 120, s. 1, Royal Instructions of May 4, 1855.

[3]) Рѣш. тайн. совѣта Kielley v. Carson установило, что палата не можетъ постановлять объ арестѣ своего члена за дѣяніе, совершенное внѣ палаты; см. *Forsyth*, Cases and Opinions on Constitutional Law, p. 25—26.

[4]) *Keith*, тамъ же, стр 449, 456; также Consol. Statutes, c. 2, s. 10.

[5]) Городской совѣтъ былъ учрежденъ только въ 1888 г.

мѣтнымъ большее развитіе самостоятельности нѣкоторыхъ поселеній (Harbour Grace, Carbonear, Heart's Content, Twillingate) [1]), въ которыхъ въ будущемъ по всей вѣроятности появятся общинные муниципалитеты.

II. Губернаторъ. Положеніе губернатора тождественно съ положеніемъ его коллеги въ Новой Зеландіи; онъ назначается, согласно общему правилу, на 6 лѣтъ. По отношенію къ парламенту губернаторъ также пользуется обычными монархическими полномочіями созыва, роспуска [2]), пророгаціи, иниціативы финансовыхъ биллей; въ пат. письмахъ прежде особо упоминалось его „участіе въ законодательствѣ"; теперь такое упоминаніе стало излишнимъ. Далѣе, губернаторъ пользуется обычнымъ правомъ санкціи законовъ, veto и резерваціи биллей для санкціи короля. Онъ можетъ отлучаться изъ колоніи на короткіе сроки, безъ назначенія „исполняющаго должность"; при болѣе продолжительномъ отсутствіи губернатора (отпускѣ, отставкѣ, смерти и т. п.), если метрополія не назначитъ особаго замѣстителя, должность его исправляется ex officio предсѣдателемъ законодательнаго совѣта [3]). Губернаторъ получаетъ 10,000 долл. жалованья.

Онъ пользуется правомъ назначать: 1) помощниковъ себѣ (deputy), роль и обязанности коихъ опредѣляются актомъ назначенія; 2) министровъ изъ той партіи, которой принадлежитъ большинство въ нижней палатѣ; 3) членовъ верхней палаты и ея предсѣдателя; 4) судей и 5) другихъ должностныхъ лицъ. Въ послѣднемъ отношеніи слѣдуетъ отмѣтить, что ньюфаундлендскіе чиновники гораздо хуже обезпечены, чѣмъ должностныя лица прочихъ колоній; они не пользуются несмѣняемостью и могутъ быть смѣщаемы въ любой моментъ

[1]) См., Statutes of Newfoundland, 2 Edw. VII, c. 6, 8, 8 Edw. VII, c. 8; также *J. D. Rogers*, o. c., p. 185—186.

[2]) Въ 1909 г. имѣлъ мѣсто интересный случай отказа губернатора въ просимомъ министерствомъ роспускѣ палаты; см., *Keith*, vol. I, p. 209—211.

[3]) Корона можетъ назначать вице-губернатора, какъ замѣстителя губернатора. Подробнѣе о порядкѣ замѣщенія г-ра см. пат. письмо отъ 1876 г., § XI; *Keith*, 1912, vol. III, p. 1607.

(at pleasure) [1]); только нѣкоторое малое число должностей составляетъ исключеніе въ этомъ отношеніи, на практикѣ, однако, министерства рѣдко пользовались этимъ крайнимъ средствомъ увольненія чиновниковъ; общій штатъ должностныхъ лицъ весьма малъ, но находится подъ постояннымъ политическимъ вліяніемъ министровъ; въ Ньюфаундлендѣ не существуетъ пенсій, что конечно очень плохо отражается на интересахъ служащихъ, а объясняется бѣдностью государственнаго казначейства.

Пат. письма и инструкціи ньюфаундлендскихъ губернаторовъ сохранили по сей день еще свою устарѣлую форму XIX вѣка; такъ, пат. письма попрежнему говорятъ о правѣ назначать должностныхъ лицъ, что совершенно излишне, такъ какъ то же право уже давно обосновано закономъ; мы выше упоминали, что основной конституціонный актъ Ньюфаундленда, даровавшій ему представительство, было пат. письмо; въ пат. письмахъ говорится, далѣе, объ обязанности губернатора „совѣтоваться“ со своимъ исполнительнымъ совѣтомъ (министрами), о докладахъ монарху и т. п.; недаромъ большинство изслѣдователей считаетъ ньюфаундлендскія пат. письма архаическимъ пережиткомъ, не соотвѣтствующимъ болѣе дѣйствительному положенію вещей; при этомъ необходимо замѣтить, что „постоянныя“ пат. письма (permanent letters patent) были изданы лишь въ 1876 г., а до того времени они издавались и измѣнялись при каждомъ новомъ назначеніи. Согласно письму 1876 г. губернаторъ является одновременно главнокомандующимъ военными силами колоніи; власть его распространяется и на побережье Лабрадора, присоединенное къ Ньюфаундленду; пат. письмо также устанавливаетъ подробности порядка замѣщенія губернатора. Устарѣвшими слѣдуетъ признать и ньюфаундлендскія губерн. инструкціи, хотя текстъ ихъ былъ основательно переработанъ въ 1892 г. [2]);

[1]) Skelton v. Government of N.; N. Decisions, 1897, 243.

[2]) Текстъ соврем. пат. писемъ и инструкцій опубликованъ, напр., у *Keith*, o. c., Oxford, 1912, vol. III, p. 1604—1613.

такъ, въ отличіе отъ прочихъ автономныхъ колоній, ньюфаундлендскія инструкціи еще содержатъ перечисленіе биллей, которыхъ губернаторъ не можетъ санкціонировать (по вопросамъ развода, подарковъ губернатору, монеты, диффер. тарифовъ, международныхъ договоровъ, военныхъ силъ, прерогативы короны и билли, коимъ уже разъ отказано въ санкціи короля); архаизмомъ слѣдуетъ считать и отсутствіе упоминанія о срокѣ королевской санкціи, хотя таковымъ считаются, согласно общему обычаю, два года [1]); въ случаѣ отказа въ санкціи, билль считается отклоненнымъ in toto [2]); во время кризиса 1895 г. поднимался даже вопросъ о вмѣшательствѣ метрополіи въ финансовыя дѣла колоніи, что представляетъ собой небывалый случай въ исторіи автономныхъ колоній; при этомъ интереснѣе всего отмѣтить, что о вмѣшательствѣ просили сами ньюфаундлендцы, а метрополія имъ отказала, въ виду противорѣчія этого основамъ колоніальной автономіи [3]); къ такому ошибочному шагу побудила колонистовъ страшная нужда того времени, но метрополія ихъ благоразумно удержала отъ установленія столь опаснаго прецедента.

Какъ и въ прочихъ автономныхъ колоніяхъ, губернаторъ имѣетъ право помилованія, осуществляя его нынѣ лишь съ согласія своего министерства (§ IX пат. писемъ и XIX инструкцій).

Въ Ньюфаундлендѣ губернаторъ иногда оказывался въ очень затруднительномъ и щекотливомъ положеніи изъ-за международныхъ рыболовныхъ споровъ; въ этихъ случаяхъ часто происходили столкновенія колоніальныхъ и общеимперскихъ интересовъ, благодаря коимъ губернатору невозможно было держаться, какъ въ другихъ колоніяхъ, исключительно одной политики своего министерства; даже, наоборотъ, Англія ему

---

[1]) Для санкціи губернатора срока также не имѣется.

[2]) Законод. практика острова знаетъ много примѣровъ отказа короны въ санкціи, чѣмъ Ньюфаундлендъ также невыгодно отличается отъ прочихъ автономныхъ колоній; см., напр., *Keith*, o. c., vol. II, p. 1035.

[3]) Parl. Papers, H. C. 104, 1895; C. 7686, C. 8867, C. 9137.

иногда прямо приказывала дѣйствовать извѣстнымъ образомъ, не считаясь съ мнѣніемъ колоніальнаго кабинета (напр., въ сентябрѣ 1907 г. губернатору пришлось самому распорядиться, помимо министровъ, о публикаціи распоряженія метрополіи) [1]). Въ этихъ случаяхъ мы имѣемъ наиболѣе яркіе примѣры охраненія губернаторомъ интересовъ метрополіи; какъ мы указывали выше, губернаторъ автономныхъ колоній является всегда двуликимъ Янусомъ, будучи, съ одной стороны, представителемъ метрополіи и короны, а съ другой, главой мѣстной исполнительной власти; когда интересы этихъ двухъ сторонъ приходятъ въ столкновеніе и ихъ невозможно примирить обычными способами, переговорами и т. п., вторые должны уступать первымъ; положеніе это тождественно соотношенію составныхъ частей союзнаго государства, гдѣ также предвидится возможность столкновенія интересовъ союза съ интересами составныхъ частей—государствъ. Благодаря меньшему развитію государственности, въ Ньюфаундлендѣ мы имѣемъ примѣръ положенія колоніи, которое было общимъ въ серединѣ XIX вѣка; связь съ метрополіей здѣсь болѣе сильная, при чемъ послѣдней этимъ даются бо́льшія преимущества и бо́льшія права надъ данной колоніей.

III. Исполнительный совѣтъ, Executive Council; такъ называется въ Ньюфаундлендѣ министерство; оно состоитъ изъ семи членовъ, принадлежащихъ къ партіи, имѣющей большинство въ нижней палатѣ; число членовъ кабинета впрочемъ не ограничено закономъ; предсѣдателемъ совѣта, ex officio, является губернаторъ, хотя настоящимъ его главой всегда бываетъ премьеръ; губернаторъ можетъ назначать вмѣсто себя предсѣдателемъ любого члена совѣта, въ случаѣ же отсутствія предсѣдателя ex officio или спеціально назначеннаго для сего лица, въ совѣтѣ предсѣдательствуетъ не премьеръ, а „старшій членъ“ (Senior Member).

[1]) Другимъ примѣромъ является запрещеніе губернатору заключать контракты на недв. имущество, безъ достаточнаго обезпеченія правъ французовъ, гарантированныхъ междунар. договоромъ.

Отношенія кабинета или совѣта къ губернатору построены на обычныхъ принципахъ парламентаризма; практика Ньюфаундленда знаетъ нѣсколько примѣровъ отказа губернатора въ просьбѣ министерства о роспускѣ палаты [1]); въ 1861 г. былъ случай отставки министерства по волѣ губернатора, оставшагося недовольнымъ имъ, несмотря на поддержку палаты [2]); въ 1907 г. имѣлъ мѣсто упомянутый случай опубликованія губернаторомъ распоряженія метрополіи, въ противность мнѣнію совѣта; подобные конфликты конечно всегда вели къ смѣнѣ министерства; отказывая въ той или другой мѣрѣ совѣту, губернаторъ всегда долженъ быть готовъ къ принятію отставки кабинета; въ 1897 и 1908 гг. губернаторъ по собственной иниціативѣ измѣнилъ текстъ тройныхъ рѣчей. Такая большая самостоятельность ньюфаундлендскаго губернатора легко объясняется указанными выше элементами болѣе прочной связи съ метрополіей и меньшимъ развитіемъ автономіи колоніи.

Всѣ члены совѣта являются министрами, но для нихъ не существуетъ обязанности быть одновременно членами законодательныхъ палатъ; стало быть министерство острова, хотя и парламентарное, не всегда бываетъ парламентскимъ (напр., Kent, министръ юстиціи 1908 г., нѣкоторое время не былъ членомъ парламента). Министръ юстиціи, онъ же Attorney-General, играетъ роль юрисконсульта не только кабинета, но и губернатора. Практика министерской дѣятельности очень часто создавала раздоры въ средѣ самихъ ньюфаундлендскихъ кабинетовъ, остававшихся тѣмъ не менѣе у власти.

Въ составъ министерства входятъ: премьеръ (съ 1900 по 1909 г. у него былъ также портфель колоніальнаго секретаря), министръ юстиціи, министръ финансовъ и таможенъ, министръ земледѣлія и горнаго дѣла и 4 министра безъ портфелей; должность колоніальнаго секретаря является министерской (въ министерствѣ Morris, 1909 г., колоніальный секре-

[1]) Интересный случай имѣлъ мѣсто въ 1909 г.; *Keith*, o. c., vol. I, p. 209—211.

[2]) *Keith*, o. c., vol. I, p 224, *Prowse*, o. c, p. 488.

тарь имѣлъ портфель, вслѣдствіе чего было всего 3 министра безъ портфелей).

Ньюфаундлендъ является единственной автономной колоніей, не имѣющей, по сіе время, въ Лондонѣ своего *Высокаго Комиссара*.

Что касается отдѣльныхъ административныхъ вопросовъ, то на первомъ планѣ всегда стояли рыболовное дѣло и пути сообщенія; уже съ начала XIX вѣка дороги составляли особую заботу министерства; колонисты хорошо сознавали значеніе ихъ для культурнаго развитія населенія; интенсивная постройка дорогъ началась въ 1832 г., какъ только даровано было острову представительство; первая желѣзная дорога окончена была въ 1884 г., вторая въ 1888 г. [1]); изъ-за третьей возникъ серьезный конфликтъ (1890—1893 г.) между правительствомъ и ее строившимъ контрагентомъ, такъ какъ палата измѣнила направленіе дороги. Въ 1893 г. тому же подрядчику была сдана на 10 лѣтъ сѣть телеграфовъ. Другой подобный конфликтъ возникъ въ концѣ 90-хъ годовъ по вопросу объ арендѣ пароходныхъ сообщеній; произошелъ даже министерскій кризисъ, приведшій, въ 1900 г., либераловъ къ власти (министерство Sir R. Bond'a). Послѣ этого было учреждено особое акціонерное общество для эксплоатаціи какъ желѣзныхъ дорогъ, такъ и телеграфовъ и пароходныхъ сообщеній. Съ конца XIX в. дѣлами касательно постройки дорогъ и вообще путей сообщенія на мѣстахъ завѣдывали особыя Local Districts Boards (впослѣдствіи Divisional Boards, 1897), организованные въ каждомъ избирательномъ округѣ [2]).

Рыбная ловля всегда составляла главный источникъ жизни ньюфаундлендцевъ; между тѣмъ, страннымъ образомъ, не имѣется правительственныхъ учрежденій, завѣдующихъ этими функціями;

---

[1]) Противъ постройки жел. дорогъ энергично возражала та часть населенія, которая жила одной рыбной ловлей; она боялась огромныхъ расходовъ, вызываемыхъ постройкой.

[2]) Подробнѣе о путяхъ сообщенія см., напр., *Prowse*, o. c., ch. XX, XXI, p. 619—646; *A. Murray*, Summary of Newfoundlands Railway Survey, 1875.

нѣтъ ни министерства, ни департамента, ни министра; только въ 1887 г. находимъ мы назначенную губернаторомъ королевскую комиссію для изслѣдованія вопросовъ касательно рыбной ловли [1]); обстоятельство это легко объяснимо: интересы рыболовства были всегда столь важны и всеобъемлющи для жителей острова, что искони составляли основную заботу *всего* правительства; рыбная ловля, кромѣ того, находясь вся въ рукахъ частныхъ лицъ, не требовала созданія особаго департамента или вѣдомства [2]).

Дѣла, касательно туземцевъ (Native Affaires), всегда играли весьма незначительную роль въ Ньюфаундлендѣ; сами туземцы были очень малочисленны и стояли совершенно въ сторонѣ отъ жизни европейскихъ колонистовъ; ихъ насчитывается лишь нѣсколько сотенъ [3]); дѣла ихъ подчинены общему вѣдѣнію ньюфаундлендскаго министерства.

Вѣдомство иностранныхъ дѣлъ наоборотъ играло въ судьбѣ острова выдающуюся роль, но естественно, что метрополія вмѣшивалась здѣсь наиболѣе часто; эта часть административныхъ функцій переходила вообще въ компетенцію колоній послѣдней, а къ тому же, какъ разъ касательно этой колоніи, иностранныя дѣла, благодаря международнымъ конфликтамъ, носили наиболѣе серьезный характеръ. Тѣмъ не менѣе, метрополія уже не разъ предоставляла Ньюфаундленду активно участвовать въ рѣшеніи вопросовъ иностранной политики, его касавшихся; такъ, представители острова, за послѣдніе два-три десятилѣтія, вели переговоры съ французскимъ правительствомъ и нѣсколько разъ съ правительствомъ Соединенныхъ Штатовъ; это уже представляется значительнымъ шагомъ впередъ, по пути развитія колоніальной автономіи. Но, какъ мы видѣли, на несчастье Ньюфаундленда, ему въ этомъ отношеніи

---

[1]) Подробнѣе см. *Prowse*, o. c., ch. XXII.

[2]) О международныхъ конфликтахъ по поводу рыболовства см., напр., *C. Isham*, The Fishery Question, New York 1887; *J. Jay*, Fisheries Dispute, N. Y. 1887, *T. H. Haynes*, Internat. Fisheries Disputes, London, 1890.

[3]) Въ Лабрадорѣ имѣется нѣсколько большее количество туземцевъ; о нихъ см. Parl. Paper., Cd. 4197.

препятствовали не только представители метрополіи, но и сосѣдка Канада; послѣдняя очень боялась установленія островомъ дифференціальныхъ тарифовъ и всѣми силами препятствовала заключенію имъ таможенныхъ соглашеній съ Соединенными Штатами, неоднократко прося о вмѣшательствѣ метрополіи. Послѣдняя впрочемъ уже давно признаетъ, что нѣкоторыя условія международныхъ договоровъ могли быть осуществляемы лишь при проведеніи соотвѣтствующихъ законовъ ньюфаундлендскимъ парламентомъ [1]). Обѣщаніе Англіи 1911 г. запрашивать мнѣнія автономныхъ колоній касательно ихъ интересующихъ вопросовъ иностранной политики, само собою разумѣется, распространяется и на Ньюфаундлендъ.

Съ 1910 г. колонія получила право выпускать квитанціи государственнаго казначейства, пріобрѣвшія значеніе бумажныхъ денегъ; имѣется нѣсколько мѣстныхъ законовъ, регулирующихъ монетное дѣло (currency), хотя монета чеканится для острова въ Англіи; монетной единицей является долларъ, равный канадскому. Касательно финансоваго вѣдомства слѣдуетъ еще упомянуть о существованіи съ 1834 г. государственныхъ сберегательныхъ кассъ, работавшихъ вполнѣ удовлетворительно, за исключеніемъ эпохи кризиса 1894—1895 гг. [2]).

Дѣло военной обороны всегда интересовало жителей острова весьма мало; очень долгое время тамъ не было никакихъ войскъ; собственныхъ военныхъ силъ островъ не имѣетъ и по сей день, хотя существуютъ кадеты-волонтеры; въ имперской же оборонѣ онъ участвуетъ лишь малымъ морскимъ резервомъ (см. выше).

Въ области народнаго образованія Ньюфаундлендъ рѣзко отличается отъ прочихъ автономныхъ колоній, такъ какъ представляетъ собой единственную колонію, въ которой всѣ школы всегда были частными и по преимуществу церков-

[1]) Такъ было съ договорами 1857 г. съ Франціей и 1888 г. съ Соед. Штатами.

[2]) Главнымъ доходомъ колоніи являются таможенныя пошлины (около 50%); прямые налоги весьма незначительны.

ными; правительство собственныхъ школъ не имѣло и не имѣетъ, довольствуясь лишь субсидированіемъ нѣкоторыхъ школъ; каждая вѣроисповѣдная организація содержала сѣть своихъ школъ, государственная же власть почти не осуществляла надъ ними никакого контроля [1]).

Остается упомянуть о церкви. Главенствующими въ теченіе XIX вѣка были католическая и протестантская, участвовавшія, къ тому же, весьма активно въ общей политикѣ; обѣ главныя политическія партіи соотвѣтствуютъ этому церковному дѣленію. Съ 1839 г. основана была самостоятельная ньюфаундлендская англиканская епархія, отдѣленная отъ Новой Шотландіи; католическая епархія существуетъ съ 1796 г.; съ 1856 г. учреждена вторая, а въ 1892 г. и третья католическая епархія. Конституціонные акты вовсе не упоминаютъ о положеніи церквей, не получающихъ отъ государственной власти доходовъ или субсидій, кромѣ школьныхъ. Въ общемъ слѣдуетъ отмѣтить отсутствіе рѣзкой вражды между обѣими церквами; на островѣ нѣтъ ничего подобнаго постоянной, ужасающей распрѣ канадскихъ церквей, — несмотря на огромное число католиковъ, которыхъ временами было больше, чѣмъ протестантовъ [2]); на островѣ нѣтъ и географическаго раздѣленія церквей, какъ то имѣетъ мѣсто въ Канадѣ; все населеніе мирно живетъ вперемежку [3]).

IV. Суды. Первый самостоятельный судъ былъ дарованъ колоніи въ 1791 г. [4]); актъ этотъ ежегодно возобновлялся до 1809 г. Высшій судъ Ньюфаундленда (Supreme Court) былъ реорганизованъ въ 1826 г. [5]). Онъ состоитъ изъ верховнаго

---

[1]) См. Educational Acts 1892—1893 гг.; *C. Dilke*, Problems of Greater Britain, p. 563 et seq.

[2]) Теперь лютеранъ почти вдвое больше, чѣмъ католиковъ; они дѣлятся главнымъ образомъ на двѣ церкви: Anglicans and Wesleyans.

[3]) Исторія ньюфаундлендскихъ церквей хорошо изложена въ приложеніи къ книгѣ *D. W. Prowse*, o. c., A History of the Churches in N., 1895; см. также *Bishop Howley*, Ecclesiastical History of N., Boston, 1888, *J. D. Rogers*, o. c., p. 186—189.

[4]) 31 Geo. III, c. 29; 32 Geo. III, c. 46; *Prowse*, o. c., p. 359.

[5]) *A. W. Renton and G. G. Phillimore*, Colonial Laws and Courts,

судьи и двухъ судей (Puisne, Assistant Judges); quorum—одинъ судья, кромѣ дѣлъ объ измѣнѣ, разбоѣ и разрѣшеніи апелляцій, когда должны засѣдать 2 судьи [1]); при ихъ разногласіи дѣло слушается вторично судомъ 3-хъ судей. Всѣ судьи назначаются губернаторомъ пожизненно [2]); въ виду малочисленности состава высшаго суда, законъ [3]) даетъ губернатору право назначать временныхъ „исправляющихъ должность судьи“ (Acting Judges) (когда, напр., одинъ изъ судей отведенъ сторонами). У высшаго суда уголовная, какъ и гражданская, компетенція; онъ же является апелляціонной инстанціей для адмиралт. дѣлъ [4]).

Островъ раздѣленъ на 2 округа, въ коихъ періодически засѣдаетъ высшій судъ; это такъ наз. Circuits of the S. C.: этимъ образуется своеобразная низшая судебная инстанція [5]).

Судьи пользуются несмѣняемостью въ общемъ порядкѣ англійскаго права, т. е. during good behavior, и могутъ слѣдовательно смѣщаться по совмѣстному представленію (адресу) обѣихъ палатъ [6]).

Апелляція на судебныя рѣшенія приносится въ в. судъ, засѣдающій въ составѣ 2-хъ или 3-хъ судей, а на ихъ рѣшенія—тайному совѣту метрополіи, но только, когда искъ превышаетъ 500 фунт. стерл. [7]). Порядокъ судопроизводства вполнѣ аналогиченъ англійскому [8]).

Кромѣ указанныхъ судебныхъ инстанцій въ Ньюфаундлендѣ имѣются слѣдующіе еще суды: 1) Central District Court of St. John's, имѣющій только гражданскую компетенцію; на

London, 1907, p. 234—236; Charter of Justice, Sept. 19, 1825; Stat. R. and O., Rev. 1904, vol. IX; 42 Vict., Newf., c. 29.

[1]) 52 Vict., Newf., c. 29, s. 4.

[2]) Губерн. пат. письма, § VIII и инструкціи, § XX.

[3]) Законъ 1898 г., с. 22.

[4]) 54 Vict., Newf., c. 24.

[5]) 52 Vict., Newf., c. 29, s. 16.

[6]) Judicature Act, № 3, 1904. Только одинъ разъ былъ судья (Boulton) смѣщенъ такимъ образомъ.

[7]) Charter of Justice 1825, Stat. R. and O., Rev. 1904, vol. IX, Newf., p. 5.

[8]) 52 Vict., c. 29, s. 13 et seq.

его рѣшенія апелляція приносится в. суду; 2) District Court of Harbor Grace, также лишь съ гражданской компетенціей; апелляція приносится в. суду; 3) Magistrates, или мировые судьи (съ 1813 г.), съ гражданской и уголовной компетенціей; второй инстанціей надъ ними является в. судъ.

V. Измѣненіе конституціи. Конституціонные акты Ньюфаундленда не упоминаютъ вовсе о порядкѣ измѣненія конституціи; въ настоящее время признано съ обѣихъ сторонъ, что подобныя измѣненія не могутъ быть произведены иначе, какъ съ обоюднаго согласія; изъ этого впрочемъ слѣдуетъ сдѣлать исключеніе [1]): метрополія сохранила за собой, expressis verbis, право измѣнять постановленія касательно избирательнаго права активнаго и пассивнаго, порядка назначенія выборовъ и финансовой иниціативы губернатора; нынѣ избирательное право въ его совокупности регулируется закономъ 1892 г., и колоніальный парламентъ имѣетъ право вносить въ него любыя измѣненія, но за метрополіей все же слѣдуетъ считать сохранившимся право вносить измѣненія и по собственной иниціативѣ, хотя въ настоящее время трудно предвидѣть подобное вмѣшательство Англіи; остается, стало быть, только иниціатива финансовыхъ биллей, порядокъ коей можетъ быть измѣненъ своевольно метрополіей, но и здѣсь врядъ ли когда-либо встрѣтится случай вмѣшательства. Послѣднее слишкомъ уже несовременно и противорѣчитъ всѣмъ основамъ великобританской колоніальной политики. Конституція Ньюфаундленда, слѣдовательно, столь же прочно обезпечена колоніи, какъ и прочія колоніальныя конституціи; измѣненія ея возможны лишь по взаимному согласію, отмѣна же вовсе немыслима.

---

[1]) Согласно закону 5 — 6 Vict., c. 120, подтвержденному закономъ 10—11 Vict., c. 44.

ИМПЕРІЯ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ ИМПЕРІИ.

1.

Связующіе элементы Имперіи.

Первое, что бросается въ глаза даже при бѣгломъ просмотрѣ государственнаго права автономныхъ колоній, это постепенное, но неудержимое вымираніе прежнихъ элементовъ связи Великобританской имперіи, на коихъ она была построена въ XIX столѣтіи; отъ величія ея „Единства“ минувшаго вѣка въ наши дни остались одни лишь жалкіе обломки, въ лучшемъ случаѣ, простыя юридическія фикціи.

Присмотримся ближе къ этимъ остаткамъ; во главу ихъ мы конечно ставимъ функціи короля.

I. Король. Мы уже указывали, что понятіе короля неотдѣлимо отъ понятія Великобританской короны или „короля въ парламентѣ“. Оно представляется намъ въ видѣ сложнаго комплекса, стоящаго въ видѣ купола надъ современнымъ зданіемъ имперіи; король и корона одни и тѣже для всей имперіи, для всѣхъ ея составныхъ частей; именемъ короля созываются и распускаются парламенты, его именемъ командуются колоніальныя войска и флотъ, чеканится монета, печатаются почтовыя марки, произносятся судебныя рѣшенія и т. д., и т. д.; мы имѣемъ здѣсь общераспространенные примѣры функцій короля въ конституціон-

ной монархіи, съ тою лишь разницей, что король въ данныхъ случаяхъ выступаетъ не лично, а черезъ посредство представителя; при этомъ король является общимъ для всѣхъ составныхъ частей имперіи, въ равной мѣрѣ, для Канады, какъ и для Австраліи или Ньюфаундленда, для Новой Зеландіи, какъ и для самой метрополіи; иногда онъ выступаетъ въ качествѣ канадскаго „короля въ парламентѣ“, иногда въ видѣ англійскаго „короля въ совѣтѣ“ или австралійскаго главы законодательной власти или милующаго преступника новозеландскаго монарха. Характернѣйшей и основной чертой здѣсь является тотъ фактъ, что нигдѣ и ни при какихъ обстоятельствахъ не дѣйствуетъ король единолично, а всегда лишь съ совѣта и согласія парламентарныхъ министерствъ. Рядомъ съ этимъ мы ставимъ не менѣе важную отличительную черту современнаго строя имперіи: хотя король одинъ и тотъ же для всѣхъ ея частей, хотя корона, такимъ образомъ, и является связующимъ звеномъ, изъ этого никоимъ образомъ нельзя выводить признака подчиненія колоній метрополіи; самъ по себѣ институтъ общей короны единяетъ имперію, но не подчиняетъ однѣхъ частей другимъ; здѣсь, стало быть, устанавливается извѣстный элементъ связи, но вовсе еще не опредѣляется характеръ этой связи; единственно допустимымъ выводомъ можетъ быть лишь утвержденіе, что данная связь носитъ государственный, а не международный характеръ; мы имѣемъ дѣло, слѣдовательно, не съ международнымъ союзомъ самостоятельныхъ государственныхъ единицъ, а съ нѣчто болѣе тѣсно-объединеннымъ, единеніемъ государственно-правовымъ.

II. Санкція законовъ. Разсматривая отдѣльныя конституціи автономныхъ колоній, намъ повсюду приходилось отмѣчать однородность конструкціи порядка санкціи колоніальныхъ законовъ; повсюду мы видѣли, что существуютъ, рядомъ съ обычнымъ монархическимъ порядкомъ (губернаторской) санкціи или отказа въ таковой (veto), еще своеобразные институты „резерваціи“ и veto метрополіи (такъ наз. disallowance). Политическая роль резерваціи чрезвычайно велика; veto

метрополіи или право отмѣны ею законовъ, уже санкціонированныхъ губернаторомъ, въ наши дни, наоборотъ, не играетъ почти никакой роли, будучи примѣняемо на практикѣ чрезвычайно рѣдко; до этого не допускаютъ сами колоніальныя министерства, да и метрополіи вовсе невыгодно прибѣгать къ помощи подобнаго героическаго средства; гораздо проще и полезнѣе предварительное разъясненіе спорныхъ вопросовъ путемъ переговоровъ и предупрежденіе губернатора о необходимости резерваціи еще до санкціи имъ даннаго билля. Резервація вмѣстѣ съ тѣмъ есть то единственно-надежное современное средство, коимъ охраняются такъ наз. „общеимперскіе“ интересы; ею дается метрополіи возможность обсудить и детально разсмотрѣть законопроектъ, затронувшій общеимперскіе или англійскіе интересы; интересы же данной колоніи предполагаются въ достаточной мѣрѣ огражденными обсужденіемъ и принятіемъ билля колоніальными законодательными органами; резерваціей такимъ образомъ предоставляется законодательнымъ органамъ метрополіи возможность обсудить и обезпечить интересы имперіи и самой Англіи; свободная печать обѣихъ сторонъ имѣетъ тѣмъ временемъ случай освѣтить вопросъ и освѣдомить общественное мнѣніе. Но само собой разумѣется, что и тутъ главная тяжесть выясненія обоюдныхъ интересовъ ложится на закулисные правительственные переговоры кабинетовъ метрополіи и колоній; парламентарная зависимость министерствъ связываетъ ихъ и обязуетъ заблаговременно устранять всѣ возможные затрудненія и конфликты. Насколько успѣшно функціонируетъ этотъ институтъ, можно судить по двумъ фактамъ; съ одной стороны, именно имъ устраняются за ненадобностью другія средства охраны „общеимперскихъ“ интересовъ; именно онъ является единственно надежной гарантіей также и для защиты интересовъ самой Англіи; съ другой стороны, случаи резерваціи становятся все болѣе рѣдкими; метрополія не доводитъ теперь до этого, зная что всякая тѣнь ея „господства“ надъ автономными колоніями вызываетъ протестъ колоніальнаго общественнаго мнѣнія и

нежелательный конфликтъ; спорные вопросы рѣшаются предварительными переговорами англійскаго министерства съ колоніальными кабинетами. Такимъ образомъ, резерваціа есть лишь ultima ratio метрополіи.

Юридически этотъ институтъ является наиболѣе важнымъ связующимъ элементомъ имперіи; здѣсь слѣдуетъ отмѣтить, во-первыхъ, государственно-правовой характеръ его, а, во-вторыхъ, сказывающуюся въ немъ. въ отличіе отъ вышеуказаннаго положенія короля, несомнѣнную частицу подчиненности колоній центру. Намъ уже не разъ приходилось упоминать, что законодательная власть автономныхъ колоній самостоятельна и никоимъ образомъ не можетъ считаться производной; источникомъ ея являются единственно колоніальныя конституціи (это признаютъ нынѣ единодушно и теорія и практика, какъ колоніи, такъ и сама метрополія, ихъ законодательные органы, правительства и суды); вмѣстѣ съ тѣмъ необходимо отмѣтить и другой важный признакъ: полноту законодательной власти колоній; институтъ резерваціи ея не ограничиваетъ, да и не предназначается для этого; резервація есть не что иное, какъ своеобразная форма королевской санкціи, которою обезпечивается на практикѣ veto метрополіи. Формально это право принадлежитъ королю или коронѣ, чѣмъ негативируется вышеотмѣченный признакъ подчиненности; въ прежнее время, когда резервація составляла гораздо болѣе активное средство въ рукахъ метрополіи, когда, напр., извѣстныя категоріи биллей, перечисляемыя въ губернаторскихъ инструкціяхъ, обязательно должны были резервироваться, признакъ подчиненности игралъ болѣе значительную роль, въ особенности въ связи съ дѣйствіемъ другого элемента связи, „имперскаго“ законодательства. Нынѣ положеніе вещей сильно измѣнилось; отъ прежней подчиненности въ разбираемомъ институтѣ осталась только тѣнь; многіе колоніальные государствовѣды отрицаютъ даже таковую, ссылаясь на формальную сторону резерваціи, представляющей собой лишь особый видъ королевской санкціи, а положеніе короны, само по себѣ,

еще не создаетъ подчиненности. Съ нашей точки зрѣнія сохраняется еще извѣстное неравенство, носящее скорѣе политическій, чѣмъ юридическій характеръ. Во всякомъ случаѣ, институтъ резерваціи въ наши дни нисколько болѣе не вліяетъ на опредѣленіе государственнаго статуса автономныхъ колоній. Даже для теоретиковъ, признающихъ основнымъ признакомъ государственности твореніе „собственнаго“ права, резервація колоніальныхъ законовъ не является противорѣчіемъ или нарушеніемъ этого признака.

III. Имперское законодательство. Этимъ терминомъ обозначается право метрополіи издавать законы (такъ наз. имперскіе акты, Imperial Acts) для колоній, такъ сказать, поверхъ ихъ собственныхъ законовъ. Исторія, пережитая этимъ институтомъ, является наиболѣе выпуклымъ и характернымъ примѣромъ той огромной перемѣны, которую претерпѣла колоніальная государственность за истекшее столѣтіе. Въ первой половинѣ XIX вѣка право имперскаго законодательства являлось основнымъ признакомъ какъ подчиненности колоній, такъ и ихъ негосударственнаго статуса; въ наши дни однако именно это значеніе названнаго института утерялось, и притомъ утерялось безвозвратно. Первымъ его существеннымъ ограниченіемъ было признаніе въ 1865 г. принципа, что данный англійскій законъ не распространяется болѣе eo ipso на всю имперію, разъ въ немъ expressis verbis не указано, что онъ издается для „имперіи“ [1]); вторымъ шагомъ явилось дарованіе конституцій, признанныхъ самой метрополіей, какъ указано выше, самостоятельнымъ источникомъ колоніальной законодательной власти. Наконецъ третьимъ и послѣднимъ этапомъ была постепенная передача вѣдѣнію колоній даже тѣхъ вопросовъ, кои первоначально исключались изъ ихъ компетенціи [2]). Такимъ образомъ это, прежде столь широко примѣнявшееся, право теперь оказалось сведеннымъ почти къ нулю; оно таяло

[1]) 28—29 Vict., c. 63, Colonial Laws Validity Act, *Ilbert*, Legislative Methods and Forms, p. 251, 275, 276.

[2]) Подробнѣе см. *мою* статью Общеимперское законодательство Великобританіи, Право 1912, № 5 и 6.

съ каждымъ днемъ. и близко то время, когда отъ него останется одно лишь историческое воспоминаніе.

Но для насъ существенно отмѣтить, что, во-первыхъ, оно все же еще налицо, а, во-вторыхъ, что его исчезновеніемъ ab desuetudo еще не отмѣняются eo ipso всѣ нынѣ дѣйствующіе „имперскіе“ акты; право это можетъ окончательно исчезнуть, и все-таки еще останется нѣкоторое число общеимперскихъ актовъ. Практически они уже теперь играютъ весьма второстепенную роль; колоніальные народы сознательно и упорно борются за ихъ окончательное исчезновеніе; въ особенности удачную кампанію ведутъ въ этомъ направленіи австралійцы; они правильно считаютъ, что институтъ имперскаго законодательства противорѣчитъ основнымъ принципамъ ихъ конституціи; съ другой стороны, метрополія прекрасно знаетъ, что насильное его примѣненіе болѣе невозможно, а мирному пользованію имъ мѣшаетъ противленіе колоній; даже колоніальное министерство Англіи отказывается теперь видѣть въ этомъ институтѣ средство единенія имперіи, прибѣгая къ его помощи лишь для охраны своихъ собственныхъ интересовъ: но даже и въ послѣднемъ случаѣ, въ глазахъ самой метрополіи, имперское законодательство играетъ нынѣ только второстепенную и дополнительную роль, представляющую собой скорѣе историческій остатокъ [1]), такъ какъ вполнѣ достаточной гарантіей общеимперскихъ интересовъ является вышеуказанное право резерваціи колоніальныхъ законовъ.

Юридическое значеніе этого института слѣдующее: на первый планъ въ немъ выступаетъ элементъ подчиненности колоній; здѣсь уже имѣется не только неравенство, но и прямая подчиненность колоній метрополіи, которую нельзя свести къ формальнымъ признакамъ участія общаго короля въ законодательствѣ; законодательствуютъ здѣсь законодательные органы Англіи, при чемъ издаваемые ими акты имѣютъ нѣкоторую преимущественную силу передъ актами колоніальными:

[1]) Напр., имперскіе акты касательно банкротства, двоеженства, преступленій, совершенныхъ на морѣ, и др.

при ихъ столкновеніи всякій судебный органъ обязанъ отдавать преимущество нормамъ имперскаго акта. Имѣя въ своихъ рукахъ всю необходимую полноту законодательной власти, автономныя колоніи все же въ нѣкоторыхъ вопросахъ должны считаться не со своими собственными, а съ чужими для нихъ законами метрополіи. Съ другой стороны очень важно отмѣтить, что, будучи элементомъ единенія имперіи, имперское законодательство уже не въ состояніи болѣе являться средствомъ единенія; наоборотъ, конфликты послѣднихъ лѣтъ, возникавшіе именно на этой почвѣ [1]), ясно свидѣтельствуютъ, что имперское законодательство скорѣе вызываетъ разъединеніе и опасность распаденія имперіи, чѣмъ единеніе колоній съ метрополіей.

Наука государственнаго права, въ особенности германская, не справляясь съ усложненіемъ современнаго развитія государственныхъ общеній, обыкновенно ссылается именно на этотъ институтъ для доказанія необходимаго ей, но не отвѣчающаго дѣйствительности, отрицанія государственнаго статуса автономныхъ колоній. Эта крупная ошибка показываетъ лишь, что основныя конструкціи современнаго государственнаго права настоятельно требуютъ пересмотра. Мы однако должны здѣсь отмѣтить двѣ основныхъ уступки, сдѣланныя государствовѣдами за послѣднее время: съ одной стороны, обосновываясь не только на политикѣ Великобританіи, но и на судебныхъ рѣшеніяхъ (какъ колоніальныхъ судовъ, такъ и тайнаго совѣта), изслѣдователи уже не отрицаютъ болѣе за колоніальными законодательными органами всей полноты законодательной власти; другими словами, имперское законодательство по ихъ мнѣнію не противорѣчитъ таковой полнотѣ власти; съ другой стороны, они принуждены признавать нынѣ и большее, а именно Kompetenz-Kompetenz колоніальныхъ законодательныхъ органовъ [2]), что еще больше оттѣняетъ самостоя-

[1]) Самымъ характернымъ примѣромъ въ этомъ отношеніи является законодательство по вопросу о торговомъ мореплаваніи, вызывающее столь острое недовольство почти всѣхъ колоній.

[2]) Яснѣе всего эта точка зрѣнія изложена у Хатчека; *J. Hatschek*,

тельный, а не производный характеръ власти этихъ органовъ. Какимъ же образомъ, спрашиваемъ мы защитниковъ теоріи „собственнаго“ права (eigenes Recht), при такихъ конструкціяхъ можно отрицать, что автономныя колоніи творятъ именно это „собственное“ право? Вѣдь то обстоятельство, что рядомъ съ „собственнымъ“ имѣется еще и „несобственное“ право, еще недостаточно для отрицанія перваго [1]).

Первое, что должно бросаться здѣсь въ глаза, это то удивительное сходство, которое имѣется между этимъ институтомъ и положеніемъ вещей во всякомъ союзномъ государствѣ: имперское законодательство Англіи аналогично силѣ и значенію всякаго федеральнаго законодательства въ его отношеніяхъ къ законодательству составныхъ частей (государствъ, штатовъ, кантоновъ) данной федераціи: и тамъ, въ союзныхъ государствахъ, какъ и тутъ, въ британской имперіи, существуютъ рядомъ другъ съ другомъ общіе имперскіе законы и законы мѣстные, составныхъ частей федераціи; и тутъ, и тамъ вторые, при столкновеніи съ первыми, должны уступать; и тутъ и тамъ, нѣкоторое число вопросовъ, въ интересахъ цѣлаго или центра, выдѣляется изъ компетенціи составныхъ единицъ въ пользу центральной законодательной власти; юридически мы имѣемъ здѣсь совершенно тождественное явленіе, политически же существуетъ нѣкоторая разница и притомъ въ пользу автономныхъ колоній; тогда какъ въ большинствѣ федерацій и союзныхъ государствъ нашего времени мы находимъ постепенный ростъ центростремительныхъ силъ, увеличивающихъ значеніе федеральнаго законодательства за счетъ законодательства мѣстнаго, въ британской имперіи мы видимъ какъ разъ обратное—незамѣтное, но неудержимое вымираніе „имперскаго“ законодательства и замѣна его законодательствомъ колоніальнымъ; очевидно, что единство этой имперіи обусловли-

Staats-u. Verwaltungsrecht von Australien u. New-Seeland, Bibliot. des öff. Rechts, Bd. 19, S. 9 u. ff.

[1]) Замѣтимъ, между прочимъ, что эта теорія „собственнаго“ права была создана Еллинекомъ и его учениками именно для отрицанія государств. статуса авт. колоній.

вается иными факторами; въ виду этого мы именно и говоримъ, что, являясь еще элементомъ единенія имперіи, имперское законодательство уже не можетъ болѣе быть средствомъ единенія.

Вышеизложенное, касательно организаціи, дѣятельности и компетенціи колоніальныхъ законодательныхъ органовъ, указываетъ вполнѣ опредѣленно, что всѣ они творятъ „собственное“ право, наравнѣ со всякой другой государственной единицей; ни въ предѣлахъ компетенціи, ни въ организаціи, ни въ матеріальныхъ или формальныхъ признакахъ функціонированія колоніальныхъ законодательныхъ органовъ нельзя найти признаковъ, которые противорѣчили бы идеѣ „творенія собственнаго права“. Право имперскаго законодательства, съ другой стороны, не противорѣчитъ идеѣ государства, такъ какъ иначе пришлось бы отрицать государственный статусъ не только Люцерна и Нью-Іорка, но и Пруссіи и Баваріи [1]).

Остается указать на одно важное слѣдствіе существованія только что разобраннаго института; мы замѣтили выше, что онъ вызываетъ извѣстную подчиненность колоній метрополіи; другими словами, имъ отнимается у колоній признакъ суверенитета, чего не происходитъ съ двумя предшествовавшими институтами. Разъ еще существуетъ имперское законодательство и пока оно не исчезло окончательно, колоніи являются государствами несуверенными. Современное государственное право знаетъ очень много примѣровъ подобныхъ государственныхъ единицъ [2]).

[1]) Мы позволимъ себѣ усомниться, возможно ли вообще, какъ то дѣлаютъ Еллинекъ и его ученики, считать „твореніе собственнаго права“ главнымъ признакомъ понятія государства; германской наукѣ до сего дня еще не удалось установить точныхъ признаковъ отличія понятія „собственнаго“ права государства отъ „несобственнаго“ права общины, а съ другой стороны, даже и это понятіе „собственности“ права нисколько не помогаетъ въ установленіи отличительныхъ признаковъ суверенаго отъ несуверенаго государства.

[2]) Эта конструкція, высказанная авторомъ въ общихъ чертахъ уже при первомъ опубликованіи изслѣдованія, касательно гос. строя Канады и Австраліи, вызвала, какъ и слѣдовало ожидать, критику съ точки зрѣнія ходячихъ теорій германскихъ ученыхъ; наиболѣе характерными

IV. Губернаторъ. Мы видѣли, что повсюду въ автономныхъ колоніяхъ губернаторы (въ федераціяхъ ген.-губернаторы) являются въ двойственномъ положеніи, съ одной стороны, они играютъ роль конституціоннаго главы государства и административной власти: въ этомъ отношеніи они насъ въ данную минуту интересовать не могутъ; положеніе ихъ ничѣмъ особеннымъ не отличается отъ положенія конституціоннаго монарха; съ другой стороны, губернаторы суть представители короны и интересовъ метрополіи; въ послѣднемъ отношеніи, они представляютъ собой и элементъ связи между колоніями и Англіей, будучи „имперскими“ должностными лицами. Политически губернаторы играютъ въ наши дни весьма малую роль, будучи связаны системой парламентаризма; мы видѣли выше, какъ постепенно исчезала ихъ свобода дѣйствій, какъ они не безъ противленія подчинялись основной нормѣ парламентаризма, согласно коей глава государства не въ состояніи дѣйствовать иначе, какъ по „совѣту“ своего кабинета, т. е. не иначе, какъ съ согласія министерства. Только въ двухъ вопросахъ сохранилъ губернаторъ въ настоящее время свободу дѣйствія (въ отличіе стало быть отъ конституціоннаго монарха): мы указывали выше, что согласно колоніальной практикѣ губернаторы могутъ отказывать министрамъ въ роспускѣ парламента; это нововведеніе парламентарнаго права однако вовсе не касается имперіи и общеимперскихъ интересовъ; съ другой стороны, губернаторъ болѣе свободенъ въ вопросѣ санкціонированія законовъ; мы видѣли, что этимъ путемъ происходитъ „защита“ имперскихъ интересовъ, вслѣдствіе чего губер-

являются возраженія, сдѣланныя проф. Н. Н Голубевымъ (Юридич. Библіографія, издав. Демид. Лицеемъ, № 1 (21), 1 іюня 1911 г., № 3 (28) 1912—1913 г.); Голубевъ, какъ и Хатчекъ, указываетъ на резервацію и импер законодательство, какъ на институты, нарушающіе признакъ государственности авт. колоній, при чемъ обоими особенно настойчиво отмѣчается признакъ „подчиненности“, таковой, однако, какъ мы видѣли, вовсе еще недостаточенъ для отрицанія понятія государства, такъ какъ имъ устраняется лишь одинъ признакъ суверенности, проф. Голубевъ. къ тому же правильно полагаетъ, что резервація есть право, принадлежащее коронѣ, чѣмъ еще болѣе ослабляется сила его возраженія.

натору приходится считаться не только съ мнѣніемъ своего кабинета, но и съ указаніями правительства метрополіи. Существовавшія прежде повсюду, но оставшіяся нынѣ лишь въ южно-африканскихъ и ньюфаундлендскихъ актахъ перечисленія обязательно резервируемыхъ биллей предназначались быть именно гарантіей свободы дѣйствій губернатора отъ колоніальныхъ министерствъ; теперь однако и эта область свободнаго усмотрѣнія сократилась до минимума; особенно категоричны въ этомъ отношеніи требованія австралійской конституціи, указывающей опредѣленно, что дѣятельность губернатора должна регулироваться единственно конституціонными нормами и что даже инструкціи метрополіи должны подчиняться послѣднимъ. И въ этомъ случаѣ стало быть мы видимъ исторически развивавшійся процессъ высвобожденія автономныхъ колоній изъ-подъ господства Англіи. Послѣдняя даетъ колоніальнымъ губернаторамъ спеціальныя инструкціи только въ исключительныхъ случаяхъ, когда необходимо обратить вниманіе какого-либо губернатора на наличность въ колоніальномъ биллѣ имперскихъ интересовъ; если колоніальное министерство не оградитъ въ достаточной мѣрѣ этихъ имперскихъ интересовъ, метрополія требуетъ резерваціи билля. Въ виду всегда возникающихъ въ такихъ случаяхъ острыхъ конфликтовъ, Англія прибѣгаетъ къ этому послѣднему средству чрезвычайно неохотно и рѣдко.

Юридическое значеніе губернаторской должности, какъ связующаго имперію элемента, выступаетъ въ двоякомъ отношеніи: она представляетъ собой интересы метрополіи и создаетъ своеобразное дѣленіе въ понятіи губернаторской отвѣтственности; уголовно и гражданскі губернаторы отвѣтственны передъ колоніальными судами, чѣмъ они отличаются отъ конституціонныхъ монарховъ; политически же они отвѣтственны лишь передъ метрополіей; но вполнѣ понятно, что вопросъ о политической отвѣтственности можетъ возникать только въ двухъ случаяхъ [1]): по поводу нарушенія инструкцій или непра-

[1]) Принципъ этотъ нынѣ вполнѣ ясно высказанъ даже въ общихъ

вильнаго осуществленія права санкціи и резервацiи законовъ, такъ какъ во всѣхъ остальныхъ случаяхъ губернаторы дѣйствуютъ не по собственной иниціативѣ, а по указаніямъ своихъ кабинетовъ. Въ губернаторской должности мы имѣемъ, слѣдовательно, своеобразный органъ представительства въ колоніяхъ Великобританской короны, что и составляетъ связующее звено имперіи; главнѣйшей же „имперской“ функціей губернаторской должности (если не единственной) является названная форма санкціи колоніальныхъ законовъ.

Нѣтъ сомнѣнія, что въ данномъ случаѣ мы имѣемъ гораздо болѣе яркій оттѣнокъ „подчиненности“ колоній, чѣмъ въ предыдущихъ институтахъ; но, какъ нами уже не разъ указывалось, подобная „подчиненность“ сама по себѣ еще недостаточна для полнаго устраненія понятія государства; ею лишь отнимается у послѣдняго признакъ суверенности или абсолютной полноты государственной власти.

Отъ вышеизложеннаго слѣдуетъ однако строго отличать тотъ случай, когда англійское правительство даетъ какому-либо губернатору спеціальное порученіе, не имѣющее ничего общаго съ его положеніемъ въ данной автономной колоніи, когда губернатору, напр., поручается администрація другой, смежной провинціи или территоріи (см. выше государ. строй Южной Африки) или веденіе политическихъ и дипломатическихъ переговоровъ съ какимъ-либо иностраннымъ правительствомъ, не касающихся вовсе управляемой даннымъ должностнымъ лицомъ колоніи (такой случай легко предвидѣть въ Сѣв. Америкѣ), или, наконецъ, когда метрополія въ стратегическихъ цѣляхъ располагаетъ свои, имперскія, войска внутри или вблизи данной колоніи, предоставляя распоряженіе ими колоніальному губернатору. Во всѣхъ этихъ случаяхъ мы имѣемъ совершенно самостоятельныя функціи, присоединяемыя къ компетенціи какого-либо губернатора въ видахъ политическаго удобства, но

постановленіяхъ касательно колоніальной службы: Regulations of H. M.'s Colonial Service; см. изданія 1908 и послѣдующихъ годовъ, ст. I и XXII.

рѣшительно не имѣющихъ ничего общаго съ его положеніемъ и функціями въ данной колоніи.

V. Статсъ-секретаръ колоній. Въ прежнее время этотъ органъ являлся однимъ изъ существеннѣйшихъ элементовъ связи колоній съ метрополіей, такъ какъ въ его рукахъ сосредоточивались всѣ функціи управленія колоній, какъ административная, такъ и законодательная власть. Но по мѣрѣ того, какъ означенныя функціи обособлялись и переходили въ компетенцію колоніальныхъ органовъ, все болѣе сокращалась и компетенція статсъ-секретаря. Дольше всего сохранялась за нимъ важная функція контроля губернаторовъ, изданіемъ инструкцій, въ особенности тѣхъ, согласно коимъ устанавливались категоріи „обязательно резервируемыхъ“ биллей. Въ настоящее время, какъ мы видѣли, положеніе вещей измѣнилось радикальнымъ образомъ; статсъ-секретарь не въ состояніи болѣе „направлять“ политику губернаторовъ автономныхъ колоній въ виду существованія въ послѣднихъ парламентарныхъ кабинетовъ; онъ не можетъ давать губернаторамъ даже спеціальныхъ инструкцій, противорѣчащихъ колоніальнымъ конституціямъ. Вся его дѣятельность нынѣ сводится лишь къ роли посреднической инстанціи между губернаторомъ и короной („королемъ въ парламентѣ“ и „королемъ въ совѣтѣ“); юридически эта роль минимальна и сводится лишь къ вопросамъ о назначеніи и о политической отвѣтственности колоніальныхъ губернаторовъ, равно и подготовленіе къ санкціи резервированныхъ биллей; съ одной стороны, статсъ-секретарь несетъ отвѣтственность за акты короля, касающіеся колоній, съ другой, онъ выступаетъ защитникомъ „имперскихъ“ интересовъ въ Вестминстерскомъ парламентѣ и несетъ отвѣтственность за достаточность ихъ гарантіи (сіе осуществляется въ порядкѣ санкціи резервированныхъ биллей). Политически же роль статсъ-секретаря немного болѣе существенна, такъ какъ черезъ его руки проходятъ всѣ переговоры правительствъ колоній и метрополіи; именно ему, слѣдовательно, приходится выступать и защитникомъ имперскихъ интересовъ и посредникомъ-уми-

ротворителемъ въ случаяхъ конфликтовъ между метрополіей и колоніями. Эта послѣдняя, чисто политическая, функція не только не вымираетъ, но наоборотъ крѣпнетъ съ теченіемъ времени.

VI. Апелляція къ тайному совѣту метрополіи. На политическомъ значеніи института апелляціи мы подробно останавливались выше, указывая на его архаичность и крупные недостатки. Вотъ уже много десятилѣтій, какъ автономныя колоніи протестуютъ противъ него, что наконецъ заставило метрополію признать его недостатки и обѣщать на имперской конференціи 1911 г. реформу высшей инстанціи—„имперскаго“ судилища. Обильная спеціальная литература давно уже выяснила какъ достоинства, такъ и недостатки дѣятельности судебнаго комитета тайнаго совѣта; нынѣ ясно, напр., что судебная практика комитета не въ состояніи болѣе объединять права отдѣльныхъ колоній, едва справляясь съ толкованіемъ разнообразныхъ и столь противурѣчивыхъ принциповъ правовоззрѣнія англо-саксовъ, голландцевъ, французовъ, индійцевъ, маори и т. д.; практикой комитета не создается ни объединенія права, ни объединенія имперіи, и близокъ тотъ день, когда метрополіи придется серьезно поработать надъ радикальной реформой этого института [1]).

Юридически мы имѣемъ въ данномъ случаѣ довольно своеобразный институтъ восхожденія судебныхъ рѣшеній, въ апелляціонномъ порядкѣ, на разсмотрѣніе высшей инстанціи, стоящей внѣ колоніальнаго государственнаго строя. Легко однако и въ данномъ случаѣ указать на подобные примѣры въ другихъ федераціяхъ; такъ, въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки очень часто пользуются подобнымъ же институтомъ при перенесеніи дѣлъ изъ судовъ штатовъ въ федеральные суды. У колоніальныхъ судовъ автономныхъ колоній

[1]) Проектъ, внесенный англійскимъ правительствомъ въ парламентъ въ сессію 1912—1913 гг., является лишь первымъ шагомъ, врядъ ли къ тому же отвѣчающимъ требованіямъ авт. колоній, едва ли послѣднія имъ удовлетворятся.

несомнѣнно имѣется вся полнота судебной власти, источникомъ ихъ власти являются единственно колоніальныя конституціи; но послѣдними сохраняется (нынѣ лишь въ извѣстныхъ рамкахъ) право апелляціи къ высшему суду, судебному комитету метрополіи, играющему такимъ образомъ роль общаго, федеральнаго суда имперіи. Здѣсь опять-таки выступаетъ наружу элементъ подчиненія колоній метрополіи, но элементъ связи, нисколько не подрывающій государственнаго статуса колоній. При разсмотрѣніи соотвѣтствующихъ статей австралійской конституціи мы указывали на важную принципіальную перемѣну, нынѣ происшедшую въ конструкціи права апелляціи къ метрополіи; прежде таковое конструировалось какъ субъективное публичное право всякаго великобританскаго подданнаго (right to redress from the throne); теперь же источникомъ его являются конституціи, а не личное право гражданина; къ тому же исчезло и понятіе единаго великобританскаго подданства, что отняло всякую почву у прежней конструкціи. Далѣе слѣдуетъ замѣтить, что данный элементъ связи конструируется опять-таки лишь при посредствѣ понятія общей Великобританской короны; судебный комитетъ тайнаго совѣта является, по понятію англійскихъ юристовъ, не судомъ въ собственномъ смыслѣ слова, а совѣщательнымъ органомъ при монархѣ; король, а не комитетъ, „рѣшаетъ“ данное дѣло, а послѣдній только „совѣтуетъ“ ему принять такое-то рѣшеніе. Въ настоящее время, къ тому же, колоніальныя конституціи содержатъ нормы ограниченія въ будущемъ апелляціи къ метрополіи; Канада, напр., ими уже воспользовалась при изданіи закона, согласно коему уголовныя дѣла не могутъ болѣе восходить къ судебному комитету, а должны окончательно рѣшаться канадскими судами. Съ другой стороны, у судебнаго комитета имѣется одна важная функція, очень напоминающая положеніе федеральныхъ судовъ вообще; онъ является высшимъ судомъ для разрѣшенія юридическихъ споровъ между колоніями и метрополіей, а также между штатами или провинціями и коло-

ніальными федераціями (Канада и Австралія), хотя случаи эти чрезвычайно рѣдки [1]).

Итакъ, правомочія судебнаго комитета, хотя и являются элементомъ связи имперіи, все же не могутъ считаться признакомъ, нарушающимъ понятіе государства [2]); еще менѣе является этотъ институтъ въ наше время средствомъ объединенія имперіи.

VII. Вымершіе элементы связи. Для полноты картины намъ остается упомянуть о тѣхъ элементахъ объединенія имперіи, коими Англія пользовалась въ теченіе XIX вѣка, но которые нынѣ уже вымерли подъ давленіемъ центробѣжныхъ факторовъ. Достаточно привести перечень имъ, такъ какъ подробности приведены нами выше; мы видѣли, напр., какую роль прежде играли „имперское" законодательство, губернаторскія подробныя инструкціи и въ особенности перечисленія обязательно-резервируемыхъ биллей. Другимъ элементомъ связи были извѣстныя функціи короны, объединяемыя терминомъ королевской „прерогативы"; сюда принадлежало, напр., право помилованія, награжденія титулами и т. п.; упорно держалась метрополія этихъ привилегій и упорно боролись колоніи, въ частности Канада, за ихъ упраздненіе; во второй половинѣ минувшаго столѣтія Англія стала сдаваться и наконецъ уступила окончательно осуществленіе этихъ функцій парламентарнымъ министерствамъ автономныхъ колоній; нынѣ всѣ подобныя права осуществляются губернаторами именемъ короля, но исключительно съ совѣта колоніальныхъ кабинетовъ; разъ признавъ для колоній принципъ парламентаризма, Англія не могла не сдѣлать всѣ необходимые изъ него выводы. Совершенно аналогичную судьбу претерпѣли другія функціи верховнаго управленія: чеканки монеты, почтоваго дѣла и наконецъ распоряженія военными силами. Метрополія нынѣ пере-

[1]) См., напр., *R. Jebb*, The Britannic Question, 1913, p. 118.

[2]) Впрочемъ современные защитники теорій, отрицающихъ государственность авт. колоній (напр., Хатчекъ), не ссылаются болѣе на этотъ институтъ въ доказательство своихъ конструкцій, хорошо сознавая его непригодность.

дала колоніямъ даже и право распоряженія военной обороной; она не держитъ болѣе въ автономныхъ колоніяхъ своихъ имперскихъ войскъ; исключеніемъ является одна лишь Южная Африка; всѣ автономныя колоніи (включая и Южную Африку) имѣютъ свои собственныя войска или милиціи, коими онѣ распоряжаются сами; за послѣднее время онѣ даже стали заявлять, что участіе этихъ войскъ въ войнѣ метрополіи обусловлено свободнымъ согласіемъ колоніальныхъ правительствъ. Согласно общему уговору послѣднихъ лѣтъ, метрополія освѣдомляетъ колоніи о всѣхъ подробностяхъ развитія своего собственнаго военнаго дѣла, сообщая имъ планы и проекты генеральнаго штаба и т. п.; все это однако лишь дружеская и товарищеская кооперація, а не какія-либо государственно-правовыя отношенія. Новая Зеландія и Австралія установили свою собственную воинскую повинность; въ распоряженіе этимъ дѣломъ Англія также не вмѣшивается. То же слѣдуетъ сказать о колоніальномъ флотѣ; Австралія уже имѣетъ таковой и съ іюля 1913 г. имѣетъ право имъ распоряжаться по своему усмотрѣнію; близокъ день, когда и Канада послѣдуетъ ея примѣру; Новая Зеландія, хотя имѣетъ свои военныя суда, но пока предоставляетъ таковыя въ распоряженіе метрополіи. Здѣсь очень интересно отмѣтить, что пользованіе метрополіей колоніальными флотами обусловливается договорами между правительствами Англіи и автономныхъ колоній, какъ будто они являются просто союзниками; автономная самостоятельность колоній чрезвычайно ярко подчеркнута въ данномъ отношеніи. Положеніе это не мѣняется тѣмъ, что метрополія согласилась временно предоставить колоніямъ (Австраліи и Канадѣ) командующихъ офицеровъ (адмираловъ для флота, генераловъ для нѣкоторыхъ сухопутныхъ войскъ); таковые вполнѣ подчинены колоніальнымъ правительствамъ и играютъ собственно лишь роль военныхъ инструкторовъ.

Наконецъ, къ этой же категоріи вымершихъ элементовъ связи имперіи слѣдуетъ отнести право измѣненія колоніальныхъ конституцій. Теорія государственнаго права держалась

долгое время этого признака въ доказательство негосударственнаго статуса колоній и права метрополіи суверенно ими распоряжаться [1]). Этотъ признакъ въ наши дни, однако, болѣе недѣйствителенъ и по слѣдующимъ соображеніямъ: автономія и независимость колоній опредѣляются нынѣ ихъ конституціями, а не свободной волей метрополіи; конституціи, а не правительство Англіи, устанавливаютъ „границы колоніальнаго самоуправленія“; конституціонные акты послѣдняго времени (напр., акты Австраліи и Южной Африки) внесли большую ясность въ эту область; ими опредѣленно указанъ тотъ единственный путь, коимъ могутъ измѣняться колоніальныя конституціи и слѣдовательно и „границы самоуправленія“; по отношенію къ Канадѣ и Новой Зеландіи, гдѣ въ самихъ конституціяхъ такого яснаго указанія не имѣется, однако дѣйствуетъ безспорно тотъ же общій и основной принципъ, согласно которому конституціонныя измѣненія могутъ производиться исключительно по иниціативѣ и съ согласія данной, заинтересованной колоніи. Подобная теорія не есть вовсе проявленіе колоніальнаго сепаратизма; она признается нынѣ юристами, правительствомъ и судами метрополіи; сводится же она именно къ отрицанію „усмотрѣнія или права метрополіи опредѣлять границы колоніальнаго самоуправленія“. Это communis opinio doctorum. Остается слѣдовательно лишь вопросъ, имѣетъ ли Англія право (мы не говоримъ о возможности, такъ какъ таковая является нынѣ политическимъ абсурдомъ) отмѣнить полностью колоніальную конституцію; имѣются еще нѣкоторые юристы, утверждающіе, что хотя Англія и не можетъ измѣнять конституцій по своему усмотрѣнію, она имѣетъ право ихъ отнять полностью, такъ какъ онѣ являются ея даромъ. Послѣднее обстоятельство конечно отрицать нельзя; государственное право

[1]) Еллинекъ и ученикъ его, Хатчекъ, обосновываютъ именно на этомъ отсутствіи права Selbstorganization свое отрицаніе государственности авт. колоній. То же самое повторяетъ проф. Голубевъ (Юрид. Библіографія, № 1 [21] 1911 г.), указывая, что „Канадское самоуправленіе есть воля Англіи и границы этого самоуправленія опредѣляются англійскими государственными учрежденіями“ (стр. 35).

автономныхъ колоніи имѣетъ своимъ источникомъ „дарованныя“ метрополіей конституціи; но изъ этого никоимъ образомъ не можетъ вытекать права отнятія или отмѣны этихъ „дарованныхъ“ конституцій. Положеніе здѣсь абсолютно тождественно съ положеніемъ монархическихъ конституцій, дарованныхъ королями „своимъ“ народамъ; отнятіе конституціи, дарованной или иной, всегда будетъ coup d'État, выходящимъ за предѣлы права; разъ „даровавъ“ конституцію, тотъ, кто ее даровалъ, является безусловно ею же связаннымъ и права отмѣнять ее болѣе не имѣетъ; такъ обстоитъ дѣло и съ Англіей и ея парламентомъ; разъ даровавъ колоніямъ конституціи, она оказалась ими же связанной; отношенія ея къ автономнымъ колоніямъ съ того момента должны регулироваться исключительно конституціонными нормами, установленными подобными актами.

2.

Зарожденіе новыхъ связей имперіи.

За послѣднія три десятилѣтія мы являемся свидѣтелями грандіознаго процесса созданія имперскаго единенія на новыхъ, не извѣстныхъ прежнему времени, основаніяхъ. Какъ только, къ концу минувшаго столѣтія, окончательно окрѣпла колоніальная независимость и миновала опасность политическихъ coups d'État со стороны метрополіи, въ имперіи стали ослабѣвать центробѣжные факторы, уступая мѣсто силамъ центростремительнымъ. Соотвѣтственно этому начали появляться съ различныхъ сторонъ зародыши новыхъ непредвидѣнныхъ, неожиданныхъ элементовъ единенія; нѣкоторые изъ нихъ впрочемъ оказывались мертворожденными, не прививавшимися къ имперскому строю; другіе, наоборотъ, обладали полною жизненностью. Начнемъ съ послѣднихъ, разсматривая ихъ въ хронологическомъ порядкѣ.

I. Высокіе комиссары. Мы видѣли выше, какъ совершенно незамѣтно, изъ случайныхъ торговыхъ агентовъ высокіе комиссары выросли до положенія колоніальныхъ посланниковъ при С.-Джемскомъ дворѣ; имъ поручаются теперь не только освѣдомительная дѣятельность и торговая агентура, но и самые трудные и щепетильные переговоры колоніальныхъ правительствъ съ правительствомъ метрополіи; съ 1910 г. послѣднее признало за высокими комиссарами офиціальный рангъ и положеніе среди своей чиновной іерархіи.

Не разъ уже возникала мысль превращенія высокихъ комиссаровъ въ одинъ общій „имперскій“ органъ, своего рода совѣтъ „при“ Лондонскомъ правительствѣ; до сихъ поръ однако это не могло быть осуществлено, главнымъ образомъ вслѣдствіе трудности опредѣленія политической отвѣтственности высокихъ комиссаровъ; нынѣ они являются политически независимыми должностными лицами и не смѣщаются при смѣнѣ колоніальныхъ министерствъ. Какова бы ни была ихъ будущность, уже теперь мы имѣемъ въ лицѣ высокихъ комиссаровъ органъ съ опредѣленно-имперскимъ характеромъ; при этомъ также совершенно опредѣленно выступаетъ наружу основная черта ихъ положенія: въ конструкціи ихъ правомочій мы не имѣемъ вовсе прежняго понятія подчиненности колоній Англіи; наоборотъ, здѣсь ясно выступаетъ идея равноправія колоній и метрополіи.

Англія, кромѣ того, сама стала пользоваться за послѣднее время подобными же агентами, не получившими однако еще офиціальнаго статуса; мы отмѣчали выше, что метрополія уже не разъ посылала въ колоніи представителей своихъ министерствъ, дѣйствовавшихъ тамъ на правахъ торговыхъ агентовъ.

II. Имперскія конференціи [1]). Происхожденіе колоніаль-

[1]) Подробнѣе объ исторіи имперскихъ и колоніальныхъ конференцій см., напр., *мою* статью Колон. Конференціи, Юрид. Записки, издав. Демид. Лицеемъ, № 4 (X) 1911 г.; *R. Jebb*, The Imperial Conference, 1911; *Dr. Findlay*, The Imper. Conference from within, 1912; *A. P. Poley*, Federal Systems of the United States and the British Empire, London, 1913, ch. XVI.

ныхъ конференцій также совершенно случайное; никто не предвидѣлъ и не могъ предвидѣть въ 1887 г., когда созвана была первая конференція, по поводу юбилея королевы Викторіи, дальнѣйшей судьбы этихъ, ставшихъ теперь періодическими, собраніи колоніальныхъ премьеровъ и министровъ. Какъ на первой, такъ и на слѣдующей конференціи, собравшейся въ 1894 г. въ Оттавѣ, вопросъ шелъ главнымъ образомъ о регулированіи имперской торговли; то же самое имѣло мѣсто и въ 1897 г. на новой конференціи въ Лондонѣ. Послѣ несчастной Бурской войны Чемберленъ опять созвалъ колоніальныхъ премьеровъ, предложивъ имъ на этотъ разъ грандіозный планъ имперской федераціи. Въ тѣ дни Англія переживала сама серьезный политическій кризисъ. Англичане впервые почувствовали, что въ „имперіи“ произошли перемѣны и притомъ такія, которыя настоятельно требовали пересмотра всѣхъ основаній „имперскаго“ строя. Они впервые сознали, что прежняя точка зрѣнія на имперію болѣе невозможна, что въ прежнемъ строѣ появились такія трещины, которыя вызывали необходимость перестройки всего зданія; традиціонное воззрѣніе на колоніи, какъ на нѣчто подчиненное, должно было разъ навсегда быть оставлено; колоніи были уже слишкомъ самостоятельны и открыто заявляли при всякомъ удобномъ случаѣ, что не будутъ долѣе терпѣть англійскаго „суверенитета“ и указки Лондонскаго правительства. Вслѣдствіе этого, проектъ федераціи Чемберлена, согласно коему Англіи удѣлялось господствующее положеніе, провалился на конференціи 1902 г. Надо было искать новыхъ путей. Въ 1905 г. статсъ-секретарь колоній, смѣнившій Чемберлена (Alfred Lyttelton) предложилъ создать:

III. Постоянный секретаріатъ колоніальныхъ конференцій, который могъ бы одновременно играть роль имперскаго совѣщательнаго органа [1]). Въ 1902 г. рѣшено было, что ко-

[1]) См. *мои* статьи, Колон. Конференціи, Юрид. Записки, № 4 (X) 1911 г., стр. 14, и Федерализмъ, Спб., 1908 г., стр 10 — 14; также Blue Book, Cd. 2785.

лоніальные премьеры должны съѣзжаться въ Лондонѣ періодически, а для установленія связи между этими собраніями предполагалось пользоваться услугами постояннаго секретаріата. Предложеніе это было принято нѣкоторыми колоніями съ большимъ энтузіазмомъ (Австраліей, Южной Африкой, Новой Зеландіей), вслѣдствіе чего на слѣдующей конференціи, 1907 г., была выработана и принята особая резолюція (№ 1), однако въ нѣсколько измѣненномъ видѣ. Дѣло въ томъ, что Канада возражала противъ секретаріата и предложила взамѣнъ считать такимъ „постояннымъ имперскимъ органомъ“ самое конференцію премьеровъ, созываемую теперь періодически; ея постоянный секретаріатъ, долженствовавшій отнынѣ функціонировать непрерывно, являлся бы, согласно этому проекту, лишь освѣдомительнымъ органомъ, „состоящимъ при“ колоніальномъ министерствѣ метрополіи изъ чиновниковъ послѣдняго. Этой поправкой уничтожено было всякое значеніе такого секретаріата: въ такомъ видѣ изъ него конечно никогда не вырастетъ имперскаго органа; колоніи меньше всего довѣряютъ чиновникамъ колоніальнаго министерства, коихъ правильно считаютъ реакціонными представителями англійской бюрократіи, вовсе не склонной къ признанію современнаго имперскаго развитія колоній; послѣднія вслѣдствіе этого даже не пользуются секретаріатомъ для освѣдомительныхъ цѣлей, предпочитая своихъ собственныхъ комиссаровъ.

Что же касается самихъ колоніальныхъ конференцій, то принятыя въ 1907 г. резолюціи внесли въ ихъ положеніе значительную ясность; такъ, во 1-хъ, было признано, что членами конференцій являются единственно министры, представляющіе свои кабинеты; во 2-хъ, каждое правительство (включая слѣдовательно и метрополію) получило всего одинъ голосъ; въ 3-хъ, было постановлено, что конференціи, именуемыя впредь „имперскими“, будутъ собираться періодически, каждые 4 года; въ 4-хъ, для рѣшенія спеціальныхъ вопросовъ или подготовленія вопросовъ общихъ рѣшено было созывать субсидіарныя конференціи. Послѣднія между прочимъ

уже получили весьма важное политическое значеніе; такъ, подобной субсидіарной конференціей 1910 г. былъ разрѣшенъ въ пользу колоніальной автономіи долгій споръ о порядкѣ охраны авторскаго права; въ 1909 г. засѣдала другая субсидіарная конференція, обсуждавшая средства и способы участія колоній въ постройкѣ общаго флота. Но, какъ указываетъ самое наименованіе этихъ конференцій, назначеніе ихъ не самостоятельное; онѣ являются подготовительной инстанціей имперскихъ конференцій съ одной стороны и совѣщательнымъ органомъ въ помощь министерству метрополіи съ другой; онѣ предназначены, между прочимъ, для освѣдомленія Лондонскаго кабинета о политическихъ видахъ колоніальныхъ министерствъ; конференціи эти носятъ, стало быть, случайный и временный характеръ.

Иначе обстоитъ дѣло съ самими имперскими конференціями; съ того момента, какъ окончательно выработаны были основы ихъ организаціи и установлена была періодичность ихъ созыва, конференціи стали настоящимъ имперскимъ органомъ. Первыя конференціи носили характеръ совѣщаній отдѣльныхъ правительствъ, имѣвшихъ въ виду главнымъ образомъ освѣдомительныя цѣли и ничѣмъ не желавшихъ себя обязывать. Съ 1907 г. однако положеніе вещей сильно измѣнилось, такъ какъ нынѣ правительства считаются обязанными тѣми рѣшеніями, за кои голосовали ихъ представители; таковымъ принципомъ устанавливается съ одной стороны равенство участниковъ конференцій, а съ другой, устраняется возможность маіоризаціи. Происхожденіе этой новой нормы слѣдуетъ искать единственно въ современной силѣ общественнаго мнѣнія, которое обязуетъ министра всякимъ его публичнымъ и официальнымъ выступленіемъ къ опредѣленному политическому курсу. Пріобрѣтеніе же конференціями указанной новой юридической силы возвысило таковыя изъ простой формы совѣщанія до положенія „имперскаго“ органа, стоящаго нынѣ уже довольно прочно надъ составными частями имперіи; въ этомъ видѣ конференціи несомнѣнно являются новымъ элементомъ связи

имперіи, достигнутые же результаты за минувшее десятилѣтіе уже ясно доказываютъ его политическое значеніе и ту пользу, которую онъ приноситъ въ дѣлѣ имперскаго единенія.

IV. Субсидіарныя конференціи. Юридическій статусъ этихъ послѣднихъ менѣе опредѣленный; выше мы уже отмѣтили ихъ случайный характеръ; до сихъ поръ онѣ созывались лишь ad hoc, хотя самый фактъ ихъ болѣе частаго созыва за послѣднее время свидѣтельствуетъ намъ о все возрастающей потребности единенія и кооперації отдѣльныхъ правительствъ Великобританской имперіи.

V. Международныя сношенія. Къ этой же области юридически еще не оформившихся, но политически уже оказывающихъ свое вліяніе элементовъ связи имперіи принадлежитъ право участія автономныхъ колоній въ международныхъ сношеніяхъ метрополіи. При разсмотрѣніи исторіи отдѣльныхъ колоніальныхъ конституцій мы видѣли, какую упорную борьбу вели колоніи въ этой области; за послѣдніе годы ихъ требованія въ данной области вполнѣ опредѣлились; многіе колоніальные премьеры, въ частности Лоріе, безъ стѣсненія не разъ уже заявляли метрополіи, что участіе колоній какъ въ англійской войнѣ, такъ и въ общей ея иностранной политикѣ, опредѣляется нынѣ единственно свободнымъ усмотрѣніемъ самихъ колоній и что не существуетъ ни нравственныхъ, ни юридическихъ нормъ, обязующихъ колоніи eo ipso нести отвѣтственность и терпѣть всѣ невыгодныя послѣдствія отъ иностранной политики Англіи. Право колоній на участіе въ заключеніи торговыхъ трактатовъ и свободнаго опредѣленія своей коммерческой, торговой и таможенной политики признается Англіей уже давно; положеніе это воспринято даже наукой международнаго права; но за послѣднее время метрополія сдѣлала дальнѣйшій шагъ, торжественно обѣщавъ на имперской конференціи, 1911 г., предоставить колоніямъ участіе и въ политическихъ договорахъ, разъ таковые касаются ихъ интересовъ [1]); въ январѣ 1913 г. англ. премьеръ подтвер-

[1]) Подробнѣе см. Parl. Paper, Cd. 5741, June 1911.

дилъ это же обѣщаніе [1]) указаніемъ на то, что всякій колоніальный министръ, находящійся въ Лондонѣ, имѣетъ отнынѣ eo ipso право свободнаго доступа къ обсужденію политическихъ вопросовъ, касающихся его колоніи, какъ съ самимъ премьеромъ метрополіи, такъ и со статсъ-секретарями иностранныхъ дѣлъ и колоній. Другими словами, Англія установила теперь новый порядокъ веденія своей иностранной политики въ вопросахъ, затрагивающихъ интересы автономныхъ колоній; послѣднія получили вышеуказанными обѣщаніями возможность участія въ иностранной политикѣ метрополіи. Непосредственнымъ результатомъ этого новаго положенія вещей является исчезновеніе для метрополіи возможности принуждать или обязывать колоніи неугодными или вредными имъ международными политикой и договорами. Съ другой стороны, необходимо однако указать, что активное участіе колоній въ международныхъ сношеніяхъ метрополіи еще не оформилось окончательно и не кристаллизовалось въ опредѣленныя правовыя нормы. Нѣтъ сомнѣнія впрочемъ, что это дѣло ближайшаго будущаго; колоніи слишкомъ хорошо сознаютъ все политическое значеніе для нихъ этихъ новыхъ принциповъ.

VI. Комитетъ Обороны [2]). Комитетъ былъ первоначально созданъ (въ 1885 г.) какъ совѣщательный англійскій органъ при колоніальномъ министерствѣ; поводомъ послужили тогдашнія натянутыя отношенія съ Россіей и боязнь войны [3]). Консерваторы и имперіалисты всегда считали дѣло военной обороны основнымъ вопросомъ имперскаго единенія. Первое время своего существованія комитетъ оставался въ тѣни, работая лишь въ качествѣ совѣщательнаго органа при англійскихъ министерствахъ. Кабинетъ Асквита однако рѣшилъ воспользоваться его услугами для регулированія труднаго вопроса обо-

[1]) Parl. Paper, Cd. 6560, January 1913.

[2]) *Viscount Esher*, Committee of Imperial Defence, London, 1912; *R. Jebb*, The Britannic Question, London, 1913; *J. Bardoux*, L'Angleterre radicale, Paris, 1913, ch. XIII.

[3]) Та же боязнь войны съ Россіей выдвинула на первый планъ вопросы военной обороны и на первой колоніальной конференціи 1887 г.

роны всей имперіи, привлекая къ участію въ комитетѣ представителей колоніальныхъ министерствъ; такъ, комитетъ засѣдалъ, напр., одновременно съ имперской конференціей 1911 г., при чемъ колоніальные военные министры имѣли случай изложить программы своихъ кабинетовъ касательно военнаго и морского дѣла; вопросы обороны оказались такимъ образомъ выдѣленными изъ общей программы конференціи, комитетъ же получилъ офиціальное наименованіе „К. имперской обороны". Здѣсь важно отмѣтить слѣдующія характерныя черты этого новаго органа: во 1-хъ, участіе въ немъ колоніальныхъ министровъ, равно и другихъ военныхъ экспертовъ, во 2-хъ, тайну его дѣлопроизводства, обусловливаемую техническими соображеніями, а, въ 3-хъ, его имперскій характеръ: какъ и относительно самой конференціи, здѣсь господствуетъ принципъ равенства, а не подчиненности; метрополія играетъ лишь роль primus inter pares, не будучи въ состояніи принуждать колоніи къ какимъ-либо мѣропріятіямъ или политикѣ. Цѣлью дѣятельности этого комитета являются: во 1-хъ, организація и координація военнаго и военно-морского дѣла на пространствѣ всей имперіи, во 2-хъ, взаимное освѣдомленіе по техническимъ вопросамъ для того, чтобы дѣло имперской обороны могло получить однообразное развитіе во всей имперіи, а, въ 3-хъ, установленіе постоянной возможности для колоніальныхъ министерствъ имѣть контактъ въ этомъ важнѣйшемъ дѣлѣ какъ съ правительствомъ метрополіи, такъ и другъ съ другомъ. Съ другой стороны, однако, необходимо отмѣтить, что комитетъ засѣдаетъ не періодически, а лишь по созыву англійскаго премьера, и что не установлено еще какого-либо участія въ немъ ex officio, такъ какъ колоніальнымъ министрамъ предоставлено право присутствованія на засѣданіяхъ комитета, когда они случайно находятся въ Лондонѣ [1]);

[1]) Это право участія колон. министровъ было спеціально подтверждено въ 1913 г., по поводу переговоровъ съ Канадой насчетъ постройки канадскихъ броненосцевъ; см. Parl. Paper, Cd. 6560, January 1913.

другими словами, составъ комитета носитъ довольно неопредѣленный и случайный характеръ; колоніальныя министерства могутъ впрочемъ и спеціально командировать въ Лондонъ своихъ представителей для участія въ засѣданіяхъ комитета. Рѣшенія, къ которымъ пришелъ комитетъ въ 1911 г., были затѣмъ ратифицированы имперской конференціей [1]); этимъ были созданы для колоніальнаго правительства извѣстныя обязательства. За послѣдніе 2—3 года метрополія довольно часто пользовалась услугами этого комитета, какъ въ чисто-техническихъ цѣляхъ, запрашивая совѣта военныхъ экспертовъ, такъ и въ цѣляхъ освѣдомительныхъ, справляясь о мнѣніяхъ колоніальныхъ правительствъ. Политическое значеніе этого органа, въ его новой формѣ, огромно, такъ какъ въ его лицѣ устанавливается постоянная связь отдѣльныхъ кабинетовъ имперіи и притомъ въ области чрезвычайно важной. Этимъ объясняется возникновеніе за самое послѣднее время большого числа проектовъ превращенія комитета въ постоянный имперскій органъ или имперское военное министерство съ предоставленіемъ колоніямъ права назначать въ Лондонъ для участія въ немъ одного изъ своихъ министровъ [2]). Участіе В. комиссаровъ неудобно, въ виду необходимости для участниковъ подобнаго органа располагать военно-техническими познаніями. Юридическое значеніе комитета обороны сводится къ указаннымъ выше его свойствамъ: 1) имперскаго и 2) совѣщательнаго органа.

VII. Генеральный штабъ. По иниціативѣ Австраліи на конференціи 1907 г. было принято другое важное предложеніе, также касательно организаціи дѣла военной обороны имперіи; конференція проектировала учрежденіе общаго генеральнаго штаба имперіи, въ цѣляхъ объединенія военной подготовки колоніальныхъ армій и общихъ плановъ веденія войны;

---

[1]) См. Бѣлую Книгу Naval and Military Defence, Cd. 5746,—2, July 1911.

[2]) См. новый консервативный журналъ The Round Table, September 1912, p. 635.

въ составъ этого органа предложено было включить военныхъ министровъ колоній и командующихъ колоніальной милиціей. Здѣсь тоже на первый планъ выступаетъ совѣщательный и имперскій характеръ этого органа. Колоніи однако уклонились отъ немедленнаго осуществленія названнаго проекта, предпочитая предоставить организацію подобнаго генеральнаго штаба самой метрополіи. Англія дѣйствительно воспользовалась этой мыслью во время послѣдующей реорганизаціи своего военнаго министерства. Нынѣ указанныя конференціей 1907 г. функціи съ успѣхомъ выполняются новымъ генеральнымъ штабомъ метрополіи, старательно держащимъ колоніи въ курсѣ своихъ плановъ и дѣятельности; представители его играютъ въ колоніяхъ роль инструкторовъ; штабъ освѣдомляетъ колоніи о всемъ, что дѣлается въ другихъ колоніяхъ и метрополіи, содѣйствуетъ установленію однообразнаго обмундированія и вооруженія и т. п.; надо однако отмѣтить, что все сіе происходитъ не по приказаніямъ, а лишь по совѣтамъ метрополіи, которые охотно принимаются колоніями къ руководству; такимъ путемъ удалось достигнуть уже очень многаго въ вопросѣ объединенія дѣла военной сбороны имперіи [1]).

VIII. Терминъ „имперскій“ органъ. Намъ необходимо теперь указать на новое значеніе, которое получилъ терминъ „имперскій“ органъ за послѣднее время; отличительной чертой его является идея равенства колоній въ государственно-правовомъ отношеніи съ Англіей; отъ прежняго „подчиненія“ ихъ метрополіи не осталось въ данномъ случаѣ и слѣда; Англія въ только что указанныхъ случаяхъ играетъ лишь роль primus inter pares; такова же роль и ея премьера на имперскихъ конференціяхъ, коихъ онъ теперь является предсѣдателемъ ex officio; его собственныя рѣшенія, какъ и голоса его товарищей по кабинету, могутъ обязывать лишь одно англійское правительство; онъ не въ состояніи (ни юридически, ни политически) принуждать колоніальныя правительства къ исполненію чего бы то ни было противъ ихъ воли; каждое изъ

[1]) *J. Bardoux*, L'Angleterre radicale, Paris, 1913, ch. VIII et XIII.

представленныхъ на имперскихъ конференціяхъ правительствъ, участвуетъ въ таковыхъ по своей доброй волѣ и своими голосами можетъ обязывать лишь самое себя. Второй основной чертой дѣятельности имперскихъ органовъ представляется ихъ положеніе надъ отдѣльными составными частями имперіи; въ отличіе отъ понятія мѣстныхъ правительствъ, будь то министерство самой метрополіи или кабинетъ любой автономной колоніи, имперскій органъ носитъ характеръ общности, и нѣтъ сомнѣнія, что именно въ этомъ и заключается залогъ будущаго юридическаго объединенія Великобританской имперіи. Наиболѣе характернымъ органомъ въ этомъ отношеніи является несомнѣнно имперская конференція. Необходимо однако здѣсь имѣть въ виду ту огромную перемѣну, которая произошла со времени 1907 г. въ положеніи конференцій; рѣшенія или резолюціи имперскихъ конференцій нынѣ разсматриваются уже какъ обязательства для тѣхъ правительствъ, представители (въ частности премьеры) коихъ голосовали за ихъ принятіе; этимъ основнымъ принципомъ устраняется, какъ мы замѣтили выше, возможность маіоризаціи; другими словами, меньшинство не можетъ быть обязываемо большинствомъ, каждая изъ колоній сохраняетъ за собой полную независимость и свободу дѣйствій; именно въ послѣднемъ обстоятельствѣ можно найти объясненіе тому огромному успѣху, который былъ достигнутъ конференціей 1911 г. Только одинъ вопросъ до сего времени вызывалъ постоянное разногласіе и считается и понынѣ не подлежащимъ „имперской“ регламентаціи—это преференціальные таможенные тарифы и свобода торговли въ предѣлахъ имперіи; причина же тому заключается въ различіи таможенной политики отдѣльныхъ частей имперіи; съ одной стороны, стоятъ Англія и Ньюфаундлендъ, строго держащіеся принципа свободной торговли, а съ другой, прочія автономныя колоніи, имѣющія болѣе или менѣе высокіе протекціонные тарифы. Событія послѣднихъ лѣтъ однако доказываютъ, что это противорѣчіе нисколько не препятствуетъ развивающемуся объединенію имперіи.

IX. Новые зачатки имперскаго объединенія. Событія послѣдняго десятилѣтія съ неотразимой силой доказываютъ все болѣе растущее и укрѣпляющееся объединеніе имперіи, основанное на принципѣ координаціи, кооперація и дружеской взаимопомощи, а не на силѣ и подчиненіи суверенитету Англіи: основой этому являются безъ сомнѣнія экономическіе и соціальные факторы, создающіе прочные общіе интересы частей имперіи и единяющіе ихъ въ общей борьбѣ за существованіе. Объединеніе имперіи, коего мы являемся свидѣтелями, другими словами, обусловливается единственно системой взаимопомощи и кооперація въ сферахъ экономической и соціальной [1]); изъ этого вытекаетъ дальнѣйшее слѣдствіе въ видѣ объединенія политическаго, а немного позднѣе и юридическаго. Съ каждымъ годомъ сближеніе колоній съ метрополіей становится болѣе прочнымъ, въ доказательство чего можно привести еще нѣсколько примѣровъ, при чемъ слѣдуетъ отмѣтить нѣкоторыя общія черты этого процесса; въ областяхъ и вопросахъ, гдѣ объединеніе является наиболѣе необходимымъ и важнымъ, зарождается первоначально „общая“ дѣятельность отдѣльныхъ частей имперіи, затѣмъ кристаллизуется общее дѣло, которое въ свою очередь вызываетъ организацію общаго управленія или отдѣльнаго общаго вѣдомства, стоящаго болѣе или менѣе самостоятельно отъ мѣстныхъ администрацій или правительствъ; съ теченіемъ времени такое самостоятельное положеніе окончательно опредѣляется въ формѣ „имперскаго“ органа. Такой процессъ объединенія нѣкоторыхъ отраслей администраціи можно, напр., подмѣтить въ дѣлѣ почтовыхъ или телеграфныхъ сношеній, въ области вопросовъ торговаго мореплаванія и перевозки имперскихъ грузовъ и важномъ вопросѣ иммиграціи и эмиграціи между отдѣльными частями имперіи; въ ближайшемъ будущемъ можно предвидѣть такимъ образомъ возникновеніе „имперскихъ“ органовъ какъ разъ въ указанныхъ

[1]) См., напр., *Duke of Westminster*, Imperial Fund, Fortnightly Review, January, 1913; *C. E. T. Stuart-Linton*, The Problem of Empire Governance London, 1912.

областяхъ; такъ, уже ведутся переговоры объ объединеніи имперскаго телеграфнаго сообщенія (кабельнаго, телеграфнаго и безпроволочно-телеграфнаго), равно и почтовыхъ, пассажирскихъ и грузовыхъ сообщеній; съ другой стороны уже не разъ предлагалось учредить „имперскіе“ органы (Boards), по образцу международной сахарной комиссіи, засѣдающей въ Брюсселѣ по конвенціи 1902 г.; содержаніе подобныхъ органовъ предполагается покрывать ассигнованіями тѣхъ правительствъ имперіи, кои будутъ участвовать въ данномъ соглашеніи; при этомъ однако всегда подчеркивалось, что въ организаціи подобныхъ общихъ органовъ или общихъ вѣдомствъ будутъ участвовать лишь тѣ части имперіи, которыя выразятъ на это свое согласіе, прочія же части сохранятъ за собой полную свободу дѣйствій. Вопросы эти уже подробно обсуждались на конференціяхъ 1907 и 1911 гг. [1]), что лишній разъ свидѣтельствуетъ о ростѣ потребности объединенія имперіи и созданія общихъ имперскихъ органовъ.

X. *Неудачныя попытки* установленія новыхъ связей имперіи. Остается еще упомянуть для полноты современной картины о неудавшихся попыткахъ объединенія имперіи. Сюда въ первую голову слѣдуетъ отнести проекты имперскаго или федеральнаго парламента; имперіалистическое движеніе 80-хъ и 90-хъ годовъ выяснило одно важное обстоятельство: совершенную невозможность созданія обще-имперскаго парламента; колоніи не могутъ и не должны участвовать въ мѣстномъ законодательствѣ метрополіи; онѣ для того вовсе не компетентны, также какъ не компетентенъ и не можетъ участвовать въ мѣстномъ колоніальномъ законодательствѣ Вестминстерскій парламентъ; но, если ограничить компетенцію общаго парламента одними „имперскими“ вопросами, то падаетъ принципъ парламентарной отвѣтственности министерства. Министры метро-

[1]) См., напр., *Rich. Jebb*, The Imperial Conference, vol. II, ch. 15; *Sir G. S. Clarke*, Nineteenth Century Magazine, May, 1904; United Empire Magazine, July, November, December 1912, January 1913; *Parl. Pap.*, Cd. 5741, 5745, 5746—I, July 1911; *мою* статью Колон. Конференціи, Юрид. Записки, № 4 (X) 1911 г.

поліи не отвѣтственны и не могутъ быть отвѣтственны предъ народами колоній и vice versa относительно колоніальныхъ министерствъ. Если предоставить колоніямъ рѣшающій голосъ, онѣ всегда будутъ въ состояніи маіоризировать метрополію и послѣдняя потеряетъ всякую самостоятельность; она попадетъ такимъ образомъ въ зависимость отъ прочихъ частей имперіи. Если же, наоборотъ, не дать колоніямъ равнаго голоса, онѣ останутся въ меньшинствѣ и ничего не пріобрѣтутъ подобной реформой; другими словами, учрежденіе обще-имперскаго парламента создавало дилемму: либо колоніи получатъ право вмѣшиваться въ домашнія дѣла Англіи, на что метрополія никогда не согласится, либо Англія попрежнему будетъ „господствовать“ надъ колоніями.

Вопросъ о созданіи имперскаго парламента былъ неожиданно поднятъ на конференціи 1911 г. новозеландскимъ премьеромъ; сэръ Уардъ, немного увлекшись федеративными планами, предложилъ создать подобный общій парламентъ, роль коего сосредоточивалась бы главнымъ образомъ на вопросахъ военной обороны имперіи (притомъ по преимуществу обороны морской); свой проектъ Уардъ обосновывалъ на общеизвѣстномъ принципѣ федерализма: нижняя палата составлялась бы пропорціонально численности населенія составныхъ частей имперіи, а верхняя палата или совѣтъ—половина поровну отъ всѣхъ колоній, другая же половина назначалась бы метрополіей; роль совѣта была бы чисто совѣщательной; компетенцію парламента составляли бы вопросы мира и войны, международныхъ договоровъ, международныхъ сношеній, имперской обороны и ассигнованія необходимыхъ для сего финансовыхъ средствъ.

Уже среди его рѣчи Уарда прерывали его коллеги различными вопросами сомнѣнія; такъ, австралійскій премьеръ Фишеръ, а за нимъ Лоріе и Асквитъ спрашивали его, предполагается ли предоставить парламенту принудительную власть (coercion) надъ колоніями, какъ при взиманіи контрибуцій, на военное дѣло, такъ и въ опредѣленіи обще-имперской по-

литики; къ этому Асквитъ прибавилъ: каково же будетъ положеніе метрополіи и кто же будетъ тогда вести международныя сношенія? На такой проектъ, говорилъ англійскій премьеръ, метрополія никогда не согласится. Нѣтъ сомнѣнія, что энергично протестовать будутъ и всѣ колоніи, коимъ всегда противна власть принужденія, нарушающая ихъ автономію; въ послѣднемъ отношеніи мы имѣемъ главный подводный камень, о который рушатся и гибнутъ всѣ подобные федеративные проекты [1]).

Подобныя же теоретическія и практическія возраженія возникаютъ и по поводу другого проекта общеимперскаго органа; мы имѣемъ въ виду попытки созданія имперскаго совѣта. Интересно однако отмѣтить, что съ такимъ проектомъ выступила въ 1907 г. сама метрополія, конечно обезпечивая себѣ таковымъ главенствующую роль [2]); вполнѣ понятно, что ни одна колонія не согласилась даже обсуждать этотъ проектъ, боясь, какъ и въ вопросѣ учрежденія имперскаго парламента, возстановленія прежняго господства Англіи. Въ 1911 г. на возможность созданія имперскаго совѣта ссылался сэръ Уардъ, усматривая въ немъ органъ, которому можетъ быть поручено имперское иммиграціонное дѣло; правда, Уардъ представлялъ себѣ совѣтъ скорѣе въ роли совѣщательнаго органа, чѣмъ органа съ рѣшающимъ голосомъ, но и противъ подобнаго проекта его коллеги возражали самымъ энергичнымъ образомъ.

Легко понять, почему колоніи протестуютъ и всегда будутъ и впредь возражать противъ подобныхъ „имперскихъ“ органовъ; онѣ не желаютъ уступить ни единой іоты своей автономіи и самостоятельности и какъ огня боятся возможной маіоризаціи. Совершенно очевидно стало быть, что имперское единеніе, каково бы ни было его будущее, должно быть построено на другомъ началѣ, на принципѣ равенства и коопераціи.

---

[1]) Въ послѣднее время возраженія противъ федеральнаго имперскаго парламента подробно развиты въ книжкѣ *R. Jebb*, The Britannic Guestion, 1913.

[2]) Sess. Papers, H. of C., 9, vol. 55 (Colonies). Также *Sir* C. *Bruce*, The Broad Stone of Empire, London, 1910, vol. I, ch. VI.

Что касается въ частности возможности учрежденія федеральнаго имперскаго министерства (напр., Federal Executive Council), что также иногда предлагалось имперіалистами конца XIX столѣтія, то и здѣсь встрѣчаются тѣ же возраженія относительно невозможности принуждать составныя части имперіи къ какой-либо политикѣ противъ ихъ воли; къ тому же совершенно невозможно опредѣлить принципы отвѣтственности подобныхъ федеральныхъ министровъ; передъ кѣмъ будутъ они отвѣчать, передъ колоніальными органами или Вестминстерскимъ парламентомъ, и какъ согласовать ихъ положеніе съ общимъ началомъ парламентаризма? Кто будетъ, напр., въ правѣ требовать ихъ отставки при совершенныхъ ими ошибкахъ и т. д.? Вотъ тѣ неразрѣшимыя сомнѣнія, кои возникаютъ въ этой области.

Между тѣмъ проекты учрежденія имперскаго совѣта уже очень многочисленны, что лишь свидѣтельствуетъ объ интенсивности исканій имперіалистовъ и насущности потребности объединенія современной имперіи. Проекты созданія имперскаго совѣта можно сгруппировать въ четыре категоріи: согласно однимъ, слѣдовало учредить особый совѣщательный органъ въ лицѣ Imperial Committee of the Privy Council (въ иныхъ проектахъ онъ назывался Permanent Bureau of Imperial Intelligence); дѣятельность этого органа была бы чисто освѣдомительной; онъ давалъ бы справки заинтересованнымъ правительствамъ; подобная функція однако съ успѣхомъ уже исполняется В. комиссарами; другіе предлагали установить совѣтъ въ лицѣ современнаго министерства метрополіи со включеніемъ въ него колоніальныхъ министровъ; проекты этой группы сводятся собственно къ учрежденію имперскаго министерства или кабинета, называемаго лишь совѣтомъ; мы видѣли выше, сколь серьезны возраженія противъ подобнаго плана; третьи довольствовались превращеніемъ В. комиссаровъ въ своего рода подкомиссію, съ совѣщательнымъ голосомъ, состоящую при англійскомъ кабинетѣ; проекты эти носятъ компромиссный характеръ; наконецъ четвертые проек-

тировали превращеніе имперскихъ конференцій въ постоянный органъ, указывая на уже произведенныя въ этомъ направленіи попытки, напр., при обсужденіи вопроса о постоянномъ секретаріатѣ конференцій; изъ этой послѣдней группы проектовъ въ будущемъ можетъ быть что-нибудь и кристаллизуется.

Немногимъ лучше обстоитъ дѣло съ другой категоріей проектовъ, согласно коимъ предлагалось создать общій имперскій судъ; проекты эти возникали главнымъ образомъ въ колоніяхъ [1]), что легко объяснимо ихъ давно извѣстнымъ недовольствомъ дѣятельностью судебнаго комитета тайнаго совѣта. Мы указывали выше на тѣ вѣскіе аргументы, которые имѣются въ пользу существованія такой общей имперской судебной инстанціи; защитники указанныхъ проектовъ пользуются ими конечно въ полной мѣрѣ и правы постольку, поскольку ими подчеркиваются недостатки дѣятельности судебнаго комитета; съ другой стороны однако остаются безъ отвѣта тѣ возраженія, кои направлены на отрицаніе и даже на указаніе вреда существованія вообще имперскаго суда, который не въ состояніи болѣе объединять ни имперіи, ни колоніальнаго права. Мы упоминали выше, что сама метрополія ясно сознаетъ недостатки современнаго положенія вещей, вслѣдствіе чего ею, напр., было предложено на конференціи 1911 г. реформировать судебный комитетъ, а спустя полгода внесенъ проектъ подобной реформы на обсужденіе Вестминстерскаго парламента; проектъ этотъ однако врядъ ли удовлетворитъ колоніи; всѣ возраженія противъ существованія вообще имперскаго суда вѣдь остаются въ полной силѣ! Такимъ образомъ реформа 1913 г. неизбѣжно явится лишь кратковременнымъ палліативомъ.

Къ категоріи неудачныхъ попытокъ созданія имперскихъ органовъ слѣдуетъ отнести и предложеніе метрополіи, сдѣланное на конференціи 1911 г., созданія „постояннаго комитета

[1]) Впрочемъ иногда мысль объ учрежденіи имперскаго суда высказывалась и дѣятелями метрополіи; такъ, еще въ 1872 г. съ подобнымъ проектомъ выступилъ лордъ канцлеръ, Lord Hatherley.

имперской конференціи“ (Standing Committee of the Imperial Conference); въ составъ его предполагалось включить статсъ-секретаря колоній, парламентарнаго его помощника, постояннаго помощника, секретаря имперскихъ конференцій и В. комиссаровъ; функціи его были бы чисто совѣщательныя. Колоніи, въ особенности Канада, отказались отъ этого предложенія; возраженія ихъ сводятся къ указаннымъ выше соображеніямъ касательно положенія „имперскаго“ совѣта, трудности согласованія колоній, невозможности принужденія къ какой-либо имперской политикѣ, опасности маіоризаціи, а главное подобный органъ является излишнимъ, такъ какъ компетенція В. комиссаровъ обнимаетъ какъ разъ ту же освѣдомительную дѣятельность.

Наконецъ въ заключеніе необходимо упомянуть о предположеніяхъ, исходившихъ отъ частныхъ лицъ и въ особенности отъ имперской федеральной лиги, основанной въ 80-хъ годахъ; въ теченіе нѣкотораго времени (конецъ 80-хъ и начало 90-хъ гг.) эта лига представляла собой центръ энергичной дѣятельности тогдашнихъ имперіалистовъ, вниманіе коихъ было направлено главнымъ образомъ на имперскую торговлю и вопросъ о таможенныхъ и преференціальныхъ тарифахъ; согласно сему и большинство проектовъ лиги этой эпохи относится къ области торговой и таможенной; она впрочемъ занималась также вопросами военной обороны имперіи и выработала нѣсколько проектовъ „имперскихъ“ военныхъ органовъ, не встрѣтившихъ однако сочувствія ни въ широкихъ слояхъ общества метрополіи, ни, тѣмъ менѣе, въ колоніяхъ. Къ серединѣ 90-хъ годовъ лига прекратила свою дѣятельность и распалась [1]); это служитъ лучшимъ доказательствомъ ложности взятаго ею направленія; она искала выхода изъ затрудненія не тамъ, гдѣ слѣдовало, все еще придерживаясь вымиравшаго принципа

[1]) Подробнѣе о лигѣ см. *F. de Labıllière*, British Federalism, its Rise and Progress, Transactions of the R. C. I., vol. XXIV, p. 95; The Journal of the I. F. L., Octob. 1892 (vol. VII); Papers and Addresses of *Lord Brassey*; *Robert Beaden*, Why the I. F. L. was dissolved, National Review, vol. XXII, p. 814.

англійскаго „главенства“ надъ колоніями, тогда какъ послѣднія искали другого—укрѣпленія принципа равноправія.

Впослѣдствіи имперіалисты и консерваторы перенесли свою дѣятельность во вновь основанные клубы и въ старый колоніальный институтъ (Royal Colonial Institute) [1]), и надо признать, что работа ихъ принесла нѣкоторую пользу дѣлу единенія имперіи; она сильно помогла взаимному ознакомленію и возбужденію интереса отдѣльныхъ колоній другъ къ другу и къ метрополіи, а таковое сближеніе и взаимное ознакомленіе являются лучшимъ залогомъ прочнаго укрѣпленія современнаго объединенія имперіи на принципѣ равноправія, взаимнаго довѣрія и дружбы.

3.

Заключеніе.

I. Уроки прошлаго. Изъ всего вышеизложеннаго, силою необходимости, напрашивается одинъ существеннѣйшій выводъ: разъ навсегда исчезло прежнее господство Англіи надъ автономными колоніями; уже не говоря о средствахъ практически осуществлять таковое, которыя теперь окончательно вымерли и исчезли, самый принципъ господства, голое теоретическое его оправданіе нынѣ оспаривается колоніями, да и не защищается болѣе самой метрополіей, сознающей, что подобное утвержденіе не только безполезно, но прямо вредно, вызывая лишь нежелательные конфликты и недовольство колоній. Даже въ англійской прессѣ, не только въ офиціальной перепискѣ, нельзя болѣе встрѣтить прежде бывшее столь употребительнымъ выраженіе „наши колоніи“ (our colonies). Основной выводъ, сдѣланный нами изъ современнаго положенія вещей, указываетъ на коренное измѣненіе взаимоотношеній колоній и метрополіи;

[1]) Подробнѣе объ исторіи колон. института см., напр., *C. Bruce*, The Broad Stone of Empire, London, 1910, vol I, ch. V—VI.

въ наши дни идея подчиненія однѣхъ другой окончательно замѣнилась принципомъ равноправія, координаціи, вмѣсто прежней субординаціи, и если еще остаются, какъ мы видѣли, нѣкоторые пережитки, конструируемые на прежнемъ основаніи, то дни таковыхъ уже сочтены; все то новое, что вырастаетъ и зарождается въ имперскомъ строѣ, обосновывается уже на принципѣ правового равенства, въ которомъ нельзя найти и тѣни прежней идеи подчиненія. Характернѣе всего въ этомъ отношеніи провалъ идеи федеративныхъ имперскихъ органовъ (парламента, сената, совѣта и т. п.), такъ какъ при такомъ строѣ могла возродиться, хотя и въ нѣсколько иной формѣ, идея подчиненія колоній волѣ метрополіи, а послѣдней колоніи боятся, какъ огня. Другимъ существеннымъ выводомъ необходимо признать современное отрицаніе государственнаго единства имперіи; никто, ни въ метрополіи, ни тѣмъ менѣе въ колоніяхъ, не будетъ утверждать нынѣ, что Британская имперія представляетъ собой единое простое государство; наоборотъ, старанія англо-саксонскихъ теоретиковъ публичнаго права и государственныхъ дѣятелей сводятся именно къ отысканію новыхъ формулъ, которыя отвѣчали бы требованіямъ той сложной имперской организаціи, коей мы являемся теперь свидѣтелями. Съ тѣмъ вмѣстѣ исчезла и идея „центра“ и принципа централизаціи; всѣ вновь зарождающіеся элементы имперской связи, безъ исключенія, основываются не на идеѣ централизаціи, а, наоборотъ, децентрализаціи, принципѣ, развивающемся рука объ руку съ вышеуказаннымъ началомъ равноправія частей имперіи. Такимъ образомъ всѣ нынѣ существующіе элементы связи имперіи, какъ новые, такъ и старые, включая сюда и пережитки прежнихъ временъ господства метрополіи, всѣ никоимъ образомъ не создаютъ единства имперіи; для опредѣленія государственнаго статуса какъ самой имперіи, такъ и составныхъ ея частей, колоній, это послѣднее обстоятельство необходимо всегда имѣть въ виду.

Для посторонняго наблюдателя и для другихъ народовъ, и между прочимъ въ особенности для Россіи, исторія Велико-

британской имперіи за послѣднее полустолѣтіе можетъ служить прекраснымъ урокомъ; было время, въ серединѣ XIX вѣка, когда самые передовые и дальновидные государственные мужи Англіи предсказывали скорое и неминуемое отпаденіе автономныхъ колоній, нисколько не боясь при этомъ такого результата; въ этомъ отношеніи сходились взгляды либераловъ и консерваторовъ, виговъ и торіевъ, Гладстона и Дизраэли, Брайта и Рессельа, и вотъ прошло не болѣе 50 лѣтъ и не только не послѣдовало никакого распада, а, наоборотъ, событія послѣднихъ временъ свидѣтельствуютъ о все крѣпнущихъ связяхъ имперіи и о неуклонномъ сближеніи колоній съ метрополіей; достигается же это единственно торжествомъ принципа свободы, добровольнымъ признаніемъ Англіей самостоятельности колоній и переходомъ ею отъ принципа господства къ началу равенства; пока главенствовалъ первый принципъ, мы видимъ колоніи борющимися всякими средствами за свою автономію и права, частые конфликты, ссоры, взаимное ожесточеніе; какъ только утвердились самостоятельность и независимость автономныхъ колоній, такъ сразу же начинается ослабленіе центробѣжныхъ силъ и зарожденіе новыхъ элементовъ единенія; прежнія вражда и борьба замѣняются дружбой и кооперацією. Выигрышъ для обѣихъ сторонъ такимъ образомъ легко суммируется: колоніи завоевали себѣ не только автономію, но и государственный статусъ и полную независимость, Англія же, вмѣсто того, чтобы ихъ потерять, какъ то предсказывали Гладстонъ и Гольдвинъ Смитъ, нынѣ пріобрѣтаетъ со стороны своихъ совершеннолѣтнихъ дочерей дружеское содѣйствіе, поддержку и симпатіи. Результатомъ этого несомнѣнно явится въ ближайшемъ будущемъ оформленіе новаго сложнаго цѣлаго, новаго вида сложнаго государства.

Наиболѣе прочнымъ и жизненнымъ элементомъ связи въ новой имперіи явились имперскія конференціи, уже успѣвшія развить весьма плодотворную дѣятельность. Въ послѣднемъ отношеніи выпукло опредѣлился новый принципъ „имперскаго“ органа, стоящаго надъ отдѣльными составными частями, но

не умаляющаго ни на одну іоту самостоятельности послѣднихъ: конференціи очистили воздухъ, расчистили почву для лучшаго взаимнаго пониманія другъ друга, мѣстныхъ и общихъ интересовъ различныхъ частей имперіи; благодаря этому, получилась болѣе ясная перспектива политическихъ возможностей. Впервые, по счастливому выраженію бывшаго австралійскаго премьера Фишера, колоніи были допущены въ святую-святыхъ политики метрополіи, въ Arcana Imperii; метрополія торжественно обѣщала колоніямъ не обязывать ихъ международными соглашеніями безъ ихъ согласія. Конференціи вмѣстѣ съ тѣмъ способствовали разъясненію весьма многихъ спорныхъ вопросовъ и разрѣшенію прежнихъ конфликтовъ. Очень любопытную и характерную исторію переживалъ въ этомъ отношеніи вопросъ военной обороны имперіи; еще въ 1902 г. всѣ стремленія метрополіи были направлены на созданіе единой имперской арміи и превращеніе англійскаго флота въ имперскій путемъ полученія отъ колоній денежныхъ субсидій на постройку кораблей, а въ результатѣ оказалось, что именно къ этому времени колоніи стали стремиться къ организаціи своихъ собственныхъ войскъ и флота; для Чемберлена, руководившаго тогда англійской колоніальной политикой, подобный результатъ явился совершенною неожиданностью, но такова уже была судьба всѣхъ плановъ имперскаго строительства, построенныхъ на идеяхъ единства имперіи и господства метрополіи. Пока Англія одна несла всю тяготу имперской обороны, оплачиваемую единственно гражданами Соединеннаго королевства, она могла требовать и полнаго контроля этого дѣла какъ у себя дома, такъ и въ колоніяхъ; но какъ только колоніи стали сами обзаводиться своими арміями и флотами (мы видѣли выше, что въ этомъ отношеніи сдѣлано уже очень многое) и, слѣдовательно, нести извѣстную часть финансоваго бремени, такъ силою необходимости должны были исчезнуть и прежнія полномочія контроля метрополіи, съ замѣною принциповъ начальствованія, властвованія или приказанія началами кооперацiи и взаимопомощи. На исторіи военнаго вопроса блестяще

отражается и та существенная перемѣна, которую переживаютъ въ наши дни отношенія англійскихъ политическихъ партій къ имперскому строительству; нынѣ даже крайніе консерваторы, уже не говоря объ уніонистахъ, принуждены отказаться отъ своего прежняго идеала англійскаго господства.

Въ заключеніе намъ необходимо остановиться на одномъ, очень важномъ, вопросѣ -- каковы же тѣ факторы, кои вызываютъ и способствуютъ столь своеобразному и для дѣятелей XIX вѣка неожиданному росту единенія Великобританской имперіи? Здѣсь, во-первыхъ, слѣдуетъ отмѣтить, что имперское единеніе XX столѣтія вызывается не политическими и тѣмъ менѣе юридическими факторами, таковые, прихрамывая, только кое-какъ поспѣваютъ за современнымъ развитіемъ имперскихъ взаимоотношеній, запечатлѣвая и, такъ сказать, кристаллизуя то, что зарождается и опредѣляется въ другихъ областяхъ, успѣхи, достигнутые политикой послѣднихъ лѣтъ, объясняются именно этимъ обстоятельствомъ; она благоразумно шла по теченію, не создавая послѣднему препятствій, скорѣе даже сознательно устраняя таковыя; юридическіе же факторы лишь за самое послѣднее время стали закрѣплять то, что уже достигнуто процессомъ единенія имперіи; такое положеніе въ государственной жизни политическихъ и юридическихъ факторовъ встрѣчается очень часто, не представляя собой чего-либо особеннаго. Еще важнѣе однако указать, во-вторыхъ, что факторами единенія также не являлись ни „государственный“ языкъ или школа, ни церковь или религія; мы повторно отмѣчали выше, что исторія развитія колоніальной автономіи свидѣтельствуетъ какъ разъ объ обратномъ; Англія уже давно предоставила колоніямъ въ этихъ трехъ вопросахъ полнѣйшую самостоятельность; попытки насильнаго распространенія „государственнаго“ языка или вліянія „государственной“ школы всегда, безъ исключенія, вызывали лишь конфликты и оканчивались неудачно; наиболѣе яркіе примѣры этому имѣются въ исторіи Канады и Южной Африки; сознавъ безполезность и даже вредъ насиловать въ этихъ областяхъ

свободную волю колонистовъ, Англія весьма рано отказалась отъ подобныхъ пріемовъ англификаціи; въ вопросахъ церковныхъ даже не дѣлались и попытки установленія господства одного какого-либо вѣроисповѣданія. Колоніи не преминули воспользоваться предоставленной имъ свободой дѣйствій и распоряжались по собственному усмотрѣнію какъ въ вопросахъ церковныхъ, такъ и въ вопросахъ языка и школы; онѣ нисколько не склонны проводить какія-либо идеи „объединенія“ или давать предпочтеніе тому или другому языку, той или другой школѣ, на томъ основаніи, что это было бы желательно Англіи; даже, наоборотъ, можно отмѣтить полное пренебреженіе „общеимперскими“ интересами. Вслѣдствіе этого можно даже справедливо сомнѣваться, существуютъ ли въ данномъ отношеніи „общеимперскіе“ интересы; полагаемъ, что отвѣтъ будетъ безусловно отрицательнымъ; основнымъ принципомъ здѣсь являются свобода и равноправіе англичанъ, французовъ, голландцевъ, индійцевъ, маори, католиковъ, протестантовъ и буддистовъ; всѣмъ обезпечены равныя права, равныя возможности вполнѣ свободнаго опредѣленія своей національности, своего языка и религіи. Опять-таки на примѣрахъ Канады и Южной Африки мы видимъ, что только съ момента, когда публичнымъ правомъ закрѣплялись и обезпечивались эти свобода и равноправіе, устанавливался прочный миръ и окончательно устранялась возможность конфликтовъ и борьбы, и все это нисколько не приводитъ къ разъединенію или распаду имперіи, скорѣе даже, наоборотъ, способствуетъ росту и развитію дружбы и согласія. Изъ этого вытекаетъ очень важное слѣдствіе: имперское единство развивается не подъ вліяніемъ какого-либо единства „государственнаго“ языка, „государственной“ школы и „государственной“ церкви, а, какъ разъ наоборотъ, подъ дѣйствіемъ принципа, отрицающаго „государственность“ или господствующее положеніе какихъ-либо привилегированныхъ языка, школы и церкви, принципа, согласно коему всѣ и всякіе языки, школы и церкви равны, равноправны и равноцѣнны; принципъ государственности (или

„господства“ предполагаетъ принужденіе прочихъ, непривилегированныхъ языковъ, школъ и церквей, подчиненіе ихъ, умаленіе въ правахъ, а сіе неизбѣжно вызываетъ сопротивленіе и борьбу за равноправіе и право самоопредѣленія; подобная борьба иногда представляетъ собой очень существенную центробѣжную или сепаратистическую силу. Успѣхъ имперскаго единенія во многомъ находитъ себѣ объясненіе именно благодаря тому, что Англія вò-время сумѣла отказаться отъ насилія въ этихъ областяхъ; наградой же ей служитъ теперешній ростъ колоніальныхъ симпатій и дружбы.

Такимъ образомъ легко прійти къ заключенію, что, за вычетомъ перечисленныхъ выше факторовъ, имперское единеніе въ наши дни достигается единственно факторами экономическими, соціальными и духовно-культурными; подробное изслѣдованіе ихъ развитія и взаимодѣйствія выходитъ однако за предѣлы науки государствовѣдѣнія вообще и нашего изслѣдованія въ частности.

II. Государственный строй имперіи. Мы исходили въ нашемъ изслѣдованіи изъ убѣжденія въ несоотвѣтствіи современныхъ теорій о государствѣ, въ особенности теорій германскихъ государствовѣдовъ, съ фактами дѣйствительности. Въ самомъ дѣлѣ, возможно ли нынѣ утверждать, что какой-нибудь Аппенцель-иннеръ-Роденъ или какая-нибудь Оклахома суть государства, а Канада или Австралія — простыя провинціи; не есть ли это насиліе надъ дѣйствительностью во имя отвлеченной теоріи? Не спасаютъ ли, въ частности, нѣмцы свои конструкціи государства, простого и сложнаго, союзнаго лишь путемъ закрытія глазъ и отрицанія фактовъ? Полагаемъ, что вышеизложенное въ достаточной мѣрѣ подтверждаетъ эти догадки. Теорія союзнаго государства была создана для спасенія самостоятельности и для удовлетворенія самолюбія южно-германскихъ государствъ и южныхъ штатовъ Сѣв. Америки; во имя этого же признаются государствами и маленькіе кантоны Швейцарскаго союза. Къ концу XIX вѣка однако оказалось, что форма союзнаго государства была лишь первымъ

шагомъ въ современномъ процессѣ возникновенія все болѣе сложныхъ видовъ единенія государствъ. Съ теченіемъ времени все чаще появляются новыя и болѣе сложныя формы единенія государствъ; въ наши дни градація между провинціей и суверенным государствомъ представляетъ собой уже десятки ступеней, переходовъ, почти незамѣтныхъ къ тому же, разныхъ гибридныхъ и смѣшанныхъ формъ, кои не умѣщаются болѣе въ прежнія рамки государственныхъ теорій; старая наука не въ силахъ бороться съ этимъ явленіемъ и въ отчаяніи кладетъ факты жизни на свое прокрустово ложе, безжалостно пользуясь принципомъ fiat justitia, pereat mundus. Не случайностью, а горькою необходимостью считаться съ современными явленіями государственной жизни объясняемъ мы, напр., тотъ фактъ, что наукѣ международнаго права приходится прибѣгать къ возрожденію средневѣковыхъ понятій вассальнаго и сюзереннаго государства или искать помощи у науки гражданскаго права, заимствуя оттуда теоріи объ арендѣ (вспомнимъ недавнее положеніе Болгаріи или Египта и „арендованныхъ“ у Китая территорій, Квантуна, Вей-ха-Вея и др.); не случайно также, что наиболѣе чуткіе государствовѣды, въ родѣ покойнаго Еллинека, принуждены были прибѣгать къ признанію существованія „фрагментовъ“ государствъ; имъ трудно справляться съ такими явленіями, какъ Финляндія, Кроатія и Славонія, Эльзасъ-Лотарингія и т. д., уже не говоря объ упорномъ и близорукомъ нежеланіи признать государствами автономныя колоніи Великобританіи.

Такимъ образомъ мы можемъ нынѣ констатировать, съ одной стороны, большое количество переходныхъ формъ отъ простой провинціи къ суверенному государству и отъ послѣдняго къ государству сложному или федераціи, при чемъ гораздо труднѣе, чѣмъ прежде, провести разграничительныя линіи между тѣми и другими; очень часто переходы неопредѣленны, малоясны, постепенны; затрудненія еще увеличиваются и тѣмъ, что государство нашего времени стало терять свои прежніе атрибуты всемогущества и самодовлѣнія; не

только абсолютное государство стараго времени, но и государство всей первой половины XIX вѣка (можетъ быть даже въ большей мѣрѣ, чѣмъ до 1789 г.!) пользовалось безспорнымъ признаніемъ своего суверенитета и всевластія; между тѣмъ именно эти признаки всемогущества въ наши дни стали энергично оспариваться, старательно и сознательно затираться, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже совершенно исчезать. Съ другой стороны, цѣль нашего изслѣдованія заключалась въ доказаніи, что нарастаютъ новые элементы и принципы государственности и наиболѣе ярко именно въ государственномъ строѣ Британской имперіи; мы видѣли, что пять автономныхъ колоній уже внѣ всякаго сомнѣнія доросли до государственнаго статуса, а вмѣстѣ съ тѣмъ, что надъ ними стало вырастать нѣчто новое, нѣкоторое цѣлое, не подходящее подъ рамки прежнихъ конструкцій государственно-правовыхъ федерацій; разбирая отдѣльные элементы современной имперской связи, мы указывали на юридическое и политическое ихъ значеніе; остается подвести только нѣкоторый итогъ общимъ выводамъ.

За исходную точку можно взять ученіе Еллинека, какъ наиболѣе разработанное и вмѣстѣ съ тѣмъ передовое въ германской наукѣ; Еллинекъ, какъ и прочіе германскіе государствовѣды, основываетъ свое ученіе на идеѣ всемогущества и самодовлѣнія государства, но вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ наиболѣе образованный и дальновидный ученый, онъ не могъ не чувствовать нѣкотораго противорѣчія этого положенія съ дѣйствительностью, вслѣдствіе чего имъ введенъ былъ ограничительный принципъ, въ видѣ теоріи „самоограниченія“ государственной власти. Это уже значительная уступка, но уступка конечно далеко еще недостаточная; она, по своей сущности, тождественна теоріямъ самоограниченія монархической власти тѣхъ эпохъ, когда чистый абсолютизмъ оказывался уже болѣе невозможнымъ, а конституціонная эпоха еще не наступила; вспомнимъ для примѣра теоріи русской государственной власти XIX вѣка, когда Градовскій и др. искали нравственныхъ ограниченій воли монарха, не связаннаго закономъ или конститу-

ціей; единственнымъ ограниченіемъ того времени могло быть признаніе монархомъ имъ же самимъ изданныхъ законовъ, т. е. именно „самоограниченіе“, подобное теоріи Еллинека. Для насъ это сходство является не случайнымъ совпаденіемъ, а объясняется тождественностью теоретическихъ предпосылокъ—государство Еллинека все еще всемогуще и всевластно. Въ этомъ послѣднемъ обстоятельствѣ заключается и главный недостатокъ и неудовлетворительность названной теоріи.

При опредѣленіи понятія государства Еллинекъ исходитъ изъ трехъ признаковъ: 1) организаціи государственной власти по собственной волѣ и на собственныхъ законахъ (государство слѣдовательно является источникомъ законодательной и правотворческой власти), чѣмъ опредѣляется ея независимость отъ посторонней воли; 2) самостоятельности высшаго, конститутивнаго органа, который не можетъ совпадать съ какимъ-либо другимъ органомъ; самъ Еллинекъ позднѣе отказался отъ этого признака, изучивъ исторію соединенія Финляндіи съ Россіей; 3) наличности всѣхъ трехъ государственныхъ властей (законод., админ., суд.). Послѣдній признакъ мы принимаемъ полностью, что же касается перваго, то здѣсь возникаютъ крупныя сомнѣнія, а именно: какъ опредѣлить и возможно ли вообще фиксировать признакъ „собственности“ права? почему община не можетъ творить „собственнаго“ права? въ чемъ различіе ею творимаго права отъ права гражданскаго или права, творимаго государствомъ? Еще болѣе затруднительно отвѣтить на эти вопросы, если взять примѣръ не общины (несомнѣнно тоже творящей право), а какого-либо фрагмента государства (по выраженію самого Еллинека), Финляндію или Канаду; чѣмъ то право, которое творитъ канадскій парламентъ, является не-собственнымъ [1])? Никто конечно не станетъ проводить раз-

[1]) *Jellinek*: „Die Macht des unbedingten Gebietens hat nur der Staat. Nur er kann herrschen und alle Herrschaft im Staate kann nur von ihm ausgehen“, Gesetz und Verordnung, S. 191; „nur der Staat ist die mit ursprünglicher Herrschermacht aus gestattete Gebietskorperschaft“, Allg. Staatslehre; „der Rechtszwang steht alsAusfluss der Herrschergewalt ausschliesslich dem Staate zu“. На это *Hugo Preuss* ужедавно отвѣтилъ,

личія по существу въ правѣ, смотря по источникамъ правотворчества; прилагательное „собственное“ по мысли Еллинека должно лишь указывать на сосредоточеніе правотворчества въ рукахъ государства; послѣднее либо само творитъ, либо санкціонируетъ творимое иными источниками право. Именно эту конструкцію мы и отказываемся принять, такъ какъ факты современности ясно доказываютъ, что государство является далеко не единственнымъ очагомъ правотворчества; это послѣднее понятіе безвозвратно отошло въ прошлое; но государство и не санкціонируетъ все не имъ творимое право; въ особенности ярко это подтверждается положеніемъ самоуправляющейся общины и автономнаго края, уже не говоря о „государственныхъ фрагментахъ“; что же касается автономныхъ колоній, то о какомъ-либо санкціонированіи Англіей канадскаго или австралійскаго права, какъ такового, не можетъ быть, конечно, и рѣчи.

Итакъ, понятіе „собственности“ права приложимо въ равной мѣрѣ ко всякому источнику правотворчества и не можетъ слѣдовательно опредѣлять государственности. Изложенное, однако, доказываетъ, что легче опредѣлить, что не является государствомъ, чѣмъ то, что такое государство. Проще всего государство опредѣлялось въ древности, напр., въ Греціи и даже въ Римѣ, когда оно совпадало съ городской общиной, Polis; въ средніе вѣка понятіе единаго государства теряется и вновь появляется лишь съ установленіемъ абсолютизма; государство тогда опредѣляется личностью монарха; на практикѣ, однако, абсолютизму не удалось возстановить полнаго единства государства; соціальная жизнь оказалась для этого уже слишкомъ сложной; съ одной стороны, ему не подъ силу было установить полной монополіи правотворчества, съ другой же, невозможнымъ оказалось совершенное подавленіе общины и ея само-

---

что „das Attribut der Herrschaft als Willensüberordnung jedem Gemeinwillen den ihn bildenden Einzelwillen gegenüber und damit allen Gesamtpersonen den ihnen eingegliederten Gliedpersonen gegenüber eigen ist“; Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveranität, Tübingen, 1908, S 234.

управленія; вслѣдствіе этого единство абсолютнаго государства было болѣе внѣшнимъ, чѣмъ внутреннимъ. Таковымъ оно осталось и въ послѣдующія эпохи; если въ теченіе XIX вѣка еще сохранялось прежнее внѣшнее единство, то отъ внутренняго не оставалось уже и слѣда; понятія самоуправленія и автономіи все прочнѣе утверждались и развивались.

Въ настоящее время источники правотворчества чрезвычайно многочисленны, но право по существу своему одно и то же, откуда бы оно ни проистекало. Различны только системы распредѣленія власти и источниковъ правотворчества, различна и система іерархической организаціи соціально-правовыхъ единицъ. Государство не только сохраняетъ, но и охраняетъ, рядомъ съ своей собственной властью, другіе самостоятельные источники правотворчества, въ иныхъ случаяхъ (но не всегда) оставляя за собой право контроля такового; охрана права, не имъ творимаго, составляетъ существенную функцію современнаго государства.

Этой послѣдней конструкціей, и единственно ею, можетъ быть обосновано правильное опредѣленіе теоріи самоуправленія; своеобразныя же формы организаціи общины (напр., выборнаго начала при замѣщеніи должностей) являются лишь слѣдствіемъ признанія принципа самостоятельности правотворческой силы общины. Такимъ именно порядкомъ и вырастали автономія и независимость англійскихъ колоній. Самостоятельный источникъ ихъ правотворческой силы признанъ былъ метрополіей уже въ серединѣ XIX столѣтія; непосредственно отсюда вытекли, во 1-хъ, успѣшное развитіе независимости колоній, а, во 2-хъ, тѣ выгоды, кои Англія, несмотря на ростъ колоніальной автономіи, сумѣла сохранить за собой въ своемъ имперскомъ строительствѣ.

Необходимо, однако, отмѣтить одно обстоятельство, сильно способствовавшее развитію этихъ идей. Англіи не представлялось ни теоретическихъ, ни практическихъ затрудненій для прочнаго обоснованія указанныхъ теорій по той простой причинѣ, что имперское строительство только повторяло en grand

то, что происходило въ самой метрополіи. Въ обоихъ случаяхъ государство вырастало изъ понятія Communa communarum, а понятіе общины опиралось именно на признаніе самостоятельности ея правотворчества. Государственнымъ дѣятелямъ Англіи, при направленіи колоніальной политики и оформленіи основъ имперскаго строительства, не приходилось создавать новыхъ теорій; они лишь умѣло пользовались хорошо извѣстнымъ ихъ отечеству принципомъ свободнаго развитія общины, какъ правотворческой силы; единство Communae communarum придавалось ей общностью короны, стоящей нынѣ декоративнымъ куполомъ надъ грандіознымъ зданіемъ имперіи. Англійское публичное право до сихъ поръ не знаетъ континентальнаго понятія государства (Staat, État), оперируя единственно указаннымъ понятіемъ короны, the Crown [1]).

Если мы теперь обратимся къ степенямъ и формамъ развитія правотворческой самостоятельности соціальныхъ единицъ внутри государства, мы можемъ установить слѣдующія градаціи: децентрализацію, самоуправленіе, автономію, появленіе признаковъ государства (фрагментъ и не-суверенное государство) и полную государственность. Данный процессъ, однако, на этомъ не останавливается, а развивается далѣе, въ формахъ такъ наз. соединеній государствъ. Децентрализація есть понятіе такой организаціи государственной власти, при которой мѣстнымъ органамъ государства предоставляется бо́льшая самостоятельно́сть, прочія соціальныя единицы при этомъ либо просто не принимаются въ расчетъ (децентрализація можетъ существовать параллельно съ самоуправленіемъ), либо подчиняются въ болѣе или менѣе значительной степени контролю государственной власти (когда, напр., децентрализація служитъ политическимъ орудіемъ борьбы противъ самоуправленія, извѣстнымъ временнымъ громоотводомъ, при переходѣ го-

[1]) Выше мы видѣли, каково юридическое содержаніе понятія короны и какъ конструируются въ современномъ англійскомъ имперскомъ правѣ функціи короля; см. отдѣлы „Король“ и § I, Гос. строй имперіи, стр. 391, равно цитир. литературу, особенно же примѣчаніе 4, стр. 138.

сударства отъ абсолютизма къ конституціонализму, или когда государство просто еще находится въ такой переходной стадіи своего развитія, при которой прочія общественныя единицы еще недоразвились до самостоятельности). Въ отличіе отъ понятія децентрализаціи, понятіе самоуправленія означаетъ сохраніе за особо организованными соціальными единицами правотворчества; послѣднее можетъ быть при этомъ либо свободно, либо контролируемо государствомъ, которое сохраняетъ за собой въ такихъ случаяхъ право властвованія; но въ обоихъ случаяхъ эти единицы творятъ свое „собственное“ право, наравнѣ и параллельно съ правотворчествомъ самого государства [contra: das „originäre“ Recht des Staates, Jellinek, Allg. Staatslehre, 1900, S. 590, 1913, S. 644 (безъ измѣненій)]; огромное политическое значеніе принципа самоуправленія заключается въ томъ, что свободная община, имъ охраняемая, является единственно надежной основой свободнаго государства. Самоуправленіе можетъ быть устанавливаемо во всѣхъ трехъ областяхъ такъ наз. государственныхъ функцій, въ области законодательной, какъ и въ судебной и административной функціяхъ. Въ первомъ случаѣ оно, однако, носитъ особое наименованіе—автономіи; таковая можетъ быть, слѣдовательно, названа самоуправленіемъ въ области законодательства; соціальныя единицы, пользующіяся автономіей, обычно называются землей (Land) или краемъ; они имѣютъ свои собственные законодательные органы, что отличаетъ ихъ „снизу“ отъ простой самоуправляющейся единицы. Въ такомъ именно видѣ представляются намъ составныя части колоніальныхъ федерацій, Канадскія и Южно-Африканскія провинціи и Австралійскіе штаты; здѣсь еще ясно замѣтна „фрагментарность“ государственности, по счастливому выраженію Еллинека.

Слѣдующей ступенью является не-суверенное государство; отличіе отъ предыдущей формы заключается, въ степени власти контроля его правотворчества высшей единицей, государствомъ, обладающимъ всей полнотой государственной власти. Необходимо впрочемъ имѣть въ виду, что не-суверенное госу-

дарство является всегда только въ противуположеніи государству „суверенному“, а никогда не самостоятельно, чѣмъ ярко и опредѣленно подчеркивается переходный, временный характеръ этой формы государственности. Политическая исторія учитъ насъ, что переходъ отъ положенія автономной провинціи къ не-суверенному государству обычно совершается постепенно, увеличеніемъ и укрѣпленіемъ элементовъ государственности; съ юридической точки зрѣнія, однако, возможно точно установить признакъ отличія; онъ заключается въ правѣ принужденія (не въ возможности принужденія, конечно, каковая представляется политическимъ, а не юридическимъ началомъ) высшей единицей правотворческихъ органовъ единицы низшей; разъ такое право принужденія налицо, мы имѣемъ дѣло съ автономной провинціей, а не государствомъ; опредѣлить же наличіе этого права можно только in concreto, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ; какъ бы мала и незначительна ни была данная соціальная единица, но разъ надъ ней высшая единица не имѣетъ права принужденія въ области правотворчества, мы имѣемъ государство, а не землю (ср. съ положеніемъ Люцерна, Оклахомы, Аппенцеля и т. п.). Пока есть право принужденія, очень многое можетъ быть измѣнено въ строѣ автономной провинціи (это своего рода Organhoheit); какъ только оно исчезаетъ, пропадаетъ и право вмѣшательства высшей единицы по своему усмотрѣнію во внутреннюю, правотворческую дѣятельность низшей единицы. Однако и послѣ исчезновенія этого права могутъ быть сохранены извѣстные строго опредѣленные способы взаимодѣйствія (помимо права принужденія), но лишь въ тѣхъ предѣлахъ и тѣми путями, кои устанавливаются конституціей даннаго государства; изъ этого вытекаетъ важное значеніе конституцій, какъ единственныхъ источниковъ опредѣленія этихъ путей и названныхъ предѣловъ. Основной гарантіей такому положенію вещей является правовая невозможность (слѣдовательно, безъ совершенія coup d'État) для высшей единицы отнять конституцію низшей, т. е. по своему личному усмотрѣ-

нію измѣнять указанные пути и предѣлы взаимныхъ отношеній высшей и низшей единицъ; другими словами: законодательная автономія провинціи опредѣляется закономъ того высшаго союза, составною частью коего является данная автономная провинція, законодательная же автономія государства опредѣляется конституціей, т. е. двухстороннимъ актомъ, соглашеніемъ съ высшей единицей, въ равной мѣрѣ связывающимъ и обязательнымъ для обѣихъ сторонъ.

Въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ можно опредѣлить понятіе конституціи по однимъ формальнымъ признакамъ; этимъ облегчается до чрезвычайности задача опредѣленія государственности даннаго соціальнаго союза или единицы указаннымъ только что путемъ. Но для англійскаго публичнаго права этого недостаточно, въ виду отсутствія формальныхъ признаковъ отличія конституціи отъ простыхъ законовъ; издавая акты 1867, 1900, 1909 гг., Вестминстерскій парламентъ оперировалъ абсолютно тождественными средствами и способами, какъ и при обычной законодательной процедурѣ. Для опредѣленія понятія конституціи въ англійскомъ имперскомъ правѣ намъ, слѣдовательно, силою необходимости приходится прибѣгнуть къ помощи матеріальныхъ признаковъ. Конституція есть тотъ законъ (или законы), который опредѣляетъ государственную организацію даннаго народа. Обычно такіе законы отличаются отъ прочихъ большей формальной силой, но существуютъ государства, Англія въ томъ числѣ, въ коихъ конституціонные законы не отличаются отъ прочихъ; государства эти, однако, всегда полноправныя, „суверенныя“, вполнѣ независимыя въ правовомъ отношеніи; политически послѣднее обстоятельство легко объяснимо: такимъ государствамъ нѣтъ причинъ ограждать особыми гарантіями свою правовую организацію; если возникаетъ потребность въ измѣненіи государственной организаціи, въ чемъ бы то ни было, таковыя измѣненія проводятся и осуществляются обычнымъ законодательнымъ путемъ. Иное дѣло, когда государство не вполнѣ самостоятельно, когда оно зависитъ отъ другого, когда можетъ

постоянно проявляться опасность вмѣшательства въ его правотворческую дѣятельность; въ такихъ случаяхъ безъ конституціи обойтись нельзя и мы не знаемъ ни единаго примѣра, гдѣ бы безъ нея дѣйствительно обходились. Причина тому проста: единственно конституціей, какъ мы уже указывали, опредѣляются взаимоотношенія высшей и низшей единицъ. Но и въ такомъ случаѣ конституціонный законъ можетъ быть созданъ обычнымъ законодательнымъ путемъ, не отличаясь въ этомъ отношеніи формальными признаками. Въ исторіи колоніальной государственности такъ именно и было, вслѣдствіе чего конституціонную силу актовъ 1867, 1900, 1909 гг. можно опредѣлить лишь по матеріальнымъ признакамъ. Уже съ конца XVIII вѣка, со времени отложенія американскихъ штатовъ, среди англо-саксонскихъ колонистовъ твердо укрѣпилась идея, что конституція есть тотъ актъ или законъ (организующій данный соціальный строй), коимъ выражается и кристаллизуется воля народа [1]); это понятіе перешло полностью къ послѣдующимъ поколѣніямъ англо-саксонскихъ колонистовъ и было, такимъ образомъ, воспринято автономными колоніями въ тѣ моменты, которые предшествовали дарованію имъ конституціонныхъ актовъ [2]); всѣ колоніальныя конституціи подготовлялись и вырабатывались не въ Англіи, а въ колоніяхъ, благодаря чему гос. дѣятели, ихъ создававшіе, и могли воплотить въ нихъ „волю народа“; обсужденіе колоніальныхъ проектовъ въ Вестминстерскомъ парламентѣ носило, такимъ образомъ, форму санкціи колоніальной воли, которая, по мнѣнію колон. народовъ, и связала на будущее время волю (или свободу дѣйствій) парламента метрополіи. Начиная съ середины XIX вѣка, эта идея о необходимости участія воли колоніальнаго народа въ созданіи колоніальной конституціи постепенно находитъ себѣ почву и въ самой Англіи; метрополія начинаетъ все болѣе

---

[1]) См. огромную литературу по исторіи созданія сѣв.-америк. республики: *Bryce*, *Dickerson*, *Andrews*, *Jameson*, *Merriam*, *Greene* и мн. др.

[2]) См. вышеизложенные историческіе очерки.

считаться, при изданіи конституціонныхъ (организаціонныхъ) законовъ, съ волей колоніальныхъ народовъ, пока, наконецъ, къ концу столѣтія этотъ принципъ не становится общепризнанной аксіомой.

Съ этого момента мы видимъ, что конституціонный колоніальный законъ уже ясно отличается отъ простого закона метрополіи тѣмъ, что при его созданіи обязательно требуется (въ той или другой формѣ выраженное) участіе воли колоніальнаго народа; колоніальная конституція получаетъ, по существу своему, значеніе двусторонняго законодательнаго акта. Таковъ матеріальный признакъ различія [1]).

Но, само собою понятно, таковой не могъ быть достаточной политической гарантіей для права колоній; послѣднимъ настоятельно требовалось создать и формальныя гарантіи ихъ государственной самостоятельности; мы находимъ ихъ въ правѣ иниціативы пересмотра конституцій [2]); при созданіи первой колоніальной конституціи (канадской) этотъ признакъ устанавливается tacitu consensu (согласіемъ метрополіи на такой порядокъ, прямо и ясно еще не выраженнымъ въ текстѣ конституціоннаго акта) какъ бы робко и недостаточно опредѣленно [3]); но къ концу столѣтія этотъ принципъ не оспаривается болѣе ни теоріей, ни практикой. Когда затѣмъ появляются новыя колоніальныя конституціи (австралійская, 1900 г., и южноафриканская, 1909 г.), онъ включается въ ихъ текстъ, какъ опредѣленное юридическое начало; для созданія колоніальнаго конституціоннаго права требуется, слѣдовательно, соглашеніе между метрополіей и колоніей.

---

[1]) Эта конструкція имѣетъ и другую сторону: у себя дома, въ Англіи, Вестм. парламентъ свободенъ творить любое право и измѣнять какъ угодно госуд. организацію потому, что черезъ его посредство выражается воля англ. народа; наоборотъ, для измѣненія колон. конституцій требуется также проявленіе воли кол. народовъ, ихъ участіе, чѣмъ эти констит. акты отличаются отъ англ. законовъ.

[2]) См. выше отдѣлы, касательно порядка измѣненія конституцій.

[3]) Вслѣдствіе этого первоначальная литература вопроса (послѣ 1867 г.) еще не рѣшалась признавать его eo ipso.

Такимъ образомъ сложился и оформился основной принципъ колоніальнаго конституціоннаго права, согласно которому для автономныхъ колоній основной правовой гарантіей ихъ государственности являются ихъ конституціи, связывающія и обязывающія обѣ заинтересованныя стороны, т. е. не только организующія колоніальную государственную власть, но и ограничивающія одновременно государственную власть метрополіи.

Изложенное приводитъ насъ къ утвержденію, что всѣ пять автономныхъ колоній суть въ настоящее время государства, такъ какъ по отношеніи къ нимъ Англія лишилась права принужденія по своему усмотрѣнію (а фактически — и вовсе) ихъ правотворческихъ органовъ.

Однако и по сей день колоніи еще не доросли до полнаго равенства съ метрополіей (хотя уже имѣется равноправіе); между ними еще имѣется различіе въ степени полноты государственной власти, различіе, которое, съ точки зрѣнія науки государственнаго права, можетъ быть опредѣлено понятіями суверенаго и не-суверенаго государства. Понятіе суверенитета, игравшее прежде столь выдающуюся роль, по нашему крайнему разумѣнію, теперь болѣе не примѣнимо къ внутреннимъ государственнымъ отношеніямъ; въ этой области оно отжило свой вѣкъ. Но во внѣшнихъ отношеніяхъ государства и въ особенности въ международномъ правѣ понятіе суверенитета, какъ опредѣленія внѣшней правовой независимости, имѣетъ еще большое значеніе. Рядомъ съ этимъ данное понятіе можетъ быть использовано и для опредѣленія вышеуказаннаго противуположенія государственныхъ единицъ, обладающихъ всей полнотой власти, и единицъ, этой полнотой еще не пользующихъ и называемыхъ, вслѣдствіе этого, не-суверенными. Отличіе суверенаго отъ не-суверенаго государства заключается, слѣдовательно, въ степени свободы правотворчества: если данной конституціей (организаціоннымъ закономъ) устанавливается какая-либо возможность участія въ правотворчествѣ другой, высшей единицы, мы имѣемъ не-суверенное государство; если подобнаго права участія другой единицы не

существуетъ, мы имѣемъ дѣло съ такъ наз. суверенным государствомъ. Англія съ этой точки зрѣнія—суверенное государство, колоніи же — государства не-суверенныя, такъ какъ метрополія, согласно ихъ конституціямъ, сохранила за собой право участія, извѣстными способами и въ строго опредѣленныхъ предѣлахъ (какъ мы видѣли—нынѣ чрезвычайно узкихъ), въ правотворчествѣ колоній.

Таковъ государственный статусъ отдѣльныхъ колоній; остается упомянуть объ общемъ цѣломъ, о строѣ самой имперіи; для этого намъ надо подняться на слѣдующія. высшія ступени государственныхъ формъ.

Свободныя и международныя формы соединенія государства насъ въ данномъ случаѣ интересовать не могутъ; конструкціи ихъ совершенно непримѣнимы къ строю Британской имперіи. Остаются слѣдовательно государственно-правовыя единенія; изъ таковыхъ реальная унія также неподходяща; что же касается союза государствъ (Staatenbund) или конфедераціи, то какъ общепризнано, такое единеніе государствъ сохраняетъ за послѣдними суверенитетъ, т. е. полную степень самостоятельности; этотъ-то признакъ и дѣлаетъ союзъ государствъ единеніемъ весьма недолговѣчнымъ, преходящимъ. Къ строю британской имперіи такая конструкція непримѣнима, вслѣдствіе признанія ею суверенитета частей, а мы видѣли уже, что автономныя колоніи являются государствами не-суверенными. Неподходяща для имперіи и историческая подкладка этой формы федераціи; дѣло въ томъ, что союзы государствъ возникали всегда изъ самостоятельныхъ, суверенныхъ частей, стремившихся и настаивавшихъ, именно вслѣдствіе этого, на сохраненіи за собой такой самостоятельности и въ союзѣ; только позднѣе, съ теченіемъ времени, уменьшилась независимость частей, облегчая переходъ къ болѣе тѣсной формѣ, государству союзному. Въ исторіи Британской имперіи мы имѣемъ обратный процессъ; части имперіи вырастали постепенно до государственнаго статуса изъ не-государственныхъ единицъ и до сихъ поръ еще не доросли до суверенитета.

Остается такимъ образомъ только послѣдняя, болѣе тѣсная форма федераціи, союзное государство (Bundesstaat). Отличіемъ отъ союза государствъ и здѣсь является лишь степень связанности частей. Союзное государство существуетъ, пока части его не-суверенны, т. е. пока онѣ не располагаютъ всей полнотой государственной власти и полной свободой правотворчества, хотя у центра или высшей единицы уже не имѣется болѣе права принужденія, по свободному усмотрѣнію, ихъ государственныхъ властей и органовъ правотворчества (въ отличіе стало быть отъ децентрализованнаго государства съ автономными землями или провинціями). Выходъ частей изъ общаго цѣлаго невозможенъ иначе, какъ посредствомъ coup d'État или революціи (отдѣленіе Канады или Австраліи безъ сомнѣнія явится именно революціей); принятіе новыхъ частей, наоборотъ, весьма возможно [это часто имѣло мѣсто въ Сѣв.-Амер. Соед. Штатахъ и вполнѣ возможно и въ Британской имперіи; такъ, можно предвидѣть въ далекомъ будущемъ, что опредѣлится государственный статусъ Вестъ-Индскихъ острововъ, а можетъ быть и Египта (при отдѣленіи его отъ Турціи) и Индіи]. Здѣсь однако приходится отмѣтить нѣкоторое отличіе Британской имперіи отъ прочихъ союзныхъ государствъ; ни Англія, ни имперія не имѣютъ писанной конституціи, поэтому не существуетъ особаго „конституціоннаго“ порядка (какъ въ Соед. Штатахъ) принятія новыхъ частей; формы проявленія воли договаривающихся сторонъ, колоніи и метрополіи, могутъ быть очень разнообразны и закрѣпляются затѣмъ актомъ дарованія колоніи конституціи, лишающей метрополію права принужденія по своему усмотрѣнію колоніальныхъ правотворческихъ органовъ.

Подобное отличіе Британской имперіи отъ другихъ федерацій легко объяснимо исторически. Въ другихъ случаяхъ федераціи образовывались изъ самостоятельныхъ частей, благодаря господству центростремительныхъ силъ и факторовъ; нѣкоторымъ самостоятельнымъ (суверенымъ) частямъ необходимо и выгодно было болѣе тѣсное сближеніе и соединеніе.

Въ Британской имперіи, наоборотъ, до конца XIX вѣка мы имѣемъ грандіозный примѣръ разложенія; подъ вліяніемъ все растущихъ центробѣжныхъ силъ прежняя единая имперія стала распадаться; нѣкоторыя ея части пріобрѣтали все бо́льшую самостоятельность, права самоуправленія, затѣмъ автономію и наконецъ доросли и до государственнаго статуса. Подъ вліяніемъ однако весьма разнообразныхъ факторовъ и къ славѣ англійскихъ государственныхъ дѣятелей, во-время понявшихъ и оцѣнившихъ значеніе этихъ факторовъ, процессъ разложенія, достигнувъ къ концу минувшаго столѣтія своего кульминаціоннаго пункта, остановился. Благодаря этому, съ начала XX вѣка существующее положеніе начало кристаллизоваться въ своеобразную форму союзнаго государства: мы видѣли выше, какъ слагаются новые и исчезаютъ старые элементы связи имперіи.

Основнымъ принципомъ этого новаго имперскаго строя является именно признаніе государственности автономныхъ колоній, путемъ добровольнаго (что дѣлаетъ Англіи величайшую честь) отказа метрополіи отъ своего прежняго права принужденія колоніальныхъ органовъ правотворчества.

Это фундаментальное начало можетъ быть разсматриваемо и съ другой стороны; оно является также принципомъ равноправія, замѣнившимъ собой прежнее начало подчиненія колоній метрополіи; мы не разъ говорили выше объ этомъ принципѣ равноправія. Онъ заключается именно въ признаніи колоній государствами, хотя и не-суверенными; равноправіе ихъ только и стало возможнымъ съ того момента, когда создалась и опредѣлилась государственность этихъ колоній, а подчиненіе ихъ метрополіи исчезло, когда у послѣдней исчезло названное выше право принужденія.

Если мы вспомнимъ, что отличіе суверенаго отъ не-суверенаго государства заключается лишь въ степени полноты государственной власти, намъ не встрѣтится затрудненій къ признанію Англіи участницей имперіи, частью общаго цѣлаго, но частью, которая, въ сравненіи съ прочими частями, распо-

лагаетъ большей полнотой государственной власти; взаимоотношенія частей опредѣляются, какъ мы видѣли, конституціонными актами, при чемъ отличіе въ положеніи Англіи отъ автономныхъ колоній заключается въ томъ, что, тогда какъ колоніальныя конституціи удѣляютъ метрополіи право участвовать (въ извѣстныхъ предѣлахъ, конечно) въ правотворчествѣ колоній, послѣднія такого права по отношенію къ Англіи не имѣютъ. До сего времени центръ этого союзнаго государства совпадалъ съ самой метрополіей; функціи и правомочія имперіи, какъ цѣлаго, были соединены въ рукахъ одной изъ частей и осуществлялись органами метрополіи [1]). Въ будущемъ можно однако предвидѣть созданіе нѣкоторыхъ новыхъ, общихъ, имперскихъ органовъ, которые будутъ стоять надъ всѣми частями, включая, слѣдовательно, и самое Англію (возможно, напр., превращеніе въ подобный органъ имперскихъ конференцій). Процессъ кристаллизаціи строя имперіи въ союзное государство тогда окончательно завершится; такой моментъ уже не особенно далекъ; Англія при этомъ, можетъ быть, окончательно потеряетъ престижъ своего прежняго господства надъ отдѣльными частями имперіи, но несомнѣнно одновременно колоссально много выиграетъ, благодаря этимъ новымъ формамъ кооперації и взаимопомощи со стороны колоній; вмѣсто того, чтобы распасться, имперія на долгое время упрочится и укрѣпится, во славу англійскаго государственнаго строительства.

Да не усмотритъ читатель здѣсь логической ошибки, противорѣчія и стремленія съ нашей стороны возвести часть (метрополію) въ самостоятельное цѣлое (имперію), съ сохраненіемъ за ней одновременно положенія части. Англійское публичное право нашло выходъ изъ этого затрудненія въ своеобразной конструкціи понятія Великобританской короны, на которую

---

[1]) Подобное привилегированное положеніе Англіи напоминаетъ намъ положеніе Пруссіи въ Германской имперіи, хотя первое болѣе интенсивнаго характера, чѣмъ второе.

мы уже не разъ указывали. Корона одна и та же для всей имперіи; она-то и составляетъ объединяющій имперію куполъ, придающій внѣшнюю опредѣленность этой новой Communae communarum; именно она и является „центромъ", стоящимъ надъ отдѣльными частями, въ томъ числѣ и надъ Англіей. Какъ „Святая корона" олицетворяетъ публичную власть Венгерскаго королевства [1]), такъ „Великобританская корона" олицетворяетъ собой публичную власть Британской имперіи; какъ въ первомъ, такъ и во второмъ случаяхъ единство или связь частей въ одно общее цѣлое создается понятіемъ Totum corpus Coronae (въ первомъ случаѣ—Sacrae Regni C., во второмъ—Brittaniae C.). Англія или Соединенное королевство является слѣдовательно участницей одной и той же короны, въ качествѣ лишь primae inter pares; по сравненію съ другими участницами короны, пятью взрослыми дочерьми-колоніями.

Профессоръ Шюкингъ въ 1912 г. опубликовалъ интересное изслѣдованіе касательно тѣхъ результатовъ, кои достигнуты въ международномъ общеніи Гаагскими мирными конференціями [2]); очень поучительно въ этомъ отношеніи провести нѣкоторую параллель съ тѣми итогами, къ которымъ нынѣ приходитъ англійское государственное строительство. Выводы Шюкинга сводятся къ указанію, какъ постепенно и незамѣтно кристаллизуется и оформляется международный строй, какіе въ немъ появляются общіе органы, какіе изъ нихъ жизненны и какіе мертворожденны, и именно эти выводы въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ очень походятъ на то, что уже достигнуто въ

---

[1]) См. *Akos von Timon*, Ungarische Verfassungs-und Rechtsgeschichte, Berlin, 1904, S. 509—520. Нѣкоторыя черты сходства въ этомъ отношеніи можно также найти въ соединеніяхъ Невшателя съ Пруссіей, 1814 г., и Финляндіи съ Россіей, 1809 г.; въ обоихъ случаяхъ понятіе общности короны играло выдающуюся роль; подробнѣе см. *мою* статью Конституція Невшателя 1814 г., Юридич. Вѣстникъ, кн. IV, 1913 г.

[2]) Prof *W. Schucking*, Staatenverband der Haager Konferenz, 1912.

имперскомъ строительствѣ Великобританіи; невольно напрашивается вопросъ, нѣтъ ли въ данномъ случаѣ нѣкоторыхъ общихъ законовъ, не есть ли это сходство органическое, а не случайное, и не идемъ ли мы въ обоихъ случаяхъ къ одной и той же цѣли, созданію новыхъ формъ государственности и государственныхъ единеній? Проведемъ параллель между выводами работы Шюкинга и нашего собственнаго изслѣдованія; такъ, въ обоихъ случаяхъ замѣчается зарожденіе новыхъ органовъ, становящихся надъ государствомъ; англійскіе новые „имперскіе“ органы очень похожи по своему характеру на „общіе“ международные органы; практика и въ томъ и въ другомъ случаѣ доказала непригодность нѣкоторыхъ органовъ; таковыми оказались „общіе“ (или имперскіе) парламенты, совѣты, сенаты и т. п.; какъ въ международной организаціи, такъ и въ современной Британской имперіи составныя части цѣлаго озабочены главнымъ образомъ гарантіей своей самостоятельности и автономіи, боясь пуще всего возможной маіоризаціи; между тѣмъ работа подобнаго общаго парламента или совѣта невозможна безъ признанія за нимъ права принимать рѣшенія по большинству голосовъ. Съ другой стороны, мы находимъ возникновеніе въ обоихъ случаяхъ общаго органа въ лицѣ конференцій (Гаагскія—для международнаго общенія, имперскія—для Великобританіи), составъ коихъ, дѣятельность, организація, голосованіе, сила принимаемыхъ ими рѣшеній, все абсолютно въ главныхъ своихъ чертахъ тождественно; сходство настолько поразительно, что невольно является вопросъ, нѣтъ ли тутъ общаго основанія; отвѣтъ, мы полагаемъ, долженъ быть безусловно положительный, общимъ основаніемъ являются тождественныя цѣли и задачи, преслѣдуемыя такимъ органомъ. Подобное же удивительное сходство можно усмотрѣть въ положеніи имперскихъ субсидіарныхъ конференцій и подготовительныхъ комиссій (Vorbereitende Kommissionen). Теоретическимъ основаніемъ государственныхъ единеній въ обоихъ случаяхъ также является одно и то же—это принципъ равноправія и координаціи частей, коимъ безусловно исключается

всякая тѣнь подчиненія или субординаціи. Различіе мы находимъ лишь въ тѣхъ соціально-историческихъ процессахъ, кои привели къ подобнымъ результатамъ удивительнаго сходства,— тогда какъ въ Британской имперіи подобное положеніе вещей достигнуто процессомъ разложенія, дѣйствіемъ силъ центробѣжныхъ, въ международномъ общеніи въ данномъ отношеніи основную роль играютъ силы центростремительныя. Объясненіе этому легко найти: подобный строй вырастаетъ единственно изъ самостоятельности, автономности частей; онъ предполагаетъ таковыя уже существующими, и только, когда такая самостоятельность прочно установлена, начинается развитіе центростремительныхъ силъ; до этого момента всегда главенствуютъ обратныя силы, центробѣжныя; такъ оно и было въ исторіи Британской имперіи; международному же общенію не приходилось считаться съ подобными процессами, такъ какъ оно начало вырастать и развиваться среди уже самостоятельныхъ и независимыхъ единицъ. Другой чертой различія можетъ служить положеніе, занятое „общимъ“ судомъ; дѣятельность и положеніе Гаагскаго суда конечно очень выгодно отличаются отъ положенія и работы судебнаго комитета метрополіи; судъ можетъ привести, да и приводитъ уже, къ упроченію положенія кодифицированнаго, общаго международнаго права (по крайней мѣрѣ судебнаго), тогда какъ комитетъ, въ нынѣшнемъ его видѣ, какъ мы указывали, неспособенъ достигать унификаціи права всѣхъ составныхъ частей имперіи, но вѣдь изъ этого вовсе не можетъ слѣдовать, что реформа комитета и организація имперскаго суда не въ состояніи достигнуть результатовъ, подобныхъ достигнутымъ Гаагскимъ судомъ! Появленіе въ будущемъ общаго, имперскаго суда вовсе не является недопустимой возможностью, такъ какъ нѣкоторыя формы подобнаго органа могутъ дѣйствительно обезпечивать самостоятельность правового развитія частей съ одновременнымъ приданіемъ нѣкоторой общности цѣлому; можетъ быть даже примѣръ дѣятельности Гаагскаго суда послужитъ британцамъ образцомъ организаціи имперскаго суда. Повторяемъ въ заклю-

ченіе. сходство между имперскимъ современнымъ строемъ и международнымъ общеніемъ нашихъ дней вовсе не случайное. а вызывается тождественностью какъ государственно-правовыхъ формъ единенія, такъ и абсолютно тождественною основой этихъ единеній, состоящей въ созданіи общаго центра, при одновременномъ сохраненіи возможно полной самостоятельности частей.