LawStore™
www.lawstore.bg

Публичноправни науки

Атанас Атанасов

Единадесето издание • 2024

Атанас Атанасов

ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ

LawStore © 2024

LawStore™

www.lawstore.bg

Всички права запазени

© Атанас Атанасов 2024

Поредност на изданието 11

Първо издание 2011
Второ издание 2012
Трето издание 2013
Четвърто издание 2014
Пето издание 2016
Шесто издание 2018
Седмо издание 2019
Осмо издание 2020
Девето издание 2021
Десето издание 2022
Единадесето издание 2024

Екип
Атанас Атанасов
Александра Атанасова
Веселина Русева
Симона Сефтерска
Ралица Росенова

Книгата се издава, разпространява и доставя лично от автора или от негови партньори.

Тази книга или части от нея не могат да бъдат издавани или преиздавани в книжен или електронен формат, съхранявани, възпроизвеждани и разпространявани по какъвто и да е начин без изричното писмено съгласие на автора или по изрична разпоредба на закона.

Запитвания по отношение на авторските права могат да бъдат отправяни лично към авторите на e-mail *actual@lawstore.bg*.

ISBN 978-619-7394-42-9

София
Р България

1 • Българският конституционализъм

Сравнителноправен преглед на Конституциите от *1879 г.*, *1947 г.*, *1971 г.* и *1991 г.*

1. Търновска конституция (1879 г.)

1.1. Държавно управление и държавно устройство

Конституционализмът в България преминава през *четири основни етапа*, които съвпадат с действието на четирите български конституции в историята на Третата българска държава.

Първата българска конституция е ***Търновската конституция (ТК),***[1] приета от търновското Учредително събрание на 16 *април* 1879 г.[2]

Княжество България по своето държавно управление е провъзгласено за "***монархия*** *наследствена и конституционна,* ***с народно представителство***" (чл. 4 ТК). Българското княжество е *унитарна държава*, а административното деление на територията е на окръжия, околии и общини (чл. 3 ТК).

1.2. Държавна организация

1.2.1. Висши държавни органи

Търновската конституция възприема принципа на народния суверенитет и нормира основите на правовата държава.

---

1 **Конституция на Българското княжество • Търновска конституция • ТК** • Приета на 16 *април* 1879 г. • Отменена ДВ, бр. 284 от 6 *декември1947* г.

2 Вж. Български конституции и конституционни проекти. Съставители: *В. Методиев и Л. Стоянов,* С.: ДИ "Д-р Петър Берон", 1990, с. 20 и сл.

Конституирани са ***Обикновеното*** и ***Великото Народно събрание*** като представителни органи на Княжеството (чл. 85 ТК).

Князът е върховен представител и глава на държавата (чл. 5 ТК). Монархът представлява държавата в международните отношения и е върховен началник на всички военни сили (чл. 11, чл. 17 ТК). Неговата личност е обявена за свещена и неприкосновена (чл. 8 ТК).

Министерски съвет е поставен начело на изпълнителната власт. Конституционно уредени са и отделните министерства (чл. 161 ТК).

1.2.2. Разделение на властите

Първата българска конституция ***не провежда стриктно принципа за разделение на властите***, а урежда системата на държавните органи, техните правомощия и взаимоотношения.

А. Законодателна власт

Законодателната власт принадлежи на ***княза*** и ***Народното събрание*** (чл. 9 ТК).

Народното събрание е изградено и действа като еднокамарна асамблея от народни представители, избирани пряко.

Князът има право да свиква парламента на сесии, които се откриват с тронно слово. Чрез него монархът упражнява правото си на законодателна инициатива.

Приетите от Народното събрание закони се утвърждават и обнародват от княза (чл. 10 ТК - това е т. нар. *„промулгация“*). Без неговата санкция законът не може да влезе в сила. Князът има право да разпуска парламента и да насрочва нови избори по свое усмотрение, без това да е свързано с установени предпоставки (чл. 136 ТК).

Б. Изпълнителна власт

Изпълнителната власт принадлежи на ***княза*** и ***правителството.***[3]

Правителството (Министерският съвет и министрите) действа под надзора и ръководството на държавния глава. Министрите се назначават и уволняват от княза (чл. 152 ТК).

Чрез указ князът определя министър-председател, който формира правителство и по чието предложение се назначават министрите. Князът не е длъжен да посочи министър-председател от партията, която е спечелила изборите.

---

3 По текста на Търновската конституция на „Испълнителната власть подъ върховний надзоръ и ръководството на Князя (чл. 12) принадлежи на Министрите и на техний Съветъ“ (чл. 149 ТК).

Въвежда се ***двойна отговорност на министрите*** *пред монарха и парламента*, като князът може да поиска оставката на министър-председателя (чл. 153 ТК). Народните представители могат да отправят питания и запитвания до правителството, на които отговарят надлежните министри.

В. Съдебна власт

Що се отнася до организацията на съдебната власт, според Търновската конституция, ***всички съдии се назначават от монарха***. Съдилищата правораздават в името на княза. Въпреки това се счита, че конституцията полага основите на независима съдебна власт, която обаче не е равностойна по отношение на изпълнителната власт.[4]

1.3. Характеристика на Търновската конституция

Търновската конституция може да бъде характеризирана като конституция от *либерално-демократичен тип*.[5]

Либералното начало е свързано с гарантиране на относително широк кръг от лични права и свободи на българските граждани (лична собственост, лична неприкосновеност). Либералният елемент е свързан и с онези гаранции за частната сфера на индивида, които му гарантират свободен житейски избор. Установен е принципът на законоустановеност на наказанията, а арестуването и обискирането на граждани се извършва само по установения в закона ред. Либералните идеи в областта на икономиката намират своя израз в разпоредбата, обявяваща неприкосновеност на правото на собственост.

Демократичното начало се проявява в политическите права и публичните свободи (свобода на печата, свобода на събранията и правото за сдружаване). Значение има въвеждането на всеобщо избирателно право (всъщност – само за мъжете), независимо от имуществен или някакъв друг ценз, което я прави една от най-демократичните конституции за времето си.

Усложнената процедура за изменение дава основание да се определи и като типичен представител на т. нар. „*твърди*" конституции.[6] В цялостната концепция на първата българска конституция не е предвидена институция за осъществяване на конституционен контрол.

Търновската конституция има ***антифеодална роля.*** Тя отрича

---

4 Вж. *Танчев, Е.,* Въведение в конституционното право. С.: Сиби, 2003, с. 85.

5 Вж. *Близнашки, Г.,* Конституционализъм и демокрация. С.: Университетско издателство „Св. Климент Охридски", с. 70.

6 Вж. *Танчев, Е.* Цит. съч., с. 84.

робството и благороднические привилегии. Тя е и светска конституция, тъй като прави ясно разграничение между държавната и духовната власт.

2. Конституцията на НРБ от 1947 г.

2.1. Промени в държавното управление

През *1946 г.* след национален референдум България е провъзгласена за република. Промяната във формата на управление е последвана от приемането на нова конституция, която трябва да преуреди основните обществени положения в съответствие с измененията в обществено-политическия строй. Така се ражда ***Конституцията на Народна република България от 1947 г. (КНРБ '47).***[7]

В новата конституция България е обявена за "***Народна Република с представително управление***" (чл. 1 КНРБ '47).

2.2. Промени в държавната организация

2.2.1. Промени в принципите на държавната власт

Новата конституция заменя принципа на разделение на властите с ***принципа на единство на държавната власт.*** От тук произтичат редица последици за организацията и отношенията между държавните органи.

Обособяват се ***четири вида държавни органи*** – върховни органи на държавната власт, органи на държавно управление, местни органи на държавната власт и народни съдилища и прокуратура.

Отношенията между държавните органи са основани на ***принципа на "демократическия централизъм"***, според който всички държавни органи са изборни и едновременно с това са изградени в единна йерархична система на власт и подчинение. По-нискостоящите органи дължат подчинение на по-висшестоящите, независимо от това дали става въпрос за нормотворчески орган, или за изпълнително-разпоредителен орган.[8]

---

7 **Конституция на Народна република България • КНРБ '47** • Обн., ДВ, бр. 284 от 6 *декември1947* г. • Отменена с бр. 39 от 18 *май* 1971 г. • Вж. Български конституции и конституционни проекти..., с. 37 и сл.

8 Това е т. нар. "принцип на двойна отговорност". По-подробно за него вж. *Друмева, Е.,* За Конституцията – Правна мисъл, 2011, № 4.

Отпада принципът на политическия плурализъм.

2.2.2. Промени в държавните органи и тяхната функция

А. Народно събрание

Народното събрание е провъзгласено за върховен орган на държавната власт. То е носител на държавната власт във всичката ѝ пълнота, доколкото отделни нормотворчески функции не са възложени на другите, подчинени нему, органи на държавната власт и на държавното управление. Парламентът формира всички останали органи в държавата.

Б. Президиум на Народното събрание

Парламентът избира Президиум на Народното събрание, състоящ се само от народни представители, който ръководи дейността на парламента, играе ролята на колективен държавен глава и между сесиите на парламента осъществява законодателна дейност (чрез укази). Народното събрание не е постоянно действащ орган, а се свиква на сесии от Президиума най-малко два пъти през годината.

В. Министерски съвет (правителство)

Върховен изпълнителен и разпоредителен орган на държавната власт е правителството (Министерският съвет), което се избира от парламента.

Г. Органи на съдебната власт

Съдебната власт не е установена като единна система от органи. Отделна е системата на съдилищата, успоредно с която функционира тази на прокуратурата.

2.3. Характеристика на Конституцията от 1947 г.

Конституцията от 1947 г. *не е идеологизирана конституция*, но в същото време съдържа една своеобразна програма за трансформиране на политическата и икономическата система на обществото и ***за изграждане на социалистическа държава от съветски тип.*** Конституцията действа в периода на най-силно противопоставяне на Изтока и Запада. Тя е продукт на Студената война и Желязната завеса. Основният закон е типичен представител на основните закони на "народните демокрации", които с различни модификации възпроизвеждат модела на управление,

установен в конституцията на *Съюза на съветските социалистически републики (СССР)* от *1936 г.*

Формално се прогласява плурализъм на формите на собственост, но в същото време се предвижда и ***възможността за национализация на частната собственост*** и за въвеждане на монополи. В селското стопанство върви *кооперирането на поземлената собственост* – процес, който приключва в средата на *60-те години на XX век.*

Уредени са ***основите на плановата икономика на държавния социализъм.*** Въведен е кръг от обекти на изключителна държавна собственост, а външната и вътрешната търговия са поставени под държавен контрол. Прекомерната етатизация на икономиката намира израз и в държавното ръководство на стопанството чрез ***държавния народностопански план***. Засилените регулативни функции на държавата, ограничаването на стопанската инициатива и прякото администриране на икономиката впоследствие довеждат до поглъщане на гражданското общество от държавата.

В политическата сфера се извършва ***редуциране на партиите до две основни*** – *Българска комунистическа партия* и *Български земеделски народен съюз.* Не е установена обаче двупартийна система, защото ***двете партии имат сходни възгледи*** и участват в изборите за парламент и местни органи с общи кандидатури.

3. Конституцията на НРБ от 1971 г.

3.1. Държавна организация и държавното управление

Приетата чрез референдум ***Конституция на Народна Република България от 1971 г. (КНРБ '71)*** [9] е ***идеологизирана***. Марксистко-ленинската идеология се превръща в рамка на държавната политика, от която държавните органи не могат да се отклоняват. Конституцията окончателно скъсва с политическия плурализъм. Ръководната роля на Българската комунистическа партия и Българския земеделски народен съюз е прогласена на конституционно ниво.

В системата на държавните органи се наблюдава очертана тенденция към централизацията им – свидетелство за окончателното утвърждаване на политическия тоталитаризъм в държавата. Налице е уния между

9 **Конституция на Народна Република България • КНРБ '71** • Обн., ДВ, бр. 39 от 18 *май* 1971 г. • Отменена с бр. 56 от 13 *юли* 1991 г. • Вж. Български конституции и конституционни проекти... , с. 55 и сл.

партийното и държавното ръководство, а в партийните ръководства не се наблюдава дълго време персонално обновяване.

Народното събрание "съединява законодателната и изпълнителната дейност на държавата и осъществява върховен контрол" (чл. 67 КНРБ '71).[10]

Министерският съвет се формира по парламентарен път. Парламентът осъществява контрол върху действията на правителството, което от своя страна трябва да се отчита пред Народното събрание.

Премахнат е Президиумът на Народното събрание, като се създава нова институция – Държавен съвет. Държавният съвет се състои само от народни представители, отделен е от Народното събрание (макар и да се избира от него) и играе ролята на колективен държавен глава. Съветът определя и законодателната програма на парламента, който отново не е постоянно действащ орган. Държавният съвет играе ролята на филтър между сесиите на Народното събрание и може да внася изменения в отделните текстове на законите. Той може да създава първична правна уредба чрез нормативни укази, утвърдени на сесия на Народното събрание. Държавният съвет е един от субектите, които имат право на законодателна инициатива.

3.2. Икономика

В икономическата област конституцията констатира случилото се в предходния период. Закрепва се държавният монопол върху основните стопански сфери. Кооперативната собственост е силно централизирана чрез създаването на кооперативни обединения в национален мащаб. Юридически, а и практически, частната инициатива е недопустима. Конституцията заменя частната собственост с термина "лична собственост", която е ограничена по обхват и за която съществува широк кръг от възможности да бъде отчуждена.

3.3. Местно самоуправление

Почти не се оставя място за осъществяване на местно самоуправление. То е лишено от ресурс, общинската собственост е силно свита, а финансирането се осъществява от държавния бюджет. Наблюдава се отделяне на политиката от конкретните проблеми в отделните райони.

---

10 Цитиран от *Друмева, Е.,* Пак там.

4. Конституцията на Р България от 1991 г.

4.1. Националната кръгла маса

Българският преход към демокрация включва ***приемането на изцяло нова конституция***, която цели да създаде юридическата рамка за развитие на националните процеси и да осигури стабилност на държавата по пътя на прехода.

Конституцията на Република България от 12 юли 1991 г. (КРБ)[11] се явява последица от ***договореностите на Националната кръгла маса***, която играе ролята на своеобразен "*предпарламент*" и има за задача да изчисти пътя към свободен и демократичен избор на *Велико Народно събрание*. Работата на кръглата маса преминава през две фази:

- Подписване на с*поразумение за преобразуване на политическата система.*

- Създаване на *условия за провеждане на избори за Велико Народно събрание*, което, в качеството си на орган на учредителната власт, да приеме новата Конституция на страната.

Приемането на новата конституция се извършва от ***Великото Народно събрание*** на няколко четения, в рамките на които се разисква текстът на проекта за конституция в цялост, текст по текст, както и предложенията за изменения и допълнения.

4.2. Основни моменти в Конституцията от 1991 г.

4.2.1. Политическа система

Най-новата българска Конституция възприема ***парламентарната форма на управление***, която се основава на едно гъвкаво разделение на властите.[12]

Народното събрание е носител на законодателната власт и упражнява парламентарен контрол.

---

11 **Конституция на Република България • КРБ** • Обн., ДВ, бр. 56 от 13 *юли* 1991 г. • Последно изменена с бр. 66 от 6 *август* 2024 г.

12 *Близнашки, Г.* Моделът на парламентарно управление в България – Правна мисъл, 1994, № 1.

Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика.

Утвърждава се ***президентската институция.*** Президентът се явява като фигура на *"неутрална власт"* с реални правомощия по осигуряване нормалното действие на конституционно установения ред. Той няма право на законодателна инициатива, но притежава отлагателно вето върху законите на парламента, което може да бъде преодоляно само с абсолютно мнозинство. В областта на националната сигурност и международните отношения Президентът притежава съвместна компетентност заедно с Министерски съвет.

Създава се и специфична юрисдикция извън трите власти – ***Конституционен съд,*** натоварен със съблюдаване на конституционосъобразността на приеманите от парламента нормативни актове.

Съдебната власт е независима и се състои от три подсистеми – съд, прокуратура, следствие.

През 2006 г. с допълнение на Конституцията е уредена и институцията на омбудсмана, който е призван да защитава правата и свободите на гражданите и има правомощие да сезира Конституционния съд.

4.2.2. Икономика

В икономическата област Конституцията урежда ***новите форми на собственост.*** Прогласени са *неприкосновеността на частната собственост, принципите на свободна стопанска инициатива и на закрила на инвестициите, на чиято основа се разгръща новата пазарна икономика.*

4.2.3. Основни права и свободи

Областта на правата и свободите в новата Конституция е съобразена с *Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)*[13] и те не подлежат на суспендиране – дори в условията на извънредно положение. Конституционно прогласени и защитени са ***широк каталог от лични, политически, социални и икономически права.***

---

13 **Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи • ЕКЗПЧОС • ЕКПЧ •** Обн. ДВ, бр. 80 от 2 *октомври* 1992 г. • Последно изменена с бр. 38 от 21 *май* 2010 г. и допълнена с Протокол № 15 в сила от 1 *август* 2021 г. при съобразяване на преходните правила за приложение.

4.3. Характеристика

Конституцията от 1991 г. е ***органична конституция*** – тя съдържа един цялостен проект за устройството на българското общество и българската държавност, изграден на основата на конституционна демокрация от европейски тип. Този проект е фиксиран в преамбюла ѝ, съгласно който България ще се изгражда и развива като ***"демократична, правова и социална държава",*** която почива на ***"общочовешките ценности:*** *свобода, мир, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост*" и която издига във *"върховен принцип* ***правата на личността, нейното достойнство и сигурност"***. Това дава основание Конституцията от 1991 г. да бъде характеризирана като основен закон от ***либерално-демократичен тип.***

4.4. Изменения в Конституцията от 1991 г.

Съвременната *Конституция на Република България* претърпява няколко изменения от нейното създаване през 1991 г., които разширяват, оптимизират и прецизират правомощията на установените държавни органи, надграждат обема и гаранциите на основните гражданските права и свободи и по този начин подготвят страната за пълноправно членство в Европейския съюз.[14] Доктрината е единодушна, че "*поправките*" в Конституцията демонстрират достойнствата и непреходния характер на българския конституционен модел, основан върху утвърдените принципи на съвременната демократична, социална и правова държава.[15]

---

14 ⚖ *Решение № 7-2018 КС.*

15 Относно измененията и тяхното значение вж. *Друмева., Е.*, Пак там. и *Янев, С.*, Еволюция на българското конституционно право и членството на България в Европейския съюз – Правна мисъл, 2011, № 4.

ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ

Единадесето издание

2024

Благодарим Ви за доверието!

Екипът на *LawStore.bg* работи със старание всяко ново издание да бъде *по-удобно, по-целенасочено и да дава максимално добри резултати*.

Ценим високо Вашето мнение и предложения
и ще се радваме да ги получим на:

actual@lawstore.bg