



Фондация RiskМонитор

2011

ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС  
В БЪЛГАРИЯ  
ОСНОВНИ ДЕФИЦИТИ И РИСКОВЕ

24

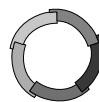


**ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ**  
**ОСНОВНИ ДЕФИЦИТИ И РИСКОВЕ**

Фондация **RiskMonitor**

Стойчо П. Стойчев  
Антоанета Цонева  
Светослав Георгиев  
Ива Лазарова

Настоящата публикация се осъществява с подкрепата на **Международната организация на франкофонията**.  
Изложениите в материала мнения и позиции принадлежат единствено на авторите на тази публикация и по никакъв начин не могат да се приемат за израз на мнения и позиции на донорската организация.



ORGANISATION  
INTERNATIONALE DE  
LA FRANCOPHONIE



**ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ**

**Основни дефицити и рискове**

**Автори:** Стойчо П. Стойчев, Антоанета Цонева, Светослав Георгиев, Ива Лазарова

**Редактор:** Стойчо П. Стойчев

Фондация **РискМонитор** ©

София, 2011, ISBN 978-854-2914-13-6

Фондация **РискМонитор**

България, София 1000, бул. Цар Освободител 29

ел. поща: [riskmonitorinfo@gmail.com](mailto:riskmonitorinfo@gmail.com)

<http://www.riskmonitor.bg/>

Резюме .....	6
Въведение в проблема.....	8
Приносът на настоящото изследване .....	9
Динамика на правилата за провеждане на парламентарни избори в България (1990–2011).....	10
<i>Увод</i> .....	10
<i>Регулация на активното избирателно право.</i> <i>Избирателни списъци</i> .....	11
<i>Гласуване в чужбина</i> .....	14
<i>Регулация на пасивното избирателно право</i> .....	15
<i>Администриране на изборния ден</i> .....	17
<i>Гласуване</i> .....	20
<i>Алгоритъм за превръщането на гласовете в мандати</i> .....	21
<i>Вместо заключение</i> .....	27
Рискове пред честното и свободно протичане на Местните избори 2011 .....	30
<i>Въведение</i> .....	30
<i>Причини за купуването на гласове</i> <i>и манипулирането на вота</i> .....	32
<i>Предпоставки за корумпиране на местните избори</i> .....	35
<i>Петрич, Созопол и Казанлък – изборни</i> <i>и следизборни реалности. Реконструкция на случаите</i> .....	43
<i>Местни избори 2011 г. Рискове пред изборния процес.</i> <i>Резултати от изследването на терен</i> .....	53
<i>Заключение</i> .....	64
<i>Приложения</i> .....	65
Що за проблем е купуването на гласове в България? Оценки от експертния дискурс .....	70
<i>Увод</i> .....	70
<i>Купуването на гласове като дефицит</i> <i>на демократичния режим</i> .....	71
<i>Политологически дискурс: купуването на гласове</i> <i>като продукт от разпада на партийната система</i> .....	72
<i>Социологически дискурс: купуването на гласове като</i> <i>структурен проблем на българското общество</i> .....	81
<i>Заключение</i> .....	83



# ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ

## ОСНОВНИ ДЕФИЦИТИ И РИСКОВЕ

---

# Резюме

Настоящият документ разглежда развитието на изборния процес в България през призмата на три основни ракурса:

1. Аналитичен преглед на развитието на правилата за провеждане на избори от 1990 година досега;
2. Емпирично изследване в три ключови за страната общини с оглед очертаването на основните рискове пред местните избори през 2011 година;
3. Анализ и обобщение на експертния поглед върху конкретния проблем „купуване на гласове“ и предпоставящите го характеристики на българската среда.

В резултат от работата по трите елемента на този документ се очертават следните главни изводи за естеството на системата за провеждане на избори в България:

- Българската избирателна система възниква като компромис между желанието на стария елит да наложи мажоритарни избори и предпочитанията на нововъзникналите опозиционни партии към пропорционалния вот. Различни конюнктурни съображения водят до създаването на усложнена пропорционална система като комбинация от един скрит в процедурата национален избирателен район и 31 многомандатни избирателни района;
- Липсата на професионална изборна администрация и регулация на изборната регистрация в комбинация с възпроизвеждането на структурата на партийната система в избирателните комисии води до непрекъснато усложняване на избирателния процес, което прави възможни все по-големите манипулации на резултатите;
- В страната съществува утвърдена практика изборните правила да се променят непосредствено преди вота, а през последните десет години активното избирателно право фактически се разширява до степен, в която гласовете от чужбина стават все по-определящи за изборните резултати;
- Решение на проблемите може да се търси в професионализацията на изборния процес и опростяването на регулациите, за да бъдат приложими по принцип, а не по произволна преценка на ангажираните лица и институции;
- Купуването на гласове и манипулирането на вота вече се възприемат от заинтересованите като най-ефективната технология за завладяване на местната власт. Чувството за безнаказаност и недосегаемост при прилагането на корупционни изборни практики усилва готовността сред участниците в изборите да ги използват като неизбежни и необходими прийоми за постигането на конкурентно предимство пред опонентите;



- Наблюдава се трайна тенденция предизборните стратегии и тактики да се основават не на честен и свободен избор, а на използване на принуда върху избирателите и манипулация на вота;
- Освен силното недоверие в способността на институциите да гарантират честен изборен процес и да наложат правила за равнопоставеност на участниците в изборите, съществува убеждението, че държавата използва всички лостове, за да осигури предимство на управляващата партия;
- В някои общини управляващите на местно ниво използват публичен ресурс, присвоен по корупционен начин, за да си осигурят предимство в изборния процес. В резултат местната власт става силно зависима от икономически мрежи и престъпни групи;
- Експертният дискурс показва, че купуването на гласове се разпознава като дефект на демократичния режим;
- Политическата апатия сред избирателите се обяснява като липса на политическа алтернатива и като липса на гражданска политическа култура. Основният ѝ ефект е кризата в представителството, която подкопава демокрацията;
- Купуването на гласове е присъща характеристика на слаборазвитите и немодернизирани общества, в които съществуват тежки зависимости на големи групи от населението. Ликвидирането на тези зависимости би решило в голяма степен проблема с качеството на демокрацията.

## Въведение в проблема

Макар да извървя своя нелек път по отношение на фактическото присъединяване към евроатлантическите структури, Република България и българското общество все още са изправени пред предизвикателствата на демократичното развитие и демократичната консолидация. В страната съществуват редица проблеми, поставящи под съмнение нейната демократична зрялост и дори европейската ѝ пригодност.

В редица проведени избори както за парламент и президент, така и за местна власт през последните години бяха регистрирани редица нарушения, най-обезпокоителните от които са проявите на купуване на гласове. Този порочен феномен създава не само условия за изкривяване на демократичната воля на избирателите, но и за навлизане на организираната престъпност в политическия живот на страната, а оттам – за компрометиране и тотално корумпиране на държавната власт, което води след себе си драматични последици за свободата, равенството и правата на обикновените граждани.

Купуването на гласове е основен инструмент за превземане на държавните институции от групировки и лица, преследващи собствен, егоистичен интерес в разрез с установения законов ред и добрите демократични практики изобщо. Същевременно подчертано нелегалният и законспириран характер на феномена не позволява предприемането на адекватни мерки за неговото противодействие.

Един от основните принципи в демократичната игра, гарантиращ открито и справедливо управление, са предвидими и стабилни правила, уредени в изборните закони. Те са фундаментални за всеки либерален режим и неслучайно фигурират в множество международни документи, сред които и *Декларацията от Бамако*. Честата промяна на изборното законодателство в повечето случаи не просто облагодетелства управляващите, но деинституционализира избирателния процес, като проправя път на схемите за фалшификация на вота и купуване на гласове.

За съжаление българското общество регулярно става свидетел на изборно инженерство на прага на изборите. Приемането на Изборния кодекс девет месеца преди провеждането на местните и президентски избори през 2011 г. затвърди тази тенденция.

## Приносът на настоящото изследване

Настоящият доклад предлага обзор и критически преглед на направеното досега по отношение на създаването на ясни и предвидими изборни правила през годините на демократизация, пог формата на диахронно сравнително изследване на промените в националната изборна регулация.

Задълбоченото емпирично изследване по проблема „купуване на гласове“, представено в настоящия доклад, хвърля светлина върху механизмите, по които тази практика става възможна. Вторият доклад в рамките на настоящия документ е изготвен на базата на изследвания и анализи, които предшестват последните за страната местни избори, проведени през октомври 2011 година. Изчерпателният анализ на тези избори предстои. Ясно е обаче, че голяма част от изводите и прогнозите, направени в текста относно системните черти на описаните явления, получиха потвърждение и през 2011 година.

Когато говорим за откритост и свобода на изборния процес, освен избирателите ключов субект са политическите партии и политическите функционери. Ето защо, освен разкриването на същината на практиките по опорочаване на изборите, е необходимо изследването в дълбочина на допринасящите фактори, сред които умишлено поддържаният нормативен и институционален вакуум, който позволява съществуването на порочни електорални практики. Именно този вакуум позволява на някои, ако не всички политически партии и криминални структури да произвеждат лавина от опорочени избори, облагодетелстващи тясно групов и нелегален интерес, като уязвяват обществото и пречат процесите на демократична консолидация. Третият компонент на настоящия доклад представя поглед върху предпоставките за явленията „купуване на гласове“ и обобщение на социологическия и политологически прочит за елементите на системата, които го пораждат.

# Динамика на правилата за провеждане на парламентарни избори в България (1990–2011)

Стойчо П. Стойчев

## Увод

Българската избирателна система за парламентарни избори е пропорционална с многомандатни избирателни райони и един скрит в процедурата за определяне на изборните резултати национален избирателен район. Системата за кратко е била и смесена от паралелен тип. По такава система е избрано 7-ото Велико народно събрание и 41-вото Народно събрание. Реформите от 2009 г. са само малка част от промените, които изборното законодателство търпи по правило винаги преди изборите. Първият закон за избиране на народни представители в рамките на наблюдавания период е приет в края на август 1991 г., по-малко от два месеца преди вота. По него са проведени три парламентарни избора, а внесените промени до 2001 г. са само три. Два месеца преди парламентарните избори през 2001 г. законът е отменен и заменен с нов. В рамките на два месеца преди парламентарните избори през 2005 г. този закон търпи промени три пъти. Съществени промени са направени и по-малко от три месеца преди парламентарните избори от 2009 г. С приемането на изборния кодекс през 2011 г. законът е отменен, а правилата – установени значително по-рано от следващите парламентарни избори през 2013 г. Досегашната практика, както и проблемите, произтекли от прилагането на кодекса за местните и президентските избори през 2011 г., обаче ни дават основание да предполагаваме, че кодексът ще претърпи промени през 2013 г. в зависимост от политическата конюнктура към дадения момент. Парадоксална остава неспособността на управляващите мнозинства да си гарантират победа с подобни промени на правилата на играта в самия ѝ ход. Дори напротив, изборният експеримент от 2009 г. оцети най-вече най-голямата партия в управляващата по това време тройна коалиция – БСП.

Независимо от този обратен ефект за управляващите партии негативното влияние на честите промени върху изборния процес е налице. В последните 20 години изборното законодателство става все по-процесуално и безсмислено усложнено, като се стигна до етап, в който организацията на гласуването и определянето на самите изборни резултати зависи изключително от волята на ограничена група изборни администратори и експерти. Създаде се система, в която правилата за гласуване, определянето и разпределението на мандатите са относителни категории и подлежат на текуща манипулация от изборната администрация. Макар и временна, тази администрация се съставя от активисти на парламентарно представените партии, работещи за определен изборен резултат, поради което е логично те преднамерено да създават условия за постигането му.

Липсата на професионална изборна администрация и независимо функциониращ регистър на избирателите дава на управляващите почти неограничен контрол върху съставянето на избирателните списъци и определянето на изборните резултати. Традиционно в България броят на избирателите е почти равен на броя на населението. Хилядите мъртви души в избирателните списъци са потенциален ресурс за изкривяване на вота във всички избори проведени досега. Нарасна неимоверно и броят на гласуващите в чужбина и по-специално в Република Турция. Администрацията на вота в тази страна, осъществен от представители на външно министерство, контролирано от правителството и членове на изселническите организации, доведе до изкривени резултати и дори частично касиране на изборните резултати от 2009 г. от Конституционния съд.

Настоящият текст проследява накратко динамиката в правилата за избиране на Народно събрание от 1990 г. до настоящия момент. Открити са основните характеристики на избирателната система – от регулацията на активното и пасивното изборно право до превръщането на гласовете в парламентарни мандати. Очертани са и основните недостатъци на системата, главният сред които е непрекъснатото усложняване на изборния процес. Така привидните усилия за регулация и по-обективно определяне на изборните резултати довеждат до фактическо нарастване на възможностите за произвол на управляващите партии, прикрит зад колективната отговорност на непостоянната изборна администрация.

### ***Регулация на активното изборно право. Избирателни списъци***

Със закона за избиране на Велико народно събрание (ЗИВНС) се определят първите правила за провеждане на демократични избори в най-новата история на България. Въпреки че в унисон с чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България чл. 3 от закона<sup>1</sup> лишава от право на глас пълнолетните граждани, поставени под запрещение и изтърпяващите наказание „лишаване от свобода“, той може да бъде определен като либерален по отношение на активното изборно право, а това ограничение – като конституционно установено наследство от тоталитарния режим.<sup>2</sup> Освен посоченото ограничение право на глас е предоставено на всички български граждани, навършили осемнадесет години. Законът предвижда и възможност за гласуване в чужбина след лична заявка в българските дипломатически мисии най-малко една седмица преди изборите.

<sup>1</sup> ЗИВНС (обн. ДВ бр. 28/1990 г.)

<sup>2</sup> В консолидираните демокрации правото на глас като основно гражданско право е отделно и независимо от ограниченията върху свободата, произтичащи от наказателното законодателство. Това конституционно ограничение е повод за непрестанни критики от страна на международната демократична общност и организациите, защитаващи гражданските права, спрямо българската държава. Въпреки това промяната на този текст до момента не е ставала предмет на сериозно политическо обсъждане. Все пак в Закона за избиране на народни представители (обн. ДВ бр. 37/2001 г.) този текст е частично компенсиран, като в чл. 34 е записано, че в местата за лишаване от свобода се съставят „избирателни списъци на задържаните под стража лица, спрямо които няма влязла в сила присъда“.

Избирателните списъци се съставят в общинските съвети и кметствата, както и във военните поделения. Законът делегира съставянето на избирателните списъци на гражданите, живеещи в чужбина, на Централната избирателна комисия след съгласуване с министъра на външните работи. Избирателните списъци се съставят индивидуално за всяка секция и съдържат трите имена, място и дата на раждане, адрес по местоживееие на избирателите и се обявяват 30 дни преди гласуването. Законът въвежда и възможността за гласуване на друго място за тези избиратели, които след оповестяването на списъците са сменили местоживееенето си за повече от 10 дни. Това става след издаване на удостоверение за гласуване на друго място, последвано от заличаване на избирателя от списъка по местоживееие. От тези списъци се заличават и гражданите, които пребивават в чужбина повече от два месеца преди датата на вота.

До приемането на изборния кодекс в началото на 2011 г. активното избирателно право произтича от буквалното прилагане на чл. 42 ал. 1 от конституцията: „[г]ражданите, навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода, имат право да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа“. Изпълнението на конституционната норма е възложено на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ (ГРАО) към Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). През 1992 г. с постановление на Министерския съвет главната дирекция е натоварена с поддържането и развитието на Единната система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението (ЕСГРАОН)<sup>3</sup>, чрез която се съставят избирателните списъци. Системата е създадена през 1977 г. с постановление на Министерския съвет<sup>4</sup> и съдържа систематизирана информация за физическите лица, български граждани. За всяко лице в системата се създава личен регистрационен картон, който включва 21 персонални характеристики, сред които са уникалният 10-цифрен единен граждански номер на лицето, име, пол, дата на раждане, гражданство, постоянен и настоящ адрес, родствени връзки от първа линия и др.

Чрез системата ЕСГРАОН ГДГРАО изготвя избирателните списъци за всички видове избори. Методът на попадане в избирателните списъци е пасивен. Списъците се извличат от базата данни на гражданския регистър. Това ги прави изключително неточни. В ЕСГРАОН съществуват записи, които са фиктивни, защото актуализация в системата може да настъпи само след постъпване на официален документ за промяна в състоянието като акт за смърт, за раждане, за брак, за придобиване/отказ от гражданство и др. По тази причина системата изобилства например от записи на лица, починали в чужбина, за които не е постъпил смъртен акт. Подобен рог проблеми създава и промяната на имената на голяма група български граждани през 1980-те и тяхното възстановяване през 1990-те. Всичко това прави броя на автоматично регистрираните избиратели нереално висок. При насе-

<sup>3</sup> ПМС 154 от 1992 г.

<sup>4</sup> ПМС 15 от 1977 г.

ление от 7 364 570 души в началото на февруари 2011 г.<sup>5</sup>, списъкът с избирателите, имащи право на глас на президентските избори през октомври същата година, по данни на Централната избирателна комисия (ЦИК) включва 6 933 748<sup>6</sup> души или 94% от цялото население. Същевременно само населението в нетрудоспособна възраст (пог 15 навършени години) по последни данни на НСИ е 975 272 души или 13% от цялото население. Числата показват, че записите за населението, имащо право на глас, в ЕСГРАОН са твърде нереални. Същевременно режимът за промяна на избирателните списъци може да бъде определен като силно либерален, защото винаги е допуснал промяна по заявление на отделни избиратели преди изборния ден до 2001 г.<sup>7</sup>, а след 2001 г. и на място в деня на изборите.<sup>8</sup>

За да се решат проблемите с избирателите фантоми и да се предотврати необходимостта от промяна на избирателните списъци, на практика неконтролирано и в самия изборен ден, е предлагано многократно да се създаде закон за изборната регистрация. Този закон винаги е отлаган, защото представлява дългосрочен проект, чиято подготовка би отнела 18 и повече месеца, а практиката в България показва, че изборните правила се променят непосредствено преди изборите (от 3 до 10 месеца преди дата на вота). Това се дължи до голяма степен на нежеланието на политическите партии да установят стабилни изборни правила, което им позволява да модифицират системата според моментните им възможности за максимизиране на изборните резултати. Делегирането на отговорността за съставяне на избирателните списъци на ГД ГРАО, която е на пряко подчинение на изпълнителната власт, показва, че управляващите мнозинства вече повече от 20 години не са склонни да се лишат от контрола върху съставянето на избирателните списъци, като го поверят на професионална изборна администрация, регулирана от ясни и устойчиви правила.

Този проблем не беше преодолян и след приемането на изборния кодекс през 2011 г. Дори може да се твърди, че режимът на регистрация стана по-неефективен. Кодексът утвърждава изискването за достатъчно продължително пребиваване в страната за включване в избирателните списъци за местни избори, което представлява фактическа забрана за участие в тях спрямо определена група избиратели. Макар уседналостта да не представлява особен проблем, начинът, по който се формират забранителните списъци, включващи избиратели на които се отнема правото да гласуват, е изключително проблематичен. Тези списъци се съставят служебно по инструкция на МВР, без публичен достъп до правилата за тяхното формиране. Има две категории граждани, лишени от правото да гласуват. Първите са регистрирали настоящ адрес извън страната, а вторите са напуснали страната в последните 4 месеца и не са се завърнали. Втората категория е проблематична, защото на местните избори през 2011 г. се оказа, че граничните власти масово не са отразявали в информационната систе-

<sup>5</sup> Данните са от Преброяването на населението и жилищния фонд в Република България, извършено от НСИ (<http://censusresults.nsi.bg/> 30.10.2011 г.)

<sup>6</sup> Решение на ЦИК №1349-ПВР/26.10.2011 г. (<http://www.cik.bg/?resh=1560>)

<sup>7</sup> Чл. 14 от Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (обн. ДВ бр. 69/1991 г.).

<sup>8</sup> Чл. 28 от Закона за избиране на народни представители (обн. ДВ бр. 37/2001 г.)

ма на МВР завръщането на хиляди граждани след пътуване в чужбина, което автоматично ги е включило в забранителните списъци. Спорно е и как се установява напускането на страната, което в границите на ЕС не се отразява в информационната система на граничния контрол. Всичко това доведе до произволно ограничаване на граждански права от страна на МВР.

### **Гласуване в чужбина**

Приетият през 1991 г. Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове<sup>9</sup> (ЗИНПОСК) ограничава съществено активното изборно право по отношение на гласуването в чужбина и на място, различно от постоянния адрес на регистрация. На практика гласуването в чужбина е забранено, а на място, различно от постоянния си адрес, могат да гласуват единствено кандидатите за народни представители и техните застъпници, наблюдателите на изборния процес и членовете на изборителните комисии. Законът обаче търпи промени още същата година, като специална поправка разрешава гласуването в чужбина.<sup>10</sup> Механизмът предвижда подаването на предварителни заявления от желаещите да гласуват до дипломатическите представителства на Република България в съответните страни. Броят на тези гласове остава малък и не повлиява върху разпределението на нито един мандат.

С новоприетия Закон за избиране на народни представители<sup>11</sup> (ЗИНП) през 2001 г., гласуването в чужбина се либерализира значително. Изборителни секции зад граница вече се разкриват от ръководителите на дипломатическите представителства на страната по инициатива на едва 20 заявителя,<sup>12</sup> а след като секцията е разкрита, всеки желаещ да гласува може да бъде дописан в изборителния списък. Това е една от причините броят на гласувалите в чужбина след 2001 г. да се увеличава експоненциално при всеки следващ вот. Другата причина е либерализирането на вътрешното законодателство на Република Турция. До 2001 г. вътрешното законодателство на Турция е изисквало вербална нота, за да се разреши откриването на секции извън дипломатическите мисии, а българската държава се е въздържала от отправянето на такива ноти. През 2001 г. за първи път е поискано откриването на секции извън мисиите, което води до рязко увеличение на гласовете, подадени в Турция<sup>13</sup>. До 2005 г. гласуването в чужбина става с една от бюлетините, определени за някои от многомандатните райони в страната, като по този начин се изкривяват резултатите в него. Принципът, който следва ЦИК, е да приписва по ред гласовете към четирите най-малки района по брой гласоподаватели на един мандат – от Европа в първия, от Турция и страните от бившия СССР във втория, от Америка в третия и от Азия, Африка и Австралия в четвъртия. В тези страни се

<sup>9</sup> Обн. ДВ бр. 69/1991 г.

<sup>10</sup> Закон за изменение на Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (обн. ДВ бр. 98/1991 г.)

<sup>11</sup> Обн. ДВ бр. 37/2001 г.

<sup>12</sup> Чл. 41, ал. 8.

<sup>13</sup> Общо подадените гласове в чужбина през 2001 г. възлизат на 66 671 гласа, от които 39 960 или приблизително 60% в Република Турция.



изпращат утвърдени бюлетини за съответния многомандатен избирателен район в страната. По данни на ЦИК<sup>14</sup> на парламентарните избори през 1997 г. към 8 МИР Добрич са приписани 9630 гласа от чужбина, към 12 МИР Монтана – 3586 гласа, към 14 МИР Перник 9615 гласа, а към 20 МИР Силистра – 4033 гласа. Общо подадените гласове в чужбина през 1997 г. възлизат на 26 864 гласа.

През 2001 г. се наблюдава четирикратно увеличение на гласовете от чужбина приписани към 08 МИР Добрич – 42 151.<sup>15</sup> В 12 МИР Монтана увеличението е по-скромно – 5646. В 18 МИР Разград са приписани 15 287 гласа, а в 21 МИР Сливен – 3587 гласа. Общо на изборите през 2001 г. в чужбина са подадени 66 671 гласа. От 2005 тази практика на ЦИК е прекратена, като се създава 32-ри район, в който постъпват всички гласове от чужбина. Те участват само в първата стъпка на разпределение на мандатите в националния район, като по този начин се предотвратява изкривяването на резултатите в малките МИР. През 2005 г. в чужбина вече са подадени 75 260 гласа, които определят разпределението на 6 места в парламента.<sup>16</sup> През 2009 г. гласовете, подадени в чужбина се удвояват спрямо 2005 г. като вече възлизат на 156 195 гласа.<sup>17</sup>

Тези резултати предизвикаха остра реакция в обществото, защото се оказа, че в Турция заявления за откриване на секции са подавани групово, а не индивидуално. Паралелно с това са открити редица нарушения в изборните протоколи. Това доведе до безпрецедентно касиране на изборните резултати в 21 избирателни секции в Турция, което промени крайния изборен резултат и ДПС загуби един мандат в полза на ГЕРБ.

### ***Регулация на пасивното избирателно право***

В началото на промените активните и пасивните избирателни права са приравнени. В изборите за Велико народно събрание право да се кандидатира получават всички, които разполагат с избирателни права.<sup>18</sup> С приемането на новата Конституция през 1991 г. обаче възниква разминаване между активните и пасивните избирателни права. Конституцията предвижда възрастови и други ограничения за кандидатите за основни изборни длъжности в страната. Кандидатите за народни представители трябва да притежават единствено българско гражданство, да са навършили 21 години, да не са поставени под запрещение и да не изтърпяват наказание лишаване от свобода.<sup>19</sup> Ограниченията за кандидатите за президент са още по-консервативни. Освен че трябва да покриват изискванията, приложими към кандидатите за народни представители, те трябва да се навършили 40 години, да са български граждани по рождение и да са пребивавали в страната през последните пет години, предхождащи изборите.

<sup>14</sup> ЦИК: Бюлетин за резултатите от изборите произведени на 19.04.1997.

<sup>15</sup> ЦИК: Бюлетин за резултатите от изборите произведени на 17.06.2001.

<sup>16</sup> ЦИК [www.cikbg.org](http://www.cikbg.org)

<sup>17</sup> Пак там.

<sup>18</sup> Чл. 35, ал. 1 от ЗИВНС.

<sup>19</sup> Чл. 65, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Избирателният закон, действащ в периода 1991–2001 г., предвижда кандидатите за народни представители да се посочват и подкрепят в партийни листи за всеки един многомандатен избирателен район.<sup>20</sup> Законът позволява издигането на независими кандидатури, при условие че са събрали 2000 подписа от избиратели в своя подкрепа, събрани от инициативен комитет в състав от 5 до 7 избиратели. Важно ограничение е изискването един кандидат да бъде регистриран само в една листа и само в един избирателен район.<sup>21</sup> Партийните листи са фиксирани и се подкрепят от партиите и коалициите, извършващи регистрацията. Дължината на листата е неограничена.<sup>22</sup> За сметка на това се допуска само по един застъпник за цялата листа в дадена секция.<sup>23</sup> За времето на предизборната кампания кандидатите за народни представители се ползват с имунитет и получават статут на длъжностни лица.<sup>24</sup> Мнозинството във ВНС обаче бързо осъзнава съществените ограничения, които само си налага и променя закона само 5 дни след неговото обнародване. Още в следващия брой на Държавен вестник се обнародва законова поправка, която позволява на даден кандидат да се състезава в два многомандатни избирателни района едновременно.<sup>25</sup>

С приемането на новия Закон за избиране на народни представители през 2001 г. не се внасят съществени промени по отношение на активното избирателно право. Размерът на листите се ограничава до размера на многомандатните избирателни райони, в които са регистрирани.<sup>26</sup> Възможността един кандидат да бъде регистриран в два района от една и съща партия или коалиция е запазена, но е въведено ограничение спрямо независимите кандидати, които се задължават да се кандидатира само в един МИР. Процедурата по регистрацията на кандидатите е допълнително усложнена, като тя е децентрализирана към районните избирателни комисии и са въведени изисквания за предоставяне на няколко заявления и декларации.<sup>27</sup> Диференцира се и необходимият брой подписи в подкрепа на независим кандидат според размера на многомандатния избирателен район, в който се кандидатира – от 1100 подписа за райони с до 4 мандата до 2000 подписа за райони с 13 и повече мандата.<sup>28</sup> По-съществена промяна представлява снемането на ограничението спрямо броя на застъпниците. Всеки народен представител получава правото да бъде подпомаган от неограничен брой застъпници, които също получават имунитет спрямо съдебно преследване, освен в случаите на заварено тежко престъпление.<sup>29</sup> Съществените промени на ЗИНП през 2005 и 2009 година не засягат пасивното избирателно право. С приемането на Изборния кодекс (ИК) през 2011 г. на лицата, на които е забранено да членуват в

<sup>20</sup> Чл. 41 от ЗИНПОСК.

<sup>21</sup> Чл. 43, ал. 1 от ЗИНПОСК.

<sup>22</sup> Чл. 43, ал. 5 от ЗИНПОСК.

<sup>23</sup> Чл. 48 от ЗИНПОСК.

<sup>24</sup> Чл. 50 от ЗИНПОСК.

<sup>25</sup> §4 от ЗИДЗИНПОСК (обн. ДВ бр. 70/1991 г.)

<sup>26</sup> Чл. 43, ал. 5 от ЗИНП.

<sup>27</sup> Чл. 45.

<sup>28</sup> Чл. 46, ал. 1.

<sup>29</sup> Чл. 51 и 53.

политически партии, се забранява да участват в изборите като кандидати от името на партии и коалиции.<sup>30</sup> Броят на застъпниците за една листа, които могат да присъстват в изборното помещение, е ограничен до двама за всяка листа в дадена изборителна секция,<sup>31</sup> но не се предвижда таван на броя на застъпниците, които дадена партия може да регистрира. Това създава предпоставки за легално купуване на гласове.<sup>32</sup>

По-съществена характеристика на кодекса е усложняването на процеса по регистрация на партиите и кандидатите. Особено в тази своя част, новият изборителен закон прилича повече на процесуален кодекс, в който формалните критерии вземат връх. Това довежда до хаос в регистрацията на последните местни и президентски избори през 2011 г. Възникнаха казуси с дублиране на имена на отделни партии и коалиции, както и с присвояване на чужди имена и абревиатури. Такъв е случаят с казуса „Зеленогорски“ в Плевен,<sup>33</sup> казуса „ВМРО-НИЕ“<sup>34</sup> и др. Тези проблеми показаха, че кодексът създава, а не решава проблеми, което компрометира неговото съществуване. Първото му ефективно прилагане демонстрира необходимостта от цялостното му преосмисляне.

### **Администриране на изборния ден**

Структурата на изборителните райони, секции и комисии се създава още със ЗИВНС. За избиране на Велико НС се създават 200 едномандатни изборителни района с равен брой жители и 28 многомандатни района. Президентът е оправомощен да образува изборителните райони и да определя размера на многомандатните след консултации с Централната изборителна комисия. Законът предвижда секциите да се образуват от органите на местната власт.<sup>35</sup> Предвижда се изборителните секции да обхващат до 1000 жители. Минималният брой избиратели за откриване на специални секции (във военни поделения, болници, кораби или чужбина) е 20. За произвеждането на всеки избор се създава Централна изборителна комисия (ЦИК). Срокът на нейното действие съвпада с мандата на органа, чиито избор се администрира. Създават се Районни изборителни комисии (РИК) за всеки район поотделно, както и Секционни изборителни комисии (СИК) за всяка секция. За избирането на Велико народно събрание съставите на РИК се определят от изпълнителните комитети на съответните областни народни съвети, а тези на СИК – от изпълнителните комитети на общинските народни съвети. И в двата случая определянето на състава става след консултации с ръководствата на политическите партии.<sup>36</sup> ЦИК се назначава от президента на републиката и се състои от 23 членове, излъчени от политическите партии, сред които председател

<sup>30</sup> Чл. 100 от ИК (обн. ДВ бр. 9/2011 г.)

<sup>31</sup> Чл. 101, ал. 2.

<sup>32</sup> Проблемът е разгледан в по-детайлно в третата част от доклада.

<sup>33</sup> [http://dariknews.bg/view\\_article.php?article\\_id=771486](http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=771486)

<sup>34</sup> [www.standartnews.com/izbori\\_2011/vmro\\_se\\_jalva\\_v\\_cik\\_sreshtu\\_registraciya\\_na\\_vmronie\\_-114385.html](http://www.standartnews.com/izbori_2011/vmro_se_jalva_v_cik_sreshtu_registraciya_na_vmronie_-114385.html)

<sup>35</sup> Чл. 20, ал. 1 от ЗИВНС.

<sup>36</sup> Чл. 26.

и гвама заместници. Решенията на избирателните комисии се вземат при кворум 50% +1. Застъпниците имат право да участват със съвестителен глас в заседанията на комисиие и да отправят възражения. ЦИК е натоварена с цялостната администрация на изборния процес, от регистрацията на партиите, през разглеждане на жалбите до определяне на резултатите. РИК регистрират кандигатите и листите на регистрираните в ЦИК партии и контролират работата на СИК. Последните осъществяват администрирането на самото гласуване и броят гласовете.<sup>37</sup>

През 1991 г. по силата на ЗИНПОСК територията на страната е разделена на 31 МИР, от които 3 в София, 2 в Пловдивска област и 26 във всяка от станалите области (бивши окръзи) на страната. Президентът запазва правото да определя границите на районите, но броят на мандатите във всеки от тях се определя от ЦИК на база единна норма на представителство според населението.<sup>38</sup> За провеждането на местни избори законът предвижда всяка община да се обособява в един многомандатен избирателен район за избиране на общински съветници и един едномандатен избирателен район за избиране на кметове. Размерът на всеки МИР за местни избори е определен директно в закона и варира от 15 мандата за общини с население до 2000 души до 101 мандата в столицата.<sup>39</sup> Подаването и преброяването на гласовете се извършва в избирателни секции, като редът за тяхното разкриване и работа не се различава съществено от регламентираният в ЗИВНС. Системата от избирателни комисии от ЗИВНС също е възпроизведена в ЗИНПОСК, като принципът на партийното им съставяне е утвърден.

Законът за избиране на народни представители от 2001 г. запазва районирането на страната в 31 МИР. Минималният брой избиратели за откриване на секция остава 20, а максималният – 1000. В този закон се отделя по-специално внимание върху регламентирането на дейността и състава на избирателните комисии. Те продължават да бъдат три вида – централна, районни и секционни. Централната избирателна комисия е в състав до 25 члена, назначени от президента след консултации с парламентарно представените политически партии и коалиции, като подборът им трябва да гарантира липсата на доминация на една отделна партия или коалиция.<sup>40</sup> Въвежда се изискване всички членове да притежават висше образование, а изискването мнозинството от членовете да са юристи, въведено със ЗИНПОСК, се запазва. Новият закон регламентира и числеността на районните комисии, която до тогава се определя по преценка на ЦИК. В районите с до 9 мандата членовете на РИК са между 11 и 13, а в районите с над 9 мандата РИК наброяват от 15 до 17 души. Регламентиран е и броят на членовете на секционните избирателни комисии – до 7 за секции с до 300 избиратели и до 9 за секции с над 300 избиратели.<sup>41</sup> Загълженията на трите вида комисии вече са много по-детайлно разписани с цел да се предотврати

<sup>37</sup> Чл. 31–33.

<sup>38</sup> Чл. 21 от ЗИНПОСК.

<sup>39</sup> Чл. 24.

<sup>40</sup> Чл. 9 от ЗИНП.

<sup>41</sup> Чл. 13 и 14.

разнопосочна практика и объркване в организацията и повеждането на изборите.

Само два месеца преди парламентарните избори през 2005 г. законът е променен съществено. Възстановена е нормата решенията на избирателните комисии да се вземат с мнозинство от две трети от присъстващите<sup>42</sup>, което засилва ролята на по-малките партии и най-вече на Движението за права и свободи (ДПС). Съставите на комисииите при предходните редакции са производни на разпределението на гласовете в МИР и изключват представянето на регионални партии в региони, в които нямат гласоподаватели. Месец по-късно е увеличен и съставът на районните избирателни комисии, като минималният и максималният брой членове са увеличени с по двама. Въвежда се и дефиниция за парламентарно представена партия, която позволява на нововъзникнали в рамките на парламента партии да получат представителство в избирателните комисии.<sup>43</sup>

Четири месеца преди следващите парламентарни избори през 2009 г. избирателният закон отново търпи промени. Право на представителство в избирателните комисии получават и партиите, които не са парламентарно представени, но имат свои представители в Европейския парламент.<sup>44</sup> Броят на членовете на районните избирателни комисии е увеличен, като е изравнен с този на Централната избирателна комисия. Въведено е и изискване за запазване на съотношението между партиите и коалициите в РИК и СИК такова, каквото е постигнато в ЦИК.<sup>45</sup> През 2011 г. в Изборния кодекс залягат принципите на съставяне на избирателните комисии, въведени с поправките на Закона за избиране на народни представители от 2005 и 2009 г. Назначаването, структурата и функциите на тези комисии са детайлизирани до безсмислена подробност. За тази цел в кодекса е отделена цяла глава, която заема голяма част от текста.

До 2001 г. общият принцип за създаване на избирателните комисии е производен от партийната система, като се възпроизвежда двублокова структура. Паритетът гарантира ефективността на комисииите по отношение на обективното регистриране на резултатите. С западането на двублоковата партийна система през 2001 г. принципът на съставяне на комисииите става национален, което вкарва по-малките партии в комисии, в чиито райони те нямат представителство. Това довежда до по-слаба административна ефективност на изборната администрация. С разширяването на гласоподаването в чужбина се създава и специален рег, който включва представители на държавната администрация и изселнически организации в секционните комисии. Това води до слаб взаимен контрол и позволява манипулиране на изборните резултати в степен, много по-голяма от възможната до 2001 г.

<sup>42</sup> §4 от ЗИДЗИНП (обн. ДВ бр. 32/2005 г.).

<sup>43</sup> ЗИЗИНП (обн. ДВ бр. 38/2005 г.)

<sup>44</sup> §6 от ЗИДЗИНП (обн. ДВ бр. 31/2009 г.)

<sup>45</sup> §7 и §8.

### Гласуване

През 1991 г. се приема гласуването да става с отделна цветна бюлетина за всяка партийна листа, която се поставя в непрозрачен плик и се пуска в изборителната урна.<sup>46</sup> С приключването на изборния ден във всяка секция неизползваните бюлетини се опаковат и запечатват задължително преди отварянето на урната. В секционния протокол се вписва броят на намерените пликове в кутията, който се сверява с броя на гласувалите според изборителния списък. Следва отваряне на пликите и групиране на бюлетините на действителни и недействителни. За недействителни се определят тези бюлетини, които не отговарят на утвърдения образец; върху които има допълнително изписани имена, гуми или знаци; които са изцяло разкъсани или зачертани; както и случаите, в които в един плик са намерени повече бюлетини, но за различни листи. При наличие на повече от една бюлетина за една и съща листа гласът се брои за действителен, но допълнителните бюлетини се унищожават. Комисията вписва в протокола и броя на намерените празни пликове. Броят на подадените действителни бюлетини за всяка листа се вписва в секционния протокол. Секционните изборителни протоколи се попълват в два екземпляра. Първият се изпраща в РИК за съответния район, а вторият заедно с всички изборни материали се изпраща в общинския съвет или кметството.<sup>47</sup>

РИК от своя страна съставят протоколи, в които вписват редица атрибути, включително сумата на гласовете за всяка партийна листа, подадени в съответния район. Протоколите на РИК се изпращат в ЦИК заедно със секционните протоколи. ЦИК обявява сумата на действителните гласове, подадени за всяка листа. Партиите, които са получили общо 4% и повече от действителните гласове, подадени на изборите, участват в разпределението на мандатите в многомандатните райони. Това разпределение се извършва пропорционално по методика, утвърдена от ЦИК.

Системата за гласуване с отделни цветни бюлетини за всяка листа се запазва и след 1991 г. ЗИНПОСК регламентира по-подробно протичането на изборния ден: от започването до неговия край, като разписва подробно задълженията на членовете на СИК и на изборителите по време на гласуването.<sup>48</sup> Определени са и възможните цветове на бюлетините – оранжев, син, зелен и червен. След изчерпване на тези цветове при регистрацията на партиите се използват бели бюлетини с една, две или три цветни ивици. Въвеждат се и няколко промени. По смисъла ЗИНПОСК бюлетините, върху които са изписани гуми, имена или знаци, са вече действителни. СИК изготвят протоколи в три идентични екземпляра, в които описват резултатите от преброяването на бюлетините. Два екземпляра се подават в РИК, която препраща втория към ЦИК, а третият заедно с бюлетините и изборните материали се изпраща в съответния общински съвет за съхранение до следващите избори. РИК обобщават резултатите от съответните райони и съставят протокол, който се изпраща в ЦИК. В първоначалната редакция на закона РИК са оправомощени да определят изборните

<sup>46</sup> Чл. 58 от ЗИВНС.

<sup>47</sup> Чл. 61–68 от ЗИВНС.

<sup>48</sup> Гл. 8 от ЗИНПОСК.

резултати в съответните райони по метода Хеър, а ЦИК разпределя неразпределените мандати между централните листи по метода Д'Онт.<sup>49</sup> Този текст обаче е коригиран 5 дни по-късно и разпределението на мандатите е вменено изключително на ЦИК, като се създава първа стъпка на разпределение в скрит национален избирателен район.<sup>50</sup>

Режимът на гласуване, въведен със ЗИВНС и разширен със ЗИНПОСК, се запазва и в приетия през 2001 г. ЗИНП, като процедурната регламентация на изборния ден е допълнително детайлизирана и утежнена. Съществена промяна в режима на гласуване настъпва през 2005 г., когато цветните бюлетини са заменени с една бяла, интегрална бюлетина за всички листи в даден район, а процедурата по гласуване е разписана в още по-големи подробности.<sup>51</sup> Изборният кодекс от 2011 г. възпроизвежда правилата за гласуване към 2009 г., като привнеса допълнителни процесуални регулации. Като цяло режимът на гласуване става по-сложен, законодателството се опитва да обхване всички възможни хипотези, но нарастващият хаос в провеждането на изборите с всеки изминал изборен период показва, че тези усилия са контрапродуктивни.

### **Алгоритъм за превръщането на гласовете в мандати**

Законът за избиране на Велико народно събрание предвижда избирането на 400 депутата по смесена избирателна система – 200 представителя се избират в равни по брой избиратели едномандатни избирателни райони, а останалите 200 – в 28 многомандатни избирателни района с фиксирани партийни листи.<sup>52</sup> Разпределението на мандатите по пропорционалния принцип се извършва от ЦИК по предварително приета от нея и обнародвана методика. Единствената норма, която законът въвежда, е 4% ефективна национална бариера за партиите и коалициите. Първата методика на ЦИК е обнародвана през юни 1990 г. Първичният източник на данни за гласуването са секционните избирателни протоколи, като комисията сумира и разпределя само действителните гласове, подадени за партийни листи.

На първия етап от разпределението се събират всички гласове, подадени за всяка регистрирана партия или коалиция в страната, като се формира общата партийна сума.<sup>53</sup> Сумата от всички общи партийни суми образува общата изборна сума, от която се изчислява изборният праг от 4%. Общите партийни суми, които са по-малки от стойността на изборния праг се изключват от разпределението на мандатите. Между останалите партийни суми пропорционално се разпределят всички 200 мандата по метода с делители Д'Онт.<sup>54</sup> Този етап показва, че системата на разпределение включва скрит национален избирател-

<sup>49</sup> Чл. 86 от ЗИНПОСК.

<sup>50</sup> §7 от ЗИДЗИНПОСК (обн. ДВ бр. 70/1991 г.)

<sup>51</sup> §25 от ЗИДЗИНП (обн. ДВ бр. 32/2005 г.)

<sup>52</sup> Чл. 4 от ЗИВНС.

<sup>53</sup> Чл. 7 от Методиката за изчисляване на резултатите от гласуването по пропорционалната избирателна система (обн. ДВ бр. 46/1990 г.)

<sup>54</sup> Чл. 11 и 12.

лен район. Броят на мандатите, които получават партиите и коалициите, на този етап е краен. На следващия етап от процедурата се определя в кои райони гадените листи ще получат мандати, т.е. определя се персоналният състав на представителството.

### Разпределение на мандатите

#### *Метод на Д'Онт\**

Целта на метода е разпределяне на определен брой мандати между партии или коалиции пропорционално на получените от тях гласове.

Същият метод се прилага при разпределяне на мандатите на отделните партии или коалиции по избирателни райони.

Всички частни се сравняват като рационални числа. Действието на метода е илюстрирано с пример в края на приложение номер 2.

1. За всяка партия или коалиция частните на получените гласове с делител целите числа 1, 2, 3, ... се подреждат в таблица с редове по делители и със стълбове по партии и коалиции (вж. примера, табл. 1 и 2). Деленията в табл. 2 се извършват готовогава, докато се получат достатъчен брой частни така, че да се покрие броят на определените мандати, но за всеки стълб – не повече от броя на кандидатите в съответната листа.

2. Мандатите се разпределят между партиите и коалициите строго по реда на намаляване на частните в таблицата до изчерпване на определения брой мандати: първият мандат се присъжда на тази партия или коалиция, която има най-голямо частно, вторият мандат – на партията или коалицията, която има второ по големина частно, и т.н. (вж. табл. 2 от примера. Числата в скобите в тази таблица показват местата на съответните частни при подреждането им по големина до изчерпване броя на мандатите.)

3. Ако при процедурата по т. 2 се достигне до няколко равни частни, мандатът се присъжда на тази партия или коалиция, чието частно е на най-горен ред (вж. в табл. 2 от примера частните с номера 9 и 10).

4. Ако при процедурата, описана в т. 1–3, няколко партии или коалиции имат равен брой гласове и не могат да получат равен брой мандати, то присъждането на оставащите мандати се извършва между тях по жребий, теглен в Централната избирателна комисия.

*\*Приложение №1 към Методика за определяне на броя на мандатите в избирателните райони и на резултатите от гласуването (обн. ДВ бр. 40/2001 г.)*



При втората стъпка отново се прилага методът Д'Онт. Персонализирането на мандатите става само в районите, в които съответните партии/коалиции са регистрирали листи. Третата стъпка се състои в изравняване на броя на разпределените по райони мандати с броя, предпоставен от техния размер, което се извършва по метода на най-голямото частно. Прехвърлянето се извършва в рамките на определените при първата стъпка брой мандати за всяка партия от районите, където тя е получила мандат над размера на района, към район, в който остават неразпределени мандати.<sup>55</sup> По този начин се изравнява броят на определените с броя на разпределените мандати. Негативен ефект от третата стъпка е т. нар. *локална несправедливост*. Тя се проявява в случаите, когато една партия получава в даден район повече гласове от друга, но взима по-малко мандати от нея. Това означава, че макар системата да гарантира пропорционално представителство на партиите и коалициите в национален мащаб, то са възможни диспропорции в представителството по отделните многомандатни избирателни райони.

Процедурата за разпределение на мандатите в България противоречи на стандартната практика за прилагане на пропорционалните формули за разпределение на мандатите. В страните, възприели регионалния принцип на представителство, мандатите се разпределят единствено на ниво райони и общото представителство на партиите е производно от тези резултати. Тази система е предпочитана там, където съществуват сравнително малки регионални партии, защото им дава шанс за представителство в парламента. Заради страховете, че в районите „надписвания“ на гласове могат повлияят върху разпределението на мандатите и заради възможността да се правят 31 различни разпределения, мотивиращи партиите да правят опити за облагодетелстване, се приема разпределението на първа стъпка в национален избирателен район като най-устойчивото на посегателства разпределение. То е еднократно, а дори някоя партия да успее да произведе неполучени гласове, те биха оказали влияние в общия случай върху един мандат. За всеки следващ е необходимо да бъдат произведени толкова гласове, колкото е условната цена на мандата. Това предполага масирано фалшифициране на протоколи, което е извън възможностите на която и да е партия, защото процесът е достатъчно публичен.

В страните, възприели националния принцип на представителство, мандатите се разпределят на национално ниво между национални листи. Тази система е по-справедлива и нейното възприемане се е обсъждало в рамките на Седмото Велико народно събрание. Конюнктурни причини обаче пречат приемането на този принцип. Доминиращото съображение е било да се ограничи властта на партийните централи при нареждането на листите и запазване на относително влияние в областните ръководства на партиите. Тези конюнктурни съображения водят до възприемането на сложния тристъпков механизъм на разпределение.

---

55 Чл. 13.

**Преразпределение на мандатите\*\***

1. След изпълнението на чл. 16, ал. 1 от методиката е възможно сумата от мандатите на отделните коалиции/партии или независими кандидати в даден район да е различна от предварително определения от Централната изборителна комисия (ЦИК) брой мандати за района. За отстраняване на различията се прилага методика, в която се използват понятията: *частно на последен разпределен мандат  $x/y$*  и *частно на първия неразпределен мандат  $x/(y+1)$* , където  $x$  е броят на действителните гласове за една коалиция/партия в район;  $y$  – броят на мандатите, получени от съответната коалиция/партия в същия район.

2. От разглежданите коалиции/партии се намира тази с най-голямо частно на първия неразпределен мандат във всички райони, където броят на разпределените вече мандати е по-малък от определения. Районът, в който това частно се намира, се посочва.

3. Ако при процедурата по т. 2 няколко коалиции или партии са с равни частни, избира се тази коалиция или партия, която е получила най-много гласове в цялата страна; ако такива коалиции или партии са няколко, изборът на една от тях става чрез жребий, теглен в Централната изборителна комисия.

4. Ако при процедурата по т. 2 и 3 се достигне до няколко района, в които коалицията или партията има равни такива частни, избира се районът, в който тя е получила най-много гласове; ако такива райони са няколко, изборът на един от тях става чрез жребий, теглен от Централната изборителна комисия.

5. За коалицията или партията, намерена по т. 2–4, се посочва районът, където броят на разпределените вече мандати е по-голям от предварително определения от Централната изборителна комисия и в който тя има най-малко частно на последния разпределен мандат. От този район се прехвърля един мандат на същата коалиция или партия в района, посочен в т. 2–4.

6. Ако за коалицията или партията по т. 5 се получи едно и също най-малко частно на последния разпределен мандат в няколко района, то се избира районът, в който тя е получила най-много гласове; ако такива райони са няколко, изборът на един от тях става чрез жребий, теглен от Централната изборителна комисия.

7. Ако коалицията или партията по т. 5 няма получени мандати в районите, чиято сума от мандатите е по-голяма от определената, то тази коалиция или партия се изключва от по-нататъшно преразпределение.

8. Ако във всички райони сумата на мандатите на партиите се е изравнила с определения от Централната изборителна комисия брой, то преразпределението на мандатите приключва. В противен случай отново се преминава към т. 2–4.

*Забележка. В т. 8 може да се получи, че в районите с брой разпределени мандати, по-малък от предварително определения от ЦИК, са изключени всички коалиции и партии по т. 7. Тогава се прилага същият метод, като се прехвърлят мандати и на партии, не получили гласове в разглежданите райони.*

**\*\*Приложение №2 към Методика за определяне на броя на мандатите в изборителните райони и на резултатите от гласуването (обн. ДВ бр. 40/2001 г.)**

Процедурата се усложнява допълнително през 1991 г. с въвеждането на възможността за издигане на независими кандидати при пропорционалното разпределение на мандатите в 240-местния парламент. Това налага да се изчисляват районни изборителни квоти. Те се получават като сумата на всички подадени действителни гласове за партии, коалиции и независими кандидати в дадения район се разделят на броя на мандатите, определени за него. Ако даден независим кандидат е получил толкова гласове, колкото е районната квота или повече, то той се смята избран.

Мандатите, незаети от независими кандидати, се разпределят от ЦИК пропорционално между партиите и коалициите, преминали 4%-вия праг, изчислен на база всички действителни гласове в страната, включително подадените за независими кандидати. ЦИК определя броя на мандатите за всяка партия и ги разпределя по МИР съгласно метода Д'Онт във вече описаните три стъпки.<sup>56</sup> Тези правила се прилагат при разпределението на мандатите в парламентарните избори през 1991, 1994 и 1997 г.

Новият Закон за избиране на народни представители от 2001 г. е последван от приемането на нова методика за разпределение на мандатите от ЦИК. Методиката формализира практиката от предходните години да се използва квота Хеър за разпределение на мандатите между МИР с дефинирането на понятието единна норма на представителство за определяне на размера на многомандатните райони. Тя е равна на „частното от делението на броя на населението на Република България с броя на мандатите в Народното събрание“<sup>57</sup>. Броят на населението на всеки район се дели на единната норма на представителство за да се получи общият гробен мандат. На първата стъпка всеки район получава толкова мандати, колкото е цялата част на гробния мандат. Оставащите неразпределени мандати се разпределят между районите по метода на най-големите остатъци.<sup>58</sup>

Разпределението на мандатите между независимите кандидати, партиите и коалициите се осъществява в три стъпки. При първата се определят районните изборителни квоти и се определят мандатите за независимите кандидати, които ги покриват. При втората останалите мандати се разпределят национално по партийни листи и се персонализират по изборителни райони. В третата стъпка се хармонизира броят на разпределените мандати по листи с броя на мандатите, определени за съответните райони.<sup>59</sup>

Методът на разпределение на мандатите се променя и усложнява съществено през 2009 г. когато за провеждането на парламентарни избори се въвежда смесена изборителна система. Разпределението на 209 мандата между 31 многомандатни изборителни района отново става чрез изчисляване на единна норма на представителство, но използвани-

<sup>56</sup> Инструкция за изчисляване на резултатите от изборите за народни представители и общински съветници (обн. ДВ бр. 82/1991 г.)

<sup>57</sup> Чл. 2 от Методика за определяне на броя на мандатите в изборителните райони и на резултатите от гласуването (обн. ДВ бр. 40/2001 г.)

<sup>58</sup> Чл. 5.

<sup>59</sup> Гл. 2.

ят метод вече е *Хеър-Ниймайер*.<sup>60</sup> Определен е минимален брой мандати за избирателен район – три.<sup>61</sup>

Създават се 31 едномандатни избирателни района, които съвпадат с многомандатните. В тях се състезават индивидуални кандидати по мажоритарната система. За избран се смята този, който събере най-много действителни гласове при гласуването. Ако двама или повече кандидати получат равен брой гласове, то се провежда балотаж в рамките на 7 дни. Ако и на втория тур не бъде избран кандидат, президентът насрочва нов избор в конкретния едномандатен избирателен район.

В многомандатните райони вече не могат да участват независими кандидати, което изключва определянето на резултати на ниво МИР. Всички 209 мандата се разпределят от ЦИК в три стъпки. При първата се сумират всички действителни гласове, подадени в страната и чужбина, и се изчислява 4%-ен изборен праг. Партиите и коалициите, които не покриват прага, отпадат от разпределението. Определя се цената на един мандат, като сумата от гласовете на партиите и коалициите, преминали изборния праг, се дели на 209. След това гласовете, подадени за всяка партия или коалиция, се делят на цената на мандата. Участващите в разпределението получават толкова мандати, колкото е цялата част от частното. Неразпределените мандати се разпределят по низходящ ред според големината на остатъците.<sup>62</sup>

При втората стъпка ЦИК разпределя определените за всяка партия и коалиция мандати по многомандатните избирателни райони. Комисията изчислява сумата от подадените гласове за всяка партия и коалиция в страната. След това се изчислява цената на един мандат за съответната партия. Сумата от гласовете за партията в даден МИР се дели на тази цена и тя получава първоначално толкова мандати в този район, колкото е цялата част на частното. Оставащите мандати за съответната партия или коалиция, необходими за достигане на броя, определен на първата стъпка, се разпределят по низходящ ред в районите по метода на най-големите остатъци.<sup>63</sup> В третата стъпка се извършва преразпределение на мандатите по райони и между партии, до достигане на окончателното разпределение.

Изборният кодекс от 2011 г. отново определя всички 240 депутата в Народното събрание да се избират по пропорционалната система. ЦИК определя броя на мандатите за всяка партия и коалиция на национално ниво по метода Хеър-Ниймайер. В районите се предвижда използването на партийни листи с преференции. За да бъдат отчетени преференциите е необходимо даденият кандидат да е събрал поне 9% преференциални гласа от подадените за съответната листа в дадения район.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Чл. 3–8 от Методика за определяна на резултатите от гласуването за народни представители (обн. ДВ бр. 34/2009 г.)

<sup>61</sup> По принцип минималният възможен размер на даден МИР винаги е бил 4, но заради смесената формула през 2009, един от тези мандати става мажоритарен, и минималният размер на МИР става 3.

<sup>62</sup> Чл. 16–18.

<sup>63</sup> Чл. 19–22.

<sup>64</sup> Чл. 252 от Изборния кодекс (обн. ДВ бр. 28/2011 г.)

Изработването на методика за разпределение на мандатите отново е делегирано на Централната изборителна комисия. Такава ще бъде публикувана от ЦИК през 2013 г., но предвид нарастващото усложняване на процедурата през последните десет години и въвеждането на преференциално гласуване може основателно да се предположи, че методиката ще създаде условия за още по-сложен алгоритъм от приложения през 2009 г.

### **Вместо заключение**

Изборното законодателство в България търпи огромно количество поправки за краткия, двадесетгодишен период на своето прилагане. Повечето поправки са правени и продължават да се правят едва няколко месеца преди изборите, което поражда основателни съмнения в мотивите на парламентарните мнозинства, които ги приемат. Воят ли обаче всички тези промени до реално облагодетелстване на силните на деня? За да дадем отговор на този въпрос, ще изчислим какъв би бил резултатът на управляващите партии към 2009 г. в мандатно изражение, ако не бяха променили изборните правила и вотът беше проведен според приложеното през 2005 г. законодателство. В таблица 1 са представени мандатите така, както са обявени от ЦИК. От пръв поглед става ясно, че смесената система не облагодетелства партиите от управляващата коалиция, които я въведоха. В едномандатните райони нагмоицето на опозиционната ГЕРБ е смазващо. Единствената партия, която успява да спечели мажоритарни места по силата на специфичното си представителство, е ДПС.

Таблица 1. Официално разпределение на мандатите в парламентарните избори от 2009 г.

№	Партия / коалиция	Пропорционални мандати	Мажоритарни мандати	Общ брой мандати
1	„Ред, законност и справедливост“	10		10
3	ГЕРБ	90	26	116
4	ДПС „Движение за права и свободи“	33	5	38
5	Партия АТАКА	21		21
6	Коалиция за България	40		40
19	„Синята коалиция“	15		15
	<b>Общо</b>	<b>209</b>	<b>31</b>	<b>240</b>

Източник: ЦИК [www.cikbg.org](http://www.cikbg.org)

Ако изборите бяха проведени по правилата за определение на изборните резултати от 2005 г. с пропорционално разпределение на всички мандати в национален изборителен район (и таблица с делители Д'Онт), при полученото разпределение на действителните гласове, резултатите биха били съвсем различни. Таблица 2 показва какъв е ефектът от въвеждането на смесената система и метода Хеър-Ниймайер при разпределението на мандатите в МИР. Сравнението категорично доказва, че при проектирането на този тип уникална за Европа изборителна система, преднамерено е създадена комбинация от норми, облагодетелстващата най-голямата партия. Иронията в случая е, че БСП се е самовъзприемала като най-голямата партия към момента на създаване на правилата. В реалната ситуация от тях се възползва ГЕРБ, включително с 6 мандата за сметка на БСП. Въпреки че парламентарното мнозинство на ГЕРБ в момента се квалифицира като управление на малцинството, то фактически контролира мнозинство от депутатите благодарение на група от независими кандидати към относителното мнозинство. Ако в началото на мандата ГЕРБ разполагаше само със 105 мандата, то коалиционното управление би било почти неизбежно. По тази причина промяна, иницирана от БСП, на практика създава условията за еднопартийно управление на ГЕРБ.

Таблица 2. Разпределение на мандатите в парламентарните избори от 2009 г. по правилата от 2005 г.

№	Партия / коалиция	Реално 2009	Възможно 2009	Ефект на промяната
1	„Ред, законност и справедливост“	10	10	0
3	ГЕРБ	116	105	+11
4	ДПС „Движение за права и свободи“	38	38	0
5	Партия АТАКА	21	24	-3
6	Коалиция за България	40	46	-6
19	„Синята коалиция“	15	17	-2
	<b>Общо</b>	<b>240</b>	<b>240</b>	<b>0</b>

Нарастващото усложняване на изборните процедури и особено на алгоритъма за превръщане на гласовете в мандати създава все повече възможности за изкривяване на изборните резултати. Изборите от 2009 г. показаха, че сложната изчислителна процедура е много чувствителна на малки разлики и е възможно цялото разпределение по райони да придобие съвсем различен вид, ако в някои район за дадена партия се прибавят или отнемат няколко десетки гласа. Изборите от 2011 г. пък показаха дефектите на процесуалната страна на новия кодекс. Множеството усложнени процедури и самоцелното формализиране на правилата доведе до големи проблеми с регистрацията на партиите и коалициите, както и със самото гласуване. На този фон парламентарните избори през 2013 г. се очертават като още по-проблематични.

**Използвани източници**

Закон за избиране на Велико Народно събрание  
(обн. ДВ бр. 28/1990 г.)

Методика за изчисляване на резултатите от гласуването по пропорционалната избирателна система  
(обн. ДВ бр. 46/1990 г.)

Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (обн. ДВ бр. 69/1991 г.)

Закон за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (обн. ДВ бр. 70/1991 г.)

Закон за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (обн. ДВ бр. 76/1991 г.)

Инструкция за изчисляване на резултатите от изборите за народни представители и общински съветници (обн. ДВ бр. 82/1991 г.)

Закон за изменение на Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (обн. ДВ бр. 98/1991 г.)

Инструкция за изчисляване на резултатите от изборите за народни представители (обн. ДВ бр. 30/1997 г.)

Закон за избиране на народни представители  
(обн. ДВ бр. 37/2001 г.)

Методика за определяне на броя на мандатите в избирателните райони и на резултатите от гласуването (обн. ДВ бр. 40/2001 г.)

Закон за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители (обн. ДВ бр. 32/2005 г.)

Закон за изменение на Закона за избиране на народни представители (обн. ДВ бр. 38/2005 г.)

Методика за определяне на броя на мандатите в избирателните райони и на резултатите от гласуването (обн. ДВ бр. 38/2005 г.)

Закон за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители (обн. ДВ бр. 31/2009 г.)

Методика за определяне на резултатите от гласуването за народни представители (обн. ДВ бр. 34/2009 г.)

# Рискове пред честното и свободно протичане на Местните избори 2011

Антоанета Цонева, Светослав Георгиев, Ива Лазарова

## Въведение

Настоящият доклад представя резултатите от изследване на рисковете пред честното и свободно протичане на Местните избори през октомври 2011 г. Изследването е проведено от екип на Институт за развитие на публичната среда по възложение на фондация „РискМонитор“, в рамките на проект „Демократичните принципи и настоящите практики в провеждането на избори: Декларацията от Бамако в български контекст“.

Предмет на изследване са три общини – Созопол, Казанлък и Петрич, в които според изследователския екип има висок риск от опорочаване на изборния процес на местните избори през октомври 2011 г.

Защо фокусът е върху тези общини?

Петрич е гранична община. Налице са публични изявления, че там изборният процес изпитва силен натиск на пари от контрабанда и трафик на хора. Според МВР тук е „меката на дрогата“ в България – в петричката община се произвеждат големи количества марихуана, които захранват вътрешния пазар. Изборите за общински съветници, проведени през октомври 2007 г., са касирани от Върховния административен съд на Република България поради наличието на недовусмислени доказателства за нарушения на изборния процес в редица секции и заради което крайните резултати са обявени за недействителни.

Созопол е черноморска община, арена на сблъсък на мощни икономически интереси. На местните избори през 2007 г. в община Созопол се разиграва може би най-жестоката битка за местната власт в страната – активно участват силови групировки, които контролират вота и „охраняват“ изборите.

Казанлък е общината, на чиято територия се намира най-голямото оръжейно предприятие в страната ни. Ръководството му успя да лансира свои политически представители в местната власт чрез местната коалиция „Експерти за Казанлък“. Проведените през 2007 г. местни избори за общински съветници са касирани от съда поради сериозни нарушения на изборния процес.

И трите общини са характерни с наличието на политически партии и местни коалиции<sup>65</sup>, които на последните местни избори успяват да

<sup>65</sup> Петрич – ПП „Социалдемократия“ (4 мандата), ПП „Ред, законност и справедливост“ (4 мандата), „Съюз на комунистите в България“ (2 мандата);

Созопол – Коалиция „ФАР“ ( ССД, БДС радикали, Движение „Нашият град“ – 5 мандата), Коалиция „Бъдеще за община Созопол“ (ВМРО-БНД, ЗНС, Българска социалдемократия, НДСВ, ДСБ – 3 мандата), Коалиция „Селото“ (Либерален алианс, Обединение „Достойна България“ – 2 мандата);



оркестрират избора на общински съветници в органите на местно самоуправление *ad hoc*, без дотогава да са имали сериозен политически живот в общината – съответно без наличието на партийна членска маса и симпатизанти.

Разпределението на мандатите за общински съветници и в трите общини се различава съществено от разпределението на мандатите в другите общини от страната по това, че представителството на т. нар. „местни партии и бизнес коалиции“ е по-голямо от средното за страната (вж. Приложение №1).

И в трите общини избирателната активност на местните избори през 2007 г. е значително по-висока от средната избирателна активност в страната. На втория тур на местните избори избирателната активност в страната е 43.26 %. За Созопол тя е 77.23 %, за Казанлък е 63.39 %, а за Петрич – 52.76 %. Силната мобилизация на избирателите се обяснява от анализаторите най-вече с купуването на гласове от почти всички участвали в изборите формации и кандидати.

И в трите общини изборите за кмет на общината са спечелени от кандидати, които се представят за независими. Вельо Илиев в Петрич и Стефан Дамянов в Казанлък са издигнати от инициативни комитети. Панайот Рейзи е издигнат за кмет на община Созопол от коалиция „ФАР“, но както съставът на коалицията, така и характерът на провежданата от него кампания показват, че използването на партийната регистрация е само формално.

Развитието на процесите в трите общини, свързани с купуването на гласове и опорочаването на изборния процес, е било обект на анализ на предишни изследвания на фондация „РискМонитор“ и Институт за развитие на публичната среда. Резултатите от тези изследвания за Петрич, Созопол и Казанлък, както и за общините Несебър и Сандански, се съдържат в изследователските доклади „Кметове на лизинг – предпоставки за масовото купуване на гласове за местните избори от 2007 г.“<sup>66</sup> на фондация „РискМонитор“ и „Купените местни избори или смъртта на местната демокрация“<sup>67</sup> на Институт за развитие на публичната среда.

Наличието на предишни изследвания дава възможност за провеждане на вторичен анализ и изграждане на хипотези на базата на осъществено наблюдение на пълния цикъл в местната власт от местните избори през 2007 до местните избори през 2011 г.

Изследователският екип проведе 23 дълбочинни интервюта на терен в общините Созопол, Казанлък и Петрич в периода от 10 до 16 април 2011 г. по предварително изработен въпросник (вж. Приложение №2).

Респондентите са подбрани въз основа на следните критерии: практически опит и настояща позиция в местната власт и в местните партийни организации; участие в предизборни кампании на местно ниво; опит с работата с/в местни и регионални медии.

Казанлък – Съюз на патриотичните сили „Защита“ (5 мандата), Коалиция „Движение напред“ (ЛИДЕР, ВМРО-БНД, ЗНС – 4 мандата), Коалиция „Експерти за Казанлък“ (ОБД, БЗС „Ал. Стамболийски“ – 4 мандата), „ФАГО“ (3 мандата).

<sup>66</sup> [http://iped-bg.org/doc/ATsoneva\\_ReportOnLocalElections\\_2008.pdf](http://iped-bg.org/doc/ATsoneva_ReportOnLocalElections_2008.pdf)

<sup>67</sup> [http://iped-bg.org/doc/doklad\\_iped\\_kupeni\\_izbori.pdf](http://iped-bg.org/doc/doklad_iped_kupeni_izbori.pdf)

Интервюираните са бивши и настоящи политически представители в местната власт, служители в общинските администрации и висши държавни служители, бивши и настоящи ръководители на местните партийни центри, ръководители на местни предизборни щабове и партийни активисти, пряко ангажирани с предизборния процес на местно ниво, представители на местните и регионални медии.

Изборът на интервюираните гарантира тяхната висока степен на посветеност в изследваните теми.

### ***Причини за купуването на гласове и манипулирането на вота***

Традиционните политически партии от началото на демократичния преход постепенно загубват политическото си влияние, а оттам и способността си да представляват избирателите. През последните 10 години се появиха нови политически субекти на национално ниво, които излъчиха свои правителства (НДСВ, ГЕРБ).

Загълбочаващата се през годините криза в политическото представителство усилва необходимостта политическите субекти в България да използват неполитически технологии, чрез които да компенсират малката или отсъстваща електорална база, за да могат да легитимират претенциите си за влияние върху местната и национална политика. Една от тези „технологии“ е купуването на гласове и манипулирането на вота на избирателите.

Друг способ е предоставянето (продажбата) на собствената партийна регистрация на местни икономически групировки или групи от избирателите, за да се направи възможно тяхното явяване на местни избори.

Загубвайки влияние, традиционните политически партии освобождават политическо пространство най-вече на местно ниво, което се запълва от представителите на местните партии и бизнес коалиции.

Тези играчи започват все по-активно да се включват в местната политика, без да имат политическа подготовка, политическа структура и политически опит.

Липсата на собствена електорална база на местно ниво провокира местните партии и бизнес коалиции да използват установени от старите традиционни политически сили корупционни практики.

Една от тези практики е купуването на гласове и манипулирането на вота на избирателите. Местните партии и бизнес коалиции лесно усвояват тази порочна политическа „технология“. Тя се съотнася добре към собственото им разбиране за политическа дейност, защото е много близка до техния бизнес манталитет: за местните бизнесмени и олигарси разбирането, че политиката е преди всичко търговия, а местните избори са борса, в която се търгуват гласове, е особено характерно. Политическо влияние може да се купи с пари, а това, което не може да се купи с малко пари, може да се купи с много пари.

На местно ниво практиките на купуване на гласове и манипулиране на вота са най-ярко изразени и това съвсем не е случайно.

Установеният модел на местно самоуправление в страната продуцира поведение в местната власт, характеризиращо се с разграбване на общинските ресурси и осигуряване на конкурентни предимства за властимащите и техните приближени. Това е осъзнатият смисъл (целта) на местната политика за заинтересованите. Корупционните технологии са най-видими на местно ниво – местните, регионални и централни медии дават многобройни примери затова, че както ограбването на общините, така и актовете на купуване на гласове и манипулиране на вота остават ненаказуеми.

Реализирането на непочтена цел в местната власт – ограбването на общинските ресурси и осигуряването на собствени икономически предимства, само по себе си оправдава използването на непочтени средства за нейното постигане – купуване на гласове и манипулиране на вота.

Това са причините политическите партии и местните бизнес коалиции все по-мощно да използват тези методи като неразделна част от ефективната „политическа“ стратегия.

Пазарът на гласове, като всеки пазар, предполага наличието както на търсене, така и на предлагане на „стоката“. Българският избирател е все по-склонен да продаде своя глас. Мотивацията му се променя. Посоката на промяна е от политическо (идеологически мотивирано) гласуване за две основни политически партии (синя и червена) към гласуване за удовлетворяването на собствени, частни, корпоративни (най-вече икономически интереси) чрез гласуване за различни и нови политически субекти.

Икономизирането на вота на българския избирател, така характерно за местни избори, се дължи основно на променения социално-икономически модел в страната, довел го до промяна и във възгледа на избирателя за смисъла на неговото участие на местни избори. Идеята за политическо представителство на интереси на местно ниво необратимо ерозира – изражда се в подкрепа за разгръщане на местни мрежи от отношения и връзки, чрез които се разпределят общински ресурси и се осигуряват конкурентни предимства. Завладяването на общината от местните мрежи осигурява определено ниво на социална сигурност и солидарност за техните членове – патронажът и клиентелисткия подход започват да се възприемат от избирателите като по-надеждни и ефективни модели на поведение, отколкото подкрепата за идеологическите послания и платформи на традиционните партии.

Описаната ситуация не е уникална за развитието на демокрацията.

В края на 19-и век и началото и първата половина на 20-и век в Съединените щати функционират т. нар. „политически машини“ – мрежи на градско и щатско ниво, най-често около икономически босове, в рамките на съществуващите политически партии, които контролират избирателите и без чиято помощ е невъзможно спечелването на избори. Американската демокрация решава проблема с т. нар. „политически машини“ като освобождава обикновените американски избиратели от влиянието на мрежите, чрез заделянето на огромни публични средства за реализирането на федерални програми, насочени към бедните и маргинализирани групи от американското общество. Цената за освобож-

даването на обикновените американци от „политическите машини“ са значителни гържавни разходи, формирали бюджетния дефицит на САЩ, така характерен и до ден днешен.

При социализма, а и до 1997 г. българският избирател е живял в условията на преобладаваща гържавна и общинска собственост и е осъществявал дейност в система от обществени отношения, създадена от гържавата и общините. Днес тази единствена система вече не съществува. Тя е заменена от множество частни мрежи, основани на икономически, приятелски и/или друг принцип. Участието на избирателя в подобни мрежи понякога е единственият му шанс за личностна реализация в общността.

Мрежите се конкурират помежду си, като тази конкуренция е особено видима и обострена на местно ниво. Общинската власт все повече се прививжда като място, в което определена мрежа – например даден приятелски или икономически кръг, може да завладее позиции и да осигури на своите членове достъп до ресурс и предимства пред останалите играчи на местно ниво.

Тези неполитически по своя характер мрежи използват купуването на гласове и контролирането на вота, като инструмент за завладяване на позиции в местната власт. Мрежите (чрез своите патрони) могат да продават на трети лица и да залагат гласове – срещу заплатена цена. Това е възможно, защото мрежите имат плътен и непосредствен контрол над вота на определени групи от избирателите в общините. Дистрибутирането на политическо влияние е съпроводено с прехвърлянето на парични средства за директно купуване на гласове и за контролиране на вота на избирателите. Възниква и необходимостта от „охраняване“ на изборния процес, с оглед набирането и осигуряването на необходимия брой гласове за завладяване на местната власт. Това налага участието на силови структури и групировки на организираната престъпност: „черният“ пазар на гласове или спекулата с гласове традиционно са територия на организираната престъпност и криминалния контингент. Мрежите за разпространение на наркотици, изнудване, рекет, незаконен хазарт, проституция започват да се използват активно в процеса на дистрибутиране на пари за купуване на гласове и силово контролиране на вота и от там – за политическо влияние. Финансовият ресурс, който се влага за купуване на гласове също е генериран чрез престъпна дейност – контрабанда, трафик, ганъчни престъпления и др., и от подкупи и отчисления от договори за обществени поръчки. Така „мръсни пари“ се използват от представители на организираната престъпност, за да корумпират местните политици, осигурявайки им необходимите гласове или директно представители на криминалния свят стават част от състава на органите на местно самоуправление. Пример за това е случилото се с представители на общинския съвет в град Варна. Общинските съветници, баща и син – Веселин и Христо Данови, сключиха споразумение с прокуратурата заради участие във въоръжена организирана престъпна група, за склоняване към проституция, наркоразпространение и пране на пари. Заедно с тях беше обвинен и съветникът от ДПС, Иван Славков. Веселин Данов влиза в общинския съвет от Народняшката земеделска партия „Никола Петков“. През 2003 г. се явява на местните избори от коалиция „Справедливост за Варна“, на парламентарните избори през 2009 г. е кандидат на „Обединение на

българските патриоти“, през 2005 г. също е кандидат за парламентарист, но от коалиция „Да живееш България“, в която влизат „Българска партия на справедливостта“ и Съюз на демократичните партии и движения „ЕРА-3“. Тези примери са красноречиви как се използват партийните регистрации от представители на организираната престъпност.

По своите характеристики ситуацията в някои български общини напомня модела, установил се в Южна Италия и разкрит при провеждане на разследванията във връзка с операция „Чисти ръце“. Моделът, описан от Донателла деля Порта и Алберто Ванучи<sup>68</sup> има следните характеристики: местните политици гължат своите позиции на „блокове гласове“, контролирани от престъпни организации в следствие на насилието, което те упражняват.

По думите на бившия мафиот Антонио Калдероне: „Те (престъпните организации) притежават огромна, застрашителна власт. Ако се вземе предвид, че всеки *иото д'опоре* може да разчита на четирисет, петдесет души, които сяко ще последват нарежданията му, то тогава значението на подкрепата на мафията в изборите лесно може да бъде разбрано“.

От своя страна корумпираните политици използват властта, за да подсилят влиянието и репутацията на престъпната групировката, от която получават подкрепа.

Нещо повече, гарантирайки безнаказаност и териториален контрол (често чрез манипулация на договорите за обществени поръчки), корумпираните политици засилват властта на организираната престъпност. За получената подкрепа на избори местните политици се отплащат със защита на икономически интереси на едрите и по-дребни играчи.

Мафиотизирането на местната власт в Южна Италия води до приемането на закон, по силата на който от март 1990 г. до септември 1993 г. са разпуснати 72 общински съвета. Причината е, че в тези общини, съветниците или кметовете са представители на мафията. Възниква терминът „криминокрация“ – власт на организираната престъпност.

### **Предпоставки за корумпиране на местните избори**

Наличието на честен и свободен изборен процес е един от бележите въобще за наличието на модерна либерална демокрация<sup>69</sup>.

Ето защо ЕС беше учуден, че в България – страна членка на ЕС от началото на 2007 г., проведените през есента на същата година избори за местна власт бяха съпроводени от сериозни сигнали за купуване на

<sup>68</sup> The „Perverse effects“ of Political corruption, Donatella della Porta and Alberto Vannucci, Political Studies, 1997

<sup>69</sup> Според Робърт Дал критериите за наличието на политически институции на модерната демокрация са: избрани чрез гласуване длъжностни лица, свобода на словото, достъп до алтернативни източници на информация, свобода на сдружаването, граждански права за всички. Според Дал модерните демократични управления са представителни: „това означава свободни, честни и често провеждани избори. Длъжностните лица се избират чрез често и свободно провеждани избори, при които принудата е сравнително рядко явление.“ – „За демокрацията“, Робърт Дал, изд. Обсидиан, 1999.

гласове и манипулиране на вота. Тези порочни явления в българския изборен процес са отбелязани в редица международни доклади<sup>70</sup>.

Купуването на гласове (манипулирането на вота) в България, освен сериозни вътрешни за страната ни последици, има и важни външно-политически измерения. Демократичната международна общност се отнася с разбиране към бедността и икономическата изостаналост на страната ни, към слабостта на институциите ни и към липсата на опит и технологии, с които да регулираме обществените си конфликти – това са проблеми на развитието на една все още млада демокрация. Но България ще се декласира като модерна либерална демокрация и гържава членка на ЕС, ако международната общност не се убеди, че страната ни може да гарантира честен изборен процес.

Безпрецедентното опорочаване на местния вот през октомври 2007 г. е функция на ескалиралия интерес към завладяване на местната власт, гължащ се на едновременното действие на няколко основни предпоставки:

**Външни предпоставки:**

- Неразпределен ресурс на местно ниво;
- Силен инвестиционен натиск върху местните власти;
- Качествено ново ниво на информираност на заинтересованите относно механизмите за общинска корупция;
- Компрометиране на традиционните партийни елити на местно ниво.

**Вътрешна предпоставка:**

- Наличие на системен проблем в устройството на местната власт.

Тези предпоставки, в една или друга степен, са налице и след октомври 2007 г., като влияние започват да оказват и други фактори.

През 2007 г. в общините за разлика от гържавата все още съществува значителна по обем собственост, която не е преминала в частни ръце. До този момент приоритет е била преди всичко приватизацията на гържавни активи. Общинската приватизация е закъсняла най-вече поради на липсата на актове за общинска собственост.

Анализът на законодателството показва, че обособяването на общинската собственост от „общонародната гържавна собственост“, характерна за социализма, е дълъг процес, започнал през 1996 г. Единната и неделима гържавна социалистическа собственост, се разделя на гържавна и общинска, под непосредствения контрол на гържавата – в лицето най-вече на областните управители. Документи за собственост на общинските имоти могат да бъдат съставени от общинските администрации едва след провеждането на дълга процедура пред областния управител за издаване на заповед за деактуване на бившите гър-

<sup>70</sup> US State Department – Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor – 2007, 2008, 2009 и 2010 „Country Reports on Human Rights Practices“; OSCE report „INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION MISSION, Parliamentary Elections, 5 July 2009“; Council of Europe Parliamentary Assembly – „Observation of the parliamentary elections in Bulgaria (5 July 2009)“; „Interim Report From The Commission To The European Parliament And The Council On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism“ – Brussels, 12.02.2009; „European Commission report on Bulgaria's progress in justice and home affairs“ – July 2008 – Brussels, 23.7.2008; „Nations in Transit 2009“ – Freedom House's report – Country Report.

жавни имоти – задължителна предпоставка за съставяне на актове за общинска собственост. След провеждане на тези процедури през 2007 г. в общините се оказват налични сериозни активи, които предстоят да бъдат разпределени. Интересът към този ресурс предизвиква агресивната експанзия на бизнес играчи и структури на организираната престъпност към политически позиции в местната власт. Формират се т.н. „разпределителни коалиции“ в общинските съвети<sup>71</sup>, осигуряващи привилегирован достъп до публичния ресурс.

На 1-ви януари 2007 г. България става член на Европейския съюз, което повишава многократно инвестиционната активност на местно ниво. Цената на земята особено в курортните общини се вдига в пъти. Започват процеси на спекулации с недвижимата собственост.<sup>72</sup> Удовлетворяването на инвестиционните интереси налага промяната на старите и изработването на нови устройствени планове. Налице е силна необходимост от ново градоустройствено и инвестиционно проектиране. Стартира процес на промяна на предназначението на земеделски земи и изработването и одобряването на инвестиционни планове.

Всички тези дейности, плюс издаването на разрешения за строеж, контролът върху законността на строителството, насочването на общински ресурс в изграждане на инфраструктура и предоставянето на публични услуги, са монопол на органите на местно самоуправление и местна администрация в общините – общински съвет, кмет, администрация – главен архитект, инвеститорски контрол, служители от отделите „Общинска собственост“ и „Териториално и селищно устройство“ и др.

Силната детерминираност на успеха на бизнес начинанията от поведението и решенията на местната власт, започва да се осъзнава все по-ясно от заинтересованите страни. Тази зависимост става другата основна причина за натиск от страна на бизнеса и организираната престъпност върху политическите представители и общинските администратори, с оглед постигането на конкурентни предимства, които могат да донесат облаги за частните субекти.

Все по-усилващият се натиск върху местната власт е съпроводен паралелно с протичането на мощна медийна кампания по изобличаване на общинската корупция. Продуцирано е качествено ново ниво на информираност на заинтересованите страни за съществуващите механизми и легитимни практики, осигуряващи лесното, евтино и ненаказуемо от закона придобиване на общинска собственост.

До 2003 г. проблемът с общинската корупция не е медийен проблем, нито проблем, който се отчита сериозно от съществуващите антикорупционни барометри.

Периодът 2003–2007 г. е коренно различен. Характеризира се с появата на значителен масив от публикации в електронните и печатни

<sup>71</sup> Американският макроикономист Мансър Олсън определя разпределителната коалиция като група, чиято цел е да осигури привилегии и предимства за своите членове при разпределението на обществените материални активи и доходи, като използва достъпа до политическата власт, в условия на анонимна криза на обществото.

<sup>72</sup> Неслучайно инвестициите в недвижимости се наричат от някои изследователи „българският нефт“, поради възможностите за огромна печалба при спекулирането на пазара на имоти.

меди, които разследват и анализират разграбването на общинска собственост от частни субекти. От особено значение за повишаване на общото ниво на информираност са журналистическите разследвания относно скандалите със „Софийски имоти“, „София Сити Къмпани“ в София и загубата на общинския контрол върху „Общинска банка“ от Столична община.

На принципа „първо в София, после и в останалите градове“, проблемът с общинската корупция се превръща от локален столичен проблем в национален проблем, особено характерен за общините с потенциал за икономическо развитие и растеж.

Изпълнявайки обществената си функция, медиите осветляват наличните технологии и модели за разграбване на общините – разграбване в рамките на закона, поради което и ненаказуемо.

Публиката – първо в столицата, а след това и в цялата страна, се убеждава в безпомощността на държавните институции и правоприлагащите органи да ограничат процеса на присвояване на общинска собственост в огромни размери и да наложат наказания на замесените в общинското източване длъжностни лица, дори когато съществуват публично оповестени данни за извършени нарушения.

Технологията за взимане на решения от общинския съвет силно затруднява търсенето на административна и наказателна отговорност за гласуваните от тях решения. Постигнатото веднъж влияние започва да се търгува и разменя при формирането на мнозинства, необходими за приемането на определени решения. Такъв е примерът от общинския съвет на Русе в този мандат, където трима съветници бяха осъдени за изнудване на строителен предприемач, от който са искали подкуп от 15 хил. лв., за да му осигурят мнозинство за приемане на решение от общинския съвет.

Качествено новото ниво на информираност на заинтересованите за общинската корупция е съпроводено със задълбочаващ се процес на компрометиране на традиционните партийни елити на местно ниво и от изместването им от нови играчи, използващи етикетите на партиите и политическите технологии единствено, за да могат да участват в изборите и да получат влияние в управлението. Показателен е споменатият пример с рекетърската група съветници от Русе. Виктор Епщайн е крупен предприемач. Влиза в общинския съвет като независим кандидат. Впоследствие оглавява група общински съветници „Развитие“ и става председател на комисията по бюджет и финанси. Тодор Тодоров, който в предишния мандат е влязъл като представител на гражданско сдружение „Професионалисти за просперитет на Русе“, сега е издигнат от „Атака“. След като я напуска, преминава в нова група в общинския съвет с името „Възраждане“. Третият участник в изнудването е Николай Станчев – кандидат на Народняшка земеделска партия „Никола Петков“.

До 1999 г. основните парламентарно представени политически сили в България присъстват сериозно в органите на местно самоуправление. На местните избори през 2003 г. и най-вече на местните избори през 2007 г. традиционните (стари) политически сили освобождават политическото пространство на местно ниво, което започва се заема от



представители на извънпарламентарни сили, местни партии, бизнес коалиции и независими кандидати, излъчени от инициативни комитети. Появява се съществено разминаване между политическата карта на местни избори и политическата география на парламентарни или президентски избори.

Все по-широко разпространено става убеждението, че местните избори се различават коренно от другите видове избори. В публичното пространство упорито започват да се налагат тезите, че в местни избори е важна преди всичко експертността, а не партийността; професионализмът, а не идеологиите, че местните избори са преди всичко мажоритарни и чрез тях се избират хора, които могат да решават местните проблеми и партийността и партийната идеология са без особено значение.

### **Истинската мотивация**

Проведеното изследване на терен сред местни политически представители, представители на бизнеса и медиите, очертава много по-различна от публично прокламираната мотивация за участието в изборите на местните партии и бизнес коалиции и разкрива добре структурирани стратегии за завземане на местната власт. В изследваните общини респондентите изтъкват, че всъщност става въпрос преди всичко за частни и групови икономически интереси, които търсят представителство в местните органи на власт и използват изборите, за да се позиционират едни спрямо други. Целта е постигането на конкурентни предимства чрез контрол върху управлението на публичния ресурс. Прилага се бизнес стратегия – създава се обединение от сходни и близки, но във всеки случай непротиворечиви интереси, под формата на местна предизборна коалиция или партия. Това формиране се стреми да завземе дял от пазара на гласове, чрез който да си гарантира дял от представителството в местната власт. След приключване на изборното състезание за общински съветници и в периода между първия и втория тур на изборите за кмет на общината, бизнес играчите се договарят за управлението – всеки от позицията, която е успял да завоюва. Водят се преговори за създаване на коалиция за управление, като целта е всеки да стане част от управляващото мнозинство около бъдещия кмет на общината. На базата на постигнатите договорки за разпределението на местната власт се предоставя подкрепа за втория тур на кметските избори.

### **Политическите послания в местните кампании**

Реалната мотивация за участие в местната власт старателно се прикрива от представителите на местните коалиции и бизнес партии, чрез използването на политически послания в предизборната борба, които могат да бъдат обобщени по-следния начин:

### **Време е експертността да замени партийността, а професионализмът – идеологиите**

Тази публична теза е най-добре представена от Денислав Сербезов-Джингиза, лидер на партия „Федерация активно гражданско общество“ (ФАГО) в Казанлък, пред списание Тема:

„Смятате ли, че в Казанлък някой ще гласува за идеи?“

- Все още ги има за съжаление. На местните избори идеите не трябва да имат място. Единствено гражданският интерес трябва да надделява. Защото става въпрос за самите нас. На парламентарни избори, разбирам – може би повече място има за някакви идеи. Но за местното самоуправление трябва просто да се наблегне на професионализма и това е!...<sup>73</sup>

#### **Общината се разграбва! Ние сме коалиция „Антикорупция“**

Този лайтмотив е широко използван от представителите на местните коалиции и бизнес партии в Казанлък, Созопол и Петрич. Най-добре обаче смисълът на това политическо послание се илюстрира в предизборен документ от друга община с много силно влияние на бизнеса върху изборния процес – Несебър:

„Единственият начин да спрем корупцията и ограбването на ресурсите е да направим реално участието на гражданите в управлението на града. Не може да продължаваме с практиката изборите да представляват кредит на доверие за политиците, които в продължение на четири години правят задкулисни сделки в ущърб на всички нас.“, четем в Проекта за управление партия „ДЕЛА“ – „За Несебър“ (2007–2011г.)

#### **Да защитим местните интереси срещу външните посегателства върху ресурсите на общността**

Това послание е също широко използвано в предизборната кампания в трите изследвани общини. Най-добре неговият смисъл отново се разкрива в изказване, направено в хода на предизборната битка в община Несебър:

„Чужди интереси са намесени в управлението и ощетяват всички, които честно изкарват парите си с труд“ – заявява Атанас Терзиев, кандидат за кмет на Несебър пред агенция Фокус. В програмата на издигналата го местна партия ДЕЛА четем: „Време е средствата, които всички ние даваме да бъдат управлявани в полза на общината, а не в полза на външни за града ни интереси“

#### **Ние имаме решения за наболелите местни проблеми**

Като причина за участието си в местните избори представителите на местните партии и бизнес коалиции най-често посочват разрешаването на най-наболелите местни проблеми. В Созопол например, като такива проблеми се изтъкват „уродливото презастрояване, разбитите улици, задръстванията по пътищата и още редица неуредици, които отблъскват качествените туристи. Вътрешността на общината (имат се предвид селата, отдалечени от крайбрежието) е изостанала на светлинни години от центъра. Там не се влагат никакви средства – нито в инфраструктурата, нито в социалния живот на хората. Този дисбаланс между център и периферия се отразява зле на цялата община и тормози нейното население“. Коалиция „Селото“ основава предизборната си кампания в община Созопол основно върху тези мотиви.

#### **Структурен проблем в устройството на местната власт**

Деидеологизацията на местното политическо представителство отново най-добре се илюстрира в столицата чрез т. нар. „модел Софиян-

<sup>73</sup> [www.temanews.com/index.php?p=tema&iid=405&aid=9684](http://www.temanews.com/index.php?p=tema&iid=405&aid=9684)

ски“ и борбата с него. Оказва се, че в Столичния общински съвет по време на управлението на кмета Софийски, партийната принадлежност на групите общински съветници е без особено значение по отношение на провежданата общинска политика. Всички политически представители, без разлика на идеология и партийна принадлежност са инкорпорирани в общинското управление, чрез участието си в управителните тела на общински бордове и фирми и с участието си в гласуването на решения за замени на общинска собственост и апортиране на общински имоти в смесени търговски дружества. Най-краткото и може би най-точно определение на „модела Софийски“ е „Всички на трапезата на гърба на софиянци“.

„Моделът Софийски“, широко отразен в докладите на НПО и медийните публикации, илюстрира наличието на управленски модел в българското местно самоуправление, при който политическите представители в местната власт, независимо от партийната си принадлежност и идеология, формират управленска коалиция на местно ниво за собствена икономическа изгода, като резултатът е източването на публичния ресурс.

В основата на модела стои системен проблем в устройството на местната власт в България. От една страна кметът на общината е пряко избран от населението, за да управлява общината. От друга страна общинският съвет, избран с пропорционални листи е органът на местно самоуправление, от чиито решения зависи управлението на общината.

Очертава се следната ситуация: налице е общински съвет, който има власт, но няма необходимите ресурси и условия да формулира общинските политики и да контролира общинската администрация; същевременно кметът на общината има на разположение цялата общинска администрация, финансовия и материален ресурс, информацията и експертизата, необходими за общинското управление, но няма властта самостоятелно да взема решения.

Това е класическа ситуация на взаимна зависимост, основана на институционалната слабост на двата органа – кмет и общински съвет. Този структурен дефект в организацията на местната власт налага поддържането на баланси и постигането на равновесие между двата органа, за да могат те да функционират. Балансът и равновесието в общинското управление се постигат чрез конструирането на мнозинства в общинския съвет, подкрепящи кмета. Мнозинствата могат да бъдат „плаващи“ – без стабилен състав на подкрепящите общински съветници, „гъвкави“ – зависят от определена конюнктура в общинския съвет, „икономически“ – гарантират бизнес интереси и крепят икономически баланси, „тематични“ – по определени проблеми.

За формирането на тези мнозинства основна роля играят т. нар. „политически брокери“ в местното самоуправление. Обикновено брокерът е влиятелен общински съветник, който е свързващото звено между кмета на общината и общинските съветници – той е посредникът, който урежда транзакцията по получаване на политическа подкрепа от общинските съветници за определен проект на решение на кмета на общината. Възможна е и по-комплицирана ситуация, в която брокерът трябва да посредничи между влиятелен икономически субект на те-

риторията на общината, който иска да прокара определено общинско решение, кмета на общината и общинските съветници. За своите услуги, като всеки брокер, той получава определена комисионна, когато сделката е завършена.

Цената на формирането и поддържането на такъв тип мнозинства е прилагането на корупционни практики, свързани с управлението на собствеността и активите на общината и насочването на обществени поръчки и концесионни договори към клиентелистките мрежи на управляващите икономически мнозинства, водещо до ниско качество на услугите и влошаване на публичната инфраструктура.

Анализът на законодателството и осъществените проучвания върху функционирането на местната власт в България показват, че т. нар. „модел Софийски“ не е изолирано софийско явление. Моделът в по-малка или в по-голяма степен е характерен за всички български общини, защото е функция на самия сбъркан конструкт на местната власт в страната ни.

#### **Устойчивост на предпоставките за опорочаване на местния вот**

Описаните предпоставки за опорочаване на местния вот продължават да са налице и към момента – три години и половина след местните избори от 2007 г. От последното осъществено проучване на терен в общините Петрич, Созопол и Казанлък могат да се изведат следните специфики, произтичащи най-вече от променената икономическа ситуация в страната. Инвестиционната активност в общините е намаляла силно в резултат на настъпилата икономическа криза. Голяма част от общинските активи вече са разпродадени – все по-малко са атрактивните общински терени, подходящи за застрояване и спекулация.

Логично би било като следствие от тези обстоятелства, да намалее и натискът от страна на местните икономически групировки върху политическите представители в местната власт. Това обаче не се случва. Апетитът към позиции в местната власт не намалява. Макар и намалели, ресурсите на общините започват да се привиждат като един от малкото сигурни спасителни пояси за икономическо оцеляване. Купеният и контролиран вот е единствената възможност тези на практика неполитически субекти да си осигурят достъп до управлението.

В условията на икономическа криза местният бизнес разбира още по-добре колко важни за него са решенията на общината. Например, грастичното увеличаване на такса смет за фирмите в редица общини е в състояние допълнително да ограничи местната икономическа активност. Това ясно се осъзнава от икономическите субекти в общините. Като резултат, икономическата криза още повече усилва чувството на зависимост на местния бизнес от решенията на местната власт. Като следствие натискът върху местната власт от страна на бизнеса, не само че не намалява, но се и увеличава.

През изминаващия мандат агресивното икономическо преразпределение на общинските блага е довело до редица противопоставяния между различните групи общински съветници, както и между общинските съветници като цяло и кметовете на общини. Много от политическите представители в местната власт са натрупали средства и са завладели икономически позиции, благодарение на участието си в органите

на местно самоуправление. Сега завоюваните икономически позиции, дори да не могат да бъдат разширени по обективни причини, ще трябва да бъдат защитени от набезите на трети лица, до идването на по-добри времена.

През този мандат медиите са дали нови и достатъчно красноречиви примери за лесно и ненаказуемо разграбване на общинските ресурси. Икономическите субекти на местно ниво още по-добре са се „обучили“ в корупционните модели и схеми. Оправдано е очакването, че все по-широк кръг лица ще се опитат да реализират собствени конкурентни предимства, завладявайки позиции в бъдещата местна власт. Сериозна предпоставка за това е непромененият модел на функциониране на местната власт в България. Както вече бе посочено, това е модел, основаващ се на слабостта и взаимната зависимост между кмета и общинския съвет, която създава необходимостта от формирането на корупционни по своя характер прокметски мнозинства в общинските съвети, нужни за управлението на общините.

Политическото брокерство продължава да е все така актуално. Оправдано е очакването, че необходимостта от посредничество между заинтересованите при формулирането и приемането на общински решения ще нараства все повече с намаляването на общинските ресурси и увеличаването на броя на заинтересованите, които търсят привилегирован достъп.

В условията на икономическа криза и съхранен корупционен модел на функциониране на местната власт в България, икономическото оцеляване и гарантирането на вече завладените икономически позиции от икономически групировки и престъпни групи се превръща в основна предпоставка за бъдещата им още по-агресивна експанзия към местната власт, реализирана и чрез купуване и контролиране на вота на избирателите.

Оправдано е очакването, че в подобна ситуация, купуването на гласове на предстоящите местни избори вместо да намалее, ще се увеличи. Безработицата сред населението е нараснала, в резултат на което все повече хора ще проявяват склонност да продадат гласа си на предстоящите местни избори. Актовете на купуване на гласове и манипулиране на вота на местните избори от 2007 г. са останали ненаказани от правоохранителната система. Купувачите на гласове са недосегаеми. Налице е общо чувство за безнаказаност, което допълнително е развратило както политическите представители в местната власт, така и обикновените избиратели, и е създадо още по-благоприятна среда за увеличаване на купуването на гласове и манипулирането на вота.

### ***Петрич, Созопол и Казанлък – изборни и следизборни реалности. Реконструкция на случаите***

Проучванията на терен установяват, че представителите на местните коалиции и бизнес партии осъзнават наличието на описаните по-горе предпоставки за купуването на гласове, както и слабостите на действащия модел на местно самоуправление в България. Те много по-добре конструират стратегиите си за завладяване на местната власт спрямо съществуващите правила на играта. Нещо повече – по-

Ведението им в различните етапи от процеса по превземане на общината – предварителна подготовка за явяване на избори, формирането и регистрирането на предизборни партии и коалиции, явяването на избори, формирането на новите местни органи на власт и начинът на функциониране на тези органи, са резултат от установения се модел на управление на местно ниво в България.

### **Случаят Петрич**

На редовните местни избори през 2007 г. за кмет на община Петрич се кандидатира 14 човека, а в изборите за общински съветници участват 38 партии и коалиции и 19 независими кандидати.

За кмет на общината на втори тур е избран Вельо Илиев, независим кандидат, избран за трети пореден път.

Най-много общински съветници – 6 на брой, печели партия Българска социалдемократия, на второ място е СДС с 4 общински съветника, по 3 общински съветника имат партиите ГЕРБ, коалиция „Обединени земеделци – Независими радикали“, АТАКА, ДПС, ВМРО. По 2 общински съветника печелят Гергьовден, БСП, Коалиция „За нашия Петрич“ (Политически клуб „Екогласност“ и Българска национално-патриотична партия) и БЗНС.

Изборните резултати за кмет на общината са обжалвани от 13 от всичките 14 кандидати за кмет на общината. Обжалването няма успех.

Няколко от политическите сили атакуват и резултатите от изборите за общински съветници. Това са партиите „Ред, законност и справедливост“, АТАКА, БСП, Български социалдемократи, НДСВ и коалиция „За нашия Петрич“.

Административен съд – Благоевград отказва да касира изборите за общински съветници.

Върховният административен съд на Република България отменя решението на Административен съд – Благоевград и на Общинската избирателна комисия – Петрич. Според върховните магистрати налице са недвусмислени доказателства за нарушения на изборния процес в редица секции на петричката община, което прави крайните резултати недействителни. Сред установените нарушения са продължаване на гласуването в няколко секции след 20 часа, фалшифициране на протоколи и др.

Частичните избори за общински съветници в Петрич са проведени на 11 октомври 2008 г. Най-много съветнически места – по четири на брой, печелят ПП „Българска социалдемократия“ и ПП „Ред, законност и справедливост“. С по три мандата са СДС, Гергьовден и Коалиция „ВМРО-Лидер – Движение НАПРЕД“. С по два мандата – ГЕРБ, Коалиция „Обединени земеделци – Независими радикали“, БСП, ДПС, НДСВ и Съюзът на комунистите в България. С по един мандат остават БЗНС и ЗНС.

И тези избори се провеждат в ситуация на взаимни обвинения за купуване на гласове и изборни нарушения.

Предизборните щабове на партиите АТАКА и ДСБ в Петрич подготвят поредната жалба за касиране на изборите за общински съветници. Според тях полицията не е успяла да спре незаконната търговия с гласове преди деня на изборите, както и в самия изборен ден. Токът е

спрял в 18 населени места в Подгорието и Огражден, в момент когато са се броили бюлетините. Според местните партийни лидери на АТАКА и ДСБ, така само в рамките на два часа (на тъмно) изборителната активност е нараснала от 19 на 40 %<sup>74</sup>.

Два дни след частичните избори новоизбраният общински съветник от АТАКА и областен координатор на партията Огнян Тетимов е пребит от двама нападатели. Той е настанен в институт „Пирогов“ със счупен нос, комозио, охлузвания в лявата страна на лицето и хематом в лявата теменна област.

На 16-и октомври 2008 г. българският парламент единодушно приема декларация, с която осъжда физическото насилие, упражнено след изборите в Петрич на 11 октомври 2008 г. Депутатът Лъчезар Иванов заявява, че декларацията трябва да стане начало на законодателни инициативи, за да се спре политическия бандитизъм. Друг народен представител – Светослав Малинов от ДСБ, заявява: „Случаят е трагичен, но нека го превърнем във възможност, с която да подобрим изборните практики в България“<sup>75</sup>.

В напрегната обстановка се пристъпва към сформирването на новите местни органи на властта.

Формирането на новите местни органи на властта ярко демонстрира последиците от структурния дефект в организацията на местната власт – взаимната зависимост между кмет и общински съвет, основана на институционалната слабост на двата органа.

На три поредни заседания общинският съвет в Петрич не може да избере свой председател. В крайна сметка за председател на общинския съвет с 19 гласа е избрана г-жа Атушка Маркова, общински съветник от ДПС. Става ясно, че в общинския съвет се е формирало мнозинство от общинските съветници на ДПС, Българска социалдемократия, БСП, НДСВ, Съюз на българските комунисти, ГЕРБ и РЗС. Политическите сили, подкрепящи кмета на общината – СДС, ВМРО и Гергьовден, остават в опозиция в общинския съвет. Новосформираното мнозинство в общинския съвет на Петрич успява да формира ръководство на съвета и на постоянните комисии към него, като напълно игнорира представителите на опозицията в общинския съвет.

В общинския съвет започват да се прокарват решения, с които се ограничават правомощията на кмета на общината. Атаката срещу кмета Вельо Илиев е по три направления: да се ограничи контролът на кмета на общината върху състава на управителните тела на общинските фирми; да се ограничат възможностите на кмета на общината да разходва бюджетни средства чрез промени в общинския бюджет и ограничаване на правомощията му да се разпорежда с бюджетни кредити; провеждане на медийна политика за огласяване на нередности около провежданите от общинската администрация общински поръчки.

Между кмета на общината и мнозинството в общинския съвет настъпва конфронтация, която блокира работата на общината месеци наред. На практика общинският съвет осъзнава, че въпреки че той е

<sup>74</sup> [http://news.ibox.bg/news/id\\_883353862](http://news.ibox.bg/news/id_883353862)

<sup>75</sup> [http://news.ibox.bg/news/id\\_2014399629](http://news.ibox.bg/news/id_2014399629)

органът на местно самоуправление по закон, никакви решения не могат да бъдат реализирани без кмета на общината и общинската администрация.

Антикметското мнозинство в общинския съвет започва да ерозира. Общинският съвет след 8-месечни усилия е принуден да оповести края на борбата си за конкурсно начало в избора на управителни тела в общинските фирми. Крехкото управляващо мнозинство в общинския съвет започва да се разпада. Довчерашните партньори изготвят подписка с искане за оставката на председателя на общинския съвет.

Поводът е записан разговор по мобилен телефон, в който представител на транспортна фирма отправя обвинения за поискан подкуп в размер на 4000 лв. Парите са поискани, за да бъде разгледан негов въпрос, свързан с транспортната схема на общината, в общинския съвет. Първоначално Маркова отказва да подаде оставка, като обявява, че искането за нейната оставка всъщност е продукувано от отказа ѝ да постави за разглеждане на дневен ред в общинския съвет на друг въпрос, свързан с икономическите интереси на някои от съветниците – управлението на 250–280 гка. общински мери и пасища.

Междувременно се провеждат изборите за европейски и национален парламент, които променят политическата картина в страната и още по-остро поставят в общинския съвет въпроса за промененото политическо представителство. Разпадът в крехкото управляващо мнозинство в общински съвет – Петрич се задълбочава още повече, заради твърдата позиция на кмета на община Петрич да не изпълнява решения на общинския съвет, които според него противоречат на закона и на интересите на общината.

Общинските съветници са все по-убедени, че управляващото мнозинство в общинския съвет следва да бъде преформатирано. Започват преговори между политическите сили за формирането на ново мнозинство в общинския съвет. Политическите представители на ГЕРБ обявяват амбицията си да оглавят ново мнозинство в общинския съвет, предвид промененото политическо представителство в страната. Довчерашната опозиция в общинския съвет, близка до кмета на общината, също започва поредица от совалки.

На 31.07.2009 г. Атушка Маркова подава оставка като председател на общинския съвет, след като става ясно, че е загубила подкрепата на мнозинството. Последните ѝ думи като председател са: „Аз ще продължавам да бъда работещ общински съветник, защото съм била такава, но нека обществеността в Петрич да знае, че тук има хора, които не са дошли да работят, а са дошли да избиват някакви разходи, които искат да си запазят бизнеса, който е свързан по една или друга причина с общината. Вие знаете за кого става дума“ (Протокол №14 от 31.07.2009 г. на Общински съвет – Петрич)<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Атушка Маркова ще остане в анализите на местното самоуправление на община Петрич и със следното искрено изказване: „Аз съм съветник вече трети мандат, като имам предвид първия касиран, искам да ви кажа, че общинският съвет не е фирма и общинският съветник не е дружество, от което могат да се изкарват пари. Ако някой все още не го е разбрал, през останалите две години със сигурност ще го разбере. Това не е фирма, още веднъж казвам. Така или иначе, правете си плановете, кроете си ги. Аз съм готук.



За нов председател на общинския съвет е избран Стоян Николов – общински съветник от СДС, близък до кмета на общината Вельо Илиев. Политическа партия ГЕРБ се проваля в опита си да оглави новото мнозинство в общинския съвет, като нейният представител в него е принуден да признае, че някои политически сили са започнали да работят по-отдавна в сравнение с тях по въпроса за избора на нов председател на общинския съвет.

Изборът на Стоян Николов за председател означава края на антикметското мнозинство в органа на местно самоуправление. Управляващото мнозинство в общинския съвет е оглавиено от близък до кмета на общината и в него се включват и общинските съветници близки до Вельо Илиев.

Около година е нужно за представителите на различните политически сили в Общински съвет – Петрич, за да разберат, че липсата на баланс между интересите на управляващото мнозинство в общинския съвет и кмета на общината, води до блокиране на дейността на общината, от което никой няма интерес.

Дейността на новото мнозинство в общинския съвет до настоящия момент демонстрира целенасочен стремеж да се подобрят отношенията с кмета и общинската администрация, или както казва новият председател на общинския съвет Стоян Николов, „общинският съвет трябва да заработи в оставащите до края на мандата месеци“.

Реформаторските напъни, така характерни за първата година от мандата на Общински съвет – Петрич, са напълно изоставени. Отношенията между кмета и общинския съвет стават все по-синхронизирани. Налице са и някои конфликти в общинския съвет, основно между политическите представители на ГЕРБ и кмета и общинската администрация. Същите обаче вече нямат принципен характер, а са свързани основно със стремежа да се осъществява контрол върху определени сфери на общинското управление. Типичен пример в това отношение е конфликтът между съветниците на ГЕРБ и общинското ръководство по отношение на контрола върху общинската аптечна фирма.

Съветник от ГЕРБ, който има близък роднина в бизнеса с аптеките, прави опит да лансира кандидатура за нов управител на общинската аптечна фирма. Опитът се проваля в общинския съвет, където се изтъква, че е налице конфликт на интереси. В крайна сметка старото ръководство на общинската аптечна фирма е пререгистрирано, като в конфликта е въвличен и областният управител – представител на ПП ГЕРБ, който спира изпълнението на решението на общинския съвет и го отнася за отмяна в съда.

Към момента на провеждане на теренното изследване, основните кандидатури за предстоящите местни избори все още не са ясни. Интервюираните прогнозират, че основната битка през есента ще

---

Аз, да, бях избрана от това мнозинство, за което все пак им благодаря, че са имали доверие, въпреки че за всички много добре е ясно, че половината са ме харесвали, другата половина – не, цялата истина е била, че по този начин, всеки се закачва, не че сте умрели от голямото удоволствие да станат председатели, просто защото нямаше как да са в работещо мнозинство.“ – Протокол № 10 от 15.04.2009 г. на Общински съвет – Петрич.

бъде между настоящия кмет Вельо Илиев и гравитиращите около него политически сили, срещу кандидата на ГЕРБ.

Изразяват се очаквания за провеждането на ожесточена предизборна кампания с използването на всякакви средства.

### **Случаят Созопол**

На местните избори през 2007 г. в община Созопол се разиграва най-жестоката битка за местната власт в Бургаска област, а може би и в страната.

Кандидати за кметския пост са Панайот Рейзи – бивш председател на Общински съвет – Созопол и бивш заместник-кмет и Веска Караманова – бивш кмет на общината от предишния мандат.

Панайот Рейзи е кандидат на Коалиция „ФАР“ (ССД – БДС радикали – Движение „Нашият град“), а Веска Караманова е издигната от инициативен комитет.

Обстановката се нагнетява от медийни публикации за наличието на 900 изборни туристи, които са подали заявления за участие на местните избори по настоящ адрес, без да живеят постоянно в община Созопол. Допълнително са изнесени данни за „кражба“ на застъпници – областното ръководство на СДС твърди в медиите, че някой е проникнал в компютърните им системи и е откраднал данни с имената и адресите на застъпниците на СДС.

На първия тур борбата е за всеки глас, като кандидатът за кмет на Коалиция „ФАР“ – Панайот Рейзи, все пак повежда с 34 гласа. Между първия и втория тур ситуацията излиза извън контрол. Бригади, съставени от криминалния контингент, правят опити за контролиране на изборния процес в някои от селата на община Созопол – налице са опити за физическа саморазправа и нарязани автомобилни гуми.

Кандидатите за кметове публично се обвиняват един друг в опити за купуване на гласове и манипулиране преди всичко на ромския вот. Публиката научава от медиите прякорите на основните силови играчи, подкрепящи кметските кандидатури – Катинара и Троянеца.

В крайна сметка на втори тур с преднина от 185 гласа за кмет на община Созопол е избран Панайот Рейзи.

Резултатите за общински съветници са, както следва: с най-много места в общинския съвет – 5 на брой, е Коалиция „ФАР“ (ССД – БДС радикали – Движение „Нашият град“); на второ място с 3 мандата е Коалиция „Бъдеще за община Созопол“ (ВМРО – Българско национално движение – ЗНС – Българска социалдемократия – НДСВ – ДСБ); с по 2 мандата са БСП, ГЕРБ и Коалиция „Селото“ (Либерален алианс – Обединение достойна България); по 1 мандат остава за АТАКА, Зелена партия и Коалиция „Промяна“ (СДС-ДП – „Родина“).

Формирането на новите органи на местно самоуправление преминава също в условията на конфронтация. Още на първото заседание на общинския съвет за негов председател е избрана Красимира Германова – общински съветник от Коалиция „ФАР“, близка до кмета на общината.

Кметът на общината приветства избора на Германова, заг който застава управляващото мнозинство в състав: Коалиция „ФАР“, Коалиция

„Селото“, Коалиция „Промяна“ и ПП АТАКА. В опозиция остават съветниците от Коалиция „Бъдеще за община Созопол“, БСП и ПП „Зелена партия“.

Новосъздаденото прокметско мнозинство попълва със свои членове ръководството и съставът на постоянните комисии на общинския съвет, а представителите на опозицията, както и в случая с Петрич, са игнорирани изобщо от дейността на общинския съвет.

Политическата конфронтация в общинския съвет продължава около 9 месеца – до есента на 2008 г. Водоразделът в дейността на общинския съвет преминава през две важни гласувания, свързани със смесените търговски дружества „Алепу Вилидж“ АД и „Градина“ АД.

„Алепу Вилидж“ АД е смесено дружество между община Созопол и „Новастар Холдинг“ ООД. „Градина“ АД е смесено дружество между „Дюни“ АД и община Созопол.

Общински съвет – Созопол приема решения, с които на практика се освобождава от собствеността си в смесените дружества. Според мнения на представителите на опозицията в общинския съвет, гласуванията за „Алепу Вилидж“ АД и „Градина“ АД са били предварително договорени между двете основни лобита в общинския съвет – това на кмета Панайот Рейзи (Коалиция „ФАР“) и това на бившия кмет на общината и кандидат за кмет Веска Караманова (Коалиция „Бъдеще за община Созопол“). Опозиционните съветници твърдят в интервюта си с изследователския екип, че за „правилно“ гласуване в общинския съвет им е била предлагана сума от по 5000 лв. Твърдението за предлагания подкуп естествено не може да бъде доказано, но за гражданите в Созопол и за външния изследовател е ясно, че след тези гласувания в Общински съвет – Созопол почти не остава опозиция.

Постепенно наложените от мнозинството рестрикции по отношение на дейността на т. нар. опозиционни общински съветници отпадат. Конфронтацията в общинския съвет намалява, особено след излизането на общинския съветник от ГЕРБ, Константин Гребенаров от общинския съвет, за да бъде назначен за областен управител на област Бургас. Взаимоотношенията между кмета и общинския съвет стават все по-хармонични, а решенията все по-консенсусни.

Моделът на взаимоотношенията „кмет–общински съвет“ в Созопол демонстрира как един кандидат за кмет сформира местна коалиция, за да спечели от нейно име местните избори и да осигури влизането в общинския съвет на подкрепящите го общински съветници. Това става в условията на жестока конфронтация между кандидатите и взаимни публични обвинения за купуване на гласове и манипулиране на вота на избирателите.

След изборите се сформира крехко „прокметско“ мнозинство в общинския съвет около съветниците от листата на кмета. Първоначално е налице сериозна опозиция, която впоследствие ерозира поради инкорпорирането на една от опозиционните групи в управлението на общинския съвет и гласуването на сделки от „взаимен интерес“ между лобитата в общинския съвет.

Резултатът е управление със сравнително ниска степен на конфликтност, тъй като броят на опозиционните съветници и тяхната активност са намалели значително.

Към момента на провеждане на теренното изследване основните претенденти за кметския пост в община Созопол, без да са официално номинирани, са известни на обществеността. Очаква се основната битка да е между настоящия кмет на общината Панайот Рейзи и кандидатурата на ГЕРБ, бивш общински съветник и настоящ областен управител на област Бургас – Константин Гребенаров.

Очакванията са за жестока предизборна битка, с използване на всякакви нерегламентирани средства и способности. На настоящия областен управител се възлагат надежди, че ще използва силата на служебното си положение, за да ограничи процеса на купуването на гласове и манипулирането на вота, както и използването на охранителни групировки и престъпни мрежи в изборния процес. Ако това не се случи и изборите преминат на „чисто пазарен принцип“, краят им ще е предизвестен.

### **Случаят Казанлък**

На редовните местни избори през 2007 г. за кмет на общината с 84% от гласовете е избран независимият кандидат за кмет Стефан Дамянов, подкрепен от ГЕРБ, БСП, НДСВ, ДПС и още 52 партии и граждански сдружения. Едва ли има друг кандидат за кмет на община в страната, който да е получил толкова широка и разностранна политическа подкрепа. Важно е да се отбележи, че преобладаващата част от политическата подкрепа за Дамянов не е получена на местно ниво, а е декларирана в София от централните ръководства на политическите партии. Това е вторият мандат на Дамянов. Първият си мандат той печели през 2003 г. пак като независим кандидат, издигнат от БСП и подкрепен от НДСВ, ДПС и 28 други партии и граждански сдружения.

След изборите през 2007 г. разпределението на местата в Общински съвет – Казанлък е, както следва: ГЕРБ и БСП имат по 8 общински съветника; ФАГО – 5 общински съветника; АТАКА – 4 общински съветника; ЛИДЕР – 3 общински съветника; ДПС, НДСВ, Движение „Нашият град“ и Коалиция „Обединена десница“ (СДС-ДСБ-ССД-ДП) – по 2 общински съветника и коалиция „Чиста розова долина“ (БДС-радикали, Християн-социален съюз) – 1 съветник.

Старозагорският административен съд постановява повторно преброяване на бюлетините. Констатирано е наличието на голям брой действителни бюлетини, отчетени като недействителни. Преброителите установяват различия и несъответствия в данните за броя гласували в протоколите на СИК и действителния брой на положените подписи, открити в избирателните списъци на съответните секции. Старозагорският съд касира изборите за общински съветници, а Върховният административен съд на Република България потвърждава неговото решение на 7 март 2008 г.

Насрочени са нови частични избори за общински съветници, които се провеждат на 21.06.2008 г.

След тях конфигурацията е, както следва: БСП – 6 общински съветника; ГЕРБ и Съюз на патриотичните сили „Защита“ – с по 5 общински съветника; Коалиция „Движение НАПРЕД“ (ЛИДЕР, ВМРО-БНД, ЗНС) – 4 общински съветника; НДСВ, Коалиция „Експерти за Казанлък“ (ОБТ и БЗС „Александър Стамболийски“), ФАГО и АТАКА – с по 3 общински съветника; РЗС – 2 общински съветника и Коалиция „СДС-Новото време и ССД“ – 1 общински съветник.

И тези избори не правят изключение от общото правило като минават под знака на съмненията за купуването на гласове.

Първото заседание на новоизбрания Общински съвет – Казанлък е проведено на 04.07.2008 г. За председател на общинския съвет с 25 гласа е избран Васил Стефанов Самарски, който успява да обедини около кандидатурата си широк кръг от общински съветници. Няма данни кметът на общината да е участвал в консултации с местните представители на политическите сили с оглед избирането на подходящ председател на общинския съвет и формирането около него на прокметско мнозинство в съвета.

В резултат в Общински съвет – Казанлък е сформирано широко мнозинство от общински съветници, което не е свързано с кмета на общината и което съвсем скоро става антикметско. Конфронтацията между кмет и общински съвет започва от началото на мандата и на практика продължава през целия мандат на общинския съвет.

Докладите за касовото изпълнение на бюджета на община Казанлък, внесени от кмета Дамянов, не се приемат от общинския съвет. Не се приемат и отчетите на бюджета, представяни от кмета. Общинският съвет създава временни комисии за проверка на различните сфери от дейността на общинската администрация, като са изнесени публично данни за нарушения и неефективно разходване на бюджетните средства. Общинският съвет отказва да одобри представената от кмета на общината Стратегия за управление на общинската собственост, с което на практика за дълго време е блокирана дейността на община Казанлък по разпореждането с общинска собственост.

С отделни решения общинският съвет прави опити да ограничи възможностите на кмета на общината по отношение на разходването на бюджетни средства.

С изрични решения на Общински съвет – Казанлък, кметът на общината е задължен да докладва едва ли не за всяка своя управленска стъпка. Въведен е механизъм за стриктен контрол от страна на общинския съвет по отношение на изпълнение на неговите решения от страна на общинската администрация.

В ежедневната си дейност Общински съвет – Казанлък придобива белези на конвент, а Старозагорският административен съд е затрупан с жалби, касаещи разграничаването на правомощията между кмета на общината и Общински съвет – Казанлък.

Конфронтацията между кмет и общински съвет е широко отразена в местните и национални медии. Кметът на общината Дамянов, изнася данни за разходите на Общински съвет – Казанлък, според които за година и половина общинският съвет е изхарчил над 100 хил. лв. за командировки в страната и чужбина. Ответният удар на кмета е насочен директно срещу председателя на общинския съвет, който е обвинен, че по линия на общината е насочвал суми към собственото си радио „Вис Виталис“, както и към фирмата на сестра си за цветя и венци.

Разгаря се истинска медийна война между кмета и общинския съвет, която не е стихнала и до момента. Щрих от тази война е назначаването от страна на общинския съвет на местния лидер на ПП ДСБ за

управител на общинския вестник „Искра“. В Казанлък не е тайна, че вестникът е с антикметска насоченост. Това естествено поражда проблеми с финансирането на общинския вестник. Общинската администрация се стреми да намали размера на финансовия ресурс, отпускан за вестника.

Кметът Дамянов е принуден да провежда медийна политика, игнорирайки общинския вестник на община Казанлък, като издава собствен информационен бюлетин и публикува материали в медиите, които не са под контрола на председателя на общинския съвет.

Към момента на провеждане на теренното изследване основните претенденти за кметския пост в община Казанлък все още не са ясни. Очаква се кметът на общината Стефан Дамянов да се кандидатира за трети мандат. Основания за подобно предположение дава неговата обществена активност.

Година преди края на втория си мандат кметът на община Казанлък – Стефан Дамянов, предприема организационни действия с оглед преизбирането му за трети пореден мандат. В края на ноември 2010 г. той провокира учредяването на гражданско сдружение „Гражданско управление“. Сдружението е учредено при закрити врати от 144 граждани на община Казанлък, лично поканени от кмета на общината – кметове на населени места, работещи в общинските структури, активисти на неправителствени организации, директори на фирми, синдикалисти, бизнесмени и граждани.

Основната цел на новото сдружение според създателите му е прякото участие на гражданите в местната власт. Една от неговите цели е „да упражнява влияние и знаков натиск върху общинския съвет“, така че „общинските съветници да поемат ангажименти да се отчитат не само пред партиите си, но и пред обществеността“. Според кмета друга цел на сдружението е „да инициира законодателни инициативи за отзоваване на депутати и общински съветници, които системно не работят за интересите на гражданите“.

Избран е 11-членен Управителен съвет на сдружението, начело с кмета Дамянов. Очевидно смисълът на сдружението не е да осъществява граждански контрол върху местната власт, защото това би означавало Дамянов да контролира самия себе си.

Всъщност основната цел на сдружението, както стана ясно от проведеното интервю с един от неговите учредители, е консолидирането на поддръжниците на кмета на общината и създаването на структури във всички населени места във връзка с предстоящите местни избори. Сдружението ще трябва да отсее най-активните и лоялни поддръжници на кмета Дамянов, които на определен етап да се регистрират от името на някоя от политическите сили като кандидати за кметове и общински съветници. Тази стратегия не е тайна за основните политически сили в общината, които публично оповестяват намеренията си да изключат от своите редици партийните членове, които станат част от сдружението на кмета.

Създаването на тази уникална за българското местно самоуправление гражданска структура за бъдещо участие в местни избори, е продиктувано от изстраданата по време на мандата истина, че общината

не може да се управлява в ситуация на постоянна конфронтация между кмет и общински съвет.

Случаят на Казанлък е ярка демонстрация на невъзможността общината да се управлява без работещо мнозинство в общинския съвет, част от което да е и кметът на общината. Въпреки че печели с огромно мнозинство, кметът не успява да сформира „прокметско“ мнозинство в общинския съвет. Причините за това са още в предизборната му кампания: Дамянов не залага на собствени кандидати за общински съветници, които да го подкрепят в бъдещия общински съвет; той търси подкрепа за кандидатурата си от политическите централи в София и много по-малко от местните политически структури в Казанлък.

Кметът не участва и в конструирането на мнозинството в общинския съвет. Той отказва да сподели част от властта си, за да си осигури подкрепа. Така се стига до формирането на „антикметско“ мнозинство, под водачеството на председателя в общинския съвет. Противопоставянето между кмет и председател на общинския съвет блокира работата на общината през целия мандат.

Очевидно, осъзнал трудността Казанлък да се управлява от кмет без собствено мнозинство в общинския съвет, кметът на община Казанлък провокира създаването на квазигражданска структура, чиято цел е да консолидира неговите привърженици, като осигури избора на най-лоялните от тях в общинския съвет на предстоящите местни избори през 2011 г.

### ***Местни избори 2011 г. Рискове пред изборния процес. Резултати от изследването на терен***

Настоящата глава представя резултатите от изследване на очакванията, свързани с предстоящите местни избори през октомври 2011 в общините Созопол, Петрич и Казанлък. Методологията на изследването е описана във въведението на настоящия доклад.

#### **Купуването на гласове на местните избори през есента ще ескалира**

Повечето от интервюираните очакват, че купуването на гласове в тяхната община на местни избори 2011 г. ще се увеличи, в сравнение с миналите местни избори. Резултатът съвпада с данните от проведена електронна анкета от Институт за развитие на публичната среда, в рамките на проект „Граждански мониторинг върху процеса по изработване на нов Избирателен кодекс“, финансиран от Балканския тръст за демокрация<sup>77</sup>.

**В проведените структурирани интервюта се излагат следните основни групи причини за увеличаване купуването на гласове и контролиране на вота:**

**ИКОНОМИЧЕСКАТА КРИЗА.** Тя се прививжда като една от основните причини за купуване на гласове. Безработицата сред населението нараства, в резултат на което все повече хора проявяват склонност да продадат гласа си на местните избори. Местният бизнес изнемогва – финансовият ресурс става все по-ограничен и несигурен, което тласка бизнесме-

<sup>77</sup> [www.izborenkodeks.com](http://www.izborenkodeks.com)

ните към ресурсите на общините, за да могат да оцелеят в тежките условия. Местният бизнес все по-добре разбира колко важни за него са решенията на общината, особено в ситуация на икономическа криза.

**СЪЩЕСТВУВАЩИЯТ МОДЕЛ НА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ.** Много от политическите представители в местната власт са натрупали средства и са завладели икономически позиции, благодарение на участието си в местната власт. Кметовете на общини са се сдобили със сериозен финансов ресурс, най-вече по линия на провежданите от тях обществени поръчки. Напрежението между политическите представители в местната власт е ескалирало по време на мандата, като се е изразявало в противопоставяния между различни групи общински съветници и общински съветници и кметовете на общините. Сега завоюваните икономически позиции ще трябва да бъдат гарантирани (защитени) и по възможност разширени през следващия мандат. Необходимостта от защита на завладените икономически територии и наличието на сериозни финансови ресурси, натрупани благодарение на участието в местната политика, ще усили още повече напрежението по време на местните избори и ще доведе до увеличаване на купуването на гласове.

**БЕЗНАКАЗАНОСТТА.** Актовете на купуване на гласове са останали ненаказани от правоохранителната система. Купувачите на гласове са на практика недосегаеми. Общото чувство на безнаказаност за подобни актове развъртава политическите представители и обикновените избиратели и създава благоприятна среда за увеличаване на купуването на гласове. Институциите не са в състояние да гарантират честен изборен процес, което ще развихри стратегии за купуване и контролиране на вота. Пример за това е „вътрешният туризъм“, който се осъществи през есента на 2010 г. Представители на местната власт регистрираха хора по настоящ адрес, в много от случаите в нарушение на Закона за гражданската регистрация, за да бъдат използвани техните гласове за манипулиране на резултатите на предстоящите местни избори през 2011 г.

Малко от интервюираните са на мнение, че купуването на гласове ще е на същото равнище като на миналите местни избори. Според тях нищо съществено не се е променило, за да се стигне до намаляването или увеличаването на купуването на гласове. Изразява се и становището, че едва ли ще се наблюдава увеличаване на купуването на гласове, защото икономическите ресурси на общините вече са изчерпани – свободните за застрояване общински терени са намалели, а икономическата криза се е отразила негативно върху инвеститорите и потенциалните спонсори.

Незначителна част от респондентите изразяват мнението, че купуването на гласове в тяхната община ще намалее в сравнение с миналите местни избори. Причините за това са чисто конюнктурни и в зависимост от конкретната ситуация в отделните общини. Някои от основните играчи, купували гласове на предишните местни избори, сега няма да участват, поради една или друга причина – например Константин Хаджииванов, по-известен в петричката община като Коце Маца, вече не живее на територията на общината (предполага се, че след освобождаването му от ареста се е преселил в Гърция), поради което няма да може да влияе върху изборния процес.



### **Ерозията на местното политическото представителство ще се задълбочава**

Едва половината от интервюираните заявяват, че политическите партии на местно ниво могат истински да представляват своите избиратели чрез предлаганите от тях партийни листи за общински съветници и кандидати за кметове. Според тях партиите на местно ниво са все още силни и могат да привличат избиратели на базата на партийни платформи и предлагани партийни кандидатури. Това в по-висока степен важи за т. нар. традиционни и парламентарно представени партии и в по-ниска степен за местните партийни формирования, бизнес коалициите и извънпарламентарните партии. Това мнение се споделя много повече в Петрич и Казанлък и много по-малко в Созопол.

Според интервюираните съществува съществена разлика по отношение на влиянието на партиите в градовете и в малките населени места в отделните общини. В общинския център партиите продължават все още да са механизъм за осъществяване на политическо представителство, докато в малките населени места трудно може да се говори за партийно представителство. Там водеща е ролята на самия кандидат и броят на неговите роднини и приятели.

Същевременно се споделя възгледът, че тази функция на местните политически партии ерозира през годините и се наблюдава тенденция към намаляване на способността на местните структури на политическите партии да осигуряват представителство на местно ниво.

Част от интервюираните са на мнение, че местните партийни центри са естественият механизъм за осигуряване на политическо представителство на местно ниво, но че това важи само и единствено за собствената им партия. Според тях останалите политически субекти на териториите на общините по-скоро не могат да осигурят автентично политическо представителство и са само механизъм за сдобиване с партийна регистрация и по-лесно явяване на местните избори.

Твърдо, подобно мнение споделят другата половина от интервюираните, според които местните партии (включително и тези, на които самите те са членове) са само технически механизъм определени хора да се кандидатират по-лесно. Споделя се мнението, че единствено важно е да се сдобиеш с определена партийна регистрация и че партийната идеология е без всякакво значение в процеса на кандидатиране за позиции в местната власт. Според тях хора със сходни икономически или други лични интереси сформират групи за участие в местната политика, а партийната регистрация е само механизъм за явяване на избори. На този принцип се сформират местните коалиции и местни бизнес партии. Дори т. нар. традиционни и парламентарно представени партии са принудени да предлагат места в партийните си листи на представители на горните групи, с оглед осигуряване на финансови средства за кампанията и привличане на повече избиратели. По този начин дори традиционните и парламентарно представени партии стават зависими от местните икономически кръгове.

Широко разпространено е мнението, че включването на представители на бизнеса в листите е „добра политическа практика“, защото местните избори се различават от другите видове избори – на местните избори хората гласуват не за идеология, а преди всичко мажоритарно

за определени кандидати. Партийните централи в София нито имат желание, нито могат да контролират процеса на формиране на местно политическо представителство, осъществяван от собствените им структури по места.

Част от интервюираните, тези с най-дълъг стаж в местната политика, обвързват въпроса за формирането на местното политическо представителство с необходимостта от бъдещото сформиране на прокметско мнозинство в общинския съвет. Според тях бъдещият кмет не трябва да разчита единствено на местните политически партии и на техните политически представители в общинския съвет за формирането на управляващо мнозинство – твърде разнообразни и разнопосочни са интересите на различните групи в общинския съвет. Поради това кандидатът за кмет следва да си подsigури предварително собствен екип от кандидати за общински съветници, по възможност необвързани с политически партии, като принципът е личната лоялност, а не партийното представителство. Една от възможностите е формирането на гражданско сдружение от личности, подкрепящи кандидата за кмет, което да е инструмент за селектиране на подходяща листа от общински съветници. Тази листа в последствие ще търси партийна регистрация, за да се яви на местните избори. Такъв е случаят с гражданско сдружение „Гражданско управление“, учредено през края на миналата година от кмета на Казанлък Стефан Дамянов.

Частният икономически интерес – основен мотив на кандидатите за кметове и общински съветници

Според почти всички интервюирани граждани от тяхната община ще се кандидатират за кметове и общински съветници, за да могат да реализират по-лесно или за да гарантират свой частен икономически интерес. За преобладаващата част от респондентите икономическият интерес е единственият и най-важен мотив при кандидатирането за позиции в местната власт.

За преобладаващата част от останалите интервюирани, освен икономическият интерес като мотиви за кандидатиране за местната власт, се посочват и възможността за реализиране на управленски идеи в името на общината, както и престижа, който подобна позиция носи за личността, която я заема.

Малка част от респондентите са на мнение, че хората от тяхната община ще се кандидатират за кметове и общински съветници единствено и само за да реализират своите управленски идеи в името на общината. При това повечето споделят, че подобна мотивация важи единствено за тях като кандидати за кметове и общински съветници и не важи за другите кандидати и политически партии. Подобно мнение изразяват преди всичко представителите на традиционните, „парламентарно представени, класически партии“. Такова разбиране е разпространено много повече в Казанлък и Петрич и много по-малко в Созопол.

Изразява се и убеждението, че има съществена разлика в мотивацията при кандидатирането за кмет и за общински съветник. Кандидатите за кметове в много по-висока степен са мотивирани и от идеята да реализират своите управленски идеи в името на общината, докато за кандидатите за общински съветници, водещ мотив е преди всичко по-лесното реализиране на собствен икономически интерес.

### **Конкретната икономическа полза – двигател за избирателите в общините**

Според по-голямата част от интервюираните, гражданите от тяхната община ще гласуват на местни избори, водени от сложна мотивация. В преобладаващия случай съществува комплекс от мотиви, който води избирателите до избирателните урни. Този комплекс в повечето случаи включва и очакването за получаване на конкретна икономическа полза от гласуването лично за избирателя или за негов близки и роднини – например назначаване на работа в общината, узаконяване на незаконен строеж, предимство при получаването на обществени поръчки от общината и други.

Преобладава убеждението, че личната икономическа полза ще е единственият и най-важният мотив за избирателите в съответната община за участие в местните избори. Според интервюираните, малко ще са избирателите, които ще гласуват на местните избори, водени само от политически мотиви – за да подкрепят кандидата, който им харесва и/или определена управленска идея за развитието на общината. Когато този мотив все пак е налице, той най-често ще се съчетава с мотива за личната икономическа полза за отделния избирател, както и с мотива да се подкрепи определен кандидат, защото е работодател, роднина, близък или приятел на избирателя.

Изтъкват се следните различия в мотивацията на избирателите, в зависимост от вида на общината и големината на населеното място, в което се гласува.

По принцип „на село“ избирателите подкрепят определен кандидат, най-вече защото им е роднина, близък или приятел. Подкрепата в общинския център е свързана повече с очакване за получаване на конкретни икономически ползи и има известна по-политическа окраска – там избирателите подкрепят и кандидати, защото им харесват като личности и/или защото техните управленски идеи се възприемат като добри за развитието на общината.

Мотивацията на избирателите от конкретната община според респондентите с най-голям политически и административен опит, зависи и от общото икономическо състояние на общността.

В т. нар. „малки общини“ – малки, не защото са малки по територия и брой на населението, а защото са със сравнително слабо икономическо развитие, мотивацията на избирателите е свързана преди всичко с подкрепата за кандидата, който е роднина, близък или приятел.

В т. нар. „средни общини“ – със средно ниво на икономическо развитие, избирателите участват в местните избори най-вече, за да реализират по-лесно някои свои икономически интереси.

В т. нар. „големи общини“ – например Бургас, може да се гласува и за политика.

Съществуват и общини, които са извън всякаква класация – Несебър и Созопол. Те са с много високо ниво на икономическо развитие. Там се гласува само, за да се прокарат и защитават лични икономически интереси.

### Местният бизнес – пряк участник и/или кукловод?

Преобладаващата част от респондентите изразяват мнение, че местният бизнес трябва да участва активно в предстоящите местни избори, защото е най-запознат с местните проблеми и най-пряко го засягат решенията на общината. Подобно становище не буди учудване, предвид обстоятелството, че почти всички респонденти отчитат наличието на сериозни икономически интереси в тяхната община – интереси, които вече са представени в органите на местно самоуправление. Така или иначе според интервюираните местният бизнес участва активно в живота на местната общност и това е факт, който не може да се пренебрегне. Разпространеното мнение е, че е по-добре местните бизнесмени да участват в местните избори в лично качество, а не като представители на икономически групировки и кланове. Те трябва открито и публично да афишират своите интереси и да покажат лицето си пред общността, вместо задкулисно да гърпат конците отзад. По-добре е да се знае на местно ниво, кой бизнесмен за какво лобира, отколкото лицемерно да се залъгват избирателите и те да губят доверие в политическата система. Според интервюираните, тези които раздават пари, трябва да покажат лицата си и да поемат лична отговорност, вместо „да залагат на много писти“ – да спонсорират задкулисно всички политически сили на местно ниво, както най-често се случва.

Много по-малка част от интервюираните са на мнение, че местният бизнес трябва да стои на страна от местната политика, защото другото би означавало прокарването на частни, а не на обществени интереси и би довело до корупция в общината. Представителите на това малцинство обаче, са на мнение, че интересите на местния бизнес трябва да се отчитат от органите на местно самоуправление. Това може да стане на базата на диалог с ясни правила между вече формираните органи на местно самоуправление и представителите на местния бизнес.

### „Да купуваш или да не купуваш?“ – това вече не е въпросът

Интервюираните се разделят почти по равно в отговора на въпроса „Според Вас възможно ли е достойно представяне на предстоящите местни избори, без да се купуват гласове?“.

Почти всички интервюирани от община Созопол смятат, че достойно представяне на предстоящите местни избори, без да се купуват гласове е невъзможно. Според тях, ако не купуваш гласове, винаги ще си по-слаб на предстоящите местни избори – купуването на гласове е най-ефективният политически способ за печелене на изборите, който не може да се компенсира с нищо друго. Най-лошото според тях е, че ако „ти не купиш изборите, ще ги купи някой друг, защото има маргинализирани групи, които очакват да продадат своя глас. Ако не ги изплашиш (избирателите) да си дадат гласа за теб, ще го дадат за някой друг. Затова има силоваци, които „охраняват“ изборния процес“.

Интервюираните от Петрич и Казанлък в много по-висока степен изразяват мнението, че все пак достойно представяне на предстоящите местни избори е възможно и без да се купуват гласове. Необходимо е кандидатът да е достатъчно популярен и да предлага смислени реше-

ния за общинските проблеми. Те споделят и мнението, че освен силни кандидати са необходими и силни партийни структури, които да работят за изборите. Отново това мнение се споделя преди всичко от представителите на традиционните, „парламентарно представени, класически партии“.

### **Феодализацията на местните общности ще провокира купуването на гласове**

Значителна част от интервюираните смятат, че част от избирателите от тяхната община са склонни да продадат своя глас, водени от убеждението, че местните избори, така или иначе няма да променят нищо в общината – „така че поне те да изкарат някой лев“. Широкото разпространение на подобно становище демонстрира наличието на връзка между осъзнатото „безсмислие на изборния процес на местно ниво“ и процеса на купуване на гласове.

Широко разпространено е и разбирането, че част от избирателите така или иначе са зависими от някой от кандидатите и на база на тази зависимост ще бъдат принудени да гласуват за него. „Да се изкара някой лев“ се привижда като един вид компенсация за и без това зависимото положение на избирателите. Изразяването на подобно становище демонстрира наличието на връзка между процеса на феодализация на част от местните общности и купуването на гласове.

Според изследването склонни да продадат гласа си има сред всички етнически общности. Увеличава се броят на етническите българи, очакващи да продадат своя глас, най-вече заради икономическата безизходица, в която са изпаднали. Поведението на избирателите, склонни да продадат гласа си, е продиктувано и от убеждението, че тези, които имат власт, са корумпирани и че няма равенство пред закона – това са фактори, които способстват хората да си продават гласа. Някои от тях смятат, че така дори си връщат макар минимална част от откраданото от политиците.

Групата на ромите се очертава традиционно като най-уязвима. Продаването на гласове от ромите се е превърнало направо в занаят на всеки четири години. „За тях това си е направо поминък“. Ромите са най-маргинализираната обществена група – те са най-необразовани и живеят в голяма бедност. Това е предпоставка те да продават своя глас по същия начин, както биха продали намерено от тях на улицата желязо за вторични суровини. „Ромите така са свикнали. Това е нормална практика при тях. Изборите са просто една възможност ромите да изкарат някой лев.“ Това са становищата на интервюираните.

Поради своята бедност и необразованост ромите са и най-лесни за сплашване от борческите групировки, „охраняващи“ изборния процес. Те живеят в кланове, което улеснява груповото им насочване към определен вид гласуване.

Същевременно според респондентите, ромските гласове са и най-несигурните гласове. За тях съществува борса на местния изборен пазар, като никой от местните купувачи на гласове не е сигурен дали дадената от него цена за ромски глас е окончателна. При това цената не е „пакетна“, а е за определен вид гласуване – например, ромската общност в някое от по-малките населени места може да продаде гласа си за

кмет на кметство на една от политическите сили, а за общински съветници или кмет на общината на втора или трета политическа сила. Винаги съществува и възможността в последния момент да се появи купувач с по-висока оферта за ромския вот. Съществува и вариант, при който ромите да не отидат да гласуват изобщо, защото не са доволни от предлаганата за техните гласове цена или просто защото го последния момент са очаквали по-висока оферта, която така и не са получили. Респондентите изразяват мнение, че няма смисъл от включването на ромски представители в партийните листи, дори когато става въпрос за включването на сравнително образовани и влиятелни личности. Поради описаната по-горе несигурност на ромския вот, няма гаранция, че включването на ромски представители в партийните листи ще осигури очакваната електорална подкрепа от ромските общности.

Мнозинството от интервюираните отбелязват, че обществените нагласи в тяхната община като цяло благоприятстват разрастването на купуването на гласове. Налице е безнаказаност на подобни действия, която развъртава избирателите. Нещо повече – през последните години се е създало обществено очакване, че гласовете не само могат, но и няма как да не бъдат купени. „Сега всички очакват като нещо нормално това да се случи“, убеден е респондент от изследването.

#### **„Мръсните пари“ – изборната панацея**

Преобладаващата част от респондентите са на мнение, че предстоящата изборна кампания в тяхната община ще се финансира частично или напълно с „мръсни пари“. Това мнение се споделя почти напълно в община Созопол и в голяма степен в община Казанлък и в община Петрич.

Много малко са интервюираните, които изразяват становището, че няма смисъл от използването на „мръсни пари“ в предстоящата предизборна кампания, защото легалните средства ще са достатъчни, а и законът създава достатъчно гаранции да не се използват „мръсни пари“ в предизборната кампания.

Под „мръсни пари“ респондентите разбират преди всичко присвоени средства, върху които не са платени данъци – подкупи във връзка с възлагането на обществени поръчки, издаване на строителни разрешения, узаконяване на незаконно строителство и други.

В Петрич се поддържа и становището, че изборите ще се финансират и с „мръсни пари“ от дрога и каналджийство – „Все пак е важно – тук има две граници, две митници и Коце Маца“, твърди влиятелен местен политически представител. Прави се уговорката обаче, че парите от дрогата няма да отидат директно в общината, а ще „отидат първо нагоре по веригата (има се предвид София)“, след което „мръсните пари“ могат да се върнат в общината под една или друга форма, за да корумпира изборния процес.

#### **„Подкрепете местния шериф“ – мисия невъзможна**

Категорично е мнението, че местната полиция и прокуратура не са в състояние да пресекат купуването на гласове на предстоящите местни избори в трите общини. Основният аргумент е, че няма политическа воля за това, защото всички политически играчи и на местно, и на централно ниво „участват в играта“.

„Искат, не искат, няма как да стане!“ твърди един от респондентите. „Това е все едно да унищожат търговията с наркотици.“ твърди друг. „Началниците са зависими. Полицията няма да си мръдне пръста.“ казва трети. „Институциите са корумпирани. Има ли българин, който да вярва в тях?“ е общото мнение.

„Малцинствата винаги ще бъдат пазарувани. Рейзи ще се откупи за своите грехове, а институциите няма да му направят нищо.“ „Полицията варди тези, които управляват, а прокуратурата няма да направи нищо.“ – това са само част от отговорите на интервюираните, които подкрепят мнението им, че полицията и прокуратурата не могат да пресекат купуването на гласове, защото са зависими и отсъства реална политическа воля да се спре този процес.

Незначителен е броят на мненията, според които не липсата на политическа воля и наличието на зависимост са причина за безсилието на полицията и прокуратурата, а липсата на достатъчно сили и капацитет за това – например, недостатъчен брой полицаи и недобра нормативна база. Това е мнение, споделяно преди всичко от членове на управляващата партия ГЕРБ или техни партньори.

Макар и силно ограничено, застъпено е и становището, че полицията и прокуратурата могат да пресекат купуването на гласове в съответната община, ако получат необходимата външна помощ за това – например от МВР в София или от окръжна или главна прокуратура.

#### **Местните избори – равният старт е невъзможен**

Само един от респондентите, който е и действащ заместник-кмет на община, споделя мнението, че действащата местна власт няма да се намеси в предстоящите местни избори в общината, защото по този начин само ще отблъсне избирателите, а и защото законите създават достатъчно гаранции това да не се случи.

Всички останали респонденти, без значение дали са управляващи или опозиция в общината си, изразяват очакването, че действащата местна власт ще се намеси активно в предстоящите избори в общината, осигурявайки предимства на своите кандидати. „Това е неизбежно. Местната власт има достатъчно механизми и ще ги използва, за да толерира своите кандидати. Равният старт в предизборната кампания е невъзможен“ – убедени са интервюираните.

„Кметът работи по два начина за предстоящата си изборна кампания. Първо – назначава пенсионери за работа в общината, които са структурирани да работят за следващите избори – за всеки се събират доноси, за да бъдат зависими хората; второ – прави видими неща – градинки и площи, фонтани, фасади, с предизборна цел.“; „Равният старт в предизборната кампания е невъзможен – върху избирателите ще се влияе с общински пари, диплянки, срещи и цялата ОФ организация.“ – споделят респондентите.

Анализът на провежданите политики и в трите общини показва наличието на силно изразена социална политика, осъществявана от съответните общински ръководства. С най-големи възможности в това отношение е най-богатата община – Созопол.

Гражданите на Созопол реално имат и използват възможността да бъдат финансово подпомагани от общината за решаването на своите

лични проблеми. Община Созопол отпуска помощи по молба на гражданите от общината – за лекарства, за медицински изследвания, за оперативно лечение, за трансплантанти, за възстановяване на щети от пожари и други. Утвърдена е еднократна помощ в размер на 2000 лева за отглеждане на всяко новородено дете на жители на общината. Утвърдена е еднократна помощ в размер на 1500 лева за ветераните от войните. На картотекираните граждани се учредява право на строеж върху общински земи. Сериозни общински субсидии се отпускат за дейността на спортните клубове и местните неправителствени организации.

Дори представителните разходи на кмета на община Созопол традиционно се използват от самия него за целите на социалното подпомагане. През март 2011 г. Панайот Рейзи подарява по чифт маратонки на 24 деца от училището в с. Равна гора, закупени със средства от неговите представителни разходи.

През 2010 г. кметът дарява значителна част от средствата си за представителни разходи на читалищата в общината.

От маратонки, през лекарства до парцели за жилищно строителство – не поставя ли това гражданите на община Созопол в ситуация на лична зависимост и патронаж от определени представители на общинската администрация или общинския съвет? Не са ли финансовите помощи инструмент за социален контрол на местните политици върху големи групи от населението?

Интервюираните от община Созопол твърдо са на мнение, че става въпрос точно за това и че провежданата от общината социална политика, ще се използва и за предизборни цели. „Политиката на моркова“ според тях, е съпроводена и с „политиката на тоягата“. „Ако не се подложиш на кмета не можеш да направиш нищо. Аз имах нужда от гараж, но ми дадох да разбере, че ако не започна да подкрепям кмета в общинския съвет, няма да получа нищо“ – твърди местен политически представител от опозицията в Созопол. Един от респондентите, който е на сериозна управленска позиция в друга от изследваните общини, сподели пред изследователския екип, че събира информация за кметовете на кметства в неговата община и че ще я използва срещу тях, ако те не подкрепят настоящият кмет на общината в предстоящите избори. Според него особено ценна в това отношение е информацията, свързана с финансови нарушения: „Кметът ги носи като манерки на кръста си през целия мандат (имат се предвид кметовете на кметства), сега да не си мислят, че не могат да го подкрепят.“

### **Местните избори – гържавната намеса е неизбежна**

Само един от респондентите споделя мнението, че управляващите в момента политически сили на национално ниво няма да използват ресурсите на гържавата, за да повлияят на предизборната кампания за местни избори в тяхната община.

За всички останали намесата на управляващите на национално ниво в предизборната кампания за местни избори е неизбежна. Според тях управляващите в гържавата ще използват гържавната власт (финансиране, медии, натиск от страна на гържавни служители и други), за да повлияят върху предизборната кампания в тяхната община.



Посочват се конкретни примери за смяна на гържавни служители на местно ниво (най-вече началници на общински служби за социално подпомагане), с оглед предотвратяването на възможността те да агитират за настоящите кметове на общини, а не за управляващите на национално ниво. Това допълнително потвърждава връзката между социалния контрол, осъществяван върху населението по линия на социалните помощи и резултатите от предстоящия местен вот.

Според респондентите показателен за намесата на гържавата в местните избори, е примерът с частичните избори в община Разлог. Местен политически представител от община Петрич, „командиран“ от политическата си сила в община Разлог за частичните местни избори, споделя: „Там натискът от страна на ГЕРБ между първия и втория тур беше страшен. Кандидатът на десните водеше на първия тур, но загуби. Целият ресурс на ГЕРБ се насочи към Разлог. Резултатът можеше да е друг, ако Фандъкова не беше спечелила на първи тур в София. Тогава гербаджиите може би щяха да са заети в София и нямаше да гоидат всички в Разлог.“

#### **Местните и регионални медии – от „ден година храни“ до „дългосрочната зависимост“ от местната власт**

За преобладаващата част от интервюираните местните и регионални медии няма да отразяват обективно и безпристрастно предстоящата предизборна кампания в тяхната община. За най-голямата част от респондентите местните и регионални медии ще вземат ясна страна в предстоящите местни избори и ще отразяват само тези кандидати, на които предварително са заложили по една или друга причина.

Значителна част от интервюираните са на мнение, че местните и регионални медии ще пишат само за тези кандидати, които си плащат, на принципа „колкото повече пари даваш, толкова по-благоприятно и обширно отразяване получаваш“. Според тях за медиите изборите са „ден година храни“.

Респондентите дават конкретни примери за механизмите, по които местните и регионални медии стават зависими в по-дългосрочен план. Действащите кметове сключват с местните и регионални медии договори за информационно обслужване на значителна стойност, чрез които ги поставят в зависимост от себе си и тяхното избиране за нов мандат.

Кабелните оператори по принцип могат да бъдат поставени в по-дългосрочна зависимост, отколкото печатните медии – от общината зависят съответните разрешения, за да могат те да поставят кабелните си мрежи в земята, каквото е изискването на законодателството.

Незначителна част от респондентите са на мнение, че местните и регионални медии ще отразяват обективно и безпристрастно кампанията на всички кандидати. Най-широко това становище е застъпено в община Казанлък, където има и най-голяма конкуренция между местните медии. Причината затова е конюнктурна – председателят на Общинския съвет – опозиция на кмета на общината, е собственик на част от местните медии, председателят на ДСБ е управител на общинския вестник, благодарение на подкрепата на общинските съветници. Кметът на общината работи в сравнително враждебна медийна

среда, принуден да издава собствен общински бюлетин и да работи с местните медии, които са извън контрола на председателя на общинския съвет, както и с регионалните медии в Стара Загора.

### **Новият Изборен кодекс – непознат и безполезен**

Повече от половината от интервюираните не са запознати с положенията на новия Изборен кодекс, поради което не могат да изразят мнение, дали приетите нови изборни правила ще пресекат практиката на купуване на гласове.

Изборният кодекс е в Конституционния съд и повечето от респондентите очакват неговото окончателно произнасяне, за да се запознаят с новите изборни правила.

Почти всички от запознатите с положенията на новия Изборен кодекс са на мнение, че новите изборни правила няма да допринесат за пресичането на порочните практики, свързани с купуването на гласове.

Публично заявените намерения на управляващите, че новите изборни правила ще пресекат купуването на гласове и че за първи път изборните правила ще са ясни за представителите на различните политически сили месеци преди изборите, не намират потвърждение сред интервюираните в изследването.

### **Заключение**

Изследователският екип идентифицира наличието на очаквания, че купуването на гласове и манипулирането на вота на избирателите ще ескалира в предстоящите местни избори.

Тези очаквания сред местните общности се потвърждават от изследването, което отчита наличието на следните рискове:

- Причините за купуването на гласове и манипулирането на вота на избирателите, описани в Глава II на доклада, са валидни и за предстоящите избори.
- Предпоставките за коруптиране на местните избори, изложени в Глава III на доклада продължават да действат. Нещо повече – икономическата криза е увеличила силата на натиска върху местната власт от страна на икономически групировки и престъпни групи и е обострила конкуренцията между различни икономически кръгове и клиентелистки мрежи в общините.
- Изборните и следизборни реалности в Созопол, Казанлък и Петрич, описани в Глава IV, илюстрират управленски модел на общинско ниво, чието функциониране допълнително усилва вероятността за ожесточена битка за местната власт на предстоящите избори.

Най-тревожната констатация, потвърдена и на терен в трите общини, е, че купуването на гласове и манипулирането на вота вече се възприемат от заинтересованите като най-ефективната технология за завладяване на местната власт, която ще се използва от всички играчи на местно ниво. Чувството за безнаказаност и недосегаемост при прилагането на корупционни изборни практики усилва готовността сред участниците в изборите да ги използват като неизбежни и

необходими прийоми за постигането на конкурентно предимство пред опонентите.

Очакването, че всички ще купуват гласове на предстоящия местен вот, съответно ще предопредели политическо поведение, включващо изграждането и прилагането на предизборни стратегии и тактики от участниците, основани не на честен и свободен избор, а на използване на принуда, натиск, контрол върху избирателите и манипулация на вота.

Освен силното недоверие в способността на институциите да гарантират честен изборен процес и да наложат правила за равнопоставеност на участниците в изборите, съществува и убеждението, че гържавата ще използва всички лостове за да осигури предимство на управляващата партия.

Настоящата местна власт ще използва присвоен по корупционен начин публичен ресурс, за да си осигури предимство в изборния процес. „Мръсните пари“ ще са фактор в предизборната кампания.

Очаква ни много ожесточено състезание, без силен рефер и при незачитане на правилата. Резултатът е местна власт, силно зависима от икономически мрежи и престъпни групи.

## Приложения

### Приложение №1

Разпределение на мандатите за общински съветници през 2003 г. и 2007 г.<sup>78</sup>

	За трите партии с най-добри резултати	Други партии – самостоятелно	Коалиции	Независими	Общо
2003 г.	41% БСП, ДПС и СДС	33%	24%	2%	100%
2007 г.	51% ГЕРБ, БСП и ДПС	24%	24%	1%	100%

<sup>78</sup> Резултати от местните избори през 2007 г. – опит за географски анализ, Румен Янков

Разпределение на мандатите за общински съветници в Созопол на местните избори през 2003 г. и 2007 г.<sup>79</sup>

	За трите партии с най-добри резултати за страната	Други партии – самостоятелно	Коалиции	Независими	Общо
2003 г.	35 % БСП (4), ДПС (0) и СДС (2)	53 %	12 %	0 %	100 %
2007 г.	24 % ГЕРБ (2), БСП (2) и ДПС (0)	12 %	64 %	0 %	100 %

Разпределение на мандатите за общински съветници в Петрич на местните избори през 2003 г. и 2007 г.

	За трите партии с най-добри резултати за страната	Други партии – самостоятелно	Коалиции	Независими	Общо
2003 г.	48 % БСП (7), ДПС (1) и СДС (8)	24 %	18 %	10 %	100 %
2007 г.	24 % ГЕРБ (3), БСП (2) и ДПС (3)	61 %	15 %	0 %	100 %
Частични избори 2008 г.	18 % ГЕРБ (2), БСП (2) и ДПС (2)	67 %	15 %	0 %	100 %

Разпределение на мандатите за общински съветници в Казанлък на местните избори през 2003 г. и 2007 г.

	За трите партии с най-добри резултати за страната	Други партии – самостоятелно	Коалиции	Независими	Общо
2003 г.	35 % БСП (11), ДПС (2) и СДС (0)	32 %	33 %	0 %	100 %
2007 г.	49 % ГЕРБ (8), БСП (8) и ДПС (2)	38 %	13 %	0 %	100 %
Частични избори 2008 г.	35 % ГЕРБ (5), БСП (6) и ДПС (2)	38 %	27 %	0 %	100 %

<sup>79</sup> Доклад “ Купените местни избори или смъртта на местната демокрация [http://iped-bg.org/doc/doklad\\_iped\\_kupeni\\_izbori.pdf](http://iped-bg.org/doc/doklad_iped_kupeni_izbori.pdf), стр. 28

## Приложение №2

### ВЪПРОСНИК

1. През 2011 г. ще се проведат избори за общински съветници и кметове. Какво е Вашето очакване по отношение купуването на гласове във Вашата община?
  - Купуването на гласове ще намалее в сравнение с миналите избори
  - Купуването на гласове ще е на същото равнище като на миналите местни избори
  - Купуването на гласове ще се увеличи в сравнение с миналите местни избори
2. Могат ли политическите партии на местно ниво истински да представляват своите избиратели чрез предлаганите от тях партийни листи за общински съветници и кандидати за кметове?
  - Могат. В демокрацията партиите са естественя механизъм за осигуряване на политическо представителство.
  - Не могат. Партиите на местно ниво не представляват дори собствените си избиратели.
  - Не могат. Партиите са само механизъм определени хора да се кандидатурат по-лесно. Важно е да се сдобиеш единствено с партийната регистрация. Партийната идеология е без всякакво значение.
  - Партиите отдавна не представляват никого на местно ниво. Трябва да се гласува за независими кандидати.
3. Защо хората от вашата община ще се кандидатурат за кметове и общински съветници?
  - За да реализират своите управленски идеи в името на общината.
  - За да реализират по-лесно някой свой частен икономически интерес.
  - За престиж. Да си кмет или общински съветник е още едно доказателство в очите на хората, че си успял.
4. Защо според Вас хората от Вашата община гласуват на местни избори?
  - За да подкрепят кандидат, който им харесва и/или определена управленска идея за развитието на общината.
  - Защото така или иначе са свикнали да гласуват и си мислят, че без това не може.
  - За да подкрепят определен кандидат, защото им е роднина, близък или приятел.
  - Защото очакват конкретни икономически ползи лично за себе си и/или за своите близки (например – да бъдат назначени на работа в общината, да си узаконят незаконен строеж, да получат с предимство обществена поръчка от общината и други).
5. Трябва ли местният бизнес да участва активно в предстоящите местни избори?
  - Не. Местният бизнес трябва да стои на страна от местната политика. Другото означава прокарване на частни интереси и корупция.

– Да. Местният бизнес трябва да участва активно в местните избори, защото е най-запознат с местните проблеми и най-пряко го засягат решенията на общината.

6. Според Вас възможно ли е достойно представяне на предстоящите местни избори, без да се купуват гласове?

– Да, възможно е. Стига кандидатът да е достатъчно популярен и да предлага смислени решения на общинските проблеми.

– Не, не е възможно. Ако не купуваш гласове, винаги ще си с по-слаб резултат. Купуването на гласове не може да се компенсира с нищо.

7. Според Вас защо част от хората от Вашата община са склонни да продадат своя глас?

– Така или иначе хората разбират, че местните избори няма да променят нищо – поне избирателят да изкара някой лев.

– Така или иначе хората са зависими от някой кандидат и ще бъдат принудени да гласуват за него – поне да изкарат някой лев.

– Друга причина. Моля пояснете.....

Според Вас ще се използват ли „мръсни пари“ за финансиране на предстоящата изборна кампания във Вашата община?–

– Не, няма смисъл от използването на „мръсни пари“ – легалните средства ще са достатъчни, а и законът създава достатъчно гаранции да не се използват „мръсни пари“ в предизборната кампания.

– Да. С „мръсни пари“ ще се финансира част от предизборната кампания, за която не достигат средства. Предизборната кампания е скъпо нещо и пари винаги не достигат.

– Да. С „мръсни пари“ ще се финансират основна част от разходите за предизборната кампания. Местната престъпност ще финансира изборите, за да овладее и разшири позициите си в местната власт.

8. Може ли местната полиция и прокуратура да пресекат купуването на гласове на предстоящите местни избори във Вашата община?

– Да, могат, стига да получат необходимата външна помощ – а например от МВР в София или от Окръжна или Главна прокуратура.

– Не, не могат. Няма политическа воля за това – всички политически играчи и на местно, и на централно ниво са в играта.

– Не, не могат, дори и да искат. Има политическа воля, но законодателството пречи да се предприемат адекватни действия.

9. Очаквате ли действащата местна власт да се намеси в предстоящите избори във Вашата община, осигурявайки предимства на своите кандидати?

– Не. По-този начин само ще отблъснат избирателите, а и законите създават достатъчно гаранции това да не се случи.

– Да. Това е неизбежно. Местната власт има достатъчно механизми и ще ги използва, за да толерира своите кандидати. Равният старт в предизборната кампания е невъзможен.

10. Очаквате ли управляващите в момента политически сили на национално ниво да използват ресурсите на държавата, за да повлияят на предизборната кампания за местни избори във Вашата община?

- Не. По-този начин само ще отблъснат избирателите, а и законите създават достатъчно гаранции това да не се случи.
- Да. Това е неизбежно. Управляващите в гържавата ще използват гържавната власт (финансиране, медии, натиск от страна на гържавни служители и други), за да повлияят върху предизборната кампания в нашата община.

11. В предстоящата кампания за местни избори във Вашата община местните и регионални медии ще бъдат:

- Обективни и безпристрастно ще отразяват кампанията на всички кандидати.
- Ще пишат само за тези, които си плащат, на принципа „колкото повече пари даваш, толкова по-благоприятно и обширно отразяване“. За медиите изборите са „ден година храни“.
- Ще вземат ясна страна, като отразяват само тези кандидати, на които предварително са заложили по една или друга причина.

12. Местните избори ще се проведат по правилата на новия Изборен кодекс. Запознати ли сте с новите изборни правила – Според Вас новите изборни правила ще пресекат ли практиките за купуване на гласове?

- Не, не съм запознат с положенията на новия Изборен кодекс.
- Да, запознат съм с основните положения на новия Изборен кодекс и смятам, че те ще допринесат за пресичането на порочните практики, свързани с купуването на гласове.
- Да, запознат съм с основните положения на новия Изборен кодекс и смятам, че те няма да допринесат за пресичането на порочните практики, свързани с купуването на гласове.

# Що за проблем е купуването на гласове в България?

## Оценки от експертния дискурс

Стойчо П. Стойчев

### Увод

През последните десет години в България все по-широко се обсъжда проблемът с купуването на гласове. В различни периоди различни практики предизвикваха истерия в медиите и сред политическите коментатори, а оттам и в обществото: безплатните автобусни екскурзии до България по време на изборите за изселниците в Турция; почти стопроцентовата избирателна активност в т. нар. „смесени райони“; масираното гласуване в Турция; проблемите с изборните книжа в определени избирателни секции; масовото напоследък регистриране на настоящи адреси в „апетитни“ общини и енигматични списъци с „купени“ избиратели са само малка част от проявленията на този феномен.

Невъзможността да се открие сензация в политическите дебати, които в резултат от разпадането на партийната система след 2001 г. се превърнаха в умопомрачителна смесица от зле наизустени, безсъдържателни псевдо послания и нискокачествен политически пиар, фокусираха медиите и вниманието изключително върху купуването на гласове. Това идеално се вмести в „криминализацията“ на общественения дневен ред. Сред безбройните репортажи по криминални случаи, специализираните предавания с криминална тематика и няколкото хитови криминални сериала, сериата от журналистически разследвания на вихрещото се из страната криминализиране на вота изглежда някак нормално и естествено. Средностатистическият български гражданин се събужда и заспива с истории за криминални конспирации и схеми за купуване на гласове, черни лимузини, обикалящи селата, дилъри с „флашки“, списъци от ЕГН-та, и пр.

Всрещаме цялата истерия анализатори и разследващи журналисти произведоха разнородни обяснения на разнообразните технологии за контролиране вота, изчисляваха средна цена на гласа, относителния дял на купения вот, определяха коя партия е купила най-много гласове, но не дадоха отговор на въпроса защо партиите купуват, а определени граждани продават гласове. До момента не е дадено и задоволително обяснение на ефектите от този феномен. Липсата на тези две обяснения не изглежда парадоксална, защото според мнозина те са очевидни: партиите купуват гласове, защото така им е най-изгодно, а купуването на гласове е вредно за демокрацията, защото нарушава правото на свободен избор и изкривява представителството. Това обаче са привидни обяснения, които сами се нуждаят от обяснение.

Целта на настоящия доклад е да предложи отговор на тези два въпроса, като проследи експертния дискурс по темата за контролирания вот. Текстът няма амбиция да изведе изчерпателна дефиниция на този феномен или да търси дедуктивна проверка на обяснителни модели в



рамките на съществуващите метатеории като тази за клиентелизма например. Идеята заг текста е индуктивно да генерира хипотези за естеството, а не за механиката на феномена. Проведени бяха 8 дълбочинни, нестандартизирани интервюта с експерти по изборния процес в България, партийни функционери и парламентаристи. Чрез този инструмент се опитахме индуктивно да формулираме обяснение на предпоставките и ефектите от контролирания вот. Оказа се, че могат да бъдат открити два отделни експертни дискурса, които условно можем да наречем политологически и социологически.

Политологическото обяснение на проблема е изградено върху концепцията за „втечняването“ на партийната система след 2001 г. и депрофесионализацията на политическия процес до степен, в която политиката придобива изключително битов характер, а политическата логика е заменена от краткосрочно икономическо мислене. Социологическият дискурс определя проблема като симптом на много по-съществения проблем, свързан с формалността на демократичния режим и генетичната обвързаност с тоталитарното минало. И двата типа обяснение обаче изтъкват, че купуването на гласове не е нито нова, нито разрастваща се практика. Това е по-скоро системен проблем, който става по-видим с развитието на медиите и свободните електронни канали за информация, които правят трудно прикриването на подобни мащабни практики. Преди да пристъпим към представяне на експертните дискурси, ще направим кратък очерк на концептуалната категория „купуване на гласове“.

### ***Купуването на гласове като дефицит на демократичния режим***

Обяснението на феномена „купуване на гласове“ като специфичен пазарен механизъм е продукт на относително широк консенсус сред експертите по темата. В този механизъм се открояват два основни елемента – търсене и предлагане. Често се посочва, че партиите са склонни да купуват гласове, защото това е най-рационалното разходване на кампанийните им бюджети.<sup>80</sup> Съществуват три основни вида стимули, които те предлагат на избирателите: 1) непосредствена облага в парична или материална форма, която обикновено се получава кратко преди и/или след вота; 2) непряка облага в дългосрочен план след вота под формата на облагодетелствано положение при преразпределението на ресурси или възлагането на обществени поръчки; 3) заплахата за негативни последици за отделни избиратели или цели райони – уволнение от работа, проблеми с властите, редуциране на бюджети за населени места и пр.

В последните 20 години сме свидетели на употребата и на трите вида стимули, като често сме склонни да ги описваме като собствено българско творение. Маркирането на вота чрез копиране/заснемане на гласоподаването в изборното помещение, прегъването на бюлетината по определен начин или снабдяването на избирателите с предварително попълнени бюлетини са познати практики в редица страни по цялото земно кълбо.<sup>81</sup> Проследяването на разпределението на гласовете в

<sup>80</sup> Мнението се споделя от по-голямата част от интервюираните експерти.

<sup>81</sup> Schaffer, F. C. What is Vote Buying? (Paper delivered at the „Trading Political Rights:

избирателните секции с цел санкциониране на „нелоялните“ гласоподаватели е също отдавна открита практика.<sup>82</sup> Изборните „екскурзии“ с автобуси са се практикували в Мексико и Венецуела, а паричните плащания – във Франция още в началото на миналия век.<sup>83</sup>

Колкото и да са разнообразни механизмите и различни страните, в които те процъфтяват, има една основна прилика, която обуславя техния успех. Подобни практики са възможни в общества със слабо социално-икономическо развитие, ниско равнище на модернизация и население, което в голямата си част се намира във фактическа зависимост от държавата или други субекти спрямо физическото си оцеляване. Обикновено с развитието и укрепването на демокрацията и най-вече с освобождаването на населението от зависимостта от държавния патронаж тези практики замират, защото все по-голяма част от гражданите виждат политиката като поле, в което трябва да защитават свои интереси.

### ***Политологически дискурс: купуването на гласове като продукт от разпада на партийната система***

Основното обяснение на феномена „контролиран вот“ в рамките на проведеното емпирично изследване може да бъде определено като политологическо. Интервюираните политолози и партийни функционери интерпретират този проблем като произведен на партийната система и контекстуализират купуването на гласове в конкретната динамика на политическия живот в страната през последните 20 години. Този дискурс е в най-голяма степен емпирично релевантен, но по същество е по-скоро описателен.

### **Купуване на гласове**

За купуване на гласове в България се говори още от изборите за Седмото Велико народно събрание през 1990 г. Част от интервюираните експерти съобщават, че тогава са се раздавали предмети за потребление като капачки за буркани, дърва за огрев, маратонки, лявата от които преди изборите, а дясната след като конкретната партия спечели и др. Предполага се, че по това време с възможности за осъществяване на такъв „бартер“ на гласове е разполагала само БСП. В следващите избори тези практики се разнообразяват, а прилагащите ги политически сили стават все повече. Предметите за бита са заменени с парични суми, като се обособява пазар на гласове, чиито цени започват да варират и да се влияят от пазарни принципи. В последните 10 години тази своеобразна търговия се разрасна до степен да създава масова психоза, чиято еманация намира израз в приетия през 2011 г. изборен кодекс, който избилства от мерки срещу купуването на гласове, които по мнението на експертите отиват отвъд границите на здравия разум.<sup>84</sup>

---

The Comparative Politics of Vote Buying,” International Conference, Center for International Studies, MIT, Cambridge, August 26-27, 2002)

<sup>82</sup> Пак там.

<sup>83</sup> Пак там.

<sup>84</sup> Дълбочинно интервю с водещ национален експерт по избори и избирателни системи.

След 2001 г. в определени части на някои градове, основно ромски гета, започва създаването на списъци с лични данни на избиратели, които гласуват контролирано срещу заплащане или по друг мотив. Тази практика се осъществява в рамките на компактни, социално уязвими общности, които се намират в маргинално положение. Обикновено тези общности имат малцина лидери, които контролират масата от населението посредством роднински връзки или финансови зависимости. Тези лидери в последните години изграждат и организират пазара на ромски гласове, в който на партиите се предлагат определен брой гласове по списък срещу заплащане, а конкуренцията съществува както в предлагането, така и в търсенето.

По време на последните местни избори връх взе нова практика. Изборният кодекс понастоящем позволява на партиите да регистрират неограничен брой застъпници<sup>85</sup>, което представлява легален метод за фактическо купуване на гласове. В общия случай застъпниците са десетници, които получават пари легално от партиите, изпълнявайки договорка за осигуряване на определен брой гласове от роднини и приятели. Парите за това легално купуване на гласове идват основно от държавната субсидия, която нарасна много през последните години. При положение, че разходите за издръжка на една партия са относително сходни (Таблица 4), то парламентарно представените партии и най-вече големите, разполагат с големи излишъци от средства, които могат да бъдат вложени в застъпници.

Държавна субсидия в България получават партиите, които са получили поне 1% от гласовете на последните парламентарни избори<sup>86</sup>. Размерът на субсидията се определя ежегодно на базата на получените действителни гласове от всяка партия и размера на минималната работна заплата към 30 септември на предходната година. За всеки действителен глас партиите получават по 5% от минималната работна заплата. По данни на Сметната палата<sup>87</sup> в периода юли 2009 – юли 2011 г. партиите са получили субсидия в размер на 12 лв. за всеки глас на година. Субсидията се изплаща на партиите на четири транша в рамките на календарната година.

В рамките на две години преди президентските и местни избори през 2011 г. основните политически партии получават субсидия в размер на приблизително 93 млн. лева (Таблица 3), от които 43 млн. за 2010 г.

Таблица 3. Общ размер на държавната субсидия за политическите партии (юли 2009 – юли 2011)

Период	Субсидия (хил. лв.)
III и IV тримесечие 2009	24 766,66
2010	42 944,33
I и II тримесечие 2011	25 247,02
<b>Общо</b>	<b>92 958,01</b>

Източник: Сметна палата на Република България

<sup>85</sup> Чл. 101 от Изборния кодекс (обн. ДВ бр. 9/2011 г.)

<sup>86</sup> Чл. 26 от Закона за политическите партии (обн. ДВ бр. 28/2005 г.)

<sup>87</sup> Одитен доклад на Сметната палата №000000111/2011 г.

През 2010 г. от субсидии ГЕРБ е получила приблизително 18 млн. лв., а общите ѝ разходи за същия период възлизат на 5,3 млн. лв. При ДПС субсидията надвишава разходите с близо 3 млн. лв. (Таблица 4). От трите най-големи партии само БСП е разходвала по-голяма сума от получената субсидия, но разликата е компенсирана от спестявания през предходни периоди и други източници на приходи.<sup>88</sup>

Таблица 4. Размер на гържавната субсидия за парламентарно представените партии през 2010 г.

Партия	Субсидия (хил. лв.)	Разходи (хил. лв.)	Разлика (хил. лв.)
ГЕРБ	17 819,55	5 321,14	12 498,41
БСП	6 673,00	8 656,00	-1 983,00
ДПС	6 165,00	3 249,00	2 916,00
АТАКА	4 102,11	3 942,81	159,30
ДСБ	990,22	634,86	355,36
СДС	1 657,43	1 892,12	-234,69
РЗС	1 475,00	1 245,00	230,00
<b>Общо</b>	<b>38 882,30</b>	<b>24 940,93</b>	<b>13 941,37</b>

Източник: Сметна палата на Република България

Реално всеки получен глас на парламентарните избори носи на партията 48 лв. под формата на субсидия в следващите 4 години. Тази сума се приближава изключително много до средната цена за един глас от 50 лв. по последни данни на българския клон на Transparency International.<sup>89</sup> Големият размер на гържавната субсидия за големите партии формира икономическата логика на феномена купуване на гласове. Оказва се, че това е икономически най-ефективният начин за разходване на средства в рамките на една предизборна кампания, а застъпниците са легалният канал за неговото осъществяване.

Малките партии, които не получават значителни гържавни субсидии и разполагат с ограничени средства, боравят с друг прием. Вместо да регистрират застъпници, които струват пари, те регистрират нереално дълги за изборния си потенциал листи, като задачата на включените в листите кандидати е да мобилизират вота на свои близки и роднини. Тази практика е значително по-ниско ефективна обаче. Резултатите от последните избори показват, че добри резултати бележат само партиите, получаващи значителна гържавна субсидия.

По мнението на един от интервюираните експерти, активен участник в политическия живот, тази тенденция ще доведе до казионност на партийната система. Големите партии ще стават все по-силни зара-

<sup>88</sup> Огюстен доклад на Сметната палата №0400300811/2011 г.

<sup>89</sup> <http://dnes.dir.bg/news/prodavane-izbori-2011-glas-prodavane-glasove-9723361>

ги държавното финансиране, с което контролират вота, а малките ще срещат все по-големи трудности, породени от практическата липса на финансиране. Според експерта новият регистър на даренията за политическите партии допринася за този процес, защото позволява на управляващите да оказват натиск върху частните дарители на малките партии. Независимо от достоверността на тази хипотеза, след последните президентски и местни избори се появиха наченки на завръщане на партийната система към двублоковия модел, който предполага маргинализиране на малките партии.

### **Фалшифициране на протоколи**

След 2001 г. се задълбочава проблемът с фалшифицирането на протоколи, който е произведен на промяната в правилата за администриране на изборния ден, променени по време на управлението на НДСВ и ДПС. Дотогава избирателните комисии се създават от представители на двата основни блока, които взаимно се контролират. Противопоставянето между двата блока в двуполусната партийна система мотивира представителите на всяка партия в комисии да следят колегите си от другата партия за евентуални опити за фалшификация на изборните резултати. Този модел на взаимно удържане се разпада с разпадането на партийната система през 2001 г. Създават се практики по фалшифициране на резултатите като подписване на негласували избиратели от членове на секционните комисии и добавяне на съответния брой гласове към резултата на дадена партия/партии, и/или обявяване за недействителни на бюлетини, подадени за партия, която няма представители в секционната комисия.

Последната практика беше установена с емпиричен експеримент по време на изборите за представители на България в Европейския парламент и парламентарните избори през 2009 г. от автора на настоящия текст. В таблици 5 и 6 са представени извлечения от секционните протоколи за двата вида избори в една и съща малка избирателна секция.<sup>90</sup> В рамките на експеримента бяха подадени 2 гласа за „Синята коалиция“ и на двата вида избори. Целта на експеримента беше да се установи дали тези гласове ще бъдат отчетени като невалидни при положение, че тази коалиция нямаше представители в секционната комисия. На по-маловажните за политическите партии избори за Европейски парламент, проведени на 7 юни 2009 г., двата гласа бяха надлежно описани като действителни и отчетени. На парламентарните избори, проведени месец по-късно, същите гласове бяха описани като недействителни.

<sup>90</sup> Номерът на секцията не се посочва с цел да не бъдат идентифицирани гражданите, участвали в експеримента.

Таблица 5. Извлечение от протокол на СИК в изборителна секция №\*\*\* на изборите за представители в ЕП през 2009 г.

1	Брой на изборителите в основния и допълнителния изборителен списък	70
13	Брой на гласувалите изборителите според подписите в изборителните списъци (основен и допълнителен)	36
14	Брой на намерените в изборителната кутия пликове	36
18	Брой на недействителните гласове	0
22	Брой на действителните гласове	36
17. Разпределение на действителните гласове по кандидатски листи		
№	Партия / Коалиция / Независим кандидат	получени гласове
1	„Ред, законност и справедливост“	0
2	ПП „ЛИДЕР“	0
3	ГЕРБ	8
4	ДПС „Движение за права и свободи“	2
5	Партия АТАКА	5
6	КОАЛИЦИЯ ЗА БЪЛГАРИЯ	12
7	СЪЮЗ НА ПАТРИОТИЧНИТЕ СИЛИ „ЗАЩИТА“	0
8	НДСВ	7
9	БЪЛГАРСКА СОЦИАЛДЕМОКРАЦИЯ	0
10	„Българска нова демокрация“ (БНД)	0
11	„СИНЯТА КОАЛИЦИЯ“	2
12	ПП ЗЕЛЕНИТЕ	0
13	НАПРЕД ВМРО – Българско национално движение, Земеделски народен съюз, Движение Гергьовден, Единна народна партия	0
14	Инициативен комитет Чавдар Иванов Николов	0

Източник: Централна изборителна комитсия на Република България

Таблица 6. Извлечение от протокол на СИК в избирателна секция №\*\*\* на изборите за народни представители през 2009 г.

Част II – Резултати от гласуването за кандидатски листи на партии и коалиции		
20	Брой на намерените в избирателните кутии бюлетини за кандидатски листи	41
26	Брой на недействителните гласове за кандидатски листи	2
27	Брой на действителните гласове за кандидатски листи	39
28. Разпределение на действителните гласове по кандидатски листи		
№	Наименование на партията/ коалицията	получени гласове
1	„Ред, законност и справедливост“	0
2	ПП „ЛИДЕР“	0
3	ГЕРБ	11
4	ДПС „Движение за права и свободи“	2
5	Партия АТАКА	6
6	КОАЛИЦИЯ ЗА БЪЛГАРИЯ	12
7	СЪЮЗ НА ПАТРИОТИЧНИТЕ СИЛИ „ЗАЩИТА“	0
8	НДСВ	8
10	„БЪЛГАРСКАТА ЛЯВА КОАЛИЦИЯ“	0
11		
12	ПП ЗЕЛЕНИТЕ	0
13	„СОЦИАЛДЕМОКРАТИ“	0
15	ПП „ДРУГАТА БЪЛГАРИЯ“	0
16		
17	Политическа партия „Национално движение за спасение на Отечеството“	0
18	Български национален съюз – НД	0
19	„Синята коалиция“	0
20	„За Родината – ДГИ-НЛ“	0

Източник: Централна избирателна комисия на Република България

Проявяват се и екстремни форми на изборни фалшификации, когато в цели секции гласуването се извършва формално. Това са случаите, в които активността в определени секции е близка до 100%, а всички гласове са подадени почти изцяло за една партия. В тези случаи комисията е съставена формално от представители на няколко партии, но те реално работят само за една единствена от тях. По думите на един от интервюираните експерти:

„...контролиран вот не означава някакъв вид организиране на групово гласуване за дадена партия и заплащане на организатора, а териториалното гарантиране на гласовете на определена партия, без това да бъде подкрепено от реално участие в изборите. Да кажем избирателни секции, в които всички гласуват по един начин, а избирателната активност е около 90%. Този резултат не се получава чрез реално заплащане или реално контролиране на гласове. Този резултат може да бъде получен единствено и само чрез административно попълване на изборни списъци и формално отчитане на участие в изборите.“<sup>91</sup>

Партиите, които имат ресурс да произвеждат изборни резултати от този вид, обикновено са тези, които контролират местната власт и получават еднозначна подкрепа от населението в малки населени места. Според двамата от експертите до скоро такава партия е само ДПС, но на последните избори подобно еднозначно масово гласуване се появява и в полза на ГЕРБ.

Симптоматично за съществуването на подобни практики по фалшифициране на вота в СИК е нежеланието да се създадат преброителни центрове, в които да се осъществява броенето на бюлетините. В тези центрове подмяната на бюлетини и манипулирането на протоколи биха били до голяма степен невъзможни, доколкото всички заинтересовани партии биха имали възможност да участват със свои представители в тях, поради относително малкия им брой. Нежеланието да се осигури подобна прозрачност и публичност на процеса по определяне на изборните резултати е показателна за ползите, които партиите извличат от статуквото.

### **Контролиран вот**

Интервюираните експерти открояват и трети механизъм за контролиране на вота, прилаган най-често на местни избори, но също и на парламентарни. Той е възможен в по-малките населени места, където основните източници на заетост са няколко на брой фирми. Тези фирми винаги имат интерес от благосклонна местна власт, поради което се обвързват или с националните партии, а там където се разпределят големи ресурси на местно ниво образуват и свои, т. нар. „бизнес партии“. Практика е преди избори на работниците в тези фирми явно или индиректно да се разяснява коя партия или кандидат са близки до фирмата, като се внушава, че ако партията спечели, фирмата ще има поръчки, ще се развива, а работниците ще имат работа. Този механизъм доброволно, а понякога и под заплаха за уволнение<sup>92</sup> мобилизира вота

<sup>91</sup> Дълбочинно интервю с експерт-анализатор на българския преход и политически процес.

<sup>92</sup> Подобна практика бе разкрита в района на Разлог от разследващи журналисти на БТВ, а разследването бе излъчено по същата телевизия през септември 2011 г.



на цели домакинства, зависими от съответните фирми, в подкрепа на дадена партия или кандидат.

Един от експертите тълкува забавянето на гласуването в някои секции по време на месните избори през 2011 г. като отговорна мярка на големите партии срещу този тип контролиран вот:

„... в две села имаше изключително забавяне на гласоподаването и там показаха 50–60 човека, които не са могли да гласуват. Най-вероятно ще разберем, че в тези две села всички са на трудов договор с някой, който е трябвало да бъде ощетен с това забавяне. Затова и някои от хората протестираха, всъщност за първи път виждам подобни протести – „Не ни крадете гласа“ или „Дайте ни да гласуваме“. Това са абсурдни протести в демокрацията. Но идеята да не гласуват 20, 30 или 50 човека означава едно място по-малко в общинския съвет.“<sup>93</sup>

Системата от избирателни секции допълнително способства за контролирането на вота. Управляващите партии лесно могат да оказват натиск върху жителите на цели населени места, защото разполагат с бюджетни инструменти за санкциониране на селата, в които не получат желан брой гласове. Един от експертите си спомня, че през 2001 г. се провеждат частични местни избори за кмет на община Минерални бани, област Хасково. При броенето на бюлетините става ясно, че около половината от гласувалите за кандидата на ДПС са обозначили вота си, като са изписали имената си на гърба на бюлетините. Това дава повод да се въведе правилото, че ако по бюлетините са изписани имена, гуми или знаци, то те стават недействителни. По мнението на експерта в последните десет години тези практики набират скорост, като се превръщат в необратим рецидив на електоралния процес, особено по отношение на местните избори.

### **Обобщение на политологичното обяснение**

Обяснението на феномена купуване на гласове, генерирано в рамките на политологичния експертен дискурс, е изградено върху сравнително проста и логически свързана схема. Разпадането на партийната система води до криза в идеологическите идентификации на гражданите, която стои в основата на политическото отчуждение и апатия. Тази криза създава усещане за политическа безалтернативност, която демотивира гражданите от участие в политическия процес и лесно може да бъде измерена чрез постоянно намаляващата активност по време на избори.

Този процес се развива спираловидно: колкото по-голяма става политическата апатия, толкова повече партиите и политиците се откъсват от обществото, което допълнително усилва апатията. Основният ефект от процеса е тенденцията все по-големи групи от избиратели да продават гласа си, защото не виждат реална политическа алтернатива и подкрепят този, който им донесе моментна облага. Това генерира предлагането на пазара на гласове.

Политическата апатия прави посланията и предизборните програми слабо ефективни в борбата за гласове, което кара партиите да търсят

<sup>93</sup> Дълбочинно интервю с водещ национален експерт по избори и избирателни системи.

по-ефективни начини за генериране на изборна подкрепа. Вариантите пред тях са два: 1) манипулиране на общественото мнение чрез използването на пиар-акции, които да насаждат страх или неприязън откъм политическия опонент и/или да представят партията/кандидата в нереално позитивна светлина; 2) да инвестират средства в директно купуване на гласове вместо в конвенционални методи за кампании през медиите. Икономизирането на партийната политика предопределя степента, в която партиите ще залагат на тези два инструмента. Оказва се икономически по-изгодно за партиите да инвестират кампанийните си бюджети в директна покупка на гласове, вместо в скъпоструващи, но ниско резултатни кампании. Това генерира търсенето на пазара на гласове.

Колкото по-голямо става предлагането, толкова повече ресурси преориентират партиите към този пазар, защото той им носи гарантирани изборни печалби. Нарастването отново е спираловидно. Все по-голямото предлагане води до все по-голямо търсене, понеже партиите са склонни да изкупят всички възможни гласове. Това означава, че те все повече ще се оттеглят от използването на средства за публични кампании за сметка на непубличните договори директно с избирателите. В реализирането на тази схема, фалшифицирането на изборните протоколи е само форма на нелегална конкуренция и допълва логиката на непубличния пазар на изборна подкрепа.

Ефектите от разрастването на пазара са няколко. На първо място политиката става все по-непублична, което е в противоречие със самото понятие за политика. Второ, все по-голямата доминация на икономическата логика води до изкривяване на политическото представителство – по-представени са тези, които разполагат с финансови ресурси да купуват гласове, а не тези, които предлагат политически алтернативи в интерес на мнозинството от гражданите. Трето, разрастването на пазара ще изхвърли от него малките и неплатежоспособни играчи, което ще доведе до картелизация или другояче казано, до двупартийна система в условията на пропорционално представителство (в разрез с логиката на работещата демократична държава). Четвърто, всичко това логично ще доведе до олигархизация на политиката и на държавата, което ще сложи край на крехкия демократичен режим. Олигархичният режим ще постави управляващите и управляваните в положение на патрон и клиент, като зависимостта на вторите от първите ще се засилва. Това ще доведе неминуемо до загуба на политическа, но и на икономическа свобода, защото олигархичната държава се стреми да централизира всички ресурси. „Образно казано, когато си платил за властта, искаш да я използваш цялата по свое усмотрение.“<sup>94</sup> Тя е придобивка, право, а не отговорност.

Оттук и изключителната опасност, произтичаща от феномена купуване на гласове. Макар някои да смятат, че гласуването срещу заплащане е също толкова легитимно, колкото и гласуването в резултат на ефективно послание (в крайна сметка това са две форми на едно и също нещо – убеждение за подкрепа в полза на даден кандидат), то страничните ефекти, които оказва на демократичната системата, са пагубни за нея. Основавайки се на тези аргументи, можем логично да заключим,

<sup>94</sup> Дълбочинно интервю с експерт.

че купуването на гласове не е просто недемократична или пре-демократична, а антисистемна практика, оказваща също толкова вредно въздействие върху демокрацията, колкото и антисистемните партии.

Диагностицирането на проблема изглежда много по-лесно от неговото решаване. Трудно може да се очаква партиите доброволно да се ограничат да купуват гласове, при положение че това е най-изгодната опция за тях. Ако използваме дилемата на затворника като обяснителен модел, то винаги ще се стига до равновесие, в което всички партии ще купуват гласове, подозирайки опонентите си в същото, а в най-добра позиция ще са управляващите партии поради достъпа им до ресурс, който да инвестират в купуване на гласове. Единственият изход от този затворен кръг е управлението да стане толкова непоносимо за избирателите, че ползата от неговото отстраняване да бъде по-голяма от паричната облага, която ще получат по време на изборите.

***Социологически дискурс: купуването на гласове като структурен проблем на българското общество***

Вторият тип обяснение на феномена купуване на гласове се корени в дефектите на демократичния режим в България, породени от „привнасянето“ на демократична институционална рамка в съществено недемократична обществена среда. Резултатът от тази своеобразна институционална несъвместимост според експертите е фактическата невъзможност за функционирането на демократичния режим, а купуването на гласове е само един от нейните симптоми. Експертите от тази парадигма посочват, че мерките срещу купуването на гласове няма да решат проблема, защото той е структурен, а не процедурен.

Проблемът според експертите се корени в дефицита на представителството на интереси, което е фундаментален елемент от модерната представителна демокрация. Според един от тях по-голямата част от българските граждани не са автентични титуляри на интереси, защото не схващат себе си като такива. Те разбират само процедурния аспект на демокрацията, но не и нейното съдържание. Част от този процедурен аспект е разпоредената (от номенклатурата на стария режим) многопартийност. Партиите не представляват автентични интереси и следователно не са агенти на автентично представителство, което прави политическия режим в България имитация на демокрация, характеризираща се с формални и безсъдържателни процедури, лишени от политически смисъл. Партийността по никакъв начин не изразява консолидирани групови интереси, свързани със стратегии за икономическо развитие. Това обуславя обвързаността на партиите със системната, политически покровителствана корупция.

Понеже държавната власт в България все още интервенира в редица неприсъщи области на обществения живот, партиите се издържат от участието си във властта, а не от подкрепата на своите избиратели. Ключови за партиите са преразпределителните механизми, а не удовлетвореността на гражданските интереси. За тяхното овладяване е необходимо кумулирането на ресурс за купуване на гласове, за да се изпълни формалното изискване за гласоподаване, което по същество не представлява волеизявление.

Автентичното волеизявление предполага осъзнат личен и групов интерес, който намира израз в политическия акт на гласуване. За маргинализираните групи обаче е характерен дефицитът на артикулиран политически интерес. Оттук следва, че гласуването в изборите не се възприема като реален акт на делегиране на представителство и възлагане на отговорност, а безполезна процедура, освен в случаите, в които се получава непосредствена лична (най-вече парична) облага.

По мнение на експертите социалната база на пазара на гласове се крепи върху хиляди български „обитатели“, които съществуват извън всякакви мрежи на интереси и припознават държавата и управлението като чужди и често враждебни структури, а не институции, чрез които се реализират политически приоритети. По тази причина купуването на гласове е не просто възможно, а естествена практика. Политическата апатия не е рецидив, а структурна характеристика на българското общество.

Тези социални предпоставки формират основата на склонността на партиите да купуват гласове. Но те имат и стимул да поддържат системата в този вид, защото всяка промяна би означавала загуба на контрол върху преразпределението на ресурсите. Поддържането на икономическите и социалните зависимости на големи групи от населението е основен лост за контрол. Потискането на социалното развитие на тези групи ги прави изключително зависими от държавния патронаж. Гарантирането на това статукво осигурява на партиите безконтролен монопол върху преразпределителните лостове на държавата и на практика елиминира политическото в политиката.

Показателен за крепкостта на това статукво е фактът, че малкото автентични политици в България, които могат бъдат отличени с чисти идейно-програмни позиции и политическа почтеност, са най-често непопулярни и бързо биват отхвърлени от „имунната система“ на аполитичния политически елит. Те не се разпознават като „наши“ и бързо биват изолирани под прикритието на политическия прагматизъм.

През тази призма хаосът в последните местни и президентски избори не изглежда като нещо необичайно или изключително тревожно. Напротив, той е в унисон с политическото статукво, само че по-очевиден поради неуредиците в изборния кодекс и засиления медиен интерес. Това прави проблемът по-видим, а не по-голям. Купуването на гласове винаги е било характеристика на българската политическа среда. Тя обаче винаги е оставала относително прикрита. Фокусирането на общественото внимание върху нея не ограничава участниците в този процес, напротив – прави ги по-арогантни и засилва чувството за безнаказаност.

Парадоксално експертите, споделящи това обяснение, не виждат пряка замесеност на партийните централи в купуването на гласове, въпреки че такава би следвало да се очаква, ако този процес притежава систематична кохерентност. На въпроса дали купуването на гласове е най-печелившата стратегия в очите на партийните лидери, експертите са склонни да отнасят проблема до местните отговорници:

„...номерът е в това, че централното ръководство делегира отговорности. Не правомощия, а отговорности. То поставя конкретни цели в

рамките на кампанията, а оттам нататък локалният отговорник разполага с мандат да прави каквото сметне за необходимо, за да постигне търсения резултат на местно ниво. Отговорност никога няма да му търси в случай на победа. Не мисля, че има партийно спусната директива. По-скоро, поради липсата на ресурс, местните партийни дейатели прибегват до купуване на гласове, разчитайки да покрият разходите си след спечелването на изборите.<sup>95</sup>

По този начин партийните лидери остават чисти, но де факто стимулират купуването на гласове. Според експертите пътят за излизане от тази порочна практика минава единствено през обществена трансформация, която да превърне гържавата в изпълнител на политики, насочени към постигането на конкретни резултати, а не просто в легитимно безрезултатен и следователно безотговорен преразпределител на средства. Необходими са правила за нов тип политическо поведение, предполагащи дефинитивно разписани механизми за целево провеждане на публични политики. Според един от експертите е необходим „... нов тип конституция, която да предефинира гържавните правомощия спрямо гражданството, защото големият липсващ в настоящата Конституция е гражданинът.“ Настоящата Конституция не предполага хоризонтални взаимодействия, спрямо които институциите да са регулатори, а не посредници. Плурализмът, установен в нея, далеч не е достатъчна мярка за обществена трансформация в посока към модерната демокрация. Тя пресъздава тоталитарния тип гържавност, която препяства появата на автентично представителство.

### **Заключение**

Макар че се различават по съдържанието на обясненията на купуването на гласове, които предлагат, двата експертни дискурса се обединяват по отношение на изводите. В последна сметка този феномен се разпознава като дефект на демократичния режим, независимо дали е унаследен от тоталитарното минало или е продукт на разпадането на партийната система. Политическата апатия сред избирателите се обяснява като липса на политическа алтернатива от част от експертите или като липса на гражданска политическа култура от другата част. Какъвто и да е нейният генезис, ефектите от нея са криза в представителството, която подкопава демократичния режим и води до по-големи зависимости на уязвимите социални групи.

В логиката на социологическия дискурс, партиите никога не биха имали стимул да се откажат от купуването на гласове, защото имат интерес от запазване на статуквото, което им гарантира достъп до преразпределителните механизми на гържавата. Политологическият дискурс предлага друг път към същия извод – понеже партиите се конкурират за гласове, те ще продължават да купуват готовогава, докогато това е най-печелившата стратегия. Някоя партия няма да желае да се откаже от тази практика, защото ще подозира останалите в продължаване на нейното прилагане, от което тя само ще загуби.

<sup>95</sup> Дълбочинно интервю с експерт по политическа корупция и дефицити на демокрацията.

Безспорно купуването на гласове е присъща характеристика на слабо-развитите и немодернизирани общества, в които съществуват тежки зависимости на големи групи от населението, най-често лишени от адекватен достъп до образование и до пазара на труда. Ликвидирането на тези зависимости би решило в голяма степен проблема с качеството на демокрацията, но това не може да стане революционно, а еволюционно и ще отнеме време. Проблемът не би могъл да се реши по нормативен път, както многократно (и всеки път безрезултатно) е опитвано. Публичните кампании, разясняващи порочността на купуването на гласове, също са обречени на неуспех, защото, подобно на нормативните мерки, са насочени не към първопричините на проблема, а към неговите проявления. Решението, което се предлага в рамките и на двата дискурса, е мобилизирането на обществена енергия: в първия случай от нетърпимост към управлението, а във втория – като позитивен стремеж за обществена трансформация, която да внесе съдържание в демократичния управленски модел и да елиминира зависимостите, които благоприятстват пазара на гласове в България.



