

Атанас Атанасов



ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ

Пето издание • Всички права запазени

София © 2016

1 • Българският конституционализъм

Сравнителноправен преглед на Конституциите от 1879 г., 1947 г. и 1971 г. Основни начала на Конституцията на Република България от 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)*, приета от търновското Учредително събрание на 16.04.1879 г.

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.

Конституираны 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*.¹

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.

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.²

1 По текста на Търновската конституция на „*Изпълнителната власт подъ върховний надзоръ и ръководството на Князя (чл. 12) принадлежи на Министрите и на техний Съветъ*“ (чл. 149 ТК).

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

1.3. Характеристика на Търновската конституция

Търновската конституция може да бъде характеризирана като конституция от *либерално-демократичен тип*.³

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.⁴ В цялостната концепция на първата българска конституция не е предвидена институция за осъществяване на конституционен контрол.

Търновската конституция има *антифеодална роля*. Тя отрича робството и благородническите 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 общественно-политическия строй. Така се ражда **Конституцията на Народна република България от 1947 г. (КНРБ '47)**

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

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

4 Вж. *Танчев, Е.* Цит. съч., с. 84.

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.⁵

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. Отдел-

⁵ Това е т. нар. "принцип на двойна отговорност". По-подробно за него вж. *Друмев, Е., За Конституцията – Правна мисъл, 2011, № 4.*

на 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 ХХ 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.** 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 партийно-

то 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).⁶

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.

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) се явява

6 Цитиран от *Друмева, Е.* Пак там.

последница 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 *споразумение 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.⁷

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

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 конституционносъобразността 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.

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

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)*⁸ 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**.

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. 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.⁹

8 Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г.

9 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.

4.5. Основни начала на действащата Конституция

Основните начала на действащата Конституция определят **ценностното ядро**, около което се изгражда съвременната българска правна система.¹⁰

Основни принципи на Конституцията са:

- **Народен суверенитет**
“Цялата държавна власт произтича от народа” (чл. 1, ал. 2 КРБ).¹¹
- **Разделение на властите**
“Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна” (чл. 8 КРБ).¹²
- **Политически плурализъм**
Този принцип осигурява легално съществуване на различни политически формирания.¹³
- **Равноправие на гражданите**
“Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права” (чл. 6, ал. 1 КРБ).
- **Правова държава**
България се *“управлява според Конституцията и законите на страната”* (чл. 4, ал. 1 КРБ). Всички граждани са равни пред закона (чл. 6, ал. 2, изр. 1 КРБ).

Основни са още прогласените в Конституцията принципи на **хуманизма, демократизма, на социалната държава, на свободната стопанска инициатива**. С важно значение са и принципът за **непосредствено действие на нормите на Конституцията** (чл. 5, ал. 2 КРБ), както и принципът за **прякото действие и примата на нормите на международните договори, ратифицирани по конституционен ред**, обнародвани и влезли в сила за Р. България, над нормите на вътрешното право, които им противоречат.

10 В доктрината е възприето условното деление на принципите на основни принципи (такива, които засягат цялостната уредба на обществената организация) и принципи на отделните правни отрасли и държавни дейности. Вж. **Стойчев, С.**, Конституционно право. С.: Сиела, 2002, с. 89.

11 Вж. по-подробно Тема 5.

12 Пак там.

13 Вж. по-подробно Тема 3.

ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ



Благодарим Ви за доверието!

Атанас Атанасов

авторство

оформление

Александра Атанасова

редакция

Вяра Коцева

корекция

Веселина Русева

логистика

Димитър Иванов

маркетинг

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