Полупрезидентска република и регионализъм

Владимир Чуков

***Semi-presidential Republic and Regionalism**: Semi-presidential republic system and regionalism are two very important political trends within to Bulgaria's democratic perspective. Obviously the presence of their components in an upcoming revised constitution will guarantee to successfully dealing with new and unexpected challenges that stoke in face of state institutions. Basic assumptions about the need to change the political system and consequently the institutionalization of constitutional changes are the strong and unprecedented collision between the social processes of internal and external sources. It's about exploding immediately after the parliamentary elections in June 2013 protests and the growing wave of refugees from Syria. The idea is to have a better coordination between the state institutions in the field of foreign policy and security (under the auspices of the President) and / or transfer of the powers of the central government to the regional authorities. The latter can be achieved through the formation of a second level of local government.*

***Key words:** Semi-presidential republic, Regionalism, President, Prime-minister, Refugees, Decentralization, Second level of local government*

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата българска конституция е приета през 1991 година. Тя бележи нов етап от развитието на българската държава. Основната норма в една държава винаги има съществена роля при формирането и институционализирането на действащата политическа система. Респективно основният закон създава основните щрихи на конкретния политически режим, ясно очертаващ неговите позитиви и негативите. Фундаментът на българската политогенеза е ясен. Обяснението за нейния генезис може да се открие в желанието на бащите на настоящата конституция да отхвърлят категорично недъзите на бившата тоталитарна система, давайки простор на онези креативни институционално регулационни параметри, които най-релефно ги игнорират. Всъщност основата на настоящата политическа система трябва да се търси в такава, която е пълен антипод на функциониращата до 1989 година. Наред със стопанските аномалии, тоталитаризмът най-брутално потъпкваше правата на човека, във всичките им разновидности. Особено характерно беше това по отношение на малцинствата, триумф на което беше срамната страница в българската история, наречена „възродителен процес". Когато започна писането на настоящата конституция през 1990 г., раните в обществото от преименуването на българските мюсюлмани бяха най-дълбоките в съзнанието на българското общество. По улиците на София и на големите градове имаше про- и анти-демонстрации за връщането на имената на българските граждани, пострадали от това престъпление на тоталитарния режим. Състраданието на мнозинството българи към това конфесионално малцинство рефлектира в нормативни текстове и съдебни практики, които акцентираха върху човешките права и свободи и предрешиха до голяма степен ролята на това организиралото се политически малцинство.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Поради тази причина строителите на съвременния български конституционализъм избраха най-ярко изразената демократична политическа система, каквато е парламентарната република. В нея, най-фрагментаризираната институция, какъвто е парламентът, поема ролята да е върховен и политикообразуващ орган. Тази формула дава възможност за изява на всички тенденции в обществото, тя гарантира чуваемостта и на най-слабия глас в обществото. Силно хетерогенното в етническо и конфесионално отношение българско общество се материализира в политическа плоскост и намери своите адекватни контури. Пропорционалната система и относително ниският избирателен праг, какъвто е 4%, „обгърнаха" и най-скритите гънки на потискането с десетилетия

българско посттоталитарно общество. То започна да диша с пълни гърди свежия въздух на демокрацията. Тук е всъщност и голямото предизвикателство. Дали тази възможно най-демократична система съответства на предпоставките за най-ефективна политическа система на българското общество, преминаващо през един от най-бурните си периоди от своята история. Достигаме до тълкуването на понятието „свобода", която е основната предпоставка за развитието на едно общество. Няма смисъл да се навлиза в етимологията на този термин, нито до неговите измерения. В противен случай ще се върнем в епохата на Просвещението и ще навлезем на територията на енциклопедистите. Може би най-добре е да очертаят контурите на понятията „обществен договор", „естествено право" и най-вече на „правовата държава". Последната материализира „свободата" с ясното съзнание, че не съществува универсална формула на разделението на властите. Важното е то да се случи, а не точно как това ще стане. Сляпото копирането на чужди модели на разделението и балансирането на властите е не само безполезно, но понякога и твърде вредно. Търсенето на „идеалната държава" е национална рецепта, доколкото нацията създаде универсалния международноправен субект и най-важната подсистема на международните отношения - политическата.

Очевидно е, че изминалият двадесет и две годишен период след гласуването на настоящата конституция показва невъзможността на настоящия основен закон да гарантира ефективна и добре функционираща в рамките на „идеалната държава" политическа система. Твърде силна е политизацията и поляризацията на обществото. Може би единствено след завръщането на бившия монарх Симеон Сакскобургготски през 2001 година тези негативни процеси бяха притъпени. Присъединяването на страната ни към Европейския съюз през 2007 г. също представляваше своеобразна „пауза". Неслучайно именно тогава започнаха и да се забелязват и окуражителни икономически процеси и реални резултати. Това обаче трая твърде кратко и отново процесите на взаимно блокиране и институционална ерозия започнаха отново. Изводите са, че българите признават единствено чужди авторитети и то за определено време. Крайно наложителните промени в конституцията бяха осъществени единствено под натиск на Брюксел. По собствена воля и инициатива подобен отговорен акт е трудно мислим в разделеното българско общество. За съжаление това говори за нихилистични нагласи сред психологическите особености на българина.

Началото на новия парламентарен мандат през 2013 година започна с огромни предизвикателства пред чудноватата, нелогична управляваща коалиция, събрала в едно малцинства и националисти. Не само съмненията за фалшифицирането на изборите, но най-вече слабата представителност на управляващите и алогичната коалиционна конструкция възпламениха обществено недоволство. Назначаването на Дилян Пеевски за председател на ДАНС възпламени обществения „барут" и на улицата слязоха представители на мнозинството прослойки. От средата на 2013 година избухна поредната, но много силна вълна на институционална ерозия. Тя обаче има своя специфика и съдържа в себе си много повече елементи на безпокойство за бъдещето на българската държавност. Практически безпрецедентната конфронтация демонстрира немощта на вътрешния сегмент на политическата система.

На повърхността обаче се появи и ново предизвикателство, непознато до този момент пред факторите, взимащи политическо решение у нас. То възпроизведе кризисна ситуация, чиито параметри са нови за конструкторите на българската външна политика и национална сигурност. Става въпрос за сирийските бежанци, чийто трафик се увеличи десетократно в сравнение с 2012 година. Същият този политически център трябваше да реагира така, че да съвмести вътрешния (протестите) и външния (бежанския поток) натиск. Двете безпрецедентни и добре синхронизирани предизвикателства са сериозна предпоставка за промяна на

политическата система. Последната не е в състояние да преодолее колизията между вътрешната и външната политика.

Големият въпрос е, че съгласно настоящия основен закон носител на по-голяма част от властовия ресурс в Република България е Министерски съвет.1 Практически нашата държава е „премиерска република" с ясно доминиране на министерството на финансите. Неслучайно редица главни финансисти станаха по-късно и министър-председатели (Иван Костов и Пламен Орешарски). Това подсказва хиперцентрализацията, която принципно е характерна за българската държавност. Към изпълнителната власт трябва да се прибави и законодателната като стожер на държавността, вследствие на конституционно закрепения текст за парламентарния характер на нашата република. Очевидно тандемът „законодателна изпълнителна власт" не е в състояние да гарантира политическа сигурност и социален стабилитет, а от там и добри икономически темпове, за да се достигне до чувствително бързо повишаване на стандарта на живот. Промяната на политическата система е наложителна.2 В противен случай ерозионните процеси на институциите ще се ускорят и е възможно да се достигне до състояние, разновидност на „дифузна държавност", характерна за неевропейските нации.

Българските политици трябва да преначертаят формулата на разделението на властите. Това е необходимо, заради променените условия и най-вече заради очевидната криза на държавността, чиято настояща формула се отдалечава от търсената „идеална държава". Всъщност два са възможните варианта за преструктуриране на властовия ресурс с цел откликване на двете очертани предизвикателства. На първо място, увеличаването на правомощията на президента за сметка на парламента и на второ, прехвърлянето на част от компетенциите на Министерски съвет на местните власти. Това означава смяната на парламентарната република с полупрезидентска и превръщането на държавата от унитарна централизирана в децентрализирана.

Полупрезидентската република е един интересен хибрид на разделение на властта между президента и министър-председателя. Терминът е използван за пръв път от големия френски конституционалист Морис Дюверже през 1978 година, за да опише политическата система на Петата република.3 Французойката Ан-Мари Коанде я нарича „двупредставителен парламентарен режим".4 Нейните колеги по конституционно права Оливие Дюамел и Жак Жикел отправят критики към въпросната политическа система. При тази система изпълнителната власт е отговорна за вътрешната политика, а президентът – за външната, националната сигурност и отбраната. Това става чрез задължителното одобрение на трите ключови министри в кабинета (външни работи, вътрешни работи и отбрана) от държавния глава. Не е задължително това да бъде експлицитно казано, както става в конституцията на Финландия от 2000 година. Най-важното е, че държавният глава формира и носи пълната отговорност за външната политика. Изпълнителната власт само му помага. Съществуват три основни белега за функционирането на подобен тип управление:

- Президентът е избран чрез директен вот от избирателите.
- Президентът има свои собствени правомощия.
- Правителството се отчита пред парламента.

В същото време практиките са толкова различни, че е трудно да се намери обща дефиниция на системата. Например в Австрия, Ирландия и Исландия президентските правомощия са толкова ограничени, че дори може да се поспори дали системата не е парламентарна.

Полупрезидентската република е система, при която се осигурява нормално съжителство между двете основни противоборстващи течения в една нормална европейска държава – лявото и дясното. Това става, когато парламентът е доминиран от едната тенденция, а президентството – от другата. С цел избягването

на конфронтация и респективно ерозия на държавността, се гарантира т.нар. „съжителство", при което всяка една от институциите има своите правомощия. Такива ситуации у нас имаше няколко пъти. Съжителството на президента Желю Желев, излъчен от десния блок на СДС и правителството, оглавено от социалиста Жан Виденов. Същата нагнетена обстановка съществуваше и при управлението на члена на Европейската народна партия, десния политически субект ГЕРБ и социалиста президент Георги Първанов. От 2013 година съществува безпрецедентно напрежение между коалиционното правителство, избрано с мандата на Българската социалистическа партия и издигнатия и подкрепен от дясната партия държавен глава Росен Плевнелиев. Неефективният подход на държавата към увеличаващия се поток от бежанци, разнобоят между отделните министерства и президентството и респективно невъзможността за написването на адекватна стратегия показва, че е необходим единен политически център. За България това следва да бъде президентството.

Подобни идеи изказва и първият, демократично избран президент д-р Желю Желев. Част от неговата аргументация е, че степента на легитимност на пряко избрания в България президент е по-висока от тази на управляващата партия в парламента. Мажоритарно избраният кандидат президент винаги получава по-високи резултати от партията, която го е издигнала.5

Втората решителна промяна в конституцията на България трябва да е по посока на създаването на второ ниво на местно управление. То извежда на преден план следващата обективна корекция в българската политическа система – регионализма. Слабо развитите области извън София и някои големи градове поставя твърдо въпроса за регионалната справедливост у нас. Големите разлики в жизнения стандарт между отделните области е категорично доказателство. Така например жизненият стандарт между Северозападна и Югозападна България, в която влиза и София е 1 към 10 в полза на последната. Дисхармония има и между тези показатели между Южна и Северна България. Последната е по-бедна приблизително четири пъти. Новосъздаденият Граждански алианс за регионална справедливост има за цел изследването и популяризирането на тази тревожни за българското общество проблеми.6 Дори и само с поправка в настоящата основна норма е достатъчно да се отбележи, че областите имат право да формират собствен бюджет. Това е достатъчно, за да се реализира фискалната децентрализация, която е в основата на прехвърлянето на част от правомощията на централната изпълнителна власт към местната.

Според един от водещите експерти в областта на децентрализацията у нас инж. Алеко Джилдов сагата с децентрализацията на регионално ниво започна още през 1991 г. с приемането на новата Конституция на Република България и на Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/. Конституцията установява двустепенен модел и определя общините като основни нива на самоуправление и възможността със закон да бъдат създавани други нива на самоуправление. 7 Това е първата българска основна норма, при която не е задължително второто ниво на местно управление. Това представлява категорично „дезертьорство" от реалностите в Европа и света. Сега действащата конституция е тържество на антидецентрализацията и респективно тя се явява основната пречка за разширяването на демокрацията именно в този сектор на реформата. Все пак през 2007 г. бе разработен стратегически доклад за въвеждането на второто ниво на местно управление в Р България. Той е резултат от дългогодишните усилия на Съвета за административна реформа към Министерски съвет. 8 За съжаление, на този етап всичко остава в сферата на пожеланията и волунтаризма на управляващата политическа партия. Няколко акта са необходими, за да се въведе второ ниво на местно управление. Всички те са детайлно разработени от въпросния орган.

1. Провеждането на административна реформа по посока на окрупняването на областите. Изработени са няколко варианта, но два от тях имат предимства с оглед постигането на най-добри социално-икономически резултати. На първо място е съвпадането на бъдещите области с вече действащите шест райони за планиране. Те са респективно Югозападният, Северозападният, Централният северен, Североизточният, Югоизточният и Централният южен. Ако обаче те се превърнат в реално функциониращи области техните центрове би следвало да бъдат София, Видин, Пловдив, Бургас, Варна и Русе. За отбелязване е фактът, че ЕС възприема българското административно деление именно чрез въпросните райони за планиране. По-късно границите на някои от тях са променени според изискванията на Евростат, тъй като в тях трябва да живеят между 800 000 и 3 милиона души. Вторият вариант е областите да станат 12 като предходните бъдат разделени на две. В някои от анализите дори тази административна структура се сочи като по-подходяща, заради възможността да се изгради по-гъвкава администрация и най-вече заради възможни търкания между отделните бивши областни центрове.

2. Избор на областен управител и на областен съвет. Става въпрос за политическа децентрализация. Това е ключов момент при прилагането на второто ниво на местно управление. Това е практически начинът за разширяването на демокрацията в държавата. Идеята е политическите партии да се състезават за формирането на мнозинството в областния парламент, наречен съвет. По този начин редица от правомощията на националния парламент се прехвърлят към областния. Нещо повече, силните сблъсъци и противоборства в националния законодателен орган ще намалеят, тъй като част от проблемите ще се пренасочат в друга институционална плоскост. Така ще се стимулира намаляването на поляризацията и политизацията в обществото, процеси, които затормозяват взимането на адекватно и ефективно политическо решение. Ако приложим теорията на игрите във вътрешнополитически план, то сега вътрешнополитическото решение в България е производно на волята на един сложно конструиран законодателен орган, по силата на обстоятелството, че държавата ни е парламентарна република. Областните парламенти ще предложат управленчески комбинации на политически играчи, които трудно биха могли да се експериментират в условията на големия законодателен орган. Всичко това ще разшири и ще допринесе за обогатяването на политическия мениджмънт у нас.

3. Много важен, ключов момент е прецизирането на функциите на областния управител. Това е административната децентрализация. Става въпрос за определянето на услугите, които ще бъдат делегирани на второто ниво на управление, което ще получи същата степен на легитимност, както и тази на националния парламент. За целта екипът на Центъра по публична администрация при Нов български университет е проучил опита на пет европейски страни със сходно административно териториално устройство: Холандия, Дания, Гърция, Чехия и Словакия. 9 Експертите предлагат варианти на решения за правомощията по предоставянето и управлението на услуги, които могат да бъдат поверени на евентуалното бъдещо второ ниво на самоуправление в България в следните области:

- Вътрешен ред и сигурност;
- Образование;
- Здравеопазване;
- Социална политика;
- Жилищно строителство
- Екология и устройство на територията;
- Спорт и култура;
- Икономически услуги.

На практика всички сектори на вътрешната политика могат да бъдат „иззети" от централната изпълнителна власт и поверени на легитимно избраната областна управа. Така ще се получи едно регионално правителство, което е достатъчно легитимно след излъчването му от избирателите в дадената област.

4. Изключително важна предпоставка за реализирането на децентрализацията на второ ниво на управление е финансовото обезпечаване на дейностите на областната управа. На практика става въпрос за съпътстващата задължителна фискална децентрализация. Тя е много важен компонент от цялостния процес на децентрализация в държавата. Нещо повече, експертът доц. д-р Румен Брусарски от УНСС ги обвързва в своеобразен „железен триъгълник", лансирайки своя собствена теза по този въпрос на базата на опита на други страни и постигнатия ефект от нея. 10 В рамките на приетата през 1991 г. конституция този акт е невъзможен. Все пак не е необходимо да бъде приемана изцяло нова основна норма. Достатъчно е да се добави съответен текст, който да позволява на общинските власти да събират част от данъците на физическите и юридическите лица. Въпрос на прецизиране е какъв дял от общите постъпления ще бъдат пренасочени към регионите за сметка на републиканския бюджет. Редица експерти сочат, че за България е добре делът да бъде около 60-80%. Ако това стане, в нашата страна ще бъде избегната своеобразната „диктатура на финансовия министър", който на този етап използвайки бюджетния инструментариум се опитва да се меси в несвойствени за него секторни политики. Повече от очевиден е примерът с настоящия финансов министър, който необосновано директно интервенира в сферата на образованието, здравеопазването, културата и други. Той изтъква, че даденият сектор не е реформиран и затова по негова преценка преустановява държавното финансиране.

Реалната децентрализация ще има конкретни положителни политико-икономически последици за нашата страна. Става въпрос за гореизложените конкретни стъпки, а не за деконцентрацията, която се осъществява от настоящето правителство. Изнасянето на отделни структурни звена (туризъм в Пловдив, предложение за митниците в Плевен и т.н.) извън София по същество не представлява децентрализация. Най-важният резултат ще е спирането на пренаселването на столицата, в която вече почти всеки четвърти български гражданин живее или работи. Респективно ще се стимулира преустановяването на обезлюдяването на периферните региони, чиито население, данъчни постъпления и потенциални чуждестранни инвестиции се изсмукват от София. Националната статистика отчита, че между 75 и 80% от чуждестранният инвестиционен поток се насочва именно в столицата. В цели 183 села в България обаче не живее нито един човек, сочат данни на Националния статистически институт за миналата година. Около една шеста от селата у нас трябва да бъдат закрити. Те не отговарят на изискванията в закона за административно-териториалното устройство, според който, за да се води едно място като населено, то трябва да има поне един жител и собствено землище. 11

Много важно за родното стопанство е съживяването на окрупнените области. В началото децентрализацията ще превърне „дишащите региони" в реални политически, а впоследствие и икономически центрове на страната. Необходимо е да се формират равностойни условия за работа, образование, здравеопазване и културен живот във всички области чрез приета с обществен консенсус програма за приоритетно развитие на малките и средни населени места за сметка на пренаселените големи агломерации.

Пряка последица от децентрализацията на областно равнище ще е превръщането на малките и средни населени места в привлекателно място за живеене. Това означава, че освен близост до природата и по-природосъобразен начин на живот, те трябва да разполагат със съвременни средства за комуникация с всички или почти всички социално-културни блага, с които разполагат жителите на

големите градове. Ако на този етап централната изпълнителна власт не прави това, превръщайки отделни райони в гето (например Северозападния район, който от самото влизане на България в ЕС през 2007 г. е най-бедният в целия съюз) 12 областните управи ще бъдат принудени от местните избиратели да формират средносрочни и дългосрочни държавни политики с такава насоченост.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Засилването на президентските правомощия и на регионализма е една от рецептите за постигането на по-ефективна политическа система у нас. Това е един от начините за намаляването на политизацията и поляризацията на обществото, които генерират ерозия на държавността и стимулират забавените темпове на икономическо развитие. На пръв поглед те съдържат в себе си взаимноизключващи се компоненти. Сякаш изпълнителната власт остава без компетенции. Така е на пръв поглед. Необходимо е обаче умело да се съчетаят двете тенденции, за да се намери необходимия баланс. Всъщност става въпрос за ограничаване на сега почти безграничната власт на изпълнителната власт, респективно министър-председателя. Както казва френския философ Франсоа Босюе по време на абсолютисткия режим във Франция през XVIII век и в навечерието на епохата на Просвещението: „Една власт, за да се ограничи, трябва да се раздели.” 13 Такъв е случаят с посттоталитарна България, която търси своята нова политическа система.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Конституция на Република България, http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0034&n=4&g=, 2.11.2013.

[2] Дебатът е дали настоящата конституция да бъде променена или е необходима изцяло нов основен закон. Има и такива, които считат, че той не бива да бъде променян на никаква цена. Сякаш дискусията се политизира повече от необходимото и не получи необходимия обществен характер. За повече информация виж, Герджиков, О., Я. Янев, Конституцията има нужда от 11 промени, 24 часа, 10.12.2012.

[3] Duverger., M., A New Political System Model: Semi –Presidential Government, European Journal of Political Research, 1980, (8), 2, 165-167.

[4] Cohendet, M.-A., Droit constitutional, Monschrestien, 2011, pp. 147-148.

[5] Д-р Желю Желев: Президентска република?-Да,, e-vestnik.bg, http://e-vestnik.bg/13305, 5.12.2011.

[6] Граждански алианс ще защитава правата на българите и на провинцията, Аксент.бг, http://www.akcent.bg/site/news.php?item=11908, 15.09.2013.

[7] Джилдов, Ал., Сагата децентрализация на регионално ниво, АТУМС, Доклади и проучвания, http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=atums&type=69&id=4

[8]Пак там.

[9] Разработване на варианти на обхвата на услугите, които могат да бъдат предоставени най-ефективно на второ ниво на самоуправление, Портал за децентрализация

[10] Брусарски, Р., Количествени показатели на фискалната децентрализация, АТУМС, Доклади и проучвания, http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=atums&type=69&id=4

[11] Една шеста от селата у нас трябва да бъдат закрити, Data.bg, 2.09.2012, http://news.data.bg/2/bulgaria/

[12] Българският Северозападен район е най-беден в Европейския съюз с 28 на сто от средния за ЕС брутен вътрешен продукт (БВП) на човек, За повече информация виж: Северозападният регион на България - най-беден в ЕС, Economy News.bg, 25.02.2011, http://www.economynews.bg/%D181-news16885.html

[13] Muhlmann, G., Pisier, E., Chatelet, F., F. Duhamel, Histoire des idees politiques, PUF, 2004, 268.

За контакти:
проф. д.ик.н. Владимир Стефанов Чуков, Катедра „Европеистика", Русенски университет „Ангел Кънчев", тел. 0889 768745, e-mail; vlachu1@gmail.com

Докладът е рецензиран.