

## **Избирателни закони и избирателна активност**

**(примерът на България, 1879-1946)**

Антоний Годоров

*(публикувано в: Историкът: гражданин и учен. Сборник в чест на академик Илчо Димитров, София, Университетско издателство “Св. Климент Охридски”, 2001.)*

Законодателството, което урежда изборния процес винаги е било обект на политическа борба. Дали ще става дума за активното или пасивното избирателно право, дали ще става дума за очертаването на избирателните окръзи, дали ще става дума за цвета и вида на избирателните бюлетини – в политическата история това са все въпроси, винаги в центъра на политическата дискусия поне до момента, в който се намери приемливо за повечето политически и социални актьори положение.

Правото, което регулира изборите, е всъщност мощен инструмент, който пряко влияе върху избирателната активност. То, разбира се, не е единствения фактор на участието или неучастието. В зависимост от конкретното стечение на обстоятелствата, политическата ситуация, важността на изборите, особеностите на политическата култура на едно общество, правото има по-голяма или по-малка роля за мотивирането на гражданите да участват или не.

### 1. Защо гражданите гласуват?

Въпросът за мотивите, които карат гражданите да гласуват е основен в електоралната социология и в политологията изобщо. Съществуват няколко обяснителни теории, които черпят емпирични основания в историята на XX век, като се основават на сравнителни изследвания. Марк Франклин предлага три обяснителни модела: модел на наличните индивидуални ресурси, модел на мобилизиращите действия и модел на инструменталната мобилизация.<sup>1</sup> Според първия модел в изборите участват предимно хора, които имат времето и средствата за това. Тук влияние оказват и други индивидуални ресурси като

---

<sup>1</sup> Marc Franklin, Electoral participation. In: Comparing Democracies. Elections and Voting in Global perspective. (Lawrence LeDuc, Richard G.Niemi, Pippa Norris eds.). SAGE Publications, London, 1996.

образованието и типа на занятието – по-образованите, занимаващите се с интелектуална или управленска дейност, развиващите активен бизнес, са и по-склонни да участват в политически избори.

Вторият модел изтъква на преден план дейността за мобилизиране на общественото мнение, осъществявана от политическите партии и другите обществени организации. Но изследванията показват, че тази мобилизираща дейност до голяма степен само подсилва ефекта от използването на индивидуалните ресурси.

Третият модел е този на инструменталната мотивация – убеждението, че като гласуваш, нещо може да бъде променено. В известна степен първите два модела опират до третия. Увереността, че си политически ефикасен, е свързана с образованието и мотивира участието в изборите. От друга страна мотивираните от политическите партии хора са убедени, че могат нещо да променят, именно въз основа на участието си в политическата дейност.<sup>2</sup>

Допускаме, че тези три мотивации могат да се отнасят към всяка една отделно взета национална политическа култура, както и че са приложими към по-отдалечени исторически времена – към началото на съвременната представителна демокрация. Макар тези обяснителни теории да са най-вече резултат от сравнителни изследвания на политическите избори в Западна Европа и Северна Америка за времето след край на Втората световна война до наши дни, можем да допуснем, че тези идеални типове мотивация са актуални и за други ситуации. Разбира се това допускане следва да бъде проверено.

В България въпросът “защо гражданите участват в изборите” е бил обект на ограничен интерес в историческите изследвания. Най-важната причина за това е, че изследователите смята по-вечето избори след Освобождението за карикатура на демокрацията и за недостатъчно надежден източник на информация. Ограниченият брой изследвания в тази област е показателен за това.<sup>3</sup> От друга страна имаме достатъчно основания да смятаме, че в България след Освобождението действат същите механизми на електорална мотивация както и в останалите страни в Европа. По-образованите, интересувашите се от

---

<sup>2</sup> Пак там, с. 220-221.

<sup>3</sup> Сред тях бих посочил: П.Милюков, Българската конституция.- Солун, 1905; Д.Сирков, Т.Костадинова, Резултатите от изборите за XXV Обикновено Народно събрание (декември 1939 - януари 1940). Статистически данни.- В: сп."Векове", 1991, N 3; Й.Гешева, Социално-

политика, свързаните по някакви причини в политическите партии, занимаващите се с по-едър бизнес – това са и първите избиратели в освободена България. И това не е чудно – самото усвояване на изборите като демократична процедура изисква преди всичко известни познания и заинтересуваност от публичната дейност. Нарастването на участието е общ процес в цялата история на България след 1879 г., така както се случва като цяло и в останалите европейски страни от онова време.

**Table 1 (Дял на гласувалите от всички избори на парламентарните избори)<sup>4</sup>**

Година	%	Година	%	Година	%
1879	32,00	1899	49,46	1920	77,26
1880	33,30	1901	42,74	1923,1	86,48
1881	няма данни	1902	49,79	1923,2	86,21
1882	няма данни	1903	41,17	1927	84,27
1884	28,90	1908	50,19	1931	85,21
1887	22,00	1911,1	54,01	1938	69,53
1890	няма данни	1911,2	45,98	1940	67,22
1893	19,00	1913	55,01	1945	84,82
1894	26,00	1914	67,11	1946	92,60
1896	30,00	1919	54,53		
<b>Средно</b>	<b>27.3</b>	<b>Средно</b>	<b>51</b>	<b>Средно</b>	<b>81.5</b>

Таблицата илюстрира три главни периода в развитието на електоралната активност. През първите години на независима България (края на XIX век) средното равнище на участието в изборите е около 30%. Изключенията са през години на управлението на Стефан Стамболов, чието правителство не може да се смята за особено толерантно по отношение на политическите опоненти. Вторият период е от началото на XX век до края на Първата световна война. Избирателната активност през това време достига средно до 50%.

---

политическа характеристика на избирателите и депутатите в V Велико Народно събрание (1911 г.).- В: сп."Исторически преглед", кн.8, 1991; както може би и други.

<sup>4</sup> Данните са от: Константин Иречек (за изборите 1879-1884), Доклад до НВ Фердинанд, (за изборите от 1887), Пьотър Милюков, Българската конституция, Солун 1905 г. (за изборите 1893-1897); Статистически годишник на Царство България 1937 г. (за изборите 1899-1931) и Статистически годишник на Царство България 1946 (за изборите 1938-1945), в. Работническо дело (за изборите от 1946 г.).

Изключението са най-вече през 1903 г. – избори, организирани от Народнолибералната (стамболовистката) партия, когато активността видимо е под нормата; и през 1914 г. – избори, организирани след Балканските войни от Либералната коалиция на Васил Радославов, когато изборителни права получават жителите на Беломорска Тракия. Третият период е след Първата световна война, когато изборителната активност достига средно 85%. Причините за тази обща тенденция на нарастване на изборителната активност са от различен порядък – нарастване на грамотността, диференциране на политическото пространство, появата на нови партии (земеделци и социалисти), законодателни промени на уредбата на изборителния процес. Трудно е да се оцени какъв е приносът на отделните причини за общата динамика на изборителната активност, но е сигурно, че става дума за взаимно обуславящи се процеси, които можем да подведем под общата тенденция на модернизацията.

Законодателството, което урежда изборителния процес, оказва пряко влияние върху мотивацията за участие в изборите. Наличието на изборителен ценз, свързан с грамотността, следва да се смята за инструмент, който мотивира грамотните. Изборите изглеждат като специална чест, от която не бива да се отказваш. Също така въвеждането на задължителност на гласуването също трябва да има мотивиращ ефект за онези категории граждани, които са склонни да следват указанията на авторитетната власт безпрекословно. Наред с другото, обаче, задължителното гласуване превръща участието в изборите в навик за голяма част от изборителите и има като цяло дълготраен ефект върху гласуването. Разширяването на изборителните права като цяло върху нови категории изборители поради горните причини действа мобилизиращо – новите изборители по принцип за по-мотивирани да гласуват. Това обаче не винаги е така, особено когато изборителните права се разширяват върху някои категории на жените – в този случай често наблюдаваме спадане на общото ниво на участие в изборите.

Разширяването на изборителните права върху омъжените, разведените и вдовиците с наредбата-закон от 1937 г. не води автоматично до нарастване на изборителната активност. Напротив, тя спада на изборите през 1938 г. – първите в България избори с участието на жени, с почти 16 пункта спрямо изборите през 1931 г.. Ако се вземат, обаче, гласувалите изборители само сред мъжете, то там

делът им остава също толкова висок – 87.7%. Очевидно е, че активността сред новата категория избиратели – по-голямата част от жените – е сравнително ниска. През 1938 г. тя е 49.5%, на равнището на изборите от началото на XX век.<sup>5</sup>

Изобщо изборите, като всяка демократична практика, са обект на усвояване, на изучаване. Не е достатъчно да се предоставят избирателни права – нужно е да се изработят навици за използването им. В повечето случаи това отнема време. Това се отнася с особена сила за демокрации, които едва прохождат. Изборите като инструмент за превръщането на волята на народа в работещи институции и в управляващо мнозинство не действат автоматично. Те не могат да бъдат независими от цялостната социално-политическа среда – наличните политически партии, основните разделения в обществото, тежестта на традицията, намесата на чужди правителства и т.н.

## 2. Явните и скритите цензове.

Търновската конституция установява широки за своето време избирателни права – от такива се ползва мъжкото население на възраст над 21 години. В това отношение България е добре поставена сред останалите европейски страни. В Белгия от 1871 г. възрастта също е 21 години, но през 1893 г. тя е увеличена на 25 г. В Австро-Унгария след 1848 г. с активно избирателно право се ползват мъжете над 24 години, което остава непроменено до 1919 г. В Дания възрастта е 30 години съгласно Конституцията от 1863 г. Във Франция през 1875 г. е установено също възраст от 21 години. В Германия прагът е от 24 г., установен още през 1848 г. Във Великобритания от 1832 г. възрастта също е 21 г., колкото е и в САЩ. Колкото до балканските и средиземноморските страни, то картината там не се различава съществено: в Гърция от 1864 г. възрастта е 21 години, в Италия е 25 години, а след 1882 г. е намалена на 21 г., в Испания е 25 години от 1868 г., а в новобявената през 1877 г. Турска конституция тази възраст е 25 години. Така българската конституция въвежда избирателна възраст, която е сред най-ниските по същото време в Европа и в по-голямата част от света. Намалването на избирателната възраст първо на 19 г. за изборите през 1945 г., а след това на 18 г. за изборите през 1946 г. оказва силно въздействие върху

---

<sup>5</sup> Статистически годишник на Царство България, 1941 г., с.730.

избирателната активност. По принцип въпросът за избирателната възраст е въпрос за избирателната компетентност. В повечето страни след втората световна война тя е фиксирана на 18 години, но има и много европейски страни, където това става едва след края на 1960-те години (Белгия, Финландия, Дания Франция и др.)<sup>6</sup>. Изследователите често дават примери с промените в избирателната възраст като инструмент за въвеждане на скрит класов ценз Ричард Кац в своето голямо изследване “Демокрация и избори” дава пример с повишаването на избирателната възраст във Франция през 1848 г. от 21 на 25 години – по това време продължителността на живота сред категориите, например на текстилните работници, е средно с 18 години по-малка от по-заможните категории, поради което промяната във възрастта всъщност намалява относителния дял на избирателите-работници в по-голяма степен, отколкото прави това сред избирателите от по-заможните класи. И макар след Втората световна война това да се променя и с модернизацията и общото социално развитие продължителността на живота да не е в такава силна зависимост от доходите (поне що се отнася до индустриалните страни), възрастовия ценз продължава в много държави да се прилага като инструмент за ограничаване на политическото участие на социални категории, смятани за потенциални смутители на обществения ред. В няколко западноевропейски страни избирателната възраст е свалена на 18 г. до голяма степен и вследствие на младежките и студентски движения от 1968-69 г.

България в това отношение през първата половина на XX век е изключение – никакви по-особени ограничения на избирателните права не се налагат, поне в сравнение с останалите европейски държави. Българската конституция от 1879 г. не въвежда също така избирателни цензове от имотен или образователен характер. Няма явни цензове, ограниченията първоначално визират: лишени от граждански и политически права, осъдени на затвор повече от 3 месеца, субектите на злонамерени фалити.<sup>7</sup> Година по-късно в избирателния закон се появява нов текст - бюлетини, които не са написани на официалния език се броят за недействителни (чл.21).<sup>8</sup> Такава разпоредба очевидно изключва от изборите онези български граждани, които са неграмотни и чийто майчин език

---

<sup>6</sup> Данните са от Katz R. Democracy and Elections, Oxford University Press, 1997, p. 218-.

<sup>7</sup> Временни правила за избиране на представители на първото ОНС, 1979, чл.3.

<sup>8</sup> Избирателен закон от 1880 г.

не е българският. Според официалното преброяване на населението от 1880 г. 28% от жителите на княжеството (общо тогава 2670000) са мохамедани, повечето турци (това е Северна България и Софийски окръг). При това, както отбелязва известният демограф Георги Данаилов, турското население през 1880 г. е съсредоточено най-вече в градовете, картина, която се изменя едва към 1910 г.<sup>9</sup> Грамотните в България през 1880 г. са едва 3.3%, а през 1910 г. достигат 33.7%.<sup>10</sup> Следователно разпоредбата на практика изключва голяма част от избирателите от изборния процес. Нищо чудно, че делът на участвалите през тези първи избори не надхвърля една трета от записаните избиратели. Изследователят на българската политическа система Пьотър Милуков изтъква и още един вид дискриминация, прикрита зад изискването за постоянно местожителство – тази на “циганите нехристияни, както и на всички цигани, които нямат постоянно местожителство”, както е записано в избирателния закон от 1897 г. в допълненията, приети на 15 юни 1901 г.<sup>11</sup>

В много европейски страни обявени цензове се прилагат до края на Първата световна война и дори по-късно. Обикновено това са цензове, които или ограничават тежестта на гласовете в селските общини, или увеличават тежестта на гласовете на по-заможните или по-високо образованите. В много страни през този период се практикува системата на т.нар. множествено гласуване – един и същ избирател има повече от един гласове в зависимост от това, дали принадлежи на някоя привилегирована категория.

Така например в от 1873 г. се практикува недиректен вот в селските общини, а по-заможните градски жители са обединени в специални избирателни курии, което увеличава тежестта на гласовете им. В Белгия след 1848 г. избирателни права имат само онези граждани, които плащат минимум 20 флорина данък. Имуществен ценз има в Италия, Холандия, Испания (до 1890 г.), Норвегия (до 1898), Турция, Великобритания, САЩ и Швеция. Дори в най-минималния вариант на ценза се изисква гласоподавателят да е същевременно и плащащ данъци, т.е. да има облагаем доход. Единствено във Франция (след 1875), Германия (след 1867) и Швейцария (след 1848 г.) няма по това време

---

<sup>9</sup> Данаилов Г. Изследвания върху демографията на България.- София, 1930 г., с.(32-33).

<sup>10</sup> Данните са взети от Mishkova D. Modernization and Political Elites in Bulgaria before the First World War. In: East European Politics and Society. 1995, p.85.

<sup>11</sup> Член 4, точка 7. Цит. по Български закони за избиране на Народно събрание. Сборник текстове 1879-1991, с.137.

имуществени цензове. Този вид ограничения във вота се оправдават с необходимостта, гласоподавателят да е икономически независим.<sup>12</sup> В някои страни от края на XIX век, като в Бразилия, от гласуване са изключени такива категории, които се подчиняват на предварително дадена клетва (например членове на монашески ордени). Българското законодателство от 1879-1880 г. не въвежда явни избирателни цензове. Единственото, което е добавено през 1880 г. като изключение от тази практика е забраната да гласуват за “съдържателите на публични развратни домове”.<sup>13</sup>

Така гласоподавателите в първите години на независимата българска държава представляват значителен дял от населението, който е сред най-високите в Европа.

**Table 2 Процент от населението с избирателни права в няколко държави<sup>14</sup>**

	1880 г.	1900 г.	1930 г.	1950
Франция	27	29	28	61
Швейцария	22	26	28	29
Белгия	2.2	22	32	65
<b>България</b>	-	<b>21.5**</b>	<b>26.5***</b>	<b>65.4****</b>
Австрия	5.9	20	62	68
Дания	16	17	55	65
Великобритания	16*	16	66	68
Швеция	5.9	8.1	61	67
Италия	6.9	7.8	-	64

\* - 1883

\*\* - 1899<sup>15</sup>

\*\*\* - 1931

\*\*\*\* - 1946

В края на XIX век по този показател България е след страни като Франция, Белгия и Швейцария, но преди страни като Дания, Великобритания, Италия или

<sup>12</sup> Пак там.

<sup>13</sup> Закон за избиране на представители в обикновеното и великото народно събрание. 1880 г., чл.2

<sup>14</sup> Пак там, с.237.

<sup>15</sup> Данните са по Mishkova D.

Швеция. Любопитното е, че след Първата световна война именно в страните, които дотогава са “на опашката” по размера на избирателния корпус, се въвежда избирателно право за жените (на първо време частично), което води до радикално пренареждане на позициите в списъка. Към 1930 г. България е вече последна в този списък. Размерът на избирателното тяло се изравнява във всички посочени страни до две трети от цялото население с въвеждането на действително всеобщо избирателно право за мъжете и жените. Единственото екзотично изключение е Швейцария (чак до 1982). Различията между страните са единствено във възрастовия праг на пълнолетието – не навсякъде той е 18 години, както в България.

Разширяването на избирателните права сред жените е общ феномен за европейските страни през 1930-те години и особено след Втората световна война. В страните, където такива права получават част от жените, това е свързано или с прякото им участие във военните действия или с това, че са жертви на войната (в този случай избирателните им права са награда по заслуги или компенсация за жертвите, както това е например в Белгия през 1919 г., когато избирателни права получават вдовиците на загиналите във войната или пленничките, освободени от плен)<sup>16</sup>. Подобна практика има и във Великобритания, Канада, Дания, Нидерландия. Жените получават избирателни права в победените страни от Централните сили – Германия (1918) и Австрия (1919). Жените получават равни избирателни права в Съветска Русия (1917 г.). В България, въпреки следвоенната политическа криза, въпросът за избирателните права на жените не застава в центъра на политическия дневен ред. Всъщност в някои програмни текстове на политическите партии още от началото на века може да се видят хипотези за постепенно разширяване на избирателните права по отношение на жените. Така например в програмата на Демократическата партия от 1902 г. четем: “постепенно разширяване на изборното право и за ония граждани, които сега нямат такова право”<sup>17</sup>. Наистина от текста не става ясно, дали изобщо се имат предвид жените. През 1906 г. Радикалдемократическата партия вече ясно изразява становището си “да се разпространи постепенно правото на изборно избирателство и избираемост и върху

---

<sup>16</sup> Katz, op cit., p.218.

<sup>17</sup> Програми и устава на буржоазните партии в България.- С.1992, с.204.

жените”.<sup>18</sup> Социалистите в България, както и повечето им колеги от Европа, поддържат тезата за политическото равенство на мъжете и жените още преди 1880 г. Но като цяло въпросът за изборителните права на жените остава маргинален в политическите програми и политическия дебат на България чак до средата на 1930-те години.

След преврата от 1934 г. се променят и темите на политическия дебат. В хода на дискусиите за конституционни промени, подтикнати от интелектуалците и политиците около кръга “Звено”, се налагат все повече идеите за разширяването на изборителните права сред жените. Но трябва да се отбележи, че не става дума единствено за разширяване на изборителните права, а за такова разширяване, което да съответства на модните по това време елитарни концепции за властта. Така например в проекта на Стефан Баламезов, известен професор по право, в член 55 се предлага активно изборително право за всички граждани от двата пола, навършили 25 години и грамотни. През 1934 г. грамотните съставляват 55.6% от всички граждани (или 68.4% от всички на възраст над 7 години). Като се добави към това и увеличаването на изборителната възраст с 4 години (от 21 на 25 години), ще се окаже, че това почти ще компенсира ефекта от разширяването на изборителните права за жените. В Наредбата-закон за избиране на народни представители за ОНС от 1937 г. за първи път в българското законодателство се предоставят изборителни права на няколко категории жени: омъжени, разведени или вдовици (чл.8).<sup>19</sup>

Реформата води до увеличаване на изборителното тяло почти двойно – от 26.5 през 1931 г. на 54.2% през 1938 г. – първите избори след разширяването на изборителните права. Но като участие в гласуването ефектът е по-различен. През 1938 г. участват 69.5% от изборителите, което спрямо 1931 г., когато участват 85.2% е намаление с 15 пункта. Може да се предположи, че това е най-вече резултат от липсата на електорален опит сред жените, поради което при тях равнището на участие остава под средното. При мъжете изборителната активност на тези избори остава на равнището от 1931 г. – то е 87.7%, докато при жените-изборителки участието е 49.5%.<sup>20</sup> От друга страна това са избори, които се провеждат след едно прекъсване от 7 години – военният преврат от

---

<sup>18</sup> Пак там, с.313.

<sup>19</sup> Цит. по Български закони за избиране на Народно събрание. Сборник текстове 1879-1991.

<sup>20</sup> Статистически годишник на Царство България, 139 г., с.730.

1934 г. осушява редовните избори, предвидени за следващата година. В такава ситуация би трябвало да се очаква дори по-висока активност – виждаме я при мъжете. Ако въвеждането на изборителни права за част от жените би станало в “обичайни условия”, то по всяка вероятност равнището на участие на жените щеше да бъде по-ниско поне с 10 пункта. Така че изборителната уредба не е единственият фактор за мобилизацията или демобилизацията на изборителите. Въпреки това законодателството е важен инструмент за това. Чрез него могат да се въведат и други, не толкова видими цензове, които ограничават на практика изборителните права. Това често е свързано със самата организация на изборите. Не можем да не си спомним описанието на Алеко Константинов в знаменитата му книга “Бай Ганьо” – “Бай Ганьо прави избори”. Откритата измама, насилието, незачитането на най-елементарните юридически процедури – всичко това е масова практика през последната четвърт на XIX век в България. Поради това и се казва, че “изборите се правят”, т.е. нагласяват се, а не се просто организират (както се организира състезание). Цитираният Пьотър Милюков отбелязва, че в България изборите предизвикват “представа за време, когато законът и властта са суспендирувани; време на волности и произволи, които не се наказват; време на анархия, след която навярно ще последва някакъв закон за амнистия”.<sup>21</sup>

Много от скритите цензове се проявяват в изборителната практика, но често са свързани и с особеностите на законодателството. Първоначално такъв ценз се налага от самият достъп на изборителите до урните. В цитираното съчинение на Пьотър Милюков се посочва, че до началото на XX век уредбата на изборите е такава, че гласуването става само в околийските центрове, което затруднява огромното мнозинство от селски изборители да отидат до урните. Първият изборителен закон от 1879 г. постановява, че изборите се извършват в главния град на окръга (член 7), но са възможни изборителни центрове в главния град на всяка околия. Гласуването трае от 7:00 до 15:00 ч. Изборителният закон от 1883 г., приет след режима на пълномощията и възстановяваща ситуацията отпреди преврата, постановява, че “изборите се провеждат в централните на административните околии”, като гласуването става във времето от 8:00 до

---

<sup>21</sup> Милюков П. Българската конституция, Солун 1905, с.129.

17:00. Очевидно е, че в по-привилегирована позиция за жителите на окръжните и околийските градове и на-близките села.

Наред с това ограничения възникват и във връзка със съставянето на изборителните комисии (бюра). Законът от 1879 г. гласи: "изборителните комисии (бюра) се съставят по вишегласие от присъстващите изборители" (член 8). Тази практика създава всички предпоставки за манипулации и насилия – първите дошли пред изборното място изборители са в силата си да изберат бюрото. Това най-често е предварително организирана партийна шайка, който, добре подготвена и дори въоръжена, прогонва другите изборители, привърженици на други партии. Така бюрата се съставят масово еднoпартийно и не могат по никакъв начин да бъдат контролирани. Често, както споменава Пьотър Милуков, прогонените изборители се събират на друго отдалечено място и там съставят свое бюро, което организира изборите. При такъв хаос не е възможно да се говори за истински честни избори.

Това като цяло налага скрито ограничение на възможността да бъдат упражнени изборителните права. Не е случайно че на всички избори до 1899 г. участието не надхвърля една трета от имащите право на глас. При режима на пълномощията през 1882-1883 г. законодателството вече открито налага изборителни цензове в разрез с Конституцията. Изборителният закон от 1882 г. въвежда на първо време двустепенни избори, което елиминира ролята на прекия вот на изборителите. Законът въвежда имуществен ценз – изборители могат да бъдат само онези граждани, които имат недвижима собственост, самостоятелно занятие, държавните чиновници, завършилите средно и висше образование, както и офицерите и унтерофицерите (член 81). Като добавим към това и времето на провеждането на изборите – между 9:00 и 15:00 ч. Веднага виждаме, че законът ограничава изборителното тяло да образованите и заможни градски жители. Ситуацията се променя със закона от 1897, който се отнася до всички избори и се прилага, макар и след множество изменения чак до 1937 г. Новият закон въвежда няколко важни изменения. Първо, допуска изборителни секции вътре в околиците, което увеличава броя им и ги прави по-достъпни за гласоподавателите от селата. (член 84). Нещо повече, секциите се правят така, че изборителите да не трябва да пътуват до тях повече от 15 километра. На второ място се въвеждат изборителни карти, които да отчитат гласуването и да предотвратяват дотогавашната практика на гласуване на един и същи изборител

в повече от една секции. На трето място изборните бюра вече се определят чрез жребии от Апелативния съд и се оглавяват от съдии (член 68) – това въведение засилва безпристрастността на бюрата и доверието в тях. И най-сетне председателят на бюрото подписва предварително подготвената и сгъната на четири бюлетина, което е гаранция, че тя няма да бъде подменена от предварително приготвени бюлетини от членовете на бюрото.

Въпреки че този закон затвърждава скритата дискриминация на неграмотните и на онези граждани, които не говорят българския език като матерен (смятат се за невалидни бюлетини, написани не на официалния език, както гласи член 112), законът е значителна крачка напред към разширяването на изборителните права на пракика. Ефектът може веднага да се види. Дори на изборите от 1899 г., които според анализа на Пьотър Милюков са далече от това да се смятат за честни (те са организирани от правителството на Либералната партия на д-р Васил Радославов), прогресът е очевиден – изборителната активност нараства с 20 пункта, от 30% през 1896 на 49.5% през 1899 г. Нищо съществено в качеството на електората през тези три години не се е променило, нито нещо съществено е настъпило и в господстващите нрави. Просто законодателната уредба създава по-ясни условия за изборите и гарантира в по-голяма степен тяхната честност, т.е. гарантира, че те са наистина състезание.

### 3. Изборителната система и участието.

Типът изборителна система се смята, че оказва съществено влияние върху участието на изборите. Една доста влиятелна теория застъпва тезата, че изборителят е толкова по-склонен да гласува, колкото по-голям шанс има с това да повлияе върху изпълнителната власт – т.е. или пряко, ако избира президент, както е в САЩ, или косвено, като избира непосредствено правителствено мнозинство в едни пропорционални избори по партийни листи. Тази теория смята, че при избори с няколко междинни степени или при мажоритарни избори, изборителите като цяло са по-малко склонни да участват.

Българската система, въведена от 1879 г. е т.нар. проста мажоритарна система - избрани са онези, получили най-много гласове, но не по-малко от 1/4 от всички изборители. Тези система се прилага по това време в повечето страни и означава, че за избран се смята онзи кандидат, който е получил най-много гласове в сравнение с останалите кандидати. Тази система

съществува и до ден днешен. Тя се прилага например във Великобритания. Но така също по същество се прилага и в САЩ при избора на президент – принципът там е, че победителят (в щата) “взима всичко”, т.е. всички гласове на щата в избирателната колегия. Така онзи кандидат, който има най-много гласове в окръга, се обявява за победител.

Тази система не се оспорва от политическите актьори през последната четвърт на XIX век. Всъщност изборите до началото на XX век не са обект на особено внимание от страна на партиите – всяка от тях желае да се възползва от възможностите и предпочита да не иска промяната на правилата, които дават предимства или на правителствената партия, или на местния политически елит. Единствените искания в тази връзка, които можем да видим, например в платформите на Либералната партия от 1894 г. е това за “запазване общото избирателно право от всякакви злоупотребления”.<sup>22</sup> Всъщност по време на режима на пълномощията ще видим консерваторите да се застъпват дза двойна избирателна система – но от контекста на програмното им искане не става дума за това, че искат мажоритарни избори в два тура – това е по-късна инвенция. Става дума за непреки избори.<sup>23</sup>

Първа предлага пропорционални избори Радикалната партия – отделила е към началото на XX век от Демократическата. В проекта за програма на Русенския радикален комитет от 1894 г. се говори за “децентрализиран и пропорционален избор”. Но това предложени по това време остава маргинално. Вече в началото на XX век Либералната партия ще направи първото предложение за въвеждане на “съразмерна избирателна система” както и на “задължително гласуване”. Двете предложения са новост в българския политически живот. Става дума за гласуване по партийни лист (пропорционална система) и за налагане на санкции върху онези граждани, които не упражняват правото си на глас. Това искане либералите потвърждават и през 1910 г. По същото време либералите предлага и увеличаване на броя на избирателните секции, така че бюро да има във всяка община. В документа от 1907 г. се казва: “мнозина не отиват да гласуват, защото трябва дълъг път да ходят...”<sup>24</sup>. Близки искания издигат и демократите през 1902 г.: постепенно признаване на избирателни секции във всички селско-

---

<sup>22</sup> Програма на Либералната партия от 1894 г. Цит. по: Програми и устави на буржоазните партии в България.- С.1992, с.120.

<sup>23</sup> Програма на Консервативната партия от 1882 г., пак там, с.47.-

общински центрове и въвеждане на пропорционална система. Земеделците и социалистите в началото не изразяват особени становища по отношение на избирателната система. Вече в началото на XX век Земеделския съюз ще поиска промени в избирателни закон, които да приближат избирателните секции до хората по местожителство.

Пропорционалната избирателна система се въвежда експериментално в няколко окръга през 1911 г.<sup>25</sup> Заедно с тази система се въвежда и истемата на цветните бюлетини, изгов(твени извън изборното бюро (член 65). Според измененията на избирателния закон от 1911 г. всяка партия може да регистрира определен партиен цвят за всички избори през Софийския окръжен съд, като белият цвят и триколюрът не могат да се използват за партийни цветове. Съгласно тези промени в общинските и окръжните избори се прилага изцяло пропорционалната система. Но както е видно от резултатите от изборите, това нововъведение не води до сериозна динамика на участието в гласуването. Средно с 5 пункта нараства участието между 1908 и 1913 г., като не отчитаме спадът на вторите за 1911 парламентарни избори – за ОНС, където логично има по-слаба избирателна активност след като съвсем наскоро избори за ВНС са изтощили енергията на партиите и избирателите. Положението е непроменено и през 191 г. – първите следвоенни избори. Изключително високата избирателна активност през 1914 г. не се дължи на законодателни промени – такива няма. Причината е в демагогията на Либералната концентрация, правителствената коалиция, както и в предоставените избирателни права за кратко време на населението от Беломорска Тракия, присъединена към България след Балканската война, но загубена след Първата световна война.

Table 3, Участие на изборите през 1913 и 1914 г. по окръзи.<sup>26</sup>

Окръг	1914	1913
Бургаски	57,74	49,53
Варненски	63,89	57,36
Видински	65,76	54,83

<sup>24</sup> Програма на Либералната партия от 1907 г., пак.там, с.155.

<sup>25</sup> Измененията на закона от 1911 г. въвеждат пропорционална система в Търновски и Пловдивски окръзи, където се формират три избирателни колегии (членове 33 и 38). Разпределението на местата се извършва по принципа на “най-малкия остатък”.

<sup>26</sup> Данните са от: Статистика на изборите за народни представители за XVI (1913) и XVII ОНС (1914).

Врачански	65,81	52,00
Кюстендилски	58,66	44,20
Плевенски	63,77	56,15
Пловдивски	67,94	57,57
Русенски	62,30	53,11
Софийски	59,35	49,09
Старозагорски	69,82	59,84
Търновски	56,66	53,38
Шуменски	69,06	58,84
Струмишки	81,55	-
Гюмюрджински	83,19	-
<b>Всичко:</b>	<b>65,59</b>	<b>53,96</b>

От таблицата добре се вижда огромната мобилизация в новоприсъединените територии и по-умерената мобилизация в останалите райони на страната. Това не се дължи на законодателни промени, а на политическа конюнктура.

След Първата световна война, на първите избори през 1919 г. равнището на участието е същото, както през 1911-1913 г. Значителна промяна настъпва през 1920 г., когато участието нараства с 23 пункта. С изменение от 1919 г. в изборителния закон е въведена парична глоба от 20 до 500 лева за изборител, който не е участвал в гласуването без да има уважителни причини<sup>27</sup>. Това въвеждане на задължителното гласоподаване е дело на правителството на Земеделския съюз и цели да мобилизира за участие селяните. Ефектът е поразителен и заразителен – участието достига през 1923 г. до 86.5% през 1923 г. Вероятно значение има и възможността на изборителите да заличават имена в предложените партийни листи, което на практика им дава възможност донякъде да ги пренареждат. При това листите се издигат при твърде либерален режим – достатъчни са нотариално заверените подписи на пет грамотни изборители за издигане на партийна листа.<sup>28</sup> Макар на следващите след преврата от 9 юни 1923 г. избори (септември 1923, 1927 и 1931 г.) равнището на участие леко да спада (с 1-2 пункта), като цяло запазването на задължителното гласуване оказва

<sup>27</sup> Уважителни причини са: болест, смърт, тежка болест на сомашните на изборителя, далечно отсъствие или непреодолима сила (член 161).

<sup>28</sup> Изменения и допълнения на изборителния закон от 6 март 1923 г.

силно мобилизиращо влияние върху избирателите, макар глобите за негласуване всъщност да се налагат извънредно рядко.

След преврата от 1934 г. се въвеждат съществени промени в избирателната система. Забраната на партиите налага логично мажоритарен избор в един тур, като при това законът съдържа разпоредба, според която при наличието само на един кандидат, избор не се провежда а кандидатът се обявя за избран от окръжния съд.<sup>29</sup> Въз основа на тази наредба за проведени изборите през 1938 и 1939-1940 г. Тези избори са в условия на изключителни ограничения на демократичната процедура, но запазването на задължителния вот запазва и равнището на участие. От друга страна участието в гласуването вече се превръща в навик за обществото и въпреки ограниченията върху упражняването на политическите права, равнището на участие в тези избор (сред мъжете), остава на нивото от 1923-1931 г. (86-87%). Разбира се разширяването на избирателните права сред част от жените, както вече беше посочено, намалява средната избирателна активност до 67-70%.

Промените след 9 септември 1944 г. се изразяват едновременно в изменения на законодателната уредба на избирателния процес, както и в нарастване на общата политизация. Наредбата-закон за избиране на народни представители от май 1945 г. изменя избирателната система и едновременно с това разширява избирателните права. Отново се връща пропорционалната избирателна система – чрез партийни листи в 22 избирателни района. Всички тези фактори съдействат за увеличаването на общата електорална активност на почти 85%, най-вече сред жените, които вече се ползват от истинско всеобщо избирателно право за гражданите над 19 години. Политизацията влияе и на участието в изборите за Велико народно събрание през 1946 г., когато се достига до електоралния пик през периода – почти 93% от избирателите участват. Избирателната система остава същата, само се намалява избирателната възраст на 18 години, както вече беше посочено.

До голяма степен възприемането на пропорционална избирателна система с избирателни райони и цветни бюлетини, съответстващи на традиционните цветове на политическите партии в българската политическа традиция се смята

---

<sup>29</sup> Наредба-закон за избиране народни представители за ОНС, октомври 1937 г., чл.27.

за по-демократично, за система, която разширява възможностите на избирателите да участват в изборите.

\*\*\*

Изборната практика в България през периода 1879-1946 г., въпреки особеностите си, свързани с конкретното политическо развитие на страната, следва като цяло и по-обща тенденция в Европа. Общият процес на нарастване на избирателната активност е елемент от по-цялостния процес на модернизация на българското общество. Ако в края на XIX изборите са белязани най-вече от феномена на т.нар. “правителствена мобилизация”, при което участват най-вече привържениците на правителствената партия, то през първата половина на XX век участието в изборите става масова практика. В известна степен гражданите се научават да използват изборите като инструмент за влияние върху политическия живот, независимо от многото примери на чисто конформистки вот. Можем да кажем че през изборите виждаме появата и развитието на “компетентния гражданин” в термините на Върба и Алмонд.<sup>30</sup>

Законодателството в случая е изключително важен фактор. То може да стимулира процеса, може да го забавя. В това отношение реформите от 1897-1899 г. както и нововъведенията на БЗНС от 1920-те години са много решаващи – те на практика осигуряват условията за въвличането на широки кръгове от граждани, които дотогава за извън политическия процес, в една макар и първична, не-ежедневна, но важна форма на участие в политиката.

---

<sup>30</sup> Виж по този въпрос класическата книга на Гейбриъл Алмонд и Сидни Върба “Гражданската култура”, С. 1998л