

Кн. 6

Ноемврий и Декемврий, 1933 Год. XIV

Юридическа мисъл
Двумесечно юридическо списание
ЗА НАУКА, КРИТИКА, ПРАВОСЪДНА ПОЛИТИКА
И ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Редактори:

Анг. Карагъзов

Влад. Моллов

председател на В. к. съд

проф. по наказат. право

Д-р И. Фаденхехт

В. Н. Митаков

Д-р Н. Долапчиев

проф. по гражд. право

предс. на Кодиф. комисия

професор по наказат. право

Държавното устройство на Съединените Щати
(Произход, развитие и правна същност
на първата модерна демокрация)

Проф. д-р Л. Владикин

Възникване и управление на С. А. колонии. – Борби за независимост и обединение. – Конфедерация и федерация. – Самоуправлението на общините. – Държавното устройство на отделните щати. – Държавното устройство на Федерацията. – Конгресът като законодателен орган. – Президентът. – Министрите. – Личните свободи на гражданите.

300-годишната политическа история на Североамериканските Съединени Щати ни показва, че няма друг народ на света, който тъй дълго и тъй неизменно да се е възпитавал в любов към свободата на личността и да се е управлявал в догмите на чистото народовластие.

Североамериканските щати са създателите на първата модерна демокрация. Великата френска революция издигна една втора по време демокрация и има заслугата, че донесе тая форма на управление в Европа и я популяризира. Но образецът бе създаден отвъд океана, спонтанно, оригинално – народовластието изникна само по себе си из народната душа.

Съединените Щати не заеха от никъде своето държавно устройство. Те не копираха конституцията си – те си и я създадоха сами. Нещо повече: тя дойде да оформи върху книга онова, което животът вече бе създал.

Американската конституция е огледалото на американския народ. В нея ние виждаме първообраза на много публичноправни принципи и норми, с които ние, европейците, тъй много сме свикнали, че добросъвестно ги считаме за свои.

В държавното устройство на щатите ние ще видим първообраза на модерната демокрация, с нейните светли полета и с нейните крайности.

Съединените Щати възникнаха върху обширните и почти безлюдни пространства на новооткрита Америка. За своята държава, американците могат да кажат: в началe бе свобода! Защото, още с стъпването си на брега, преселниците се организираха в малки колонии-републики, макар да признаваха далечната върховна власт на английската корона.

Пълно с романтика е началото на тази могъща федерация. Смелчяци от всички морски държави на Европа, но най-вече от Англия, на малки групи, преплували океана върху дървени кораби – да търсят щастие в новата земя. Жъдни за приключения авантюристи, жъдни за богатство несретници, предвидливи земеделци и скотовъдци, са първите колонисти. Но значителни на брой са и ония чисти по дух пуритани, които бягаха от религиозния гнет на Стюартите, и в Новия свят търсеха религиозна и политическа свобода.

Колонистите дошли като поданници на английския крал, снабдени с специални харти, които им обещаваха ползуване от свободите на английския гражданин. Прочутите харти на свободата са тяхната първа конституция.

Колонистите (предимно северните) се организирали в малки селища-републики, наричани таун (town). Централен управителен орган е било Селското събрание (Таун-митинг), което се е състояло от всички пълноправни жители на селището. Събранието създавало закони и избирало чиновниците, които трябвало да действуват съобразно с наставленията на Събранието и да отговарят пред него. Една идилична демокрация, за която мечтаеше Жан Жак Русо. Ако някои жители не са били доволни от известно решение на мнозинството, натоварвали семейство и покъщнина, отивали няколко десетки мили в която посока им се хареса, и там основавали нов таун, ново

селище-република. В южните колонии начело на управлението стоял кралски губернатор.

Колониите бързо забогатявали. Това привлякло вниманието на Лондонското правителство, което почнало повече да се интересува от тях и да прави опити да ги вземе под своята административна власт. Посегателството върху самоуправлението на колониите доведе до разрив с Англия, до революция и война, която завърши с освобождението на Североамериканските щати. Бележита дата е 1774 г., когато делегатите на съществуващите 13 колонии, оформени в държави-щати, се събрали на Конгрес в Филадельфия и обявили, че скъсват с своята метрополия Англия, че от сега нататък са свободни и независими. Войната продължила 6–7 години и свършила с Парижкия мир от 1783 г., чрез който щатите бяха признати за суверенни държави.

Вторият голям етап в развитието на щатите е тяхното обединение. Дълго и мъчително е било то. Щатите не са искали да жертват нито частица от свободата си, в името на едно обединение. С голям труд се постигнала една конфедерация и по-късно, едва в 1787 г. – се осъществила днешната федерация, като резултат от идеалистичните усилия на цяла редица велики държавни мъже, между които са: Франклин, Вашингтон, Хамилтон, Джеферсон, Джеймс Медисон и др.

Съединените Щати, от 1787 година насам, са една федерация. Това значи, че Североамериканската република има едно сложно държавно устройство: федерацията представлява една държава в международно отношение, обаче е съставена от 48 отделни държави-щати, които се управляват самостоятелно, имат свой държавен глава, свои министри и свое народно представителство. Федералната държава се нарича Съединени-Щати, а всеки един щат запазва своето първоначално име: Пенсилвания, Виргиния, Масаджует, Род Айланд и др. – 48 на брой. – Федералната държава, обаче, не е само един съюз, а действителна държава: има си свое федерално правителство, с президент, министри, сенат и камара на депутатите.

За да имаме представа за държавното устройство на Североамериканската република, необходимо е да разгледаме организацията на щатите, а след това – организацията на общото, на федерацията. Забележително е, нека го кажем още сега, че първообразната широка демокрация е запазена предимно в отделните щати, а федерацията е организирана значително по-централистично. По този начин, практичните американци са си запазили народовластието, но са го корегирани с добрите страни на една здрава централистична власт.

Възникване и управление на североамериканските колонии

Колонизирането на Америка от европейци започва наскоро след откриването ѝ. Описанията на първите пътешественици за таинствената красота и несметните богатства на Новия свят, обърнаха вниманието на европейските правителства и народи. Морските държави не закъснели да прострат ръка към приказния материк и да улесняват колонизирането му с свои поданници.

Първите енергични преселници били испанци, но те скоро били изместени на юг и се задържали само в Флорида. По бреговете на Канада и около устието на Мисисипи се заселили френци. Шведи образували колонията Делавар в 1683 г. и я нарекли Нова Швеция. Тъкмо там, където днес се издигат небостъргачите на Ню Йорк, холандски търговци основали колонията Ню-Амстердам в 1615 г. и се прострели по течението на Худсоновата река.

Но най-многобройни, най-добре организирани и агресивни са били английските колонисти. Те се настанили по бреговете на Атлантическия океан, постепенно притискали и измествали другите народи, докато най-после, към 1750 г., взели хегемонията над Северна Америка. Интересно е завладяването на холандско-шведските колонии около днешния Ню-Йорк. Възползуван от своята военна и политическа сила, английският крал, в 1664 г. изпратил дука Йорк да завладее тези богати търговски колонии за себе си и за Англия, което той е сторил без особени усилия. И Ню-Амстердам станал Ню-Йорк.

Дори и военните стълкновения между колонистите, главно между френци и англичани, не могли да се избегнат – това са тъй наречените „индиански войни“, от 1754 до 1763 г. Англичаните излязоха победители, наложиха езика и организацията си, погълнаха другите народности, но и самите те се промениха – и всички образуваха една нова формация, един нов народ, комуто не липсва национално самосъзнание, обособеност и висок патриотизъм – американския народ. Последните остатъци от някогашното политическо владичество на други държави бяха ликвидирани по най-модерен начин: чрез преговори, договор за покупко-продажба и заплащане в пари – така Съединените Щати купиха: от Франция – Луизиана в 1803 г., от Испания – Флорида в 1819 г. и от Русия – Аляска в 1867.

Английската колонизация се извършва енергично и организирано. Колонизацията започва още при кралица Елисавета, която в 1584 г. дава на лорд Raleigh правото да колонизира и управлява една обширна област в бъдещата Виргиния. Обаче същинската работа се почнала по-късно от приятелите на лорда, които образували

едно силно дружество под ръководството на учения географ Наклуит и с благословията на краля. Яков I дал в автономно владение на дружеството цялото грамадно пространство земя между 34 и 54 градуса с. ш. Дружеството се разделило на две компании: Лондонска (Виргинска, Южна) и Плимутска (Масачузетска, Северна). Двете компании са дали на колонииите си две различни управления: първата централистично и авторитарно, а втората – родовластническо.

Южната компания основала в 1607 г. колонията (по името на кралица Елисавета: *Virgo Regina*), първото селище на която, образувано от 105 преселници, било наречено Джеймс-таун – в чест на краля-покровител Яков I. Преселниците принадлежали на различни социални слоеве и имали за цел не толкова да търсят религиозна и политическа свобода, колкото материално благосъстояние. Плодородната почва спомогнала за бързото образуване обширни плантации, за обработването на които отрано почнали да докарват чернокожи роби. Между плантаторите-собственици и безимотните работници се образувала рязка стопанска и политическа граница: богатите имали властта в свои ръце и давали тон на управлението. Бъдещата война на Север против Юг е била подготвяна отдавна. – *Управлението* на колонията е било централистично и отначало напълно авторитарно. Компанията продължавала да запазва ръководството, превръщайки го в колониално-държавно управление. Директорът на компанията бил и губернатор, нещо като „държавен глава“, или пък назначаван от компанията като върховен публичноправен орган. Държавното устройство било заето от английското провинциално управление. Цялата колония-държавица била разделена на графства (околии), управлявани от лейтенанти, назначавани от губернатора и представляващи го в околията. Лейтенантът имал административна и военна власт. Всички лейтенанти образували Губернаторския съвет. Лейтенантите се назначавали от губернатора, а също и шерифа. Централизацията е била пълна, но тирания не е имало поради високия политически морал у административните органи и поради голямата гражданска и стопанска независимост на плантаторите, съставляващи опората и силата на колонията. Само 12 години след основаването, Компанията схванала, че има интерес да привлече в управлението най-надеждния елемент и – свикала на събрание представители от всички значителни плантации. По-късно били привлечени представители на селищата и на стотните (*town* и *hundred*). Така се образувало Колониалното събрание, което първоначално заседавало под председателството на губернатора и заедно с неговия Съвет, т.е. заедно с лейтенантите на графствата. По-после, обаче, събранието почнало да заседава отделно, и то под формата на Камара на гражданите (*House of Burgesses*). – В 1624 г. английският крал отнел концесията от Компанията и поставил колонииите ѝ (Виргиния и другите по-малки) под своята пряка

власт. Губернаторът бил назначаван от краля, а почти всичко друго в държавната уредба останало същото. Кралските чиновници не винаги били безукорни администратори – неправдите и хищническото финансово изсмукване на колониите станали нещо обикновено. Бъдещото откъсване от Англия се подготвяло от далече. Едно сериозно възстание в Виргиния избухнало още в 1676 г., но било потушено от губернатора с множество бесилки.

Северната компания, напротив, дава живот на колонии, които имат съвсем друг социален състав и съвсем друго управление. Докато Южната компания управлявала колониите си от Лондон, Северната, наречена още Плимутска или Масачузетска, се преселила в Америка и, възползувана от факта, че в концесионните ѝ харти не било запазено никакво особено право на английската корона да се меси в управлението, образували колонии с една почти държавна самостоятелност. Тук се отнася групата колонии наречена *Нова Англия* (Масачузет, Конектикут, Род Айланд, Ню-Хемшир и Мен). От политическо гледище, тези колонии представляват най-голям интерес, защото в основата на своето управление полагат пуританския идеал за религиозна и гражданска свобода. Тези янки станаха солта на бъдещия американски народ и на неговия траен демократизъм. Бедната почва и суровият климат препятствуваха за създаване рязко противоположни класи от бедни и богати (каквото е случая в южните колонии), а съдействуваха за развиване чувство на равенство и обществена солидарност. Колонистите на Нова Англия не бяха жадни за богатство и приключения авантюристи, а повечето бяха религиозни и политически емигранти, дошли в Новия свят да търсят отдиш и свобода. И понеже не бяха пряко обвързани с краля, те имаха възможност да си дадат такова държавно устройство, каквото отговаряше на техните политически възжелания. Към тази група колонисти се отнасят и ония забележителни в историята на държавното право стотина английски пуритани („пилигрими“), които на 6 септ. 1620 напуснали Плимут заедно с семействата си и с кораба „Мейфлауър“ отплували за Новия свят, прогонени от религиозната тирания на Стюартите. На 21 дек. с. г. те влезли в залива Масачузет и мястото гдето стъпили нарекли Нов Плимут. На борда на „Mayflower“ пуританите написали конституцията на държавата, която ще основат върху някоя незаета част от територията на Америка. Те подписали бъдещия си основен закон в форма на договор помежду си, и наистина спазили обещанието си. Някои теоретици посочват този случай като исторически пример за възникване нова държава чрез договор между нейните поданици. Намекът, който се прави на прочутата „договорна теория“ за произхода и обосноваването на държавата – замислена още от софистите и блестящо развита от Русо – не е твърде сполучлив, защото „обществения договор“ е една философско-политическа теория за преобразуване

то на съществуващата държава, а не една социологична хипотеза за произхода на първата абстрактна държава на нашата планета¹.

Десет години след дебаркирането на пилиграмите от „Мейфлауър“, една друга група пуритани основала Бостон, но вече с разрешение и от краля. От Бостонската колония по-късно се отделили: Конектикут в 1635 и Род Айланд в 1636. В 1692 г. кралят обявил, че слива колонията на някогашните Плимутски бежанци-пуритани (от 1620 г.) с колонията Масачузет – по този начин, най-свободолюбивите елементи се събрали в щата Масачузет: чудно ли е тогава, че тъкмо този щат стана огнището на американската свобода и че в неговата столица Филадельфия биде прогласена независимостта на щатите и Декларацията за свободата на човека и на народите?

Как се управляваха северните колонии? Те се *самоуправляваха*, в същинския смисъл на понятието. Няколко къщи с черкова и училище, образуваха едно селище (town), което бе основния елемент на държавната организация. Чувството на лична свобода, на равенство и солидарност съставлявали политическата етика на колонистите – чувства, които те внедриха в душата на целия американски народ и които той запазва дори до наши дни. – Всички пълноправни жители на селището (а такива са били само принадлежащите към местната църква: един строг пуритански ценз), образували *Селското събрание* (town-meeting), което е най-висшият законодателен, контролен и ръководно-административен орган. Селското събрание избирало чиновниците, давало им насоки в работата, искало отчет от досегашните чиновници и провинените от тях уволнявало. Висшите административни служители се наричали „избранници“ (Selectmen) – те действително управлявали селището, но винаги в тясна връзка с Селското събрание. Тази идилична демокрация е била технически възможна

¹ Тъй нареченият „Plantation Covenant“ от 1620 г., който по форма напомня познатите пуритански „Черковни договори“ (Church Covenant), би могъл да се сметне за първата писана конституция в духа на модерното народовластие. Въведителната формула на този договор, която може да се вземе за неговата обща или теоретична част, има следното съдържание: „В името на Бога, амин. Ние, долуподписаните поданници на Негово Величество нашия върховен господар Яков, по Божия милост крал на Великобритания и пр., наехме се с Божията помощ да разпространим християнската вяра и, за слава на нашия крал и на отечеството ни, предприехме това пътешествие, с цел да основем първата колония на север от Виргиния. Ние взаимно се обвързваме с настоящия тържествен договор пред Бога и в присъствието на всички ни, да създадем, за общо благо, добър ред и да осъществяваме гореказаните цели. По силата на този договор, ние ще издадем, ще установим и ще поставим в действие такива справедливи и еднакви за всички закони, такива наредби, организации и служби, каквито ще бъдат необходими за общото благо на колонията. И на всички правоимеющи, ние обещаваме послушание и подчинение. В удостоверение на това, подписваме се, днес 11 ноември 1620 година от Христа“.

докато малобройните преселници живеели в малки селища. Но когото селищата се уголемили, когато почнали да се сливат в малки градове, когато икономическите отношения се усложнили – „селското управление“ (town-government) се оказало непригодно и постепенно било заменявано с малко по-сложно: селищата се обединявали в графства-околии начело с административен началник, а селските събрания отстъпили мястото си на *Общото събрание* (general court), което се образувало от делегати на селските околии. Ето по какъв естествен път на развитие се е създала представителната система. Но селските събрания не изчезнали. Населението твърде много било свикнало с тях. И то ги запазило като основа на местното, на общинското самоуправление, дори до днес.

Североамериканските колонии познават още един вид управление, наречено „Управление на собствениците“ (proprietary government), което напомня управлението на европейските феодални от края на средновековието (патримониалното схващане за държава и управление). Английският крал смятал, че безстопанствените пространства на северна Америка принадлежат на английската корона, по правото на окупацията. С специални актове-харти кралят давал части от тия земи, под различни условия, ту на колонизаторски компании, ту на свои любимци, ту запазвал за себе си или за правителството. Някои новоосновани колонии били дадени в (бих казал: феодално) владение на близки до престола благородници. С кралски указ, колонията Мериленд (наречена по името на кралица Хенриета-Мария, съпругата на Карл I) била дадена в собственост на лорд Балтимор. Пенсилвания и Делавар – на лорд Уйлям Пен. Колонията Ню-Йорк била дадена и окупирана, както се каза по-горе, от Йоркския дук, който по-късно се възцари под името Яков II, и др. В кралските харти често пъти били давани и основните начала на местното управление, обаче същинското управително устройство на колонията-държавица се учредявало от самият феодален собственик чрез издадена от негова страна харта-конституция. Някои от тия харти се запазили дори до обявяването на независимостта, т.е. около стотина години. Обикновено, това „частновладелческо“ управление се осъществявало така: собственикът назначава един губернатор и няколко съветници при него като висши административни чиновници, а на народа дава правото да контролира техните действия и да изказва към тях пожелания, чрез свои представители, свикани в едно *колониялно събрание*. Феодалните собственици не са били лишени и от добри намерения – така например, седемте владетели, на които Карл II в 1663 г. подарил всички земи южно от Виргиния, наречени общо Каролина, се опитали да установят в своите колонии-държавици една федерална конституция, изработена от Шефтесбъри и от именития държавовед Джон Лок, но опитът не се увенчал с успех. Колонистите мъчно се управлявали. Стремежът към свобода и независимост се подхранвал от самия въздух сякаш

на Новия свят. В 1720 г. една местна революция турила край на частновладелческото управление. Собствениците намерили за благоразумно да ликвидират и продали в 1729 г. всичките си права на английския крал, с което колониите минали под пряката управителна власт на английската корона.

С течение на времето, интересът на Лондонското правителство към американските колонии се увеличавал. Кралят използвал всички случаи, за да добие пряка власт над колониите. Към средата на 18-тия век, т.е. двайсетина години преди съдбоносните конфликти между Англия и колониите, Великобритания е притежавала в Северна Америка една същинска колониална империя (доминион). Лондонското правителство все повече и повече посягало върху самоуправлението на колониите като не само назначавало губернаторите и техните съветници, но пренебрегвало и традиционните права на народните колониални събрания: да си определят данъците, да си създават законите, особено фискалните, и да се самоуправяват, макар под далечното върховенство на английската корона.

Автократизмът на Лондон и високомерието на кралските губернатори се сблъскали с независимия дух на свободолюбивите и благоденствующи колонисти. Връзката между метрополията и колониите ставала все по натегната.

Борби за независимост и обединение

Скъсването не закъсняло. В 1764 г. Английският парламент гласувал нови данъци върху американските произведения. Колониите протестирали енергично, но в отговор на техния протест парламентът гласувал нови такси върху американската търговия. Високомерието на Лондон вместо да стресне колонистите пробудило у тях неподозирани съпротивителни сили. Възмущението обхванало всички. В градовете и селата камбаните биели, за да възвестят „погребението на свободата“. Защото колонистите с право смятали, че кралят и парламентът потъпкват дадената от преди век и половина свобода на самоуправление. Лондон не може да им налага данъци и закони едностранно, а само с одобрението на техните местни народни събрания, или ако колониите бъдат представени в англ. парламент с свои депутати! За борба против посегателите върху свободата им, колонистите образували граждански комитети, на чело на които застанал Бенжамен Франклин. Първата смела мярка била взета без колебание: вносът на английски стоки в Америка се забранява докато несправедливо наложените данъци не бъдат отменени. Викът за свобода намерил отглас в сърцето на двама големи английски парламентаристи: Пит и Бърке. Те взели страната на колонистите и склонили парламента да отмени закона (1766 г.). Американците на дело познали ползата от политическата борба и затвърдили вярата в себе си. Но старата

Англия не взела поука от събитията. На следующата година тя наложила високи мита върху внасяните в Америка стоки. Колониите отговорили с бойкот. Дори множество английски стоки били хвърлени в морето. Лондонското правителство сметнало, че център на бунта е Бостон и блокирало пристанището му. Понеже отделните щати били почнали вече да си съперничат в производство и търговия, английското правителство приложило изпитаното старо средство – да раздуха икономическите противоречия между щатите, да използва за своите цели техния политически егоизъм и да ги хвърли едни срещу други. Но щатите – и това трябва да се подчертае – проявили високо политическо съзнание и национален идеализъм. Градът Салем отказал да се възползва от блокадата на Бостон и да му вземе търговията. Незасегнатата от репресиите Виргиния се солидаризирала с притиснатия щат Масачузет. Чувството на самоуважение и любовта към свободата спонтанно обединили всички северо-американски колонии – на брой 13, с общо население около 6 милиона души.

Старите изпитани средства на Стария Свят за борба и потисничество се оказали неефикасни срещу един нов народ, възпитан в религиозни и граждански добродетели, израсъл на воля сред богатите и свободни земи на Северна Америка.

Този нов народ, развивал се далеч от традициите на автократична Европа, беше предназначен да бъде Месия на модерната демокрация. Той на дело доказа, че *истинската свобода вирее сред доброволното самоограничение на гражданите, и че истинското народовластие е пряка рожба на гражданските добродетели, на политическия идеализъм, на любовта към ближния и към държавата.*

Конституцията на Северо-американските щати е събирателно огледало, в което се срещнаха всички светли пориви на младия американски народ. Тя не може да бъде копирана, защото никой друг народ не беше още достигнал, по собствен път, висините на истинското народовластие. Авторите на конституцията само фиксираха на книга това което народният гений фактически бе създал, и добавиха само онова, което намираха в своята душа и в душите на своите сънародници².

² Американските конституции представляват един бляскав синтез на всичко ценно, което човешкият гений бе създал в областта на демокрацията. Старият английски Common law; хартите и петициите на свободата; ученията на Джон Лока, на Монтескьо и на Русо; влиянието на Ноокер, на Реформацията, на Английската църква и на пуританството; множество малки и големи реформи в първоначално усвоените форми на управление, като резултат от постепенно приспособяване към конкретните нови условия и към изискванията на времето изобщо; интересите на някои силни стопански групи, на растящото производство и на търговията... С една дума, всички културни сили, които съставляват духовната същност на един народ, са били в действие при създаване държавното устройство на Съединените Щати.

Северо-американските щати дадоха на света първата конституция на модерното народовластие. И тя стана образец, пряко или косвено, за основните закони на всички демокрации в света, не само защото бе първа по време, но защото – и това е може би най-важното – приложена на дело, тя даде отлични резултати.

Но доколко тези отлични резултати се дължат на умело съставените правни норми, и доколко на гражданските добродетели и обществената дисциплина на американския народ – остава всеки да си отговори сам. Историята ни помага да намерим правилния отговор – нека си спомним втората по ред модерна демокрация, прокламирана от Великата френска революция, с нейната възторжена Декларация за правата на човека и гражданина, и превратното ѝ прилагане на дело от Конвента при Робеспьера и от страшния „Комитет за общественото благо“. Нека си спомним делата на редица фатални демагози от последното столетие и нека спрем пред недъзите на съвременната демокрация, която се задушава от нечистата атмосфера, в която е поставена, и дава признаци на израждане. И още са навременни думите на един просветен дух от времето на Френската революция: Свободо, колко злоупотребления стават с тебе, колко престъпления се вършат в твое име!

Сега действащата конституция на Съединените Щати бе изработена от един Конвент, свикан на заседание през 1787 г., и председателствуван от Георг Вашингтон, но това учредително народно събрание само консолидира едно създадено от порано положение. Новата конституция тури начало на федералното управление, като сломи тогавашния икономически и политически сепаратизъм на отделните щати. Близките по произход и съдба колонисти трябваше да се превърнат в един народ, а отделните колонии-щати – в една мощна държава. Предвижданията на големите филаделфийски патриоти и политици се сбъднаха; днес имаме една нова нация, американската, и една нова единна държава – Съединените Щати.

Световното могъщество на Съединените Щати се дължи, до голяма степен, на това обединение: в един народ и една държава. Но до тази ясна и общополезна концепция не се е дошло отведнъж. Народите мъчно виждат своето явно благополучие, както и своето близко падение, дори когато им се сочи... Пълни с политически поуки са етапите, през които минаха Североамериканските щати докато дойдат до днешното си държавно устройство. И затова, не е излишно тези стъпала към обединение и могъщество да се набележат и припомнят.

Още в 1643 г. coloniите на „Нова Англия“ се обединили за задружна борба срещу местните индиански племена, но съюзът траял само 40 години, докато съпротивата на индианците била сломена, след което пак настанала предишната разединеност между отделните колонии. След стотина години, в 1754 г., представители на 6 колонии се събрали в Албени на конференция, за да обсъдят предварителния план на един

съюз³). Положителен резултат не се получил, но идеята за съюзяване била добре подхвърлена. Необходими били и благоприятни външни условия, които настъпили след десетина години: наложените от Лондонския парламент нови данъци засягали еднакво всички колонии, а заедно с това за всички колонии се създад един и същ интерес: да се борят за отменяването на данъчния закон. Общите интереси и голямата военна сила на общия неприятел налагали на всички колонии да обединят силите си. В 1764 г. се издава данъчният закон, а в 1765 девет колонии изпращат 28 делегати на конгрес в Ню-Йорк, за да вземат общи мерки против английските домогвания⁴. Позначителен е следующият конгрес, събран в Филадельфия през 1774 г., на който с общо 25 делегати бяха представени всички колонии, на брой 12 (отсъствувала само малката и далечна колония Георгия, която на следната година се присъединила). Това събрание се нарекло „Континентален конгрес“ и се счита за същинското начало на

³ Конференцията обсъждала един съюз между всички 13 колонии. Планът бил представен от Франклин. Според него, Колониите трябвало да имат един общ Колониален съвет, в който всяка колония да бъде представена най-малко с двама и най-много с седем делегати, според големината на колонията. „Генералният президент“ на тоя съвет щял да се назначава от английския крал и да има право на veto по отношение решенията на Съвета. „Генералният президент“ и „Великият съвет“ щели да имат правото да събират войска, да строят крепости и да назначават офицерите; необходимите за войската суми те имали право да събират от населението под форма на данък и пр. Този план не бил одобрен нито от краля, нито от колониите, защото всяка една от двете страни смятала, че на противната страна се дават твърде големи права.

⁴ Този конгрес е наречен „данъчен“, поради прекия повод на свикването му. Завършил е с една „Декларация за право и оплакване“, в която се формулира публичноправното отношение между Англия и американските колонии. Според Декларацията, колонистите и същинските англичани стоят в еднакви правни отношения към краля, т.е. еднакво му дължат вярност, но имат и еднакви права и свободи. Понеже всеки англичанин има безспорното право да бъде облаган с данък само от своите представители, а от друга страна, колониите нямат свои представители в Лондонския парламент, то явно следва, че колониите трябва да бъдат облагани от своите местни парламенти. Заключениеето е, че данъчните закони, издадени едностранно от английския парламент, са валидни само за англичаните от метрополията и нямат сила за колониите. Декларацията обръща внимание и на правото, което всеки англичанин има – да бъде съден от народни съдии, а не изключително от правителствени съдилища. Излагайки правата на колонистите, Декларацията констатира тяхното нарушение и иска пълното им възстановяване и гарантиране. – Съзнанието че всички колонии имат по отношение на Англия, общи интереси и че трябва да ги защитават с общи сили, е на лице, обаче към публичноправно организиране на отделните колонии в едно цяло (конфедерация или федерация) още не се пристъпя. Първата сериозна стъпка в това направление е направена от следующия „първ континентален конгрес“, събран в Филадельфия на 5 септ. 1774.

Североамериканския унион. Конгресът гласувал една декларация за правата на колониите, обявил за незаконни някои новоиздадени закони на английския парламент за сегашни американските колонисти и протестирал срещу държането английски войски в ползующите се с самоуправление колонии.

Всички решения били взети от името на „добрия народ на тези колонии“, т.е. колективно⁵. Съюзът бил фактически осъществен.

Първото сбиване между английски войски и въоръжени колонисти станало през пролетта на 1775 г. в Масачузет. Войната почнала с революция. Налагало се потясно обединяване на всички колониални сили. Като естествен централен орган на съюзните колонии се явил Конгресът, който за втори път се събрал в Филадельфия, само 20 дни след първото военно стълкновение, взел редица общозадължителни за колониите решения, най-главното от които било: създаване обща армия с общ главнокомандующ – Вашингтон. Войната с Англия започнала – тя се е водела с сравнително малки бойни сили (най-големият отряд броял 24 хиляди войници), на големи промежутьци, с променлив успех и е траяла 6–7 години; свършила е с Парижкия мир от 1782/83 г., според който Англия формално признала независимостта на Съединените Щати.

Конгресът заседавал всяка година и взимал съдбоносни решения. В 1776 г. се обявява независимостта на колониите, наречени вече държави – Stats, щати⁶. В

⁵ Конгресът издал една „Декларация за правата на народа“, в която формулирал политическите права на колониите (главно: правото на самоуправление) и личните свободи на гражданите-колонисти. До английския крал била отправена една Петиция, в духа на старите английски петиции, с които краля се моли да дарува на народа известни права, или да гарантира тези, които народът по право и традиция притежава. Към английския и към американския народ Конгресът отправил прокламации, в които формулирал и обосновавал правата на колониите, старайки се да спечели общественото мнение за каузата на колонистите.

⁶ Обявяването на независимостта е станало чрез знаменитата „Единодушна декларация на тринадесетте съединени щати на Америка“ от 4 юлий 1776. След едно позоваване към естествените и политически права на човека и народа, Декларацията констатира в 18 точки нарушенията на тия права от страна на Лондонското правителство и заключава: – „Затова ний, представителите на Съединените Щати на Америка, събрани в общ Конгрес, призоваваме Небесния Съдия за свидетел на чистите ни намерения, и обявяваме на всеуслухание, по най-тържествен начин, от името на добрия народ на тези колонии, че тези съединени колонии са и трябва да бъдат, по право, независими държави; че те са скъсали всяка връзка с Британската корона и че всички политически връзки между тях и Великобританската държава са и трябва да бъдат скъсани; и че те, като свободни и независими държави имат пълната власт да водят война, да сключват мир, да сключват съюзи, да търгуват и да правят всичко, което независимите държави имат право да вършат...“.

1777 г. се озаконява и формално, вече съществуващото конфедериране на 13-те колонии-щати. Създава се „една здрава съюзна връзка за нападение и отбрана“. Обаче, в действителност съюзната връзка е твърде хлабава, фактически и правно. Съюзването е било такова, че всеки щат е имал право да запази своя суверенитет, своята свобода и независимост, а също тъй и всичките си закони, права и обичаи, които не са били изрично делегирани на Конфедерацията на Съединените Щати, събрани в Конгрес (чл. 3 от Articles of Confederation).

Учредената в 1777 г. конфедерация трябвало да бъде одобрена от всеки един щат по отделно. Тази ратификация вървяла бавно и била привършена едвам в 1781 г.

Същото явление – неохотно отказване от своя суверенитет в полза на конфедерацията или федерацията – наблюдаваме и в последующите съединения: Швейцария и Германия. Сепаратичният дух бе преодолян от немските народи едва след нещастния изход на Световната война – Германската и Австрийската републики, макар сложни държави, днес се проявяват като единни, без всякакъв значителен партикуларизъм.

Конфедерация и федерация

От 1777 до 1787 г. Съединените Щати са представлявали една конфедерация. Едва новата конституция от 1787 г. установи федералната форма, която щатите запазват и до днес.

Конфедерацията се създаде като средство за обединяване материалните и нравствените сили на колоните, с цел да се даде по-добре организиран и по-силен отпор срещу общия враг. Но когато външната опасност преминала, когато Англия, заедно с другите велики сили, признала независимостта на американските колонии, старата себичност на щатите отново се проявила. Всеки щат искал да съществува като напълно независима държава и никой не бил много наклонен да жертвува част от своята самостоятелност в полза на едно общо, централно за всички щати управление. Равнодушието към съдбата на другите щати, било присъщо на всеки щат. Но когато интересите им почнали да се кръстосват – появило се съперничество, което растяло заедно с усложняването на стопанските отношения, и дори се превърнало в митническа война между някои съседни държавици (напр. Ню-Йорк и Ню-Джерси, Виргиния и Мериленд, и др.) Растящото различие в икономически интереси и политико-нравствени разбирания между отделните щати достигна своята най-ярка проява в отцепването на южните щати от конфедерацията и в гражданската война между Север и Юг.

Всички тия изтощителни съперничества и борби донесли на щатите много загуби и нещастия. И най-после народите разбрали простата истина, че обединението е по-добро от съперничеството, че отделните интереси могат да се помирят в името на един общ върховен интерес. Формата на пълно помирение и обединение била дадена от новата федерална конституция; но преди да разгледаме Съединените Щати като федерация, нека направим една бърза характеристика на конфедерацията.

Преди всичко, всеки щат имал своя отделна и напълно завършена държава. Но над всички щати стоял един общ колективен орган, наречен Конгрес – устроен по примера на учредителните континентални конгреси, за които се спомена по-горе. Конгресът се състоял от делегатите на всички щати – всеки щат изпращал най-малко двама и най-много седмина делегати, но всеки щат имал право само на един глас, независимо от своята териториална големина и брой на населението си. Националната гордост и чувството на независимост у щатите намерили ярк израз в това постановление, изключващо всяка хегемония. За контраст може да се припомни Германската федерация от 1871 г. в която Прусия имаше в Съюзния съвет 17 гласа, Бавария 6, Саксония и Вюртемберг по 4, а всички останали – по три, два и един; хегемонията за Прусия е очевидна.

Централният орган на конференцията се наричал с пълното си име: „Съединени Щати събрани в Конгрес“; *United States in Congress assembled*, и номинално бил натоварен с извършването редици функции от общ интерес, като например: сношения с чуждестранните държави, контрол върху армията и флотата, федералните финанси, монетната система, мерки и теглилки, решаване спорове между отделните щати и др. Обаче, за осъществяването на тези си функции Конгресът нямал ефективна изпълнителна власт. Същинска изпълнителна, законодателна и съдебна власт имали само щатите, но не и конфедерацията като отделно юридическо цяло. На Конгреса липсвало най-същественото качество на публичната власт – правната принуда. Конгресът, и неговият изпълнителен орган: „Комитетът на щатите“ *Committee of States*, могли да искат, да молят и увещават правителствата и парламентите на щатите, но не могли да им наложат нито едно свое решение.

Лишен от правна принуда, Конгресът прогресивно губел политическото си значение. Щатите почнали да изпращат делегатите си нередовно и още по нередовно да изпълняват решенията на централния си орган. От върховен законодателен и изпълнителен орган, Конгресът се превърнал в едно съвещателно тяло без особено политическо значение.

Желанието на щатите да запазят свято и ненаруσιμο суверенитета си, довело по фактическото разпусчане на Съюза и до едно пакостно съперничество. Непокорството на отделните щати към конгресните решения било нещо обикновено. Произвол-

ните парични системи, както и митническите шикани на някои щати, създавали бъркотия в работите на конфедерацията и ѝ причинявали огромни материални и морални загуби. Конфедерацията, според думите на Вашингтона, не била по-добра от анархията!

Само едно малцинство енергични и високо-просветени политици е съзнавало нуждата от тясно *федериране на щатите*. С проповед и с ловко използване политически-благоприятните моменти, това малцинство най-после успяло да се наложи на сепаратично настроените маси. Войната на отцепването (Secession, 1860–1865 г.) завърши не само с унищожаване робството. Водена в лицето на президента Линколн, тя повдигна престижа на централното съюзно правителство и силно повлия върху политическите възгледи на народа, в полза на идеята за обединение. Вън от това, външната опасност не беше напълно изчезнала. Съседни на щатите бяха, с своите колонии, три силни монархии: Англия, Франция и Испания. Една война между щатите не бе изключена. И тази опасност налагаше на щатите да обединят силите си за обща отбрана. Между това, лошите последици от партикуларизма на щатите се чувствували все по-силно и по-ясно, особено в икономическия живот. Едно състояние подобно на онова, което предшествуваше Митническия съюз на немските държави в Европа. Търговията почнала обезпокоително да запада и да заплашва народното благосъстояние. Моментът за вдигане знамето на федерализма настъпил. В 1786 г. делегатите на пет щати се събрали в гр. Анаполис, за да обсъдят мерките, които трябва да се вземат против растящото зло на сепаратизма. Делегатите дошли до заключението, че конституцията на съюза трябва да се ревизира и конфедерацията да се стегне. За целта, делегатите препоръчали на Конгреса да свика идната година един Генерален конгрес, едно велико народно събрание. Конгресът, т.е. централният орган на конфедерацията, възприел изказаните препоръки, в резултат на които се събрал знаменития *Филадельфийски конгрес от 1787 г.* който тури началото на федералната система на управление, останала в сила, с незначителни изменения, и до днес.

На генералния конгрес в Филадельфия били представени всички щати, с изключение на Род Айланд. От всички 65 делегати, десет души не дошли в Филадельфия, а при подписването на проекто-конституцията в заключителното заседание – 16 делегати не присъствували, защото не били съгласни с някои постановления на проекта, така че, новата конституция е била подписана само от 39 делегати.

Според последния член на проекто-конституцията, необходимо било да бъде ратифицирана от щатите, по отделно, чрез специално за целта избрани конвенти направо от народа. Ратифицирането е вървяло бавно. Първ е ратифицирал новата конституция щатът Делавар в 1787 г., а последен – Род Айланд в 1790.

Горните два факта показват колко дълбоко в народната душа е бил заседнал щатския сепаратизъм. Народът се разделил на две партии: „федерална партия“, – която била за безусловното приемане на новата конституция и за подчиняване частното (щатите) на общото (федерацията), а противната партия, „демократическо-респуббликанската“, се застъпвала за свещената свобода на гражданите и на отделните щати – свобода, с толкова жертви извоювана от Англия, и която сега самите американци искали да погубят!

Делегатите на Генералния конгрес, между които били най-първите по ум и по опитност държавни мъже и общественици, знаели огромните препятствия с които ще има да се борят и затова предвидели в последния член на проекто-конституцията, че тя ще влезе в сила щом бъде ратифицирана от 9 щати, измежду всички 13. Санкцията била, че който щат откаже да ратифицира конституцията, остава вън от федерацията.

Ревниво пазещи независимостта си, щатите се съгласили да изпратят в Филадельфия свои делегати, но при ограничен мандат: да ревизират съществуващите „Articles of Confederation“ от 1777 г., въз основа на които се създаде конфедерацията, и да представят един рапорт-мнение на Конгреса и на отделните щатски парламенти, за по-нататъшно разпореждане. Обаче Генералният конгрес, схващайки необходимостта от дълбоки реформи и съзнаващ историческата задача, която има да разреши, отхвърлил ограниченията на мандата си и пристъпил към свободно изработване нова конституция, която трябвало да се представи за одобрение на народа⁷, а не на съществуващите щатски парламенти, чийто сепаратичен дух е могъл да унищожи с толкова усилия създаденото дело на филadelphийската конституция.

Но това са били последните прояви на северо-американския сепаратизъм. Големите преимущества на тясното съюзяване между сродните млади държавици, много скоро станали очевидни за всички. Опасенията, че общото ще погълне частното, излезли неоснователни. Федералната конституция се оказала гениален компромис между двете противоположни схващания: федералистично и демократическо-сепаратично. И вътре в федерацията щатите запазили своята независимост, бидейки органически членове на съюза, а не негови административни подразделения. Само една част от държавните функции, които представляват общ интерес и трябва да бъдат провеждани унитарно, са отнети от щатите и са дадени в компетентност на централното федерално правителство. Големите политически фигури, които заемаха президентския пост, допринесоха за консолидирането на федерацията в съзнанието на американците

⁷ Това самообявяване в конституанта напомня превръщането на френските Генерални-Щати в Национално събрание, в 1789 г., с тая разлика, че френското събрание действуваше авторитарно, а американският Конгрес решава *ad referendum*.

и на чуждите държави. Най-рационалното използване на неизчерпаемите почвени богатства на Съединените Щати бързо издигна новата държава на завидна висота в сред семейството на държавите в целия свят. Заедно с икономическото благосъстояние растеше и политическото значение на федерацията, докато в продължение на около век и половина тя успя да изпревари, в богатството и влияние, всички държави на Европа, а през Световната война се яви като арбитър между раздвоения и застанал един срещу друг свят.

Когато благата на федерацията се съзнаха от всички граждани на щатите, процесът на националната консолидация се завърши – създаде се един нов народ, който, въпреки своята историческа младост, не отстъпва, по национално самосъзнание и традиции, и на най-старите европейски народи. Патриотизмът на американците е известен на всеки, който е общувал с тях, а от световната война насам, той стана познат на всички. Даже след войната патриотизмът доби един реален образ в ентузиазиранията любов към националната войска. Рядко, национално знаме извиква толкова непринуден възторг у своя народ, както федералното знаме на Съединените Щати. То е едно за всички щати и е символ на обединението, което от ден на ден става все по-пълно. От някогашния сепаратизъм не е останало почти нищо, поне в политическото съзнание на гражданите. Те вече се наричат „американци“ – един термин, който до към средата на миналия век се употребяваше само за туземците-пъстрокожи, но не и за европейските колонисти. Днес американец означава гражданин на Съединените Североамерикански Щати, които, като най-напреднали в културно отношение, отождествиха себе си с целия американски материк.

Конституцията от 1787 г. представлява първата модерна държавна организация на федеративни начала. Тя послужи за образец на всички световни федерации след нея. А понеже в основата на организираното от нея управление лежеше принципа на народовластието – тя стана майка на всички демократични конституции по света, макар и чрез посредничество на Великата френска революция.

Федералната конституция е оригинална. Тя е лично дело на една група американски държавни мъже и публицисти. Но тя не е била създадена *ex ovo*, като една абстрактна теория, а е синтез на действащото публично право в щатите, на политическия опит, на политико-философските идеи от века преди френската революция и на английските харти на свободата.

В една проникновена статия от Александър Джонсон (цитирана у *Brayce, La republique amiricaine, I.580*) са посочени непосредните извори на някои принципиални положения в федералната конституция. Заимствованията са направени из действащите основни закони на някои щати. Но с това ни най-малко не се намалява значе-

нието и заслугата на новата конституция. Защото елементите са взети от организацията на прости държави и са приспособени към една сложна държава, като същевременно са поставени в хармония с други, свършено нови елементи. А всичко това е чисто творчество. Фактът че някои основни положения са заети от съществуващите щати, говори за политическа зрялост у съставителите на федералната конституция: народът по-лесно ще възприеме институции с които е свикнал, макар и отчасти изменени, отколкото с свършено нови уредби. Трайният успех на всяка политическа реформа се осигурява от майсторството да се съчетае старото с новото.

Преди да минем към държавното устройство на федерацията, необходимо е да разгледаме държавното устройство на отделните щати, съставляващи органическите членове на униона. За пълнота, обаче, ще хвърлим поглед и върху устройството на общинското самоуправление вътре в отделните щати.

Самоуправлението на общините

Местното самоуправление води началото си от първоначалното публично-правно устройство на колониалните селища. И понеже самата организация на щатите не е нищо друго освен първичната колониална форма на управление, развита и осъвършенствувана, то самоуправлението на общините съставлява ядката на държавното устройство на Съединените Щати изобщо. Американският народ тъй силно е срастнал с локалното самоуправление, че не е мислимо да се раздели от него. Неотнемаемото право на свободния гражданин да се самоуправлява намира пръв и най-чувствителен израз в правната и политическа възможност на местните жители да нареждат общинските си работи по своя воля. Тази е първата причина за широкото общинско самоуправление в щатите и за ревностното придържане в формите на вековната традиция. Тази е причината и за голямото разнообразие в организацията на самоуправителните тела: всеки щат държи на своите традиционни форми. Федералната тенденция е към оеднаквяване – добри резултати в тая насока са получени в областта на военните сили, съдоустройството и училищното дело. Но още много остава да се желае. За да се ориентираме по-бързо в многообразието на общинското самоуправление, ние ще си послужим с класическото групиране в 4 категории: селска община, графство, смесени форми и градове.

Селската община (Township) е свойствена на областта Нова Англия. Тук първите колонисти са били предимно пуритани, които образували малки селища, събрани около селската черкова, самоуправляващи се в дух на патриархалност, политическо равенство и религиозна добродетел. В устройството на тези малки републики

могат да се намерят елементи от общинската уредба на тогавашна Англия, дори от старосаксонските общини: Mark или Gau. Вън от Селското събрание, което може да се оприличи на старогерманския folk-moot, имало е и обширна общинска мера около всяко селище (група къщи) за всеобщо ползване – това е обновяване на старата folk-land. С течение на времето индивидуалната собственост взела връх, но старата англосаксонска форма на управление чрез общоселско събрание останала.

Централният орган е Селското събрание (Town-meeting), състоящо се от всички пълноправни жители на селището. То се свиква на редовна сесия всяка година (обикновено по Великден) и на извънредна, когато стане нужда (3–4 пъти). Събранието – напомнящо непосредната демокрация на Атина, на някои швейцарски кантони и на старогерманските общини – разглежда всички въпроси, отнасящи се до интереса на общината и създава местните закони. Дневният ред се обявява десетина дни отнапред, но се допускат и нови въпроси. Събранието взема решенията си с вишегласие⁸ и оставя на общинските чиновници да ги привеждат в изпълнение. Но събранието има и контролни функции: всички длъжностни лица присъствуват на Събранието, за да дават сметка и обяснения по службата си през изтеклата година. Провинените се уволняват от Събранието и се наказват от съда. *Събранието избира общинските чиновници*, по-главните от които са: от три до девет пълномощници (Selectmen), които са упълномощени от Събранието да осъществяват решенията му, т.е. те представляват изпълнителната власт на общината; секретар (Town Clerk); касиер; бирник (Collector) за събиране общинските, окръжните и щатските данъци, училищното настоятелство (School Committee); полицейска стража (Constables); библиотекар; надзирател на пътищата; покровител на бедните и др.

Графството (County) представлява по-голяма единица в системата на местното самоуправление. С нарастването броя на населението и на културните му нужди (правосъдни, административни и други) селските общини почнали да се групират в околии, наречени, по английски пример, графства, които имат свои отделни чиновници: трима комисари, един ковчезник, избирани от гражданите на графството, за една

⁸ Всеки пълноправен жител на селището може да взима думата, да прави предложения, да ги защитава и да критикува. Събранията стават в сградата на общината, в черквата, в училището или на открито. Когато присъствующите не са много – бележи Врусе II 249 – и са родени американци, работите вървят добре и „човек не може да си представи едно по-добро политическо училище“ за народа. Но когато мнозинството са фабрични работници, или когато има много чужденци и нови имигранти, които „не са навикнали да се самоуправляват“ и самообуздават, резултатите са лоши и мнозина „стават жертва на политическите водачи и на дребните демагози“, забравяйки истинските си локални интереси.

до три години. Важното е, че администрацията на графството няма власт над селските общини и не нарушава самоуправлението им; то е предимно административна единица. – В Южните колонии, обаче, селската община не можа да се развие. Обширните плантации изключваха съвместното живеене в малки селища около черквата и училището. Плантаторите не можеха лесно да се събират и затова предпочитаха да поверят управлението на областта (графството) на едно избрано от тях събрание. Поради стопанските условия и отсъствието на пуритански дух, в Южните колонии се създаде едно по-хлабаво местно самоуправление и повече авторитет на централната административна власт – с една дума, управление повече плутократично, отколкото народвластническо.

В южните щати графството е административна единица, която обединява в себе си и много функции, присъщи на самоуправителното тяло. Първоначалното графство е било съдебно и финансово поделение, но с течение на времето му се прибавят и други функции: събиране щатските данъци, надзор върху училищата и пътищата, грижи за бедните и др. Начело стои един Съвет на графските комисари, под чийто надзор работят няколко началници на служби със своите подведомствени чиновници. Всички чиновници на графството, включително комисарите, се избират от пълноправните граждани на графството.

Смесените форми са от по-късна дата и са свойствени преди всичко на по-новите щати, които са имали желанието да комбинират доброто, което са създали по-старите щати и да го приспособят към новите изисквания. Тези форми на самоуправление и детайлите им, макар да са много интересни за специалиста и политика, не могат да се изложат и преценят на кратко. Ние само ще ги набележим.

В Северозападните щати има селски общини (township) като самоуправителни тела, но те са възникнали не от първобитните селища, а от т.н. „училищни дистрикти“, образувани по инициативата на правителствени инспектори: в новозаселваните колонии се определяло място за училище (около една квадратна миля), което ставало център на общината, както бе черковата за първите пуритански селища. По-после, при училищния дистрикт се образува местното самоуправително тяло. Селските събрания се срещат, но гдето ги няма, местното народовластие намира израз в правото на общините да избират всички местни чиновници, за срок от една до четири години. На чело на селската администрация понякога стоят няколко инспектори (supervisors), контролбори (trustees) или комитет (township board). Например, общините в щата Пенсилвания нямат общинско събрание (town-meeting), а един изпълнителен комитет от няколко (2–4) административни чиновници, наричани инспектори, избрани направо от жителите на общината, с мандат до три години, но всяка година един от инспекторите се обновява чрез нов избор. Другите по-важни административни органи, съ-

що тъй избирани за една до три години са: един бирник, един секретар, трима счетоводни контролори, шестима училищни директори, двама които да се грижат за бедните, когато те са в тежест на общината и др. Подобна е организацията на общините и в щата Ню-Йорк, с тая разлика, че на чело на общинското управление стои един инспектор с няколко началници на отделните служби; всяка година Селското събрание, под председателството на мировия съдия, се събира за да разгледа местните нужди, да гласува местните закони-наредби, да избере общинските длъжностни лица за идущата година и др.

Градовете, по своя начин на самоуправление, съставляват отделна категория, тъй като селските общини и графства са предимно земеделски единици. Общ закон за самоуправителните тела в Съединените Щати не съществува, затова разнообразието в публичноправното устройство и на градовете е твърде голямо. Даже има градове в един и същ щат, с различно в подробностите публичноправно устройство. Трябва да различаваме малките от големите градове. В щатите има закон, който позволява образуването на нови малки селища (села и градове: *villages, boroughs, towns, cities, of the lesser grades*) по много лесен начин: щом са на лице необходимото число жители, най-малко 300, и щом собствениците на земите са съгласни, то по искането на жителите, след проверка на обстоятелствата, надлежният съд издава разрешение на жителите да се организират в отделна селска или градска община, съблюдавайки общите законоположения по тази материя. Обикновено пълноправните граждани избират няколко, напр. шест, администратори, един от които е председател и изпълнява длъжността на кмет; избраният общински административен съвет назначава останалия персонал: секретар, касиер, счетоводител, бирник, инспектор по пътищата, попечител на бедните и др. Понякога общинарите избират и един съдия, с компетентност да разглежда местните нарушения от полицейски характер.

Големите градове се ползват с широко право на самоуправление (*selfdirection*) и са независими от графството, в което се намират. Начело на местното управление стои един кмет, с доста голяма дискреционна власт. Тенденцията е, изпълнителната власт на общината, респ. на кмета, да бъде засилена, като на първо място се разшири правото му да назначава на общинските длъжности, в противовес на традиционното правило: длъжностните лица да бъдат избрани от населението на общината. Всяка градска община има свой парламент (*house*), състоящ се от една или от две камари (*Common aldermen, Common Councilmen*), които процедурат по общите за двукамарната система правила. Градският парламент има законодателна и финансова власт по отношение на местните работи. Чрез бюджета парламентът има възможност да контролира цялата градска администрация, дори когато няма право да назначава и уволнява чиновниците.

Самоуправителните тела имат в своята компетентност почти всичко, което пряко засяга местните интереси. „Общината, казва Tocqueville I 165, е суверенна в всичко, което се отнася до нея, а е подчинена в всичко останало“. Към областта на местното управление се отнасят: полицията, санитарното дело, грижи за бедните, издръжка и управа на училищата, постройка и поддържане пътищата и мостовете, издаване разрешения за търгуване, разпределение и събиране данъците, нисшите съдебни места, издръжане съдебните сгради и затворите, изобщо: реда, удобствата и благоустройството; често пъти и публичните библиотеки. На практика, административното значение на самоуправителните тела е по-голямо отколкото го представлява положителното право, защото властта на местните длъжностни лица, макар да е делегирана от щатските закони, се осъществява с оглед към местните условия, вследствие на което „централното правителство представлява само обединяющия план на местното управление, а последното е истинското правителство на щата“ (Вилсон, 452).

Самоуправителните тела, макар да се ползват с много широко право на self-direction, не са държави в държава. Техният кръг на действие е ограничен както от федералните, тъй и от щатските закони. Обаче, особеното се състои в това, че щатът, па и федерацията, не могат да ограничават общинското право на самоуправление, по обикновения законодателен ред, тъй като това право е доста подробно изложено и гарантирано от щатските конституции. Следователно, един обект, за да се из земе от компетентността на самоуправителното тяло, трябва предварително да се измени конституцията в съответния пункт, което не е лесно. Вън от това, някои щатски конституции дават право на кметовете да упражняват право на условно veto по отношение на щатски закони, засягащи пряко интересите на общината, или пък се изисква народно одобрение чрез референдум. Най-често, ограниченията засягат общинските финансии: общината не може да сключва заеми и да налага данъци в произволен размер. Практиката е показала, че в тази насока лесно се попада в увлечения и грешки.

Държавното устройство на отделните щати

Отделните щати са организирани върху принципа за разделението на властите: законодателната власт принадлежи на Камарата на представителите и на Сената; изпълнителната – на губернатора и министрите; и съдебната – на независими съдебни места и лица.

Този принцип, изнесен и популяризиран от Джон Лока и особено от Монтеско, легна в основата на всички модерни демокрации, защото се смяташе, че представлява солидна гаранция за запазване свободата на човека и гражданина. И

тъкмо заради това, разделението на властите е прокарано в щатите тъй строго, както в никоя съвременна демокрация (защото и в нашето държавно устройство този принцип е основен) – така напр. в Америка министрите не само че не са народни представители, но нямат никакъв достъп в парламента и никаква законодателна инициатива – те са просто висши административни органи, прилагащи законите и нищо повече. На този въпрос ще се повърнем след малко.

На чело на всеки щат стои един *губернатор*, или лейтенант-губернатор, както се нарича в някои щати, по традиция.

Губернаторът представлява щата навън и вътре в държавицата и е нещо като държавен глава, но с много ограничени права.

Той е шеф на изпълнителната власт и „има грижата да привежда точно в изпълнение законите“. При него има няколко висши административни чиновници, които могат да се оприличат на нашите министри, и цяла система от административни държавни служители, зависящи от губернатора или от министрите.

Своеобразното е, че министрите не са подчинени на губернатора, нито са отговорни пред него. Те са негови колеги и той е само пръв между равните. Всеки министър е напълно освободен в своя ресор, защото министрите не са нито даже съветници на губернатора, а отделни и самостоятелни шефове на административни служби.

Губернатора се избира направо от народа, с мандат от две до 4 години. Министрите не се назначават, нито посочват от губернатора, а *и те се избират направо от народа*, с срок от 2 до 6 години. Целта на краткия мандат е – да може да се упражнява върху администрацията по-ефикасен контрол от страна на суверенния народ.

Дори в някои конституции изрично е казано, че преизбирането се забранява.

И преди изтичането на мандата могат да бъдат отстранени, както губернатора, тъй и министрите, обаче по реда за съдене министрите: Камарата на депутатите повдига срещу виновния Държавно обвинение (импичмент), а Сенатът го съди и след присъдата го уволнява.

И така, в областта на администрацията – едничек ръководител-началник е законът, и едничек господар-съдия е народът.

По-голяма децентрализация и по-хлабава връзка между висшите административни органи, не се среща другаде. Този краен демократизъм, това озаконено недоверие към висшите административни служители, е непознато на европейските държави. – Уилсон, в книгата си „Държавата“, обяснява, че това силно демократично чувство и това ревниво пазене *свещенното право на народа да се самоуправлява*, може да се обясни исторически: то се е внедрило у американците „вследствие постоянните стълкновения между представителите на народа и държавните чиновници, които (непосредствено преди обявяването на независимостта) получавали длъжността си не по

народен избор и одобрение, а по назначение от английския крал⁹. – Кралят като господар на Америка бе изчезнал, грубите и несправедливи кралски чиновници отдавна бяха заменени с лоялни служители, избирани из средата на народа, но недоверието и скритата неприязън към институтите продължава.

Не ще и дума, че този краен демократизъм и децентрализацията дават своите отрицателни резултати, но още се пазят, защото умело се корегират от силният централизъм на Федералното правителство и от голямата, почти монархическа власт на федералния президент.

Интересно е, че като надарява народа с големи права и свободи, конституцията изисква от него строго спазване на законите и зачитане държавната власт. Без това, народовластието би се изродило в анархия. И ние виждаме, че най-демократичните конституции на света надаряват губернатора с шефството на държавната милиция и с широка дискреционна власт да потушава вътрешните безредици (бунтове, стачки и др. т.) с въоръжена сила. Характерно е, че това му право не може да бъде отменявано от законодателната власт, нито стеснявано от съдебните места и лица. За вдвояване реда и зачитането на законите, губернаторът има почти диктаторска власт.

Днес федерацията брои 48 щати, обаче щати-основатели, т.е. онези които бяха изпратили делегати в Филадельфия на Генералния конгрес бяха 12 (Род Айланд се присъедини в 1790 г.). Тези 13 щати, които създадоха Федералната конституция в 1787 г. и я ратифицираха в времето от 1787 до 1790, датират от времето на колонизацията и са, тъй да се каже, първични. Всички други щати са вторични формации – отделили са се от първичните 13, или са се образували свободно, и са се присъединили към униона впоследствие. Вторичните или новообразуваните щати водят началото си от края на XVIII век и са били приети в Федерацията, през разни години, в периода от 1791 до 1896⁹.

Старите 13 щати-основатели имат своя конституционна история, която почва с стъпването на колонистите върху американска земя. Първите конституции са дарувани от английската корона харти, които се попълват и видоизменят с течение на времето и под нуждите на мястото и момента. Така напр. Род-Айланд запазил своята харта-конституция от 1663 до 1842 г., без особени изменения; Конектикут – до 1818, Пенсилвания – от 1681, респ. 1701 до 1776 и пр.

⁹ В книгата на Вруссе: „La république américaine“, 1900, t. I, на стр. 12–14, е даден един прегледен списък на всички щати, с годината на присъединяването им към Федерацията и пр. – Съществени, макар и кратки, исторически сведения за конституционното развитие на всеки щат по отделно, са дадени в книгата на Dareste: „Les constitutions modernes“, 1891, t. III, стр. 346–453, и в новото издание: Dareste, Delpech et Lefertière, „Les constitutions modernes“ t. VI, Paris 1934, éd. Sirey.

Щатите-основатели запазиха своите конституции, като само ги ревизираха в полза на униона, т.е. делегираха на федералното правителство определени функции, които до този момент бяха от тяхна компетентност. С други думи: Федерацията притежаваше само ония права и функции, които съюзната конституция изрично ѝ делегираше – всички останали права се запазваха за щатите. При спор за компетентност, в случай на съмнение, тълкува се в полза на щатите – също тъй както в бившата Германска монархия се тълкуваше в полза на монарха, а в държави, организирани върху принципа на народния суверенитет – в полза на народа и на парламента.

Впоследствие приетите щати трябваше да изпълнят изискванията на чл. IV § 4 – да се организират в републики, като съобразят конституцията си с Федералната конституция. Приемането става от Конгреса и се обявява от президента с прокламация. Забранено е да се образуват нови щати от територията и населението на съществуващите, освен с съгласието на съответния съществуващ щат (напр. щатът Мисисипи се е отделил от щата Виргиния въз основа на конгресно решение от 1798; Мичиган се е отделил от Индиана по същия начин в 1805 г. и пр.)

Конституциите на отделните щати, особено на старите, са претърпели по няколко изменения. Процедурата по *изменението на основния закон* е различна в разните щати, но общото е, че решаваща е волята на народа като избирателно тяло. Инициатива за частично изменение взима парламентът и подлага проекта си на плебисцит. Основното ревизиране става по-трудно; обикновено парламентът, с квалифицирано мнозинство, решава да се произведе референдум, в смисъл, желае ли народът ревизията или не; ако желае, с закон се насрочват избори за учредително народно събрание, което ревизира конституцията. Понякога проекта за ревизирането се изработва от парламента и се подлага на референдум. В конституцията на щата Ню-Йорк (чл. 14 § 2) е предвидено периодично допитване до народа, всеки 20 години: желае ли той да се ревизира основния закон или не, т.е. смята ли народът, че конституцията вече не отговаря на неговите разбирания и в кои пунктове тя трябва да се постави в хармония с изискванията на времето.

Конституциите на новообразуваните щати се съставляват от Конвенти – направо от народа избрани учредителни народни събрания. Обикновено те се избират по законодателно предложение на Федералния Конгрес, но свободно от местното население. Разбира се, в случаите когато новообразувания щат моли да бъде приет в Федерацията. Щатът е свободен да си даде каквото желае държавно и административно устройство, но все пак, понеже то трябва да бъде пригодно към съществуващото федерално управление, не може съществено да се различава от устройството на другите щати. Това обстоятелство улеснява и нашата задача: в сбита форма да дадем картината на държавната организация на Съединените Щати. След тези общи бележки,

можем да минем към схематизиране публично-правното устройство на отделните щати.

*

Начело на всеки щат стои един *губернатор*, както в далечното минало колониите са били управлявани от генерал-губернатори. Обаче между някогашните и сегашните губернатори разликата е грамадна. Тогавашният губернатор е бил пратеник на краля или център на държавната власт. Сегашният е само представител на щата, но не и негов управител. Законодателната власт принадлежи на парламента, съдебната – на съдебните места и лица, но изпълнителната не е дадена в ръцете на губернатора. Той е най-висшият, но не и централен орган на изпълнителната власт в щата – тя е разпределена между няколко висши длъжностни лица¹⁰, които не стоят в иерархична зависимост едно от друго. Губернаторът не ги назначава – те са изборни – и не може да ги уволни. Той има право да иска от тях сведения и да преглежда книгата им, но началническа власт над тях няма. Единственото средство да се отстрани един висш административен чиновник е: Камарата на депутатите да повдигне срещу него Държавно обвинение (*impeachment*) и да го предаде на съд, а самото отстраняване от длъжност извършва Сенатът. Висшите административни чиновници се считат равни помежду си; те имат само един началник – народът, който ги е избрал и комуто те служат, изпълнявайки повеленията на закона¹¹. Те обикновено се назначават за точно определено време, най-често за 4 или 2, не за повече от 6 години. Пожизнената несменяемост, както и уволнението „в интереса на службата“, не са в употреба. При това, те не се назначават от някой публичен орган, а се избират от народа. Явно е, че народът си е запазил правото да упражнява над своите висши управници твърде ефикасен контрол и да се самоуправлява почти в буквален смисъл на думата. Дори в някои конституции преизбирането е забранено, поне за два последователни служебни периоди. – А понякога, при известни неизборни колегиални административни органи, забранено е членовете да принадлежат на една и съща политическа партия.

По-голяма децентрализация и по-хубава правна връзка между отделните административни органи, не се среща другаде. Този краен демократизъм, това озаконено недоверие към административните чиновници, е непознато на европейските държави.

¹⁰ Държавен секретар, Контрольор, Касиер, Инспектор по възпитанието – нещо като нашите министри, шефове на главните държавни служби.

¹¹ Съществува законен, а не йерархичен контрол. „Контролът, упражняван от законодателната власт, е толкова пълен, практиката и гражданското съзнание са толкова лоялни, чувството на уважение към закона е толкова силно в Америка, че няма нужда от никакъв официален контрол и от никаква йерархическа организация“. (Вилсон, цит. съч., стр. 451)

То е чуждо и на Федерацията, както ще видим по-после. Уилсон (ц. с., 444) обяснява, че това силно демократично чувство се е внедрило у американците вследствие „постоянните стълкновения между представителите на народа и чиновниците, които са получавали длъжността си не по народен избор, а по кралско назначение“. Кралят като владетел на Америка отдавна изчезна, но недоверието и скритата неприязън към институтите продължава; както и днес, в някои европейски монархии, известни кръгове продължават по инерция да си инсценират един привиден дуализъм между короната и парламента, макар че тая двойственост е отдавна изживяна и е напълно отстранена от модерния конституционализъм.

От общото правило има изключения, но те са нехарактерни за публичноправното устройство на щатите. Има цяла редица обикновени и нисши служебни лица, които се назначават и уволняват от губернатора, респ. от съответните висши чиновници, обаче извънмерната административна децентрализация на щатите, като израз на радикално проведен принцип на народовластие, остава най-характерния белег на щатското управление. От политическо гледище, то предполага висока национална култура и здраво гражданско възпитание, насочено към създаването у всеки гражданин: почит към законите, любов към държавата-отечество, обществена солидарност, чувство на политическа отговорност, изобщо цяла редица граждански добродетели, които съставляват незаменимата основа на здравето народовластие. Американският народ доказва чрез историята си, че притежава необходимия минимум от гражданска добродетел и че заслужава широкото право на самоуправление, на което се радва. Но независимо от тези политически предпоставки, има и публично-правни фактори, които корегират голямата децентрализация на щатите – това е, на първо място, федералната конституция, която създава строго централистично управление и надарява президента с правата на полуограничен конституционен монарх. Независимо от това, у самите щати се забелязва *тенденция към политическо и законодателно засилване на изпълнителната власт*, като резултат от политически опити и от растящо разочарование в премъдростта на парламента¹².

¹² В някои щати (напр. Пенсилвания: конституцията от 1873 гл. II, чл. 8) висшите административни чиновници на щата, поменати в по-горната забележка, се представяват и назначават от губернатора, но с одобрението на сената. Другите щатски чиновници се назначават пак от губернатора, но ако за това той е изрично упълномощен от конституцията или от специални закони.

– „Im allgemeinen hat die politische wie die verfassungsrechtliche Entwicklung zu einer Stärkung der Exekutivgewalt im Vergleich zur gesetzgebenden Gewalt geführt, was zum Teil dem Einfluss der starken Stellung der Bundesexekutive, zum Teil dem schwindenden Vertrauen in die Legislative zuzuschreiben“ (Freund, a. a. O. S. 148 f.).

Губернаторът се избира направо от народа. Мандатът му трае от две до четири години, различно в разните щати. Едновременно се избира и заместник-губернатор, който председателствува сената, но предназначението му е да замести титуляра, в случай че по една или друга причина освободи мястото си. Цензът е: пълноправен гражданин, 25 или 30 годишен, да не заема държавна служба, да е пребивавал в Съединените Щати 2 до 24 години и в самия щат 1 до 10 години; само в щата Мен се изисква да се е родил в този щат, значи, допускат се и натурализирани американци, когато за федералния президент се изисква да се е родил в щатите.

Подобно на някогашния колониален губернатор и на държавните глави в Европа, губернаторът участвува и в трите държавни власти, но с твърде ограничени права. Той може да свиква парламента само на извънредна сесия и то по искането на известно число депутати, и да го отлага най-много за 4 месеца при особени случаи, препоръчва на народното представителство мерките, които той смята че то трябва да вземе за благо на страната и му дава всички необходими сведения за състоянието на държавата. Но законодателна инициатива няма. Право да разпуска камарите губернаторът няма, но той има право на veto, макар и само отлагателно, а не абсолютно, т.е. когато откаже да санкционира един новоприет закон, губернаторът го връща на камарите заедно с своите възражения, камарите поредно разглеждат закона отново и ако го приемат с две трети мнозинство, той влиза в сила, иначе пропада. Някои конституции изискват второто гласуване да стане поименно. Ако в десет дни губернаторът не се произнесе по представения му новоприет закон, последния влиза в сила автоматично.

Губернаторът има право да помилва и да опрощава глоби, но при определени условия.

Той е номиналният шеф на изпълнителната власт и представлява щата пред гражданите и навън. Понякога при него има един Изпълнителен съвет, чието мнение губернаторът е длъжен да взима в внимание при по-важните случаи на издаване управителни актове. „Той има грижата, както се изразява Пенсилванската конституция IV 2, точно да привежда в изпълнение законите“. Но за изпълнението на общата административна работа той повече наблюдава отколкото контролира, в европейска смисъл на понятието, тъй като той не е иерархичен началник на шефовете на изпълнителните служби (министрите), а е техен колега макар пръв по ранг. „Като върховен административен чиновник, казва Freund S. 152, губернаторът има по-тесен кръг на действие и от кмета на един голям град. Неговото значение лежи в влиянието му върху законодателството и в правото му да вдвоява ред в критически моменти“.

Широкото народовластие предполага гражданска добродетел и дисциплина, защото иначе лесно може да се изроди в анархия. И вероятно по тези съображения,

конституциите надаряват губернатора с шефството на щатската милиция и с дискреционната власт да потушава вътрешните безредици (бунтове, стачки и др.), както и да отбива външните въоръжени нападения. Правото му да потушава вътрешните безредици не може да бъде отменявано от законодателната власт, нито да бъде значително стеснявано от намесата на съдебните власти.

Другите висши чиновници (нещо като нашите министри) на изпълнителната власт – шефове на административни служби, избирани направо от народа или чрез камарите, са: държавния секретар, контрольора, касиера, инспектора по възпитанието и др. с незначителни особености в различните щати.

Държавният секретар (Secretary of State) е действителен секретар на щата. Той регистрира всички официални актове на губернатора и на камарите, редактира наредбите, пази печата и най-важните книжа на републиката и др. т. С закон могат да му се възлагат и други длъжности, според нуждата. Федералният секретар и английските държавни секретари са по-скоро министри отколкото държавни архивари.

Държавният контрольор (Comptroller Auditor) е върховният счетоводител на щата. Той контролира паричните книжа на финансовите чиновници, издава платежните заповеди, регулира службата по приходите и разходите на държавата. Подлежи на контрол от страна на парламента. Понякога му се възлага с закон върховния надзор върху банките.

Държавният касиер е пазител на държавното съкровище. Той преглежда и осребрява платежните заповеди на контрольора.

Държавният инспектор по народното възпитание (State Superintendent of Education) е върховният надзирател върху всички училища в щата. Той влиза в пряка връзка с местните училищни деятели, следи за нуждите на образованието, за ценза и поведението на преподавателите. Той внася единство в народното образование и възпитание, макар че и то се ползува с широки права на местно самоопределение. *Университетите* се ползват с голяма научна и административна свобода и автономност.

Държавният юриконсулт е правният съветник на щатските органи и представлява щата в държавните процеси. Но той няма функциите на един европейски министър на правосъдието. Даже местните държавни адвокати не стоят под неговата власт. По специално, нему е възложен върховния контрол върху дружествата, с цел да се бди да не нарушават действующето право за разните видове търговски, банкови и др. сдружения.

Съдебната власт е напълно отделена и независима от законодателната и изпълнителната власти. Тя е поверена на съдебни места и лица, и е устроена различно в разните щати. Тук ще дадем само общите линии на съдебното устройство. В по-ста-

рите конституции уредбата на съдилищата се предоставя на обикновения законодател, обаче новите конституции му оставят сравнително малко свобода на действие и определят доста подробно организацията на всички видове съдилища.

Обикновено има четири инстанции. Дребните иски и предварителните следствия по углавни дела, са подсъдни на „мировите съдилища“. В градовете е запазен стария английски обичай – кметът да функционира и като мирови съдия. По-горната инстанция, която е апелативна за мировите и кметските съдилища, са „графските“ или „муниципалните съдилища“. Над тях стоят „висшите съдилища“, в някои щати наричани „окръжни“ или „участъкови, дистриктни“. Те са първа инстанция за по-значителни граждански и наказателни дела, и въззивна за по-долните по степен съдилища. В всеки щат има по един „върховен съд“, който не съди като първа инстанция, а само по въззив, респ. по касация.

В някои щати Върховният съд упражнява служебен надзор върху другите съдилища. Обаче, общо взето, и съдилищата, по подобие на административните органи, не се намират в йерархическа зависимост – по-нисшите инстанции не са пряко подчинени на по-висшите. Всеки съд е напълно независим в своята област на действие и е подчинен само на закона. Еднаквите закони създават единството на американските съдилища.

Характерно за щатите е, че *съдиите са изборни* и то от народа. Изборното начало, като израз на крайно демократично управление, бе възприето и от революционна Франция, но се оказа непрактично, даже вредно, и скоро бе отменено. Само високите граждански добродетели на американеца го запазиха до ден днешен, макар че и в Америка това начало бе корегирано с редица условности и ограничения. Преди всичко, не винаги съдиите се избират пряко от народа, а понякога от парламента, или от губернатора, но с одобрението на сената. В Ню-Хемшир се назначават от изпълнителната власт: от губернатора и съвета му. Напротив съдиите при федералните съдилища се назначават от президента на Съединените Щати (с съгласието на Сената) и то за доживот.

За да бъде народният избор по-свободен, законът не изисква от кандидат-съдията особен ценз. Не само мировия съдия може да не бъде юрист, но и за по-висшите съдии няма формални ограничения. Само в 9 щати се изисква специална подготовка, а „юридически познания“ искат само 6 щати. Обаче в действителност съдебните функции се поверяват на професионални юристи – това е почти неизменна практика. Будното обществено мнение и чувството на гражданска отговорност у избирателите поставят на съдийския стол само научно подготвени и нравствено изпитани юристи. Членовете на колегиалните съдилища (от 3 до 9 души) обикновено се избират из сре-

дата на по-нисшите съдии, т.е. на дело се спазва принципа на повишението и старшинството.

Членовете на „върховния съд“ обикновено се избират от целия народ на щата, а окръжните, графските и др. съдии – от избирателите на същия съдебен район. Съдиите се назначават за определен срок обикновено от две години до 21, а понякога и пожизнено. Тенденцията е съдиите, особено висшите, да бъдат назначавани за по-дълъг срок, което значи, че европейската несменяемост на съдиите е постигната по друг начин, присъщ на американския краен демократизъм. Председател на колегиалния съд е най-старшият, т.е. онзи, чийто мандат най-напред ще изтече. Конституцията на Пенсилвания, V 2, постановява, че членовете на върховния съд се избират за 21 години и че преизбирането им не се допуска. Краткосрочния мандат и забраната за преизбиране са свойствени на крайно демократичните управления: те имат за цел бързо да отстраняват неприятните на народа чиновници и да не позволяват на властолюбивите демагози да се задържат дълго време на един и същи служебен пост и фактически да обсебят част от свещенната народна свобода. Този принцип и тези предпазителни мерки, които биха си имали мястото в администрацията, щатите са приложили и към съдебните лица. Обаче опитът е изработил практика, смекчаваща, в интереса на доброто правосъдие, тези формални установления.

Народното представителство (Legislature, general assembly) се състои от две камари: Сенат и Камара на представителите (House of Representatives, Assembly), избрани направо от народа, по общите правила на всеобщото изборително право (в някои щати се изисква грамотност или незначителен данъчен ценз). Сенаторите обикновено са три пъти по-малко на брой от депутатите на камарата (около 50): мандата им е двойно по-дълъг (4 години), но всеки две години, при общите депутатски избори, половината от сенаторите се подновяват; за сенаторите се изисква по-голяма възраст отколкото за депутатите от долната камара, но и в двата случая изискването е минимално: напр. в Пенсилвания – сенатора трябва да е по-стар от 25, а депутата от 21 година. Изисква се американско поданство и известно число години прекарани в щата и в съответния изборителен дистрикт.

Правилникът за вътрешния ред, проверката на изборите, дисциплинарите наказания, избора на бюро и др. т. са от компетентността на самите камари. Само председателя на сената е предварително определен: вице-губернатора, но заместника му се избира от сената измежду неговите членове. Интересно е ограничението на *депутатския имунитет*: членовете и на двете камари са неотговорни за изказаните в пленума мнения и не могат да бъдат арестувани няколко дни преди и през време на заседанията, обаче тази неприкосновеност пада, когато народният представител извърши предателство, измяна, нарушение на депутатската си клетва, или смути об-

ществения ред (вж. Пенсилвания, К. гл. 2 чл. 15). Народните представители получават пътни и *дневни* пари (средно 5 долара на ден) и то само докато трае редовната или извънредната сесия. Конституцията изисква интензивна работа: камарите не могат да отлагат заседанията си за повече от няколко дни; максималния срок на сесията се движи между 40 и 90 дни, а продължаването на сесията или свикването на извънредна сесия е значително затруднено. Само в 12 щати народните представители получават годишна заплата и то не висока: от 750 до 1500 долара. Конституцията забранява на народните представители да си увеличават дневните или заплатата, в смисъл, че сегашната камара може да определи възнаграждението на депутатите от следующата камара, т.е. народните представители не могат да гласуват увеличение на собствените си дневни или заплати. Почти същия принцип е прокаран и по отношение на държавните чиновници: не се допуска щото заплатата на един вече избран или назначен чиновник да бъде увеличавана или намалявана с специален закон, т.е. парламентът не може да облагодетелствува никого с оглед към личността му.

Характерно за държавното устройство на щатите е, че суверенният народ, в качеството си на учредител, е проявил едно *общо недоверие* към органите, натоварени с извършването на разните публични служби. Но ако недоверието към органите на изпълнителната власт, все пак е обяснимо, то недоверието към законодателната власт съставлява една особеност на крайната американска демокрация. То се изразява в редица ограничения, „насочени, по думите на Уилсона (ц. с. 432), към контролиране действията на законодателите, в рамките на техните неоспорими права и, очевидно, основани на недоверие към тяхната мъдрост, ако не към тяхната честност“. Този контрол се извършва от съдилищата и от самия народ: съдилищата чрез правото си да контролират дали гласуваните закони не противоречат на конституцията и ако противоречат да ги обявяват за невалидни; а народът – чрез референдум.

По-важните формални ограничения за законодателното тяло са: законопроекът да бъде внесен най-късно до един определен срок, за да не става натрупване в края на сесията; да бъде отпечатан и най-малко три дни преди разглеждането раздаден на депутатите; да бъде изпратен за преглед от специална парламентарна комисия; да бъде три пъти четен и три пъти гласуван (някои конституции изискват четене изцяло); при третото четене да не се правят никакви поправки и др. – Това са общи правила, които влизат в Правилника за вътрешния ред почти на всеки европейски парламент. Разликата е там, че парламентът може свободно да измени своя правилник, но не може да измени конституцията, следователно, въпросните правила са абсолютно задължителни за него, а дали ги е спазил – ще проверяват независимите от него съдилища.

Обикновеното мнозинство, както и кворума, са квалифицирани, наспроти европейските правила, а именно, половината плюс един от целия брой на депутатите, а не само от присъстващите.

Конституцията изисква всеки законопроект да третира само един въпрос, т.е. да се отнася само до един обект, за да може да се издири същинската воля на камарата по него. Това постановление има за цел да премахне пазарлъците и егоистичните компромиси между отделните групи депутати, които си обещават взаимна подкрепа и гласуват общо за един и същ законопроект, който в действителност е събрал в себе си съдържанието на два или повече законопроекти, засягащи по отделно интересите на две или повече парламентарни групи, които имат може би противоположни схващания по отделните обекти на общия законопроект. Независимо от това, някои конституции (напр. Пенс. III 33) изрично постановяват, че който народен представител има личен или частен интерес от прокарването на някой законопроект, длъжен е да обяви това на камарата към която принадлежи и да се отведе при разискванията и гласуването.

Задължително е, приетите законопроекти да съдържат следната въводителна формула: „Народът на щата... представен в Сената и Камарата на депутатите, реши следното:“

По-важни са материалните ограничения на законодателната власт от страна на конституцията. Гарантирането на личните свободи, определянето на данъците и бюджета, взаимодействието и взаимноограничението на трите учредени власти – са общи за всички конституции основни начала. Специфични американски са някои по-особени ограничения за законодателното тяло. Така например от компетенцията на двете камари са иззети цяла редица обекти, поименно изброени в конституцията (вж. Пенс. III 7, Ню-Йорк чл. 3 § 18 и чл. 12 и др.) Общо казано, иззети са обекти, засягащи местни и частни интереси. Локалните интереси на градове и общини не могат произволно да се уреждат по законодателен ред, защото това би нарушило, евентуално, тяхното право на самоуправление – ето защо, намесата на законодателното тяло в общинските работи е поставена под редица условия, целящи да гарантират самоуправлението на градските и селските общини (интересни са подробностите: вж. напр. конституцията на щата Ню-Йорк, чл. 12).

Парламентарната история на щатите издава една непрепоръчителна склонност у народните представители да уреждат по законодателен ред множество въпроси от привидно обществен, а в същност *частен* интерес. Една статистика показва, че за времето от 1904 до 1905 г., в щатите са били вотирани 18937 закони, от които само 8362 са били от действително общ характер. От какъв род са били най-често употребяемите законопроекти можем да отгатнем по изричните запрещения на конститу-

циите. Така напр., не може с закон да се дава развод, да се определя лихвения процент, да се изменя подсъдността по някое дело, да се откриват нови пътища и да се закриват съществуващи, да се дават или отнемат привилегии на определено дружество или лице, да се правят известни изменения в избирателния закон с оглед към предстоящите избори, и пр. „Законодателното тяло, казва конституцията на щата Ню Йорк, чл. 3 § 18, в тези случаи трябва да издава общи правила“, т.е. да не дава или отнема облаги, с оглед към конкретно лице или дружество. С една реч, ограничава се личната фаворизация по законодателен ред. Ако законодателното тяло, въпреки изложените ограничения и забрана, издаде един фаворизиращ закон, съдилищата го обявяват за невалиден, понеже противоречи на конституцията.

Гореказаното представлява ефикасно ограничаване на законодателната власт чрез текста на конституцията. Но това не стига: народът си е запазил правото на непосредствен контрол върху работата на двете камари. – Самоуправлението на жителите от една община се гарантира с правото им да приемат или да отхвърлят, но само за своята община („локална опция“), един вотиран от камарите закон, засягащ пряко общинските работи. – Понякога самото законодателно тяло постановява, че новоприетият закон ще влезе в сила само след като бъде одобрен от избирателите. Допитването до народа чрез референдум е твърде развито, а по някои предмети даже задължително, напр. за сключване голям държавен заем, за преместване столицата, а в щата Илинойс – и за всеки банков закон. – Тенденцията е, да се даде на избирателното тяло законодателна инициатива; това основно начало е възприето и от сегашната Германска конституция: тъй нареченото *Volksbegehren*. В щата Мен, влизането в сила на един закон може да бъде спряно и отложено до свикването на следующата новоизбрана камара, която да го разгледа и вотира наново, ако за тази цел постъпи петиция от най-малко 10,000 избиратели, но най-късно 10 дни след закриването на законодателната сесия. – Когато 12,000 избиратели в един щат поискат изменението или отменяването на един действующ закон, или пък поискат да се внесе известен законопроект – законодателното тяло трябва да се вслуша в народния глас.

Не подлежат на референдум закони, които имат за обект: заплатите на чиновниците, както и бързи разпореждания за запазване мира, сигурността и общественото здраве. Германските конституции изключват: финансовите закони, държавните договори, създаване и отменяване на държавни служби, чиновническите заплати, спешните закони (вж. напр. Баварската конституция от 1919 г., § 77).

И така, американският гражданин има три начина за участие в образуването на държавната воля, т.е. в законодателствуването: 1) законодателни избори, 2) референдум и 3) народна законодателна инициатива.

Държавното устройство на Федерацията

По-горе ние видяхме при какви политически обстоятелства възникна обединението на щатите в една стегната федерация. Нашироко прилаганият принцип на народовластието доведе до твърде голяма децентрализация и до намаляване политическата мощ на щатите, към другите държави. С конституцията от 1789 година се осъществи едно компромисно и много сполучливо разрешение на стълкновението между традицията и нуждите на времето, а именно: щатите запазиха дотогавашното си децентралистично управление, а на федерацията се даде централистично държавно устройство с силна изпълнителна власт. Принципът на народовластието господства и в двете организации, само че осъществяването му е постигнато с различни средства. Тъкмо това различие представлява голям интерес за държавоправника и за политика.

Отношенията между щатите и федерацията са юридически уредени от конституциите им, които са възприели принципа на изброяването: федералната конституция изброява (чл. 1 § 8, § 9 и др.) кои публичноправни функции са от изключителната компетентност на федералното правителство, и кои са забранени на щатските правителства. Конституциите на щатите изброяват функциите, които са отстъпени на федералното управление, запазвайки за щатите всички останали. – Тази организационна форма е оригинална американска. Тя бе възприета, с малки изменения, от Швейцария и Германия, които я популяризираха в Европа. Всички конфедерации и федерации на света имат за първообраз на своето държавно устройство Американските Съединени Щати.

Какво е от изключителната компетентност на федералния Конгрес, е изброено в чл. 1 § 8 на конституцията – данъци, мита, акцизи, външни заеми, външна и междущатска търговия, парични знаци, поща, наука, техника, законите за натурализацията и търговската несъстоятелност (другото частно право е предоставено на щатите и поради това не е еднообразно), военните сили, обявяване война и сключване мир, и др. т. функции, представляващи общ интерес и нуждаещи се, по естеството си, от единство. В чл. 1 § 10 се правят на щатите известни отстъпки, напр. да налагат данъци и мита, да имат милиция и флота, но всичко това, само с разрешение на Конгреса и под контрола на федералното правителство. Без тия ограничения би имало опасност да се възобнови стария сепаратизъм между щатите.

Щатите запазват своята териториална цялост и своята независимост (в рамките на конституцията). Те не са суверенни, защото държавната им власт е ограничена от федералната, па и от собствената, конституция, както германските *Länder* или швейцарските кантони. Но те не са и зависими административни подразделения на федерацията, а нейни органически членове, нейни самостоятелни съставни части. Германските теории за полусуверенни или несuverенни държави, си имат мястото и тука.

Столицата на Германската федерация е Берлин, който е преди всичко главен град на Прусия; столицата на Швейцарската федерация е Цюрих – главен град на Цюрихския кантон. Напротив, Американската федерация има *своя* територия – това е щата Колумбия с главен град и столица Вашингтон. Щатите Мериленд и Виргиния отстъпиха на федералното правителство по една ивица от територията си, която образува независимия дистрикт Колумбия, подчинен на федералното правителство също тъй, както щатите са подчинени на своето щатско правителство. На разни места в Съединените Щати федералното правителство е построило морски бази, сухоzemни крепости и постройки, множество здания за държавни учреждения и др. т. – всичко това принадлежи на федерацията като корпорация. Под прякото управление на федералното правителство стоят и ония „територии“ които са били придобити след учредяването на федерацията т.е. извън чертата на съществуващите 13 щати основатели. Тия територии, по пространство много по-големи от 13-те щати, били разделени на области, постепенно организирани и възпитавани към самоуправление и най-последно обявявани за самостоятелни щати. Главно по този начин, броят на щатите нарастна от 13 на 48. И днес още има няколко области, които се управляват направо от федералното правителство и нямат всички качества на обикновените щати (Аляска, Панама, Филипините и др.).

Трите стълпа на федералното държавно устройство са класическите три власти: законодателна, изпълнителна и съдебна. Разглеждайки ги, ние ще начертаем схемата на организацията и управлението на Съединените щати – това са Конгреса, Президента с министрите и Съдилищата.

Конгресът – законодателен орган

Конгреси и конвенти се наричаха ония съвещателни тела, които на няколко пъти правиха опит за обединението на щатите. Конгрес се наричаше изборното тяло, което управляваше стария Съюз от 1775 до 1789 г. Терминът имаше добро минало, бе станал популярен и новата конституция го запази.

Но докато старите конгреси бяха единични тела, сегашният Конгрес се състои от две камари: Сенат и Камара на представителите. Двукамарната система се е нало-

жила като компромисна формула: в старите конгреси щатите се считаха равни помежду си и всеки щат имаше един глас. Но при разискванията на новата конституция, големите щати са настоявали да бъдат представени с повече депутати, а малките са държали за запазването на стария демократичен принцип на равенство. Понеже никоя от двете страни не отстъпвала, дошло се до следния компромис: принципът на равенството да се приложи към *Сената*, а принципа на политическото значение – към *Камарата на депутатите*, т.е. Сенатът се състои от по двама представители на всеки щат, независимо от големината му, а Камарата на депутатите има толкова членове, колкото пъти определено число жители (напр. 200000) се повтаря в всеки един щат.

Сенаторите се избират от законодателното тяло на всеки един щат по отделно. Всеки щат има право на двама сенатори и всеки сенатор има един глас.

Сенаторите са напълно свободни да говорят и гласуват по съвест; те не приемат никакви задължителни инструкции от щатското правителство, нито от законодателното тяло и имат право (обратното на Бундесрата в Германската империя) да гласуват различно макар да принадлежат на един и същ щат. Затова се смята, напълно основателно, че сенаторите представляват народа на своя щат, а не щатското правителство. – Мандатът е 6-годишен, но в действителност никой не остава повече от 4 години, защото още в първото заседание сенаторите по жребей се разделят на три групи, като всеки две години едната група се подновява по реда на избирането сенатори, така че, всяка втора година в Сената се влива една нова струя, изразяваща най-новите политически схващания на народа. – Цензът е: навършени 30 години и поданство поне 9 години.

Депутатите от „*Камарата на представителите*“ (House of Representatives) се избират направо от народа, в всеки щат по отделно, и представляват целия народ, т.е. не са свързани с никакви инструкции от правителството и от избирателите. Мандата им е две годишен; периодично обновяване няма. – Цензът е: навършени 25 години и поданство поне от 7 години. Както депутатата, тъй и сенатора, по време на изборите, трябва да са жители на щата, в който ще бъдат избирани.

Изборите за депутатите стават през ноемврий, а мандата почва да тече от 4 март. И понеже редовната сесия на Конгреса започва от първия понеделник на декемврий, то от тогава до 4 март заседава и решава старият Конгрес, когато съставът на новия вече се знае. С други думи: новоизбраните депутати чакат три месеци, докато влязат в упражнението на правата си. Често пъти новият Конгрес отменява някои от решенията на стария и го кара, по тоя начин, да върши излишна работа, обаче, от друга страна, се внася известна приемственост в парламентарната дейност.

Членовете и на двете камари се ползват с общоприетите привилегии: свобода на мненията; самоуправление чрез правилник за вътрешния ред, приеман наново от

всяка новоизбрана камара, имунитет; и пр. с следните особености: депутатската неприкосновеност пада в случай на предателство, тежко престъпно деяние и нарушение на публичния ред; сенаторите и депутатите получават годишна заплата около 7500 долари плюс пътни разноски, секретари и работни кабинети; обратно на английската (и на българската) практика, с свършването на сесията недовършените работи не пропадат, а в началото на идната сесия започват от там гдето е било стигнато – само с изтичането мандата на един Конгрес недовършените работи се изоставят напълно. Нито една от двете камари не може да си даде отпуска за повече от три дни, без съгласието на другата камара – това е постановено с цел да не се спъва работата на Конгреса. Заседанията не са задължително публични; протоколите не се публикуват веднага, а „от време на време“; новоприетите закони не се обнародват в държавен вестник, както у нас, а в брошури, обикновено в края на сесията, и влизането им в сила не зависи от официалното им публикуване; все пак държавният секретар има грижата да ги донесе до знанието на публиката.

Интересно е конституционното постановление за *кворума*. За да може камарата да заседава, необходимо е присъствието поне на половината от всичките ѝ членове. Особено е, че малцинството може да принуди отсъстващите да се явяват на заседание, като отлага заседанията си от ден на ден и като наложи на отсъстващите наказание, предварително определено от камарата (чл. I § 5 от федералната конст.)

Конгресът се събира сам, на определената от конституцията дата (първия понеделник на декемврий) и не може да бъде отложен, нито разтурен (*dissolutio*) от президента; но на извънредна сесия може да бъде свикан само от президента, при която, обаче, ограничения за времето и предмета на дейността му не могат да му се поставят от изпълнителната власт.

По начало двете камари са равни, но в някои отношения, напр. по финансовите въпроси, Камарата на представителите има първенство. *Законодателната инициатива* принадлежи само на народните представители. Всеки член на Конгреса има правото да внася законопроекти и то носящи само неговия подпис – не е необходимо предложението да бъде приподписано от определен брой народни представители. Тая законодателна свобода е главната причина за преголемия брой законопроекти в Съединените Щати.

Забележително е, че *министрите и президентът* – изпълнителната власт изобщо – *нямат законодателна инициатива*, нито пряко, нито косвено (напр. чрез държавния глава, както е у нас: чл. чл. 108 и 100 от Бълг. конституция). Когато някой министър желае да се внесе един законопроект от неговия ресор, той трябва да потърси личната услуга на някой народен представител. Изпълнителната власт, и особено

но президентът, могат да се обръщат към Конгреса с предложения или пожелания за създаването на нови закони или законодателни решения. Популярни в Европа са президентските послания към Конгреса, едно от които е посланието от 8 януарий 1918 г. съдържащо прочутите 14 точки на президента Уилсон. Тези послания и препоръки имат голямо политическо значение, но не са юридически задължителни за Конгреса: той може да ги възприеме, да ги видоизмени свободно или никак да не се занимава с тях.

Причината за тая особеност на американското държавно право – чужда на Европейските конституции – се крие в праволинейното разбиране и прилагане на *принципите за разделението на властите*, изнесен от Джон Лока, а разработен и популяризиран от Монтескьо. С цел да премахне злоупотребленията с властта и чрез това да гарантира личната свобода на гражданите, Монтескьо препоръчва държавната власт да се раздели на три: законодателна, изпълнителна и съдебна – тези три функции да бъдат строго разграничени, да не се смесват и, най-важното, да не се поверяват на едни и същи лица: който прави законите (парламента) да не може да съди, нито да ги изпълнява (министрите) и обратното. Френските революционери от 1789 г. възприемат този принцип и в чл. 16 от Декларацията за правата на човека и гражданина се казва: „Държава, в която гаранцията за естествените права не е осигурена и разделението на властите не е постановено, няма конституция“¹. В френската конституция от 1791 г. е постановено, че членовете на народното събрание не могат да бъдат назначавани за министри, нито за съдии. Конституцията от 1793 г. забранява на министрите да присъствуват в заседанията на конвента, освен когато бъдат повикани за обяснения. Франция, в по сетнешните си конституции, изостави този погрешен принцип и се възвърна към английската система, която не само допуска министрите в парламента, но даже изисква те да изхождат от неговата среда. Обаче Съединените Щати и до днес запазват строгото разделение на трите власти-функции, смятайки, че това е демократично и че гарантира от всяко озаконено посегателство свещенната свобода на човека и гражданина.

Исключването на министрите от Конгреса има и своята обратна страна, а именно, че в Съединените Щати не може да се говори за *парламентарен контрол* в европейската смисъл на понятието. Министрите не са членове на Конгреса и не могат да бъдат нито пряко контролирани, нито наказвани с блам, като санкция на политическата министерска отговорност. Министрите отговарят пред закона, а не пред парламента; и ако нарушат законите, ще бъдат подложени от Конгреса на държавно обвинение (*impeachment*), при което Камарата на представителите повдига обвинението, Сенатът съди.

За работата на Конгреса голямо значение имат парламентарните комисии и Спикера (председателя на Камарата на представителите: Speaker). – Из своята среда Сенатът избира няколко „постоянни комитети“, прилични на нашите парламентарни комисии при всяко министерство, които имат за задача да проучват законопроектите, да събират необходимите политически и технически данни, и да докладват на пленума. Те имат за задача да събират сведения за управлението (понеже няма присъстващи министри, към които сенаторите да отправят питання) и да ги докладват. – Още по-голямо е значението на тези парламентарни комисии в Камарата на представителите, понеже тя е многобройна (има близо 400 членове) и няма възможност сама да проучава въпросите, а най-често ги приема тъй, както ѝ се докладват от комисията. А тъй като тия комисии не се избират от Камарата, а се назначават от Спикера, от председателя на Камарата, който се избира от нея, но не е неутрална личност, както в Англия напр., а е един от лидерите на мнозинството. Чрез назначението на комисиите, чрез определянето на дневния ред и чрез подбора при даването думата на ораторите, Спикерът, т.е. парламентарното мнозинство, упражнява една голяма, почти всеопределяща власт в Камарата. По този начин, гласът на малцинствата губи значение, но затова пък парламентът е силен и единен. Срещу озаконеното злоупотребуване на болшинството с фактическата си сила, опозицията практикува парламентарните обструкции.

Законопроектите минават на три четения, като при проследното е забранено да се правят поправки. Надлежно гласувания законопроект се подписва от председателя на Камарата. Противно на практиката в отделните щати, тук съдилищата нямат право да изпитват дали при гласуването на законопроекта са били спазени всички изисквания на конституцията и на правилника за вътрешния ред, защото Конгресът е изключително компетентен да определя спазени ли са тия изисквания или не. Следователно, федералните закони са защитени от ветото на щатските съдии, което е един от белезите на централизацията.

Законопроектът трябва да бъде приет и от двете камари. Когато втората камара направи някакво изменение проектът трябва да се върне в първата камара, за да се съгласи тя с изменението. Ако не се постигне съгласие, то всяка камара назначава по един комитет: двата комитета влизат в преговори и ако не могат да дойдат до съгласие, законопроекта пропада.

Надлежно приетият законопроект, за да стане закон и да влезе в сила, трябва да получи одобрението на президента на Съединените Щати, както е в Европа – санкцията на държавния глава. Президентът има право на *отлагателно veto*, т.е. да откаже да санкционира един законопроект и с това да спре влизането му в сила. Обаче не

окончателно, както е например у нас (абсолютно вето), а само временно: отказаният законопроект се връща, заедно с възраженията на президента, на оная камара, която го е внесла, и ако същия законопроект бъде наново гласуван от двете камари, при мнозинство две трети и поименно, – той става закон и влиза в сила даже без санкцията на президента. Същото важи и за случая, когато президентът не се произнесе върху един законопроект, най-много до десетия ден откакто му е бил представен за одобрение – презюмира се, че е съгласен с него. Този срок е гаранция срещу произволно продължителното задържане на новогласуваните закони, от страна на президента.

Президентът

Председателят на федеративната република е глава на държавата и, преди всичко, шеф на изпълнителната власт.

Той назначава и уволнява министрите и най-важните държавни служители; той ръководи външната политика; участва в законодателството и е върховен вожд на войската и флотата. Американският президент е „един от най-могъщите изпълнителни органи в света“ (Freud, 151). По широтата на своята власт, той надминава председателите на всички републики и съперници, по правата и влиянието си, с някои от съвременните монарси. Един некоронован конституционен монарх – това е президентът, с тая разлика, че длъжността му трае 4 години и че е юридически отговорен.

При учредяването на федерацията, ревнивият към свободата си американски народ, не е искал да даде толкова много власт в ръцете на един човек. Проектирало се е, начело на Федерацията да се постави един колективен орган (както например е днес в Швейцария). Обаче нуждата от централизация – едничка способна да създаде национално могъщество и да корегира крайностите на демократизма в щатите – силно се е съзнавала от ръководните политически личности. Някои автори даже подозират, че Хамилтон е искал да въведе монархия, или поне пожизнен президент, обаче Вашингтон отказал да поеме короната, нито едно пожизнено президентство.

Президента се избира от народа, но не пряко, а чрез двустепенен избор: всеки щат избира толкова гласни, колкото са на брой припадащите му се сенатори и депутати. Тези избори се произвеждат на първия вторник от месец ноемврий преди изтичането на президентския мандат. На втория понеделник от месец януарий, гласните се събират, всеки в своя щат, и гласуват с бюлетини. В затворен плик бюлетините се изпращат в Вашингтон, гдето се отварят от председателя на Сената, в присъствието на двете камари. Който кандидат е получил повече от половината гласове, се обявява за избран. Ако някой не е могъл да добие абсолютно мнозинство, Камарата на пред-

ставителите избира едно от тримата кандидати, получили най-много гласове. Не може ли и по този начин да се постигне съгласие, за председател се обявява вице-президента.

Двустепенният избор не е много демократичен, но е бил възприет, за да се избегне голямото възбуждение у народа при прякото гласоподаване. Първоначално гласните са били избирани от законодателните тела на щатите, но след полувековен опит, почнал да се възприема по демократичния принцип: гласните да се избират пряко от народа на всеки щат по отделно. Да се възложи на Конгреса да избира президент е било недопустимо по принцип – защото шефът на изпълнителната власт би бил политически зависим от законодателната власт.

За да бъде едно лице избираемо за президент трябва да отговаря на следните условия: да се ползува с активно изборително право, да е навършило 35 годишна възраст, да е проседяло в щатите 14 години и, едно изключително условие: да е по рождение гражданин на Съединените Щати.

Създателите на федералната конституция мечтаеха да направят от президента един политически неутрален орган – една еманация на американския народ, без разлика на партийни и други убеждения. Но фактически президентът е *чисто политическо лице*. Президентските избори се предшествуват от няколко-месечна гореща изборна борба, наричана „кампания“. Цялата страна е раздвижена от агитаторите, снабдени с всичките оръжия на политическата и финансова демагогия. Понеже президентът има голяма власт и фактически дерижира вътрешната и външна политика, включително стопанската, то в личността на председателя се кръстосват интересите на политическите и социални убеждения, както и интересите на могъщите финансови тръстове. Народното гласоподаване е сведено до едно просто изпълняване на предварително начертан план: няколко месеци преди избора, всяка партия свиква своя партиен „конвент“ (конгрес), на който присъствуват делегати от партийните бюра. Тук се установява кандидата на партията и се дават насоките на изборната борба. Свещеното право на гласоподателя е само една формалност, а народовластието се превръща в властвуване на партийните клубове. В процеса на президентските избори, като под увеличително стъкло, могат да се изучават добрите и отрицателните страни на модерната демокрация.

Демократичното чувство на американците е внесло една важна корекция в правното могъщество и в партийното увлечение на президентския пост: 4-годишния мандат да не продължава чрез последователни преизбирания. Традицията допуска най-много едно преизбиране. Тази практика е била установена от Вашингтон, който категорично е отказал да бъде избран за трети път, посочвайки опасностите от по-

добна практика. Примерът на великия републиканец бил последван от най-видните му приемници; Джеферсон, Медисон, Монрое, Линколн – освободителят на робите; даже популярният Грант не е бил преизбран за трети път. Чрез тази традиция е изключена опасността, щото едно лице да държи най-голямата власт в държавата, повече от 8 години и фактически да въведе диктатурата на една политическа партия.

Конституцията обявява президента за отговорен – едно смело отстъпление от стария принцип за неотговорността на държавния глава. Но когато една демократична република надарява председателя си с атрибутите на монарх, тя смята, че може да се гарантира чрез страха пред съдебна отговорност. Президента може да бъде съден и отстранен след присъда за: измяна или предателство, имотна корупция, тежко престъпно деяние и важни простъпки по службата (чл. II § 4). Действува се по реда на държавното обвинение (импичмент), т.е. преследването се възбужда от Камарата на представителите, а съденето се извършва от Сената. Единствен опит за съдене е направен по отношение на президента Андрю Джонсон, обаче безуспешно, понеже в Камарата не е могло да се получи изискваното мнозинство две-трети. Политически, президентът отговаря пред народа, а не пред Конгреса.

Конституцията и органическите закони дават на президента широки права. Той е главнокомандующ на федералната *армия* и *флота*, а също тъй и на щатските милиции в случай на мобилизация – по този начин се постига необходимото единство на военната мощ. Правото да обявява война има Конгреса, обаче президентът, ползвайки се от своята широка и почти безконтролна административна инициатива, може да доведе работите до там, че войната да бъде наложена на Конгреса – такива бяха случаите при гражданската война в 1860 г., вдъхновявана от Линколн, войната от 1845/46 наложена от президента Полк, па и намесата на Америка в Световната война, улеснявана от Уйлсона. В време на война президентът може да обявява военно положение и да преустановява действието на гаранциите за някои лични свободи. В такъв случай той добива почти диктаторска власт.

Конституцията вменява в длъжност на президента *да привежда законите в изпълнение*, без подробно да указва по такъв начин. В случай на безредици, президентът, подобно на губернатора, може да употреби и въоръжена сила за възстановяване на реда. Паметни са смелите действия на президента Клавеланд за усмиряването железничарската стачка в Чикаго през 1894 г. и възстановяването престижа на закона около смутите, предизвикани от пощенските чиновници.

Външната политика се ръководи фактически от президента. Той сключва международните договори, но с съвета и съгласието на Сената (две-трети мнозинство). Дипломатическите представители се назначават от президента, с одобрението

на Сената, и се акредитират при неговата особа. При търговските договори, както и при гласуването кредита за война, актовете на председателя са обусловени от съдействието на Камарата на представителите, обаче не липсват случаи, когато Камарата е исправена едва ли не пред свършени факти.

С народното представителство президентът няма важни преки отношения. Той няма законодателна инициатива, нито има в Конгреса министри, които да поддържат и разясняват предложенията му. Връзка се установява чрез послания, които президентът отправя към Конгреса и които съдържат сведения върху състоянието на държавата и препоръки, които председателят смята за навременни и полезни. Тия именно препоръки могат да се превърнат в закон, ако Конгреса намери за добре, но той не е обвързан юридически. Такива послания могат да бъдат отправяни когато стане нужда, но има и периодически: при откриването на Конгреса (при всяка нова сесия) – те приличат на Тронното слово в европейските държави. Законодателна инициатива президентът и министрите му нямат, но президентът има право на суспензивно veto, а също и правото да свиква Конгреса на извънредна сесия, или пък само едната камара. В случай на известни разногласия между двете Камари, той може да отложи заседанието им за колкото време намира за необходимо.

Министрите

В Съединените Щати няма министри и министерски кабинет, в европейска смисъл на понятията. Конституцията не говори нищо за министри, нито под друго название. Тя само казва, че президентът може да изисква от началника на всеки изпълнителен департамент писмено мнение върху работите по службата на тоя ресор. Тъкмо тия изпълнителни департаменти са нещо като нашите министерства. Техния брой, организация и компетентност се определят не от конституцията, а от Конгреса, с обикновени закони. Затова отначало департаментите са само 4, и постепенно се увеличават до 8.

Шефовете на департаментите – федералните министри – са чиновници на президента. Те се назначават и уволняват от него (с формалното одобрение на Сената) и не са юридически нищо друго, освен изпълнители на неговата воля. Те не са членове на Конгреса, дори им е забранено да бъдат такива, нито имат достъп в него. Политически и служебно „министрите“ са отговорни само пред президента, а Конгреса може да ги държи отговорни, на общо основание, за нарушение на законите и то по процедурата на държавното обвинение (impeachment). Тяхната неотговорност се покрива с отговорността на президента – тъкмо обратното на онова, което образува основата на конституционализма в Европа.

Министрите – ще ги наричам така за удобство – се смятат за съветници и помагачи-изпълнители на президента.

Тази институция се обяснява исторически: още в времето на колониите, при губернатора е имало един съвет, чието съдействие е било понякога задължително за губернатора. Този съвет се възприема от някои щатски конституции и, видоизменен, минава в федералното устройство. И днес, наричани шефове на департаментите (heads of departments) образуват „частния съвет на президента“, който именно е – министерския кабинет, но не като колективна единица, а като механичен сбор от служебни лица.

Съединените Щати имат следните министерства: Държавен департамент, Департамент на съкровището, на войната, на морината, на правосъдието, на пощите, на вътрешните работи, на земледелието, на търговията и труда.

Министрите официално се наричат секретари (Secretary), освен министъра на правосъдието, наричан Attorney-General, и на пощите – Postmaster General. Най-високопоставена е длъжността шеф на държавния департамент, чийто титуляр се нарича Държавен секретар и се взема измежду видните лица на властующата партия или е лично доверен човек на президента. Другите министри са също видни политически лица и близки на председателя.

Каквото не попада в кръга на някое от министерствата се извършва от комисиите на Конгреса или е предоставено на самоуправляващите се щати и общини. Но с създаването на нови министерства, Конгресът изземва известни компетенции от самоуправителните тела и ги предава на федералната власт.

Явно е, че изпълнителната власт е организирана строго централистично. Тоя централизъм се завършва с правото на президента да назначава всички длъжностни лица по федералната администрация, от най-големите до най-малките. По начало, това право е неограничено, защото президентът, като лично отговорен за изпълнението на законите и правилното функциониране на обществените служби, трябва да има свободата да си подбере подготвен и доверен персонал.

Понеже тази власт е твърде голяма, то за да се избегнат възможните злоупотребления от страна на президента, конституцията му поставя една контрола: съгласието и одобрението на Сената.

Обаче, в ръцете на партизаните тази контрола се е изродила в партизанствуване с чиновническите места. Сенаторите представлявали на президента своите кандидати; ако той откаже да ги назначи, рискувал е Сенатът да отхвърли неговите лични кандидати. Тази взаимна зависимост създава условие за предварително уговаряне и пазарлъци между президента и най-влиятелните сенатори. Изработила се практиката,

наречена „сенатска вежливост“, щото по назначаванията в един щат да се взима съгласието на сенаторите от същия щат. В замяна на тази концесия, сенаторите давали възможност на президента да си назначи ония лица, към които има някакви партийни и други задължения. – Правени са няколко законодателни опити да се тури край на това партизанствуване с чиновнишките служби, но не напълно успешно. В Америка, изобщо, партизанството е твърде развито както в всяка демократична страна, макар критиката на общественото мнение да служи като доста ефикасен контрол. Напоследък се е установило назначенията на по-нисшите длъжности да стават от президента, но по предложение на една комисия, назначена от него и Сената, която подбира кандидатите въз основа на техния служебен ценз и конкурсен изпит. Някои длъжностни лица се назначават направо от министрите или от съответните административни началници. Любопитно е, че с закон е забранено да се искат и взимат от чиновниците парични суми за партийни цели, както и да се използват чиновници за партийна работа. Тези постановления на закона показват, че подобни използвания на чиновничеството за целите на властующата партия, не са липсвали в демократична Америка, колкото и граждански-възпитан да е народа в републиката.

Личните свободи на гражданите

Идвам до юридическото установяване личните права на човека и гражданина – най важната политическа придобивка на новото време и основата на модерния държавен строй.

Съвременните европейски държави, включително България, са организирани въз основа на политическите догми на Великата френска революция. Конституцията от 1791 г. бе дело на революционери, които още вярваха в добрите възможности на своя крал. Тя бе един гениален компромис между старото и новото, между монархията и републиката – тъкмо това, което представлява съвременната демократична държава, особено конституционната монархия. Тя е първият писан основен закон на континента и стана майка на всички европейски конституции, особено чрез посредничеството на белгийската. Там е първоизточника и на нашата днешна конституция.

Най-характерното в първата революционна конституция на Франция е народовластието. Човешката личност се обявява за свободна по рождение и неприкосновена, а всички граждани се прогласяват за равни помежду си и пред държавата. От тези две основни догми следва свещеното право на народа да се самоуправлява.

Тези идеи не бяха нови. Към края на средновековието ги проповядваха тъй наречените „монархوماхи“. Реформацията ги насади дълбоко в душата на народните

маси. Най-великите мислители на 17-тия и 18-тия векове (Томас Хобс, Джон Лок, Русо, Монтескьо, Кант) ги проповядваха в своите съчинения и възпитаваха в тях оная интелигенция, която стана водач на масите през революционната епоха (от 1789 до 1848).

Но как идеите за лична свобода и за народно самоуправление можаха от философски догми да се превърнат в юридически норми и да легнат в основата на държавното устройство? – Тъкмо това извърши знаменитата „Декларация за правата на човека и гражданина“, прогласена в началото на френската революция като нейно Верую, като политическа платформа на бъдещата дейност на Националното събрание.

Човекът се ражда свободен, учеха философите. L'home est ne libre“ – така Русо почва трактата си „За обществения договор“ и декларацията придава на тази философска догма юридическа сила, като я възпроизвежда във чл. 1 така: „Хората се раждат и остават свободни, и са равни пред законите“.

Дейците на Реформацията и философите от школата на естественото право учеха, че щом човекът е свободен, то и народите са свободни да се самоопределят и самоуправляват. Русо прогласи принципа на народния суверенитет, като синтез на тия идеи. – И Декларацията даде юридическа санкция на този принцип, който от сега нататък трябваше да бъде основа на държавното устройство, като в чл. 3 обяви, че: суверенитетът изцяло принадлежи на народа; никой колективен орган и никой индивид не може да упражнява власт, която не му е доброволно делегирана от суверения народ.

По-нататък, все в същия дух, са формулирани цяла редица лични свободи и основни политически начала, върху които се градят всички модерни демократични държави. Тази именно е заслугата на френската революция и затова тя заслужно е наречена велика, въпреки жестокостите извършени в нейно име.

Но новите научни изследвания установиха че Великата френска революция е била само популяризаторка на вече създадени политически норми, че тя е била само моста, по който оформената американска демокрация е минала в Европа.

Англо-германските автори почти единодушно поддържат това становище, считайки го за напълно доказано в основата си. Близо преди 30 години Хайделбергският професор Георг Йелинек публикува своите изследвания и доказва, че френската Декларация за правата на човека и гражданина не е изработена направо въз основа на философските учения на Жан Жак Русо и сподвижниците му, а е вдъхната и отчасти заета от подобните декларации на северноамериканските колонии и щати. Йелинек даже даде сравнителна таблица на цитати из френската декларация и декларациите на щатите Виргиния, Масачузет, Мериланд и др. Френските държавоведи останаха мно-

го недоволни от тия изследвания и се опитаха да ги опровергаят, силно наранени в своето национално самолюбие. Но опроверженията не са много убедителни. Въдъхновението и заимствованията са очевидни – но с това ни най малко не се намалява заслугата на Великата френска революция, която създаде и множество чисто свои политически ценности и предизвика демократизирането на Европа¹³.

¹³ Ето и няколко примери:

Френската декларация за правата на човека и гражданина

Чл. 1. Хората се раждат и остават свободни и юридически равни. Социалните различия могат да бъдат обосновани само върху обществената полза.

Чл. 2. Целта на всяко политическо сдружение е да се запазят естествените и неотнемаеми права на човека. Тези права са: свободата, собствеността, сигурността и съпротивлението срещу тиранията.

Чл. 3. Основанието на всяка върховна публична власт (суверенитет) лежи съществено в Нацията. Никакво тяло и никой индивид не може да упражнява публична власт, която изрично не изхожда от народа.

Чл. 4. Свободата се състои в възможността да се върши всичко което не вреди другиму; в упражнението на естествените си права всеки човек е ограничен само от границите, които осигуряват на другите членове на обществото ползува-

Американски декларации за правата

Виргиния I. – Всички хора са еднакво свободни и независими по природа и имат известни неотемлими права, от които, когато влизат в някоя държава или общество, те не могат чрез никакво съглашение да лишат своите потомци; имено: ползуването от живота и свободата, от средствата за придобиване и владение на собствеността и за преследване и осъществяване щастието и сигурността.

Мериланд IV. – Учението за непротивене на произвола и потисничеството е безсмислено, рабско и унищожително за доброто и щастието на човечеството.

Масачузет: Предговора на Конституцията. Целта за установяването, поддържането и управлението на правителството е да гарантира съществуването на държавния организъм, да го закриля и да доставя на индивидите, които го съставляват, възможността да се ползват, безопасно и спокойно, от естествените си права и от благата на живота.

Виргиния II. – Всяка власт лежи в народа и следователно изхожда от него; магистратите са негови пълномощници и служители и в всяко време ръководени от него.

Масачузет. Предговора. Държавният организъм е съставен от доброволното сдружение на личности; той е едно обществено съглашение с което целият народ договоря с всеки гражданин и всеки гражданин договоря с целия народ, че

Как се създадоха и оформиха основните начала на демокрацията в Америка? – Те не бяха писмено съчинение на няколко даровити юристи и общественици, каквато е френската Декларация. Те се създадоха по пътя на бавната еволюция; десетилетия наред зрееха в народното съзнание; развиваха се според нуждите на живота – и тяхното формулиране на книга, когато удари часът на борбата за освобождение, значеше само да се регистрира едно съществуващо положение, да се откъсне готово-узрелия плод.

Американската демокрация е рожба на самия живот. Тя е колективно дело на американския народ. И затова има не само славата на нещо оригинално, но и здравината на спонтанно създадените държавни уредби. Демокрацията не се насади в

нето от същите права. Тези граници могат да бъдат определени само с закон.

Чл. 11. Свободното изказване мислите и мненията е едно от най-ценните права на човека; прочее, всеки гражданин може да говори, да пише и да печата свободно, освен в случаите на злоупотребления с тази свобода, установени от закона.

Чл. 17. Понеже собствеността е неприкосновено и свещено право, никой не може да бъде лишен от нея, освен за явна и законно установена обществена полза, и то при условие, че собственика ще бъде справедливо и предварително обезщетен.

всички ще се управляват по известни закони за общо добро.

Масачузет X. – Всеки член от обществото има право да бъде закриян от него при ползуването от живота, свободата и собствеността, дадена му от съществуващите закони.

Виргиния XII. – Свободният печат е една от най-големите гаранции за свободата и никога не може да бъде ограничен от деспотичните правителства.

Пенсилвания XII. – Народът има право свободно да изказва, да пише и да печати своите мисли.

Масачузет X ... никаква част от собствеността на частно лице не може, по право, да бъде взета от него и предадена за обществено ползуване без неговото лично съгласие или одобрението на представителското тяло на народа... А когато обществените нужди изискват собствеността на някое частно лице да бъде присвоена за обществено използване, лицето ще получи за това справедливо обезщетение.

Вермонт II. Частната собственост трябва да бъде подлежаща на общо ползуване, когато необходимостта го изисква; въпреки това, когато собствеността на някое частно лице е взета за обществено използване, собственикът трябва да получи равностойността ѝ в пари.

Америка изкуствено, по подражание от вѣн. Тя беше дело на самия народ, по пътя на действителните му обществени нужди. Заедно с политическото му узряване растеше и самоуправлението. Затова демократизмът в Америка просъществува близо три столетия без сътресения, без опити дори за ориентиране крайно на дясно или крайно на ляво.

Зародишът на американската демокрация е Великата харта на свободите от 1215 г., многократно потвърждавана и допълняна. Първите колонисти дойдоха в Америка като поданници на английския крал, ползуващи се с дадените от короната правдини. Даже кралят, с специални актове, е потвърждавал на колонистите, ползуването от предвидените в хартите и английските закони права.

Времето на колонизацията съвпада с големите борби за повече човешки права, между парламента и краля. Знаменитата „Петиция за право“ от 1629 и последующият „Бил на правата“ от 1689, намериха будно ехо отвъд океана. В духа на тези харти и на местните условия, колонистите положиха основите на бъдещите щати, и всецяло се предадоха на стопанска дейност, малко загрижени за политическото си устройство.

Свободата е като здравето, – когато я изгубим, тогава най-вече разбираме колко тя ни е била скъпа и необходима! Любовта към свободата се пробуди и разгорещи в революционен пламък, когато старият Лондон посегна да я отнеме от младите колонии. В нейна защита мирните колонисти се обединиха за борба и се обявиха независими от метрополията си Англия. Започна продължителна война която свърши в полза на щатите.

Водачите на революцията за независимост се погрижиха и за своето духовно оръжие – правдата. Те формулираха придобитите права на колонистите и доказаха, че Англия ги е нарушила. За да защитят своите права, колонистите взимат оръжие.

Тъкмо тия права, изложени в Декларацията на 13-те щати от 4 юлий 1776, представляват основните начала на модерната демокрация. Декларацията бе изработена от националния конгрес в Филадельфия и обявяваше досегашните английски колонии за независими държави-щати. Но не само тя. Все по това време, малко по-рано, на 12 юний 1776, щатът Виргиния промулгира една Декларация за правата, в която бяха формулирани не само идеите, но и формите на Филадельфийската декларация за независимостта на щатите.

Тъкмо тези две декларации – на Виргиния и на Филадельфия – бяха първите манифести на модерната демокрация. Популярната френска Декларация за правата на човека и гражданина е третия по ред и значение манифест на народовластието в света, макар да е първият в континенталната Европа.

Нищо по-противоположно от онова, което ставаше по двата бряга на океана: в Америка свобода и народовластие, – в Европа угнетяване на човешката личност и кралско-аристократическа тирания.

Но в Франция затишието беше затишие пред буря. Почвата бе подготвена от злоупотребленията на властта и от писанията на Просветителите. Нуждна беше само една искра – и тя не закъсня да прелети над океана и над държавните граници, по невидимия път на идеите.

Може би, романтично-възторженият Лафайет беше първата лястовичка на свободата. – Пленен от новите идеи на Русо и Монтескьо, маркиз де Лафайет, млад кавалерийски капитан, пламва от желание да вземе лично участие в борбата на американците за свобода. След премеждия той стига в Америка, Конгресът го произвежда генерал-майор и му поверява един малък отряд (всички отряди са били малобройни) под громкото име „Северна армия“. Няколко победи и младият генерал става приятел на Вашингтона и любимец на американския народ. След двегодишно воюване Лафайет се връща в Франция, за да иска от правителството си военна помощ за възстаниците. Не е важно, че е издействувал един помощен отряд от 6,000 бойци. Исторически важен е ентузиазъма, с който е бил посрещнат в отечеството си той борец за американската свобода. Той е бил предмет на нескончаеми овации от страна на народа, и на внимание от страна на висшите кръгове. Даже кралицата се заинтересувала твърде много за него и той бил назначен за командир на драгунския полк. В тия народни овации не е било мъчно да се отгатне предвестника на бъдещата революция.

След второто си връщане от Америка, покрит с нова слава и възхищение, Лафайет бива назначен от краля за маршал на Франция и става влиятелна личност в политическия живот. В 1787 г. (мирът между Америка и Англия бе сключен в Париж, на 3 септември 1783), Лафайет е назначен за член в Събранието на Нотабилите. Тук той предлага – явно под впечатление от държавния строй на Америка – обширни и радикални реформи, а също и свикването *États Généraux*, същите, които две години по-късно се обявиха за Национално Събрание и туриха начало на революцията. Предложението на Лайфета е било добре разбрано, затова един дворянин възразил възмутен: Как, вий искате Генералните Щати? – Да, господине, отговорил многозначително борецът за американска свобода, *et même mieux que cela* – и нещо повече от това!

Туй „нещо повече“, което Лафайет искаше, не закъсня много. И в Националното събрание Лафайет пръв е предложил един проект за Декларация на правата, който не бил напълно приет, но послужил за основа на последующите няколко проекти. Разликата между американските Декларации, между предложената от

Лафайета, и окончателната Декларация за правата на човека и гражданина – наистина не е много голяма.

Своята любов към свободата на личността, своята непоколебима вяра в правото на народите да се самоуправляват и самоопределят – Американските републики издигнаха в политически култ, затвърдиха ги бляскаво у дома си, и ги завещаха на целия свят.

Ето как, в края на 18-тия век, се създаде прототипа на модерната демократична държава.