



## РОЗРОБКА ТА ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО (КАНАДСЬКОГО) АКТА 1791 РОКУ: ФОРМУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ІНСТИТУЦІЙ

Марисюк К.,

*к.ю.н., юридичний факультет,*

*Львівський національний університет ім. І.Франка*

Ідея створення виборних представницьких органів на території нинішньої Канади вперше зародилась серед етнічних британців, що мали вже досить давні традиції у цій сфері і не уявляли свого життя в інших умовах. Проте поступово почала формуватись певна група франкоканадських політиків, які зрозуміли переваги існування представницького уряду. Після 1783 р. їхню позицію дуже сильно підсилила хвиля лоялістів – переселенців із США, не згодних з від'єднанням Сполучених Штатів від Британії, і які, природно, хотіли жити під управлінням звичних їм установ.

Історики часто перебільшують вплив на розвиток Канади наслідків Американської революції. Звичайно, імміграція лоялістів, яка зумовила створення Нового Брансуїка та Верхньої Канади, відіграла значну роль. Безперечно також, що юридичний зміст Угоди 1783 р., особливо нові кордони в районі Великих Озер, полегшив хутрянку торгівлю. Зрештою, нові економічні умови дали змогу Канаді впливати на всі торгові відносини Англії. Однак, в перші роки після Американської революції, остання не спричинила кардинального перетворення державних органів у Канаді.

Як відомо, закінчення військових дій у США та Канаді, а також повернення до нормальних умов життя супроводжувались сильними ударами по економіці обох країн. Така економічна ситуація справила вплив і на всі прошарки суспільства. Синьйори також мали важкі та неспокійні часи, внаслідок чого все більше схилились до підтримки реформ. Вони, щоправда, все ще могли розраховувати на підтримку губернатора Халдіманда та більшості членів Законодавчої ради, але опір перетворенням чинився дедалі менший. Повернення губернатора Карлтона не розв'язало всіх питань. Ло-

ялісти ж мали дуже чіткі вимоги та симпатії, що заохочували їх до дій. Сеньйоральний режим та система влад тогочасної Франції не приваблювали їх зовсім. На противагу цьому вони хотіли жити в суто англійській колонії. Британське цивільне право, британські форми землеволодіння та британські парламентські установи, на їх думку, необхідні для Канади, Англія ж змушена була прийняти до уваги їх точку зору.

Зауважимо, що незважаючи на великі проблеми в сфері економіки та гострі суперечки з США, економічні та політичні позиції середнього класу постійно зміцнювались. Торговці, які й становили основу тогочасного середнього класу, мали підтримку іммігрантів та франкомовної меншості, і могли вже домогтися встановлення парламентських установ. Після 1785 р. цей рух набув особливої ваги та впливовості, внаслідок чого офіційний Лондон змушений був погодитись на нову систему органів управління, гарантувавши, окрім всього іншого, права франкомовної меншини та захистивши канадських торговців через встановлення заборони американським лоялістам поселятись у долині р. Св. Лаврентія та здійснювати на цій території торгові операції.

Водночас і на території самої провінції Квебек визрівали зміни, пов'язані знову ж таки з лоялістами, які вже встигли осісти на території Канади та прагнули значних перетворень. Уже 11 квітня 1785 р. сер Джон Джонсон і група офіцерів подали петицію королеві від імені лоялістів, позиції котрих вони представляли у провінції [6, С. 813 – 815]. Вони заявляли, що більшість лоялістів не були знайомі з правилами та постановами, встановленими Францією, які до того ж дуже відрізнялись від аналогічних положень в інших британських колоніях. Вони пропонували заснувати



◆ новий район, який би відображав традиції лоялістів. Цей район, який хоч і підпорядковувався губернатору та Раді Квебеку, мав би британські закони і звичаї, введені без врахування думки франкоканадців в інших областях провінції. Це прохання було аналогічним до того, що вже було зроблено в Новій Шотландії та Новому Брансуїку, де діяли британські закони та положення, та де боролись за вигнання спекулянтів. Вони розуміли, що без заснування нової ліберальної системи провінції, законів та уряду, було мало надії на успішну реалізацію нових постанов. Але ці пропозиції були категорично відкинуті як в Лондоні, так і в самому Квебеку, оскільки можновладці стверджували, що франкоканадці все ще складають близько 95% населення провінції і вони виступатимуть проти будь-яких змін [4, С. 10].

Сер Джон Джонсон енергійно виступав проти даних заперечень. Він наполягав на необхідності звернути увагу на страждання та втрати лоялістів, кількість яких має бути відновлена, та на те, що необхідно відновити діяння британської конституції в Квебеку, за зразком Нової Шотландії та Нового Брансуїка. Він також посилався на те, що ці дії зумовлять подальшу асиміляцію всіх британських підданих у колоніях. Довготривалі дебати з приводу питання, чи потрібна представницька асамблея на території провінції чи ні, завершилися дуже просто. З усіх аргументів, висунутих протилежними сторонами, постійно згадувався один: новий уряд повинен мати повноваження стягувати внутрішні податки в провінції, що було неможливо для тоді існуючої урядової системи. Урядові було передано право стягувати доходи колонії, згідно з Парламентським законом 1778 р. В ньому закріплювалось також те, що парламент не буде в майбутньому надавати податкові повноваження жодному місцевому законодавчому органу, окрім тих, які закріплені в британській політичній моделі. Іншими словами, обов'язковим для подальшого існування колонії став представницький елемент. Однак, протистояння британців та французів від цього зовсім не зменшилось.

Тож чи означало це, що для примирення ворогуючих сторін необхідно

було створити дві провінції, за аналогією до Вірджинії та Нью-Йорка в США? В жодному випадку. Британські політичні лідери були переконані, що Американська революція виявила значну слабкість державних інституцій старої імперії; демократичні ж сили змогли набути сили за допомогою монархічних та аристократичних елементів. Відтак основоположним моментом мало бути створення умов для зміцнення позицій представника короля, тобто губернатора, звільнивши його від залежності від асамблеї.

Щодо реформування органів законодавчої влади, то було запропоновано створити окремий законодавчий орган, перетворивши його майже у повний аналог Верхньої палати Англії. Все це хоч і робило провінцію дуже подібною до Британії, проте не застерігало, що сама провінція буде довічно лояльною до метрополії. Процес відмежування був прискорений існуванням багатьох місцевих законодавчих органів. Хоч спочатку його прийняли з належним розумінням, проте існування Канади саме в складі Британської імперії навіть не ставилось під сумнів. Основною метою метрополії було повне підпорядкування колонії, чого не міг змінити жоден представницький орган. Чимало тогочасних політичних діячів у Британії та й у самій Канаді, скажімо, Гренвіль, вважали, що запропонована система державних органів застереже Канаду від "помилки" урядів інших провінцій Британії та не дасть змоги зростати республіканському та незалежницькому духу. На наш погляд, погодитись з цим дуже важко, оскільки лише косметичними перетвореннями у провінції було важко повністю спинити чи хоча б частково задовольнити дух кардинальних змін, який тривалий час витав у колонії. Але водночас саме дану систему державного управління можна вважати єдино припустимою у тій ситуації. В будь-якому випадку жодна альтернативна система, на зразок тієї, що була передбачена в Квебекському акті, не могла повністю задовольнити бажання всіх зацікавлених сторін. Окрім того, не було причин вважати, що парламент Британії та населення Канади згодяться на існування ще впродовж певного часу неподставницької системи.



Законопроект, який втілював дану систему, було направлено до губернатора Дорчестера для "втрясання" подробиць. За допомогою голови Верховного суду Уільяма Сміта йому вдалося розв'язати питання, які стосувались меж нових провінцій та складу законодавчих палат. Він зазначав також, що необхідністю стає перетворення сеньйоральної системи в соціальну і, що ще більш важливо, то це те, що голова Верховного суду, згоджуючись з губернатором, пропонував об'єднати всі провінції Британської Північної Америки в одну державу на чолі з генерал-губернатором, двопалатним законодавчим органом, який буде обиратись самими провінціями. Сміт, який не лише детально вивчав, а й особисто спостерігав за перетвореннями у південних британських колоніях, категорично заявив, що лише ця форма федеративного устрою зможе захистити північні колонії від повстань та заворушень у майбутньому. Ця пропозиція була почута і в Лондоні. Послання Дорчестера не досягло Англії до 18 квітня 1790 р., і не потрапило до переліку питань, які розглядалися на поточній сесії парламенту. Незважаючи на скарги Фокса щодо безперервних затримок, лише 25 лютого 1791 р. було проголошено, що король має намір створити нову провінцію, як тільки парламент розробить необхідні конституційні засади. Через тиждень було створено комітет із цих питань. Обговорення почались 8 квітня і тривали аж до 18 травня. Уряд погодився зробити лише дві зміни. Згідно з однією відбувалося скорочення строку повноважень Асамблеї з 7 до 4 років, згідно з іншою – збільшення мінімальної чисельності Нижньої палати з 30 до 50 членів [4, С. 16].

Упродовж обговорення питання про зміни Фокс, який був одним з найвідоміших політичних діячів, основну увагу звертав на структуру Законодавчої ради, тобто Верхньої палати. Він вважав, що створення спадкової Ради та встановлення штучних відмінностей між палатами призведе й до аналогічної диференціації населення, що не притаманно Канаді. Виборні ж ради, створені на принципі майнового та власницького цензу від двох провінцій, забезпечили б аристократії стабільне панівне становище; якщо

ж це виявиться неприйнятним, то доцільніше дати членам ради місця пожиттєво, без права їх спадкування. Інший видатний реформатор того часу, Пітт, не хотів мати нічого спільного з даними пропозиціями, зазначаючи, що Законодавча рада Канади має бути якомога ближчою за типом до британської Палати лордів. Але вони обоє погодились з тим, що основним завданням майбутнього парламенту має бути "обританення" франкомовних жителів.

Конституційний акт, часто званий Канадським актом, отримав королівську згоду 19 червня 1791 р., і привів до створення основ уряду у Верхній та Нижній Канадах, які й зберігалися на даній території впродовж наступних півстоліття. Цей акт не призвів до скасування Квебекського акту, окрім питань, пов'язаних з формуванням парламентських органів.

Відтак кожній провінції було даровано двопалатний законодавчий орган, який виступав як комплексна та цілісна структура [3, С. 211 – 212]. Окремі автори (наприклад С. Данілов) вважали, що ці парламенти мали статус лише дорадчих зборів [8, С. 110 – 111]. Ми не можемо погодитись із цим твердженням. Так, дійсно, порівняно з теперішніми парламентами світу, тогочасні парламенти Верхньої та Нижньої Канад виглядають лише допоміжними органами. Але, беручи до уваги те, що подібних органів народного представництва в Канаді ще не існувало, і що всі попередні прообрази парламентів жодною мірою не обмежували прав губернатора та Корони, а також виходячи з повноважень, покладених на парламенти Канади, автор вважає за можливе допустити: саме ці утворення й розпочали в повній мірі історію парламентаризму, якщо не взагалі, то точно федерального, на території нинішньої Канади. Більш поміркованої позиції з цього питання дотримується російський дослідник історії Канади О. Сороко-Цюпа: "...В 1791 році англійський парламент прийняв Конституційний акт, що надавав колоніям виборні асамблеї, щоправда, з досить обмеженими функціями, які не торкалися повноти влади губернатора, законодавчих і виконавчих органів, що створювались за його вказівкою. І все-таки створення аса-



мблей було суттєвою поступкою колоніальної влади...” [9, С. 12].

З цією думкою погоджуються й Гі Лашапель, Жеральд Берньє, Даніель Селлі та Люк Берньє, які з цього приводу зазначають:

“ ...Для деякого виникнення парламентаризму в Квебеку наприкінці XVIII ст. (шляхом прийняття Конституційного акта 1791 р.) є беззаперечним історичним фактом, для інших це було лише одним зі значних аспектів політичної культури в Квебеку. Важлива для дослідження даного питання рання історія Квебеку в цій сфері взагалі ігнорується в літературі. Парламентаризм формується вперше в 1791 році, коли акт надав Нижній Канаді Законодавчі збори, які обирались населенням. Відповідно до думок певних авторів виборче право було майже універсальним, яке зумовлювалось мінімальними вимогами майнової власності. Мешканці міст, до того ж, мали право брати участь у виборах і на правах ренти, яку платять. І, хоча в наступних десятиріччях дане право було, певною мірою, обмежене, воно все-таки залишалось універсальним для всіх глав сімей...” [7, С. 199; Для порівняння позицій див. також 1, С. 90 - 91 та 5].

Внаслідок схвалення даного акта, до складів Нижніх палат мали входити: не менш як 7 осіб до Законодавчої ради провінції Верхня Канада та не менш як 15 осіб – до Законодавчої ради провінції Нижня Канада. Окрім того встановлювалось, що Корона в подальшому може збільшити представництво у Радах провінцій. При цьому особа чи особи, дообрані пізніше, повинні мати права, закріплені для нині передбачених членів і стають повноправними у Раді (Ст. III Акта 1791 р.). Жодна особа не може входити до Законодавчої ради до того, як досягне повноліття, тобто 21 року, не є народженою на території Корони або натуралізованою Короною за допомогою Акта британського парламенту. Члени Ради зберігали посади впродовж усього життя, якщо вони не були відсутніми протягом 4 років підряд або якщо не відмовляли королю у лояльності, а також якщо хтось із них не був визнаний будь-яким судом Домініону винним у вчиненні державної зради. У протилежному випадку місце визнава-

лось вакантним, а винного позбавляли статусу члена Ради, а спадкове право на заміщення посади в Раді втрачалось (Ст. X Акта 1791 р.).

Акт також уповноважував короля присвоювати спадкові почесні звання, які могли б бути окреслені, як “спадкове право закликаних до Законодавчої ради”.

Спікер Законодавчої ради признавався губернатором.

Правовий статус Верхньої палати – Асамблеї окреслюється не менш детально. З-поміж іншого зазначалось, що кількість членів, які обираються у провінції Верхня Канада до Асамблеї, не може бути меншою ніж 16, а кількість членів Асамблеї Нижньої Канади не може бути меншою за 50 (Ст. XVII Акта 1791 р.).

Губернатор чи лейтенант-губернатор мали право поділяти провінції на “округи, райони, міста, чи містечка”, та вирішувати, яку кількість представників мав делегувати кожен із них. У сільських районах пасивним виборчим правом були наділені всі мешканці, котрі мали фрігольд із доходом не менш, як 40 шилінгів щороку, а міські – які мали майно з щорічним доходом не менш як у 5 фунтів, або сплачували орендну плату у сумі не менш як 10 фунтів. З іншого боку, Законодавчі асамблеї не представляли, загалом, жодної соціальної групи. Привілей був настільки загальний, що всі виборці, тобто жителі міст та сіл, а також приватні орендарі, мали право голосу та могли висувати свою кандидатуру до Асамблеї. Не було жодної дискримінації, наприклад, щодо статі чи національності. Лише представники духовенства, які все ще зберігали право голосу, автоматично втратили право бути обраними. Ця система, не зважаючи на обмеження, була значно демократичніша, ніж та, що існувала в Англії [2, С. 170].

Губернатору належала важлива роль в законодавчому процесі. В межах щорічних сесій та чотирирічного строку повноважень законодавчого органу, він був відповідальний за його скликання, діяльність та розпуск. Він мав владу накладати вето на будь-яке рішення, що отримало схвалення обох палат парламенту. Він міг також передавати законопроекти на розгляд місцевим законодавчим органам. Та навіть рішення губернатора могло бути



скасоване. Після того як він схвалив законопроект, останній міг бути скасований в Лондоні протягом двох наступних років. Особливо обмеженими повноваження законодавчого органу були в питаннях навчання та підготовки духовенства. Ці питання могли бути змінені чи анульовані місцевими законодавчими органами, але лише в чітко визначених питаннях. Будь-який законопроект, дотичний питань підготовки духовенства, необхідно було потім представити перед обома палатами британського парламенту протягом 30 днів, який вони мали спочатку схвалити, а вже потім він підлягав схваленню королем. Іншими словами, будь-який законопроект в цій сфері автоматично підпадав

під контроль єпископів в Палаті лордів. Окрім вищенаведених функцій, до повноважень губернатора та Рад провінції Квебек віднесено обов'язок формування судів загальної юрисдикції (Ст. XXXIV Акта 1791 р.).

Конституційний акт 1791 р. мав дотичність також і до створення політичних партій, які зараз існують в цій державі. Наприклад, Патріотична партія, відома тим, що вона спричинила до повстання 1837-38 рр. в Нижній Канаді, розвинулась в цей період з малочисельної парламентської групи до розвиненої політичної партії уже в 1827 р., а на початку 1830-х змогла навіть створити більшість в уряді [7, С. 200].

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Brun H. La formation des institutions parlementaires Québécoises, 1791-1838. - Quebec: Presses de l'université Laval, 1970.
2. Canada: Unity in diversity? / Cornell, Hamelin, Ouellet, Trudel. - Toronto - Montreal: Holt, Rinehart and Winston of Canada Limited, 1967.
3. Colonies. Canada to 1867 / Abel, Bercuson, Akenson, Baskerville, Bumsted, Reid. - Toronto: McGraw - Hill Ryerson Limited, 1992.
4. Craig G.M. Upper Canada. The formative years 1784 - 1841. - London - New-York: Oxford University Press, 1963.
5. Laforte D., Bernard A. La Législation électorale du Québec. 1760-1967. - Montreal: Cahiers de Sainte-Marie, 1969.
6. Shortt A., Doughty A.G. Documents Relating to the Constitutional History of Canada, 1759 - 1791. - Ottawa, 1918.
7. The Quebec Democracy. Structures, processes and policies / Lachapelle G., Bernier G., Salje D., Bernier L. - Toronto: McGraw - Hill Ryerson Limited, 1993.
8. Данилов С. К характеристике политико-государственного механизма Канады // США - экономика, политика, идеология, - 1991. - № 7.
9. Сороко-Цюпа О. История Канады. - М.: Высшая школа, 1985.

### АННОТАЦИЯ

В статье исследуется вопрос разработки и принятия Конституционного (Канадского) акта 1791 года. Рассматриваются позиции наиболее значимых политиков и юристов по этому вопросу.

Ключевые слова: Конституция, право, кодификация.

### SUMMARY

Development and reception of the Constitutional (Canadian) act of 1791: forming of the representative institutions.

In article considered question of development and reception of the Constitutional (Canadian) act of 1791. Inquired into looks of most remarkable politicians and lawyers of it.

Key words: Constitution, law, codification.