
**ПРЯКАТА ДЕМОКРАЦИЯ И РЕФЕРЕНДУМЪТ –
ФУНДАМЕНТИ НА ПРЕДСТАВИТЕЛНАТА
ДЕМОКРАЦИЯ. ЧАСТ I: СЪЩНОСТ И ФОРМИ
НА ПРЯКАТА ДЕМОКРАЦИЯ**

*Иван ВИНАРОВ**

**DIRECT DEMOCRACY AND REFERENDUM –
FUNDAMENTALS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY.
PART I: THE ESSENCE AND FORMS OF DIRECT DEMOCRACY**

Abstract: *Direct democracy in the modern sense is when the people, as a unified social-political organism, directly and effectively exercise their originally appropriate power in the state. But direct and representative democracy are not mutually exclusive systems. The purpose of the first is not to replace the second, but to correct and improve it. The claim that modern representative democracy is impossible without regular use of forms of direct democracy is considered axiomatic. But the well-intentioned introduction of the forms of direct citizen participation in the political process rejects the existing final opinions, which condemn fully representative democracy. Direct democracy can be a corrective to the to the representative – it is in its capacity to refine it by making it more effective and (to some extent) restoring people's confidence in the democratic ideal. This is not to*

* Авторът е главен асистент, доктор по политология, преподавател в катедра „Политология“ на Университета за национално и световно стопанство – София, и съ-основател на Центъра за политологични изследвания при УНСС. Член е на Българската асоциация по политически науки (БАПН), Македонския научен институт (МНИ) – София, и Гражданската инициатива за свободни и демократични избори (ГИСДИ).

say that direct democracy can replace the representative entirely, a claim that is proven by real-world hybrid forms, called referendum or even semi-direct democracy. It is an ideal that has its historical trace, but in today's dynamic globalized world, its implementation in its purest form is impossible. On the other hand, the mechanisms of direct democracy – that is, the forms of its manifestation – are quite possible to be used regularly in almost any modern democratic system. This has been achieved most in contemporary Switzerland.

Key words: direct democracy, elections, representative democracy, referendum, referendum democracy, semi-direct democracy

Пряка демокрация в съвременния смисъл има тогава, когато народът като единен социалнополитически организъм непосредствено и ефективно осъществява изначално принадлежащата му власт в държавата. При нея гражданите решават директно, без да излъчват народни представители (които да решават вместо тях), и най-често отговарят с „да“ или „не“ на поставения въпрос. От юридическа гледна точка основата е принципната идентичност на управляващите и управляваните, защото на народа се признава общата компетентност по всички въпроси. А т.нар. „обща воля“ притежава способността след консумиране да се възстановява автоматично, т.е. не се изчерпва. Предполагащото условие е гражданите постоянно да могат да участват във вземането на решения на събрания, допитвания, подписки и пр. [5: 247].

Както правилно отбелязва българският изследовател и активист в областта на гражданските права Даниела Божинова, с течение на времето представителната демокрация (наричана понякога от нейните критици „партийна“) се превръща в стандарт – в смисъл, че и днес, когато се каже „демокрация“, се разбира **„представителна демокрация“**.¹ Функционирането на политически партии и изборът на представители са основен индикатор за наличието на демократично управление. Парадигмата на представителното управление прави така, че пряката демокрация изглежда като екзотична приумица на утописти, идеалисти и популисти. Според Божинова пряката и представителната демокрация не са взаимно-изключващи се системи. Предназначението на първата не е да измести втората, а да я коригира и подобри чрез граждански контрол

¹ Една от знаменитите фрази на Уинстън Чърчил гласи: „Казано е, че демокрацията е най-лошата форма на управление, но не сме открили по-добра“ [4: 170 – 171].

върху институциите, защита на обществения интерес, включване и оползотворяване на гражданския потенциал.²

Основните предимства и недостатъци на пряката демокрация са систематизирани от проф. Емилия Друмева до следните [5: 249 – 250]:

- **предимства** – „за“ пряката демокрация: тя служи за самоопределянето и самоуправлението на гражданите; укрепва представителната демокрация, като редуцира несъразмерната сила на лобистите; действа възпитателно и образоващо (тъй като гражданите трябва да проучат конкретния въпрос); съвременното народно представителство вече не е толкова представително, а интересите на депутатите нерядко се разминават с тези на избирателите – пряката демокрация може да преодолее това; приема се, че при пряката демокрация възможността за прилагане на корупционни практики е по-ограничена; политическите партии са „необходимо зло“, което ще бъде неутрализирано от практиките на пряката демокрация; изборите оскъпяват излишно демократичния процес, а прилагането на форми на пряко участие ще струва далеч по-малко средства; пряката демокрация е по-лесна за разбиране, защото изисква единствено отговори с „да“ и „не“; предимство на пряката демокрация е упрекът към представителната, според който последната не е достатъчно отчетна и предвидима – веднъж избран, народният представител действа на базата на своите разбирания и по собствено убеждение;

- **недостатъци** – „против“ пряката демокрация: тя е подходяща единствено в малка общност, подобна на древногръцките полиси; честото гласуване като правило дезинтересира гражданите и ги прави апатични към проблемите (особено ако не ги засягат непосредствено); пряката демокрация насърчава демагогията и популизма; съвременното управление е сложно до такава степен, че повечето граждани не го разбират, за да могат да отговорят информирани с „да“ или „не“; решението се влияе изключително от медиите (които в общия случай не са независими въпреки наложените стереотипни твърдения), както и зависят от конюнктурни

² В „Американци за данъчни реформи“ Гроувър Норкист казва: „Голямата разлика между народните инициативи и народните представители е в това, че инициативите не се отмятат от думата си, след като бъдат гласувани от гражданите си“. В този контекст са и думите на президента Теодор Рузвелт, който е на мнение, че инициативата и референдумът трябва да се използват „не за разрушаване на представителното управление, а за коригирането му всеки път, когато то престава да бъде представително“ [4: 170 – 171].

настроения; плурализмът на мнения не следва да се диференцира само до две възможни алтернативи, защото по този начин въпросът се елементаризира твърде много; не се отчита мнението на малцинствата, а готовността за компромис отсъства.

Основната критика от посочените е тази, която насочва към функционалността на пряката демокрация. Фундаментално изискване за протичане на реален прякодемократичен процес е обществата да са относително неголеми, хомогенни в етнокултурно и религиозно отношение и да са с високо ниво на политическа култура [8]. С други думи последната задължително трябва да отговаря на дефиницията за „гражданска култура“ в смисъла на Алмънд и Верба [10: 166; 2: 18; 3: 47].

Твърдението, че съвременната представителна демокрация е невъзможна без регулярна употреба на формите на пряката демокрация, към сегашния момент се счита за аксиоматично. Прякото участие на гражданите в политическия процес е силен стимул за открито, отговорно и ефективно управление. В препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 2001 г. се казва: *„Участието на гражданите е в самото сърце на идеята за демокрация“* [8]. Формите на прякото гражданско участие са основополагащо условие за демократичността и легитимността на политическата система. Чрез тях интересите на гражданите и техните общности могат да бъдат поставени в политическия дневен ред и в законодателния процес. Това става възможно благодарение на осигурената им възможност да се произнасят за качеството на управленските решения, приеманите закони и провежданите политики, както и да налагат императивно на властващите зачитането на публичното (общото) благо [8].

Но добронамереното въвеждане на формите на пряко участие на гражданите в политическия процес отхвърля съществуващите крайни становища, които заклеймяват изцяло представителната демокрация. Звучи нецелесъобразно едностранчивата констатация на К. Касториадис: *„Ако една демокрация не е пряка, то тя не е демокрация“* [9]. Пряката демокрация може да бъде коректив на представителната – в нейните възможности е да я усъвършенства, като я направи по-ефективна и (донякъде) върне доверието на хората в демократичния идеал. Това не означава, че пряката демокрация може да замени представителната изцяло, – твърдение, което се доказва от реално съществуващите хибридни форми, наричани *„референдумна“*, или още *„полупряка демокрация“*.

Пример за държава, в която е най-широко застъпена употребата на форми на пряката демокрация, е Швейцария от средата на XIX век до днес. Въпреки това не е възможно политическата система на тази държава да бъде определена като *пряка демокрация*, или в смисъла на Сартори *референдумна* (дори ако приемем, че последният термин характеризира по-точно действителното състояние). В Швейцария функционира парламент – Национален съвет от 200 депутати, с 4-годишен мандат, както и Съвет на кантоните – 46 представители, избирани отново за период от 4 години (по двама от всеки кантон и по един от полукантоните). На пръв поглед това означава, че видът на демокрацията е представителна. Но сложният политически механизъм, който е изграждан и се утвърждава в продължение на векове, може да постави на швейцарския механизъм названието „*полупряка демокрация*“ [11].

Пряката демокрация се базира на няколко основни принципа [11]:

- *децентрализация* – пряката демокрация не зависи и не припознава държавните институции, тъй като цялата власт е децентрализирана и се реализира единствено чрез институцията на събранията на населението (т. нар. „асамблея“);

- *хоризонталност* – при обсъжданията и гласуванията всички имат еднакви права, като се отхвърля йерархията – стремежът е към егалитарно общество;

- *взаимопомощ* – за да може да функционира подобен начин на управление, нуждата от взаимност и солидарност между хората има фундаментално значение.

От казаното дотук става ясно, че пряката демокрация е по-скоро идеал, който има своята историческа следа, но в днешния динамичен и глобализиран свят неговата имплементация в чист вид е невъзможна. От друга страна механизмите на пряката демокрация, т.е. формите на нейното проявление, е напълно възможно да бъдат използвани периодично в рамките на почти всяка съвременна демократична система. Това е постигнато в най-голяма степен в съвременна Швейцария.

По пътя на тази логика Светлин Танчев формулира следните изводи [11]:

- Полупряката демокрация представлява форма на *засилен обществен контрол върху държавната власт*.

- Швейцария е държавата, в която народът разполага с широки правомощия за участие в държавното управление.

- Електоратът притежава повечето директни политически възможности за контрол и въздействие в сравнение с всички други демокрации.

- При полупряката демокрация хората имат власт над закона, но именно той управлява.

- За функционирането на системата на управление в Швейцария представителните органи са неотменни.

- Пряката демокрация е най-висшата форма на самоорганизиране и самоуправление, но на този етап от човешкото развитие е възможна единствено в по-малки общности.

- Заменянето на традиционната държавна структура с тази на събранията позволява прякото участие на населението в обществения и политическия живот на страната.

Един от сложните и спорни въпроси във връзка с формите на пряко участие е този за тяхната класификация. Георги Карасимеонов откроява три основни типа политическо участие: *пасивно*, което се реализира посредством гласуване; *активно* съпричастие към политическия процес чрез дейността на партиите, основно по време на предизборните кампании и в разнообразните извънпарламентарни дейности; и *апатия* или *дистанция* от политиката – неучастие в резултат на доброволен избор. Според редица изследвания политическото участие е свързано с определен социален статут, степента на образование и възрастта. Социално позидигнатите и образовани личности са по-склонни да участват в политическия процес, отколкото маргиналните. Следователно типовете политическо участие отразяват съществуващите социални динамики в обществото и различната степен на осъзнатост на политическите интереси у населението, което от своя страна е свързано с по-високото ниво на политическа социализация, култура и образование [6: 40].

От своя страна формите на пряко участие на гражданите в демократичния политически процес изразяват техните предпочитания по начин, наподобяващ в немалка степен изборите. Те биват два основни вида: *преки*, чрез процедурите на пряката демокрация; и *опосредствани*, чрез граждански и национални представителни организации, както и чрез дейността на синдикатите. Съществени за настоящия анализ са първите, най-важните сред които са: *императивен, ратификационен и консултативен референдум*; освен това още *народна инициатива, плебисцит, отзоваване и народно veto* [7: 48].

Особена форма на пряко участие на гражданите са *общите събрания на населението*, които са законово установени и регламентирани и в България. Поради по-тесния им териториален обхват, породен от специфичното условие за физическо присъствие на точно определено място и време, те попадат сред механизмите, използвани при решаването основно на местни проблеми. Едно от добрите изключения е швейцарската традиция, при която нерядко събрания се провеждат в цели кантони, т.е. това е инструмент, използван и на средно (междинно) равнище, което не съществува в държавите с унитарно устройство.

Изхождайки от гореизложената класификация, могат да бъдат обособени следните две големи групи: в *първата* попадат референдумите и останалите форми, които по своя характер представляват допитвания до народа по реда, утвърден в изборното законодателство (т.е. тези, които изискват пряко гласуване от електората); във *втората* група са всички останали, които предполагат гражданско участие, различаващо се по метода на своето провеждане от типичните за изборния процес процедури. Разделението е съвсем условно – нерядко единият вид форми на пряко участие прераства в другия или дори изисква последващи действия в тази последователност с цел финализиране на започналата кампания.

В рамките на първата група се обособяват подгрупи в зависимост от различните класификационни критерии [13: 23 – 27]:

- На базата на територията, върху която се провеждат, референдумите биват *национални* и *местни*. Предмет на първите са въпросите от общодържавно значение, като: приемане на нова конституция или промени в нея; ратифициране на международни договори (особено на такива, които влияят върху функционирането на държавните институции, или пък на такива, с които дадена държава се присъединява към организация за колективна сигурност или към наднационални общности); промяна в организацията на публичните власти; приемане или изменение на закони с основополагащо значение и др. Местните референдуми са с локална значимост и са по-силно застъпени в децентрализирани държави или в такива със стабилни традиции в общинското самоуправление. В държави с федерална форма на държавно устройство съществува и трета (междинна спрямо двете основни) разновидност – това са референдуми на равнище субекти на федерацията, т.е. *щатски, провинциални, кантонални* и т.н.

- В зависимост от юридическата сила на приетото решение референдумите се делят на *решаващи* и *консултативни*. При пър-

вите **волята на народа** е с обвързващ (задължителен) характер и най-често влизат в сила непосредствено след оповестяването на крайния резултат (но невинаги). Консултативни референдуми се провеждат с цел да се установи **мнението на народа** по определен проблем. То обаче не задължава съответните политически институции да приемат каквито и да е решения.

- По отношение на засегнатата законодателна материя референдумите биват *конституционни* и *законодателни (обикновени)*. Конституционните се провеждат, когато е необходимо народът да се произнесе относно промени в първичното законодателство или при утвърждаването на нов върховен закон. Обикновените засягат вторичното законодателство – това са периодично гласуваните от парламента актове, които при необходимост е възможно да бъдат подложени (изцяло или части от тях) на всенародно гласуване.

- В някои държави отмяната на действието на определен закон (или на друг правен акт) не е прерогатив единствено на конституционната юрисдикция (която в България принадлежи на Конституционния съд), а подлежи на гласуване от страна на суверена. По този критерий референдумите биват *утвърждаващи* и *отменящи*. С акта на отмяната съответният документ не се ликвидира като част от съвкупната национална правна рамка, а само се спира неговото действие. В общия случай това води до преразглеждане от народните представители и приемане на нов акт по отношение на същата материя.

- Референдумите се разделят още на *задължителни* и *факултативни*. Първите са част от минимално необходимия фактически състав, изискван за възникване на последиците на целената правна промяна. Най-често задължителните референдуми са упоменати в конституцията на държавата. Факултативните се провеждат единствено по преценка на съответните органи и институции. Няма изрично упоменато конституционно задължение за тяхното провеждане, но при влязла в сила процедура крайният резултат от тях е със същата стойност, каквато има и при задължителните референдуми [1: 32 – 66].

- По последния критерий народните допитвания се разделят на *допарламентарен референдум* и *гражданска законодателна инициатива, следпарламентарен* и *извънпарламентарен*. Първият се провежда, преди един закон да бъде внесен за разглеждане и гласуване от депутатите, и има за цел изясняване на мнението на електората по съответния въпрос. При законодателната инициатива се дава възможност на гражданите да предлагат на институ-

циите готови законопроекти или промени на сега съществуващата нормативна уредба. Следпарламентарният референдум се провежда, когато един закон (или друг акт) вече е минал успешно законодателната процедура и е необходимо да бъде препотвърден от гласоподавателите. До извънпарламентарни референдуми се прибегва или при отсъствието на парламент – когато той е разпуснат или ако неговата дейност се блокира от невъзможността да се осигури мнозинство за важните гласувания, или при желание от страна на държавния глава в президентска република да наложи волята си на представителното събрание.³ Този рядко срещан в практиката вид народно допитване е особено характерен за Франция по времето на Шарл дьо Гол.

Във втората група форми на пряко участие попадат множество граждански прояви, най-специфичната от които е *правото на петиции*. В много от старите европейски демокрации, например Австрия, Белгия, Германия и Франция, то е конституционно заложено. Петиции могат да бъдат отправяни както до държавните и местните органи на властта, така и до европейските институции, в частност до Европейския парламент. За да е ефективен този инструмент на гражданско участие, е необходимо формалните и процедурните изисквания към упражняването на правото на петиции да се редуцират до минимум. От друга страна правните последици следва да са с нисък интензитет. Задължението да се произнесе по съответната петиция има сезираният орган, но не съществува задължително съдържание или смисъл, който трябва да е част от отговора [13: 27].

Крайното решение при провеждане на народно допитване не може да има нюанси – то се взема само с „да“ и „не“. Единственото изключение от това правило представлява швейцарската практика. Там е утвърдена възможността на гласуване да бъдат подложени различен брой алтернативи и се приема тази, която получи най-широка електорална подкрепа. Но задължителни последици от проведен референдум може да има само ако той е решаващ. При консултативния се търси единствено изясняване на настоящите нагласи на населението, които обаче е възможно да не дадат ни-

³ Исторически този вид референдум е използван и в монархиите, когато държавният глава (или друг политик с водеща позиция) се стреми да постигне укрепване на своята власт. При непосредствено одобрение той реално придобива „вот на доверие“ от суверена и си присвоява правото да не се съобразява с останалите институции на публичната власт. Конституционното право поставя знак за равенство между извънпарламентарния референдум и плебисцита [5: 253].

какво отражение върху финалния законодателен акт. Решаващ референдум е този, който има надзаконова юридическа сила и е задължителен за всички държавни органи, длъжностни лица, учреждения и граждани. Такъв референдум може да утвърди, спре, измени или отмени даден закон. В този случай парламентът е императивно задължен да се съобрази с волята на народа [13: 30; 39].

Ако бъде взет за база критерият *инициативност*, формите на пряка демокрация биват два вида. Първият е този, при който инициативата е от страна на гражданите (т.е. от долу нагоре) – те получават възможност да изразят автономна позиция по управленски въпроси с фундаментално за тях значение, както и да упражнят граждански контрол. Вторият вид е този, при който инициативата идва от политическите институции или от действащи политици (т.е. от горе надолу), които в момента не развиват дейност в някоя от институциите на властта. Така те, особено ако са част от управляващото мнозинство, прибегват до методите на пряката демокрация единствено с цел да легитимират вече взети от тях решения или да заобиколят друга институция (защото тя заема противоположна позиция по проблема). По думите на Д. Алтман първият вид референдум укрепва и развива демократичния процес – до голяма степен той осмисля същността му. Докато вторият нередко води до ерозия в доверието на институциите и лидерите [13: 119].

В заключение можем да изтъкнем, че понякога проявите на пряка демокрация се превръщат в основно препятствие при прехода към демократична (конституционно-плуралистична) политическа система. Това е така благодарение на съмнителната легитимност, свързана с *прякомажоритарната демокрация* (по Фишкин) под формата на референдуми, или „демократията на улицата“. Но невинаги формите на пряка демокрация са дестабилизиращи. Възможно е манипулирането на дневния ред от страна на лидерите да постави въпроси, чийто отговор се съобразява в по-голяма степен с действително изразяваното от мнозинството обществено мнение. И все пак е нужно да се отбележи, че референдумите и останалите форми на пряка демокрация не премахват риска от внезапно избухване на народния ентузиазъм, който непреките форми могат да предотвратят [12: 85; 96].

Литература

1. Бисаз, К., У. Сердлют. Швейцарската пряка демокрация. – В: *Пряката демокрация. Наръчник на активния гражданин*. София: Европейски институт, 2013.

2. **Благоева, Б.** Българската политическа култура: тенденции и съвременност. София: Захарий Стоянов, 2002.
3. **Благоева, Б.** Записки по политическа култура. (Лекции пред студентите от специалност „Политология“ на УНСС.) София, 2006.
4. **Божинова, Д.** Хората решават. Референдуми, инициативи и отзоваване в САЩ. София: Труд, 2014.
5. **Друмева, Е.** Конституционно право. 4-то издание. София: Сиела, 2013.
6. **Карасимеонов, Г.** Политика и политически институции. 2-ро издание. София: Св. Климент Охридски, 2004.
7. **Киров, П.** Конституиране на представителното управление в България. София: Сиела Норма, 2015.
8. **Славов, А., Н. Киселова.** Пряката демокрация – реторика или реалност. – В: *Монд* дипломатик. [онлайн]. [прегледан 24.03.2020]. <https://bg.mondediplo.com/article344.html>.
9. **Съзнателното** негласуване и пряката демокрация като алтернатива. – В: *Живот* след капитализма. [онлайн]. [прегледан 24.03.2020]. <http://www.lifeaftercapitalism.info/politicalvisions/213-direct-democracy-as-an-alternative>.
10. **Танев, Т.** Политическата култура. 2-ро издание. София: Св. Климент Охридски, 2012.
11. **Танчев, Светлин.** Полупряка и пряка демокрация. – В: *Живот* след капитализма. [онлайн]. [прегледан 24.03.2020]. <http://www.lifeaftercapitalism.info/analyses/309-poluprjka-i-prjka-demokraciq>.
12. **Фишкин, Д.** Демокрация и делиберация. Нови перспективи на демократичната реформа. София: Център за изследване на демокрацията, 1993.
13. **Цеков, П.** Пряката демокрация. Преглед на историята и практиките. София: Болкан Асист, 2005.