

ЗА ДОСТОЙНСТВАТА НА ПРЯКАТА ДЕМОКРАЦИЯ

Пламен Киров

ABOUT THE MERITS OF DIRECT DEMOCRACY

Plamen Kirov

Abstract: *There is a tendency in the constitutional theory and in the political practice to exaggerate the merits of direct democracy. The problems in the functioning of modern parliamentary democracy are a reason for that. The widespread application of forms of direct democracy is not able to solve these problems. It is necessary to strike a balance between direct and representative democracy.*

Key words: *direct democracy, political representation, voters, political parties, political decisions.*

Изследването на практическите измерения на политическата демокрация е задължително условие за развитието на конституционната теория. Подобен анализ е необходим и с оглед на формулиране на критерии и предложения за рационализиране на политическия процес. Съвременните поставя все по-настойчиво въпроса за необходимостта от преглед на политическата практика на демокрацията с нейните постижения и недостатъци, доколкото тя е само начин за вземане на решения с участието на гражданите, но сама по себе си не може да бъде гаранция за доброто управление.

Формирането на плуралистичните държави през двадесети век предопределя по-нататъшната еволюция на политическото представителство. Съвременната концепция за народния суверенитет обвързва политическото представителство с един реален народ, който обхваща всички граждани като „множество от действащи групи“. В този смисъл представителството може и следва да отразява народа с неговите вътрешни напрежения и противоречия, както и да дава израз на многообразието от политически партии, които се стремят да го организират¹.

Поначало функционалният анализ заема централно място при изследването на всеки един

правен институт, тъй като той дава възможност за адекватно разбиране на мястото и ролята на му в конституционно-правната система. Той подпомага изясняването на неговото значение и влияние върху политическия и управленски процес. Именно за това погледът върху функциите на пряката демокрация, разбирани като съвкупност от институти е от особено значение за демократичния процес. Част от изследователите на тези институти им придават персонален характер, смятат че те служат за определяне на състава на органите на публичната власт. Става въпрос за различните видове избори. Други теоретици акцентират върху референдумите, инициативите, общите събрания на населението и териториалните плебисцити и ги определят като форми с предметно-материална насоченост, доколкото касаят вземането на решения по въпроси със съдържателен характер. Трети смятат, че има форми със смесена същност (персоналните плебисцити), защото по повод решаването на даден съдържателен проблем се дава оценка и легитимация на определена личност².

Стремежът да се посочи някакъв общ и неизменен начин на въздействие на пряката демокрация върху конституционната система предполага възприемане на интегративен подход. На-

¹ Вж. **Близнашки, Г.** Принципи на парламентарното управление. С., 1997, с. 145–147.

² Плебисцитът има две основни употреби в конституционната теория – като институт на пряка демокрация, чрез който се решават международноправни въпроси, най-вече териториални и за създаване на демократична легитимност на даден политически субект – най-често едноличен държавен орган (монарх или президент). Вторият случай се наблюдава в френската конституционна традиция (Наполеон Бонапарт и Луи-Наполеон Бонапарт, както генерал Дьо Гол).

ред с това обаче всеки един от институтите, принадлежащи към непосредствената демокрация поражда свои функционални ефекти, които зависят от конкретния национален контекст и неформалния политическия процес. Това прави много трудно обособяването на общ каталог от функции на пряката демокрация. По тази причина част от изследователите предлагат освен общ и специални каталози, систематизиращи насоките на въздействие на отделните ѝ форми³.

Широко застъпено е виждането, че пряката демокрация изпълнява пет основни функции, присъщи на повечето институти, включени в нея и притежаващи валидност в различен контекст: легитимационна, отваряща, комуникационна, контролна и образователно-мобилизационна. В същото време се отбелязва силната зависимост на така изброените функции от контекста – политически, исторически, културен и т.н. Така се достига до извода, подкрепен от историческия опит на отделни нации, че пряката демокрация може да действа в следните три двойки противоположни направления: интегративна или дезинтегративна; стабилизираща или дестабилизираща; проправителствена или опозиционна. С оглед на това дали става въпрос за институти, насочени към решаване на съдържателни или персонални въпроси, пряката демокрация има съответно: нормативна и конститутивна функция. Това структуриране на функциите на пряката демокрация се основава на включването на изборите и избирателната система като неин основен елемент. Като основание за това включване най-често се използва самата технология на изразяване политическата воля на народа чрез гласуването, т.е. средството за изразяване на политическата воля от суверена и непосредственото ѝ проектиране върху изборния резултат на основата на принципа на прякото избирателно право. Подобен подход е съмнителен, доколкото, от една страна, изборите формират политическото представителство на интереси и системата от представителни институции, а от друга, страна гласуването (изразяването на воля) само по себе си, без значение

дали е по повод избора на кандидати, или в подкрепа на предложението за политическо решение, осъществява определени функции по отношение на демократичното общество и държавата. От трета страна, изборът функционира не само и не толкова като оправдание на мандата на дадена личност, колкото като най-рационалното средство в арсенала на съвременната демокрация, за селекция измежду личностни, идейни, съдържателни и партийни алтернативи.

Политическата власт, за да бъде ефективна, стабилна и ползваща се с доверие от страна на гражданите, следва да бъде легитимна. Това разбиране е водещо в политическата и конституционната философия на всяка система, стремяща се към обосноваване, а не просто към наложено управление⁴. Може да се приеме, че пряката демокрация е генератор на особен тип легална, т.е. на рационално-процедурна легитимност, а в случая с плебисцитите – и на харизматична (плебисцитарна) легитимност. В Швейцария, а също и в някои от щатите на САЩ, където практикуването на пряката демокрация се е инкорпорирало в конституционното и политическото масово съзнание, тя произвежда и традиционна легитимност⁵.

Приписването на рационално-процедурна легитимност единствено на формите на пряката демокрация е неприемливо, доколкото такава се наблюдава и при всички демократични конкурентни избори за различни държавни институции, и тази легитимност е по-скоро продиктувана и създавана от самото гласуване като средство за изразяване на политическата воля.

Съвременните конституции са основани върху принципа на народния суверенитет. При тях народът е първичният, фундаментален източник на демократична легитимация, тъй като те стоят в началото на онази нормативно-логическа йерархическа верига, която пронизва цялата публична власт с нейните ценностни и институционални аспекти. Пряката демокрация превръща народа не само в източник на демократична система на управление и непосредствен потребител на резултатите от управлението, но и в активен и не-

³ У. Ромелфангер дефинира каталог от четири функции на консултативния референдум. Той приема функции по изследване на общественото мнение, по политическо участие, както и опозиционната и консенсусно-легитимационната функции. Вж. **Rommelfanger, U.** – “Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche, und -vergleichende Untersuchung, Berlin: “Dunker&Humblot” 1988, S. 36–40.

⁴ Още Аристотел в Античността и Тома Аквински в Средновековието създават собствени концепции за легитимното управление.

⁵ **Белов, М.** Пряка демокрация С: Сиби, 2009, с. 107.

посредствен титуляр на властнически правомощия, насочени към реализиране на публична власт⁶.

Политическото действие на народа, разглеждан като основание на конституционната система и породените от това действие правни последици логически, се представят като снабдени с по-висока степен на демократична легитимност, отколкото актовете на органите на представителната демокрация. Тази легитимност най-често бива възприемана като априорна и постулирана, доколкото в политическата и конституционната култура на съвременните общества е утвърдено виждането за демократичността на народа. С други думи общественото мнение е склонно да възприема като справедливи и оправдани актовете, които са продукт на пряко изразената народна воля. Това, разбира се, е спекулативна конструкция, доколкото и при формите на пряка демокрация се структурират мнозинство и малцинство, а решенията, вземани въз основа на тези форми, не са израз на монолитно народно единство.

Все пак, доколкото общата воля най-често придобива емпиричното измерение на едно мажоритарно решение, то при упражняването на пряката демокрация е необходимо народът да се постави в предварително определени рамки. Става въпрос за норми, уреждащи съдържателните и процедурните измерения на пряката демокрация по начин, че те да гарантират спазването не само на „правилата на играта“, но и на фундаменталните ценности на конституционно обединената общност, както и на правата на гражданите. Така пряката демокрация не бива да застрашава интересите на малцинството, а да ги зачита и уважава.

По този начин решенията на народа, които са резултат от една или друга форма на пряка демокрация, са легитимни не просто, защото са резултат от волята на презумирания като суверенен народ или нация. Те са оправдани, понеже са съобразени с изискванията на процедурната справедливост и с императивите, съдържащи се във фундаменталните конституционни принципи и основните права на гражданите. Именно произведеното по пряко демократичен начин, въз основа на открит дебат между възприемащите се като свободни и равноправни граждани реше-

ние по презумпция е рационално легитимно, доколкото то отговаря на минимални стандарти за разумност и рационалност, гарантирани от силата на правото⁷. Разбира се, има се предвид оборима презумпция, доколкото редица пряко вземани решения по-скоро имат характеристиките на ирационални реактивни обществени настроения, граничещи понякога с масова неспособност.

Легитимността на правните и политическите актове, приети посредством някоя от формите на пряка демокрация, е преди всичко формална процедурна и следователно от индуктивен тип. Тя се генерира „отдолу-нагоре“, въз основа на волята, формирана от суверена – народа. Би могло, разбира се, да се твърди, че тази народна воля и производната от нея легитимност са предопределени от странични за избирателния корпус, понякога не съвсем демократични, а по-скоро олигархични тенденции. Става въпрос за влиянието на партиите, лобитата, олигархичните кръгове и други елитарни структури върху волята на активните граждани. Все пак не може да се отрече, че решенията на народа са по дефиниция не по-малко демократични от решенията на неговите представители. Това твърдение важи с още по-голяма сила при сравняване между решения, които са продукт на народно одобрение чрез някоя форма на пряка демокрация, и решения, взети без консултация с народа от определени, често пъти неизборни и неотговорни политически елити. Въпросът за действителната рационалност на така генерираната пряка демократична легитимност обаче си остава дискуссионен, доколкото тази легитимност често не е предмет на рационално формирана политическа воля. Легитимността се извлича по-скоро като последица от акта на гласуването на политически активизираните граждани, които вземат политическо решение, често пъти без да са премислили и вникнали в неговото съдържание. Така „голата“ легитимност (по форма, не и по съдържание) се превръща в декоративна ценност на непросветеното, манипулирано политическо общество.

Съвременната представителна демокрация показва признаци на дисфункционалност в немалка степен поради явлението „избирателен абсентизъм“. Неучастието на гражданите в избори,

⁶ Повече за разграничението между народа като източник, като субект и като бенефициер на властта вж. **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право. С.: Сиби, 2003, с. 268.

⁷ Идеята за възможността за изработване на рационални решения от възприемащите се като свободни и равни граждани посредством воденето на диалог е в основата на дискурсна етика на Ю. Хабермас. Вж. **Habermas, J.** „Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1. Handlungsrationalitaet und gesellschaftliche Rationalisierung.“, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995.

които често пъти са единствената реална възможност за въздействие върху публичната власт, снижава степента на представителност на управлението и го прави подвластно на волята на политически активни и мобилизирани малцинства.

Едно от съществените предимства на представителната пред пряката демокрация е това, че тя позволява спокойното, внимателно изработване на управленски решения от квалифицирани експерти, свързани с детайлно обсъждане и преценка на предимства и недостатъци и с договаряне не само на общоприемливи, но също така на вътрешно и взаимно непротиворечиви решения. Експертността, планомерността, систематичността и съгласуваността са принципните достойнства на процедурите за изработване на решения на представителната демокрация. Тяхното наличие не е изключено и при пряката демокрация. Все пак поради невъзможността за постоянно управление чрез пряка демокрация, обхващащо всички сфери и процедури на управленския процес, както и поради значително по-слабия експертен потенциал на гласоподавателите, рискът от вземане на решения с тежки последици за цялостното управление на държавата е значителен. Ето защо пряката демокрация може да доведе до нерационалност и непоследователност на политиката, а честото ѝ използване крие опасност от нейното компрометиране или изпразване от съдържание чрез свеждането на нейните форми до един фасадно-демократичен ритуал.

При определяне функциите на пряката демокрация следва да се отбележи неоспоримият факт, че теорията не предлага и не възприема единна класификация за формите на самата пряка демокрация. Като че ли безспорни са само класическият референдум, плебисцитът, народната инициатива и събранията на населението. Може би единственото общо между изброените форми се състои в пряката институционализация на волеизявлението на първичния носител на държавната власт – народът. Що се отнася до причисляването на изборите и отзоваването, там където го има, към формите на пряката демокрация, в теорията няма единно становище. Обяснението, че изборите са съдържателната технология на пряката демокрация, ги откъсва от непосредственото им предназначение да формират политическо представителство в демократичното общество и държава. Основната цел на подобни конструкции е да се припишат на пряката демокрация „митичните одежди“ на най-демократичния способ за осъществяване на държавната власт. Всъщност

демократичният заряд се състои в самата технология на вземане на решения, а именно чрез гласуване от носителите на основното политическо право при конституционното управление – изборителното право. Именно самото гласуване формулира обществената воля и демократичното решение било в посока на това кой да управлява, било в посока на това да се вземе пряко управленско политическо решение.

Някои от представителите на правната теория, опасявайки се от неблагоприятно развитие в усилията си да характеризират пряката демокрация, не се опитват изобщо да формулират нейните функции, а се задоволяват единствено и само с непълен каталог от аргументи „за“ и „против“ пряката демокрация. При това тези опити се извършват несамостоятелно, а в съпоставителен контекст спрямо представителната демокрация.

Анализът често пъти се основава на елементарни представи за фундамента на съвременното демократично управление, а пряката и представителната демокрация се разглеждат като алтернативи, а не като взаимно допълващи се форми на управление на съвременната конституционна държава. В света не е известна демокрация, нито в исторически, нито в съвременен контекст, която да използва единствено било представителното управление, било формите на пряка демокрация като механизъм за формулиране и отчитане политическата воля на суверена. Съвременните практични модели на конституционно управление съчетават представителната демокрация с различни форми на пряката демокрация, като взаимно допълващи се и функционално поддържащи се механизми на политическо ръководство. В същото време не съществува нито един конституционен модел, който да възприема представителната и пряката демокрация като алтернативи. На базата на това разбиране необяснимо остава формулирането на аргументите „за“ и „против“ пряката демокрация, разглеждана като алтернатива на представителната. Именно поради това теоретичните конструкции, изградени върху такъв алтернативен анализ, са по-скоро самоцелни, псевдонаучни и необосновани. Добре известно от математиката е, че неправилно формулираната задача не може да има вярно решение. Отчитайки този постулат може да разглеждаме аргументите в подкрепа и против пряката демокрация като допълнителна характеристика на съществуващите форми на пряко народовластие в конкретните конституционни модели с оглед на тяхното въздействие върху политическия живот на общест-

вото и процедурите за вземане на управленски решения. При това аргументите „за“ и „против“ пряката демокрация могат да бъдат обсъждани и формулирани именно с оглед на специфичните национални условия и конституционни модели, а не изобщо, доколкото в зависимост от особеностите на социалната среда прилагането на едни и същи форми на пряка демокрация често пъти води до коренно противоположни резултати.

Широко застъпено е разбирането, че пряката демокрация служи за самоопределянето и самоуправлението на гражданите. Подобно общо съждение звучи като политическа мантра или по-скоро като евтина реклама на перилен препарат, защото практически то нищо не казва. Самоопределянето винаги е релативна категория. Всяко самоопределение е самоопределение по отношение на нещо. В този смисъл народът може да реши да се самоопредели на базата на гласуване „за“ и „против“ определено предложение или състояние. Що се отнася до самоуправлението на гражданите, то формите на пряката демокрация са само един от елементите на самоуправлението, не изчерпват неговата същност и съдържание. Самоуправлението никога не е изключвало излъчването на представители, на които е предоставена възможността да вземат политически решения от името на обществото. Самоуправление единствено и само чрез референдуми или други форми на пряка демокрация никога не е било прилагано и би се изродило в демагогско флиртуване с тълпата от изпечени манипулатори на общественото мнение, които от позициите на своите популистки идеи или предложения прикриват олигархични или авторитарни политически тенденции. В този смисъл твърдението, че пряката демокрация укрепва демокрацията като отнема почвата под краката на лобистите и политическите елити, не би могло да се възприеме по друг начин освен като споменатата по-горе търговска реклама. В тази връзка може да припомним, че чилийският диктатор генерал Аугусто Пиночет именно с референдум прие нова конституция, която по общо мнение на изследователите не се вписваше в световните демократични стандарти. Едва ли самото пряко гласуване на проекта за конституция на Чили въведе чилийския народ в лоното на демокрацията и му осигури икономически социален и културен просперитет. Това гласуване, не само че не ограничи властта на военната олигархия, която доминираше в управлението на държавата, но доведе до още по-силна

концентрация и доминация върху властовия ресурс от въпросната клика.

Друго дълбоко вкоренено разбиране сред част от изследователите, което се възпроизвежда чисто механично на базата на правилото, че безкрайното повтаряне на едно твърдение го легитимира като истина, е позицията, че пряката демокрация действа „възпитателно“ и „образователно“, „тъй като гражданите трябва да се запознаят и проучат конкретния въпрос“. Подобни изводи, наложени към заобикалящата ни социална действителност, са в състояние да предизвикат ведро чувство в познавачите на материята. Съвременните средства за масова информация с перфидните си способности тотално да доминират общественото съзнание и разум; социалните мрежи в Интернет, с разпространяването от тях fake news (разбирайте – откровени лъжи); различни групи за натиск, лобирани и харизматични популистки политически фигури – успяват все по-често да предложат бързи и лесни решения на иначе сложни въпроси на държавното управление. В същото време огромният поток от информация и забързаното ежедневие, превърнало масата от гражданите в „оръдия на труда“, довеждат до това, че често пъти избирателите гласуват за предложения, които са коренно противоположни на техните интереси. Може само да припомним неотдавнашното гласуване във Великобритания за напускане на Европейския съюз, което на следващия ден след взетото решение доведе британската нация до отрезвяване и главоболие, досущ като след тежък махмурлук. Социалните последици на това решение все още не са анализирани дотолкова, доколкото напускането на съюза не е факт към този момент. Може би след години те ще бъдат изследвани от експерти и определени като велик провал на референдумната демокрация и груба грешка на „просветените“ британски избиратели.

В подкрепа на пряката и срещу представителната демокрация се отправя упрекът, че всъщност представителното управление не е достатъчно представително. Добре известен е фактът, че няма идеална избирателна система и че всеки конкретен модел малко или много изкривява политическото представителство, особено когато е налице ниска избирателна активност. Този аргумент обаче се отнася с пълна сила и още повече за пряката демокрация дотолкова, доколкото при формите ѝ с най-висок интензитет – референдумите, също могат да участват неоглям брой избиратели. При такава патология на гласуването общата воля ще бъде формирана на силно моти-

вирано и активно малцинство от гражданите. При това решението, взето с референдум, много по-трудно би могло да бъде коригирано, ако впоследствие е отчетено като грешка, в сравнение и с най-сложната парламентарна процедура. Изобщо политическите грешки, продукт на представителната демокрация, могат много по-лесно да бъдат изправени, отколкото грешките, допуснати при формите на пряката демокрация.

Към представителната демокрация се отправя и упрекът, че интересите на народните избраници невинаги съответстват на интересите на избирателите им. Подобно твърдение би могло да бъде отправено и към формите на пряката демокрация, доколкото управленските решения, които са неин продукт, не биха могли да удовлетворят интересите на всички социални групи, още повече, че решенията, формулирани чрез тях, се вземат на базата на някакво мнозинство, без предварителен дебат и дискусия с оглед постигането на компромис. При пряката демокрация почти винаги една част от народа налага мнението си върху друга част от обществото. И друго не може и да бъде. Решенията се вземат от мнозинството, но задължават и се изпълняват от всички членове на обществото и засягат техните интереси по различен начин.

Още по-несериозно звучи аргументът, че при пряката демокрация възможността за корупция е по-малък. Без да отделяме излишно внимание на този абсурден извод, бихме могли да споменем, че големият залог при вземането на едно или друго решение чрез референдум предполага хвърлянето на всички налични средства и финансови ресурси в играта за обработка на общественото мнение. В този случай корупционните схеми обхващат много по-широк кръг от социални субекти и обикновено се съсредоточават към онези от тях, които са в състояние ефективно и масово да мотивират избирателите към определено действие. Ако при представителната демокрация корупцията е насочена към определен кръг политически лица, натоварени с правомощията по вземане на политически решения, то при пряката демокрация корупцията би била насочена към много по-широк кръг субекти.

В противовес на възприемането на политическите партии като „необходимото зло“ на представителната демокрация се привежда аргументът, че при пряката демокрация политическите партии почти отсъстват⁸. Подобно разби-

ране лесно би могло да бъде опровергано и при най-беглия анализ на конкретните форми на пряка демокрация, прилагани в последните години в страните с либерална демокрация. Политическите партии не губят своето място и роля при формиране на общественото мнение в хода на обсъжданията и гласуванията, които неизменно присъстват в различните форми на пряка демокрация. Партиите разполагат с мощни средства за въздействие по отношение на своите членове и привърженици. В същото време всички сериозни политически ръководства на партийните субекти не могат да си позволят лукса да останат безучастни по отношение на обществените проблеми, провокирали конкретните форми на пряка демокрация. Твърде елементарно и поради това невярно е разбирането, че ролята на политическите партии се заключава единствено в представителното управление и че пряката демокрация заличава възможностите им за влияние върху управленския процес.

Функционирането на представителната демокрация без съмнение предполага провеждането на избори. Изборните кампании и процедури според някои изследователи силно оскъпяват демокрацията. Поначало демокрацията изисква изразходването на значителен обществен финансов ресурс. Този недостатък обаче би трябвало да се компенсира с резултатите от демократичното управление. При това всяко управление било то демократично, или недемократично е свързано с извършването на необходими разходи. Много трудно би могло да се направи равностметка кое управление е скъпо, по-скъпо и най-скъпо. Историята предлага показателни примери за лесни и бързи решения, за които впоследствие се плаща висока социална цена. Повече от очевидно е, че няма обективна основа, на базата на която може да бъде извършена оценка коя от двете – представителната или пряката демокрация – е по-голямо финансово бреме за обществото. При положение, че пряката демокрация се прилага широко в управлението, това ще предполага много повече гласувания, отколкото избори, а дотолкова, доколкото технологията е идентична и в двата случая, то честото прилагане на формите на пряката демокрация напротив би изразходвало много повече обществени средства.

Независимо от различните форми на пряка демокрация, използвани понастоящем, в повечето случаи от активното гражданство се изисква

⁸ Вж. Друмева, Е. Конституционно право. С., 2018, с. 248–251.

отговор с „да“ или „не“. На пръв поглед отговорът на поставения обществен въпрос е прост и разбираем, така щото и най-непросветеният избирател да може да вземе отношение по него. За представителната демокрация в този контекст „благородно“ е запазен етикетът – „непрозрачна и непредвидима“. Възниква обаче въпросът може ли всеки обществен проблем да бъде така опростен и схематизиран, че да може да бъде разрешен с гласуване „за“ или „против“. Това води до голямата дилема може ли пряката демокрация да се приложи по всеки въпрос. Отговорът като че ли без съмнение е „не“. В същото време и най-сложният и най-простият въпрос биха могли да бъдат разрешени задоволително в рамките на представителното управление, което не изключва широк обществен дебат, но и ползването на експерти с върхови познания в съответната област. Изобщо сложните въпроси на социалното съвремие и държавното управление не могат да бъдат свеждани до две алтернативи – „да“ или „не“. Добре известно е от теорията на социалното управление, че сложните проблеми не могат да имат прости решения, а при формите на пряката демокрация по необходимост алтернативите следват да бъдат сведени до две – „за“ или „против“. Практиката по провеждането на различни референдуми в страните с демократично управление показва, че на гласуване се подлагат прецизно формулирани въпроси, но по относително ясни обществени проблеми, при което избирателите следва да подкрепят или да отхвърлят формулираното питане или проект за решение.

Към представителната демокрация се отправя упрекът, че не е достатъчно отчетна и предвидима и то във връзка с възприетия свободен депутатски мандат⁹. Веднъж избран народният представител действа в рамките на конституцията и закона, но по своя воля, обусловена от неговата съвест и убеждения. Въпросът с отговорността и то най-вече персоналната отговорност винаги е стоял на дневен ред в държавното управление. Той е прекалено сложен и обхванен, за да бъде разглеждан в рамките на настоящото изложение. Приписването на безотговорността единствено като дефект на представителната демокрация няма опора в политическата практика. Пряката демокрация не предполага функционирането на механизми за реализиране на политическа отговорност. Нещо повече тя работи точно в обратната посока. Често пъти посред-

ством референдуми се избягва носенето на отговорност от определени държавни органи. Под благовидния предлог „народът да се произнесе“ (vox populi vox Dei) се прикрива бягството от отговорност или нейното прехвърляне върху цялото общество, за да бъдат запазени или защитени заеманите властови позиции.

Като недостатък на широкото и често прилагане на пряката демокрация се изтъкват аргументи по целесъобразност и най-вече, че тя е подходяща за относително малки социални общности. Именно в малките социални общности би могло да се постигне лесно съгласие по значимите проблеми на управлението. Това се насърчава от относително еднаквите условия на социален и материален живот, както и непрекъснатото общуване и обмяна на мнения в социалния организъм. Съвременните информационни технологии, които се използват не само за пренос на огромни масиви информация, но и за социално свързване между индивидите, значително улесняват възможностите за прилагане на формите за пряка демокрация сред широки социални групи и дори на национално ниво. От комуникационна гледна точка организацията и провеждането на референдуми се изключително улеснени. Проблемът има по-скоро съдържателна страна – как да бъде събуден интерес сред членовете на обществото по дискутирания въпрос и как те да търсят и получават информация с оглед на това да мотивират просветен избор. При това трябва да се създадат необходимите гаранции волята на избирателите да не бъде лесно манипулирана с оглед получаването на предварително планиран резултат.

Нормално е да се предположи, че честото използване на форми на пряка демокрация води до нейната хипертрофия, което отблъсква избирателите от активно участие, прави членовете на обществото апатични към проблемите, включително и към тези, които ги засягат пряко. Ниската активност на гражданите в процедурите на пряката демокрация е най-голямата заплаха за нейното функциониране. Това е така, защото ниската активност предполага формиране на изкуствени мнозинства, които всъщност са малцинства, но налагат на обществото определени политически решения. От друга страна, съвременното държавно управление е толкова интензивно и сложно, че от обикновените граждани не може да се изисква във всички случаи високо ниво на познание,

⁹ Вж. Друмева, Е. Цит. съч. с. 256.

което да провокира активно участие във формите на пряка демокрация. Затрудненията или невъзможността да се достигне определено ниво на компетентност съвсем естествено възпират от участие в пряката демокрация. От друга страна високата активност без компетентност превръща всички форми на пряка демокрация в политически хазарт с висока социална цена. Не всички граждани могат и следват да разбират от управление, от друга страна не на всеки важен обществен въпрос може да се отговори разумно единствено с „да“ или „не“.

Политическите решения, вземани чрез формите на пряката демокрация, много по-силно се влияят от медиите, които „обработват“ общественото мнение, а понякога тотално го подменят. Много често играта на образи напълно замества сериозния политически и експертен дебат. Добре известно е, че образите, възприемани чрез зрението, много по-лесно влияят върху психиката на обикновения човек в сравнение с умозаключенията, формирани вследствие на мисловно-логическа дейност, основана на преценка на различни мнения и аргументи. Съвременният политически популизъм, от друга страна, допринася за вземане на лесни решения от отделния избирател, основани на чисто емоционална нагласа, а не на интелектуално усилие. Това е така, защото поначало популизмът като политическа практика предполага опростено мислене и опростени отговори в цветната гама черно-бяло. Популизмът не апелира към дискусия и компромиси, а е насочен към налагане на единствено решение. Ето защо преобладава мнението сред изследователите, че формите на пряка демокрация са много по-силно застрашени от действията и настроенията на популизма, отколкото традиционните механизми на представителното управление.

Аргументите за предимствата на пряката демокрация по отношение на представителното управление не могат да бъдат възприети дотолкова, доколкото те отчитат определени тенденции, зависещи от конкретния исторически контекст или от модела на конституционно управление, възприет от отделни държави. При това тези аргументи лесно се опровергават от политическата практика в други държави, извън кръга на онези, в които пряката демокрация демонстрира позитивни резултати. Установяването на съвременните форми на пряка демокрация е поначало

продължителен и неравномерен процес в рамките на конкретен национален конституционен модел. При това тези форми никога не са подменяли, не са били възприемани като алтернатива, а по-скоро са допълвали представителната демокрация. В съвременния конституционализъм се търси постигане на баланс, взаимно допълване и връзка между представителното управление и пряката демокрация. В политическата практика те не се възприемат като алтернативи, а противопоставянето им в конституционната теория води до погрешни и опасни заключения

Сериозен риск, който крие пряката демокрация е свързан с размиването на отговорността за управлението. При представителната демокрация имаме относително ясна система за възлагане на доверието на определени политически субекти, от което следва и тяхната разпознаваемост тогава, когато те не са оправдали това доверие и следва да им се потърси съответната политическа отговорност.

Най-голяма яснота относно субектите на отговорност съществува при конкурентните демокрации¹⁰ с дупартийни или биполярни олигополизиранни партийни системи. Възможността за недвусмислено инвестиране на доверие и приписване, респективно търсене на отговорност, намалява при консоциеталните многопартийни системи със слаби политически партии и коалиционни правителства. Тогава, когато към тях прибавим и елементи на пряка демокрация, като по този начин включим народа като паралелен субект на текущо управление, за избирателния корпус се появяват затруднения за разпознаване на това кой ще носи отговорността. Те нарастват с разнообразяване на формите на пряка демокрация, както и с честата им употреба от страна на представителните институции с цел прикриването и маскирането им като плебисцитарни актове на подготвени и прокарани от тях управленски решения и идеи.

При това съществуват различни аспекти на бягството от отговорност за управлението от страна на политическите елити. Измежду тях следва да се споменат прехвърлянето на избора на алтернатива върху народа или определена част от него, размиване на отговорността вътре в рамките на определена партия или коалиция, неяснота за това чия е инициативата – на управляващите или на опозицията, а също и на коя част от тях за

¹⁰ За конкурентната демокрация вж. по-подробно **Lijphart, A.** "Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries", Yale University Press, 1999, p. 9–48.

инициирането или одобряването на дадена политика с помощта на пряка демокрация.

Най-голяма неяснота относно субекта на политическа отговорност би била налице при управленска система, изградена изцяло като непосредствена демокрация. В случая може да се стигне до утвърждаване на модел на колективна безотговорност, тъй като поради липсата на институции на представителната демокрация и съответните им титуляри, както и поради вероятната мимикрия и снижаване степента на видимост на посредническите институции на публичността – партии, лобита и др., избирателите няма да има накого пряко да припишат негативите от управлението. Ето защо би трябвало в субект на отговорност да встъпи същият народ. Загубата на доверие от народа към самия себе си, още повече при липсата на структурирана система от държавни органи и институции на публичността, може да доведе до катастрофални за рационалното, ефективно управление последици¹¹.

Историята и конституционният реализъм показват, че никога не е съществувала чиста пряка демокрация, а единствено представителната демокрация, обогатена с елементи на пряка. Дори тогава, когато тези директно демократични компоненти са много и съществени, т.е. налице е хипотезата на т.нар. „полупряка демокрация“¹², те не пораждаат опасност за разделението на властите. Причините за това са създадените от съществуващите демократични системи гаранции за разделението на властите, както и особеностите в правната регламентация на институтите на пряка демокрация. Сред тях по-важно място заемат обособяването на субектите на правото на инициатива от тези на правото на одобрение, липсата на форми на директна демокрация, съчетаващи упражняването на правомощия от различните власти, липсата на директно демократичен модел за цялостно, изчерпателно плебисцитарно реализиране на управлението и т.н.

Политическата апатия и демотивация, както и избирателният абсентеизъм при пряката демокрация, могат да доведат до тирания на добре организираното и финансирано малцинство. По този начин определени тесни, но мотивирани и разполагащи с ресурси групи от населението могат да се суброгират в ролята на народа, получавайки съществени механизми за въздействие върху политическия процес. Освен факта, че тези

способи за влияние могат да се окажат непропорционални на ниската степен на представителност на разглежданите групи в обществото, те биха могла да им дадат възможност да диктуват по трудно контролируем начин политическия дневен ред на държавата. Така пряката демокрация, замислена като метод за предоставяне повече власт на народа, може да се окаже именно тази форма на управление, която да го превърне в обект на манипулации. Едно от негативните проявления на тази нежелателна форма на управление може да бъде застрашаването на правата на гражданите и в частност – тези на различните малцинства.

Прекомерно честата употреба на пряка демокрация може да доведе до умора и пресищане в избирателния корпус, стимулирайки допълнително избирателния абсентеизъм. Както вече бе посочено, участието във форми на пряка демокрация изисква предварителна подготовка, осмисляне и дискусия от страна на гласоподавателите. Следователно те трябва да отделят време и други ресурси, за да се посветят на себеутвърждаването си като граждани чрез референдуми, народни инициативи и т.н. Съвсем естествено е обаче, че отделните хора имат специфични интереси, потребности и цели и не са в състояние да бъдат активни и съпричастни към всички проблеми, които се поставят за решаване с помощта на едни или други институти на пряка демокрация. По този начин прекомерното ангажиране на избирателния корпус би могло да влоши участието както в количествено, така и в качествено отношение.

В заключение следва отново да се подчертае липсата на общоприет и утвърден в теорията каталог на функциите и аргументите „за“ и „против“ пряката демокрация. При положение, че се създаде такъв работен каталог, то той би имал нееднаква приложимост не само към отделните страни, но и по отношение на различните периоди в тяхното развитие. Някои от типичните проявления на пряката демокрация могат в зависимост от ситуацията да се разглеждат както като предимства, така и като нейни недостатъци. Ето защо изведените характеристики и функции не могат да бъдат формулирани като закони, а по-скоро като проявяващи се тенденции. Те следва да служат като стимул за анализ на конкретни практични модели на пряка демокрация, но не и да се превър-

¹¹ Вж. Белов, М. Цит. съч., с. 108.

¹² Швейцария, някои щати на САЩ.

щат в апологетика или крайно отхвърляне на непосредственото участие на гражданите в държавното управление. Оказва се, че всички, или ако не всички то значителна част от функциите, приписвани на пряката демокрация, се осъществяват в същото време и от представителната демокрация. Това без всякакво съмнение е вярно, що се отнася до легитимиращата и контролната функции – те еднакво успешно и в еднаква степен се реализират и от двете форми на управлението. За това въпросът за функциите на пряката демокрация не следва да се разглежда от позициите на чистата правна теория, а по-скоро да се търсят неговите практически измерения. В този контекст най-вероятно ще се стигне до извеждане на необходимостта от оптимално съчета-

ване на формите на пряката и представителната демокрация, което съчетаване би се превърнало в най-мощна гаранция за съвременното демократично държавно управление.

БИБЛИОГРАФИЯ

Белов, М. Пряка демокрация. С.: Сиби. 2009. // **Belov, M.** Pryaka demokratsia, S.: Sibi, 2009.

Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление. С., 1997. // **Bliznashki, G.** Printsipi na parlamentarnoto upravlenie. S., 1997.

Друмева, Е. Конституционно право. С., 2018. // **Drumeva, E.** Konstitutsionno pravo. S., 2018.

Танчев, Е. Въведение в конституционното право. С.: Сиби, 2003. // **Tanchev, E.** Vavedenie v konstitutsionното pravo. S.: „Sibi“, 2003.