

ПАРЛАМЕНТАРНОТО УПРАВЛЕНИЕ И ДЕМОКРАТИЗМА В БЪЛГАРИЯ (1878-1918)

Гл. ас. д-р Николай Живков

катедра "История, философия, социология"

Стопанска академия „Д.А.Ценов” - Свищов

Резюме:

В изследването се търси отговор на въпроса доколко овластените политически сили като субекти на парламентарното управление са се ръководили от демократизма и какви грешки са допусkali в своята дейност на сцената на българския политически живот.

Демократизмът във взаимоотношенията между Народното събрание, Държавния глава и Правителството се нарушава, първо, поради големите правомощия, които конституцията дава на монарха, и второ, многопартийната система включва партии, които са податливи на манипулации от негова страна. Това му дава възможност да наложи личен режим на управление.

Парламентарното управление е съпроводено и от грешки, допускани от самите партии. Причините са в тяхната неукрепнала организационна структура, нетолерантните отношения помежду им, вялото участие на гражданите в изборите и нередностите допускани при провеждането им.

Така в Народното събрание попадат не особено компетентни лица. Те участват в създаването на закони, в интерес на определени кръгове от обществото. Тази практика на законодателстване води до субективизъм от страна на държавните чиновници при прилагане на правните актове. Той се подсилва още от партийните влияния при назначенията и дейността им.

Наред с пропуските в политическата култура на партиите и техните водачи липсват и онези конституционни ценностни ориентири, в съгласие с които, те да насочват своята дейност в съответствие както с партийните си, така и с държавните интереси.

Ключови думи:

Парламентарно управление, демократизъм, личен режим, либерална демокрация, политически права на гражданите, избирателна система, парламентаризъм, чиновничество.

След възстановяването на българската държава едно от предизвикателствата пред нейните институции и политическите сили е осъществяването на тяхната управленска дейност, в съгласие с изискванията на демократизма. Решаването на тази задача среща трудности, защото през Възраждането натрупаният демократичен опит е в условията на отсъствие на българска държава и е свързан с регулирането на отношенията между българите в локалните структури на гражданското общество. В него се установяват нетолерантни отношения между „стари” и „млади”, а техните наследници след Освобождението не преодоляват тази традиция. Освен това на политическите сили им предстои усвояване на правилата и принципите на демократизма при отсъствие на опит и активна намеса на държавния глава в техните отношения. Ето защо прехода към демокрация след Освобождението е съпътстван с трудности и грешки.

Демократизмът в парламентарното управление на първо място зависи от прилагането на процедурни правила като всеобщо изборно право на пълнолетните граждани, свобода на сдружаването за участие в политическия живот в условията на плурализъм, изборност на политическите лица, управление на мнозинството при гарантиране правата на малцинството, спазване принципа за разделение на властите в отношенията между титулярите на законодателната и изпълнителната власт¹. На второ място той се определя от начина, по който интересите на социалните групи се превръщат във всеобщи цели за политическо действие. За формирането и осъществяването на държавната политика, от тази гледна точка, се налагат два подхода - конфликтен и консенсусен. Според първия противоречията в обществото “се преодоляват след като една група или класа наложи своя интерес като обществен и общодържавен”. От позициите на втория подход участниците в

¹ Дал, Р. За демокрацията. С., 1999, с. 87; Кийн Дж. Медиите и демокрацията. С., 1999, с.165.

политиката “търсят общи решения на сложните обществени проблеми”². Различията между тях се преодоляват чрез постигане на съгласие, а то е възможно, когато се ръководят от демократичните изисквания за равнопоставеност и свобода на мненията при обсъждането на спорните проблеми и поемане на отговорност за поведението и действията си не само пред тези, които са ги избрали, но и пред национално-държавната общност.

Доколко овластените политически сили, като субекти на управленския процес, в десетилетията след Освобождението, са се ръководели от процедурните правила и принципи на демокрацията и какви са грешките им при формиране и провеждане на държавната политика е въпрос, на който ще търсим отговор с анализа на тяхната политическа практика и оценките за нея от съвременниците им.

1. Държавното устройство според Търновската конституция

Една от първите задачи непосредствено след Освобождението е приемането на конституцията за държавното устройство и изграждането на централната и локалната система на държавно управление, т.е. създаването институциите на българската държавност. Първите български правителства са изправени пред трудния проблем да сплотят и мобилизират политическите сили, за да отстояват самостоятелността на българската държава в отношенията ѝ с великите сили.

При конституиране формата на държавата и държавното управление първите ни законодатели са повлияни не само от идеите на европейската политическа мисъл и практика, но и от демократичните управленски традиции, идващи от Възраждането. Освен това те са се съобразявали и с изискванията на Берлинския

² Баджак, М. Политика. Част I. Основи на политиката. Благоевград, 2000, с.31.

договор, да се установи в България конституционна монархия. При започване работата на Учредителното събрание и в процеса на обсъждането на руския проект за Органически устав, законодателите ни се обособяват в две “партии” – либерали и консерватори, които са наследници на предосвобожденското деление на “млади” и “стари”. Народните избраници го приспособяват към българските условия чрез съпоставяне на мнения и дебат.

1.1. Позициите на либералите и консерваторите при изработването на Конституцията

Двете формирали се политически течения все още не могат да се приемат като политически партии в пълния смисъл на думата, защото не отговарят на класическото разбиране за партия. Дори съвременниците им ги отъждествяват с политическите формирования на “младите” и “старите” от преди Освобождението.

Петко Славейков оприличава действията на консервативната партия с изявите на “старите”, а на либералите – с “младите”³. Подобна е оценката за двете партии и на Захари Стоянов. В някои съвременни изследвания различията между двете политически течения се разглеждат по-скоро като идейни. Те могат да се наричат “партии” само ако се употреби тази дума “в нейния най-широк смисъл като група лица, свързани с общи идеи и обща борба в името на конкретни цели”⁴.

В следващите години либералите и консерваторите се обособяват и получават окончателно своя политически облик на обединения, свързани не само с определени ценности и идеи, но и с конкретни социални групи. Тъй като отношенията между тях определят насоките на политическия дебат в Учредителното събрание и политическия живот в първите години след

³ Целокупна България, г. I, бр. 58, 7. II 1880 г.

⁴ Палангурски, М. Държавно-политическата система на България (1879-1919). В.Търново, 1995 с.10.

Освобождението анализът изисква да се направи кратка характеристика на техните политически идеи.

Консерватизмът като политическо течение в Учредителното събрание възниква в хода на обсъждане принципите на Конституцията. С идеите, които отстояват, в известен смисъл той е приемник на “старите”, но това не е водещата му характеристика. Не може да се разглежда и като аналог на западноевропейския консерватизъм както от гледна точка на социалните сили, с които е свързан, така и на идеите, които споделя. Неговите привърженици не живеят с носталгия по загубени привилегии, тъй като у нас няма потомствена аристокрация, а в идейно отношение не се придържат към доктрината му като цяло.

От идеологическите им постановки заслужава внимание поддръжката за монархическия институт, т.е. те са убедени монархисти. Защиават правомощията на княза като обединител на нацията и предоставянето му на законодателна инициатива и съдебни права. По подобие на западноевропейските консерватори, членовете и привържениците на консерватизма определят собствеността като основно право на човека⁵.

Консерваторите се различават от либералите в Учредителното събрание с идеите за Сенат, Държавен съвет и ограничена избирателност. С издигането на идеите за Сенат те, първо, искат да се предотврати бързото и некомпетентното вземане на решения и приемане на закони от Народното събрание, и второ, че при съществуващата мажоритарна избирателна система “послушните” народни събрания гласуват почти винаги предложенията на своите министри. В това те виждат нарушаване на принципа за разделение на властите и установяване на еднопартийна диктатура. Разглеждат Сената като контролно законодателно тяло, включващо “двайсетина високообразовани, материално независими помощници и експерти,

⁵ Георгиев, Б. Българският консерватизъм отдалеч и в ретроспектива. Във: //Панорама, 1992, №. 3-4, с.82.

които да преразглеждат законите и да санкционират произвола”. С тези си идеи те се обявяват за създаване на стабилни закони, за да се обезпечи устойчивост в развитието на националната общност. Поради голямата си демократичност, те смятат, че Търновската конституция е непригодна за българските условия, но са убедени, че тя трябва да се спазва от всички българи както е приета, а измененията ѝ да се извършват само по законен път⁶.

Либерализмът в България като политическо направление в годините след Освобождението, в идейно отношение, се разглежда като наследник на теоретичното наследство на Раковски, Каравелов и Левски. След Освобождението държавно-правните либерални идеи се развиват от М. Балабанов, А. Людсканов, П. Каравелов, д-р К. Стоилов и др. Те са повлияни от ценностите на европейския либерализъм и свързаните с него мислители. Обаче в българските условия липсва организация или личност, която да изразява класическия тип либерализъм.

Идеалите за свобода и равенство на всички пред закона са водещите светогледни позиции на либералите. Те определят облика на техния демократичен метод. От гледна точка на тази политическа логика е тезата на Константин Стоилов, че малките държави са силни не с външната, а с вътрешната си политика, когато са “център на гражданска правдина и на свободата, и всякога такива държави се сочат с пръст”⁷. За да бъдат хората свободни, според либералите, те трябва да са равни не само пред закона, защото равенството пред закона го има и в деспотичните държави, необходими са гаранции. Най-важната, която се посочва от тях е разделението на властите⁸. Гражданската свобода, която се дава на всяко отделно лице не е ограничена, а напротив тя е поставена “в границите на едни общи правила и закони, които припознават и поддържат в човека

⁶Георгиев, Б. Цит. съч., 84-85.

⁷Д-р Стоилов, К. Стенографски дневници на Осмото обикновено народно събрание. С., 1895, с. 52-59.

⁸Гражданска свобода и самоуправление. //Целокупна България, бр. 23-25, 1879.

человешкото достойнство”⁹, т.е. ограниченията на свободата произтичат от необходимостта да се съхрани достойнството и честта на всеки човек.

Утвърждаваните от либералите ценности на демокрацията – свобода и равенство пред закона за всички, както и принципът на разделение на властите, са доказателство, че те поставят в центъра на своята доктрина човека. Признаването на неговата водеща роля за прогреса на българското общество е в духа не само на възрожденските традиции, но и на европейския либерализъм.

Направеният преглед на идеите и ценностите, защитавани от двете формиращи се политически направления, ни дава основание да твърдим, че различията им са в идейните позиции при решаване проблемите на българската нация.

Преодоляването на противоречията между либерали и консерватори в Учредителното събрание се възлага на една 15-членна комисия. На нея се поставя задачата да изработи доклад за основните насоки и постановки на предложения за обсъждане на руския проект. Около резултатите от нейната работа се разгаря голям спор. Той е свързан с позициите, от които ще се обсъждат конституционните промени.

Комисията изработва документ “Рапорт върху основните начала на Конституцията на българското Княжество”. В него, първо, са включени демократични ценности и правила, в съгласие с изискванията на които трябва да се гради конституционната сграда на управление: свободата, равенството пред закона, самоуправлението (народно самоуправление) и обезпечението (гаранция за правото). Второ, предлага се още да се въведе двукамерен парламент – Народно събрание и Сенат, ценз при избора на народните представители – имуществен, образователен и

⁹ Пак там.

възрастов, ограничена общинска автономия и силна монархическа власт.

Не толкова с убедителни аргументи, а колкото с численото си превъзходство либералите успяват да се наложат и предотвратят създаването както на Сенат и Държавен съвет, така и не допускат ограничаване на самоуправлението и изборните правила. Това е победа не само на либералите, но и на либерално-демократичния подход при изработване текстовете на Търновската конституция, отнасящи се до държавното устройство. Не бива да се пренебрегват и упреците на консервативното крило в Учредителното събрание по повод действията на либералите. Григор Начович например във в-к “Марица” от 30 юли 1879 г. пише: “Днес опозицията се показва, че е просто лишена от благоразумие и че туря страстта си и самолюбието си по-горе и от народните интереси”, т.е. либералите на практика подменят народните интереси с определени групови.

Според Джовани Сартори понятието либерална демокрация включва два компонента – либерален и демократичен. Първият се опира на отделната личност и “се занимава предимно с политическото робство, личната инициатива и формата на държавата.” Вторият – на обществото, ето защо е чувствителен към благоденствието, равенството и социалното сплотяване¹⁰. Отношенията между тях, според Татяна Дронзина, се менят “ако доминирането на либералния елемент е факт за XIX век, то приоритета на демокрацията е принципът на двадесетото столетие”¹¹.

Според казаното през XIX век акцентът се поставя върху ролята на човека, т.е. неговите права са отправната точка при вземането на управленските решения, а социалното сплотяване е на втори план. В този смисъл е и водещата роля на свободата при регулиране на отношенията между субектите на политиката. Това е

¹⁰ Сартори, Дж. Теория на демокрацията. Кн. 2. Класически проблеми. С., 1992, с. 180.

¹¹ Дронзина, Т. Политология. С., 1996, с. 61.

и логиката на действие на либералите след Освобождението, за да бъдат критикувани от консерваторите че “турят страстта си и самолюбието си по-горе и от народните интереси.”

На 16 април 1879 г. народните представители поставят своите подписи под окончателния текст на Основния закон на Княжеството, който урежда държавно-политическото устройство на българите за десетилетия напред.

1.2. Държавното устройство според Търновската конституция

Чрез Учредителното събрание от 1879 г. българският народ конституира своето управление. В конституцията приета от него се обявява, че “българското княжество е монархия, наследствена и конституционна, с народно представителство”, а територията “административно се дели на окръжия, околии и общини”. В нея е записано, че “особен закон ще се изработи за наредата на това административно управление върху началата за самоуправление на общините”.

Особено място в системата на държавните органи заема монархът. Конституцията го провъзгласява за “Върховен представител и глава на Държавата”. Рангът на монарха до 1911 г. е бил княз, а след това цар. Той притежава лични права и привилегии като неприкосновеност, правото на титла и издръжка, да не плаща данъци и др.¹² Правомощията на монарха се простират и в трите сфери на държавната власт – законодателна, изпълнителна и съдебна.

По отношение на Народното събрание монархът е с право на законодателна инициатива. Чрез назначаваните от него министри може да внася законопроекти по различни въпроси от живота на обществото. При особени случаи, определени от конституцията,

¹²Търновска конституция, гл. I, чл. 3, 4, 5, 6, 8, 35, 36, 70 и др. Във: Български конституции и конституционни проекти. С., 1990.

прави разпореждания, които имат задължителна сила на закон. Те се одобряват след това на първото свикано заседание на Народното събрание. Монархът има окончателно вето върху законодателните актове на Народното събрание, тъй като ги подписва преди да влязат в сила. Има право да свиква и удължава сесиите на Народното събрание, да го разпуска като определя датата на новите избори в двумесечен срок. При откриване на сесиите се обръща към народните представители с кратко слово.

Правомощията на монарха в изпълнителната власт също не са малки. Под върховния му “надзор и ръководство” работи Министерският съвет. Независимо от мнозинството в Народното събрание той има право да назначава министрите и по свое усмотрение да ги освобождава от заеманите постове. Така дейността на мнозинството в Народното събрание не се поставя в непосредствена връзка с правителството. По конституция монархът е върховен началник на военните сили в Княжеството и го представлява в отношенията с другите държави¹³.

Освен със законодателната и изпълнителната власт монархът е свързан и със съдебната. Правомощията му в тази сфера общо взето са ограничени. Той може да помилва осъден за престъпление, както и да дава амнистия.

С определените от Конституцията правомощия монархът се превръща в основна политическа фигура наред с народното представителство. Той е с възможности да направлява дейността на правителството, особено при решаване на военните въпроси, външната политика, както и да влияе върху законодателите. Относителната му тежест и правомощия за контрол над правителството са по-големи в сравнение с тези на законодателите.

В съгласие с изискването на принципа за разделение на властите, законодателната власт е предоставена на Обикновено

¹³ Търновска конституция, гл. II, чл. 9, 10, 11, 17, гл. XII, чл. 127, 130, 135, 136

народно събрание – еднокамерен парламент. Той се конституира чрез преки избори по мажоритарната избирателна система, като един депутат представлява 10 000 души. От 1912 г. се налага пропорционалната избирателна система, а през 1919 г. земеделското правителство отново възстановява мажоритарната.

Народните представители са със свободен мандат. Те “представяват не само своите избиратели, но и целия народ”. Това им дава право да изказват мнение, ръководейки се от убежденията си. Законодателна им инициатива е от името на група, която включва една четвърт от народните представители¹⁴.

Обикновеното народно събрание изпълнява три функции: законодателна (гл. 44, 105), бюджетно-финансова (гл. 108, т. 2-4, 123, 35, 38) и контролна (гл. 49, 105, т. 5-7, 106, 107, 155). То се свиква на заседания от монарха. Конституцията е отредила времето на провеждане на редовните му сесии (чл. 127). Неговият мандат първоначално е 3 години. От 1893 г. се променя на 5 години, а от 1911 – на 4 години. Прекратява своята дейност с изтичане на определения му от Конституцията мандат или при предсрочно разтуряне от монарха.

Изпълнителната власт се упражнява от Министерския съвет (правителство). Той изпълнява функциите си под върховния надзор на монарха, който е глава на изпълнителната власт (чл. 12). Министерският съвет организира изпълненията на актовете на Народното събрание. В Търновската конституция правомощията на Правителството са дадени непълно и неизчерпателно. Негова задача с първостепенна важност е ръководството на държавната администрация.

Министрите имат право на законодателна инициатива. Установява се практиката основен генератор на законодателни промени да бъде Министерският съвет. Той подготвя проектите за

¹⁴Търновска конституция, гл. XIV, чл. 87, 109.

закони и посредством мнозинството в Народното събрание ги налага като закони за управление на обществото. Министрите са контролирани от Народното събрание чрез формите на парламентарен контрол. Те носят служебна отговорност пред монарха, освен това конституционно-наказателна, обща наказателна и гражданска.

Князът заедно с правителството имат извънредни правомощия в случай на заплаха от вътрешна или външна опасност, когато Народното събрание не може да бъде свикано. В този случай правителството “може да издава Наредби или да прави разпореждания, които имат задължителна сила на закони. Тези и други извънредни наредби и разпореждания се представят за одобрение на първото свикано след това Народно събрание (гл. X, чл. 47). С правомощията си при извънредни обстоятелства, на правителството се предоставя правото на делегирано законодателство, т.е. то може да се намесва в работата на законодателната власт.

Съдебната власт не е точно дефинирана. В чл. 13 на Конституцията се казва: “Съдебната власт във всичката нейна ширина принадлежи на съдебните места и лица, които действат от името на Княза”. От други текстове се разбира, че тя включва граждански и военни съдилища.

През първите години след приемането на Търновската конституция се води борба за отхвърлянето ѝ с цел нейното изменение в по-консервативен дух. Тя се оглавява от княза с консерваторите, но победата се удържа от либералите, които след като идват на власт през 1884 г. отменят закона от 5.XII.1883 г. за изменение на Търновската конституция. Установените от нея порядки претърпяват известни корекции, и то с ограничен обхват през 1893 г. във връзка с личността и правомощията на новия

монарх и през 1911 г., когато след обявяването на независимостта се променя международния статут на България и тя става царство.

Демократичният принцип на представителството е водещ при изграждане на българската държавност след Освобождението. Установено е разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна. Техните титуляри се формират чрез избори. Правителството се излъчва от Народното събрание. Конституцията е върховният закон в съответствие, с който те осъществяват своята мисия.

В научната литература се посочва, че законодателите от Учредителното събрание, първо, не успяват “да намерят разумните гаранции за реалната политическа власт, която се предоставя на държавния глава в демократичната политическа система”, тъй като Конституцията му предоставя твърде големи правомощия. С правото си да разпусне Народното събрание по своя преценка монархът се поставя над волята на представителите на народа. Създават се условия той грубо да се намесва в работата на законодателната и изпълнителната власт. Резултатът от неговото поведение и действия е нарушаването на тяхната независимост и невъзможност взаимно да се контролират в случай, че не изпълняват конституционните си задължения. Второ, законодателите не определят границата между властта на държавата и властта на гражданина в обществения живот¹⁵. Конституцията не задължава органите на държавата да поемат социални отговорности по отношение на поданиците ѝ. Те получават само безплатно “първоначално учение”, гарантира се неприкосновеността на тяхната собственост и правото да съставят дружества, които не принасят вреда на обществения и държавния живот. Извън полезрението на държавните органи остават редица социални и икономически проблеми, чието решение населението

¹⁵ Митев, Тр. Българските преходи към демокрация – паралели и специфика. // Ново време, г. LXXVIII, 2003, № 5-6, с. 14, с. 17.

трябва да търсят само, в условията на финансови затруднения, което се отразява на политическата му активност.

Конституцията допуска при извънредни обстоятелства да се засилва ролята на органите на изпълнителната власт в управлението на страната с правото на правителството на делегирано законодателство. От него се ползват деветнадесетомайци през 30-те години, когато отменят действието на Конституцията. Извънредните правомощия на правителството откриват възможности за авторитарен стил на управление, осъществяван с административни средства.

Независимо от слабостите, които притежава Търновската конституция, при изграждане на системата от държавни органи и взаимоотношения между тях за осъществяване на управлението на българското общество, в сравнение с другите балкански страни, до Първата световна война, България има “най-стабилната и най-демократичната парламентарна система”¹⁶.

2. Участие на гражданите в управлението – политически права и отговорности

Всички поданици на българското княжество са равни пред закона. Участието им в управленския процес е свързано с предоставяне на права и задължения.

С политически права се ползват само граждани (мъже), които са навършили 21 години. Те могат да бъдат избирани в представителните органи, ако са грамотни и на възраст над 30 години. В чл. 65 е записано, че държавна, обществена и военна служба се заема само от български поданици. С разрешение на Народното събрание могат да се приемат на служба и чужденци (чл. 66). Българските граждани, според Конституцията, “имат право да

¹⁶ Цветков, Пл. Болшевизъм, национал-социализъм, фашизъм 1917-1939. С., 1992, с. 136.

съставят дружества без всякакво предварително решение, стига само целта и средствата на тия дружества да не принасят вреда на държавний и обществен порядък, на религията и добрите нрави”¹⁷. Въз основа на това право на гражданите се създават политическите партии, чрез които те участва в публичния живот на националната общност.

Наред с предоставяните права на участие в политическия живот конституцията предявява към българските поданици и задължения. Тя изисква от тях да са отговорни и спазват законите, без изключение да плащат данъците си и да носят тежести (чл. 68).

За разлика от западноевропейските страни, където избирателното право получава признание и се прилага след продължителни борби, то Търновската конституция го възприема “като нещо най-обикновено”. Гласоподаването е пряко и не се предвижда имуществен или образователен ценз¹⁸.

Въпреки предоставените права за участие в политическия живот и изборния процес гражданите не се ползват ефективно от тях. Тяхното непълноценно участие в изборите е повод да се правят преценки и предложения за повишаване на гражданската им култура и избирателна активност.

Според Д. Мишайков, за да има “стабилитет в управлението е нужно малко по-високо гражданско съзнание в масите”. Те трябва да имат мнение, своя позиция за начина, по който се развива и управлява държавата. Политическа им неграмотност или безразличие създава условия да бъдат използвани от партиите. Внушава им се, че при демокрацията може да бъде осъществен всеки интерес, което заплашва устоите на държавата. Или колкото е по-голямо политическото съзнание и отговорността на народа, толкова по-трудно биха се проявили слабостите на държавното управление¹⁹.

¹⁷ Търновска конституция, гл. XII, чл. 83.

¹⁸ **Владикин**, Л. История на Търновската конституция. С., 1994, с. 10-11.

¹⁹ **Мишайков**, Д. Мисли върху демокрацията. //Демокрацията, 1922, №. 1, 293-394.

По въпроса за повишаване на политическата култура на гражданите взема отношение и Петко Стайнов. Той предлага, първо, да се организира политическото им възпитание, и второ, гласуването да се разглежда като държавна служба, т. е. участието във формиране волята на държавата да се превърне в задължителен акт²⁰.

Отливът на гражданите, имащи изборителни права, от участие в изборния процес трябва да се разглежда във връзка не само с нивото на тяхната политическа култура, но и в отношението им към държавата и партиите, участващи в политическия живот на страната.

Безразличието или вялото участие на гражданите в изборния процес се дължи на факта, че държавата „не поема достатъчно социални ангажименти“ по отношение на тях и с това си поведение се отнася пренебрежително към жизнено важни проблеми от социално и стопанско естество, които трайно поддържат бедността. Това предопределя тяхната ниска активност в политическия живот и е причина те да не натрупват “трайна демократична политическа култура”. Ето защо и отношението им към партиите се поставя в зависимост от обещанията, които те дават за държавна подкрепа при решаване на проблемите, произтичащите от предизвикателствата на пазарното стопанство. От тази гледна точка е обяснимо, първо, поведението на българските граждани в изборния процес и не особено големите им симпатии към демократичната държава. И второ, защо бедните селски маси от началото на ХХ век се ориентират в подкрепа на БЗНС, а след суспендирането на Търновската конституция от деветнадесетомайци през 1934 г. населението не се обявява в нейна защита²¹.

3. Партиите в политическия процес

²⁰ Стайнов, П. Компетентност и народовластие, С., 1994, 66-90.

²¹ Митев, Т. Българските преходи към демокрация- паралели и специфики. //Ново време, година LXXVIII, 2003, № 5-6, 17-19.

Възприетата система на изборния парламентаризъм, предоставянето от конституцията правото на гражданите да се сдружават, свободата на печата и събранията са демократичните правила, които създават условия за плурализъм в политическия живот. Благодарение на тях се формира партийно-политическа система на България. Първоначално тя възниква като двупартийна и се представлява от либералите и консерваторите. След 1886 г. се създават условия за многопартийност. Този процес временно е затормозен поради доминиращата роля на Народно-либералната партия на Стефан Стамболов. След отстраняването му през 1894 г. до средата на първото десетилетие на XX в. се изгражда многопартийната система на управление. Това е времето, когато се създават Демократическата партия, Народната партия, Прогресивно либералната партия, Народно-либералната партия, Либералната (радославистка) партия – всички развиващи политическата си дейност върху началата на либерализма.

В края на XIX век възниква българската социалдемокрация, която се обособява в две крила – на тесни и широки социалисти.

Учреденият Българския земеделски народен съюз се обявява за изразител на интересите на селяните. За целта той създава своя съсловна доктрина на аграризма.

Всички политически партии имат сравнително еднаква организационна структура - централно ръководство и местни организации. Те включват в редовете си малък членски състав, което не им позволява самостоятелно да дойдат на власт. Водеща роля, до края на Първата световна война, в българския политически живот имат партиите, придържащи се към ценностите на либералната демокрация. Те представят облика на дясното пространство и доминират до двадесетте години на XX век като основни актьори в управлението на обществото. Тъй като предлагат различни

алтернативи за провеждане на дясна политика, при решаване на вътрешните и външните проблеми на страната, това им позволява да се задържат трайно на власт, а и левите партии са твърде слаби, за да действат като ефективна опозиция. Промените настъпват едва след войната с идването на власт на БЗНС²².

Реализирането на конституционните изисквания на парламентаризма и началата на демокрацията от политическите партии при участие в управлението е в определена зависимост от тяхната зрелост. Тя включва такива компоненти като качествен състав на членската маса и техните ръководства и споделяните организационни и идейни нагласи за формиране и защита на общи цели за политическо действие.

Според Тодор Влайков, за периода 1888-1901 г. в България няма добро управление. Партиите, поемащи кормилото на държавната власт не са със “здрава и стегната организация”, което се отразява върху поведението им в Народното събрание. За пример се дава Демократическата партия, която все още е без своя програма. Първо, нейните представители в Народното събрание не проявяват еднакво отношение към законодателните мероприятия. Второ, при образуването на коалиция за съвместно управление тя не е в състояние да изработи платформа за осъществяване на политика и поемане на свързаните с нея ангажименти от коалиционните партньори. Трето, липсва единомислие между парламентарните групи на коалиралите се управляващи партии и кабинета. След неговото разтуряне, поради неразбирателство между тях, не е постигнато споразумение за защита на парламентаризма и демокрацията от посегателства²³.

Направената характеристика за организационното състояние на партиите до началото на XX век чрез примера за

²² Митев, Тр. Цит. съч., 23-24.

²³ Влайков, Т. Условия за добро управление. //Демократичен преглед, год. XVII, 1924, кн. 1, с. 14.

демократическата партия е красноречиво доказателство за нивото на усвояване от техните ръководства на ценностите на демократичната политическа култура и нейното прилагане като поведение в политическия процес. Не само демократическата, но и другите партии не се справят особено успешно, през първите две десетилетия, с този важен за техния авторитет и съществуване въпрос. Показателни в това отношение са преценките на Петко Стайнов през 20-те години на XX век. По това време многопартийна система е критикувана и са изказани мнения, че партиите трябва да си отидат. Негодуването от тях и крайните изводи, че нямат бъдеще, Стайнов разглежда като резултат от раздробеността и котерийността им. Тези негативни явления, породени от политическата им култура, според него, не могат да компрометират принципа на партийност. Българският политически живот се нуждае от силни партии, защото те по принцип са по-трайни, проявяват вътрешен самоконтрол и по-трудно създават партийна олигархия. За разлика от тях малките партии са готови на произволи и са склонни по-лесно да се поддават на тежненятия на своите ръководители, за да се доберат до властта. Когато в една партия “желанието да се използва държавата в интерес на групата надделява, то надделява и котерийността”²⁴, т.е. тя се превръща в група за използване на властта. По-често в котерии се израждат, малките партии, ето защо те са вредни за политическия живот.

Политическата култура на партиините ръководства влияе не само върху демократизма на парламентарното управление, но и на отношенията между партиите. Това особено се отнася за тези от дясното политическо пространство, които с доминиращото си участие в управлението определят както насоките, така и съдбата на демократичния преход. Между тях се установяват враждебни отношения, а не толерантни както изискват принципите на

²⁴ Стайнов, П. Цит. съч., 69. – 71.

демократизма. Още от края на 90-те години на XIX век всяко идващо на власт дясно правителство нанася политически удари върху авторитета на своите също десни предшественици. Така те сами подкопават силата на десницата на политическата сцена²⁵.

От оценките на Тодор Влайков за дейността на Демократическата партия става ясно, че не само за нея, но и другите десни партии не е присъща коалиционния тип политическа култура, което също снижава ефектите от участието им в управлението.

За съжаление и опозиционните партии от лявото пространство на политическата сцена, като БРСДП /т. с./, БРСДП /о/, БЗНС и други, също водят помежду си нетолерантна борба за влияние и подкрепа сред населението, които ги противопоставят. Ето защо и те не успяват до края на Първата световна война да изградят печеливша коалиция, която да бъде реална алтернатива на десните партии и така да участват в управлението на страната²⁶.

С политическото си поведение десните и левите партии не осигуряват необходимата стабилност на многопартийната система на управление. Открива се път за настаняване през 20-те години на XX век в българския политически живот на сили с авторитарно-тоталитарни методи на управление.

4. Избирателната система и демократичният политически процес

Избирателната система е неразделна част от демократичния политически процес. Първоначално след Освобождението в България се възприема мажоритарната система. Тя създава възможности спечелилата изборите партия или коалиция да изгради силно парламентарно мнозинство за изработване на обещаните при изборите закони. Основният ѝ недостатък е, че не осигурява условия

²⁵ Митев, Тр. Цит. съч., с. 24.

²⁶ Митев, Тр. Цит. съч., 27- 28.

за представителство на целия народ, а само на определено мнозинство, спрямо останалите политически партии. Партията, която заема ръководни позиции в Народното събрание налага своите виждания „върху всичките проявления на народната деятелност”. Чрез законодателните си инициативи съдейства най-много за неустойчивостта и непоследователността в парламентарното управление, защото се стреми чрез тях да се закрепят на власт, да накаже своите противници за нанесени обиди и накрая да използва облагите от спечеленото надмощие в страната²⁷.

Победата в изборите с непозволени средства е явление, което съпътства българския политически живот в десетилетията на демократичния преход след Освобождението. Сред тях са подкупите, заплахите, демагогията и обещанията. Често на власт, особено при мажоритарната система, идват лица, които демагогски в предизборните си обещания отдават по-голямо значение на локални проблеми за сметка на общодържавни, така увличат след себе си избиратели, които без необходимата възискателност дават своя вот за тях. Опорочаването на изборите се превръща в неписана традиция.

Преодоляването на недостатъците на мажоритарната система се свързва с възприемане на пропорционалната. С прилагането ѝ, според Александър Людсканов, се решават въпросите за по-точното представителство на народа и облагородяване на изборните борби, за намаляване броя на партиите и повишаване престижа на Народното събрание от гледна точка на неговия състав и самостоятелността му спрямо правителството²⁸.

През 1912 г. мажоритарната избирателна система е сменена с пропорционална. Тя е запазена до края на Първата световна война. С идването на власт на земеделците отново е възстановена мажоритарната избирателна система.

²⁷ Людсканов, Ал. Доклад до Народното събрание за обсъждане на избирателната система (ян. 1912 г.). //Панорама, 1992, № 3-4, с. 148.

²⁸ Пак там, с. 150.

От края на XIX до двадесетте години на XX век политическите сили не дават утвърдителен отговор в полза на едната или другата избирателна система. Мажоритарната избирателна система е с възможности за формиране на силно парламентарно мнозинство от спечелилата изборите партия или коалиция, а пропорционалната – по-вярно изразява народната воля, обаче създава условия за формиране след това на нестабилни управляващи коалиции. Ето защо проблемът за най-подходящата за българския политически живот избирателна система ще остане открит за решаване и в следващите десетилетия.

5. Парламентаризмът и демокрацията

Управлението на българското общество, според Търновската конституция, се осъществява от Народното събрание, Правителството и Държавния глава - монарха. Парламентарната демокрация изисква всяка една от посочените институции да бъде самостоятелна в действията си при осъществяване на своите компетенции, без те да бъдат изземвани от другите две. Необходимо е й взаимно да допълват и коригират действията си в случай на нужда.

Големите правомощия, които конституцията дава на монарха – правото да разпусна Народното събрание по своя преценка, силното си влияние над дейността на Правителството, както и многопартийната система, включваща партии, податливи на манипулация от негова страна, са предпоставка да пренебрегва народните представители, министрите и партийните водачи в политическите си действия и така да налага личен режим на управление. Властовите си позиции той умело използва за политическо въздействие при формиране на правителството, в управлението на военното ведомство и външната политика.

Водещата роля на монарха кой да дойде на власт се благоприятства от самата многопартийна система. Тя включва партии с не особено богат политически опит и без широка социална база, на която да разчитат за самостоятелно овладяване на властта. Липсата на толерантни отношения между тях също е пречка за създаване на успешни предизборни коалиции. Ето защо подкрепата на монарха за партиите, стремящи се към властта се е оказва решаваща. Според потребностите на дадения политически момент той е прави избора си коя от тях да подкрепи.

В рамките на правомощията, които има, монархът възприема свои правила за формиране на желаното от него правителство. След договаряне с лидера на предпочитаната партия, включващо и споразумение за министерската листа, се издава указ за съставяне на правителство. Народното събрание, избрано по време на предходното правителство се разпуска. Насрочват се парламентарни избори, които се печелят от партията, която като управляваща организира тяхното провеждане. Така своята победа тя дължи на направените с монарха компромиси, загърбвайки интересите на избирателите си и на националната общност. Ето защо всяка партия след 1894г. се стреми да печели симпатиите не на избирателите, а благоразположението на монарха. Това им поведение на сцената на политическия живот има за последствие компрометиране демократичните правила на парламентаризма, защото с намесата на монарха във формирането на правителството те се формализират.

Своето влияние във военното ведомство монархът осъществява чрез умело провежданата кадрова политика по отношение на висшия офицерски състав като върховен главнокомандващ и на грижите си военното министерство да се ръководи от приближено на него лице. Водещата роля във външната политика той постига чрез личните си контакти с дипломатическите представители на другите страни в София, доверените си лица,

които работят в системата на министерството и с участието си при решаването на ключови въпроси от външната политика. Така правителството при формиране на политиката си по важни за българския народ проблеми от военен характер и външнополитическо естество, вместо да търси съгласието на Народното събрание и да я води от негово име, се съобразява с личното мнение на монарха.

Що се отнася до вътрешната политика, свързана с решаването проблемите на българското население, тя е предоставена на партията, която чрез подкрепата на монарха е влиза в Народното събрание. Качествената работа на нейните парламентаристи зависи от компетентността, политическата воля и отговорността им при решаване на стоящите пред тях проблеми.

Тъй като българското гражданство не проявява голяма заинтересованост към лицата, които се избират, то тяхната компетентност се преценява от партийните лидери при съставяне на предизборните партийни листи. Така в Народното събрание попадат и не особено компетентни лица. Обикновено те стават податливи на внушения за участие в създаването на закони в интерес на определени кръгове от обществото. Това им поведение води до бързо законодателство или до поправки и добавки към вече създадени закони²⁹

От народните представители се изисква политическа воля и отговорност за противопоставяне на заинтересованите среди, упражняващи натиск при създаване на законите. Много често тяхната воля е сломявана и отговорността им е отива на заден план пред грижата за успешно преизбиране в следващия парламент.

Наред с тези пробиви в парламентарната демокрация, управляващата партия чрез законодателството се стреми да се възползва от облагите на спечелените позиции във властта, а така

²⁹ Стайнов, П. Цит. съч., с. 100.

също да накаже своите политически противници за нанесени им обиди.

Доминирането в Народното събрание на едно партийно мнозинство или безпринципна коалиция, поставя върху законодателната дейност печата на груповите интереси, които те представляват в него. Резултатът е некачествени закони. Те засилват сред населението не само недоверието към парламента като институция и народните представители като политици, но водят и до отслабване на националното и държавното единство.

За преодоляване на посочените отрицателни явления в работата на народното представителство през двадесетте години на ХХ век Петко Стайнов се изказва за създаване на Сенат - съвещателно-контролен орган, който да ограничава всевластието на мнозинството и Държавен съвет - съвещателно и кодификационно учреждение, предназначено да подготвя закони. С предлаганите институции и свързаните с тях процедурни правила се цели повишаване не само качеството на работа на Народното събрание, но и разширяване на демократизма при подготовката и изработването на законите. Обаче те не срещат сериозна подкрепа поради засилване на общественото недоверие към парламентаризма и политиците.

6. Чиновничеството и държавното управление

Законодателната дейност на народните представители, подчинена на групови интереси, води след себе си не само до създаване на нестабилни закони, но и до промени в отношението към тях на държавните чиновници, които ги прилагат. В страни, където се проявява подобна практика на законодателстване, според Д. Мишайков, приложението на законите се определя от волята на

стоящите начело на управлението, от предоставянето им на известни облаги, с което се подронват основите на държавността³⁰.

Причините за това отношение на чиновниците към задълженията им в системата на държавното управление се обяснява, първо, с по-ниските възнаграждения на труда им, и второ, с влиянието върху тях на политическите партии. Всяка с идването си на власт устройва в управленските структури свои симпатизанти, които нямат необходимата подготовка, а интересите на службата обикновено се свързват с интересите на партията, която ги назначава. Срещу тези тенденции в административната практика на чиновничеството се обявява П. Стайнов, който пледира за “създаването на една гарантирана и технически подготвена бюрокрация”. Тя още не съществува у нас, според него, “поради поведението на ред политически режими”³¹.

В защита на чиновниците се обявяват техните професионални организации, в средите на които си пробива път “съзнанието, че те не бива да свързват интересите на професията нито с някаква определена доктрина, нито с една определена партия”. Според Д. Мишайков, те са “призваните носители на държавността”³².

Изказаната теза за мисията на чиновничеството, първо, е доказателство за формиралото се вече в обществото недоверие към политиците, и второ, възлагат се надежди на чиновничеството да свърже “народната маса с държавата чрез идеята за държавността”, но за целта то прилага, както знаем, най-вече административни средства. Това отношение към чиновничеството води към оказване на по-голямо доверие и дял на участие на административния апарат в защита и решаване на национално-държавните проблеми, което ще се превърне в открит отказ от демократичните процедурни правила и принципи. Подсилва се стремежът в определени политически сили

³⁰ Мишайков, Д. Мисли върху демокрацията. // Демокрация, год. III, кн. 1, 1922, с. 294.

³¹ Стайнов, П. Цит. съч., с. 145.

³² Мишайков, Д. Държавата и чиновничеството..., с. 7.

за промени в авторитарен дух на държавното устройство и управление, които стават факт през тридесетте години на ХХ век .

7. Вместо заключение

Грешките на партиите в българския политически живот, от края на ХІХ до двадесетте години на ХХ век, са свързани както с политическата незрелост и култура на народа, на партиите и податливостта на водачите им към манипулации от страна на монарха, така и с конструираната от Търновската конституция форма на правовата държава.

Концепцията за правовата държава възниква в недра на конституционната мисъл на ранния либерализъм в Германия през първата половина на ХІХ век. Правовата държава се характеризира като определен тип държава „на разума, чиито цели и функции се ограничават до свободата и сигурността на личността и на собствеността, т.е. нейното предназначение се свежда до гарантирането на индивидуалната свобода и до облекчаването на индивидуалната самореализация”³³.

Ранният либерализъм се придържа към ценностна ориентация за създаване на политически и правов ред, обезпечаващ свободата на човешкия индивид да преследва целите на своя живот, докато мисията на държавата по-скоро е да съдейства за индивидуалната му самореализация. Обаче през втората половина на ХІХ век той навлиза “в класическата си фаза на развитие. Не без влиянието на юридическия позитивизъм се възприема една формална концепция за правовата държава, лишена от всякаква цел и съдържание”. Вниманието на държавата се насочва към установяване на управление, което се свежда до поддържане от държавната администрация на правовия ред, равенството на гражданите пред

³³ Близнашки, Г. Формата на държавата. С., 1999, 78-83.

формалните изисквания на закона, справедливо правосъдие и независимост на съдебните органи. Ориентирана предимно към поддържане на правната сигурност, тя остава безразлична към последствията от своите действия, които водят до задълбочаване на социалното неравенство³⁴.

Един от недостатъците на модерната българска държава, установена с Търновската конституция, на който се обръща внимание в научната литература и се сочи като причина за отлива на българските избиратели в нейна подкрепа е, че „не поема достатъчно социални ангажименти по отношение на човека. (Няколко социални закона в България са гласувани след 1905 г., но множество проблеми в тази сфера на живота остават законово нерегламентирани). Това обстоятелство... предопределя част от обективните причини за бедността на българския народ”. Именно бедността поражда тежненията към партии, които обещават повече държавна намеса и бюджетни ангажименти по отношение живота на човека³⁵.

Поемането на социални ангажименти към населението не е било по възможностите на формалната правова държава не само в европейските, но и в българските условия на политически живот. Ето защо в Европа тя е подложена на сериозна критика.

В Германия през периода на Ваймарската република формалната правова държава е критикувана от “консервативни” и “прогресистки” позиции. И двете идейни направления се обявяват, под различна форма, за установяване на материална правова държава. От гледна точка на традициите на ранния либерализъм консервативният либерализъм е за “установяване на авторитарна държава, която ще е в състояние както да отстоява собствените си позиции спрямо организирания интереси в гражданското общество, така и да гарантира неговата независимост срещу опитите за политическо вмешателство”. Либералите “прогресисти” защитават

³⁴ Пак там, 85-87.

³⁵ Митев, Тр. Цит. съч., с.17

идеята за установяване на държава, която е “ориентирана към активна намеса в живота на гражданското общество, с цел да се противодейства на засилващото се социално неравенство”³⁶.

Изходът от политическата криза във Ваймарската република през тридесетте години на XX век е установяването на фашизма. След Втората световна война в Европа се преминава към едно материално разбиране на правовата държава, в съответствие с което участниците в политическите взаимодействия трябва да се придържат към определена официална представа за „общо благо”. Това преминаване от формална към материална правова държава е свързано с преодоляване на юридическия позитивизъм, характеризиращ се с увлечения по нормативизма. То, според Г. Близнашки, става възможно благодарение на утвърждаването на нов тип държавност, имаща социално-правен характер. Тя е резултат от възприетата политическа формула, съединяваща “правова” и “социална” държава. Така в европейските страни се установява нов конституционен тип държавност, която има социално – правов характер и съвместява ценности и елементи на формалната и материалната правова държава. Елементите на първата се въплъщават в институционалната ѝ структура, която е изградена в съответствие с принципа на разделението на властите и включва органи, които осъществяват предоставените им правомощия по предварително установени процедури. Те създават правовия ред и в съответствие с неговите изисквания направляват живота в гражданското общество. Елементите на втората намират израз в съдържанието на дейността на конституционната социална и правова държава. Това са висши ценности като свобода , равенство, справедливост и други , които съставляват ядрото на идеята за „общото благо”. То насочва държавата към постигане на социална

³⁶ Близнашки, Г. Формата на държавата, С., 1999, с. 90.

справедливост. Благодарение на него става възможно рационалното упражняване на държавната власт³⁷.

Конституционната социална и правова държава става реалност и в България с приемането на Конституцията от 1991 г. От нейна гледна точка е разбираемо защо либералните партии, управляващи българското общество от края на XIX до двадесетте години на XX век, не успяват да доведат прехода към демокрация до край. Наред с пропуските в тяхната политическа култура и не големия опит да управляват демократично, по конституционен път не са били въведени и онези материални ценности, в съответствие с които те трябва да насочват своята дейност не само в съгласие с партийните си, но и с национално-държавните интереси.

³⁷ Близнашки, Г. Цит съч., 96-98.