

В ТЪРСЕНЕ НА РЕЛЕВАНТНА ДЕМОКРАЦИЯ НА УЧАСТИЕТО

*доц. д.н. Добринка Пейчева,
катедра Социология, Философски
факултет, Югозападен университет
„Неофит Рилски“, гр. Благоевград
e-mail: peichevad@gmail.com*

Въведение. Исторически, цивилизационни и политически детерминанти на пряката демокрация

В Търновската конституция, която е и първата българска конституция въобще, приета на 16 април 1879 г., политическият и цивилизационен проблем за народовластието или иначе казано – за пряката демокрация, не е бил поставян. Веднага след освобождението ни от петвековното османско иго решаването на държавните проблеми и на държавността въобще не са се разпростирали върху участието на народа в решаването на тези проблеми. Включилите се в освобождението страни, които се намесват пряко в изграждането на държавността в България не смятат, че е настанало време за развиване на политическа култура на българите. Всъщност, както е известно, тогава само като изключение са били налице някои форми на пряка демокрация в практиката на другите цивилизовани държави.

В българска конституция от 1879 г. не е предвидено провеждане на допитване до народа, както и някаква друга форма на пряко участие на хората в изграждане на демократичните институции и в управлението на страната. Независимо от този факт, Търновската конституция се определя като „една от най-демократичните за времето си конституции в Европа“¹, тъй като чрез нея се внедряват културно-цивилизационни европейски модели. Тя гарантира широк кръг от демократични политически права на хората – осигурява равенството на всички пред закона, забранява разделянето на съсловия, определя частната собственост като неприкосновена, премахва цензурата и осигурява свобода на словото и печата. Гражданите на страната имат право да участват в различен тип сдружавания, да създават политически и обществени

¹ Вж. *Енциклопедия. История. История на България*
<http://www.znam.bg/com/action/showArticle?encID=2&article=3015511221>

формации. Демократичното управление се институционализира и фокусира в Народно събрание, на базата на принципа на представителността. Предвижда се то да функционира в две разновидности – като обикновено и като Велико народно събрание. По един депутат на 10 000 души се определя избора при Обикновено народно събрание /ОНС/, а за Велико народно събрание /ВНС/- по двама на 10 хиляди души. Изискват се навършени 21 години за всеки гласоподавател, а 30 години е минималната определена възраст за избиращите. ОНС приема и обсъжда закони, гласува бюджети, данъци, осъществява контрол над изпълнителната власт и т. н. ВНС се свиква само при важни промени – избор на княз или Регентство, изменение или приемане на нова конституция, промяна на държавната граница и пр.

Формата на политическо управление на България е конституционна монархия. Властта в страната се разделя между княза и Народното събрание, а органите на изпълнителната власт действат от името на монарха, князът отговаря за външната политика и е върховен главнокомандващ.

През 1947 г. се приема нова конституция, независимо, че действащата дотогава Търновска конституция не е била отменена по предвиден от правилата механизъм. Променя се монархичната форма на управление на страната и се установява републиканска. В нея вече е предвидена една от преките демократични форми - „допитването до народа“. По-късно, през 1971 г. е приет *ad hoc* и Закон за произвеждане на референдум с цел приемане на нова конституция. След това с национален референдум е приета Конституцията на Народна Република България от 1971 г.²

В новата конституция от 1971 г. освен „допитване до народа“ се предвижда и провеждане на референдуми. В тоталитарната тогава траектория обаче референдумът не би могъл и не е имал възможност да изпълни демократичното си предназначение.

В кратката ни политико-културна история не са експлицирани предпочитания за осъществяване на пряка демокрация, освен в иницираните от властимащите форми. Счита се, че основна причина за ограничената употреба на пряка демокрация и в частност на референдумите в България, е била липсата на подходяща правна и политическа институционална рамка, както и на познаване и съобразяване със спецификите на различните форми и практики на пряката демокрация в другите

² ДВ, бр. 36 от 1971 г.

страни. Не на последно място и на действащото тоталитарно управление, което се отразява и върху и политическите свободи на българите.“³

Едва през 1991г., когато се създава и приема новата демократична конституция на България, отразяваща отказа на политическите сили в страната ни от по-нататъшно социалистическо развитие, се предвижда изрично провеждане на референдуми на национално и местно ниво като форми на пряка демокрация. Днес референдумите са уредени в специален закон за целта - Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление /ЗПУГДВМС/ и в Изборния кодекс /ИК/.

Теоретична артикулация на пряката демокрация

Следвайки съществуващите концептуализации в страната ни, пряката демокрация днес би могла да се обобщи като демокрация на участието. Класикът в областта - Джовани Сартори, експлицира близките до демокрацията на участието форми, които и в България са пряка демокрация, референдумна демокрация, изборна демокрация и представителна демокрация⁴. Всички те са различните степени и форми на участие на хората в решаването на въпроси от държавното и общностно управление.

Сред най-познатите и артикулирани практики на непосредствено участие на гражданите у нас са референдумите и плебисцитите, гражданските инициативи, както и класически известната форма в антична Атина - общото събрание на гражданите.

В класическия ѝ вид пряката демокрация е непосредствено участие на хората в решенията и управлението на процесите. Тя е в пряка зависимост от размера и пространството, затова се твърди безапелационно, че е реалистична само в малки групи, където е възможно провеждане на общи събрания, в които решенията се избират от хората „тук и сега“.

Референдумната демокрация, която също се определя като изборна, отново включва участието на хората в решаването на даден проблем, но е пространствено и темпорално ограничена от гледна точка на човешкото присъствие. При нея отново хората формират решаването на дадени проблеми, но без да се намират в едно и също пространство и време.

³ Вж.Славов, Ат. и колектив. *Пряката демокрация. Наръчник на активния гражданин*. Българо-швейцарска програма за сътрудничество, 2013

⁴ Вж. Сартори, Дж. *Теория на демокрацията*. т.2,1992 г. стр. 173

Представителната демокрация е известна с делегиране на права за управление на избрани от народа представители. Тя е непряка демокрация, при която управлява не самият народ, а техните представители. Представителната демокрация включва в себе си участие в изборна демокрация, но изборната демокрация не се изчерпва с представителната демокрация.

Непосредствено или опосредствано, участието на хората всъщност е характерно за всички разновидности на изборната демокрация. То е с най-голямо относително тегло при общите събрания и с най-малко при референдумната и представителна демокрации. Във всички случаи обаче участието в различните избори е свързано със социални последици. Именно социалните последици са в основата на появата и разгръщането на представителната демокрация в модерните общества, основана на избор на представители, които основно се занимават със законодателството. Тя преобладава сега в политическите системи.

Референдумната демокрация, всъщност е развитие и модификация на пряката демокрация в големи пространства. Дж. Сартори я разглежда като „разновидност“ на пряката демокрация, която преодолява времевите и пространствените ограничения на пряката демокрация. Тя е „пряка демокрация на изолирани, обособени индивиди, а не на взаимодействащи си участници“. Сартори я определя и като разновидност на представителната демокрация, доколкото механизмът на гласуване на референдумите се използва и в практиката на представителната демокрация. „Би могло да се каже - пише Дж. Сартори- че референдумната демокрация обединява представителната и пряката демокрация“⁵.

Въпреки че Джовани Сартори разглежда представителната демокрация като непряка демокрация, при която управлява не самият народ, а избрани от него представители и свързва пряката демокрация с размера на участващите, той е категоричен, че „гръцката демокрация само до известна степен е била действително „пряка“.⁶

И днес проблемът за пряката форма на участието продължава да вълнува хората и изследователите. Подобно на Сартори, българският учен Антоний Тодоров също проблематизира съществуването на пряка демокрация. Той представя дори още по-силна теза от Дж. Сартори, твърдейки че ако е само пряка, тя не е демокрация⁷.

⁵ пак там, стр. 174

⁶ пак там, стр.174

⁷ Вж. Тодоров, А. *Пряка демокрация няма*. 2016, стр.1, <https://antonyitodorov.wordpress.com/2016/08/01/>

Тодоров обосновава твърдението си с примери именно от античната демокрация, където и когато демокрацията, според него, също е била представителна, независимо от различията и със сегашната модерна демокрация. Той припомня практики в античната демокрация, която е използвала тегленето на жребий в повечето случаи на селекция на управляващите, споделяйки, че днес модерната демокрация се основава на избора чрез мнозинство. Тодоров описва Атинската демокрация като сложна система от управляващи органи (колективни тела), които са представлявали общността. Народното събрание, израз на принципа на пряката демокрация, на властта на демоса, е допълвано и по много въпроси ограничавано от Съвета (Буле), Съда и номотетите. Всичките те са упражнявали значителна власт, включително върховна, като са я делили със Събранието. Те са били съставени от магистрати, най-често селектирани с теглене на жребий, имали са поле на дейност, която е била извън обхвата на Събранието. „Всъщност – казва А.Тодоров - тази форма на управление е съчетание на пряка и представителна демокрация. Римската република, средновековните аристократични републики в Европа, швейцарските кантони – всички те са съчетавали пряката с представителната демокрация.“⁸

Пряката демокрация не е пряка, според Тодоров, и в античния смисъл, поради факта, че условието за лично присъствие и явно гласуване не са били водещи правила. Ако дебатите са явни, но гласуването е тайно, с бюлетини, възможността за задкулисни договорки и непрозрачно решение може да направи демокрацията нефективна. Дори и националните референдуми, които са с лично, но тайно, анонимно гласуване, не ги прави типична пряка демокрация. А.Тодоров ги нарича „особен инструмент на пряката демокрация, който, от една страна, е израз на пряко управление на гражданите, поради принципа на възможност за участие на всички във вземането на решение, но от друга страна, тайното гласуване, анонимността при вземането на решение, ги прави всичко друго, но не и аналог на общото събрание на гражданите.“⁹

Днес почти навсякъде се застъпва тезата, че съвременната демокрация е по принцип основана на представителната ѝ форма. Модерната демокрация е конституционно подплатена, партийна е по същество и е с представителен характер. Допуска пряко участие на обикновените хора само по ограничени и регламентирани теми.

⁸ пак там, стр.1

⁹ пак там, стр.1

Обстоятелството, че гръцката демокрация само до известна степен е била действително „пряка“, днес дава основание да се говори за релативност на прякото участие на хората в управлението, различно в различните форми и исторически фази, и за еволюиране на директността на участието с еволюцията на обществата и комуникационно-технологичните иновации. Електронното гласуване е стъпка в това еволюционно развитие на прякото участие. С това обаче не се отрича значението и ролята на преките участници в решаването на социалните проблеми, както и не намаляват отговорностите за последиците от това. И въпросът не би трябвало да е дали е „тук и сега“ , а „кой“ - народът или неговите представители решават. Само и единствено в този периметър би трябвало да е резонно да се търси участието в управлението и отговорността от последиците. Пряка следователно е всяка една форма, когато конкретната общност /народът/ решава конкретни неща.

Причини за приемането или отхвърлянето на специфичните институции на пряката демокрация

Какви са причините за отсъствието на примиримост между съществуващите форми на участие на хората в демократичните процеси е въпрос от съществено значение за съществуването на едни или други практики на участие на хората в управлението. Всъщност, както за приемането, така и за отхвърлянето на преките форми на участие на обикновените хора в управленските процеси стои загрижеността на политиците от социалните последици. Не случайно описаните в специализираната литература аргументи „за“ и „против“ могат да бъдат синтезирани в категорията „страх от последиците“.

Страхът в различните му разновидности се оказва в основата на negliжираното отношение на парламентарните представители, а и не само на тях, към прякото участие на обикновените хора в управлението. Има не малко примери, при които референдумите бламират предишни политически решения на управляващия политически елит. Последният референдум във Великобритания за излизането ѝ от Европейския съюз е показателен за ревизиране на гражданите на по-рано взето политическо решение на политическия елит.

Ограниченията, които се поставят в основните закони на държавите относно пряката демокрация, също са показателни за наличието на своеобразен страх от властимащото мнозинство. Съвременната демокрация изобилства от плуралистични

виждания за решаване на обществено значими проблеми, включително и взаимноизключващи се, но не изобилства по отношение на използваните форми на участие в управлението.

Защо притесненията от прякото участие на народа в управлението не стихват? Защо двете най-разпространени изборни форми – представителната и референдумната демокрация не са равнопоставени в съвременното ни? Защо пред прякото участие се поставят различни по характер и значимост бариери? Няколко са възможните предпоставки:

Първата и най-важна предпоставка с негативен характер, която се представя като недостатък при вземането на решения чрез референдуми, е страхът на властимащите от степента на информираност на хората. Информираността се интерпретира в няколко посоки:

- като недостатъчна. Счита се, че хората или голяма част от тях нямат нужната информация и не могат да направят информиран избор;
- като повлияна от „значимите други“. Уповаването на информираността на значимите други, на публичните идеи и личности, станали образец за поведение за голяма част от хората, се смята за намеса при самостоятелното мислене и поведение (примерът с инициирания от шоумена Слави Трифонов референдум за преминаване към изцяло мажоритарна избирателна система в два последователни тура с абсолютно мнозинство на избора)
- пристрастност при тълкуването на информацията. Счита се, че непосредственият опит, практиката на самите хора, техните пристрастия, страхове или надежди могат да повлияят избора на решение на хората.

Втората причина за резерви към практикуване на пряка демокрация е свързана с нейния периметър на териториален и тематичен обхват. Обикновено се твърди, че само в относително малки общества или общности е възможно разгръщането на пряката демокрация. Разгръщането и на национално ниво се счита за финансово неизгодно, както и за изместващо основните дейности в ежедневието на хората. Твърди се освен това, че не по всички теми е възможно да се осъществява пряко участие в управлението на национално ниво. По този конкретен повод, бившият министър на правосъдието Христо Иванов, изразява в профила си във Фейсбук категорично отношение, свързано със скорошното допитване във Великобритания за излизане на страната от ЕС. "Най-важният непосредствен урок за нас от Брекзита: референдумите по наистина

основоположни теми са кречения. Когато даден въпрос се решава като част от нормалния политически процес - всяко решение е до следващите избори, когато може да се пререши. Когато обществата се опитват да решат един въпрос "веднъж завинаги" с референдум, всъщност си връзват ръцете, защото се отказват от възможността да го решат внимателно и според развитието на събитията".¹⁰

Третата причина се свързва с хомогенността на населението в конкретни общности, били те етностни, религиозни или субкултурни. Твърди се, че само в общества, които са относително хомогенни може да се прилага успешно пряка демокрация. В противен случай тя се съпровожда с тирания на мнозинството. Както и обратно, когато териториални общности с преобладаващ етносен характер в рамките на една държава провеждат нерегламентирани от държавата референдуми, какъвто е случаят с Крим.

Четвърта причина се свързва с използването на пряката демокрация като инструмент за популистки идеи от лидери на партии, движения и коалиции, от псевдонационалисти и псевдопатриоти, спекулиращи с емоциите на хората. Исканията за пряко участие на народа при тези случаи се отправят преобладаващо от популистки партийни водачи с популистки подбуди и с популистки техники и похвати, често прикриващи задкулисни игри и играчи. Така се изражда самият замисъл на пряката демокрация, основавайки се на илюзии и нереалистични цели, натъква се на нездрави политически интенции и на политически манипулации.

Възможностите на пряката демокрация често са обслужвали популистки политики и практики –при авторитарни режими има много такива практики. По такъв именно повод, политическият анализатор Илиян Василев пише: „Референдумите са били и все повече се превръщат в оръжие на популисти и манипулатори. Използват се като инструмент за диктатурата на подвижни и значителни малцинства. Те са инструмент и в хибридни войни и в геополитически стълкновения. Примерите не са малко и в най-ново време - Брекзит, Тръмп, Ердоган, Орбан, произвел на 16.10.2016 г. референдум за имигрантите, който макар и успешен, не беше приет, поради ниска избирателна активност.“¹¹ Общото за всички популисти е че използват "народа", за да оправдаят своите екстремни политики.

¹⁰ Иванов, Хр. *Референдумите по наистина основоположни теми са кречения*.2016
https://www.actualno.com/politics/hristo-ivanov-referendumite-po-naistina-osnovopolojni-vyprosi-sa-kretenija-news_546960.html

¹¹ Василев, Ил. *Слави. Референдум. Политика. Накратко*, в-к 168 часа, 01.08.2016

Популистското уповаване на пряката демокрация намира израз и в манипулациите, които те осъществяват. Подобно на Джовани Сартори, българският учен Веселин Паскалев също поставя и реторично отговаря на въпроси, свързани с исканията за референдуми. Това не са искания на „самосезираният се народ“, казва той, а „една много тясна групичка хора, завършили елитни частни колежи“, и пита във връзка с британския референдум: защо срещу ЕС, а не срещу политиката на остеритет, която е в основата на масовото недоволство във Великобритания? И заключава: „не британският народ реши да постави еврочленството на дневен ред, но „народът“ само ще търпи последиците“¹². Във връзка с народните представители френският учен от гръцки произход Корнелиус Касториадис казва: „Не съвсем слабо представляват хората, които са ги избрали. На първо място, те представляват себе си или представляват частни интереси, лобисти и т.н. Но дори и да не беше така, ако някой щеше да ме представлява по неотзовим начин за пет години означава, че се отказвам от моя суверенитет като част от хората. Никой не е попитал хората за какво искат да гласуват. На тях им се казва единствено, „гласувайте за или против Договора от Маастрихт“, например. Но кой е сключил този договор?“¹³

Петата, често изразявана отрицателна нагласа към възможността на хората да участват пряко в управленските решения, е свързана с егото на определена друга част от тях, която нарича себе си елит и счита себе си за превъзхождаща останалите. Принадлежащите към елита често смятат себе си за първи сред първите, по-умни от умните, по-надарени от надарените, по-предприемчиви от предприемчивите, включително и по-информирани от информираните.

Много учени обаче твърдят, че политиките не могат да бъдат считани за специалисти по управление на обществата, още повече за специалисти в конкретни предметни области. Ето какво казва К. Касториадис: „Политиката не е работа на специалисти. Няма наука за политиката. Има мнение, докса; няма епистема. Бих искал да добавя също, че идеята, според която няма политически специалисти, че всички мнения са еднакво значими, е единственото приемливо оправдание на принципа на самоуправлението.... Наскоро списание публикува статистика, според която 60 процента от конгресмените признават, че не разбират нищо от икономика, конгресмени във Франция, които ще вземат решения, които вземат решения през цялото време! Те

¹² Паскалев, В. Защо референдумите не са идеалната демокрация? Портал „Култура“, 14.07.2016

¹³ Касториадис, К. *La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube*, 2004. Публикувано със заглавие *Без бог, без цезар, без трибун!*, 2014, <https://prqkademocraciq.wordpress.com/>

гласуват бюджета, те увеличават или намаляват такси и т.н. В действителност тези конгресмени, както членовете на кабинета, са роби на техните специализирани съветници. И ако се вгледате – ще видите тези, които командват - се доверяват на експерти, но те избират експертите, които споделят тяхното мнение. Винаги може да намерите икономист, който да ви каже, „Да, да, това трябва да се направи” или военен експерт, който да ви каже „Да, ядреното оръжие е необходимо” или „Ядреното оръжие не е необходимо”: всичко и нищо. Така изглежда начинът, по който сме управлявани днес. Това е дилемата на Морен и Платон: специалисти или генералисти. Специалисти в услуга на хората, а не в услуга на шепа политици. И хора, учещи се да управляват чрез управление“.¹⁴

Представителната демокрация е достигнала своите граници на много места. „Днешната ситуация е критична – казва Антони Тодоров - представителната демокрация, чиито начала са някъде отпреди двеста години, изглежда е достигнала предела на своите възможности. Тя е критикувана и дори отхвърляна като несъстояла се, защото представителите не представляват друг, освен себе си (в добрия случай) или частни групировки (в повечето случаи). Представителната демокрация е критикувана от много посоки, но сърцевината на критиките и е в това, че демокрацията се свежда до изборната инженерия, която позволява ефикасната манипулация на избирателите.... Парадоксът е, че избираме представители, в които после не вярваме, че ни представляват.”¹⁵

Отсъствието на работещи динамични механизми за отзоваване на разминаващи се с очакванията политически дейци от хората са благоприятстващи фактори за разтваряне на ножицата между управлявани и управляващи и за полезността на самата демокрация.

Могат да се изведат и други основателни причини. Финансовата страна в големите общности също никак не се подценява при изтъкване на антиаргументи за пряката демокрация. Един възможен изход е електронната пряка демокрация, но там също може да възникне проблем с равенството, с равния достъп до ресурсите, с анонимността и пр.

Говоренето за пряката демокрация в България обикновено се колебае някъде между споменатите позитивни и негативни тези, без да се изследват съответните предпоставки. Популярна е тезата на българските политици за некомпетентните

¹⁴ Касториадис, К. . *LaTour d'Aigues: Editions del'Aube*, 2004. Публикувано със заглавие *Без бог, без цезар, без трибун!*, 2014, <https://prqkademocraciq.wordpress.com/>

¹⁵ Тодоров, А. Народовластието не е само пряка демокрация, е-списание *Ново време*, 2016, бр.3-4

избиратели, но забравят, че това са същите граждани, които иначе са достатъчно компетентни, когато ги избират за депутати.

Факт е, че е налице разочарование от политическата картина в нашата страна и криза на представителството - политическите партии са с най-ниско доверие. Изследователката Петя Кабакчиева сочи данни, разкриващи ярко разочарование от действието на демократичните институции. 87 на сто от хората са недоволни от начина, по който се развива демокрацията в нашата страна.¹⁶

Идеална демокрация няма, но за да се гарантира нейната полезност трябва да се гарантира и използването на нейните инструменти - казва А. Тодоров. Взаимозаменяемостта на всеки един от тях трябва да бъде възпиращ механизъм за всеки един от тях. **Плурализмът на демократичните инструменти**, едновременно им използване и уравнивяване, може да позволи система, при която свободата да е гарантирана в по-голяма степен, смята А.Тодоров. Една работеща демократична система може да има както представителство, така и пряка демокрация, която да го контролира и съдържа, но също гражданска делиберация и теглене на жребий в повече случаи при конституиране на различните органи, за да се ограничи затварянето на политиката и политическите решения в тесния кръг на един олигархичен елит, представящ се за професионален. Задачата е да не преставаме да търсим работещия демократичен модел.¹⁷

Последният демократично проведен национален референдум бе през октомври 2016 г. Той бе доказателство за провала на политолози, политици и партийни централи в неосигуряване на информация на избирателите за плюсовете и минусите от поставените въпроси в поискания от шоумена Слави Трифонов референдум. Но този референдум бе успех на популизма и на антиелитизма на групата около шоумена, която успя да привлече над два милиона гласа и със съвсем малко гласове не успя да направи този референдум задължителен. Резултатът от референдума бе камбана за бъдещи търсения на релевантните форми на участие на народа в политическите изборни процеси¹⁸.

¹⁶ Кабакчиева, П. Възможна и необходима ли е пряката демокрация в България, В: *Пряката демокрация в България- възможности и предизвикателства*. София:Институт за пазарна икономика, 2010, стр.151

¹⁷ Тодоров, А Народовластието не е само пряка демокрация, е-списание *Ново време*, 2016, бр.3-4

¹⁸ Статията е подготвена като част от документацията по проект на Полския фонд за научни изследвания No. 2014/15/B/HS5/01866

Библиография

1. Белов, М. *Пряка демокрация*, София: Сиби, 2009
2. Божидаров, Д. *Гражданите понякога успяват*, 2015
<http://www.segabg.com/article.php?id=756299>
3. Денковска, Кр. *Референдумите в България*, 2015
<http://www.dnes-bg.org/referendumite+v+bylgarija-aktualno/1/MNeXctKzcVOPYpWrcFePYFeXcxK7YZOfMVKDMRePchevIJJaLYZKfYVKDI9KPM5OfIdavcRe-IReXlxeP>
4. Касториадис, К. *Проектът за автономия*, С: Анарес, 2015
5. Лалов, Н. *Нека гласът на народа да бъде чут а не купен*, 2014
<http://www.mediapool.bg/prezidentat-poiska-referendum-za-mazhoritarni-izbori-i-zadalzhitelno-glasuvane-news216179.html>
6. Славов, Ат. и колектив. *Пряката демокрация. Наръчник на активния гражданин*. Българо-швейцарска програма за сътрудничество, 2013
7. Славов, Ат. *Пряката демокрация – риторика или реалност*, 2008
8. Стойчев, Ст. *Конституционно право*, София: Сиела, 2002, стр. 158
<https://www.president.bg/docs/1355399749.pdf>
9. Ташев, С. *Един забравен референдум. Факти*, 2013. <http://fakti.bg/mnenia/57908-edin-zabraven-referendum>