

БЪЛГАРСКИТЕ КОНСТИТУЦИИ



БЪЛГАРСКА  **ИСТОРИЯ**

© Милен Любенов, Владимир Станев, *автори*

© Теодор Борисов, *съставител*

© Мирела Мишева, *редактор*

© Мая Буковска, *коректор*

© Александра Младенова, *графично оформление*

Подборът на стенографските дневници
е извършен от Анжел Златков

„БИ 93“ ООД
София, 2020 г.

ISBN: 978-619-7496-68-0

БЪЛГАРСКИТЕ КОНСТИТУЦИИ

София
2020

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР	7
БЪЛГАРСКИТЕ КОНСТИТУЦИИ – ПОЛИТИЧЕСКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ИЗМЕРЕНИЯ	9
ТЪРНОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ, 1879 Г. ИСТОРИЧЕСКИ КОМЕНТАР	38
КОНСТИТУЦИЯ НА БЪЛГАРСКОТО КНЯЖЕСТВО ТЪРНОВО, 16 АПРИЛ 1879 Г.	43
ДИМИТРОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ ОТ 1947 Г. ИСТОРИЧЕСКИ КОМЕНТАР	65
КОНСТИТУЦИЯ НА НАРОДНА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ОТ 6 ДЕКЕМВРИ 1947 Г.	69
ЖИВКОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ, 1971 Г. ИСТОРИЧЕСКИ КОМЕНТАР	95
КОНСТИТУЦИЯ НА НАРОДНА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, ПРИЕТА ЧРЕЗ ВСЕНАРОДНО ГЛАСУВАНЕ НА 16 МАЙ 1971 Г. И ПРОВЪЗГЛАСЕНА ОТ НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА 18 МАЙ 1971 Г.	99
СЪВРЕМЕННАТА КОНСТИТУЦИЯ, 1991 Г. ИСТОРИЧЕСКИ КОМЕНТАР	151
КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 12 ЮЛИ 1991 Г.	155
СТЕНОГРАФСКИ ДНЕВНИЦИ	208

ПРЕДГОВОР

Темата за Конституцията се радва на все по-голямо внимание сред обществеността. Нарастват дискусиите по различни нейни аспекти, нараства критиката по неин адрес, нараства и виждането, че тя може да бъде лекарство за голяма част от обществените и държавните проблеми. За съжаление, тя не може да изпълни една толкова амбициозна роля. Нейната функция е да положи темелите на държавния и правовия ред, в който всички ние живеем.

Това не променя факта, че като урежда основните права и задължения, условията за участие в политическия живот, структурата и взаимоотношенията между държавните органи, тя осъществява значително въздействие върху развитието на нашето настояще и бъдеще. Ако се вгледаме в историята на Третата българска държава, ще разберем, че това неизменно е така при всяка една от четирите ни конституции, които по свой собствен начин оставят следа в родното историческо битие.

В този смисъл настоящото издание е опит да се направи преглед и равносметка на българската конституционна история. Формалното ѝ начало е дадено на 16 април 1879 г. с приемането на Търновската конституция, маркирала възраждането на българската държава и продължава с действащата днес Конституция, приета на 12 юли 1991 г.

Книгата започва с политически и институционален анализ, дело на д-р Милен Любенов – преподавател в катедра „Политология“ на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Текстът разглежда обстойно разпоредбите на отделните конституции и начина, по който във всяка от тях се третираат изключително важни проблеми като избирателното право, собствеността, мястото на законодателния орган, въпросът за държавния глава, органите на съдебната власт и др.

След този анализ читателят ще може да се запознае с оригиналните текстове на четирите конституции и техните изменения. Всяка конституция е предшествана от исторически коментар от д-р Владимир Станев – преподавател в катедра „Нова българска история“ на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Неговите тексто-

ве съдържат повече подробности относно вътрешните и външните фактори и събития, довели до приемането на дадена конституция.

В самия финал на книгата са приложени с извадки от изказвания и дебати в Народното (и Учредителното) събрание, засягащи съдбоносни за конституционната ни история моменти. Тези автентични свидетелства, подбрани от историка Ангел Златков, позволяват да надникнем в личностите на някои централни фигури от онези процеси.

Надеждата ни е, че всичко това ще даде една по-ясна представа и ще допринесе за по-доброто разбиране на сложната конституционна материя. Не бива да забравяме, че конституцията представлява обществен договор, даващ трайна гаранция за правата и свободите на гражданите и ако от изминалия исторически опит може да изведем някаква поука, то тя е, че промяната на този обществен договор трябва да се предшества от широк обществен дебат с активното участие на професионалната и академичната общност.

Д-р Теодор Борисов

БЪЛГАРСКИТЕ КОНСТИТУЦИИ – ПОЛИТИЧЕСКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ИЗМЕРЕНИЯ

УВОД

Конституцията е основен закон, който урежда функционирането на политическите институции и основните принципи, на които се основава общественият договор между суверена (народа) и неговите представители. Конституцията е върховен закон, който има непосредствено и универсално приложение, отнасящ се до всички субекти на правото в рамките на дадено държавно обединение. Наличието на основен закон или конституция невинаги означава наличие на конституционализъм. Евгени Танчев и Мартин Белов дефинират конституционализма „като обвързаност на държавната власт в управлението на обществото от Конституцията и зачитане на Конституцията от гражданите при реализация на основните им права“.¹

Френският политически мислител Бенжамен Констан в духа на политическия либерализъм провъзгласява правата и свободите на гражданите във върховен конституционен принцип. През 1821 г. той пише: „Конституцията е гаранция за свободата на един народ: следователно всичко, свързано със свободата, е конституционно, от това следва също, че всичко, което не е свързано със свободата, не е конституционно“.² Следвайки тази традиция, съвременният конституционализъм се развива и утвърждава в традицията на либералната демокрация, в основата на която са правата и свободите на гражданите, които се защитават и гарантират от система на разделение на властите, гарантиращи върховенството на правото.

В следващите редове ще бъде направен обзор на политическите и институционалните измерения на четирите български конституции, които ще бъдат разгледани в конкретния исторически контекст на тяхното приемане. Търновската конституция от 1879 г. възстановява българската държавност и създава конституционна монархия с парла-

¹Танчев, Ев. и Белов, М. (2009). Сравнително конституционно право, с. 162

²Констан, Б. (2002). Курс по конституционна политика. Том 1. За свободата при модерните народи, с. 90

ментарно управление. След Втората световна война България попада в сферата на влияние на тоталитарния съветски модел в разделена Европа по време на Студената война. Двете конституции на Народна република България трасират пътя на страната към етатистки социализъм, който се превръща в държавна идеология с Конституцията от 1971 г. Рухването на комунистическите режими в края на 1989 г. поставя ново начало за българския конституционализъм и парламентарна демокрация с приетата на 12 юли 1991 г. Конституция на Република България.

ТЪРНОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ

С приетата на 16 април 1879 г. Конституция на Княжество България, станала популярна като Търновската конституция, се поставя началото на Третата българска държава. Мнозина я определят като „една от най-демократичните европейски конституции“ за времето си. Конституцията трябва да бъде разглеждана в контекста на политическите и обществените реалности в Европа в края на XIX в., но и от гледна точка на вътрешнополитическата обстановка в следосвобожденска България.

Решенията на Берлинския конгрес следват концепцията за баланса на силите, наложена от „Европейския концерт“³. За да не бъде допуснато създаване на голяма държава на Балканите под влиянието на Русия, българските територии са разделени на две – Княжество България, което остава под васална зависимост от Османската империя, и Източна Румелия като автономна провинция. Македония и Одринска Тракия остават под османско управление. Решенията на Берлинския конгрес⁴ възстановяват българската държавност и определят държавното устройство на Княжеството като конституционна монархия.

Временното руско управление си поставя за задача да създаде условия, които да узрадят институционалната рамка на новата държава, обхващаща териториите на бъдещото княжество, очертани след решенията на Берлинския конгрес. Изготвеният проект за Органичес-

³ Европейският концерт е система на международните отношения, установена в Европа след Виенския конгрес от 1815 г., в която е заложена концепцията за баланса на силите.

⁴ Берлинският конгрес се провежда в периода 1/13 юни – 1/13 юли 1878 г. Разглежда последиците от Руско-турската война (1877 – 1878), които се отнасят за България, както и други териториални въпроси на Балканите.

ки устав от руския юрист Сергей Лукиянов става основа за дебат по време на Учредителното събрание в Търново, което трябва да приеме новата конституция на Княжество България. Проектът на Лукиянов предвижда създаване на конституционна монархия с разделение на властите и гарантиране на основни граждански права. Руският конституционен проект предвижда още създаване на Държавен съвет – орган, съчетаващ в себе си функции на Горна камара, и такива, които са по-скоро характерни за изпълнителна власт. В състава му влизат лица, назначени от княза и избрани от Народното събрание. Ролята на този орган е да изпълнява функции по предварително обсъждане на законопроектите, съвещателни функции по отношение на правителствени решения, произнасяне като последна инстанция за решения на областните управители, съдебно-административни функции по отношение на спорове между правителствени и длъжностни лица.

Руският император Александър II, който управлява страната си като абсолютен монарх, разглежда България като своеобразен експеримент. Затова и императорът не се намесва, когато Учредителното събрание приема конституция в либерален дух, въпреки че е имал инструменти, с които да окаже влияние. Руският цар, отменил крепостничеството, вижда в Конституцията, която ще приеме българското представителство, възможност на практика да се видят последиците от създаване на конституционна монархия в страна, чието население до този момент се е управлявало от една деспотична система. Основният въпрос е как население без политически и административен опит, в болшинството си необразовано, живяло в условията на несвобода, ще се самоуправлява в рамките на демократично конституционно управление.

В Учредителното събрание се сблъскват две политически тенденции – на консерваторите и либералите, които очертават началните контури на структурирането на партийната система в страната. Работата по приемането на Конституцията се ръководи от 15-членна комисия, в която доминират представители на консервативното течение. Те опитват да наложат проект, в който „вее дух на умерен консерватизъм“.⁵ Основната разделителна линия в дебата се отнася за избирателните права, структурата на Народното събрание и начина

⁵ Палангурски, М. (1995). Държавно-политическата система на България (1879 – 1919), В. Търново, с. 14.

на неговото избиране. Консервативното течение, в което се откроява Константин Стоилов, настоява за приемане на конституция в консервативен дух, в която да има по-голяма концентрация на властта в ръцете на княза. Консерваторите настояват за двукамарен парламент и за въвеждане на имуществен и образователен ценз за избирателите, което води до най-тежките спорове по време на дебатите. На тези идеи остро се противопоставят либералите, като сред ораторите се открояват Петко Каравелов и Петко Слабейков. Стъпвайки на идеите на Просвещението и на българските възрожденци, либералите страстно защитават принципите за свобода и равенство и недопускането на привилегии, основани на имотно състояние или образователен ценз. Българското общество след Освобождението е егалитарно като структура, жадуващо за свобода и равни права. Затова и либералите, които се очертават като мнозинство, са неотстъпчиви.

Желанието на консервативното течение е приемането на конституция с по-силна концентрация на властта у княза, а Сенатът да внесе по-добър баланс между отделните власти с цел по-качествен и професионален преглед на законодателството. Опасенията им са, че конституция в по-либерален дух ще доведе до слаби институции, дисфункционалност и политически турбуленции, които ще донесат със себе си неизбежни политически кризи. Общество без политически опит, без управленски и административен капацитет неминуемо е изправено пред сериозни предизвикателства, свързани с изграждането на новата държава както в институционален и управленски план, така и по отношение на социално-икономическите процеси. Това са и основните притеснения на консерваторите, които настояват за повече политически разум и изграждане на институционална система, която ще създаде предпоставки за по-голяма ефективност в работата на институциите.

В края на 1879 г., след като Търновската конституция вече е приета, Константин Стоилов предлага конституционен проект, който заслужава коментар.⁶ В него се предвижда Обикновеното народно събрание да има членове по право, членове, назначени от княза, и членове, избрани пряко от народа. Според проекта членовете по право са: българският екзарх и трима архиепископи, председателят на Върховния съд, пред-

⁶ Методиев, В. и Стоянов, Л. (състав.) (2003). Българските конституции и конституционни проекти. Второ допълнено и преработено издание, с. 124 – 135.

седателят на Държавния съвет, главният прокурор и председателят на Сметната палата. Избираемите членове са едва 40 на брой, като на всеки две години се обновява половината от техния състав. Предвижда се назначените от княза членове да бъдат 15, като съставът им също се подновява на две години. Проектът на Стоилов предлага създаване на Държавен съвет, каквато идея се залага и в проекта на Сергей Лукиянов. Той се състои от 12 членове, които се назначават и уволняват от княза. Правомощията на Държавния съвет са същите, предвидени и в руския проект, които вече бяха изброени. По отношение на изборителното право проектът на Константин Стоилов предвижда въвеждане на имуществен изборителен ценз, свързан с притежаване на недвижим имот от лицето или неговите родители, или да оглавява търговско или промишлено дружество. Избраните за народни представители трябва да са навършили 25 години и да са грамотни.

Според специалистка по конституционно право Наталия Киселова в Търновската конституция се наблюдава влияние от редица текстове, регламентиращи основните права на гражданите: като Раздел II от Белгийската конституция от 1831 г., Румънската конституция от 1866 г. и от Сръбския органически устав от 1869 г.⁷

Търновската конституция има няколко открити достойнства, които ще разгледам в контекста на европейския конституционализъм от последната четвърт на XIX в. На първо място, отличителна черта на Конституцията е регламентирането на правата и свободите на гражданите (поданиците), които са в съзвучие с основните принципи на европейския либерализъм по онова време. Чл. 57 от Търновската конституция гласи, че „всички български поданици са равни пред закона“, като не се допуска разделение на съсловия. Забранява се даването на благороднически титли, което отхвърля възможността за създаване на привилегии, основани на политически или социален статус. Конституцията гарантира свободата на всеки човек на територията на княжеството, като в чл. 61 е записано, че „всякой роб, от какъвто пол, вяра и народност да бъде, свободен става, щом стъпи на българска територия“. Правото на собственост е обявено за неприкосновено. Гарантирана е личната неприкосновеност на гражданите (поданиците), като никой не може да бъде наказван без съдебна присъда. Личната кореспонденция е защитена от Конституцията. В нея са гарантирани свободата на

⁷ Киселова, Н. (2017). Политически права на българските граждани, с. 102 – 103.

словото и печата, като не се допуска цензура. Предоставена е свобода на събранията и сдруженията – важно условие за политическия плурализъм в страната и създаването на многопартийна система.

Според Конституцията избирателни права имат всички български граждани на възраст над 21 г., ползващи се с граждански и политически права. Тук трябва да се направи уточнението, че става дума само за пълнолетните мъже, но към онзи момент в цяла Европа жените нямат избирателни права, затова и подобно уточнение не е направено в Конституцията. За първи път в България през 1937 г. „жените майки със законен брак“ получават правото да гласуват на местните избори, но не и да бъдат избирани. Година по-късно пълнолетните жени, които са омъжени, разведени или вдовици, разполагат с активно избирателно право и за парламентарни избори. През 1944 г. жените получават пълни и равни избирателни права.

Всеобщото избирателно право за мъжете, гарантирано от Търновската конституция, е безспорно едно от най-големите ѝ демократични постижения. Сравнителен анализ на избирателното право в този период показва, че Княжество България изпреварва по този показател много по-развити европейски демокрации. В Англия дори и с Третата избирателна реформа от 1884 г. не всички пълнолетни мъже получават избирателни права, а само тези, които плащат рента от 10 паунда годишно, като все още близо 40% от мъжете остават без избирателни права. Едва през 1918 г. е въведено всеобщото избирателно право за мъжете. В други западноевропейски демокрации универсалното избирателно право за мъжете е въведено много след България. Така например във Франция това става през 1919 г., в Белгия – 1894 г., в Италия – 1913 г., в Швеция – 1911 г., в Нидерландия – 1918 г., в Австро-Унгария – 1907 г.⁸

Търновската конституция провъзгласява страната за конституционна монархия с народно представителство. Регламентиран е принципът на разделение на властите – законодателна, изпълнителна и съдебна. Освен функциите на държавен глава и върховен главнокомандващ, князът контролира изпълнителната власт, като назначава и уволнява министрите. Министрите освен пред княза са отговорни и пред Народното събрание. Конституцията регламентира своеобразна форма на парламентарен контрол, като те са длъжни да се явят в парламента за въпроси и изслушвания. Освен това Народното събрание

⁸ Вж. Scarrow, S. (ed., 2002). *Perspectives on Political Parties. Classic Readings*. Palgrave MacMillan

с квалифицирано мнозинство от две трети може да предава министрите на съд – за държавна измяна, нарушения на конституцията и за други престъпления. Князът има право да разпусне Народното събрание и да насрочи нови избори. Това правомощие му дава силни възможности за влияние върху Народното събрание и политическите партии там. Заплахата от разпускане на парламента може да бъде използвана от княза за прокарване на желани от него решения или определена линия на политическо поведение. Това обаче може да служи и като инструмент за разрешаване на парламентарни кризи. Законодателната инициатива принадлежи на всеки народен представител, като съответният законопроект трябва да бъде подписан от една четвърт от депутатите. Освен Народното събрание законодателна инициатива имат князът и правителството.

Търновската конституция има и още едно достижение – въвежда принципа на свободния мандат. Чл. 87 постановява, че „представителите представят не само своите избиратели, но и целия народ. Затова те не могат да приемат от своите избиратели никакви задължителни за себе си инструкции“. На народните представители се дава пълна свобода да изказват мнение и да действат съобразно своята съвест и убеждения. Свободният мандат, прокламиран от „бащата на консерватизма“ – ирландския философ Едмънд Бърк, е основен демократичен принцип на представителната демокрация, която дава на всеки един избран от народа представител свобода, чрез която да представлява и защитава интересите на всички граждани. Принципът на свободния мандат, за разлика от императивния мандат, не дава възможност депутатите да бъдат отзовавани от избирателите в района, от който са избрани.

В духа на политическия либерализъм от XIX в., който стои в основата на изграждане на светските национални държави, Търновската конституция ясно разграничава светската власт от църквата. Чл. 41 гласи, че „поради религиозните си убеждения никой не може да избягва изпълнението на действащите и задължителните за всички закони“. Конституцията посочва, че основната религия е източното православие, но се дава свобода на вероизповедание и на други религиозни общности, стига това да не нарушава съществуващите закони.

Промени в Конституцията могат да бъдат направени от Велико народно събрание с квалифицирано мнозинство от две трети. То решава

и териториални въпроси по отстъпване или размяна на територии. Велико народно събрание се свиква по инициатива на княза, регентството или Министерски съвет.

Приемането на конституция в либерален дух съвсем закономерно води до задълбочаване на напрежението между Либералната партия и българския княз Александър I. Либералите настояват за стриктно спазване на Конституцията и на принципите на парламентаризма, което среща съпротива от страна на княза. Батенберг иска по-голяма централизация на властта, като се опира на подкрепата на Консервативната партия. Ситуацията коренно се променя след убийството на император Александър II през март 1881 г. Неговият наследник Александър III е реакционер, който засилва абсолютизма в Русия и откликва на настояването на Батенберг да поеме под свой контрол управлението на страната, отиващо отвъд конституционните разпоредби. Така се стига до суспендиране на Конституцията от българския княз и Режима на пълномощията (юли 1881 – декември 1883).

След края на Режима на пълномощията отношенията между руския император и българския княз стават обтегнати. Стига се до окончателен разрив след Съединението на България, което води до абдикацията на Батенберг. Централен въпрос, който разделя българските политически партии след този период, е отношението към Русия. Руските амбиции за контрол над вътрешнополитическите процеси в страната водят до поляризация между русофилските и русофобските политически сили след Съединението. Затова една от основните задачи на правителствата на Стефан Стамболов (1887 – 1894) е противопоставянето на Русия и нейното влияние върху вътрешната политика на страната.

Липсата на демократичен политически опит и политическа култура, необходимостта от ускорено догонващо развитие и модернизация, интересите на Великите сили и търсенето на баланс в отношенията с тях, водят неминуемо до авторитарни тенденции, поляризация, политически репресии, отстъпление и незачитане на конституционните норми. Това се превръща в съпътстваща практика през периода от Освобождението до Първата световна война. Големият български политик, демократ и общественик Тодор Влайков описва характера на политически режим в България в този период по следния начин: „Макар че в Конституцията ни е установен споменатият характерен приз-

нак на парламентарното управление – пълна отговорност на министрите пред Народното събрание, управлението на нашата държава фактически не е парламентарно: министерствата у нас се назначават не по посочване от мнозинството в Народното събрание, не по указване на мнозинството на изборителното тяло, а по личното усмотрение на държавния глава... Това управление, което по формата си има признаци и изглед на парламентарно, но по своята същност е израз на личната воля на държавния глава – фактически установено днес у нас управление, прието е да се нарича личен режим“.⁹ Това гледище отразява погледа на либералните кръгове и по-специално на Радикал-демократическата партия, на която основател и първи лидер е Тодор Влайков. Радикалдемократите са силно критични по отношение на характера на политическия режим в страната през първото десетилетие на XX в, когато княз Фердинанд има пълна контрол върху назначаването и освобождаването на българските правителства. Централизацията на властта около княза до голяма степен е неизбежна с оглед политическите борби и партийната фрагментация. Въпреки критиките за личен режим на княза, този период ще се запомни с ускорена икономическа модернизация на страната, която стабилизира политическата система и се превръща в основна предпоставка за обявяване на независимостта през 1908 г.

След националните катастрофи и Първата световна война българският парламентаризъм навлиза в период на ерозия и трайно отстъпление на демократичните практики. Поляризацията в страната се засилва, за което способстват и действията на две антисистемни партии – Българската комунистическа партия, която се явява крило на Коминтерна, и ВМРО. Управлението на БЗНС и Александър Стамболийски засилва авторитарните тенденции и разделението в обществото с политическите репресии над буржоазните опозиционни партии и градския политически елит. Идеите на Стамболийски за съловния характер на обществото и доминация на селячеството като преобладаваща социална прослойка задълбочават поляризацията и така се стига до преврата на 9 май 1923 г. През 20-те години на XX в. България на практика се намира в състояние на гражданска война, а през 30-те години вземат връх етатистките и авторитарните тенденции, кои-

⁹ Вж. Влайков, Т. (1910). Личният режим у нас. Бележки върху неговото развитие и върху условията на премахването му.

то са характерни за голяма част от Европа в навечерието на Втората световна война.

Въпреки изпитанията и политическите турбуленции, Търновската конституция има основополагаща роля за изграждането и развитието на Третата българска държава, като оставя траен отпечатък върху българския конституционализъм и парламентаризъм.

КОНСТИТУЦИЯ НА НАРОДНА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ОТ 1947 Г.

Няколко дни преди навлизането на Червената армия на българска територия, на 5 септември 1944 г. Съветският съюз обявява война на Царство България. Така на практика България е окупирана от съветските войски. Стратегията на Сталин за победа във войната включва печелене на предимство от страна на Съветския съюз, което да даде възможност Източна Европа да остане под съветска сфера на влияние. Красноречив е разказът на Милован Джилас в неговата книга „Разговори със Сталин“. Сталин казва на Джилас: „Тази война не е като досегашните; който окупира дадена територия, той налага там собствения си обществен строй. Сега всеки налага своята система готам, докдето могат да стигнат войските му. Не може да бъде иначе“.¹⁰

След преврата на 9 септември 1944 г., извършен от Военния съюз, е създадено правителство на Отечествения фронт с министър-председател Кимон Георгиев (1944 – 1946). В него влизат партиите, създали Отечествения фронт: Българската работническа партия (комунисти), БЗНС – Пладне, Българска работническа социалдемократическа партия (широки социалисти), политически кръг „Звено“ и независими.¹¹ По настояване на Сталин комунистите вземат под контрол две от най-важните министерства – на вътрешните работи, оглавено от Антон Югов, и на правосъдието, начело с Минчо Нейчев. Тази стратегия се разгръща във всички източноевропейски страни, попаднали под съветска окупация. Това дава на комунистите контрол върху сектора за сигурност и министерствата на правосъдието, които контролират процеса на политическите чистки със създадените трибунали и специални съдилища за съдене на политическия елит, управлявал стра-

¹⁰ Джуд, Т. (2010). След войната. История на Европа след 1945 г., с. 149.

¹¹ Ташев, Т. (1999). Министрите на България 1879 – 1999, с. 585.

ната до момента. Веднага след преврата започва вълна от насилие и репресии. Присъдите на т.нар. Народен съд за търсене на отговорност за въвличане във войната и приемането на антисемитско законодателство ликвидират голяма част от политическия елит на страната.

Към 9 септември 1944 г. Българската работническа партия (комунисти) наброява едва 13 000 души членска маса.¹² Най-голямата по численост партия към онзи момент е БЗНС с над 160 000 членове. В началото на 1946 г. обаче членовете на БРП (к) се увеличават няколко пъти и достигат над 410 000 души.¹³ В тази сложна във вътрешен и международен план обстановка, на 18 ноември 1945 г. се провеждат парламентарни избори, спечелени от коалицията Отечествен фронт. Комунистите и земеделците имат по 94 народни представители.

С проведения на 8 септември 1946 г. референдум се премахва монархията, България е обявена за република и се взема решение за свикване на Велико народно събрание, което да гласува нова конституция. Свиканите на 27 октомври 1946 г. избори за Велико народно събрание са спечелени от комунистите, които получават 53,9% от гласовете и 278 парламентарни мандата. На второ място е БЗНС – „Никола Петков“. Земеделският лидер се противопоставя на вълната от репресии и арести, които сполетяват високопоставени представители и членове на неговата партия. Той остро осъжда захващането на държавата от комунистите, произвола и насилието. Никола Петков отказва да се присъедини към второто правителство на Отечествения фронт и остава в опозиция. Това по-късно предопределя и неговата съдба.

След референдума правителството на Отечествения фронт изготвя проект за нова конституция с републиканска форма на управление.¹⁴ Проектът предвижда система на разделение на властите, в което Народното събрание е постоянно действащ орган с мандат от 4 години. Освен основен законодателен орган, то избира правителството, държавния глава, назначава председателите на върховните съдилища и главния прокурор. Правителството е отговорно пред Народното събрание и има право на законодателна инициатива. Създава се Върховен съдебен съвет, който има кадрови функции в рамките на съдебната власт и назначава съдиите и прокурорите в страната. Членовете на

¹² Тодоров, А. (2010). Граждани, партии, избори. България 1879 – 2009, с. 486.

¹³ Пак там, с. 487.

¹⁴ Методиев, В. и Стоянов, Л. Цит. съч., с. 191 – 200.

Върховния съдебен съвет се назначава от председателя на Републиката. Това е републикански държавен глава с 4-годишен мандат и се избира от Национален изборен съвет, съставен от депутатите и представителите на местната власт.

След като на 5 юни 1947 г. Сенатът на Съединените щати ратифицира Парижките мирни договори със страните, част от Тристранния пакт – България, Италия Румъния, Унгария и Финландия, България и другите източноевропейски страни окончателно попадат под съветско политическо влияние. Още на следващия ден е арестуван Никола Петков – лидер на опозиционния БЗНС, като срещу него започва процес за предполагаем държавен преврат. На 15 септември мирният договор между България и Съединените щати влиза в сила, след което Вашингтон официално признава правителството в София. Четири дни по-късно Никола Петков е екзекутиран.¹⁵ Тези събития предопределят бъдещата конституция, като под диктовката на комунистите се изработва нов проект, доближаващ се до модела на Конституцията на СССР.

Конституцията, приета на 4 декември 1947 г., провъзгласява страната за Народна република с представително управление. Следвайки идеологическите постулати, наложени от комунистите със собствения им прочит на събитията, различаващ се от реалната фактология, довела до преврата на 9 септември 1944 г., в чл. 1 от Конституцията е записано, че Народната република е „създадена и утвърдена в резултат на героичните борби на българския народ против монархо-фашистката диктатура и на победоносното народно въстание на 9 септември 1944 г.“. Тази теза ще служи за идеологическа основа, която легитимира новата власт. Търсенето на легитимация с комунистическа символика е заложена и в герба на НРБ – чл. 95 от Конституцията, който гласи: „Гербът на Народна република България е кръгъл; в средата е изобразен лъв, обграден от двете страни с житни класове, над лъва – червена петолъчна звезда, а отдолу със златни цифри – 9.IX.1944 г.“.

Избирателни права получават всички пълнолетни граждани, навършили 18-годишна възраст, с изключение на поставените под запрещение и лишените с присъда от граждански и политически права. За разлика от Търновската конституция, която провъзгласява принципа на свободния

¹⁵ Джуд, Т. Цит. съч., с. 155.

мандат, новата конституция въвежда императивен мандат, с който народните представители могат да бъдат отзовавани предсрочно.

Глава втора от Конституцията регламентира рамката на общественостопанското устройство в духа на заложения икономически модел в Съветския съюз за развитие на държавно-планово стопанство. Чл. 6 от Конституцията гласи, че „средствата за производство в Народна република България принадлежат на държавата (общонароден имот), на кооперациите и частните физически или юридически лица“. В чл. 8 е записано, че „общонародната собственост е главната опора на държавата в развитието на народното стопанство и се ползва с особена закрила“. Чл. 10 на практика ограничава частната собственост, която Търновската конституция обявява за неприкосновена. Посочено е, че „никой не може да упражнява правото на собственост във вреда на обществения интерес“. Частната собственост може да бъде ограничена или отчуждена принудително, а държавата може да национализира напълно или частично собствеността в различни сфери от стопанския живот. За целта е създаден Закон за национализирането.

Чл. 11 регламентира собствеността на земята като размерът, който може да притежава частно лице, се определя от закона. Не се допускат крупни земеделски стопанства в частни ръце. Трудовите кооперативни земеделски стопанства (ТКЗС) се насърчават и подпомагат от държавата и се ползват с особена закрила. Чл. 12 регламентира плановия характер на икономиката, като държавата организира дейността с „народностопански план“ с оглед „целесъобразното развитие на народното стопанство“. Външната и вътрешната търговия се направляват и контролират от държавата.

Новата конституция не следва принципа на разделение на властите, а единството на властта. Всички държавни органи са в йерархична зависимост, като най-голяма власт е концентрирана в Народното събрание и неговия Президиум, които са на върха на властовата пирамида. Тази централизация на властта се превръща в институционална платформа за сливането на държавната и партийната власт в модела на тоталитарна държава.

Народното събрание е основен законодателен орган, който работи на сесии. Мандатът на народните представители е за срок от 4 години. Народното събрание избира правителството и Президиума на Народното събрание; променя Конституцията; приема бюджета и дър-

жавния народостопански план; решава национализирането на стопански предприятия и създаването на държавни монополи; решава провеждането на допитвания; дава амнистия и др.

Президиумът на Народното събрание е върховен държавен орган, който изпълнява функциите на колективен държавен глава. Президиумът свиква и насрочва изборите за Народното събрание; обнародва законите и издава укази; дава задължителни тълкувания на законите; упражнява правото на помилване; представлява страната в международните отношения.

Изпълнителната власт е концентрирана в правителството, което е „върховен изпълнителен и разпоредителен орган на държавната власт“ (чл. 38). Правителството се избира и освобождава от Народното събрание.

В тази централизирана структура, основана на принципа на „демократическия централизъм“, всеки орган е избран демократично и едновременно с това всеки по-висшестоящ държавен орган може да отменя решенията на орган с по-нисък ранг.¹⁶ Така например Президиумът на Народното събрание има право да отменя решения на Министерския съвет, които не съответстват на Конституцията и законите. Министерският съвет може да отменя актове на своите министри. А правителството има право да отменя „противозаконните и неправилни действия на общинските и околийски управи“ (чл. 67).

Конституционните разпоредби, свързани със съдебната власт, на практика я правят подчинена на мнозинството в Народното събрание, т.е. на партията. Съдиите се избират по няколко начина – от гражданите чрез всеобщо изборително право, от местните народни съвети или Народното събрание. Най-висшата съдебна инстанция – Върховният съд, се избира от Народното събрание с 5-годишен мандат.

Прокуратурата е строго йерархична институция, като всички прокурори в страната са подчинени на главния прокурор. Главният прокурор осъществява върховен надзор за изпълнението на законите и осъществява наказателната политика на държавата. Той назначава и уволнява всички прокурори в страната. Главният прокурор се избира от Народното събрание за срок от 5 години и е подчинен на него.

Глава VIII от Конституцията е посветена на правата и задълженията на гражданите. Конституцията обявява равенството на половете,

¹⁶ Друмева, Е. (2013). Конституционно право. Четвърто допълнено и преработено издание, с. 173.

като „жената е равноправна с мъжа във всички области на държавния, частноправния, стопанския, обществения, културния и политическия живот“ (чл. 72). Конституцията подробно разписва редица социални права – право на труд, безплатно образование, право на почивка, право на пенсия, помощи и обезщетения, право на гарантирано от държавата здравеопазване.

Чл. 77 от Конституцията гласи: „Държавата полага особени грижи за общественото, културното, трудовото, телесното и здравното възпитание на младежта“. Този текст регламентира последвалата идеологическа индоктринация на децата, младежите и на обществото като цяло.

Съгласно чл. 87 от Конституцията гражданите имат право да образуват сдружения и организации, но само ако дейността им не е насочена срещу държавния и обществения ред. Забраняват се организации, с които се „накърняват правата и свободите на българския народ, извоювани с народното въстание на 9 септември 1944 г.“, застрашаващи националната независимост и суверенитет, и такива, които проповядват фашистка и антидемократична идеология или „улесняват империалистическата агресия“.

До голяма степен разписаните в Конституцията права и свободи на българските граждани остават фиктивни. Нещо повече, тоталитарният режим използва насилието като основен инструмент за политически репресии и насаждане на страх в обществото. Според Евгени Танчев и Мартин Белов типичен пример за фиктивен основен закон е Конституцията на СССР от 1936 г., който формално „отговаря на редица демократични стандарти, докато в същото време реалната практика в управлението и технологията на сталинизма не се основават на Конституцията.“¹⁷

КОНСТИТУЦИЯ НА НАРОДНА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ОТ 1971 Г.

Конституцията от 1947 г. винаги е била разглеждана като преходна. Тя служи за ликвидирането на капитализма в България, демокрацията и политическия плурализъм – процес, съпроводен с насилие, който пос-

¹⁷ Танчев, Ев. и Белов, М. (2009). Цит. съч., с. 149.

тавя началото на тоталитарния режим в страната. В края на 40-те и 50-те години на миналия век държавата започва ускорена индустриализация с икономическата подкрепа на Съветския съюз, изграждайки планово-административно стопанство. Този процес върви паралелно с урбанизацията и преместването на хората от селото към града.

На проведеня Седми конгрес на БКП, в присъствието на съветския лидер Никита Хрущов, е обявена победата на социализма, който по думите на Тодор Живков „господства във всички области на политическия живот“. След обявената победа на социализма следващият конгрес на Партията провъзгласява идеята за написване на нова конституция. С тази задача се заемат Четвъртото и Петото Обикновено народно събрание, които избират последователно две комисии под ръководството на Тодор Живков. Десетият конгрес на БКП, проведен през април 1971 г., обсъжда проекта за нова конституция. Тя е одобрена на референдум, който се провежда на 16 май 1971 г. Два дни по-късно Конституцията влиза в сила.

Живковската конституция регламентира на конституционно ниво сливането на партията и държавата, присъщо за тоталитарните режими. Чл. 1 от Конституцията провъзгласява България за социалистическа държава начело с работническата класа в духа на марксистко-ленинските постулати. Чл. 1, ал. 2 гласи, че „ръководната сила в обществото и държавата е Българската комунистическа партия“. Ролята на БКП е да ръководи „изграждането на развито социалистическо общество“. Крайната цел, която си поставя социалистическата държава, е „прерастването на социалистическото общество в комунистическо“ (чл. 4, ал. 2).

Чл. 5 поставя основните принципи на политическата система, които са: „народният суверенитет, единството на властта, демократическият централизъм, социалистически демократизъм, законността и социалистическият интернационализъм“.

Също както в Конституцията на НРБ от 1947 г., Глава II е посветена на обществено-икономическото устройство. Икономическата система е обявена за социалистическа и част от световната социалистическа икономическа система, базирана върху държавната собственост върху средствата за производство, която има за цел да се развива в посока към създаване на комунистическа икономика. Държавната собственост е обявена за висша форма на социалистическа собстве-

ност. За разлика от Конституцията от 1947 г., където гражданите имат право на частна собственост, в новата конституция категорията „частна собственост“ отпада и вече се говори за „лична собственост“, като става дума за притежание на „имоти и вещи за задоволяване на своите и на семействата си потребности“ (чл. 21, ал. 1). Лична собственост са гребните средства за производство, а произведената продукция, служеща за лично задоволяване на гражданите и отделните домакинства.

Подробно са описани управлението на държавната собственост, кооперативните стопанства и предприятията, начинът им на функциониране и ролята им за развитието на социалистическата икономика.

Глава III, отнасяща се за правата и задълженията на гражданите, до голяма степен повтаря текстовете в Конституцията от 1947 г. За разлика от нея обаче, новата конституция залага на идеологизацията от страна на държавата. Така например в чл. 39, ал. 1 е записано, че „възпитанието на младежта в комунистически дух е задължение за цялото общество“. Образователната сфера е подчинена идеологически, като чл. 45, ал. 3 гласи: „Образованието се основава на постиженията на съвременната наука и на марксистко-ленинската идеология“. Подобна функция е отредена на културата и творческата работа, които следва да се „развиват в комунистически дух“ (чл. 46, ал. 1).

Държавните органи си взаимодействат на основата на принципа на единството на властта, като обединяващото звено са Партията и нейната водеща роля, провъзгласена в чл. 1 от основния закон. Народното събрание „съединява законодателната и изпълнителната дейност и осъществява върховен контрол“ (чл. 67). Народното събрание продължава да работи на сесии, като мандатът му е удължен на 5 години, за разлика от този в Конституцията от 1947 г. Принципът на императивния мандат и възможността народните представители да бъдат отзовавани от избирателите продължава да действа и в новата конституция. Разширява се кръгът от органи, които имат право на законодателна инициатива, каквато на практика придобиват всички основни държавни органи – Държавният съвет, Министерският съвет, народните представители, Върховният съд и главният прокурор. Законодателна инициатива по въпроси от тяхната компетентност имат и обществени организации като Националния съвет на Отечествения фронт, Централния съвет на професионалните съ-

юзи, Централния кооперативен съюз, кооперативните съюзи и ДКМС (комсомолската младежка организация). Това разширяване на кръга от субекти, които имат право на законодателна инициатива, цели да демонстрира по-голям демократизъм при предлагането на решения, което няма особен смисъл, след като всички тези инициативи и решения се правят фактически от Партията.

Премахва се Президиумът на Народното събрание и вместо него се създава Държавен съвет като върховен орган, който изпълнява редица от функциите, включително и такива, които са характерни за държавен глава. С този нов орган се засилва личната власт на Тодор Живков, който освен председател на ЦК на БКП веднага е избран и за председател на Държавния съвет.

Държавният съвет е висш, постоянно действащ орган, който „осъществява съединяването на законодателната с изпълнителната власт“. Членовете на Държавния съвет се избират от Народното събрание от средите на народните представители. Държавният съвет изпълнява широк кръг от функции, голяма част от които са такива характерни за държавния глава. Сред тях са: обнародване на законите в Държавен вестник, назначава и освобождава от длъжност членовете на висшия команден състав на въоръжените сили, представлява страната в международните отношения, назначава и освобождава от длъжност по предложение на Министерския съвет дипломатическите и консулските представители на държавата зад граница, приема акредитивните писма на чуждестранните посланици в страната, упражнява правото на помилване, награждава с ордени и медали, дава право на убежище, предоставя и отнема българско гражданство.

Чл. 96, ал. 2 от Конституцията предоставя възможност Държавният съвет да възлага на неговия председател осъществяването на някои от неговите правомощия. Това практически делегира още по-голяма власт на първия партиен и държавен ръководител и дава основание на мнозина след демократичните промени в края на 1989 г. да считат, че режимът има авторитарен характер.¹⁸

Конституционните разпоредби в Глава VIII, които се отнасят за съда и Прокуратурата, също са прокламирани в идеологически дух. Съдилищата освен с правораздавателна дейност служат за укрепване на социалистическата законност, „възпитават гражданите в дух

¹⁸ Михайлова, Е. (2015). Ролята на държавния глава в законодателния процес, с. 255

на преданост към родината и делото на социализма“. Съдиите и съдебните заседатели са изборни и могат да бъдат отзовани и преди срока, за който са избрани. Върховният съд и главният прокурор са отговорни пред Народното събрание, а между неговите сесии – пред Държавния съвет.

Приемането на нова конституция или изменение на действащия основен закон се правят по предложение на Държавния съвет, Министерския съвет или най-малко от една четвърт от народните представители. Промените се извършват с квалифицирано мнозинство от две трети от народните представители.

След демократичните промени и преди приемането на сега действащата конституция са направени редица редакции на основния закон от 1971 г. под натиска на демократичната опозиция. След вълната от протести и стачки в страната на 15 януари 1990 г. е премахнат чл. 1, като България е обявена за демократична, парламентарна и правова държава. През април е отменена Главата за Държавния съвет и на негово място се създава нова институция – председател (президент). Премахнати са всички идеологически текстове, които утвърждават социалистическия характер на държавата и водещата роля на комунистическата партия.

КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ОТ 1991 Г.

Началото на демократичните промени в края на 1989 г. открива пътя за прехода към демокрация, политически плурализъм и пазарна икономика. Решенията на Кръглата маса, на която участват управляващите комунисти и демократичната опозиция в лицето на СДС, постигат съгласие за провеждане на избори за Велико народно събрание, което да приеме нова конституция. Не всички посткомунистически държави започват промените с приемане на нови конституции. В много от тях първо започват с икономическите реформи, с трансформацията на икономиката от планова към пазарна, с извършване на приватизация и либерализация на пазара. СДС настоява за бързи избори и Учредително събрание за приемане на нова конституция, а бившите комунисти виждат в това възможност за печелене на време. БСП се стреми да запази своята роля, влияние и политически контрол върху властовите и икономическите ресурси, което да забави икономическия преход

с няколко години. Така, въпреки че изхождат от различни съображения и стратегии, двете партии стигат до решението за провеждане на избори за ВНС, което ще се проведе по смесена система – 200 депутати ще се избират мажоритарно, а 200 – по пропорционална избирателна система. Това дава предимство на БСП, които печелят изборите за ВНС, като получават мнозинство от 211 народни представители. СДС остават втори със 144 депутати, ДПС – 23 мандата, БЗНС – 16, Отечествен съюз – 2, двамата са независими и двамата мажоритарно избрани от по-малки партии. След едногодишна работа Конституцията е приета на 12 юли 1991 г. Тя не е подписана от 39 народни представители от СДС, които напускат ВНС и започват гладна стачка. Причините за това са започналите разделителни процеси между партиите в СДС, като по-радикалното крило в демократичната опозиция се противопоставя на идеята за търсене на съгласие с бившите комунисти.

В Преамбюла на Конституцията на Република България във върховен принцип са издигнати правата на личността и нейното достойнство, свободата, мирът, хуманизмът, равенството и справедливостта, като стремежът, посочен от народните представители-учредители, е създаването на демократична, правова и социална държава.

Чл. 1 провъзгласява формата на държавно управление – република с парламентарно управление, а чл. 2 – формата на държавно устройство – унитарна държава с местно самоуправление. Конституцията е основен закон, който има непосредствено действие и другите закони не могат да ѝ противоречат. Утвърждава се принципът на народния суверенитет в чл. 1, ал. 2, който гласи: „Цялата власт произтича от народа. Тя се осъществява непосредствено от него и чрез органите, предвидени в тази конституция“.

В основните начала е записано, че България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Политическият живот в страната се основава на принципа на политическия плурализъм, като нито една партия или идеология не може да бъде утвърждавана като държавна. Конституцията е основен закон, който има непосредствено действие и другите закони не могат да ѝ противоречат.

Глава II е посветена на основните права и задължения на гражданите. Личният живот на гражданите е неприкосновен, а основните права са неотменими (чл. 57, ал. 1). Гарантират се свободата на словото и

свободното сдружаване, свободата на съвестта, мисълта и вероизповеданията. Частната собственост е обявена за неприкосновена. В Конституцията се изброяват редица социални права като право на труд, грижата за възрастните хора, правото на здравно осигуряване, правото на здравословна околна среда.

Социалната държава като правна концепция се развива и утвърждава след Втората световна война в Европа, като стремежът е за изграждане на справедливо общество, в което държавата да подпомага уязвимите социални групи. В дебата по приемането на новата демократична конституция институционализирането на принципа на социалната държава води до редица дебати и спорове. Мнозина разглеждат прокламираните социални права, правейки препратки към социалистическата конституция.¹⁹

Конституцията закрепва принципа на разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна с изграждането на добре балансирана система от checks and balances (контрол и възпиране) между различните власти. Народното събрание е законодателен орган, който излъчва отговорно правителство и осъществява парламентарен контрол. Народното събрание е постоянно действащ орган, съставено от 240 народни представители и се избира за 4 години. Провъзгласен е принципът на свободния мандат, като народните представители представляват не само своите избиратели, но и целия народ. Народните представители се ползват с функционален имунитет и не носят наказателна отговорност за изказаните мнения и гласуванията си в парламента. Срещу депутатите не може да бъде възбуждано наказателно преследване освен за престъпления от общ характер след разрешение на Народното събрание. Разрешение за задържане не се изисква, а само се уведомява Народното събрание при заварено тежко престъпление.

Народното събрание осъществява парламентарен контрол над правителството, като отправя въпроси и питання към Министерския съвет и до отделните министри. Форма на парламентарен контрол е и възможността Народното събрание да създава временни парламентарни анкетни комисии. Една пета от народните представители може да внесе искане за вот на недоверие към правителството. Предложението е прието, ако бъде подкрепено с гласовете на повече

¹⁹ Танчев, Ев. и Белов, М. (2009). Цит. съч., с. 287 – 288

от половината от всички народни представители. Министерският съвет може да внесе искане за вот на доверие от Народното събрание. Решението се приема с мнозинство от повече от половината от присъстващите народни представители. Ако правителството не получи исканото доверие, то подава оставка.

Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната, осигурява вътрешния ред и националната сигурност, осъществява общото ръководство на държавната администрация и въоръжените сили (чл. 105). Той е висш държавен орган, който се ръководи от принципа на колегиялността, вземайки решенията си на своите заседания. Министър-председателят предлага структурата и състава на Министерския съвет, назначава и освобождава заместник-министрите. Той ръководи общата политика на правителството и носи отговорност за нея. Министър-председателят е централен еднoличен орган на държавната власт, такива каквито са и отделните министри. Той обаче е пряко отговорен в политически план за работата на правителството. Затова и правомощията на Министерския съвет се прекратяват: с гласуване на недоверие на Министерския съвет или на министър-председателя, с приемане на оставката на Министерския съвет или на министър-председателя, при смърт на министър-председателя.

В Конституцията на Република България е заложен моделът на несъвместимост на министерския пост с депутатския мандат. Затова депутати, които са избрани за министри, се отказват от мандата си в Народното събрание, докато заемат министерска длъжност.

Президентът е държавен глава, който олицетворява единството на нацията и представлява страната в международните отношения. Той е и върховен главнокомандващ на въоръжените сили. Мандатът му е 5-годишен. За президент може да бъде избран български гражданин по рождение, който е навършил 40 години, отговаря на условията за избиране на народните представители, живял в страната през последните пет години. Изискването за уседналост и придобиване на българско гражданство по рождение според депутата във Великото народно събрание и бивш конституционен съдия Георги Марков²⁰ са текстове, целящи възпрепятстване на конкретни политически фигури да бъдат

²⁰ Георги Марков: България се нуждае от радикална конституционна реформа. [Последно видян на 15.10.2020 г., 11:02 ч.]. Достъпно на: (focus-news.net/?action=opinion&id=27869).