

1155

До Відомства
Ураїнських



ПРОФ. ДР. О. ЕЙХЕЛЬМАН.

PROF. DR. O. EICHHELMANN

РЕФОРМА
МІСЦЕВОГО САМОУРЯДОВАННЯ,
НА ПІДСТАВІ
ДЕМОКРАТИЧНО-РЕСПУБЛІКАНСЬКОЇ
ДЕРЖАВНОСТІ.

87

LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE AU POINT
DE VUE DE LA POLITIQUE
DES RÉPUBLIQUES DÉMOCRATIQUES.

*Окремий відбиток
з Ювілейного Збірника
в честь професора
С. Дністрянського.*

П Р А Г А.

НАКЛАД УКРАЇНСЬКОГО ВІЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ В ПРАЗІ.

ДЕРЖАВНА ДРУКАРНЯ В ПРАЗІ.

1923.

Проф. Др. О. Ейхельман.

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОУРЯДОВАННЯ, НА ПІДСТАВІ ДЕМОКРАТИЧНО- РЕСПУБЛІКАНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ.

(PROF. DR. O. EIKHELMANN: LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE AU POINT DE VUE DE LA POLITIQUE DES RÉPUBLIQUES DÉMOCRATIQUES.)

Вступ. — Предкладений нижче нарис про реформу місцевого самоурядовання має, згідно своїй назві, на увазі найближчу майбутність, що надходить для такої важливої галузи упорядкування публічно-правного життя в державі. Нарис базується на послідовному впровадженню принципу демократично-республіканської державности, що не може обмежуватися лише утворенням широкої адміністраційної децентралізації та звичайних традиційних нині місцевих самоурядових одиниць (земств і різних родів громад); зазначений принцип не може обмежитись навіть і терміном автономія, що нині вживається та що довгий час цілком задовольняла. У наш час цей принцип абсолютно вимагає дійсної самостійної автономії, — власного по праву і на ділі місцевого самоурядовання, і, разом з цим (що цілком невідкладно) радикальної зміни поглядів, які й досі з рішучою перевагою панують в уявленнях сучасних учених та політиків що до всемогутного суверенітету державної влади, тоб-то парламенту в його відносинах до самоурядових одиниць. Відносини ці мусять зійти з ґрунту абсолютної підлеглости самоурядових одиниць парламенту та перейти на положення такого зміненого раціонального стану, що наближається до федерально-об'єднуючого звязку державности з самоурядовими одиницями, як представництвом суспільства у публічно-правному життю країни, — на спільній для обох сторін державній території. Гармоничне єднання праці цих обох, рівноправних по суті справи, елементів у публічно-правному цілому складає мету для правильної організації раціонального суспільно-

державного ладу в країні. — Таке радикально-змінене уявлення про державність, що мусить будуватись на організованому вільному суспільстві, при рівноправному єднанню державного ладу з суспільством, не веде до якої-будь дезорганізації безпечности та добробуту держави, як це звичайно гадають. Навпаки те змінене уявлення про державність і його реальне здійснення стане (правда, для поширеної скрізь пануючої опінії, і особливо, для *opinio doctorum* — це річ мало зрозуміла) ґрунтовною підставою для нового раціонального перетворення й справедливого гармонічного розподілу впливу окремих — по суті й справедливості — управнених елементів в справах: організації, підтримці й забезпеченій правильної еволюції публічно-правного життя країни. — Справа йде про те, щоб цими „новими шляхами“, у найкращий спосіб забезпечити на майбутнє сталий, непорушно міцний стан безпечности та добробуту країни. Зачатки, завязки нового напрямку тут уже вилуплюються в сучасному суспільно-державному життю; вони вимагають уже свого здійснення послідовним еволюційним шляхом. При мінімальній об'єктивності в поглядах на те, що чиниться у світі, ми нині не можемо вже ухилитись од того признання, що, не вважаючи на все ще блискуче життя старої державности в багатьох країнах, однак суспільно-політична культура переживає дуже гостру кризу, знесилюючи тяжку органічну кволість, яка не може бути вигобна паліативами, а лише радикальним усуненням основних причин хвороби з організму, який ще має здібність жити. Але міродатні кола (як казенно-державні, так рівно і політично-парляментарні) не зважаються одверто зрозуміти „ознак часу“. — Правда, так воно звичайно бувало в історії людства з давних часів (і за часи життя Ісуса Христа на землі. Еванг. од Луки, 12; 56.) Але це скрізь поширене минуле, певна річ, не виправдує вини сучасних чинників ріжних родів у продовженню такого фарисейства.

Так звана „суспільна теорія“ в основних поглядах на місцеве самоурядовання (в протилежність так званій „державній теорії“ місцевого самоурядовання) не нова. І я, певна річ, прихиляюсь до неї. Але ця „суспільна теорія“ непослідовно спинилася на півдорозі, що-до прінціпової постановки питання; і вона рішуче ухиляється од того, щоб зробити необхідні відповідні висновки для потрібної корінної реорганізації, радикального перетворення цілого ладу місцевих самоурядових одиниць. І, коли взяти до уваги постійний переважний нахил навіть прогресівної наукової публіцистики до підтримання всього, що існує уже здавна в складеному конституційному ладу, то такому з'явищу нема чого особливо дивуватись.

Думки, про потрібну реформу місцевого самоурядовання, які я проваджу в предкладеному нарисі, я в загальних рисах вже

мав на увазі, коли складав мій (цілком приватний) проект (федеративно-державної) констітуції для Української Народної Республіки“.¹⁾

Такі головні висновки про організацію місцевого самоупрацювання для майбутнього культурного унормовання життя на Великій Україні, що сформувались у моїх думках на підставі даних особистого досвіду і загальної політичної теорії про послідовне здійснення прінципа демократично-республіканської державности. Вони і складають ґрунт змісту предкладеної тут статті.²⁾ Тут, в предкладеній статті я зупинився переважно на двох питаннях: 1. на питанню про складання распорядчої влади в установах місцевого самоупрацювання; 2. на питанню про виборче право у місцевому самоупрацюванні.

Коли передо мною встало почесне завдання скласти, з свого боку, наукову працю для Юбілейного Збірника в честь заслуженого наукового діяча, професора Українського Вільного Університету в Празі, п. д-ра Станислава Дністрянського, з приводу його наукового юбілея, то я вважав вибір теми, на яку складена ця стаття, особливо відповідним з огляду на той рішучий, одвертий та щирий напрям до „нових шляхів“ в право- і державо-знавстві, якими завжди, на протязі 25 років, у своїй ріжнобічній плідній науковій праці в літературі та в викладах з катедри, йшов наш високоповажаний заслужений колега і коханий Юбіляр, професор д-р. Дністрянський.³⁾

I.

Основні форми організації ріжних установ місцевого самоупрацювання — в земстві, в містах, в містечках та селах — скрізь, по незмінній природі річей, однакові. В кожному самоупрацюванні: в зем-

1) Він був надрукований у 1921 р. (Див. там зокрема § 247). Зразковий проект для констітуцій поодиноких „Земель“ в українській федеральній державі, в тому самому напрямі, вже є складений; та він ще не надрукований досі по чисто зовнішних (емігрантських) обставинах. У такому самому напрямі складаються також зразкові проекти: один — для „констітуцій Повітів“; другий для „констітуцій Громад“. Всі ці проекти для унормовання цілого констітуційного життя федеральної держави, її поодиноких Земель, Повітів в Землях і Громад у повітах складені (чи то складаються) в формі готових артикулів (§§), як проекти для відповідних офіційних законів, які при бажанню вільної народної державности на Великій Україні, — після звільнення її од терору окупації, можуть бути для початку безпосередне прикладені до цілого складу публічно-правного життя на Батьківщині, поки не будуть зроблені зміни.

2) Я пишу її після піввікової праці в площині наукового вивчення питань місцевого самоупрацювання, після довгочасної активної праці в цій галузі урядовання та після кількарізних наукових подорожей по цих питаннях за кордоном. Тому я вважав своїм обовязком поділитися в друку моїм особистим досвідом і думками, що до цих питань.

3) Вважаю своїм приємним обовязком заявити, що у літературному

стві, в громаді — чи мійській, чи сільській, — завжди утворюються дві основні установи: 1. распорядчий орган, і 2. виконавчий орган. Перший з них — распорядчий — єсть вищий орган, орган головний; другий — виконавчий — підлеглий першому — распорядчому.

Распорядчий орган складає належні загальні постанови й приписи про способи урядовання в ріжних його напрямках; він затверджує кошторис, весь фінансовий плян свого господарства; він має, належними способами, догляд за виконанням урядових справ призначеними установами та урядовцями; він обирає виконавчі органи; він робить безпосередні распорядження також у всіх більше важливих поодиноких вионавчих справах; він надає потрібні інструкції виконавчим чинникам. Распорядчий орган є постійною, сталою установою, хоч він не засідає постійно, а звичайно збирається лише періодично. Але він у кожний потрібний момент може бути закликаний до своєї праці.

Виконавчий орган виконує свої обовязки, як постійна, без перерви працююча установа. Він виконує свою службову працю, перш за все, згідно з приписами свого основного статуту, що звичайно буває встановлений державним законом; далі, він веде свою діяльність згідно з приписами, інструкціями та постановами распорядчої влади, що їй він підлягає, і переводить всю звичайну масу так званих біжучих справ урядовання даної самоурядової установи. Розуміється, що распорядча влада, себ-то распорядчий орган, може також безпосередне втручатися, у більшій, чи меншій мірі, в поодинокі виконавчі справи.

Розділення цих двох категорій органів місцевого самоурядовання, — органа распорядчого та органа виконавчого — має, з загальної точки погляду, таким чином, лише принципове значіння. Якесь стале, цілком постійне, незмінне, конкретне означення детальної межі між обсягом діяльності кожного з цих двох органів не можливе; тому загальні закони держави в справу якогось детального розмежування у них праці, при правильному стані питання про автономне місцеve самоурядовання, повинні не втручатися своїми одноманітними приписами. Вирішувати всі належні сюди конкретні питання у доцільний та раціональний спосіб можуть тільки відповідальні представники громадянства та плебісцит на місцях. Загально-державні закони можуть торкатися тільки певних, нечисленних справ, про які вони приписують, щоб ці справи обовязково вирішувались самим распорядчим органом, себ-то, щоб вони ним не перекладалися на виконавчий орган, не делегувались останньому. Цілком зрозумілий, в тому числі, і такий припис державного закону, щоб грошова ревізія у самоурядо-

виправленню цієї статті мені ласкаво допомагав знаний українознавець п. Максим Антонович Славінський, за яку приятельську послугу я висловлюю йому тут мою сердешну подяку.

ваннях переводилась обов'язково окремою виборною комісією, яку обирає розпорядчий орган; щоб акт такої ревізійної комісії про наслідки її праці було розглянено обов'язково самим розпорядчим органом, і щоб розпорядчий орган зробив свою категоричну, остаточну постанову по справі. Звичайно тому, для переведення ревізії та для постанови розпорядчого органу про наслідки ревізії, призначаються максимальні речінці.

Мусимо мати на увазі ще те, що, по часті, по умовах просто практичної зручності та з огляду на економію особистих сил і грошових витрат, — в наші часи Державні Закони звичайно також покладають на виконавчі органи місцевого самоуправовання певні місцеві справи, що по суті своїй, рахуються належними до обсягу діяльності загального державного уряду; себ-то, такі справи, що їх виконавчі органи земства або громади виконують в окрузі своїй громади чи земства не в обсягу „комунального самоуправовання“, а в обсягу місцевого державного урядовання. В загальному обсягу праці самоуправованих установ з цих справ складається частина так званих перенесених або препоручених справ.

II.

Форми організації розпорядчого органу в місцевих самоуправованих установах такі:

1. Загальні збори всіх активних управнених громадян, що мають право голосу в справах самоуправовання в даній самоуправованій місцевій установі. Такий устрій ми майже скрізь спостерігаємо, звичайно, в малих місцевих громадах, як цілком природне явище. Так, наприклад, в Англії такі загальні збори практикуються в усіх тих випадках, коли в громаді рахується не більш трохсот осіб населення.

2. В громадах з більш численним населенням, і розуміється, в усіх землях, влада та функції розпорядчого органу покладаються на вибрану Раду представників од громадян. Тут проблема питання зосереджується в тому, щоб цю Раду було складено справедливо, раціонально та доцільно, з точки погляду державно-громадських прав та інтересів.

3. Інституція „референдуму“, в якості найвищого органу розпорядчої влади місцевого самоуправовання, в європейських державах ще дуже не часто вживається.

4. Існують дуже рідкі приклади такого ладу, що для вирішення дуже важливих справ, які точно зазначаються в законі, — утворюється, крім звичайної вибраної Громадської Ради, в місцевому самоуправованні, — земстві або в місцевих громадах, — ще так звана надзвичайна, розуміється, також вибрана, „Збільшена Рада“.

В свою чергу виконавчий орган місцевого самоурядовання складається: 1. або з так званої управи, як колегіальної установи, в складі кількох осіб (звичайно, не менше трьох); 2. або з старшини, як одновладного (монократичного) виконавця, без колегії. І члени управи, і „старшина“ — посади виборні. На чолі управи призначається виборний голова. Альтернатива: чи управа, на чолі з головою, чи старшина, без колегії — на практиці звичайно (і переважно) вирішується так, що в земствах та в більших громадах існують управи, а в менших громадах вистарчає старшини; іноді старшині дається для підмоги — помічник або помічники; але вони не складають, разом з старшиною, такої колегії, якій-би надавалось становище управи.

І управа, і старшина суть вищими виконавчими органами, відповідаючими за свої службові вчинки перед распорядчим органом. Як управі (чи то голові управи), так і старшині, підлягають різних рангів урядовці. Організація цієї останньої справи себ-то все, що торкається штатів, посад, та їх ієрархічного порядку, функціонування, то-що, — вирішується виключно самою автономною установою.

Дуже поширене в місцевому самоурядованні вживання окремих виконавчих комісій по поодиноким справам для допомоги управі, чи старшині. Такі комісії складаються з виборних громадян; звичайно, ці вибори переводяться самим распорядчим органом.

Ми дальше по дорозі спинимось на складі та службовому стані цих органів місцевого самоурядовання, з боку їх принципового значіння, яке має ця справа на розсяглому загально політичному та загально громадському ґрунті, не кажучи вже про велике економічне та в загалі практичне значення її. По друге ми спинимось на ній, з огляду на способи складання цих органів, — распорядчих та виконавчих.

III.

Основним принципом організації распорядчої та виконавчої влади місцевого самоурядовання повинна бути, розуміється, та вимога, щоби все урядовання переводилось задовольняючим способом, щоб воно було успішним та корисним. Тому, расподіл цілої праці урядовання, розділ відповідних функцій в кожній категорії цих установ; далі, поділ та обсяг влади, що надається кожній відповідній установі, — все це мусить бути утворене в такий належний та розумний спосіб, який-би давав, у достатній мірі, ті практичні наслідки праці у кожній поодинокій установі, та в усіх разом, які справедливо вимагаються від них відповідно з умовами громадського життя в даній самоурядовій установі.

Зазначені принципові вимоги, розуміється, досить елементарні та

цілком зрозумілі для всіх, хто уміє й хоче ясно дивитися на справу.

З цих безперечних засадничих істин обов'язково треба зробити всі ті висновки, що, по-перше, реально впливають з них, а, по-друге, ті, що можуть бути доцільно з користю, конкретно прикладені до життя.

При такому ясному погляді на справу, ми повинні значно поширити звичайну для сучасного вжитку організацію распорядчої влади у місцевому самоурядованню.

Ми повинні: по-перше — використати всі, на практиці можливі для вжитку, раціональні й доцільні форми цієї організації. По-друге, ми повинні вживати їх по мірі дійсної потреби, що з'ясовується безпосередне в практичному житті, в усій цілості його ріжноманітних обставин, умов та вимог.

Звідси впливають два завдання, що на них ми повинні дати відповідь:

Перше завдання: Які ті форми, що вже вживаються, та які ті форми, що ми їх мусимо заводити як нові?

Друге завдання: Яким порядком ці нові форми можуть бути заведені до поодиноких установ місцевого самоурядовання — до земства, до міст та інших місцевих громад?

Чи ці нові форми мусять бути заведені на основі центрального державного законодавства, а в такому разі — або: а) в один загальний для всіх установ тої самої категорії спосіб, — наприклад — для всіх земств, для всіх мійських громад, для всіх громад у містах та в селах; або: б) зокрема: для кожної поодинокі установи індивідуально, — скажемо, для земства в окрузі А, для міста Б, для містечка В, для села Г?

Чи, навпаки, нові форми, при виконанню певних обов'язкових правних умов та при певних обставинах, можуть бути заведені шляхом власних постанов та статутів самої самоурядованої установи?

Існуючою скрізь нормальною формою распорядчого органа у місцевому самоурядованню являється звичайне представництво, з досить численною кількістю виборних делегатів од повноправних громадян, що заселяють дану місцевість: місто, містечко, сільську громаду, чи-то земсько-губерніальну або повітову округу. Виняток з цього ми бачимо в численних, незначних по кількості населення громадах, де органом распорядчої влади являється не представництво, а самі загальні збори всіх повноправних громадян.

Розуміється, — складання такого представничого, так мовити, штучного органа распорядчої влади, — як це ми маємо і в політичному житті, безумовно потрібно, бо воно вимушується добре відомими практичними обставинами, а саме: неможливістю доцільної плідної праці у цілій масі справ распорядчого характеру,

на загальних зборах всіх управнених громадян в необмежено великій кількості присутних. Переведення праці, при таких умовах, перше за все, звичайно зтягається без жадної користи для справи, що, по просту кажучи, непрактично.

З другого боку, — по суті справи, — коли виборне представництво відповідно складене, як вірний вираз настроїв цілої маси управнених до виборів громадян; коли члени його підтримують завжди зносини та живий звязок з своїми мандантами, — то таке виборне представництво громадян, як распорядча влада місцевого самоупрядовання, у переважній кількості належних до неї справ, по суті діла, являється цілком відповідним органом, що доцільно й раціонально може задовольняти справедливі жадання населення.

І з початку, коли тільки утворювались установи місцевого самоупрядовання нового типу в сучасному культурному політичному світі, в поодиноких державах задовольнялися цею, так мовити, простою, первісною формою распорядчої влади в місцевому самоупрядованню. І дійсно, ця форма, до цього часу, на загальний погляд у практиці та в теорії, осилує свої жадання та виконує свої обовязки корисно для справи. Але, пильно приглядаючись до речі, можна вже сміливо сказати, що це не робиться без більше-менше великих хиб. А раз ці хиби єсть, раз з боку громадянства, скрізь і давно, помітно та чути ремствования на них — то, розуміється, їх треба усунути, — коли на те єсть фактична можливість, — хоч би це й треба було зробити шляхом самої радикальної реформи в організації распорядчої влади місцевого самоупрядовання. Подробиці про способи складання „звичайного“ органу распорядчої влади ми обговоримо далі. Тут же з початку, скажемо взагалі про ті, так мовити, доповнюючі установи, що стають потрібними та раціональними, аби в найкращий спосіб організувати цілий устрій распорядчої влади місцевого самоупрядовання. Підвалиною ми мусимо взяти загальний демократичний дух нашої політичної культури.

IV.

Ясна річ, що, коли ми, згідно з пануючим реальним настроєм, що виявляється в демократично-республіканському напрямі; згідно з вищим науковим висновком, — визнаємо основною підвалиною сучасного громадсько-політичного ладу суверенітет народу у державі, — то і в місцевому самоупрядованню ми не можемо відкидати відповідного права самого громадянства на владу в самоупрядовій установі у місті, містечку, сільській громаді, земстві. Нема жадної рації суперечити проти цілком ясних істин, проти послідовних логічних висновків з реальних фактів.

Тому то, для повного задоволення демократично-республі-

канського прінципу, в місцевому самоуправованню, в його ріжних галузях (у містах, містечках, сільських громадах та в земствах), для його виконання та здійснення, распорядча влада, у кожній самоуправовій установі (земствах та місцевих громадах) мусить мати можливість бути організованою не тільки у звичайній формі, що до неї ми досі традиційно призвичаєні, — себ-то, в формі одного лише, так мовити, одноманітного представництва. Вона мусить мати певну еластичну можливість бути організованою в ріжних потрібних формах, в залежності від ступня важности й значіння поодиноких справ, що підлягають распорядчій владі самоуправової установи.

Ми мусимо дуже пильно мати на увазі, що справа й невідкладне завдання зосереджується тут у тому, аби всіх по праву управнених до комунальних і земських справ громадян зробити насправді повноправними, і зробити це у такий спосіб, щоб їх допускали до дійсно активної праці, до особистого виконання распорядчої влади місцевого самоуправовання.

V.

Коли взяти до уваги все вище зазначене, треба прийти до висновку, що, з одного боку, — для справедливого задоволення безсумнівних прав бездоганних громадян; з другого — для найкращого, корисного та практичного переведення урядовання, — необхідно утворювати в місцевих самоуправованнях, в усіх потрібних випадках, як найвищий орган распорядчої влади, досить відому нині вже інституцію так званого референдуму; а саме, референдум для всіх повноправних громадян, що або проживають у даній місцевосці, або мають там чи нерухомий маєток, чи промислове та торговельне підприємство.

Референдум розуміється тут у звичайному, нині добре відомому змісті: це є запитання всіх повноправних громадян, в належних випадках. На їх розгляд та затвердження подається певне, стисло окреслене питання, яке розроблене звичайним, або — в відповідних випадках — особливим представництвом даної самоуправової одиниці. Це питання представничої установи передається на просте голосування всіх управнених до участі в комунальних справах громадян даного суспільства. Таке голосування на референдумі переводиться або в одному спільному для всіх місці, або в декількох поодиноких місцях. Це вже, розуміється, чисто технічна дрібниця. Голосування відбувається короткими — лаконичними — відповідями голосуючих: „Так“, — що означає: „згожуюсь“ з пропозицією, що поставлена на референдум; або „ні“, — що означає: „не згожуюсь“. Більшість голосів, що подані на референдумі, вирішує поставлене питання в позитивному, чи то в негативному напрямі.

Але право громадян на референдум може бути поширене, наприклад, до такої міри, що шляхом референдуму можуть бути скасовані певні категорії постанов, що складені звичайним або особливим представництвом самоурядової одиниці

На референдум треба дивитись не тільки, як на запитання громадян, але також як на інституцію, що має свою власну ініціативу. Тому, референдуму треба надати, в умовах певного унормованого порядку, право скидати з уряду тих, чи інших урядовців, а також, розуміється, і право розв'язання керуючого складу самого представництва в даній самоурядовій установі, з призначенням нових виборів для обрання нового його складу.

Техничне переведення, реальне, конкретне здійснення всіх цих функцій референдуму: однаково, чи в його, так мовити, пасивній формі (коли запитують дорогою референдуму), чи в його активній формі (коли він сам ініціативно виступає з своїми вимогами та пропозиціями), треба скласти у такій спосіб, щоб від такого втручання не було шкоди для необхідної нормальної течії справ самоурядовання, а була би тільки користь. Нічого, що було-б конкретно неможливим, немає в цьому дуже важному питанню, і його можна вирішити різними цілком доцільними й корисними способами, як взагалі це буває з справами так званої технічної якості.

Тільки ці способи треба відповідно раціонально пристосувати до конкретних умов життя, в їх індивідуальних обставинах.

Тут, по-перше, важно зафіксувати самий принцип, — принцип референдуму: його раціональність, справедливість та доцільність, — принцип референдуму, який може бути переведено в життя скрізь, в усіх випадках, потрібних для відповідного, можливого та корисного здійснення справи.

Дальше, по-друге, треба рахуватися з бажаннями й поглядами на цю справу громади у даній місцевості. Тому, розуміється, не слід примусово накидати на громаду (або земство) такого порядку, яким є референдум, проти бажання громади (або земства) у кожній поодинокій самоурядовій одиниці.

І тільки виконавши зазначені вище умови, можна встановити пасивний та активний референдум, як раціональну форму вищої інстанції розпорядчої влади в самоурядованнях.

VI.

Другою доцільною і раціоналістично вірною формою в організації розпорядчої влади в місцевому самоурядованню треба вважати таку, нище зазначену форму. Громадяне на виборах своїх представників до даної самоурядової установи обирають певну кількість представників, збільшену в такий спосіб, що, — скажемо для прикладу, — $\frac{2}{5}$ або $\frac{1}{3}$ цієї збільшеної кількості скла-

дають звичайне представництво, призначене для звичайних розпорядчих справ. Загальна кількість представників, скажемо на приклад, обирається на 5 років; з цієї загальної кількості представників щорічно формується склад зазначеного вище „звичайного“ представництва, скажемо, в такий спосіб.

У перший рік п'ятирічного періоду в склад звичайного представництва призначаються: 1. 10% членів всього складу (звичайного представництва) — по жеребу з числа таких обраних представників, що в попередні два періоди (представництва) увесь час, себ-то, по нашому зазначеному прикладу — у попередні 10 років були в загальному — збільшеному — складі обраних представників; 2. 10% тим самим порядком, по жеребу з числа таких осіб, що в попередній один період увесь час, себ-то попередні 5 років були в загальному складі обраних представників; 3. 10% по жеребу з числа таких осіб, що у попередні два періоди (на протязі 10 років) три роки або більше, входили в склад звичайного представництва; 4. 10% по жеребу з числа таких осіб, що скінчили якусь вищу та середню освіту; 5. вся решта, себ-то 60% (або більше, коли перші 40% не можуть бути складені у зазначений спосіб), по жеребу з числа всіх представників, що ще не призначені по жеребу на основі попередніх чотирьох точок, але у такий спосіб, що половина з них повинна мати більше ніж 35 років віку. На другий рік і кожного дальшого року п'ятирічного періоду представництва з усього загального складу цього звичайного представництва кожного попереднього року вилучається по жеребу одна третина його членів, і з збільшеного складу усіх представників (крім залишених у складі звичайного представництва, себ-то не вилучених по жеребу) по жеребу призначаються відповідні поповнення на вакантні місця, але з тим, аби були, у належний спосіб, заповнені, по фактичній змозі, всі ті категорії представників, що вище зазначені у чотирьох перших точках, а рівно-ж з дотриманням точки п'ятої.

При фактичному переведенню такого способу виборів, згідно з умовами часу та з іншими обставинами, виявляться й ті технічні деталі та засоби, з допомогою яких ця пропонована основна ідея та виведена по ній взірцева система організації представничої установи місцевого самоуправовання, може бути, у найкращий спосіб, виконана.

Розуміється також, що і зазначені нами вище п'ять (властиво 6) категорій, що з них переводиться обрання представників до кожного звичайного представництва, можуть бути цілком змінені, з уваги на ті або інші поважні обставини. Особливо легко підлягає — зміні кількість процентів, що зазначені лише для прикладу, аби конкретизувати запропонований проект. При розумному та доцільному приміненню пропонованої вище думки та

системи, виявляться конкретно ті реально необхідні подробиці що раціонально й справедливо мусять бути прийняті до уваги для реального забезпечення успіху справи.

Все це повинно робитись не шаблоново, а реально, справедливо і доцільно, для користи живого суспільного діла у державі. —

Ми вже тепер сміливо стали на цей шлях одвертої громадсько-політичної праці, а тому не слід дивитись назад, на минуле, на те, що було; не слід чиплятися за старі традиційні шаблони в громадсько-політичному життю, що до них, на протязі довгих років, люди автоматично призвичаїлись. Бо ми таки бачимо, що ці шаблони вже не вистарчають; що вони уже збанкрутували. І ми повинні, щоби не загинути, іти до нового реформованого, — і, коли це потрібно, — навіть дуже радикально реформованого життя громадянства та держави, згідно з стихійно наростаючим духом цього життя. І це тим більше, що ми це нове життя з приємністю визнаємо й приймаємо його.

Проектований вище, так мовити, перемінний склад звичайного представництва в місцевому самоурядованню: 1. Забезпечує, у цілком достатній мірі та повноті, необхідне сполучення праці на протязі років у складі звичайного представництва, — що, розуміється, дуже важна річ, якої зневажати не можна без шкоди для справи. 2. При такій організації звичайного представництва періодично, і досить часто, відсвіжуються працюючі сили громадського урядовання. 3. При ній найрівномірніше розподілюється громадська праця самоурядовання між громадянами та поширюється, цілком автоматично та спокійно, для найбільшої по змозі кількості громадян, можливість активно працювати у такій важкій і впливовій центральній установі місцевого самоурядовання, якою, по свому призначенню й на ділі, являється „звичайне“ представництво.

VII.

Але цим завданням, — себ-то — бути джерелом для періодичного (наприклад — щорічного) формування звичайного представництва самоурядової одиниці, — цим завданням значіння, положення та мета загального „збільшеного“ складу представників самоурядової установи не обмежується. А саме, певні найважливіші питання місцевого самоурядовання повинні вирішуватись особливими „надзвичайними“ зборами, що в них, з правом рішачого голосу, входять в сі представники з складу загального, збільшеного представництва, — себ-то, як усе звичайне представництво, у повному його складі, так і всі інші члени загального, збільшеного складу представників.

Обовязковою, наприклад, повинна бути участь таких над-

звичайних зборів у вирішенню справ: про щорічний кошторис прибутків і видатків самоурядової одиниці; про затвердження щорічного фінансового справоздання управи (або старшини) в зв'язку з результатами й висновками ревізійної комісії по такому справозданню; про продаж тих, чи інших більше значних нерухомих маєтків; про заключення умов на позички; про здачу концесій громадського значіння; про заведення нових податків та мит, та про зміну уже існуючих податків та їх квот. В цих же надзвичайних зборах мусять обиратися члени управи та її голова, чи старшина, а також цілий склад ревізійної комісії. Що до ревізійної комісії, то до її складу мусять бути обрані дві третини з числа представників, що не входять в склад сучасного звичайного представництва, а остання третина її складу може бути обраною з числа повноправних громадян, що не входять в склад представників. При складанню виконавчих комісій, що надається і звичайному представництву, а також і „надзвичайним зборам“, половина членів таких комісій мусять обиратися з складу тих представників, що їх нема в складі звичайного представництва.

Як виконавчі так і дорадчі комісії цілком природно потребують для виконання своєї праці певної внутрішньої організації, у тому числі — призначення голови комісії для керування її справами. Голова комісії може бути обраний або „звичайним представництвом“, або „надзвичайними зборами“, або „самою комісією“; останнє частіше за все буває по цілком резонних практичних причинах, — і теоретично це вірне. Голови виконавчих комісій можуть бути дуже корисними членами, з рішачим голосом, у складі Ради Управи (по російськи „присутствія управи“) самоурядової місцевої установи (громади або земства), при вирішенню певного обмеженого обсягу справ, чи при всіх справах, що підлягають Раді Управи. Можуть бути, у тій чи іншій формі, закликані до участі в справах Ради Управи також голови (всі або деякі з них) дорадчих комісій. Для організації розподілу справ всього самоурядовання у даній громаді або земстві між розпорядчою владою і виконавчим органом такі поширені склади Ради Управи, формовані згідно з обставинами і умовами моменту, мають велике принципове значіння. Такі поширені Ради Управи уявляють собою, так мовити, з одного боку „Велику Управу“, як виконавчий орган, а з другого боку „Малу Думу“, як розпорядчий орган, тому, що, при такій конструкції у складі Ради Управи, розпорядча влада („звичайне представництво“) може, у значній мірі, вивантажитися зі своєї праці, — звужити обсяг своєї розпорядчої влади поширити обсяг влади виконавчого органу — Раді Управи, якій, в складі „Великої Ради Управи“, надається характер делегації від „звичайного представництва“. Складаються, таким чином п'ять ступневих кол установ для ви-

коннання влади у місцевому самоурядованні: 1. (починаючи з чола) „надзвичайні збори“ (стор. 170), 2. „звичайне представництво“ (стор. 165), 3. (збільшена) „Велика Рада Управи“, 4. „Мала Рада Управи“ (у складі мійського голови й звичайних членів Управи), 5. поодинокі офіції Управи, починаючи з мійського голови.

Для слідкування за тим, аби управа та інші виконавчі органи, не виключаючи виконавчих комісій, що обираються представництвами, виконували ті постанови, що, прийняті на зборах звичайного представництва, або на надзвичайних зборах, утворюється постійна нечисленна делегація з складу повного представництва на надзвичайних зборах. Але ця делегація безпосередне не втручається жадними приписами в розпорядження виконавчих органів; відповідну інструкцію для своєї діяльності вона дістає від особливих зборів. Утворення такої „надзорчої делегації“ можна також залишити на розсуд муніципального представництва. Але, будь що будь, така установа може бути, при певних умовах, необхідною; можливість її утворення, коли в ній є реальна потреба, усувати не слід.

Пояснена вище організація распорядчої влади місцевого самоурядовання зазначається тільки принципово, як реально можлива, доцільна та раціональна організація, що відповідає суті справи, що корисна та необхідна в природному еволюційному рухові нашого громадсько-політичного життя. Деталі конкретизації принципу приводяться у нашому попередньому викладі як необхідні конкретні ілюстрації прикладання принципової норми до життя.

VIII.

Після з'ясування складання распорядчої влади місцевого самоурядовання, ми переходимо до другого питання, що ми його вище поставили: до питання про те, яким порядком ці нові запропоновані форми організації распорядчої влади місцевого самоурядовання можуть бути заведені:

Чи тільки на основі центрального державного законодавства, себ-то тільки обов'язковими приписами державного парламенту, з відповідним затвердженням головою держави, — і при тому, чи загальним законом для всіх однакових, рівних установ (земств і ріжних громад), чи зокрема для кожної поодинокі установи, так мовити, шляхом сепаратних державних законів.

Чи також, при виконанню певних умов та при певних обставинах, просто шляхом власних постанов і статутів самої самоурядової одиниці?

Відповідю на всі ці поважні, без сумніву дуже відповідальні питання можуть бути міркування, збудовані на підставі одвертого визнання хоч би адміністраційної автономії місцевого самоурядовання, але на підставі демократично-республіканської державности

Державним законом мусить бути надано місцевому самоуправованню загальне право заводити у себе, у кожному поодинокому самоуправованню, зазначену вище, — порівнюючи з нині все ще звичайними установами, — в значній мірі удосконалену форму распорядчої влади: 1. з референдумом, та 2. з збільшеним складом представництва й з особливими зборами, що про них вище було пояснено.

Закон мусить означити певні зразки для цих організацій, які можуть бути громадянами, по вільному їх рішенню, вибрані для свого вжитку у кожному поодинокому самоуправованню, — в земствах або місцевих громадах. Про такий вибір вища державна виконавча влада, розуміється, мусить бути повідомлена, тому, що вона повинна знати, який публічно-правний лад існує у кожній самоуправовій одиниці, бо це безпосереднє торкається державного уряду, що обов'язаний підтримувати та охороняти цілість державного порядку.

Де-кілки таких зразкових офіційних прикладів потрібно мати тому, що вони мусять бути пристосовані до тих головних типів різних положень, які реально існують в життю в цілій масі самоуправових поодиноких земств та місцевих громад у державі. Але такі основні приклади звичайно зовсім не вичерпують усіх індивідуальних різноманітностей у цьому важному життєвому ділі. І окремим поодиноким земствам і громадам, що мають дійсну потребу в особливих змінах, порівнюючи з цими зразковими прикладами організації распорядчої влади, не можна відмовити права, утворювати для себе ті зміни, що їм потрібні та бажані з огляду на особливі місцеві умови того або іншого характеру. Такому природному праву громадянства на місцях не перешкоджає, що такі відступлення від основних зразкових форм повинні підлягати догляду загальної державної влади у певному порядку, який зазначено загальним державним законом.

Вирішення питання, в поодиноких місцевих громадах, чи земствах, про прийняття в загалі удосконаленої форми устрою орган зації распорядчої влади; потім, питання про прийняття якогось з означених загальним законом основних зразкових прикладів удосконаленого устрою; а також, у відповідних випадках, вирішення питання про змінені форми, що відступають від зафіксованих державним законом зразкових прикладів, — вирішення всіх цих трьох важних питань повинно належати, розуміється, до найвищої волі у кожній саморядовій одиниці (у громаді або земстві), — себ-то, референдуму. Дорогою запитання всіх управнених громадян даної округи слід вияснити цю волю та це бажання, хоча би у такий, наприклад, спосіб:

1. Приняття в загалі удосконаленої форми мусить залежати од звичайної (абсолютної) більшості голосів; у такому же по-

рядку переводиться, у випадку прийняття, в принципі, удосконаленої форми, також і самий вибір одної з запропонованих законом зразкових форм удосконаленого устрою.

2. Прийняття відступлення од цих основних зразкових форм мусить залежати від певної кваліфікованої більшості голосів, — наприклад, від $\frac{3}{5}$ або $\frac{2}{3}$ всіх голосів.

IX.

Такі удосконалені форми устрою распорядчої влади місцевого самоупрядовання мають достатний резон і для громад в містах, в містечках та селах, і для земств (губерніальних і повітових). Тут нема жадної різниці в принципі; а доцільне, практичне переведення в життя цієї справи в усіх реально потрібних випадках надається на розумне вирішення безпосереднє і найбільше зацікавлених у цій справі місцевих мешканців, для яких вся ця справа єсть їх власним ділом. Воно їм краще відоме, ніж стороннім людям і навіть ніж державній адміністрації.

І треба рішуче зауважити бюрократам та иншим скептикам, що жадної анархії від таких різноманітних формувань складу распорядчої влади в самоупрядових одиницях не може бути.¹⁾ Це будуть цілком сталі й міцно тривалі організації; всі вони будуть переводитися та існувати у вповні строго й точно унормованому вигляді, що буде відомий всім, а, звичайно, також офіційно і вищій владі у державі. Розуміється — для загальної державної адміністрації (центральної та вищої місцевої) додається значно більше праці, щоб вона могла орієнтоватись, як слід, в новому для неї (і все таки досить складному) оточенню. Але, зрозуміла річ, що це останнє не може вважатись якоюсь, чи реальною, чи теоретичною хибкою самої нової справи; такі труднощі не можуть бути перешкодою для переведення бажаної для міс-

¹⁾ Наскільки, при раціональному погляді на справу та при доброзичливому відношенню, з боку державної адміністрації до автономії місцевого самоупрядовання, жадних перешкод для добробуту та безпечности державної цілости нема від подібної повної децентралізації в формах самоупрядових місцевих установ у громадах та земствах — це блискуче доводить на ділі практика місцевого фінансового урядовання в поодиноких громадах Саксонії, де кожна з 3500 існуючих поодиноких громад має право складати свій власний регулямін для оподаткування на потреби свого місцевого самоупрядовання. Такі регуляміни подаються на затвердження міністра внутрішніх справ. Але, на протязі сорока літ, до 1894 р. (коли я мав щасливу можливість виучувати цю справу на місцях та в офіційних актах уряду в Дрездені), уряд ні разу не відмовив в відповідному затвердженню, виходячи (як про це мене повідомили вищі чинники уряду) з точки погляду: 1. що на місцях такі справи завжди краще відомі й розумніше вирішуються самими громадянами, ніж це міг би робити уряд; 2. що коли місцеві комунальні чинники в своїх регулямінах помиляться, то вони сами і виправлять з'ясовані дефекти і уряд жадної відповідальности не несе. — Ось, просто і дуже мудро!

цевого населення, корисної реформи, що, як ми це бачили, цілком відповідає міцно з'ясованому новому духу та рухові сучасного демократично-республіканського стану громадсько-політичного життя. І ми можемо також цілком сміливо та совісно, з переконанням зауважити, що зазначена нами реформа складання розпорядчої влади самоурядових місцевих організацій вповні придатна, відповідна не тільки в державах, що мають, по писаній букві закону про свій державний устрій, республіканську форму державного устрою. Вона може бути переведеною, без жадної шкоди для державної організації, також і в кожній конституційній монархії. Бо треба одверто визнати, що саме в монархіях ХІХ віку місцеве самоурядовання у земствах та місцевих громадах досягло свого широкого поширення та свого постійно-поступового розвитку й розквіту, хоч і не можна суперечити тому, що основною підвалиною автономного місцевого самоурядовання, без сумніву, є, властиво, принцип „федералістичний“, а тому, разом, і демократичний, з республіканським забарвленням.

Ми могли переконатися, що з'ясована вище справа про удосконалення устрою розпорядчої влади місцевого самоурядовання в зазначеному напрямі є дуже важливим ділом і в тісному місцевому громадському життю, а також і в більшому державному масштабу. Тому, до цього питання ми повинні, як і до всього в справах громадського й державного життя, ставитися з великою повагою, пильністю та дбалістю, приймаючи до уваги всі індивідуальні особливості місцевого життя, його громадські інтереси, бажання та вимоги. Те, що бюрократія строго традиційного стилю з цією природною еволюцією не бажала би рахуватися, — розуміється, не може бути перешкодою для здійснення тих реформ місцевого самоурядовання, що їх вимагають еволюційна стадія справи, елементарна справедливість, міцна політична ідейність та реальна користь громадянства та держави разом.

X.

Складання представництва місцевих самоурядових установ в містах, містечках, селах та земствах.

В останні часи стала модною вимога при формуванні громадського представництва, не тільки в державному парламенті, але також в усіх місцевих самоурядованнях вживати чотирьохчленну, та властиво — п'ятичленну, або ще вірніше шостичленну систему виборів. На Великій Україні, по зразку Росії, вживався трохи вульгарний вираз — „чотирьоххвостка“, що придбав міцне право громадянства, як зовсім салонне слово. Чотирьохчленна формула („чотирьоххвостка“) означає переведення виборів пред-

ставників до публічно-правних представничих установ: парламенту, земських та громадських зборів — по таких принципах:

1. Кожний громадянин певного віку (наприклад 20, 21, 25, 30 років) має право приймати участь в виборах відповідних представників (активне виборче право) та може бути обраний, як представник (пасівне виборче право). Такі права громадянина звать загальним виборчим правом — загальним правом голосування (allgemeines Stimmrecht).

2. Таке виборче право — рівне для виборців, як активне так і пасівне.

3. Громадяне обирають своїх представників до представничої установи — безпосередне. Такі вибори звать одноступневими, в протилежність двох- або трьох-ступневим виборам, коли самі (первісні) виборці обирають тільки виборних (Wahlmänner), а останні, в свою чергу, вибирають уже представників (депутатів). Така практика двохступневих виборів. Або виборні самі ще не обирають представників, а також обирають лише виборних другого ступня, і вже ці, у другій черзі, обрані виборні обирають самих представників (депутатів) до парламенту, або до тої чи іншої місцевої представничої установи. Більше трьох ступнів на таких посередніх виборах не вживають: трьох ступнів практично досі вистарчало.¹⁾

4. Чотирьохчленна формула виборчого права вимагала дальше, щоб вибори переводилися таємним способом. Себ-то, щоб ви-

¹⁾ Вирази „виборець“ і „виборний“ вживаються у цьому викладі в такому значінню: „виборець“ (по німецьки „Wähler“ по російськи „избиратель“) єсть та особа, якій належить право обирати: або безпосередне представника до певної публічно-правної представничої установи, або, посередне того (а саме „виборного“), який уповноважується виборцем виконати на посередніх виборах обрання такого представника. „Виборний“ обирається виборцем для вище зазначеної цілі. Коли посередні вибори переводяться більше ніж в одному ступні, а саме у двох ступнях (або навіть у більшій кількості ступнів), то ми маємо „виборних першого ступня“, — „другого ступня“ (і зглядно дальше). По німецьки „виборний“ у такому значінню зветься „Wahlmann“; по російськи — „виборщик“ (це була офіційна назва). В словниках взагалі вживається слово „виборець“ однаково, як у значінню „виборець“ так і в значінню „виборний“. Іноді в значінню „виборний“, у зазначеному нами вище змісті, вживається слово „праввиборець“, і тому виборний другого ступня зветься „пра-пра-виборець“. Але таке, мабуть і можливе, складання слів не зручне для вживання, тому що в однорідній аналогії, наприклад, з словами „прадід“ і „пра-прадід“ у звичайному зрозумінню таке числення по ступнях (виборець, праввиборець і праправвиборець) повинно було би йти не у такому порядку знизу на верх, а у протилежному напрямі у такій більш відповідній черзі: праправвиборець (замість „виборець“), праввиборець (замість „виборний першого ступня“) і виборець (замість „виборного другого ступня“). Вірно вживаються слова „виборець“ і „виборний“ в словнику П. Дубровського. — Обираних для предстанничих установ представників будемо звати в загалі „депутами“.

борці або виборні першого і зглядно другого ступня подавали свій голос на виборах у той чи інший скритий спосіб: чи-то в балотировочну скриньку кульками, чи-то виборчими картками.

5. До цих чотирьох вимог приєднались потім ще дві вимоги. Перша з них жадає, аби вибори переводились по системі пропорційній. Себ-то, щоб вибори переводились не по вживанному досі звичайному способу, згідно якому обраним вважався лише той, хто дістав абсолютну більшість всіх поданих на виборах у даній окрузі голосів виборців, (чи то виборних першого або другого ступня), а навпаки, щоб між поодинокими кандидатами даної округи, після виборів, було зроблено пропорційний розподіл всіх поданих голосів. Обрахунок мусить бути таким, щоб коли, наприклад, у даній виборчій окрузі належить обрати трьох представників, або виборних (і те саме буде, коли виборні мусять обрати, напр., трьох представників, або виборних другого ступня), то для важности обрання не треба мати так званої абсолютної більшости позитивних виборчих голосів (мінімально половину всіх поданих голосів плюс (+) один голос, по формулі $(n:2) + 1$, а просто вистарчає вже одна третина всіх поданих голосів по формулі $n:3$. Себ-то, мандати поділюються пропорційно між виборцями, а не віддаються всі одній лише абсолютній більшості виборців.

І це робиться, розуміється, не тільки тоді, коли обираються, наприклад, три особи, а також при кожній кількості мандатів у даній виборчій окрузі.¹⁾

6. Друга найновіша вимога до виборчого права складається з того, що до виборів, на рівних умовах з муцинами, допускаються також жінки.

Такі шість вимог поширеної чотирьохчленної формули виборчого права, що нині панують в цілому культурному світі в справі формування публічно-правних представничих установ.

З первісної площі загально-державного представництва у парламентах ці вимоги виборчого права були, у повному обсягу перенесені також до усіх установ місцевого самоуправовання. І це сталося як щось таке, що само собою розуміється, без жадних окремих нових мотивів, після того, як переконалися в необхідності вживати чотирьох, чи то — шости-членну формулу виборчого права в загальному державному масштабу.

Ця поширена первісна чотирьохчленна формула, що зро-

¹⁾ Від Швейцарії поширилося для цієї системи переведення виборів скорочена назва „пропорц“, в протилежність першій – старій системі обрахунку наслідків виборів по загальній абсолютній більшості всіх поданих голосів; цю останню систему швейцарці, в протилежність пропорц’у, скорочено назвали „маіорц’ом“ (вульгаризоване слово „маіорітет“).

билась уже „шостихвосткою“ за останні часи, широко заведена до практичного вжитку. Численні прихильники її вважають себе переможцями в цілому культурному політичному світі.

Пануюча опінія що до цієї виборчої системи така, що ця система документована і з'ясована з усіх боків і не підлягає ніяким раціональним і практичним запереченням. Але не вважаючи на таку перемогу, треба категорично зауважати, що об'єктивно-державне розуміння й оцінка зазначеної формули виборчого права завше яось - то відступала на задній план перед суб'єктивними захопленнями, перед — сімпатичними, розуміється в ідеї, і так мовити, молодечими вимогами, що огнисто й сміливо вели наступ проти традиційних порядків в суспільно-політичному ладу, які (і це безперечно) з усією енергією перешкождали законному еволюційному розвитку демократичних принципів у державному й публічно-суспільному життю. Цілком зрозуміло тому, що епігони та прихильники чотирьохчленної формули, — а за ними й більше-менше значні маси, які не знають інших шляхів та способів, щоб вийти на бажану ними площу удосконаленого суспільно-політичного життя, завжди хапалися, для уможливлення та здійснення своїх політичних цілей, — за значно дальші точки, у своїх домаганнях, ніж у тому була дійсна потреба для досягнення реальних результатів. По часті, такий зайвий захід уперед залежав і від недостатного знання тих, так мовити, технічних засобів, з допомогою яких поставлені принципіві цілі могли бути досягненими. Так завше йшло життя, так воно й далі йтиме.

Але не можна також потім, коли така, цілком зрозуміла природна хвиля уже заспокоїлась, — все таки уперто продовжувати все те, що у часи загального захоплення було зроблено або не досить обдумано, або лише з тактичних, себ-то, тимчасових мотивів, для забезпечення перемоги. І це треба нарешті одверто й рішуче, для користі демократичної справи, пояснити та сказати, коли йде мова про обстоювання деяких частин у зазначеній чотирьохчленній формулі виборчого права („чотирьоххвостки“).

XI.

Тепер, коли демократично-республіканський принцип, за останні роки, дійшов до такої рішучої та сталої перемоги в державному й суспільному життю, коли він поширює свій потужний вплив на внутрішній зміст державности навіть у монархіях, — тепер, при спокійних та досить забезпечених умовах існування демократичної державности, самий елементарний розрахунок невідкладно вимагає, для забезпечення міцности й тривалости досягнених позицій в майбутності, — витверезитись од усіх тимчасових суб'єктивних захоплень, відкинути колишні, що були тимчасово корисними, тактичні засоби політичної боротьби та стати на цілком

об'єктивному ґрунті, щоб збудувати тривалі порядки у державі — розуміється, на підставі демократично-республіканської державности.

З другого боку, необхідно: згідно з вимогами державного загалу; згідно з вимогами, які держава, як суспільний колектив, має право ставити до раціонального вирішення та переведення державних справ в усіх галузях державної діяльності; згідно з цим усім треба вирішити найважливіше питання про ті права, що поодинокі громадяне можуть та повинні мати у вирішенню та переведенню публічних справ у державі, починаючи з участі громадян в законодавчій владі, у державному парламенті, і кінчаючи самоуправованням у самих малих громадах на селі.

У новій демократично-республіканській державности ми мусимо непохитно й невідступно боронити й захищати, як головний принцип, правило: все для народу, і все через народ. Це мудре правило заповів потомству найбільший провідник демократичної державности в Сполучених Штатах північної Америки президент Джефферсон, у 30-х роках 19 віку. Поліційна державність, як відомо виставляла гасло: „для народа,“ але „без нього..“

Але, разом з цим, ми повинні твердо й міцно пам'ятати, що демократично-республіканська державність у свому здійсненню найтрудніша політична справа і що вона, так мовити, — найчутливіша державна форма. З усіх форм державного ладу вона вимагає самої найбільшої політичної обережности та самої уважної політичної мудрости для того, аби зберегти себе від небезпеки, — від тих багатьох ріжних підводних каміннів, які чигають на цей державний лад на кожному кроці, особливо зараз після його утворення. — Ці факти добре відомі всім.

Тому демократично-республіканська державність мусить невисипуче високо й чисто тримати свій прапор політичної мудрости й праведности в уряді та серед населення. Всяка, як урядова, так і громадська непомірність при такій державности завжди являється шкодою для загального державного добродуту та безпечности в державі.

З цієї то неминучої точки погляду на демократично-республіканську державність і треба вирішувати порушене нами вище поважне питання про організацію активних і пасивних виборчих прав, коли йде справа про формування ріжних виборних представничих установ у державі, починаючи від загального парламенту, та кінчаючи місцевими представничими установами, — цими ріжними розпорядчими органами для ведення публічно-правних справ у державі, з гори до низу.

Поодинокі частини у поясненій шостичленній формулі публічно-правного виборчого права систематизується у такому порядку:

а) Точка 1 (загальне виборче право) та точка 6 (поширення виборчого права на жінок) — складають першу групу; вона первісна й головна підвалина виборчого права.

б) Точка 2 (рівне виборче право для всіх) та точка 5 (пропорційний спосіб переведення виборів) складають другу — по черзі — групу прав на публічно-правних виборах; вони забезпечують за поданими на виборах голосами певний розподіл їх значіння відповідно результатам виборів.

в) Точка 3 (безпосередні — прямі, або многоступневі — посередні вибори) та точка 4 (таємна подача голосів на виборах) нормують зовнішній порядок переведення виборів.

Групи а) та б) (точки 1 та 6, 2 та 5) складають, таким чином, у певній черзі свого внутрішнього змісту, те, що ми звемо матеріальним правом, а група в) (точки 3 та 4) складають формальне право.

Ми переглянемо тепер питання про публічно-правне виборче право, відповідно місцевому самоурядованню, більше детально, по черзі зазначених тут груп і точок чотирьох чи то шостичленної формули публічно-правного виборчого права.

ХІІ.

Загальне виборче право надає право приймати участь у виборах принципово всім громадянам. Але цей загальний принцип завжди та скрізь розуміється з певними обмеженнями. Вони такі:

1. Загальне виборче право належить конкретно тільки особам певного публічно-правного повноліття, а саме тим особам, що мають, принаймні, звичайне (себ-то у приватному праві) повноліття.

Цей „звичайний“ вік повноліття часто збільшується; наприклад, з 21 років загально-цивільного повноліття його доводять до 25, а навіть і більшої кількості років.

2. Друге обмеження полягає в тому, що права участі в публічно-правних виборах позбавлені ті особи, що хоч і задовольняють умові про потрібний повнолітний вік але з тієї чи іншої причини не мають здібности до правного чину, наприклад: особи недоумковаті; сюди же відносяться: невиплатні боржники та особи, що засуджені судовим вироком чи за якийсь злочин (за тяжкі карні переступи, — так звані crimes), або за якусь певну провину (з числа так званих delits) що по пануючих розуміннях, забруджують етичну гідність людини, а тому позбавляють таку особу довіря до її особистої благонадійности що до активного виконання громадських прав та обов'язків у суспільному та політичному житті. Проти всіх цих обмежень користування загальним виборчим правом ніхто та ніколи не суперечив (правда, — крім большевіків).

До останніх років, припускалось наче зрозуміле само собою, — без аргументів та законодатних приписів, — ще одно загальне й прінципове обмеження, а саме: жінки були зовсім позбавлені виборчого права. Розуміється, що проти такого, як довгий час здавалось, цілком природного обмеження, ще з давніх часів у конституційних державах, повинний був повстати певний протестовий рух серед жінок. І дійсно, такий рух дуже енергійно виявляв себе. Але довгий час ця боротьба тяглася без жадного визначного успіху. Та все-ж, не зважаючи на це, жіночий рух дуже уперто й енергійно підтримувався, хоч і дуже нечисленними групами переконаних, але часто надто ексцентричних жінок, що робило некорисне для руху вражіння. Переважно це явище концентрувалось в Англії та в Америці. Наукова література, треба зауважити, в загалі не допомогала цьому феміністичному рухові і навіть не зупинялась на ньому.

Але нині, у самі найновіші часи, можна з певністю сказати, що феміністичний рух боротьби за виборче право жінок закінчується перемогою жіночих домогань. Державна практика у багатьох державах позитивно визнала це право за жінками. Ми, таким чином, уже поставлені перед дійсним фактом великої ваги. Встає питання: чи поширення загального виборчого права на жінок являється, з точки погляду демократично-республіканської, чи просто демократичної державности, — такою самою абсолютною необхідністю, якою єсть вимога загального виборчого права для мущин? Чи можна її ставити в тій самій площі, базувати на тому самому прінципу?

При цілком тверезій, об'єктивній, безсторонній оцінці цього питання треба, перш за все, зауважити, що зазначений вище феміністичний рух, властиво, ніде не виходив із значних мас жінок. Можна з певністю констатувати, що маси інтелігенції в жіноцтві, яким напрям і мета феміністичного руху були добре відомі, ставились до його змагань що-до виборчого права досить пасівно, а навіть негативно. А загальна маса жіноцтва була що до цієї справи майже цілком несвідома. З другого боку, і тепер, у значній більшості країн, де вже реалізоване виборче право жінок, маси жіночої інтелігенції мало цікавляться цим правом. Далі, фактично так званими жіночими голосами на виборах переважно лише дублюються голоси мущин; і тому в конкретному результаті, у загальній сумі, вибори при участі жінок мало чим відмінні од того, якими вони були б без їх участі. Крім того, можна зазначити, що своїм пасівним виборчим правом жінки, порівнюючи, користуються дуже мало, хоч в цьому вони цілком рівноправні з мущинами. А таке явище вказує, що й ця половина людства вважає свої інтереси й права всебічно забезпеченими участю мущин у формуванню різних представничих установ у державі.

Всіх цих фактів не можна заперечити. Але справа з виборчим правом жінок може бути поставлена також в іншій площині, а саме в площині суб'єктивного аспекту: просто жінки не хочуть, щоб їх усували від особистої участі в виборах до публічно-правних представничих установ, — хоч би вже тільки і тому, що-б задовольнити своє самолюбство.

Розуміється, що в умовах сучасної демократично-республіканської державності такому змагання рівноправності з мущинами, з боку жінок, відмовляти не можна. Поперше жінки такі самі етичні істоти як і мущини. По друге, жінки, коли хочуть, також можуть цілком зрозуміти суспільні й політичні справи та цікавитися ними; крім того, вони мають таку саму громадянську гідність, як і мущини. Раніш сперечались що до цих питань. Нині такий скептицизм уже неможливий; факти його усувають. Виникає тільки питання про фізичну здатність жінок для виконання всіх обов'язків громадян перед державою. Жінки не мають фізичної здатності виконувати тяжкий тягар військової служби; випадкові винятки не доказують протилежного. Але жінки одні несуть інший тяжкий фізичний тягар, що до нього вони призначені уже природою: продовжувати з свого чрева майбутні покоління людства та своїм особистим матерним піклуванням виховувати їх. Велике значіння й тягар цієї природної жіночої повинності, розуміється, не вимагають окремого пояснення.

Правда, з другого боку, мущини були та всть природними захистниками жінок; у переважній масі це природне завдання ними виконується; і це загально поширене явище складає одну з головніших основ нашого сучасного суспільного строю.

Розуміється, — у всьому цьому не слід піддаватися ні песімізму, ні оптимізму, — не слід ні перебільшувати, ні зменшувати конкретних фактів, реальних явищ та дійсного стану річей. Сучасний гуманізм, загальні державні та правні порядки, суспільні обставини та фактичні відношення, розуміється, в достатній мірі захищають правний, економічний та суспільний стан жінок у сучасній культурній державі. Все це безперечні факти.

Але, коли з боку широких жіночих мас дійсно з'являються вимоги про надання жінкам, цілком на рівні з мущинами, виборчих прав в публічно-правних представничих інституціях, то питання реально ставиться до іншої площини, і перечити такий вимозі, при сучаснім культурнім стані в державності та в суспільності, не можна. Тільки така вимога з боку широких мас жіноцтва мусить бути конкретно в дійсності з'ясованою, а не заснованою лише на самому здогаді, або навіть фіктивно припущеною, як воно звичайно було досі в дійсності.

XIII.

Іншою точкою чотирьох-членної формули виборчого права являється вимога абсолютно рівного виборчого права для всіх громадян, що їм належить загальне виборче право. При абсолютно повному здійсненню такого права треба було, аби участь кожного виборця в цілій державі, наприклад, на парламентських виборах була точно арифметично рівною участі кожного іншого виборця. Себ-то при звичайному поділу цілої площі держави на поодинокі виборчі округи, в усіх без винятку виборчих округах цілої держави мусила би бути цілком рівна кількість виборців. Або, у ширших округах, де обираються два, три чи більше представників, кількість виборців мусила-б бути відповідно пропорційно побільшена, наприклад, замість 20.000 до 40.000, 60.000 і відповідно більше. Словом, треба було зробити так, щоб „коефіцієнт“ виборчої вартости для кожного виборця на всій території відповідної суспільної чи політичної організації, для якої переводяться вибори, був цілком рівним для кожного виборця.

Але певна річ, що ледве чи можна до парламенту в державі і також, наприклад, до земських представничих установ провадити на ділі вибори в такий, абсолютно рівний для всіх виборців, спосіб. Такої практики в публічно-правних виборах ніде ще не переводиться. І подібні вимоги, очевидячки, з огляду на практичну неможливість, ніде навіть не ставляться.

На ділі ми бачимо, що виборчі округи для обрання певної означеної кількості представників завжди та скрізь мають більше-менше змінну кількість виборців, між тим як кількість представників не змінюється. Тому то, ясна річ, коефіцієнт виборчої вартости для кожного виборця в різних поодиноких виборчих округах у державі, в земствах та в інших, — дуже численних, — місцевих громадах різного рода, виявляє відповідні, іноді навіть дуже значні розділи. Це, так мовити, арифметичний бік рівного виборчого права. Принцип абсолютної повної рівноправности тут не дотримується і дотриманим навіть бути не може.

Але цей арифметичний бік справи не вирішує порушеного питання що до його річевого змісту, що до його внутрішньої суті.

Ми бачили, що загальне виборче право, з поширенням його, у відповідних випадках, на жіноцтво, можна безперечно визнати за невідкладну вимогу нашої демократично-республіканської державности, — розуміється, з тими безперечно розумними й цілком справедливими винятками, що були вище зазначені.

Встає, однак, питання: чи з розуміння загального виборчого права випливає, як логічна й абсолютна необхідність, вимога визнавати за всіма громадянами однакову внутрішню виборчу вартість?

Гадку про такий логічний, внутрішній зв'язок між загальним і рівним виборчим правом обстоювали, як де-що таке, що вже само собою розуміється. Той та другий з обох принципів рахувались за коррелати, що їх роз'єднати не можна: коли потрібний один, то й другий невідкладний. Такі змагання колись мали тактичне значіння у політичній боротьбі за демократичну державність, як доцільний бойовий засіб; і у свій час ці змагання зробили відповідне корисне діло в обставинах боротьби. Але, коли це було тоді корисним та зручним, то це ще, розуміється, не означає, щоб такі самі змагання та їх відповідне задоволення могли рахуватися здатними для тривалого нормального державного будування, при інших, — уже при нормальних, звичайних обставинах демократичної державности, — і щоб вони, у цих нових обставинах, не загрожували можливою небезпекою для внутрішньої міцности держави. Лозунгом, девизом демократичної державности єсть, розуміється, завжди те твердження, що у демократичній державности все робиться для народу та через народ. Це також невідлучні корелати.

Але ця творчість повинна бути організованою не шаблоново-доктрінально, а в такий раціональний та доцільний спосіб, щоб ця праця народу для народу, через самий народ була виконана, з одного боку на користь поодиноких громадян (так мовити, суб'єктивно), з другого — для державної цілоти, для державного начала (так мовити, об'єктивно). Тому мусять бути використовані, в найрозумніший спосіб, всі конкретно існуючі живі громадські сили й здібности в народі, в реальній їх дійсності та в їх дійсній вартості для цілої суспільно-політичної праці у державі, — особливо при формованню всіх як державних так і різних місцевих самоурядових представничих установ (земства, міста, містечка й села).

При всій повазі до кожної поодинокій особи у громадянстві, — чим і мотивується зазначене вище загальне виборче право, активне та пасівне, — всетаки і демократично-республіканська державність, стоячи на міцному й тривалому ґрунті, будучи забезпеченою в своєму існуванні, не може без уваги перейти мимо того безсумнівного, скрізь поширеного в світі явища, що поодинокі громадяне, хоч і всі можуть мати або навіть мають певний мінімум здібности для громадської праці на користь суспільно-державного загалу, але, — поза цим мінімумом, — корисні й необхідно-потрібні для цієї праці „кваліфіковані“ здібности у поодиноких повноправних громадян бувають дуже різними. Демократична державність має, розуміється, своїм обов'язковим завданням всіма можливими засобами освіти й виховання пильно сприяти тому, щоб в цілій масі громадянства збільшувати до найвищої точки ці кваліфіковані здібности до праці у державних

установах та в ріжних самоупрованнях на місцях. Але поки що ці, іноді дуже значні, розділи в суспільно-державних здібностях поодиноких громадян, ще на довгий час, коли не на завше, не зникнуть з дійсности, а зостануться в ній реальним фактом важливого суспільно-політичного значіння.

І демократична державність, розуміється, не може поставити собі метою зниження вищого суспільно-політичного стану життя, не може усувати існуючі в країні кваліфіковані здібности від певної унормованої міри переважного впливу на суспільно-державні справи, — щоб позбуватися таких фактично існуючих ріжниць у громадянстві, або щоб пасівно сприяти такому зниженню. Це булоб великим гріхом; тим більше, що таке зниження духових сил у народі завжди непереможно тягне за собою внутрішнє ослаблення демократичної державности й нарешті поступово повинно привести її до повної дегенерації та знищення. І це останнє звичайно настає дуже швидко; бо у демократичній державности, у таких випадках, можливості, затримуючі ростучий пад, та відпорні сили в загалі кволі та не сильні.

Суспільно-політична чесність та суспільно-політична цнотливість громадян, в цілій їх масі, складають з себе ту внутрішню міць та силу держави, що найбільше потрібні для демократично-республіканської державности. Для цієї саме державности потрібна найбільша, найвища політична культурність як окремої особи, так і загалу, аби вона трималася міцно і непохитно. Але це можна забезпечити тільки при умові цілком вільного індивідуального культурного й політичного розвитку громадян та при відповідному, раціональному й справедливому використуванню їх для суспільно-державної праці, згідно з їх дійсними культурно-політичними громадськими внутрішніми силами.

Таким чином, достатно з'ясовується для реальної дійсности льогична необхідність та цілком справедлива вимога про розподіл цілої суспільно-державної праці між громадянами не в механичний спосіб, а згідно з їх суспільно-державними здібностями. Такою найбільше поширеною суспільно — державною працею являється, в першу чергу, активна участь в формуванні тих ріжних представничих установ, що потрібні особливо в демократичній державности, починаючи з загального державного парламенту, та кінчаючи численними представничими установами в містах і на селі.

З зовнішнього боку користування активним виборчим правом в публічно-правних установах, розуміється, являється ділом, що його кожний виборець може виконати, особливо, коли йому, часто навіть неписьменному, проводирі організованих партій кладуть до рук готові друковані виборчі картки. Виконання так званого пасівного виборчого права у своїй річевій основі, як дійсно активне виконання обовязків, що покладаються на обра-

ного представника до відповідної представничої установи, — це вже, розуміється, складніша справа для громадянина. Але і тут, як то доводить існуюча, пануюча скрізь, у суспільно-державному світі практика, — приходять на допомогу ті самі проводирі організованих суспільних і політичних партій, підказуючи, що треба робити та як треба голосувати. І дуже добре відомо, що великі маси депутатів різних виборних представничих установ, навіть значна їх більшість, можуть залишатися та дійсно залишаються мало досвідченими, або навіть цілком невмілими учасниками у тих представничих установах, куди вони обрані, здавалось би, для активної особистої праці. Такий стан річей — безперечний факт. І, розуміється, це ненормальне становище в такому великому і відповідальному ділі. І для сучасної політичної культури той факт, що так звана „голосуюча худоба“ (Stimmvieh) існує в представничих зборах, являється ганебною та страотною плямою.

Цю хворобу, що, як бачимо, має пошесний характер, треба лікувати та не занедбувати її, щоб не довести тіла до повної дегенерації. Демократична державність повинна змінити ці хорі непорядки у своєму життю на нормальний стан, що відповідає державній думці й громадській гідності. Тому необхідно скласти справедливу й доцільну, вірну та цілком відповідну рівновагу між унормованим впливом громадян на суспільно-державні справи в усіх верствах публічно-правних відношень, з одного боку; з другого боку, між здібностями для виконання відповідних державних обов'язків та справ і для керування цими справами. Ріжним ступням цих здібностей повинні відповідати розміри виборчого права поодиноких груп виборців. При цьому, звичайно, залишаються в непорушній силі: 1. основа демократично-республіканської державности, а саме — загальне виборче право до всіх публічно-правних представничих установ, і 2. усунення можливої переваги тимократичного елемента при формуванні особливо загального державного представництва — парламенту.

Тут маємо до діла з політичною, соціально-громадською та загально-етичною справедливістю, як у взаємовідношінню між поодинокими громадянами, так, з другого боку, між громадянами та суспільно-державним загалом. Тому вся справа, вся проблема питання, зводиться до того, аби відповідно вірно, раціонально, справедливо та доцільно означити цей розподіл виборчого права між поодинокими виборцями. Розуміється, — не про те йде, щоб такий поділ детально переводився між поодинокими особами, так мовити, зокрема. Справа йде тільки про поділ виборців на певні, в дійсності не дуже численні, групи, що до них зараховуються більше-менше численні маси поодиноких виборців. Перевести це в життя можна таким способом, що виборці, зачислені, відповідно їх певним особистостим якостям та стану, дістають,

кожний для себе, право на більшу або меншу кількість голосів на даних виборах. Мінімумом, розуміється, буде один голос; максимум може бути обмежений у ріжний спосіб: в одних випадках більшим, в інших — меншим числом; скажемо, наприклад, десятком голосів, а коли треба, то й більшим. Цю систему виборчого права звать системою плюральних голосів. По цій системі, наприклад, коли виборець А. має право подати на виборах за або проти (по свому розсуду) кандидата Б. тільки один голос („звичайний“ голос); то (кваліфікований) виборець Г. може мати право подати за або проти того самого кандидата Б., скажемо, два голоси, а (кваліфіковані) виборці: Д. — пять, Е. — 10 голосів.

По суті, головне питання тут тільки в тому, аби точно з'ясувати та позитивно означити ті підстави, згідно яким одним виборцам надається право на більшу кількість голосів, ніж другим.

XIV.

Рішуча вимога абсолютної рівности виборчого права для всіх виборців повстала властиво з того міркування, що суспільно-політичні права громадянства у державі (себ-то також публічно-правні виборчі права) не мусять бути в якій будь залежності од маєткового цензу. (І ця вимога була первісно заявлена не тільки соціалістичними колами.) — При тому не звертали жадної уваги на те, що існують не тільки економічні розділи, але що між поодинокими групами громадян існує чи мало ріжниць не маєткового характеру по кваліфікаціях, які корисні переважно для життя й добробуту суспільства та держави, і які в ріжноманітний спосіб кваліфікують більші здібності деякої частини поодиноких громадян та цілих громадських груп у суспільно-державній праці. Ці кваліфікації такі: 1. вік особи; 2. родинний стан; 3. ступінь освіти; 4. громадський стаж особи в публічно-суспільній й державній праці; 5. в загалі духова й суспільна діяльність особи, незалежно від зазначених в точках 3 і 4-й якостей.

Всі ці, так мовити, окремішності громадянина суть його особистими кваліфікаціями. Вони набуваються виборцем не випадково; вони складають певну органічну підставу для відповідного вищого ступня суспільно-політичної свідомости особи; вони суть громадськими якостями виборця, в а ж л и в и м и цінними вартостями для суспільства й держави й покладають на такого кваліфікованого громадянина кваліфіковані обовязки; скажемо так в *pendant* до відповідної французької приказки, що „кваліфіковані суспільно-політичні здібності громадянина обовязують“ — „noblesse oblige“. За основу класифікації груп тут беруться певні загальні, типові норми. Більшого, розуміється, робити й не слід; але й цього вистарчає для обовязкового вирішення цієї дуже поважної і разом

дуже складної справи. Означати зокрема для кожного поодинокого громадянина його суспільно-політичну, специфічну вартість у державному та, в загалі, в публічно-правному житті було би фактично, мабуть, цілком неможливо здійснити.

Але й певні загальні типові відріжнення, поширені, по зазначеному принципу на більше численні групи, вистарчають для достатнього забезпечення державної й суспільної користі: Вони досить вірно поставлять на свої відповідні місця державно-громадські здібності та сили виборців згідно з їх духовними вартостями що-до громадянської праці. Треба організувати державну й публічно-суспільну працю так, щоб використати всі існуючі в країні для цієї праці сили громадянства, корисні та потрібні для її найкращого виконання в самий доцільний та самий раціональний спосіб. Згідно з цим, треба невідкладно організувати ті різні ступні активного впливу та активної участі, що їх громадяне можуть і повинні мати на вирішення справ державного й в загалі публічно-суспільного життя.

Коли ми погодимось з цими, з чисто демократичного боку цілком справедливими вимогами раціональної й доцільної організації публічно-правного представництва у державі, в її різних галузях, то треба послідовно рахуватися і з тим безумнівним з'явищем, що суспільно-політичні здібності й суспільно-політична вартість громадян по певних галузях — різноманітні. А тому й виборче право громадян до представничих установ як у державі, так і в самоурядованню мусить бути до певної міри, розподілене у відповідний спосіб по цих групах, що будуть визнані справедливими, раціональними і доцільними.

XV.

Конкретним засобом для здійснення цього завдання єсть система плюральних голосів для тих виборців, що мають вище зазначені певні кваліфіковані особисті якості. Правда, кількість плюральних голосів приймається, порівнюючи, в дуже уміркованому розмірі. Вона далеко не відповідає тому великому розділу, що існує в дійсності між звичайною суспільно-політичною освіченістю великих мас пересічних виборців, з одного боку, — і найвищою суспільно-політичною освіченістю й практичним політичним та публічно-суспільним досвідом, порівнюючи, дуже нечисленної кількості виборців, — з другого боку. У дійснім відповіднім вимірі пропорційности для цих крайніх точок суспільно-політичної освічености та досвіду, при означенні плюральних голосів у виборчому праві для відповідних поодиноких груп виборців, треба було б кількість плюральних голосів в максимумі збільшити до кількох сот, або навіть до кількох тисячів голосів.

Але нічого подібного не вимагають ті, що стоять за систему

плюральных голосів у публічно-правному виборчому праві. Здійснення розподілюючої справедливості (так її назвав уже Арістотель) тут спиняється, з поваги до ідеї демократизму, на дуже уміркованій площині й бере за основу розподілу ріжноманітних, в суспільно-політичній кваліфікації, вартостей громадян самі елементарні та всім зрозумілі моменти: вік виборця, його родинний стан, ступінь освіти, — останню по звичайних, загальних, дуже нечисленних зовнішніх прикметах; громадський стаж публічно суспільної та політичної праці, і в загалі, кваліфіковану духову діяльність та суспільну вартість, незалежно від офіційного засвідчення.

Первісний вік для користовання виборчим правом, за останні часи, переважно демагогічні кола змагалися знижати до 21, а навіть до 20 років. Але коли не рахуватися з партійно-політичними цілями, а стати на ґрунті безсумнівно природних даних, — на ґрунті цілком об'єктивних умов, що визначають стан духових здібностей та досягнуту серйозну психичну рівновагу людини в обміркованню та вирішенню публічно-суспільних і державних справ, то ми добре знаємо, що в загалі у більшій масі людей вік від 20 до 25 років являється ще таким періодом, коли ступнево утворюються в людині та стала поміркованість та поважна статечність характеру й душевних змагань, що потрібні для корисної державної й публічно-суспільної праці громадянина. А кожному активному, в суспільно-політичній життю громадянину необхідно мати цю духову й душевну статечність та рівновагу, щоб розумно та доцільно, з дійсною користю для державної та суспільної справи приймати участь в виконанню суспільно-політичної чинности, що надається громадянину не для його особистої забави та втіхи, не для задоволення його особистого гонору, не для його, так мовити, власного користовання по його особистому розсуду, а навпаки покладається на нього ця діяльність: для виконання поважних обов'язків та відповідальної в суспільно-державному життю праці; і ця праця повинна бути ним виконана як можна краще й розумніше. Така об'єктивна вимога для розумного задоволення справедливих потреб загалу існує також і в демократично-республіканській державности. Практичних неможливостей, що перешкождали-б її здійсненню, нема. Вона не перешкоджає справедливому задоволенню розумних змагань здібних для суспільно-державної праці громадян; вона не заважає тому, що-б урівноважені громадяне себ-то управнені виборці розумно, доцільно і розважливо користувались своїми правами в державі та в суспільстві.

По таких основах та мотивах активне й пасівне виборче право на публічно-правних виборах слід надавати людині не раніше, як з 25-ти літнього віку, бо треба, до певної достатньої міри, погодити суб'єктивний інтерес особи з об'єктивними вимогами корисности для загалу.

Зазначені вище підстави для зафіксування плюральних голосів відповідних виборців на публічно-правних виборах можуть бути сконкретизовані та здеталізовані в різних випадках, розуміється, зовсім по різному, і тому треба надати місцевим самоупрядованням право нормувати такі деталі самостійно, бо там, в поодиноких місцевостях, існують свої особливості, до яких ці деталі повинні бути пристосовані, щоб всю цю важливу на місці справу розв'язати реально, цілком доцільно і раціонально, етично та справедливо. Ніякий державний чи-то загальний, чи-то сепаратний закон цього завдання виконати не може, бо тут потрібна обачна детальна індивідуалізація обставин; а такої мети загальна законодавча влада собі задавати не може, та й не має на то права.

Для теоретичної ілюстрації того, як можна було-б, у загальних деталях на місцях (в земствах, містах, містечках та селах), організувати розподіл плюральних голосів виборців на зазначених вище п'яти підставах, наведемо такий можливий до здійснення зразковий план. Наприклад, перший плюральний голос, по віку, може бути наданий, згідно загальному досвіду про звичайний розвиток відповідних внутрішніх якостей людини, — починаючи з закінчених 35 років віку; другий плюральний голос по віку — починаючи з закінчених 50 років життя. — Жонатому чоловіку, 30-літнього віку, який має дітей, можна, по такому родинному стану, надати перший плюральний голос; многородинному слід потім, на цій підставі, надати ще другий плюральний голос вже по скінченні 40-літнього віку.

По освітньому й громадському стажу можна та слід відрізняти різні стани: по змісту і ступню відповідної праці та освіти, — по віку особи, по довготі відповідної діяльності. Згідно з цими різними обставинами та якостями можна булоб вар'їувати ці плюральні голоси, за все разом, від 1 до 5.

При існуванні одночасно кількох підстав для надання тій самій особі плюральних голосів, кожна з цих підстав зберігає свою окрему силу; і така особа може, по вище зазначеному прикладу, користуватися: 1. своїм звичайним виборчим голосом на підставі загального виборчого права; 2. по віку — двома плюральними голосами; 3. по родинному стану 2 плюральними голосами; 4. по громадському та освітньому цензу 5 плюральними голосами, а разом одним звичайним та дев'ятьма плюральними виборчими голосами.

Розуміється, при такому поясненню громадських обставин, плюральні виборчі голоси у публічно-правних установах, починаючи з самої держави та її центральної інституції — парламенту, придбають цілком інший вигляд і відбивають зовсім іншим духом, ніж плюральні виборчі голоси у публічно-правних установах

на підставі виключно, або — хоч би тільки — переважно, мабт-кового цензу, що колись повело до повного відкинення якого будь припускання плюральних виборчих голосів на публічно-правних виборах. Тепер вся справа встає в цілком іншій площині і, слід сподіватися, збере стільки-ж переконаних прихильників, скільки досі вона мала рішучих противників.

XVI.

Встає питання, оскільки таке обмеження умов для призначення плюральних голосів можна прикласти до виборів по формуванню представничих установ місцевого самоурядовання. Ясно, що для докладної відповіді на це питання не можна не звернути серйозної уваги на ті безсумнівні особливості, що ними відрізняються завдання та діяльність організацій місцевого самоурядовання від державного парламенту, як представничої установи політичної організації на просторі цілого краю. Держава уявляє собою цілий, так мовити, політичний універзум з усебічними завданнями про безпечність та добробут населення й державної цілості. І перед цим розсяглим загалом (універзумом) всі громадяне, так би мовити, вирівнюються, в загальній великій своїй масі, в громадську одиницю, з огляду на їх зацікавленість та участь у державному цілому. У цій великій масі поодиноких громадян, як спільників в державних справах та інтересах, розділи між окремими особами, з огляду на їх господарський стан, у значній мірі, в кількістному відношенню, вирівнюються, бо серед цілої великої маси осіб, ці розділи, на підставі державної цілості та державної великості, одна одну, до певної міри, збалансовують.

Що до місцевих самоурядовань, то вони, при всій своїй сучасній більше-менше широкій автономії і при дійсному та можливому великому обсягу своєї компетенції в публічно-правних справах, мають, порівнюючи з державою, фактично й принципово значно обмежений обсяг влади й компетенції. Характерна особлива прикмета місцевого самоурядовання полягає не в тому, що його установи виконують функції публічно-правного урядовання для задоволення місцевих потреб і користей, але що воно не має державного масштабу. Установи місцевого самоурядовання задовольняють місцеві потреби та користі — переважно — господарського характеру; вони обслуговують господарські потреби та користі цілого місцевого населення та поодиноких груп мешканців (і власників) — не завжди в рівній мірі. Місцеві самоурядовання являються, у значній мірі, свого рода кооперацією, господарським єднанням місцевості певної територіальної одиниці. Ріжні господарські заходи та розпорядження, що робляться місцевим самоурядованням, не всі обслуговують ціле населення, бо

бувають і такі заходи та розпорядження, що корисні безпосередне, або навіть виключно тільки для певних поодиноких груп населення, чи, навіть, переважно тільки для поодиноких нечисленних осіб. І тут справа завжди зводиться до грошового питання, до питання про покриття відповідних ріжноманітних витрат, що потрібні на задоволення зазначених заходів та розпоряджень, які вимагаються від доброго самоурядовання для задовольняючого виконання ним всіх його, так мовити, природних завдань на користь всім частинам населення, для загального добра цілої самоурядової одиниці. При тому завжди це робиться з той точки погляду, що ця публічно-правна праця твориться на користь всьому тому, що може сприяти загальному добробуту громади та громадянства в його цілості, — їх розцвіту.

Все це виконання залежить від грошових витрат; все це ставиться тому дуже конкретно, реально і, так мовити, матеріалістично. Такий уже неминучий порядок річей. Кошти на все це повинно брати з місцевих мешканців, оскільки, розуміється, та чи інша організація місцевого самоурядовання не має прибутків од своїх власних маєтків та підприємств, або од грошових капіталів, або од урядових субвенцій. І цілком зрозуміло, що всі ті, хто має для себе особисто більше господарської користі від тих, чи інших розпоряджень місцевого самоурядовання, повинні також пропорційно більше платити до каси громади на її видатки; і то навіть цілком незалежно від загального ступня своєї податкової сили. Бо такий збір не єсть особистим оподаткуванням, а реальним обложенням господарства громадянина в межах певної даної місцевості; це єсть оплата, покриття, відшкодування за певні безпосередне придбані користі, хоч би вони й в деяких випадках навіть примусово надавались тим, хто їх уживає.

Таким чином, фінансове господарство та оподаткування в місцевому самоурядованню приймає цілком інший характер, ніж фінансове господарство і оподаткування в цілій державі; і особиста зацікавленість поодиноких груп населення, в тих чи інших розпорядженнях та засобах місцевого господарства, помітно індивідуалізується. Розуміється, — мається також багато справ в місцевому самоурядованню, які мають переважно рівне громадське значіння для цілого населення тої чи іншої установи місцевого самоурядовання. З таких ріжноманітних елементів: загальногромадянської якості, з одного боку, і, так мовити, спеціальногосподарських елементів, з другого, складається та цілість інтересів суспільно-громадського життя, які сполучуються, в певних територіально обмежених районах: в громадах (містах, містечках та селах) та в земстві (провінціальному та повітовому), — для задоволення своїх місцевих потреб та користей, і перш за все власними засобами й коштами.

Дальше, оподатковання поодиноких мешканців на загальні потреби суспільства, в тих чи інших одиницях місцевого самоуправовання, часом виявляє дуже великі розділи в сумі податку, що сплачує той чи інший мешканець. Візьмемо, наприклад, податки подохідний та промисловий та податок з нерухомих маєтків. Цілком природно, як це скрізь вказує досвід, значна більшість прибутків по цих джерелах поступає до скарбниці місцевого самоуправовання од порівнюючи нечисленої по кількості меншости мешканців. Ці прибутки звичайно складають основу цілого фінансового господарства громади або земства, а між тим дуже часто ця меншість плательників податку складає не більше як п'ять або десять відсотків усіх повноправних мешканців даної громади, або земської одиниці. Різноманітність оподатковання, таким чином, дуже велика, і цей факт мусить бути прийнятий до уваги при всякого роду нормуваннях у самоуправованих одиницях.

Встає, між іншим питання:

1. Чи можна, у таких, очевидячки, безперечних, цілком фактичних, по більшій часті, обставинах, що їх не можна усунути, — не звертати жадної уваги, в питанні про виборче право мешканців до представничих установ місцевого самоуправовання, на податковий ценз виборців при наданні виборцям плюральних голосів?

2. Чи не було би це не тільки несправедливим і політично навіть шкідливим для справи правильного й користного ходу справ місцевого самоуправовання, коли усунути, від права на певну кількість плюральних голосів, власників такого податкового (себ-то, по дійсній суті, маєткового) цензу?

Тому виникає питання, щоб при розрахуванні плюральних голосів поодиноких виборців місцевого самоуправовання, на з'ясованих вище підставах: віку, родинного стану, освітнього стажу, громадської й політичної праці, — надавати також власникам податкового, чи то маєткового цензу певні плюральні голоси на підставі суми плачених ними податків. Те, що раніш, довгий час прінціпом маєткового цензу (можемо одверто казати) зловживали та вважали його головною або єдиною підставою для надання громадянину виборчого права в парламентах та місцевих самоуправованнях, — це не може бути ні льогичним доводом, ні політичним та правним доказом, ні етичним виправданням, — одно слово: це не може бути справедливою, з якого будь боку, причиною для того, щоб і нині маєтковий ценз, у вигляді цензу податкового, усунути від користування виборчим правом у місцевому самоуправованні.¹⁾ А, коли, навпаки, мається рація надати й цьому цензу певне, міцне, поруч з іншими цензами в системі

¹⁾ Таке покарання було би з огляду на всі культурні вимоги та розуміння нашого часу цілковитим абсурдом.

плюральних голосів, виборче право, — і коли це визнається як справедлива й корисна річ для справи по суті, то, розуміється, її треба зробити та надати також податковому цензу відповідну ступневу участь, право й значіння у виборчому праві місцевих самоурядовань.

Особливо в місцевому публічно-правному життю (у громадах та в земстві), маєтковий (податковий) ценз без сумніву плідний елемент у загальному господарчому добробуту місцевості. Він дає головні грошові засоби для самоурядовання й підтримує своїм існуванням економічний стан маси населення. Цей звязок тут, на місцях, звичайно, виявляється досить яскраво. І тому зовсім не треба захоплюватись „капіталістичним“ прінципом, як таким, щоб об'єктивно й справедливо зрозуміти дійсність усіх вище зазначених обставин відносно податкового цензу при наданню громадянам виборчих прав у місцевих публічно-правних установах. Тому треба з етичного та політичного боку рахуватися з дійсним та корисним значінням цих обставин для суспільного життя місцевих самоурядових громад та земства.

Забезпечене правним способом значіння та відповідна вага маєткового елемента в представничих установах місцевого самоурядовання безперечно будуть корисними для загального ведення суспільного господарства та цілого самоурядовання. Бо маєтковий ценз, в особі його власників, з огляду на їх особисті економічні інтереси, зацікавлений у доброму по хозяйськи обережному урядованню в комунальному господарстві. Власники мають господарський досвід і відповідне потрібне знання в справах та обережність у господарських вчинках. Все це, звичайно, корисне та необхідне для успішного й розумного ведення справ місцевого самоурядовання. І маєтковий елемент, таким чином, складає певну та, як досвід показує, дуже необхідну рівновагу часто пануючим захопленням надмірними й шкідливими необережностями з боку багатьох інших елементів, що не мають такого практичного досвіду у справах і своєю кішенею за свої необережності у публічноправному господарстві місцевого самоурядовання не ризикують.

Звичайно, як то доказує досвід, власники маєткового цензу будуть, у більшості випадків, і без того мати деякі плюральні голоси: по віку, до родинному стану, по часті на підставі освіти, а, по часті, на підставі громадського або політичного стажу. Але коли вони, у цих відношеннях, ще не задовольняють умовам для придбання плюральних голосів, або коли їм бракує кільки голосів до повного максимуму таких додаткових плюральних голосів („додаткових“ до звичайного-основного, загально-громадського, одного виборчого голоса), то треба льогично й справедливо визнати, що маєтковий ценз мусить надавати їм такий, або такі

додаткові плюральні голоси на виборах до представничих установ місцевого самоурядовання. Не можна не підкреслити, що це надання цілком справедлива річ; річ доцільна, корисна і з політичного боку безумовно вірна.

XVII.

Спинаючись, порівнюючи довго з такими подробицями, на питанню про податковий (маєтковий) ценз в комунальному виборчому праві, я зовсім не мав на увазі, в який будь спосіб, втручатись в не розв'язану й досі суперечку між капіталізмом та соціалізмом, у тому змісті, як ці назви і розуміння (*Begriffe*) звичайно приймаються та науково в загалі зафіксовані. Я лише відкидаю наочні односторонності обох протилежних таборів, гадаючи, що крайності в обох напрямках шкідливі для економічного, духового і, взагалі, цілого культурного добробуту населення та поодиноких осіб та й для цілої держави. Досвід досить ясно виказує такі висновки на багатьох відповідних наслідках, особливо й у новіші часи. — Обидва напрями: капіталізм і соціалізм, очевидно, потребують радикальних змін, — коли вони можливі, — щоб дати кожний, з свого боку, людству й державності щось міцне та корисне.

А держава, як організований порядок, і тісно, органічно сполучене з нею місцеве самоурядовання, — щоб виповнити свої завдання й досягти своєї мети — як відповідальні суспільні організації, повинні стати — одверто й міцно — на об'єктивному ґрунті широкого принципу повної соціальної справедливості. І це мусить бути безумовно обов'язковим для кожної плідної наукової, економічної, політичної й соціальної теорії.

Основою суспільства й держави єсть вільна людина; вона мусить мати можливість для виконання свого життєвого завдання, як розумна істота, — вільно єднатися з іншими особами. Держава, — демократично-республіканська держава, — охороняє й підтримує цю волю, утворює та нормує для спільної користі такий порядок співжиття вільних громадян, що перешкоджає зловживанням особистою волею, коли вони шкідливі для поодиноких громадян і для суспільно-державного загалу. До цього порядку належать всі різнманітні економічні обмеження вчинків вільної людини. Ця система покладена на двох основних вимогах: „власність обов'язує“ та „праця обов'язує“ (подібно старому принципу: „noblesse oblige“). Ця система, що базована на цих двох принципах, мусить бути послідовно й цілком реально розроблена й запроваджена до життя, згідно конкретним його обставинам. На ці обмеження, що мусять бути доцільно, корисно й раціонально переведені в життя, загал має право проти кожного індивіда, як

проти капіталіста, так і проти робітника разом,¹⁾ по мірі того, як тісніше сціплюються непроглядно численні відношення у житті культурних людей і з'єднуються з загальними інтересами суспільності, на користь людей, що вживають цікаві наслідки від цих звязків.

На державі лежать найтяжчі обовязки: розумно й обережно вживати й виконувати надану їй найвищу владу в загальному суспільстві. Частина і значна частина загальної системи публічно-правної праці у державі покладається на місцеве самоурядовання.

XVIII.

В прикладанню загального й рівного виборчого права до переведення виборів од суспільства до представничих установ місцевого самоурядовання треба мати на увазі ще такі можливі й резонні, в залежності від місцевих умов, модифікації:

А. В загальному виборчому праві, в місцевих представничих установах:

1. Вік особи, якій надав їй управління приймати участь у відповідних виборах, може бути зменшений, порівнюючи з парламентським виборчим правом, наприклад, до 21 року, а в селах — навіть до 18 років, з огляду на переважно нескладний господарський характер справ та праці в цих установах. Означення цього виборчого віку слід надати місцевому статуту, який повинний визначити ті умови, при яких можливе таке зменшення віку поодиноких осіб.

2. Подібно тому, як парламентське виборче право надається лише дійсним громадянам держави, себ-то особам, які мають певний — досить сталий і міцний звязок з державою і повинні мати до неї особисту вірність і щирість, — також для місцевого громадянина в земстві і в громаді, — для права особистого користування участю у місцевих публічно-правних справах, себ-то у місцевому самоурядованню, — ставиться цілком доцільно і вповні справедливо така умова, щоб він, цей громадянин, мав, до часу, коли переводяться відповідні вибори, певний сталий та міцний звязок з публічно-правною діяльністю тої даної місцевости, її земством та громадою, для представничої установи якої переводяться відповідні вибори: себ-то, щоб він мав такий місцевий громадський стаж. Таке цілком раціональне правило вживається на практиці майже скрізь; і також демократично-республіканській принцип в організації суспільно-державного життя не суперечить йому. — Умови, якими зазначається цей звязок управненого виборця з даною місцевістю, можуть бути такі: а) осідок — стале — тривале перебування особи у даному земстві, місті, містечку, селі, на

¹⁾ Жадних привилейованих винятків у демократично-республіканській державності ні для перших, ні для других бути не може та й не повинно бути.

протязі певного мінімуму часу: наприклад, не менше одного року, що звичайно вважається достатнім; б) володіння особою, у даній місцевості, певними нерухомими маєтковими або господарськими підприємствами, з яких до скарбниці місцевої самоуправової організації поступає певний мінімум податків, хоч би й особа не проживала постійно у даній місцевості; в) на такій самій підставі треба визнати користування цим виборчим правом, — через відповідних правних представників, — за особами, які не досягли ще того віку, що управнює їх особисто приймати участь у виборах, при умові, коли вони володіють нерухомим майном або господарським підприємством у даній місцевості і платять певний мінімум податків до скарбниці цієї самоуправової організації, або зі своїх інших капіталів платять сюди певну суму податків; г) трактоване тут виборче право слід також надавати „юридичним особам“, які підходять під зазначені вище, у точці „б)“ умови володіння. Під точкою „в)“ правним представником єсть опікун, чи то куратор; і для осіб, що по свому віку вже не підлягають опіці, чи то кураторові, — правним представником єсть особливий представник, що призначається на умовах, які на цей предмет установлені у місцевому статуті. Під точкою „г)“ представником юридичної особи на відповідних місцевих виборах повинно визнати голову тої інституції, або головного уповноваженого відповідної місцевої філії; подробиці про все це мусять означити місцеві статuti. —

3. Місцевим самоуправованням, з огляду на їх переважно господарський характер діяльності, треба надати право, по їх власному розсуду, — обумовляти виборче право мешканців у даній місцевості виконанням, з їх боку, певних матеріальних користей для організації: уплатою певного мінімуму податків, то-що. Означення подробиць і в цьому випадку слід також оддати місцевому статуті. —

4. Особи, які належать до військових частин, перебуваючих у місцевості відповідного самоуправовання, можуть бути місцевим статutom виняті з права участі на виборах, з огляду на ті звичайні обставини дисциплінарної підлеглости, при яких живуть ці особи.

5. Виборче право жінок також мусить бути означене у місцевих автономних статутах поодиноких земств і громад. Воно мусить бути нормоване незалежно від того способу, в який це питання вирішене для парламентських виборів; а, відносно міст, містечек та сел, — незалежно від того, як це зроблено для відповідного земства, у склад якого входить дане місто, містечко або село.

6. Далеше, місцевим самоуправованням слід надати право означати, по їх власному вільному розсуду, певні обмеження в кори-

стуванню виборчим правом для деяких категорій осіб: або з огляду на їх службове становище в державному та місцевому урядованню (наприклад для осіб, що належать до вищої місцевої адміністрації; до прокуратури й до поліції даної місцевости); або з огляду на їх безпосередню залежність од виконавчої влади даного місцевого самоурядовання (ріжні урядовці й робітники в його установах; також контрагенти по ріжних господарських справах даного самоурядовання). — І нарешті таке обмеження може бути поширене:

(7.) на ті чи інші категорії осіб, з огляду на якість їх професій, що понижує їх в суспільній повазі і робить, з цього приводу, їх присутність неприємною для співробітництва в поважних суспільних інституціях: на публічно-правних виборах, у публічно-правних представничих установах. Чутливість суспільства, в цих випадках, в місцевому суспільному життю може бути — і звичайно буває значнішою, ніж у державному загалу.

Такі ріжні модифікації розвизання, які, по серъозних реальних мотивах, у поодиноких випадках прикладання з'ясованих головних підстав виборчого права, слід оддати на власний розсуд самих місцевих самоурядовань для власної автономної детальної організації. Розуміється, що і для місцевих публічно-правних виборів (у земстві та ріжних громадах) залишаються в загальній силі ті звичайні, скрізь, обмеження, які означені для парламентського виборчого права з боку цивільного й карного права.

XIX.

Б. Рівне виборче право, коли воно модифіковане для парламентських виборів в поясненому вище (див. стор. 187) вигляді, кладеться також в основу місцевого виборчого права. Але модифікації можуть бути тут зроблені також цілком самостійно, і вони можуть заходити далше тих, які прийняті в державному виборчому праві. Слід дозволити самим місцевим самоурядованням означити всі такі модифікації, та зменшувати ріжниці у виборчому праві, порівнюючи з визнаним парламентським виборчим правом. Тут багато залежить од ріжних, часто дуже дрібних місцевих індивідуальних умов, яких цілком справедливе відношення до справи — не має права зневажати. Така повага до місцевих життєвих обставин і користей, поглядів і звичок населення не робить жадних істотних шкод для реальних справ державного цілого. Особливо місцеві автономні статути: 1. можуть, наприклад, ще більше диференціювати поодинокі категорії прав по плюральних голосах на ріжних підставах; вони могли би навіть значно підняти число плюральних голосів, порівнюючи з тим, яке надається відповідним виборцям у парламентських виборах даної держави.

2. Місцеві статути могли би також надавати певні вірільні (особисті) голоси для участі у місцевих представничих установах:

або з огляду на переважне значіння даних відповідних осіб, як уповноважених представників од публічно-правних установ у даній місцевості, незалежно від маєткового ценза цих установ і виплати ними певних податків; або з огляду на виключно великі виплати податків до скарбниці даної самоурядової одиниці приватними чи юридичними особами, у такій, наприклад, великості, яка рівна певній значній частині цілого щорічного бюджету видатків по даному самоурядованню: р і в н а наприклад такій відносній частині, яка одержується при діленню цілої суми бюджету видатків на число обраних до представничої установи депутатів, чи просто, чи ще з додатковим помноженням цієї частини на 2 або на більше число раз. — 3. Вірільні голоси можна утворювати, на підставі автономних місцевих статутів, також для певних осіб, що особисто заслуговують такої поваги за їх видатну працю або видатні великі жертви у тому чи іншому вигляді на користь даної самоурядової організації. — 4. Місцевим самоурядованням треба надати, з огляду на велику користь для справи, у відповідних випадках, право обирати, в межах певного відсоткового відношення, потрібних видатних фаховців і суспільних діячів до представничої установи на підставі кооптації.

До поясненого тут (під лит. Б) відносяться, певна річ, також останні тези в кінці відділу А в главі XVIII (див. стор. 198).

XX.

Пряме безпосереднє обрання депутатів до публічно-правних представничих установ в державі самими виборцями-громадянами ставиться вже довший час і нині практикується майже скрізь, як абсолютна, невідкладна гарантія, що ніби-то дійсно охороняє вільне користування громадянами їх виборчим правом і зберегає стислий морально-політичний звязок між виборцями-громадянами та обраними ними представниками. На практиці цей спосіб переведення виборів зробився пануючим категоричним політичним гаслом, що було дуже привабливим, здавалось би цілком елементарним: таким, що не припускає жадного винятку. Таке духове захоплення (свого року „транс“) панувало над думками прогресівного світу, й заперечення йому вважалось за дещо срамотне, ретроградне — реакційне. Так само гадало й багато прінципово думаючих людей. У науковій обробці виборчого права прінцип безпосереднього прямого обрання виборцями делегатів до представничих установ також приймався досі, як щось цілком встановлене, тому що й законодавства стали майже виключно на цю точку погляду.

Великі політичні партії, а за ними, в загалі, усі інші організовані політичні партії обстоювали прямі вибори без жадного посередництва окремих виборних (Wahlmänner). Базувались на прінциповому онравдуванню цього (прямого) способу пере-

ведення виборів; і кожна модифікація цього порядку переведення виборів лякала й непокоїла партійні організації, бо вона загрожувала труднощами для їх праці серед виборців. Справді, „посередні вибори“ ставлять велику масу (звичайно переважну масу) виборців у значно незалежніше становище від планів та приписів пануючих партій у державі та в поодиноких самоурядованнях. Такі вже практичні мотиви що-до затримання становища партій та полегчення їх впливу на виборців.

У кожному разі, й посередне обрання представників до всіх представничих установ, у достатній спосіб, забезпечує партійним організаціям належний їм, — їх, так мовити, природний успіх на виборах серед їх вірних прибічників. Але, відомо, що більшість виборців, як то вказує досвід, тримають себе у дійсності поза партійними організаціями; вони складають свої нейтральні гуртки й мають довіря до певних людей зі свого осередку особисто; вірять їм не через партійну дисципліну, не по партійних міркуваннях і партійному програму, а персонально, як людям порядним, розсудним, надійним, що до здійснення громадської ідеології даного гуртку виборців та захищення важних для них інтересів, — як особам, що зуміють обстоювати інтереси, права, потреби й погляди свого гуртка в найкращий і реально можливий спосіб. Такі нейтральні безпартійні осередження існують поруч з існуванням багатьох організованих партій. І цього з'явища, звичайно, змінити не можна. Переважна маса виборців зазначених вище поодиноких гуртків незрівнено ближче стоїть до своїх довірених людей, — так мовити, сусідів, ніж до заготованих кандидатів організованих політичних партій. Такий політично-етичний бік даного питання.

Далі, при системі посередних виборів, практично незрівняно простіше розв'язується складна справа про окреслення первісних виборчих округ. Цілком зрозуміло, що чим менше розмір виборчої округи, тим повстає більша можливість та більша охота у маси виборців прибути на місце, де переводяться вибори, та використувати своє законне виборче право. А це у всіх відношеннях дуже важлива річ: фактично забезпечити, по змозі, повну участь виборців на виборах у найзручніший для всіх спосіб, а також тим чи иным правним унормованням не сприяти як небудь, хоч би й скісно, убічно, посередне — абсентеїзму виборців на виборах, що таке поширене звичайне з'явище. Далі, значно обмежена абсолютна кількість виборних, при посередніх виборах, порівнюючи з великою повною кількістю виборців на прямих виборах, легше з'їдеться у повному числі з більшої виборчої округи, як вірне представництво справді цілої маси виборців. Такі вибори через виборних мають особливо велике значіння в місцевостях з великою територіальною площею та рідким населенням.

Ці поважні ділові, оправдані причини промовляють за тим, що так званих посередніх виборів, при обранню представників до представничих установ, обходити ніяким чином не слід. Питання про посередні вибори повинно роздивлятися в такій площині, що конкретне вирішення його в поодиноких випадках треба обережно поставити в залежність од цілої сукупности даних реальних обставин. І коли після конкретної оцінки та аналізу всіх даних це питання буде вирішене, у відповідних випадках, в бік переведення посередніх виборів через виборних, то у цьому не слід вбачати жадного замаху на громадянські права, на ідеї та принципи справжньої демократично-республіканської державности. Можна гадати, що в громадах: в містах, містечках, селах — буде визнане практичним та оправданим, в переважній кількості випадків, коли не виключно — переведення прямих виборів (обрання представників-депутатів безпосередне виборцями); але в земських представничих установах — часто, а може навіть переважно, будуть визнані доцільними і оправданими вибори посередні, через виборних од виборців.

Таким чином, абсолютний принцип про прямі вибори до публічно-правних представничих установ, що здавався довгий час непорушним, розбивається як з боку строго принципового, — себ-то з точки погляду на справедливе, правне збереження громадських прав в час обрання представників до публічно-правних представничих установ у державі; так і з боку чисто доцільних обставин — з точки погляду на найзручніше унормовання способів фактичного використання всіма громадянами їх публічно-правних виборчих прав.

Такий вище предкладений спосіб розв'язання цієї дуже відповідальної справи звільняє її в д згубної шаблонности. Він, навпаки, надає їй, всю належну їй, життєву еластичність, що необхідна для вірного, раціонального, справедливого пристосовання здібних для життя форм у публ.чно-суспільних та державних організаціях — до реальних умов, потреб дійсного життя людей, а також — до їх громадських потреб, змагань, вигод та довірливости. Одноманітний спосіб вирішення питання для всіх самоурядовань і держави, розуміється, мертвив би живу — життєву справу найвеличезнішої ваги. — і такий шаблонний напрям досить вже зробив це згубне діло досі і робить ще. Тому вже пора, щоб вернутися на вірний і справедливий шлях у поясненій вище справі; відповідне належне вирішення її повинно сприяти тому, щоб (1) громадянин — виборець міг цілком повертати собі своє вільне, приналежне йому виборче право (коли воно було підірвано; і це звичайно так і є), і щоб (2) це привертане громадянину-виборцю право було йому на майбутність міцно забезпечене, у цілком вірний спосіб, відповідною організацією у пе-

реведенню виборів, — а саме: в усіх відповідних потрібних випадках, переведенням виборів через виборних і зглядно, навіть через виборних другого ступня. До переведення виборів цих представників до публічно-правних представничих установ, при посередньому переведенню обрання їх виборними, — будуть т. ч., підходити дійсно вільно організовані угруповання громадян через своїх виборних; і (первісні) виборці, таким шляхом, можуть краще організувати свій уділ, свою учасність, свій активний вплив на вихід виборчої компанії. Словом, в порушеній справі є рішуче потрібним одвертий зворот від щкідливої, без сумніву, мертвячої шаблонности до цілком живого життєвого і відповідно еластичного обставлення серйозної і важливої державної справи.

XXI.

Посередній спосіб (двохступневий, чи навіть трьохступневий) переведення виборів придбає, у відповідних обставинах, подвійну вагу при так званих пропорційних виборах до місцевого самоупрядовання, яке нас тут цікавить, а саме: в земстві та в великих містах. Посередні вибори дають найкращу можливість численним (як це завжди і скрізь буває) вільним виборцям, що не залежать до звичайних організованих партій, групватися для вибору власних кандидатів на більших по змозі просторах; і таким чином з найбільшим по змозі успіхом фактично реалізувати свою участь, у кожній даній виборчій кампанії, відповідно своїй дісній вазі, що складається з тої чи іншої кількості співчуваючих даному гуртку громадян. Ця форма виборів: сполучення посередніх виборів з пропорційним прінціпом найліпше забезпечує громадянам можливість виявити всю, так мовити, громадську правду для місцевого самоупрядовання, яка властиво і мусить бути з'ясованою і ствердженою на виборах.¹⁾

¹⁾ Розуміється, не о те йде тут мова, аби якось зневажити саме з'явище існування звичайних дісціплінованих партійних організацій в загально-державному або в місцевому масштабі. Такі організації неминуючі та необхідні в сучасних умовах суспільно-політичного життя. Але не можна поминути того безперечного факту, що й ці організації, що поширюють свій вплив на дуже значні маси громадян, всетаки далеко не вичерпують громадянських потреб на виборах. Вони, як про це дуже добре відомо всім з досвіду, не задовольняють і не можуть задовольнити всіх окремих напрямів, що гуртують коло себе таку значну кількість виборців, яка по пропорційній нормі має право на власних представників. Організовані партії іноді вступають з такими, так мовити, „автономними гуртками“ в торг, утворюючи, таким чином, різні штучні комбінації компромісового еднання. Але добре відомо, що партії, як сильніші (бо місцно організовані) сторони такого торгу, звичайно забезпечують собі тут львину частку. Це, очевидячки, несправедливе з усіх боків, як з загально-етичного, так політично-соціального. Демократично-республіканська державність повинна не підтримувати таких, противних правді, умов і обставин у суспільно-політичному житті своїми правними нормами; а, нав-

В часи перших кроків конституційного життя, коли панувало уявлення про договірну підставу державности, — чи як дійсно можливий історичний факт, чи тільки як раціоналістично-теоретичну основу для виправдання державної влади, — тоді була цілком зрозумілою потреба: поставити вільного громадянина, себ-то, і виборця до всіх відповідних публічно-правних представничих установ, починаючи з державного парламенту, у безпосередній зв'язок з державою через безпосередне обираєні депутатів. Тоді, крім інших міркувань, могло існувати певне побоювання (аналогічно з поглядом Ж. Ж. Руссо), що посередні вибори до публічно-правних представничих інституцій повинні вважатись за якесь обмеження громадської гідности людини в державі. Посередні вибори могли здаватись відгуком феодальних пережитків, що їх треба було винищувати з корінням — до тла. Але нині, коли вже цілком міцно склалися конституційні державні порядки, для яких, з боку минулих пережитків феодального й абсолютистського характеру, вже не існує жадної небезпеки, то і первісні умови для одностороннього категоричного обстоювання принципу безпосередніх (прямих) виборів цілком утратили яке будь-яке значіння. Нині питання про такий порядок переведення виборів до публічно-правних представничих установ ми повинні розглядати тільки з практичного боку: їх доцільности на ґрунті реальних обставин справи, в залежності од відповідних конкретних даних в кожному поодинокому випадку. Таким чином, як абсолютна ідея, безпосередні вибори перестали мати свою колишню *raison d'être*: Вони зробилися на практиці та в науці просто звичайним позитивним державно-правним і практично-політичним догматом, але обстоювалися весь час та обстоюються нині організованими політичними партіями, що покликаються при тому на їх уже минулу ідейність. Тому, в умовах демократично-республіканської, — чи взагалі конституційної державности, надавати безпосереднім виборам значіння обов'язкового незмінного принципу було би тепер уже анахронізмом. Такі вибори мають нині вагу, лише як один з доцільних засобів, що ним користуються при тих чи інших реальних умовах та обставинах.

Немає тому жадного пониження для громадської гідности, коли, відповідно реальним обставинам, посередні вибори являються

паки, ця державність повинна прокладати для всіх виборців прямі шляхи для досягнення належних їм громадських виборчих прав у державі, рішуче усвоюючи з виборчих порядків всі фікції, що замутились од ужитку, та фальсифікуючі справу фактичні монополії, які перешкоджують громадянам вільно та певно здійснювати свої природні, законом ствержені громадянські права та обов'язки у державі і самоуправових місцевих установах. Бо всім таки відомо, що, при існуючих нормах виборчого права, вибори переводяться хоч і на законній основі, але переважно не без великих гріхів на шкоду дійсній державній правді.

для виборців більшим забезпеченням справжнього користування належними їм виборчими правами. Нема рації також непокоїтись, що до міцного зв'язку між виборцями та обраними, шляхом посередніх виборів, представниками (депутатами). Рівним чином, як виборці уміють обирати депутатів до парламенту або іншої публічно-правної представничої установи, так вони зуміють обрати виборних (виборщиків) для обрання депутатів. Виборні відповідають морально і політично перед своїми виборцями, — депутати перед виборними (виборщиками). Зв'язок між депутатами і виборцями, таким чином, цілком ясний, і в цьому відношенні нема фактичного розділу між посередніми і прямими виборами, з огляду на їх політичну вартість і громадську гідність у демократично-республіканській державності.

XXII.

Що до ґрунтового принципу державно-парламентського ладу про те, що парламентські депутати представляють цілу державу, а не просто уповноважених делегатів, як це зазначається в усіх державних конституціях (і відповідно прикладається, по змісту справи, також до представництва в самоурядових установах), то цей принцип мириться таки в наші часи з системою пропорційних виборів. А крім того, за весь період існування парламентського ладу, принцип цей існував та продовжує існувати при всіх різко зазначених партійних розділах у політично-парламентському житті. Розуміється, і пропорційні вибори, і факт існування політичних партій ніби підривають з зовнішнього боку, до певної міри, основну ідею самодіючої („самодовлеющей“) єдності парламентської інституції. Та ця ідея не тільки заховує свою силу, але, вона, загалом кажучи, й досить здійснюється для добробуту держави. Все це факти, що в достатній мірі підтверджуються в дійсності. Тому і успіхи окремих вільних, по-за „партіями“ існуючих угруповань виборців не перешкоджають і не можуть перешкоджати державній цілості парламентського представництва держави (а також, зглядно, поодиноких публічно-правних місцевих самоурядових установ). Життя домагається того, аби у державно-парламентському представництві відбивались усі різноманітні відтінки напрямів і бажань цілого населення. Це стара формула, що датується з часів великої французької революції. Така вимога повинна бути поставлена також для представничих установ у місцевому самоурядованні. От, посередні вибори можуть такий необхідний розподіл відтінків краще забезпечити в багатьох випадках, ніж прямі вибори. І з цєю істиною, з цим досвідом не рахуватися було би несовісним.

Що-ж, зокрема, до складу представничих установ місцевого самоурядовання, то тут при переважно публічно-господарському

призначенню цих інституцій (земств та громад), така, по змозі, найбільша індивідуалізація суспільного представництва, що переводиться шляхом посередніх виробів, має своє, так мовити, подвійне оправдання по самій суті справи.

В цілком іншій площині стояло-б питання про обрання представників: до державного парламенту існуючими провінціальними (губерніальними) земськими представничими установами; до провінціальних представничих установ — існуючими в провінції повітовими; до повітових — існуючими у повіті громадськими представничими установами. Таке складання представничих установ не з депутатів від населення, — а з делегатів від інших, так казати, менших, по територіальному обсягу, установ не уявляє собою, властиво, посередніх виборів „депутатів“. Представничі установи такого складу не уявляли би собою „установи депутатів“, а зібрання „делегацій“ од відповідних представничих установ У певних надзвичайних умовах, наприклад, утворення чи відновлення конституційних порядків в країні (як, наприклад, при майбутньому відновленню на Великій Україні власної народної державности після визволення од московського наскоку), такий скорочений спосіб формування представничих установ може бути неминучим для найшвидшого по змозі корисного розв'язання цієї важливої і необхідної справи. Але поза таким тимчасовим станом, — для нормального стану річей, вибори кожної з зазначених представничих установ мусять бути переведені зокрема, так, щоб виборці, — чи шляхом посередніх, чи шляхом прямих виборів, мали вільну можливість призначати зокрема до кожної категорії представничих установ, що має свої особливі самостійні завдання та чергові питання, — таких осіб, які здатні для праці відповідної самоурядової місцевої установи, до якої виборець їх обирає і власна автономна незалежність кожної з цих установ вимагає принципово такої самостійности кожної окремої самоурядової місцевої установи. І, тільки як доповнююча міра, певна обмежена (але не переважна) частина членів у представничих установах місцевого самоурядовання (а також і в державному парламенті, при однопалатній системі), може бути складена (звичайно не без практичної користі для діла) з делегатів від представничих установ відповідного місцевого самоурядовання.¹⁾

¹⁾ Складання союзних рад (або сенатів) федеральних — союзних — держав з делегатів од членів федеральної організації (і виключно з цих делегатів) має свій цілком окремий федералістичний (союзно-державний) характер. Ці ради уявляють собою ту сумезну лінію між державно-правним та міжнародно-правним порядками, що існує, як характерна риса у федерально-державному ладу. Цих союзних рад (або сенатів) не торкається питання про безпосередні та прямі вибори до публічно-правних представничих установ у державі.

XXIII.

Переведення публічно-правних виборів (чи прямих, чи посередніх) таємною — закритою подачою голосів користується скрізь, в усіх усюдах, майже виключно повагою суспільної opinio і переважно прикладається на практиці. Винятки з цього існують тільки дуже спорадично, а наука майже не звертає уваги на ці винятки. Справді, теоретично підіймалось питання про те, що громадяне, які користуються публічним виборчим правом, повинні також мати громадську сміливість та відвагу цілком одверто чинити свою виборчу справу, і, вибираючи до представничих установ, чи центрально-державної, чи місцевих самоурядовань, — не ховати своїх думок у закритому — таємному голосуванні.¹⁾

Політична наука мусить тому з'ясувати суть питання про таємну — закрити подачу голосів на публічно-правних виборах. Бо сама, хоч би й загально пануюча практика, і сама, хоч-би й скрізь розповсюджена суспільна opinio, розуміється, ще не доводить теоретичної вірності цієї практики та opinio. Ставлячи питання в таку площину, можна було-б, з огляду на ідеальні обовязки громадянської мужности, сміливости та відваги, вважати бажаним, аби були досягнені такі умови життя для громадянина, щоб від нього можна було вимогати відкритого голосування на виборах. Але це-ж таки факт, що таких необхідних умов життя поки що нема, та цілком невідомо, коли ми можемо сподіватися, що вони будуть. В дійсності весь досвід ствержує, що виборець може спокійно та вільно користуватися своїм виборчим правом властиво тільки шляхом таємної подачі свого голосу, у той чи інший спосіб такого голосування. Тільки така подача голосів на виборах забезпечує за виборцем і згідно за виборним спокійну можливість діяти цілком вільно, виконуючи своє виборче право й обовязок згідно з своїми переконаннями, розумінням та сумлінням. А вільне виконання громадянином свого виборчого обовязку — справа надзвичайно важна, бо в ній сполучується разом і право громадянина і великий істотний інтерес держави та суспільства, де все ґрунтується на тому, щоб громадянин-виборець у вільній

¹⁾ Обовязкову, одверту подачу голосів на виборах представників до державних та інших публічно-правних громадських установ без винятку переводять більшовики в своїх радянських республіках, з метою, щоб на одвертих виборах відшукати антибільшовиків для відповідного поступовання з ними; і щоб безсумнівними перспективами таких вірних наслідків одбити у ворогів більшовистського режиму охоту подавати на виборах голос проти тих кандидатів, що запропоновані обовязковими приписами комуністів, — коли тільки такі протестанти не вважають за краще для себе цілком ухилитись од участі в виборах. Звичайно, що з такою карікатурою на суспільно-державне життя, що нищить усяке вільне громадянство, та всяку суспільну й політичну культурність в Україні, серйозна наука рахуватись не може.

правній державності діяв на виборах без жадного приневолення, без жадних впливів, які могли би його примусити чинити не згідно з його переконанням та розумінням.¹⁾

XXIV.

Переведення виборів по способу пропорційного обчислення голосів, поданих за кандидатів у депутати (чи то за виборних) до публічно-правних представничих установ, однаково має велике значіння як на парламентських, так і на виборах до місцевого самоуправовання. Пропорційні вибори протиставляють виборам мажоритарним. Перші — пропорційні — придбали значне поширення тільки в самі останні часи, в останні два—три десятиліття. Вони являються з точки погляду вірного задоволення прав виборців у конституційній державності, з боку етичного, правного та політичного, дуже простою проблемою, як взагалі кожна істина в політичному й суспільному життю, коли до неї ставитись одверто та совісно. В усіх відношеннях система пропорційних виборів справедливіша, ніж панувала раніш майже виключно мажоритарна система. По останній майже повна половина виборців може залишитись без жадного представника на виборах до тої чи іншої представничої установи.

Такі факти яскраво зазначені досвідом що-до мажоритарної системи. Візьмемо приклад. Певна стисло організована група виборців, що має наприклад 1000 прихильників, може забрати на виборах всі місця для своїх кандидатів даної округи, між тим як друга група, за якою стоять, скажемо, 999 виборців, не дістане ні одного місця для пропонованих нею кандидатів. Такого роду можливості, розуміється, етично несправедливі, а політично, з загально-державної точки погляду, нерозумні й шкідливі. Можна казати, що такі факти деморалізують громадський дух. Тому не слід припускати такого порядку, чи краще сказати — наочного непорядку, у ріжних напрямках. Мажоритарну систему досі обстоювали тому, що ніби-то тільки вона зберігає необхідну цілість державної суспільности, а пропорційна система загрожує роздробити цю цілість, що може стати великою шкодою для добробуту і безпечности держави.²⁾ Але на ділі така ніби-то перевага мажорі-

¹⁾ Інша річ, коли виборець вільно привднавшись по свому переконанню до певного виборчого угруповання, — до організованих партій, чи до інших гуртків, — подає свій голос на виборах за назначених партією, або гуртком кандидатів. Виборець, у цьому випадку, поводитьсь як сам того хоче, що складає частину його права. Таким чином, і в реального і в теорітичного боку ми повинні визнати вірним принцип таємної подачі голосів до публічно-правних представничих установ.

²⁾ Вказують і на ту ніби-то велику незручність з боку системи пропорційних виборів, що при ній може скластися надто багато дрібних груп депутатів у представничій установі, що мусить перешкоджати нормальному

тарної системи цілком проблематична; численні конкретні факти говорять за те, що таке твердження навіть зовсім не відповідає реальній дійсності. Досвід виказує нам, що в усіх країнах існує багато організованих і дисциплінованих політичних партій з різною кількістю прихильників, що мають діаметрально протилежні програми, що енергійно та уперто обстоюють свою платформу. Але поруч з цими організованими і дисциплінованими партіями існують також численні групи громадян, що до жадної з партій не належать; і належати не бажають; і ці групування часто складають коли не більшість цілої кількості виробців (чи то при плюральних голосах більшість голосів). З обов'язкової, безперечно необхідної уваги що-до цих повноправних виборців, що їх права при мажоритарній системі цілком зневажаються, треба дати перевагу системі пропорційних виборів над мажоритарною. Перша найкраще охороняє меншості на виборах і тим самим здійснює, по змозі, правдиву основу представничого принципу, що має своєю метою не те, аби просто скласти якусь певну більшість голосів на виборах і визнати за нею право на відповідну, означену законом, пануючу владу; себ-то, має своєю метою не те, аби досягти на виборах такої чисто зовнішньої арифметичної величини або, як кажуть, замістити до певного терміну вакантні посади у повному числі. Навпаки, представничий принцип має завданням утворити на виборах таке правдиве представництво, щоб воно охоплювало по змозі повне коло відтінків, політичних думок, настроїв, бажань і переконань, що існують у даному суспільстві, в усіх його частинах. Таке органічне представництво формується цілком природним способом, але тільки при одвертому, щирому та вірному переведенню принципу пропорційних виборів. При цій системі виборів, виборці вільно, еластично складають проміж себе природні групи на підставі (тимчасово або тривало) об'єднуючих їх інтересів, поглядів, симпатій, довіря до проводирів. Бо це, природна річ, що одноманітні елементи притягають один одного і, так мовити, органічно об'єднуються певними зв'язками; при чому, зрозуміла річ, відграють свою роль як об'єктивні, так і суб'єктивні моменти. Таким шляхом найкраще забезпечується громадська індивідуальна вільність у державі, в загальних і місцевих публічно-правних її справах. Ці міркування являються основною підвалиною вірного й справедливого, а не просто штучного вирішення питання про складання й організацію представництва в публічно-

рухові переведення справ у цих установах. Але це самі технічні труднощі, проти яких, коли вони десь впливають і загрожують шкодою для справи, мусить, у відповідний спосіб, реагувати належний регулярин про порядок переведення праці у даній представничій установі. Такі засоби можливі; але вірних головних засад (принципів), з приводу таких труднощів, відхилити, певна річ, безумовно не можна і не слід.

правних установах сучасної демократично-республіканської державности та сучасного трудового суспільства у широкому змісті слова.

Пропорційні вибори обороняють політично-громадські права як організованих у політичні партії меншостей виборців, так і цілих мас, що не скупчилися в більше-менше численні партії; вони дають цим групам виборців можливість переводити на виборах належну їм, по пропорційній справедливості, кількість представників, до публічно-правного представництва. Розуміється, що пропорційна система виборів не забезпечує кожній маленькій групі відокремлених виборців можливості дати свого власного представника; для досягнення такої мети завжди треба мати певну мінімальну кількість (коефіцієнт) голосуючих виборців. Число це міняється в кожному поодинокому випадку, але конкретно воно завжди відносно значне. Такі самі дрібні рештки виборців, що не досягають коефіцієнту, однак можуть об'єднатися між собою, щоб поповнити ту кількість виборців, що потрібна в даних конкретних обставинах. Одно слово, як при посередніх виборах, так і при пропорційних: 1. в самий успішний спосіб здійснюється фактична можливість, по змозі для всіх виборців, використувати своє виборче право; 2. вважається, підтримується й реально захищується проти кожного партійного терору (такого звичайного на практиці) — фактична воля громадян на виборах. Разом з тим, розуміється, не може бути й мови про який-будь замах проти справедливих прав великих та малих організованих політичних партій; тільки їм оддається не більше того, що, так мовити, правильно припадає на їх пай. При пропорційних виборах політичне і суспільне життя в країні не застигне в утворених партіях з їх, так мовити, особливими догматизованими, а також особистими інтересами, а буде значно більше уявляти з себе живу, еластичну атмосферу політичного життя, що постійно відновляється новими свіжими джерелами; таку природну організованість, що йде своїм не перетятим, вільним, природно-еволюційним шляхом у корисному для країни плідному напрямку.¹⁾

¹⁾ Політики та вчені, що міцно при звичаїлись до мажоритарної системи виборів до представничих установ, як до чогось абсолютно незмінного (свого роду *tabu*), боролися проти пропорційної системи за допомогою того аргументу, що ця система не має належної управненности, бо обрані на її підставі частини депутатів ніби-то не уявляють з себе представництва цілого відповідного загалу. Але проти такого аргументу слід вказати на той безумовний факт з цілого конституційного світу, що мажоритарна система в дійсності також ніде, — ні законами, ні життям, — не здійснюється на таких підставах, відсутність яких закидається пропорційній системі, та й не може бути вдійсненою. І, по суті (це треба рішуче підкреслити) справа не в тому, щоб депутати до представничої установи не входили до неї від поодиноких, відокремлених груп громадян, а в тому, щоб всі поодинокі депутати, зібравшись в представничій установі, виконували її

Для великих організованих політичних партій пропорційні вибори встановлюють можливість небажаної конкуренції. Вони, з свого боку, звичайно не сприяли реформі виборчого права на підставі пропорційної системи; і там, де вона впроваджувалась при виборах до представничих установ місцевого самоурядовання, вона відкидалася для парламентських виборів. За останні часи перемога починає зоставатись за пропорційними виборами, але взагалі од мажоритарної системи по добрій волі не відступають. Всетаки система пропорційних виборів нині досить швидко поширюється під міцним впливом рішучих демократичних вимог. І там, де вона вже переведена в життя, вона не приносить жадної шкоди для корисної праці у державі та в місцевих самоурядованнях, порівнюючи з тим, як то було за часи мажоритарної системи.

З початку питання про систему пропорційних виборів було поставлено на чергу ще не дуже сміливо; але потім, на протязі порівнююче недовгого часу, були вже пропоновані навіть ріжні способи її практичного переведення; майже усі вони були, в ріжній мірі, вжиті на практиці.

XXV.

Як переходовий ступінь од системи мажоритарних виборів до системи пропорційної, з метою захисту положення меншостей на виборах, одночасно складаються дві системи: 1. система обмеження голосів (*vote limité*) і 2. система скупчення голосів (*vote cumulatif*). По системі мажоритарних виборів всі виборці мають право голосувати по кожній виборчій вакансії даної виборчої округи, так що, коли таких вакансій єсть де-кілька, наприклад, 3, 5, 10, 20 (або більше), — то виборець голосує за своїх кандидатів на усі ці місця. Система обмежених голосів робить тут таку зміну на користь меншости, що, дякуючи цій зміні, ця меншість може дістати дуже велику відносну кількість голосів за своїх кандидатів, хоч не досягає абсолютної більшости позитивних голосів. Система обмеження голосів дає кожному виборцю право писати у своїй виборчій картці кандидатів не на всю кількість виборчих вакансій, а на зменшену обмежену кількість, — наприклад, при трьох вакансіях виборець зазначає тільки двох кандидатів; далі — замість девяти пише тільки шість, і так далі, зменшуючи всю кількість виборчих вакансій даної округи на одну третину. Саме в такій приблизно пропорції звичайно обмежується число управнених голосів кожного виборця, а тим самим знижу-

завдання по свому сумлінню у найкращий спосіб, на користь цілого загалу. Принцип мажоритарности по необхідності виступає при вирішенню справ в колегіях (якою єсть представнича установа), але для перенесення цього принципу на формування складу представничої установи немає жадної логічної підстави: ці дві речі не мають між собою нічого спільного.

ється в тій самій пропорції кількість голосів, необхідних для обрання представників од даної округи. У всякому разі ця система обмеження голосів дає, без сумніву, вже значний захист для меншостей, за якими, таким чином, резервується певні частини виборчих вакансій. Пропорційність тут не переводиться з математичною точністю, але в грубих рисах вона тут уже накреслена.¹⁾

Тому питання про практичну доцільність та життєву придатність системи обмежених голосів на відповідних публічно-правних виборах до представничих установ мусить зоставатись на денному порядку, мусить підлягати обміркуванням, бо воно зовсім не стало зайвим.

Обмеження голосів в поясненій системі переведення виборів послідовно вимагає припущення відносної (релятивної) більшості для признання обрання відповідного кандидата важним (вальорним). По аналогії з мажоритарною системою, послідовно можна було точно означити обовязковий мінімум для важности обрання, а саме, щоб кількість позитивних голосів за кандидата мінімально рівнялась половині того числа (+1), яке складає різницю між числом цілої кількості виборців, що голосували на виборах, і тим числом, яке виявляє ту пропорційну частину з першого зазначеного числа, на яку зменшено для кожного виборця число поставлених до вибору кандидатів. Наприклад: виборців на виборах 9000; обранню підлягають 9 депутатів; кожний виборець має право обирати з цього числа 6, себ-то дві третини загального числа. Для важности обрання кожного депутатастід, щоб він мінімально дістав, по формулі $(N-x): 2+1$, — конкретно, на підставі вище зазначеного прикладу $[(9000-3000): 2]+1$, себ-то відносну більшість — 3001 голос, замість 4501, які складають абсолютну більшість.

XXVI.

По мажоритарній системі виборів і по системі обмеження голосів, виборець, який має право писати у своїй виборчій картці де-кілька кандидатів, повинний, однак, писати різних осіб; він, звичайно, не має права повторювати у своєму виборчому листку призвище тої самої особи. Такий принципівий намір системи.

¹⁾ Дуже тонкі підрахунки прикладів того, що вправні, проворні та вихитрені виборчі комбінації можуть і при системі обмежених голосів поділити всі виборчі вакансії між кандидатами більшості та зоставити значні меншості зовсім без можливости обрати когось з своїх кандидатів, — ці підрахунки складені дуже штучно. Вони засновані на здогаді про такі виключні випадки, коли меншість цілком не вміє фактично користуватись своїм правом, яке законно унормоване. Певна річ, що такі винятки не можна приймати до розрахунку при загальній оцінці відповідности й вартости цілої системи, яка, і при конкуренції з боку системи пропорційних виборів, всетаки при певних умовах може й нині з повною користю вживатись, особливо в місцевих самоуправаваннях. Треба тут ще підкреслити: 1. що

Отже система скупчення (кумуляції) голосів надає виборцю право повторювати у своїй виборчій картці прізвище тої самої особи кілька разів, себ-то стільки разів, скільки осіб підлягають обранню у даній виборчій окрузі, без жадного обмеження тої загальної кількості кандидатів, що обираються у даній виборчій окрузі. Так, наприклад, коли у виборчій окрузі 1000 виборців, а треба обрати 5 депутатів, то 200 виборців, будучи меншістю, змовившись між собою що-до кандидата, своєю тисячою (200×5) голосів, остаточно переводять його в депутати. Але може вистарчити навіть вже проста більшість: $(1000 \cdot 2) + 1$, себ-то 501 голос, у тому випадку, коли нема перед нею вичерпуючої відповідної кількості кандидатів, що дістали більші більшості, ніж 501 голос. Таким чином, вже 101 виборець, з правом писати у свому виборчому листку 5 раз те саме імя, можуть на свій 501 голос дістати одного депутата.¹⁾ Тут, таким чином, треба відрізнити максимальний та мінімальний мінімум голосів, що потрібні для важности обрання.

З цього ми бачимо, що система складання кількох голосів за одного кандидата на одній виборчій картці вповні задовольняє ідею пропорційних виборів, а в своїх практичних результатах, у певних обставинах, може навіть йти далше на користь меншостей. Тільки з зовнішнього боку система складання голосів підходить до мажоритарної системи, бо обрання депутата вирішується у ній також згідно з більшістю виборців, які були на виборах; але по результатах їх вживання, як бачимо, обидві системи цілком протилежні.

XXVII.

На тих виборах, які звичайно звать пропорційними, підрахунок потрібної кількості голосів для важности обрання депутата виходить принципово не з абсолютної більшости поданих голосів, як в мажоритарній системі, і не з зменшеної на певну частину абсолютної більшости, як це робиться в системі обмежених голосів. Обчислення голосів у пропорційній системі має своєю основою так званий виборчий коефіцієнт, що єсть результатом ділення загального числа поданих на виборах голосів на число депутатів, яке призначається до обрання. Наприклад: на виборах

згадані підрахунки, про можливість залишення великих меншостей без жадного успіху на виборах по системі обмеження голосів, властиво, повторюють все один, той самий дуже штучно складений зразок, — а також 2. і те, що в ньому говорить не про який-будь конкретний випадок, що стався на практиці, а лише про допустиму можливість такого випадку.

¹⁾ В цьому випадку вистарчить, щоб 101-ий виборець дав тільки один голос. Решту — 4 голоси — він може, по певних міркуваннях, оддати на підмогу іншому кандидату.

подано 1000 голосів; підлягають обранню 10 депутатів; для важности обрання вистарчає (1000:10) сто голосів.

Основна природна форма пропорційних виборів була запропонована ще англійцем Наре'ом в 1859 році. По цій системі кожний виборець має тільки один важний голос і може подати його тільки за одного кандидата. Порівнюючи з системою скупчення голосів у цій чистій, природній формі пропорційних виборів абсолютні числа, які потрібні для кворума відповідної більшости, зменшуються, так мовити, до їх натуральної великості: ті самі 101 виборець пишуть кожний свого кандидата тільки по одному разу, до своєї виборчої картки, а не по 10 разів. Підрахунки голосів, таким чином, дуже скорочуються. Але, з другого боку, підрахунки голосів в цій основній, природній формі пропорційних виборів ускладнюються в іншому (не цифровому) напрямку. Річ така: кожний обраний депутат у тій представничій установі, до якої його обрано, має, так мовити, в ній тільки одне місце, один мандат і подає при всіх відповідних голосуваннях завжди тільки один голос; але він може бути обраний подвійним, потрійним і ще більшим числом голосів, порівнюючи з зафіксованим виборчим коефіцієнтом. Справедливість вимагає помогти виборцю врятувати важність і вартість його виборчої картки, на той випадок, коли його кандидат дістане на виборах залишні голоси. Тому, щоб ці залишні голоси не зостались невикористаними, от для того кожному виборцю надається право записати у його виборчій картці послідовно, по черзі, необмежене, по його розсуду, число кандидатів, з яких при обчисленню зараховується тільки один, а саме той, що записаний першим по черзі; коли-ж ця особа також вже досягла повного, означеного для даного випадку коефіцієнта голосів, то він більше не зараховується, як уже обраний, а замість нього зараховується слідуєчий запропонований кандидат, на таких самих умовах; і черга на виборчій картці може дійти по порядку до 10-го, 20-го і т. д. кандидата, якого записано на картці.

XXVIII.

Зазначені вище виборчі системи: як мажоритарна, так і система обмежених голосів та скупчених голосів, по свому технічному переведенню в життя, порівнюючи, дуже прості, і різних варіантів для їх виконання властиво нема. При великій кількості виборців, в кілька тисяч або десятки тисяч, можуть бути труднощі при підрахунку голосів за відповідних кандидатів там, де вживається система скупчених голосів. Але треба мати на увазі, що такі труднощі стоять не в площині фактичної неможливості перемогти їх, а зводяться найчастіш до побільшення та до заведення відповідних нових засобів той праці, яка потрібна для підрахунку

голосів. Але, розуміється, це не може бути причиною для того, аби відкидати певну вірну й доцільну інституцію, — в даному випадку систему скупчених голосів. Зміни в способах технічного переведення в життя корисних і вірних думок про удосконалення інституції замість тих, до яких призвичаїлись, виконуючи аналогічні справи, єсть цілком природна річ; і такі невідкладні зміни в усіх потрібних випадках мусять бути зроблені, оскільки не протистає проти них явна фактична дійсна неможливість виконання. Традиційні засоби, — хто-б не був заінтересований в їх збереженню, — ніяких привилєїв на збереження мати не можуть: люде не для суботи, а навпаки. Життя не для форми, а форми та їх здійснення — для життя.

XXIX.

Пропорційна система виборів, в звичайному змісті слова, не обмежилась зазначеною вище основною, так мовити, природною формою. Виникли різні проекти її здійснення з метою технічного удосконалення, в напрямі практичного полекшення підрахунку голосів і ніби для справедливого прикладання основного принципу пропорційних виборів, по змозі — з найбільшою математичною точністю. Але в дійсності, до цих змагань звичайно приєднувались і мотиви іншого порядку, а саме: бажання досягти, по змозі, більшої зручності для збитих політичних партій переводити свою працю на виборах по системі пропорційних виборів. Тому, в протилежність простій та для всіх цілком зрозумілій системі Наре'а, про яку вище було згадано, виникли пропозиції переведення пропорційних виборів, по так званих виборчих списках. Основу і тут складає „виборчий коефіцієнт“. Виборці так само мають право писати в своїй виборчій картці кілька кандидатів; і кожний кандидат відповідно зараховується; він єсть, так мовити, вповні активний кандидат, — а не тільки субсідіарний — підпомічний, як це буває в зазначеній вище основній, природній формі переведення пропорційних виборів, по плану Наре'а.

Але при виконанню пропорційних виборів по списках відрізняються дві форми: 1. форма „вільних списків“, 2. форма „зв'язаних списків“. Переважно на практиці вживається нині форма зв'язаних списків. Залишаючи на боці різні досить численні другорядні варіанти цих форм, які майже всі ще збільшують штучний взагалі характер системи списків, ми обмежуємось для цілей цієї статті зазначенням ґрунтовних особливостей первообразів обох форм. В обох цих типах виборець пише в своїй виборчій картці, по свому розсуду, кілька кандидатів; і крім того, він зазначає на чолі виборчої картки ту групування виборців (або партію), до якої він свою картку приєднує; себ-то він голосує: 1. за певну групування виборців (або партію); і 2. за певних кандидатів у ме-

жах такої (обраної виборцем) групіровки; лише з цими обмеженнями може зараховуватись поданий голос за відповідного кандидата, — тому голоси, що подані за кандидата А в списку групи Х не можуть бути з'єднані з голосами, що були-б подані за того самого кандидата А в іншому спискові (в Y або Z). Така основна думка.

XXX.

При виборах по списках, існуючі ініціативні групи виборців за підписом певної, але звичайно не великої кількості осіб (яку показує закон або статут) офіційно подають до означеної законом установи, завчасу, за певну кількість днів до переведення виборчого голосування, список запропонованих групою кандидатів для обрання в депутати даної представничої установи. Спи ки ці ре-гіструються в послідовному порядку по черзі подання; і, згідно з цим, кожний список дістає свій номер, свою числову назву. Ці списки бувають або так звані вільні, або так звані зв'язані.

У списках вільних виборець відмічає на чолі списку номер тої офіційно заявленої групи виборців (або партії), до якої він приєднується, а потім означає запропонованих ним для обрання кандидатів в рахунок прийнятого їм списку групи або партії. При тому він не зв'язаний офіційно заявленим групою або партією списком кандидатів. Друга річ, що на ділі звичайно, коли не виключно, він разом з приєднанням до групи або партії, приймає й її список кандидатів без жадних змін. Виборець в праві означати й інших кандидатів і змінювати чергу, в якій кандидатів перераховано в списках групи або партії, і т. д. При таких умовах, цілком послідовно, виборець має також право подати список кандидатів без зазначення якої-будь з офіційно заявлених груп; — він може голосувати і поза „номерами“ списків. Це будуть так звані „дикі“ списки. В цьому випадку подані кандидати обчислюються окремо. Вживання системи вільних списків таким чином не утворює виключного порядку.

В зв'язаних списках виборець, звичайно, цілком зв'язаний списками. Поза обраним списком він не має можливості здійснити своє право голосувати на виборах. Як виняток, він може ще викреслити деяких кандидатів з обраного списку у своїй виборчій картці, або переставити у ній чергу кандидатів. Але і це, очевидячки, вже єсть відступлення від повного принципу і чистого стилю системи зв'язаних списків.

Таким чином, у вільних списках або виборець сам, або група (чи партія) можуть мати рацію, з практичною метою, включити до свого списку більшу кількість запропонованих кандидатів, ніж їх підлягає обранню. При зв'язаних списках жадної рації нема для такого збільшення.

XXXI.

Для обчислення, по системі списків, — голосів, що дістали на виборах кандидати, основу складає, в першу чергу, підрахунок поданих за різні списки виборчих карток (або голосів при системі плюральних голосів). На основі цих кількостей голосів, за допомогою чи виборчого коефіцієнту чи на підставі певних математичних рядків, розподілюються депутатські мандати, що надаються кожній групі або партії, яка приймала участь в виборах. Окремо обраховуються голоси, подані за тих кандидатів, які по системі вільних списків обираються на підставі повного коефіцієнту, особисто, по-за списками (див. вище, стор. 215). Наприклад, подано на виборчих картках 20.000 голосів (мається на увазі, що можуть вживатися плюральні голоси; див. про це вище стор. 187); обранню підлягають 10 (десять) депутатів; списків з означенням кандидатів офіційно заявлено 7 (сім); за поодинокі списки кандидатів подано голосів: за перший 2400; за другий 3900; за третій 1850; за четвертий 5100; за пятий 1050; за шостий 4200; за сьомий 1500; коефіцієнт, таким чином, має бути $20.000:10$, себто 2000. При пропорційному діленню дістають поодинокі групові списки, на цій підставі, слідує кількість депутатських мандатів: перший список, по обчисленню: 2400 (кількість голосів) : 2000 (коефіцієнт) один мандат і решту голосів ($2400 - 2000$) 400; на такій самій підставі обчислення дістає другий список одного мандата, решту голосів 1900; третій список не дістає жадного (0) мандату і решту голосів 1850; четвертий список 2 мандати і решту голосів 1100; пятий список жадного (0) мандату і решту голосів 1050; шостий список 2 мандати і решту голосів 200; сьомий список жадного (0) мандату і решту голосів 1500. Таким чином, у цьому прикладі на підставі повного коефіцієнту (2000) розподілені, з загального числа десяти депутатських мандатів, лише шість; чотири списки (1, 2, 4, 6) придбали мандати, а три (3, 5, 7) залишились по-за повним коефіцієнтом.

Але, виходячи з того пануючого принципу, що, з одного боку, на виборах до представничих установ повинні бути заповнені всі виборчі кандидатури (всі депутатські мандати), а, з другого боку, при неможливості, згідно принципом умовам в пропорційних виборах, переводити доповнюючі вибори через тих самих виборців, бо це зламало-б саму основу пропорційних виборів, — зупинились, з такої чисто практичної точки погляду, на такому компромісовому способі вирішення справи, що незаповнені на виборах, відповідно повному коефіцієнту, кандидатури розподіляються між найбільшими згаданими вище рештами кількостної черги. При тому, в цьому випадку не спиняються, навіть, перед самими мінімальними рештами, бо вся увага, все пеклування

звернуті на те, щоб були заміщені всі депутатські мандати, згідно принципу казенно-урядовому, згідно звичайному бюрократичному формалізму. В даному прикладі, по черговій великості решт голосів, роздається решта мандатів, по одному мандату кожному, таким спискам: 1. другому списку, який має решту голосів 1900; 2. третьому списку, якій по коефіцієнту не дістав жадного мандату, а має решту голосів 1850; 3. сьомому списку, який по коефіцієнту не дістав жадного мандату, а має решту голосів 1500; четвертому списку, який має решту голосів 1100; всі інші менші решти — 1050, 400 і 200 (у списках 5, 6 і 1-ому) не задовольняються, тому що для них нема вже вільних депутатських мандатів. Яка-б не була великість цих останніх решт, це не має жадного значіння.¹⁾

В результаті, після розподілу мандатів по повних коефіцієнтах, далі по рештах голосів, що осталися по-за коефіцієнтами, перший список дістає 1 мандат, другий — 2 мандати, третій — 1 мандат, чертвертий — 3 мандати, пятій список жадного мандату, шостий — 2 мандати, сьомий список — 1 мандат. Таким чином, пятій список з 1050 голосами залишається без жадного успіху на даних виборах та не дістає ні одного мандату; й так взагалі $1050 + 400 + 200 = 1650$ голосів трьох (1, 5 і 6) списків, себ-то 8, 25% всього числа виборців залишаються невикористуваними для позитивних наслідків на виборах. І така сама кількість (1650) голосів, по обчисленню „решт“, поповнила неvistарчаючі до повного коефіцієнту кількості голосів у списках 2, 3, 4 і 7.

Для обрахунку самого коефіцієнта, замість згаданого вище простого — цілком природного способу, вживаються де-які чисто штучні способи, через що він, порівнюючи з його дійсною, природною великістю, трох зменшується, щоб безпосередне досягти, через зменшений коефіцієнт, повного розподілу по решті голосів, що не досягли великості коефіцієнта. Для цього кількість поданих голосів ділиться на кількість депутатських мандатів, число яких збільшується на одиницю і крім того ще переводиться деяка спеціальна, ніби-то математична маніпуляція, що зменшує коефіцієнта ще на 10% або коло цього.

XXXII.

Завдяки такій неохоті до решток голосів, яких не можна уникнути, вживаючи систему згаданого природного коефіцієнту

¹⁾ Тому великість решти, при якій виборчий список міг-би ще дістати, в аналогічному прикладі (в 2000ма виборних голосів і десятима депутатами), з зміненими числами поданих за списки голосів, один мандат по-за коефіцієнтом, — могла бути і менше і навіть значно менше половини виборчого коефіцієнта (1000), себ-то взагалі без обмеження для грані цього зменшення.

для розподілу депутатських мандатів на підставі пропорційних виборів, виникали ще в 60-х роках XIX в. проекти з метою обминути ці решти особливою системою, яку можна назвати системою „числових рядків“. Така спроба первісно була зроблена так званою франкфуртською системою, авторами якої були Бурніц і Варрентрапп. Тут кількості поданих за поодинокі списки голосів у першому рядку залишаються незмінними; потім, у другому рядку під ним вони діляться на 2; у третьому — на 3, у четвертому — на 4, і т. д. до відповідної потрібної кількості разів, до 10, 20, то-що. Депутатські мандати послідовно надаються тим спискам, що мають самі великі числа з цілої схеми чисел, згідно з порядком їх ступневого зменшення.¹⁾

В згаданому вище прикладі 7 списків на 20.000 виборчих голосів з десятьма депутатськими мандатами франкфуртська система дасть такі ділення. Подано голосів по списках:

першому	другому	третьому	четвертому	пятому	шостому	сьомому
2400	3900	1850	5100	1050	4200	1400

Ділення на 2, 3 і 4 дає такі числа:

1200	1950	925	2550	525	2100	700
800	1300	618	1700	350	1400	466
600	975	462	1275	262	1050	350

Числа, на які тут випадають депутатські мандати, суть по їх ступнево зменшеній великості: 5100 (у 4-му спискові), 4200 (у 6-му спискові), 3900 (у 2-му спискові), 2550 (у 4-му спискові), 2400 (у 1-му спискові), 2100 (у 6-му спискові), 1950 (у 2-му спискові), 1850 (у 3-му спискові), 1700 (у 4-му спискові), 1400 (у 7-му спискові). В результаті дістають депутатські мандати: перший, третій, і сьомий список, кожний по одному; другий і шостий — по два; четвертий — три; разом 6 списків — 10 мандатів, а пятій список не дістав ні одного мандата. Це ті самі числа, що і при простому обчисленню (див. вище, стор. 217) голосів. Але цей факт однакових результатів — не постійне явище в усіх прикладах

¹⁾ Автори цієї системи, властиво, не виходили з якої-будь складної алгебраїчної формули, а лише з такого міркування, щоб поступовно послабити значіння — вагу виборчої вартості поодиноких виборчих голосів, коли виборець має право подавати у своїй виборчій картці кандидатів на всі мандати. Першому у черзі кандидатів залічується голос з повною вагою; другому (слідуючому) голос на половину зменшується; третьому голос збавляється на дві третини; четвертому на три чверти; і у такому, можемо казати, сіметричному порядку ці зменшення можуть продовжуватися до x раз. Певна річ, що можна було б це ділення переводити також шляхом інших дроблень; але, справді, пропонований у цій системі спосіб, так мовити, градації, коли в загалі прийняти саму систему, єсть, здається, найприродніший.

(див. по цій справі нижче стор. 220). Коли-ж би воно і було незмінно-постійним, то, певна річ, ця ускладнена система з математичними рядками не мала-б в собі жадної переваги, порівнюючи з звичайною простою системою. І, крім того, вона цілком незрозуміла для звичайного виборця. Але справа в тому, що розподіл депутатських мандатів, на підставі згаданих математичних рядків, замість простого обчислення решт, може давати і дійсно часто дає такі несправедливі результати, що саме сильніші групи на свої списки звичайно дістають, по своїх непокритих повним коефіцієнтом рештах голосів, депутатські мандати, — тоді коли інші групи мають більші решти голосів по-за коефіцієнтом, і в тому числі навіть такі групи, що при підрахунку по повному коефіцієнту, ще не дістали жадного місця. Франкфуртський проект Бурніц-Варрентраппа тоді, в 60-х роках не звернув на себе майже ніякої уваги, тому що самим питанням про пропорційні вибори взагалі ще мало цікавились; бо це питання було з практичного боку, в ті часи, майже цілком ще неактуальним; а також і тому, що такі математичні формули, у вирішенню політичних питань, були дуже ще незвичайні для тодішнього суспільства. Лише пізніше бельгійцю Hondt'у пощастило звернути увагу до такої математичної формули при обчисленню кількості депутатських мандатів при переведенню пропорційних виборів по списках; і в наші часі ця система в формі, що їй надав Hondt', дуже популярна як в теорії, так і на практиці.¹⁾

XXXIII.

Але в цій, так званій бельгійській системі залишаються ті самі основні хиби, які були зазначені і в франкфуртській системі. Вона так само — не гарантує правильного по суті, а не тільки по математичних рядках, пропорційного розподілу депутатських мандатів між поодинокими списками кандидатів на виборах. Ці хиби цілком яскраво виявляються, наприклад, на слідуєчому (здається, взятому з практики) казусі, на який, — саме з приводу згаданої системи Hondt'a в 1922 р. покликається відомий німецький професор-юрист Hatschek (в Lehrbuch d. deutsch. u. pr. Verw. Rechts, стор. 81). Приклад такий: виборців 14942; обранню підлягають 12 депутатів; офіційно поданих списків кандидатів — п'ять; по списках зібрано: по першому 6212 голосів; по другому 5626; по третьому 1224; по четвертому 968; по п'ятому 912. Коефіцієнт (14942:12) — 1245. Згідно простому природному способу пропорційного обчислення результату виборів, по такому коефіцієнту мусять дістати: 1-й список 4 місця і має, крім того, решту го-

¹⁾ Hondt пояснює свій проект більше заглибленим математичним міркуванням, ніж це було зроблено у проектах Бурніця і Варрентраппа. Див. вище стор. 218, примітку.

лосів, а саме: $6212 - (4 \times 1245) = 1232$; 2-й список — 4 місця, і має решту голосів — 646; 3-й список жадного (0) мандату, але має решту голосів — 1232) (що менше даного коефіцієнта (1245)); 4-й список — жадного мандата і має решту голосів 968; 5-й список жадного мандату, має решту голосів 912. Таким чином, на підставі повного коефіцієнта (1245), заміщено 8 мандатів з загального числа 12-ти, і лише по двох списках (1 і 2); списки 3, 4, 5-й не досягають коефіцієнту. Решти голосів маютья тут по всіх списках; вони, по порядку ступнево зменшеної великості чисел, такі: по 1-му спискові 1232; по третьому — 1224; по 4-му 968; по пятому 912; по другому 646. Певна річ, що коли ці решти мусять бути задоволені, згідно пануючому нині в цій справі принципі, з залишніх чотирьох мандатів, то иншого виходу не може бути для звичайно зрозумілого способу розподілу мандатів між згаданими рештами, як вчинити цей розподіл по великості цих решт, що вище (див. стор. 216) вже було з'ясоване. Тому в даному прикладі повинно бути додано до повних коефіцієнтних мандатів по одному мандату таким спискам: 1, 3, 4 і 5-му, а 2-му списку ні одного, Тільки так буде і справедливо і логічно. Таким чином після розрахунку решт голосів, дістануть: 1-й список до коефіцієнтних 4-х ще один мандат, себ-то разом пять місць; другий список (4+0 —) чотирі мандати; третій список (0+1) одне місце; четвертий список (0+1) один мандат. Але обрахунок цього самого випадку, на основі математичних рядків по Бурніцу и Варрентраппу і, так само, по модному нині Hondt'у дає цілком инші результати розподілу мандатів між зазначеними списками. А саме:

	Список 1	Спис. 2	Спис. 3	Спис. 4	Спис. 5.
Перший рядок:	6212	5626	1224	968	912
Другий рядок:	3106	2813	612	484	456
Третій рядок:	2070	1875	408	322	304
Четвертий рядок:	1553	1406	306	242	228
Пятий рядок:	1242	1125	244	193	182
Шостий рядок:	1035	937	204	161	152

Росподіл депутатських мандатів переводиться по цій системі не на підставі коефіцієнту, а по принципі більших чисел у таблиці рядків. Такими більшими числами, що йдуть одно за одним послідовно в таблиці будуть: 6212, 5626, 3106, 2813, 2170, 1875, 1553, 1406, 1242, 1224, 1125 і 1035. Надані, на підставі цих чисел, мандати припадуть на списки в такій кількості: перший список — шість мандатів (замість пяти, як слід було-б по справедливому і для всіх зрозумілому обрахунку відповідних цифр); на другий список — пять мандатів, замість 4-х, (як слід); на третій — один мандат (як і слід); на четвертий і пятий списки — жадного

мандату (замість одного для четвертого та одного для п'ятого, як слід по справедливому і для всіх зрозумілому обрахунку відповідних цифр). Математика, у такому прикладанні, виявляється, таким чином, як не відповідний засіб для справедливого вирішення даної життєвої суспільної справи.¹⁾

Такі яскраві фактичні результати по математичній методі, не вважаючи на зовнішню привабливість, всть річ негарна. Такі способи не годні для вжитку, особливо, коли ми маємо кращі, по своїх справедливих результатах, способи відповідних підрахунків, що можуть вживатись як при „вільних списках“, так і при „списах звязаних“. Певна річ, що математика, як математика тут цілком невинна; вона, по своїй суті до таких справ не має втручатись, тим більше, коли можна обійтись і без особливих формул на кшталт вище ілюстрованої. Як вже було згадано, даний казус наведено без жадного наміру підтримати теоретичну полеміку у певному однобічному напрямку. На практиці ми можемо, розуміється, зустрінутись з самими ріжноманітними комбінаціями чисел виборців, мандатів, кандидатських списків в поодиноких виборчих округах, кількостей поданих голосів за поодинокі списки кандидатів, — і, от завжди існує цілком реальна можливість, що в той час, коли проста природна система підрахунку голосів при пропорційному обчисленню дає завжди справедливий, цілком зрозумілий для всіх результат розподілу мандатів між поодинокими списками, — в той самий час наведений вище спосіб з математичними рядками такої непохитної гарантії нехвибної вірности та справедливого обрахунку не дає в усіх випадках. Скільки таких нерівних і несправедливих обрахунків може бути, сказати тяжко, але їх може бути навіть дуже багато.

XXXIV.

Ці системи звязаних списків пристосовуються до точного обмеження важности згаданих списків кандидатів певними (звичайно, дуже численними) виборчими округами. Новіші німецькі регуляміни для державних та місцевих публічно-правних виборів вживають новий порядок, який дозволяє об'єднувати між ріжними

¹⁾ Зауважимо ще і такі підрахунки: Перший список, маючи 6212 голосів, дістає при такому математичному вирішенню справи половину всіх мандатів, хоч має половину тільки з 12424 голосів, а не з цілої кількості поданих голосів, рівної 14942, що більша за 12424 на 2518; а, тим часом коефіцієнт для пропорційних виборів при тій самій кількості виборців і мандатів був-би лише 1245, себ-то менше, ніж половина од 2518. Другому списку пятий мандат надається за решту голосів по-за коефіцієнтом в кількості лише 646, у той час, коли четвертому списку, з рештою голосів — 968 (він не досягнув повного коефіцієнта) і п'ятому, з рештою голосів — 912, себ-то зі значно більшими рештами голосів, ніж список другий, не надається жадного місця. Справа ясна, як день Божий!

виборчими округами незадоволені решти голосів, що завше бувають при виборах по списках при пропорційній системі; а на парламентських виборах це дозволяється робити навіть на просторі цілої держави. Таким чином, до крайнього мінімуму зменшується втрата впливу згаданих решт голосів на результати виборів. Технічні засоби, що вживаються в цих регулямінах для здійснення такої, без жадного сумніву, вірної думки, трохи складні. Але коли ми продовжуємо триматись того порядку, що вибори переводяться і остаточно обчислюються по місцевих округах (у громадах, наприклад, по частинах міста), а не по цілій державі або по місцевих самоурядових одиницях разом, без жадного поділу на виборчі округи, тоді згадані новіші (німецькі) зміни в системі звязаних списків на виборах виявляють собою великий крок уперед. І дійсно вони властиво утворюють цілком нову систему, яка, по своїй суті, виходить з тої думки, що вибори переводяться на цілому просторі території даної інституції, починаючи з держави, наче-б то неподільно; що-ж до поділення виборів на територіяльні частини, то це тільки доцільний помічний спосіб для більше зручного та практичного переведення справи. Фактично це поділення не перешкоджує основній ідеї самої справи, бо всі решти голосів мають тут найкращу, по змозі, можливість здійснити з успіхом свої виборчі права майже в такій самій мірі, як це сталося-б тоді, коли-б усі виборці держави або відповідної самоурядової одиниці обирали без поділення території на поодинокі виборчі округи.

В деталях для безпосереднього практичного прикладання у житті, ця — німецька — новіша система, — звичайно, може бути технічно розроблена в ріжні способи, особливо, для самоурядових одиниць — в залежності від спеціальних місцевих умов, справедливо пристосовуючись до ріжних потреб, що виникають з цих умов.

Росподілення мандатів, що випали на кожний окремий кандидатський список, переводиться по системі „звязаних списків“ просто по черзі, в якій кандидатури зазначені в спискові. Себ-то, окремі кандидати того чи іншого списку не дістають, властиво якоїсь особистої кількості голосів; черга їх права на обрання, згідно праву, яке придбав список, залежить од чергового числа, під яким відповідний кандидат включений до списку. У „вільних“ списках підрахунок обраних на список груп кандидатів переводиться персонально, згідно з кількістю голосів, які за кожного кандидата подані в поодиноких виборчих картках тої самої групи, бо виборець, зважившись приєднатись до певної зареєстрованої групи і написати на своїй виборчій картці її зареєстрований *N*, має однак право виповнити виборчу картку незалежно від, так мовити, офіційних кандидатів груп; в обчисленню поданих на картці голосів за ріжних кандидатів повинні бути зараховані всі заявлені

в ній кандидати, як спискові, так і неспискові; не усуваються і скупчені за одну особу де-кілька голосів одного виборця в виборчій картці. Черга кандидата для зачислення в депутати залежить од відповідної чергової абсолютної кількості одержаних голосів. Звичайно, ця кількість буде в дійсності також абсолютною більшістю в спискові; але можливо, що цього не буде в усіх випадках, і всетаки та особа буде обрана депутатом, себ-то залишається звільненою від звичайного природного виборчого коефіцієнту.

XXXV.

Ми бачимо, що виходячи з ідеї пропорційних виборів, шукаючи, для тих чи інших практичних або тактичних цілей, — певних нових удосконалених способів переведення пропорційних виборів у життя, дослідники ухилились од початкового простого шляху цієї справи і в кінець заплуталися, захоплені математичними примарами. Значна, переважна маса виборців, певна річ, зовсім не розуміє цих складних підрахунків голосів на виборах по списках, які женуться разом за двома зайцями; виборці через ці списки цілком страчують з ока тих осіб, за яких вони бажали-б подати свої голоси, бо цих осіб підпорядковують якимсь бездушним абстракціям, у вигляді номерів кандидатських списків. При вживанню такого шляху властиво губиться той живий звязок довіря, рішуче потрібний між виборцем та обираним депутатом. Тому цілком вірний — загально поширений погляд серед маси громадян та інтелігенції (не виключаючи і політичних чинників всіх родів) про те, що й пропорційні вибори з офіційно зареєстрованими списками кандидатів єсть свого роду лотерея, азартна гра. А коли дійсно це так, то, певна річ, треба таку гру в цій відповідальній суспільно-державній справі рішуче та найскорше одкинути та звернутися до серйозного відродження справи.

Вище ми більше-менше детально спинялись на питанню про плюральні голоси, мотивуючи цілковиту справедливість і доцільність прикладання цього принципу, особливо на виборах до місцевих представничих установ. В звязку з цим, а також в звязку з загальними міркуваннями впливає питання про те, чи раціонально, доцільно залишати і на майбутнє без зміни один з принципів суспільно-державного життя, що склався в давні часи, а саме, — що всі обрані до суспільно-державної представничої установи депутати користуються у цій установі, при вирішенню нею справ, однаково, без жадного винятку, кожний тільки одним голосом, цілком не вважаючи на те, що при простій, природній системі пропорційних виборів один депутат може бути обраний подвійним, потрійним і ще більшими кількостями голосів, ніж інші депутати, що дістали свій мандат на основі звичайного виборчого коефіцієнту. Певна річ, що при мажоритарній системі

та при обмежених виборчих округах, а також при системі офіційно зареєстрованих кандидатських списків, особливо різкого розділу не може бути; а при зв'язаних списках кандидатів жадного розділу в голосах зовсім не існує. Тому-то можна гадати, увесь час вважалося зайвою справою ставити на дискусію питання про надання одним депутатам в публічно-правних представничих установах більшої кількості голосів при вирішенню справ, ніж іншим, ставлячи це в залежність од кількості одержаних ними виборчих голосів. Але, коли відмовитись од зроблених системою кандидатських списків відхилень од простого природного переведення в життя пропорційних виборів і повернутися, так мовити, до рідної хати цього питання, тоді на такій очищеній площині впливає питання про суспільно-державну справедливість, громадську етичність і політичну доцільність щодо надання обраному депутатові в публічно-правній представничій установі більше одного голоса, в залежності од кількості одержаних ним на пропорційних виборах голосів. Тоді в найпростіший спосіб розв'язується у тому чи іншому напрямі питання про обмежене зачислення виборчих голосів за поодиноких кандидатів виключно тільки до досягнення цифр коефіцієнту і так само за їх заступників з виборчих карток (див. вище, стор 213).

Наш вік призвичаєний до численного складу публічно-правних представничих установ (у державному парламенті, в земствах, у громадах). Береться на увагу те правдиве міркування, що в таких установах мусять бути виявлені, по змозі, всі відтінки громадських напрямів — у відповідних кількостях депутатів. Через них виборці-громадяне мусять мати свій вплив на суспільно-державні справи. При тому спинялися на системі поодиноких виборчих округ, як на чомусь незмінному. І ця обставина значно спричинилась до факта великих кількостей депутатів у представничих установах. Зафіксовується більше-менше стала кількість депутатів; ця кількість вважається обов'язковою; вона мусить бути натягнута за всяку ціну: для цього вживаються, в де-яких випадках, навіть різні цілком штучні засоби. Певна річ, маси виборців, які призвичаєні взагалі підпорядковуватись існуючим законам і обов'язковим статутам, підпорядковуються також і всім цим згаданим сумнівної якості правилам, переконано гадаючи, що, мабуть, інших способів й не існує; але в здатності цих правил переконані не бувають, уяснити собі їх розумність та доцільність не можуть, але відчують їх недоладність.

Разом з цим ми бачимо — і це всім досить відома річ — що з числа великої кількості депутатів тільки порівнюючи незначна частина приймає дійсно активну участь в працях пред-

ставничих установ, а значно більша частина їх складають лише масу при нечисленних активних керманичах, які в дійсності керують голосуванням у представничих установах. Такі керманичі виявляють (щоб не сказати—творять) думки й волю своїх прибічників у представничій установі і своїх прихильників у країні. Все це досить добре відомі факти і цілком типові явища сучасного життя, Відсіль ми, розуміється, маємо право, а також обов'язок, робити відповідні практичні висновки для прикладання до конкретного життя, і ці висновки перевірити в принциповій площині. Виходячи з цього, ми мусимо визнати, що поодинокі депутати представничих установ можуть цілком справедливо і доцільно для своєї праці сполучати в своїй особі де-кілька депутатських мандатів, а тому і мати де-кілька голосів при вирішенню справ шляхом голосування.

Але, чи не знижується через це гідність установи і громадянства? Ми такого зниження знайти в цьому з жадного боку не можемо. Цілком зрозуміло, що коли наприклад, на 50 тисяч виборців призначається один депутат, який може бути обраний 25,001 голосом, а при вживанню відповідної системи переведення виборів, без ділення на поодинокі виборчі округи, в цілій країні на одного кандидата скупчуються (групуються) наприклад, один мільон голосів, то він має у масі населення довірря одного мільону виборців, себ-то кількісно в 40 раз більше довірря серед своїх співгромадян, ніж той депутат, за якого подано 25001 голос. І нема, з боку представничого принципу, жадної потреби, аби, замість того щоб задовольнятися одним депутатом, що обраний такою кваліфікованою більшістю голосів, яка охоплює кілька виборчих коефіцієнтів, — уперто обстоювати, щоб згаданий мільон виборців обов'язково обрав двадцять осіб, які будуть, разом з даним, одним, так би мовити, кваліфікованим, депутатом, голосувати в тій самій представничій установі. Можливо, що у цих 19-ти осіб існує бажання бути членами тої самої представничої установи, мати почесну посаду депутата, але такі суб'єктивні мотиви, розуміється, не можуть вважатись раціональною, доцільною громадянською підставою для збільшення кількості особистого складу депутатів, коли в них нема істотної потреби для справи.

Разом з тим, певний законний розмір відповідного впливу поодиноких груповань громадян у представничій установі може бути цілком вірно здійсненим і через одну особу з кількома відповідно збільшеними голосами, бо коли половина одного мільону (точніше: 500.020) виборців може налати двадцяти окремим особам право представляти їх волю в тій самій справі і в тій самій інституції, то вони це можуть без жадної шкоди для своєї державно-громадської гідности покласти також і на

одну особу.¹⁾ Взагалі таке збільшення голосів для одного депутата буде, певна річ, обертатися не в таких великих числах, як в зазначеному прикладі; але справа не в цих кількостях, а в самому принципі такого скупчення голосів, себ-то скупчених мандатів в особі одного депутата.

XXXVI.

Принципово жадного кількостного обмеження мандатів одному депутатові тут не вимагається. І лише ті чи інші спеціальні особливі умови, обставини й погляди, звички і потреби можуть виправдати відповідні обмеження у повному прикладанню згаданого чистого принципу на практиці. І тут, певна річ, можуть бути різні варіації: наприклад, може бути таке обмеження, що, по остаточному виявленню результатів виборів, така кількість голосів не може бути більше $\frac{3}{5}$ чи $\frac{3}{7}$ чи $\frac{4}{9}$ чи $\frac{5}{11}$, — і так далі, — з загального числа тих голосів, які будуть функціонувати у даній представничій установі.²⁾

¹⁾ Хоча кожний громадянин, який відповідає установленим умовам, має забезпечене законом право активно приймати участь у публічно-правних виборах і може бути обраним в депутати до публічно-правної представничої установи, коли виборці його оберуть; але він не має жадного суб'єктивного права на вислів довіри до себе з боку співгромадян і обрання ними; це останнє єсть певна річ, вже виключне право виборців. І тому цілком зрозуміло, у площі абсолютної справедливості і логічності, коли за виборцями, на виборах по пропорційній (а також властиво по кумулятивній) системі, ми визнаємо право обирати своїми скупченими голосами лише одного депутата, замість трьох, десятих, двадцятих або більшого числа, на обрання яких ці скупчені голоси вистарчали-б, і надати йому право користуватися у представничій установі, до якої його обрано, такою відповідною кваліфікованою кількістю голосів, замість звичайного одного голоса.

²⁾ Певна річ, що в усіх цих справах виявляється багато казуїстичних питань. Однак, коли притримуватись одверто й щиро демократично-республіканського державного принципу, не буде труднощів цілком розумно і доцільно розв'язувати такі казуїстичні питання (загальні і поодинокі), згідно з реальними потребами й обставинами і задовольняючи усі справедливі бажання суспільства. Все це можливо, розуміється, лише при умові найширшої децентралізації урядування в державі; і такий лад не перешкоджає утворенню вповні раціональної і доцільної, цілком міцної організації в справах суспільної безпечності й добробуту в державі взагалі і в поодиноких саморядових одиницях зокрема. Навпаки, тільки таким шляхом можна тривало мобілізувати і захопити всі живі сили країни до найпліднішої громадської праці на народну користь і для задоволення всіх громадян в їх справедливих вимогах до держави й суспільства. На підставі безсумнівного досвіду ми, завжди і скрізь, бачимо яскраве підтвердження цієї простої істини, якої, на великий жаль, і досі дуже часто міродатні чинники не використовують в потрібних випадках так, як слід; перешкоджають цьому все ще затяті розуміння й звички, чудний консерватизм, уперте прихилення перед навиклими традиційними принципами в суспільно-державному життю, навіть між досить прогресивними колами інтелігенції, а також і в науці про конституційні порядки.

Але, по рації справи (*ratio rei*), в таких випадках слід триматись такого загального принципу, щоб один депутат не міг कुмулювати в собі цілу половину або більшість всіх голосів представничої установи. В останньому випадку саме існування зборів представничої установи цілком стратило-б свою рацію; вони і зробилися-б зовсім зайвими, тому що в таких зборах завжди міг-би мати більшість голосів один депутат проти всіх інших. Далі, будучи цілком послідовними, ми повинні зробити такий висновок, що-до цього випадку: коли не буде визнано потрібним означити згаданого обмеження для кількості голосів, яку один депутат може мати у представничій установі при голосуванні справ, то на випадок придбання одним депутатом більшості всіх мандатів, які підлягали обранню до даної представничої установи, — така особа одна заступає місце цілої представничої установи, — чи-то з певними обмеженнями в наданій цій установі звичайній повній владі й компетенції, чи без таких обмежень; чи з скороченням звичайного нормального виборчого періоду, чи без такого скорочення речінця. Все це не суперечить основному принципу і складає, порівнюючи, вже лише практичні дрібниці, які можуть бути доцільно розв'язані різними способами, на підставі розважливого обміркування підлеглих, у кожному поодинокому випадку, реальних умов життя. Все це — індивідуальні речі, які вимагають уваги до себе. Головним народним контролем на чолі цілої справи стоїть плебісцит, — рівним чином як у державі, так і в поодиноких самоурядових одиницях. Відповідним унормуванням, законами і статутами, повинна бути забезпечена гласність чинности распорядчої влади, ким би вона не виконувалась: чи цілою представничою колегією (земськими або громадськими зборами), чи у відповідних випадках (які принципово можна припустити) лише одною особою, — депутатом, що обраний відповідною кількістю голосів, як про це було вище зазначено.

XXXVII.

В зв'язку з цим питанням порушується й питання про необхідність чи зайвість обов'язкового заповнення певного кількостного комплексу депутатів даної представничої установи (парламенту, земств або громад) взагалі, і особливо представничих установ, в яких депутати будуть мати де-кілька голосів. Численні публічно-правні установи у державі мають певні кількості урядовців в залежності від обсягу праці, яку вони обов'язані виконувати. В представничих установах, як колегіях, працюють всі члені над тою самою справою; і для доброго виконання праці не робить різниці, чи будуть в ній приймати участь (беремо більше великі числа) 200 чи 100, 50 чи 25 осіб (депутатів). І, от, іноді цілком

вірно вживається правило для означення обов'язкового кількостного складу представничої установи, згідно якому склад представничої установи має число депутатів в залежності від конкретної кількості управнених виборців. Але цього зовсім не слід розуміти так, наче, при зафіксованню максимальної кількості депутатів (наприклад, при міліоні виборців — сто депутатів) представничої установи, ця кількість депутатів мусить бути постачена за всяку ціну, хоча-б при обраннях самим незначним мінімумом голосів, як це може дійсно трапитись при вживаних нині пропорційних виборах по системі зв'язаних кандидатських списків.

Майже так само може статись при виборах по системі вільних кандидатських списків, коли решти голосів, що досягають до коефіцієнта, без обмеження поділюються в порядку зменшеної більшості голосів у цих рештах.¹⁾

До цього можна ще додати такі факти і міркування:

1. По законах всіх держав, для парламенту та для інших публічно-правних представництв, припускається, що для того, аби рішення були важними, треба, щоб вони приймались відповідною представничою установою в присутності означеного кворуму, який складається звичайно уже з одної третини цілого числа депутатів (иноді навіть і ця третина ще різними способами умовно скорочується). Себ-то, поодинокі справи можуть законно і важно вирішуватись представничою установою при цілком різних кворумах присутніх членів. Наприклад: весь склад представничої установи — 300 членів; $\frac{1}{3}$ їх вже вистарчає для кворуму; і половина їх і, себ-то 51 член замість 151-го, що повинно було матися на увазі при складанні і обранні представничої установи, — можуть правосильно вирішувати справи, які по засадничій думці закону покладені на цілу представничу установу. Але зібратися можуть і 120, 150, 200, 250 і тоді відповідно збільшена половина (+1) членів своєю випадковою більшістю важно рішають справу. Себ-то одноманітної сталості у складі представничої установи при правосильному вирішенню належних до неї справ не буває, і кожна окрема справа вирішується цілком випадковою більшою або меншою кількістю голосів. Зовсім природно ставиться категоричне питання: для чого-ж, в таких обставинах, обов'язкова вимога, щоб все максимальне число депутатів до даної представничої

¹⁾ Таке становище річей можливе і при виборах з обмеженням голосів, коли мінімуму не означено (див. стор. 226). При перевиборах по мажоритарній системі порушена справа зводиться по суті до цілком штучного засобу, тому що у перевиборах на голосування ставляться звичайно два, (рідко три) кандидати, які на первісних виборах дістали відносні найбільші кількості голосів, яких не вистарчало для обрання абсолютною більшістю. Себ-то, ці так звані первісні відносні більшості голосів можуть бути дуже невеликими, а виборці на перевиборах мусять або обрати депутата з нелюбих їм осіб, або вважають за краще цілком утриматись од голосування.

установи було неперемінно обране, хоч-би за вживанням цілком штучних засобів переведення виборів (див. стор. 216).

2. Всім відомо, що панове члени різних представничих установ дуже старанно й широко користуються зазначеною законною можливістю не прибувати в засідання представничої установи і що такими абсентеїстами звичайно бувають ті численні члени-депутати, які не виявляють активної діяльності в представничій установі, а звичайно, належать до тих „19 депутатів“ при 20-му, про яких вище було згадано (див. стор. 225).

3. Відомо також і те, що представничі установи дуже вибачливо відносяться до такого абсентеїзму.

4. Відомо і те, що навіть мінімальний кворум (наприклад, одна третина) не завжди збирається в призначеному засіданню; і що в такому критичному випадку нерідко вживається фікція, що кворум єсть, тоді як в дійсності його зовсім нема. Для цього треба тільки, аби не робилась ким-небудь із зацікавлених, з тої чи іншої причини, — присутних членів офіційна заява про відсутність кворуму в зібранню, і щоб фактичний підрахунок присутних членів не підтвердив такої заяви.

Все це, певна річ, протирічить ідеї, що лежить в основі представництва, яке не має бути якоюсь шаблоновою, так мовити, казенною, урядовою установою з механічно означеним складом, а мусить бути цілком вільним виразом чистого суспільного сумління. Безперечно, мусить бути означеною кількістю позитивних виборчих голосів, яка обирає представника-депутата; і це може бути лише конкретною справою, вирішення якої залежить од реальних умов. Але певна влада, чи загально-державна, чи місцево-муніципальна, — мусить цю кількість означити, наприклад, так: на сто тисяч, або на 50 тисяч, або на 10 тисяч, або на тисячу, або на 100, або навіть на 20 виборців рахується один мандат. Так воно повинно бути як при обранню виборцями депутатів, так і при обранню виборцями виборних, а також цими останніми — депутатів. Такий формальний позитивно-правний бік справи.

XXXVIII.

По суті справи, при переведенню виборів, числом виборців, чи-то виборними, слід рахувати усю кількість управнених виборців, і на підставі її обчислювати ту кількість голосів, яка вистарчає для обрання певних осіб чи виборними, чи депутатами.¹⁾

¹⁾ (Обовязкову, примусову участь виборців на виборах слід одкинути, бо такий примус не відповідає праву громадянина вільно висловлювати свою думку; спеціально при системі звязаних списків такий примус громадянина єсть актом політичного знасилювання, при тому без жадної практичної користи для справи. Бо-ж при таємному голосуванню, громадянин, примушений явитися на вибори, цілком вільно може подати порожню ви-

Обчислення позитивних голосів за чийсь обрання повинно виходити з загальної кількості виборців (чи-то голосів), які перед кожними виборами зареєстровані в офіційно оголошених списках виборців. Мінімальна кількість голосів для важности обрання особи виборним, або депутатом, повинна бути точно і наперед означена; вона не може підлягати жадним змінам в залежності хоч-би від того, що не всі виборці прийшли на вибори. Повідомлення про такі остаточні числа повинні бути оголошені за певний речінець до того дня, коли мусять переводитись вибори. Прінціпово абсолютно необхідно, аби виборці знали про той затвержений кворум голосів, що потрібний для обрання тих кандидатів, яких вони намічають, і щоб вони могли відповідно, на незмінно твердому ґрунті, виконати ту працю перед виборами, що неминуча, аби справу поставити солідно та не грати в невідомі речі — так мовити, — у піжмурки.

Держава мусить вважати себе зацікавленою, щоб утворити через громадські вибори серйозні представничі установи: чи один державний парламент, чи численні представничі установи у місцевому самоурядованню. Вона і повинна надати бажаним громадянам правну можливість виконувати свій моральний і політичний обов'язок у вповні солідних обставинах, на цілком певних основах, щоб не ризикувати якоюсь азартною грою; до неї громадянина не можна примушувати ні з юридичного, ні етичного, ні з політичного боку; і призвичаювати громадянина до такої гри сталими виборчими порядками не гідно з жадного боку, бо деморалізувати громадянина у такому напрямі, розуміється, небезпечно для цілого етичного змісту держави.

XXXIX.

Коли стати на зазначених підставах, то основна форма переведення публічно-правних виборів до відповідних представничих установ управненими виборцями мусить бути такою:

1. Поодиноких виборчих округ з обмеженою кількістю обраних депутатів не утворюється, а вибори переводяться на цілій території держави, чи-то земської чи громадської самоурядової одиниці. Складаються лише певні, відповідно потребам зручності для виборців, поодинокі місцеві бюро, які видають списками виборців, приймають од них виборчі картки, переводять на місці підрахунок поданих виборчих голосів та одсилають їх до посередніх установ — коли вони існують, або безпосередне до головних установ по належності.

борчу картку без жадних запропонованих ним кандидатів; і такого виборця до жадної карної або іншої якоїсь відповідальности притягти фактично не можливо. Разом з тим, таку порожню виборчу картку навіть фіктивно ні за кого, ні проти кого зарахувати не можна.

2. Вибори переводяться по пропорційній системі. Обраним вважається той, хто дістав кількість голосів, яка рівна числу кількості всіх офіційно оголошених управнених виборців („В“), діленому на число, яке рівне кількості підлеглих обранню депутатів, чи з додатком одиниці ($n+1$), чи без такого додатку (n). Наприклад у середньому масштабі місцевої самоупрацювої земської одиниці офіційно оголошені 1.130.000 виборців і належить обрати 120 депутатів („гласних“) таким чином, за того чи іншого кандидата, для важности виборів, мусять бути подані по формулі $V:n$ (1.130.000 : 120) — 9417 голосів, а згідно формулі $V:(n+1)$ (1.130.000 : 121) — 9330 голосів.

Відсутність на виборах де-якої кількості виборців не змінює зазначеного абсолютного коефіцієнту. І коли на виборах, при такому стані річей, не буде обсажено тої кількості депутатських мандатів, яка могла бути обрана, по означеній законом або статутом пропорції між загальним числом всіх виборців і числом депутатських мандатів, та означена в оголошеному офіційно коефіцієнті, то новий склад відповідної представничї установи обмежується такою скороченою кількістю членів. В тому-ж випадку, коли-б ця, зменшена фактичними результатами виборів, кількість дійшла до 50% або ще нижче максимальної законної кількості, то вибори треба переводити на-ново.

Зауважимо особливо ще про таке становище: коли наприклад кількість поодиноких осіб, які могли бути обрані до складу даної представничої установи, значно зменшилась у наслідок того, що де-які поодинокі члени — депутати — в цій установі мають, згідно виборам, мандати на більшу, ніж звичайна, кількість голосів у ній (або що на виборах не всі мандати були обсажені) (див. стор. 224), то, для найкращого суспільного контролю, і незалежно од відповідного плебісциту (про що нами вже було згадано вище), — було-б доцільним, при певному процентовому мінімуму (наприклад при 50%) депутатів, скоротити, звичайний речінець для повноважень такого складу представництва, що дає виборцям можливість на наблизених нових виборах заповнити комплект депутатів, і разом з тим перевірити, наскільки особи, на яких скупчились на виборах збільшені кількості мандатів (на підставі кількох коефіцієнтів), виправдують таке, покладене на них виключне довіря.

3. Коли голоси, які подані за певного кандидата, перевищують офіційно означений виборчий коефіцієнт, і коли кількість цих голосів вміщує в собі чи один раз, чи де-кілька раз число коефіцієнта, то обраному надається і відповідна кількість голосів в представничій установі, до якої його обрано. Ясна справа, що в такий самий спосіб у підлеглих випадках переводиться також і обрання виборних виборцями і депутатів виборними.

XL.

Послідовно продовжуючи нашу постановку порушених питань, певна річ, слід вивести і таку логічну консеквенцію, що більшість голосів для важности прийнятих на зборах представничої установи рішень, повинна бути обчислена од кількості усіх депутатів, які можна було, згідно з статутом про представничу установу, послати до неї, хоча-б і кількість ця по одній з зазначених вище (див. стор. 231) причин не була добрана або потім скоротилась.

Принцип більшості — річ умовна; крім так званої абсолютної або звичайної більшості, себ-то, $(n:2) + 1$, вживаються в різних випадках, по перше, так звана кваліфікована більшість — $(n:2) + X$, себ-то, більшість, яка збільшена, порівнюючи з звичайною або абсолютною більшістю; по друге, більшість відносна. У зазначеному прикладі ми будемо звичайно мати кваліфіковані, по формулі $(n:2) + X$, більшості.¹⁾

XLI.

На випадок, коли-б обраний депутат (або виборний) відмовився од обрання, або по тій чи іншій причині вийшов-би зі складу представництва, або тимчасово не має можливості виконувати свої депутатські обов'язки, то заступати його повинний кандидат до членів представничої установи по черзі більшості одержаних на виборах виборчих голосів.²⁾ Тому кожний виборець

¹⁾ Правда, вона не обчислюється у певному відсотковому розмірі, не алгебраїчно, а у певному X відношенню до точного арифметичного числа. Наприклад, слід було обрати 60 депутатів, але обрано лише 40; звичайна мінімальна більшість голосів для рішення справ у такій представничій установі рівна — 31 голосам, а не 21. У дійсному вживанню ми спостерігаємо такі аналогічні приклади: для вирішення певних справ у відповідній представничій установі вимагається, скажемо, присутність $\frac{3}{4}$ всіх членів тої установи і для важного вирішення такої справи вимагається $\frac{2}{3}$ з числа присутних. Себ-то, коли з 60 членів $\frac{3}{4}$ їх — 45 присутні і $\frac{2}{3}$ присутних — 30 депутатів згоджуються з постановою (рішенням), то воно вважається важною. Таким чином, і в площині існуючого реального досвіду нема нічого надзвичайно нового у вище зробленій послідовній консеквенції для обчислення більшості голосів при вирішенню справ у представничих установах. Але, певна річ, що маючи на оці особливі реальні обставини, і тут не виключається можливість зробити з повного прикладання вірного взагалі принципу доцільні у реальному життю винятки на ґрунті річового мотивування.

²⁾ Вживання такої системи кандидатів поширене майже скрізь в представничих установах місцевого самоурядовання, але тільки для остаточного заміщення депутатів, що зовсім виходять зі складу установи. Але так само необхідно, на користь справи, і тимчасове заміщення відсутнього по тій чи іншій причині депутата. І такий порядок слід також поширити на державні парламенти; жадних річевих суперечок проти такої вимоги не може бути, крім покликання на помилкову загальну традицію у минулій практиці. Але здається, що мода на такі мотивування в наші часи вже почала переходити.

на виборах пише в своїй виборчій картці два призвіща пропонованих ним осіб: одно — перше по черзі — безпосередне на місце „депутата“ до даної представничої установи, а друге — на місце „кандідата до депутатів“. Кожний з обох голосів: за депутата і кандидата обчислюються на всіх виборчих картках зовсім зокрема. Цей кандидат також може бути обраний на де-кілька мандатів, як і депутат (див. вище, ст. 224). Він, у цьому випадку, користується голосами у представничій установи, коли він функціонує за депутата, у такій кількості, яка не перевищує кількості голосів, яку має член-депутат, якого кандидат заступає. Обрані, таким чином, кандидати річево у жадний спосіб не сполучені з тими депутатами, з якими вони разом записані в тій самій виборчій картці. Список кандидатів складається загальний, як і список депутатів, на підставі загального обчислення поданих голосів. Пропоновані у виборчих картках в депутати та в кандидати до депутатів особи, які не дістануть абсолютно зафіксованої кількості голосів, залишаються остаточно за бортом; і список обраних депутатів і обраних кандидатів до них комплектується виключно з осіб, що дістали повний коефіцієнт голосів, а незаміщені у такий спосіб місця до представничої установи залишаються вільними на весь період часу, на який обрано представництво.

При заміщенню чи остаточно, чи тимчасовому, депутата кандидатом, слід спостерігати такий порядок, що коли кандидат-заступник, обраний на менше число голосів, ніж член, якого він заступає, то на місце депутата у відповідних випадках (див. вище, про це) повинні бути закликані де-кілька вільних чергових кандидатів, які відповідають кількості голосів депутата, якого вони мусять заступати. Коли-ж таке скупчення кандидатів не виявить точно відповідного числа голосів, які треба заступати, а саме, коли воно буде більше, то останній черговий кандидат в низці цієї відповідної кількості кандидатів дістає таке зменшене число голосів, яке потрібне, щоб заповнити всю кількість голосів, що має депутат, якого ці кандидати разом укупі заступають.

І коли-б не вистарчало таких голосів у цілому комплекті вільних кандидатів до депутатів, для повного заміщення голосів того депутата, якого вони заступають, то вони користуються тільки тою кількістю голосів, яка їм надана при обранню їх кандидатами. Наприклад, заступити треба чи остаточно, чи тимчасово (це не має значіння) депутата, якому належать 20 мандатів, а комплект вільних кандидатів має тільки 10 голосів в такому випадку заступництво обмежується цими 10 голосами без жадного збільшення.

ХІІ.

Такий спосіб переведення виборів, який формульовано вище (див. стор. 230), не перешкоджає ні вживанню плюральних голосів

(див. вище ст. 187), ні посереднім виборам. Він у чистому вигляді і цілком послідовно переводить ідею демократично-республіканської державности та ідею пропорційних виборів. Він, до того, виконується дуже легко, і зовсім просто; він задовольняє всі ті мінімальні окремі групи виборців, які справедливо можуть вимагати уваги для свого кандидата на виборах до тої чи іншої представничої установи. Так звані решти, яких так бажають охороняти на пропорційних виборах при обмежених виборчих округах, — тут, в запропонованій вище системі переведення виборів, можуть, з найбільшим успіхом, сполучатися між собою і з самих малих, зближених між собою, поодиноких частин утворювати кількість виборців, яка вистарчає для покриття числа виборчого коефіцієнта.

Досі: 1. обовязкове укомплектування на виборах певної абсолютної кількості депутатських мандатів до представничих установ, і 2. абсолютне обмеження кожного депутата у цих установах виключно одним мандатом (одним голосом при голосованнях в даній представничій установі) були двома абсолютними перешкодами, так би мовити, двома клинами, які весь час перешкоджували скласти зручний і вірний спосіб переведення пропорційних виборів. Одкидати ці перешкоди актуальної справи реформи виборчого права, однак, страшенно боялися, вважаючи таку рішучість за непростимий замах проти принципів ліберального конституціоналізму. Але таки уже настає без вороття необхідність розрубати ці Гордієві вузли без похливної байдужости довкола цілком достиглої справи.

Формульована тут система переведення виборів до публічно-правних представничих установ також цілком уміщується і в тих нових формах упорядкування розпорядчої влади місцевого самоуправування, що дані вище (розд. VI і VII). Для маси громадянства, яке мусить при демократично-республіканській державности бути зацікавленим в тому, щоб приймати саму пильну й ширу активну участь в цих виборах, згідно своїм правам, запропонована тут система виборів буде цілком зрозумілою та ясною. І виборці будуть мати можливість переводити свою виборчу чинність, на твердому ґрунті, з точним, по змозі, фактичним обчисленням своїх сил для досягнення на виборах певного успіху. Шанси для організації, так мовити, вільних („диких“) угруповань виборців тут величезно збільшуються. І, без сумніву, зацікавленість мас виборців в обстоюванню своїх поглядів на відповідних публічно-правних виборах, при таких плідних перспективах для їх власної активности, дуже значно виросте. Все це складає цікаві обставини на користь публічно-правної праці в державі — в її цілому і в місцевому самоуправуванні.

XLIII.

Де-яке зовнішнє зближення предклагеного переведення виборчої справи до публічно-правних представничих установ, — з відповідними порядками в приватно-правних акційних установах, де завжди на загальних зборах спільникам надається де-кільки голосів в залежності од кількості приналежних спільнику паїв, — це, само по собі, не може знеславити гідність предклагеного тут скупчення більшого числа голосів (мандатів) в особі одного депутата в публічно-правній представничій установі, коли проти такої системи нема істотних уваг і суперечок. А поки що, їх таки немає. Але, тому що нікого не слід примусово робити щасливим проти його волі, хоч-би і самими здосконаленими формами суспільного життя, — і разом з тим, коли в дійсності можуть виявитись такі реальні, особливо місцеві умови, при яких, наприклад: вибори по списках з обмеженням голосів чи вибори по системі „скупчених голосів“, або вибори „з вільними списками кандидатів“, можуть здаватися живим людям, яких ці вибори безпосереднє торкаються, більше бажаними і, на ділі, у даний час і в даних обставинах можуть бути навіть доцільнішими, — то цілком ясно, що вільна демократично-республіканська державність обовязково повинна рахуватись з такими конкретними потребами громадян і не навязувати поодиноким місцевим самоуправованням небажаних їм загальних форм переведення виборів до їх представничої установи. Ми завжди будемо памятати велику премудрість саксонського уряду, що в недалекі од нас, але вже минулі часи суспільного життя так розумно й навчаюче відносилась до аналогічних питань суспільного життя про що було згадано вище на стор. 174.1)

Не дивлючись на крайню простолінійну послідовність ви-

1) Поважні поодинокі старшини у саксонських селах, з якими я балакав в 1894 р., були переконані, що вживаний в їх селі, цілком автономний — щоб не казати суверенний — порядок місцевого оподаткування (посередніми і прямими налогами) найкращий на світі. І вони мали що-до себе цілковиту рацію, тому що, для їх місцевих індивідуальних обставин, вони, на підставі власного досвіду, виробили такий порядок, який до них найкраще підходив. І уряд у Дрездені переконався, що селяне дійсно мають рацію, і ніколи не втручався до їх дійсної мудрости у цій справі своїми приписами. Так само міста у Саксонії користувались такою самою автономією. І певна річ, істина тут не обмежується тільки громадськими фінансовими порядками. Це — тільки частина, звичайно, дуже поважна частина місцевого самоуправовання, але зазначена істина мусить бути щиро і широко визнаною для всіх боків цього урядовання у земстві і громадах, розуміється, лише з тими невідкладними обмеженнями, які необхідні для охорони добробуту й безпечности державного цілого; але ці обмеження повинні бути здійснені без жадного вживання як явних, так і тайних бюрократичних засобів. Тут повинні бути складені міцно — непорушні, цілком одверті конституційні забезпечення (гарантії).

сновків, а тому, разом і на дуже радикальний спосіб предкладеного тут вирішення справи про безпосередні цілі майбутньої реформи конкретного прикладання системи пропорційних виборів до публічно-правних представничих установ, з відповідними наслідками в організації складу і в порядку виконання праці в представничому распорядчому органі самоурядовань у земстві й громаді, — така реформа, в усій зазначеній її цілості, однак, не належить до категорії малюнків про якусь метафізичну майбутність (скажемо, по зразку Беламі).

Предкладені вище пропозиції про відповідні реформи місцевого самоурядовання логічно і реально впливають з самих рамок того конкретного становища, до якого ми так стало, міцно і тривало вже призвичаєні, — в чому ми, так би мовити, вже так непорушно здогматизувалися. Тому перехід до пропонованого нового удосконаленого ладу не має в собі чогось конкретно неможливого або реально шкідливого; він, з жадного боку, не суперечить ні принципам державности, ні психології громадянства. Громадянам в їх місцевому самоурядованню треба надати цілком вільну можливість починати у себе без жадного примусу зверху, по власному розсуду, утворювати перехід до цих нових раціональних форм переведення виборів до місцевих представничих установ та організації распорядчої влади.

Зверху та в науці може й повинно бути виконана поважна культурна праця на допомогу розумного і доцільного розвитку згаданого ріжноманітного вільного життя в цілком автономних самоурядованнях. Це мусить бути зроблено безперестанними, вчасними, точними і вірними обсерваціями над цим ріжноманітним життям, відповідними повними статистичними і науковими дослідженнями і популярними поясненнями, корисними вказівками, щирим доброзичливим підтриманням гласности в усіх справах автономного місцевого самоурядовання, об'єктивною критикою над вірною, доброю та помилковою чинністю поодиноких самоурядовань. Ці нові шляхи культурного вільного унормовання життя в місцевих самоурядованнях, з боку освіченого уряду і науки, дадуть, без сумніву, блискучі, реальні результати в життю цих ґрунтовних підвалин державности. Поліцейзм та бюрократизм з боку уряду в цих справах вільного життя повинні бути цілком усунені. Можемо сміливо і вповні переконано сподіватись, що на Великій Україні, при відродженню нашої вільної народної державности, всі предкладені пропозиції про організацію місцевого самоурядовання, разом з виборчою системою, знайдуть собі живий відгук у душах громадян, що заховали в собі заповіт козацтва.

Хай живе вільна, незалежна, народна Україна, і дай Боже їй щастя й успіху упорядкувати своє суспільно-державне життя у найрозумніший, найдоцільніший спосіб. Тому вчасно виготов-

лювати для цієї потреби всі численні відповідні праці, це єсть свя- тим обов'язком українських правників на тимчасовій нашій емі- грації, особливо в благословенній Чехословацькій республіці, в якій, при її щирій та щедрій допомозі, українські наукові сили, а також правники мають можливість виконувати свій патріотичний обя- зок. І ми, українські правники, повинні пам'ятати, що практичні перспективи плідності нашої праці в цьому відношенні на ко- ристь нашої батьківщини безмежні.

Здається, що ніколи, мабуть, перед правниками не стояли ще такі величезні можливості для успіху їх плідної творчої праці у будованні нового правного ладу у державі на самих раціональних засадах — та в національному напрямі, як перед нами. Бо-ж ми, в нашій творчості, звільнені, од тих численних традиційних перешкод, що на Заході нагромадились у вигляді багатьох, на протязі часу вже перестарілих державних і прав- них розумінь, до яких культурні люде, однак, міцно при звичаєні, і від яких вони зректись не мають сміливості. Нас подібні пе- решкоди не будуть гальмувати. Скористаймо-ж таке наше ви- ключне щастя щиро, швидко й широко! На нас лежить ця ве- лика і приємна відповідальність.¹⁾



¹⁾ Ми знаємо, що земляки-брати наші на Батьківщині всі сподіваються на нашу підготовчу культурну працю, яку ми робимо і повинні робити на еміграції. Вони чекають, що ми прийдемо до них з цілком виготовленими плянами для відродження на Батьківщині міцних і добрих правних порядків у державній, адміністраційній та судовій галузях, — всіх тих порядків, які відповідають їх національним потребам та почуттю і демократично-респуб- ліканським поглядам, що в них міцно закріпилися і посилюються, на підставі споминів про минулі часи вільного козацтва, у тих тяжких умовах життя, що нашим землякам випало переживати за останні п'ять років.