

ТЪРНОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ – СОБСТВЕНОСТ, ФИНАНСИ, ИКОНОМИКА

Милко ПАЛАНГУРСКИ

Abstract: *The 1879 Constitution of Turnovo gives liberal direction to the economic development of Bulgaria. The constitutional text proclaims equality of ownership and its inviolability. Citizens are not limited in their right to economic initiative and association. The state regulates taxation and the allocation of budget funds using the modern European practices. The economic backwardness has pushed the country's political elite to create and speed up the modernization process through a system of economic ministries.*

Key words: *constitution, economy, finances, right to have own property, state policy*

JEL: N01

Формирането на българската модерна държава в периода 1877 – 1879 г. е краен продукт на просветния подем, църковно-националното и националноосвободителното движение на българите и геополитическия сблъсък, който позволява създаването на новата страна. Върхът на този съзидателен процес е изработването и приемането на Търновската конституция. Предвидена в решенията на Берлинския договор като основен закон на свободното княжество, конституцията е онази рамка, в която младата държава трябва да се развие, функционира и постигне очакваните основни цели, стоящи пред нацията – модернизация и национално обединение. Втората задача е незаписаната никъде мечта на учредителите. Цялото им поведение по време на Учредителното събрание е доминирано от тази идея и по презумпция всеки очаква това да се случи рано или късно. Що се отнася до първата задача – обемът и насоките на модернизацията, която ще направи България европейска държава – трябва да стане с реализацията на идеите, залегнали в конституционния текст. В погледите на своите съвременници Търновската конституция е светиня, която увенчава дългогодишните борби за свобода, но и знаме, под което трябва да се постигне мечтаният прогрес. За конституцията има изписани десетки страници, но някак винаги на преден план се изтъкват нейните политически, идеологически и правно-исто-

рически послания към обществото. А не трябва да забравяме нито за секунда, че именно в нея се крият параметрите и на стопанското развитие през следващите десетилетия.

Веднага трябва да подчертая – в Търновската конституция няма и белег на някаква стройна система, която да е подчинена на идеологическа или политическа доктрина за функциониране на икономиката. Документът е типичен конституционен текст, повлиян от европейския и световния конституционализъм, като следва образците, които са най-достъпни и познати на нашите учредители – френския, белгийския и всички балкански конституционни модели, систематизирани от руската окупационна администрация за улеснение на българските „нотабили“. А „нотабилите“ имат бегли познания по конституционализъм, но притежават едно безспорно качество – желание да изработят основен закон, който отговаря на поставените от историческия процес задачи.

При липсата на икономическа концепция в текста, а и в парламентарните дебати, ще трябва да потърсим онези елементи, които определят функционирането на стопанския сектор. Защото да се определи конституционният модел – либерален, консервативен, или пък социален, е необходимо да видим освен политическата и неговата икономическа основа. Липсата на познания, дебат и ясно формулирани концепции съвсем не означава, че „нотабилите“ нямат ясна представа за икономическите отношения. Те просто не виждат нужда да записват икономически теории в основния закон. Това проличава от единствения случай, в който теоретично се засяга тази тема в документ, който единствен ражда конституционен дебат – „Рапорта на комисията за основните начала на Конституцията на Българското княжество“, изработен от комисията, избрана да очертае принципите на конституционния ред. Тя внася своя доклад в зала на 21 март 1879 г.

Малко изненадващо се появяват и размисли върху съществуващите икономически и социални категории в българското общество по повод разсъжденията, които комисарите правят върху състава на парламента. За комисарите няма съмнение, че „в това самоуправление трябва да имат равно участие съразмерно с взаимната им важност различните икономически и политически интереси, които се проявяват у народа“. За комисарите „най-напред са притежателите на недвижимо имущество. Селяните, които владеят кой много, кой малко земя, са основата на нашето Княжество; те представляват една група важни интереси; затова там трябва да се даде пълно участие в законодателната власт. Следователно всеки, който има недвижимо имущество в Българското княжество, трябва да бъде избирател...“ Другата група, която има стопанско значение за авторите на док-

лада е тази на „на капиталистите и търговците“, които също трябва да получи „съразмерно участие в законодателната власт“, което се гарантира от 100 гроша годишен данък. Интелигенцията и висшето духовенство получават тази възможност по своя образователен и духовен ценз – (Almanac, 1911, p. 181). Както се вижда, най-добрите юристи и политически мъже в Учредителното народно събрание (УНС) са напълно наясно с икономическата структура на обществото, която вече е създадена през годините на реформи в Османската империя и тя се оказва базата, върху която се очаква да се развие българското стопанство.

I. Финансовите взаимоотношения

Българският парламент има седем разписани общи права. Освен популярното, известно на всички право да приема всички закони и търси отговорност на министрите, другите пет са изцяло свързани с финансите на държавата. На централно място, разбира се, е поставен бюджетът. Глава XVII подробно обяснява функционирането на системата – бюджет трябва да се приема всяка година, утвърждава се от владетеля, промяната в него става чрез мотивирано парламентарно решение и не на последно място, възможността да се използва старият бюджет „под отговорност на министрите“ до свикването на събранията на първа възможна сесия. Тук е и българското изключение от балканската практика – разглеждането на бюджета става „статия по статия“. (Paev, 2016, p. 232).

Важно място в тази сфера заема обсъждането и гласуването на държавните заеми. И в този случай има препратка към специална глава – XVIII. Член 123 е императивен – „нико един заем не може да се направи без съгласието на Народното събрание“. Извънредната нужда от кредитиране на държавата е обезпечена със специалното постановление, че в такъв случай парламентът се свиква „незабавно“ и „извънредно“. Но това не е всичко – първостроителите приемат още една хипотеза – при невъзможност за парламентарна сесия, владетел и кабинет да имат право да сключват милионен заем във франкове до свикване на камарата. Това е допълнено и с правото да се изразходват средства по негласувани в бюджета статии до триста хиляди франка. По време на конституционната промяна през 1893 г. Стефан Стамболов успява да увеличи тези суми съответно на три и един милиона лева.

Третото и четвърто парламентарно право във финансовата сфера са посветени на данъците и бериите. Това засяга всички поданици на страната, които са задължени „без изключение“ да заплащат определените по закона данъци и бериите. Камарата може да ги намалява или увеличава, да определя как да се събират и опрощава невъзможни за събирането задължения. Контролната функция на Народното събрание се изразява в приемане отчета на бюджета, което се прави

от Върховната сметна палата – институция, задължена да представя подробни изложения за изпълнението на бюджета.

Данъчното облагане е единствен и неоспорим прерогатив на народния суверен. Това се вижда при единственото изключение на параметрите чл. 47, който позволява при „външна или вътрешна опасност“ монархът по предложение и под общата отговорност на министрите да издава разпореждания със силата на закон, които впоследствие се утвърждават от народното представителство. Това е основата на българското извънредно законодателство, използвано в българската политическа практика и дори безпартийната власт през 30-те години на ХХ век се създава и функционира чрез този член. Единственото ограничение на това „законодателно право по изключение“ е в чл. 48, който определя, че данъците и държавните берии „в никой случай“ не могат да се приемат от друг орган, освен от Народното събрание. Показателно е, че по време на краткия дебат около този член се уточнява, че става въпрос за нови данъци и берии, докато „старите данъци не само няма да се унищожават, но преследват да се събират“ (Journals, 1890, p. 143).

Освен принципите на финансовата система учредителите се погрижват и да определят някои разходи, особено тези, които трябва да бъдат правени независимо от бюджета, а същевременно да се гарантират от него. Глава VIII е посветена на издръжката на държавния глава. Князът трябва да изпълнява своите политически функции и да издържа своя двор с определените му средства. Принципът, заложен в чл. 35, е на баланс между парламент и княз. Количеството на отделяните средства „не може да бъде уголемено без съгласието на Народното събрание, нито намалено без съизволение на Княза“.

Но ако за този баланс има някакво неписано споразумение сред депутатите в УНС, то съвсем не е така с обема на неговата гражданска листа. Проектът предлага един милион франка. В отхвърления от мнозинството Рапорт на комисията върху основните начала на Конституцията се предлага сумата да бъде намалена на 600 000 франка годишно (Almanac, 1911, p. 176). След отхвърлянето на Рапорта на 21 март 1879 г., на другия ден петима депутати, всички до един от консервативното течение – Тодор Икономов, Янко Ванков, Лука Радулов, Димитър Катранов и Петър Ангелов – внасят заявление, че приемат проектоустава с четири добавки – едната от които повтаря искането да се намали гражданската листа на 600 000 франка годишно (Journals, 1890, p. 108). Това предлага и в парламентарна зала Марко Балабанов, което е и първият сериозен сблъсък на мнозинството с разумните идеи на комисията. Загубили инициативата, либералните водачи Петко Каравелов, Петко Р. Славейков, Яков Геров и Драган Цанков, един след друг се опитват да отложат въпроса, като се стараят да прехвърлят въпроса с

цивилната листа на първия парламент. Това е не само опит да се скрие избликът на див популизъм от страна на либералите, а поредното доказателство, че разумни идеи се отхвърлят само на лична основа и от политически инат. Срещу либералите се изправя с цялата си интелектуална мощ М. Балабанов, който изтъква, че много по-сериозно е въпросът с цивилната листа да се реши конституционно, отколкото от едно обикновено събрание.

Виждайки, че губят този дебат, най-видният юрист на либералите Христо Стоянов сменя целта и предлага цивилната листа да се определи от събранието за избор на княз. Той обаче нагазва още повече в тресавището на популизма и, без да иска прави едно сравнение и отправя едно пожелание, които предreshават спора: „Владетелният княз трябва да се поддържа с достолепие, а не както Георгий, когато го избраха за гръцкият цар, европейските сили назначиха субсидии от себе си, понеже гърците не можеха да дадат приличното съдържание, желателно би било и на нашия княз да дадат“. Подобно сравнение с гръцката история, комбинирано с предложение за външна помощ, а и язвителното подхвърляне на М. Балабанов, че „ний сме народ, който ще може да плаща на княза си и няма да прибегнем към субсидии като гърците“, обръщат мнението на мнозинството – един от малкото случаи, когато всички либерални водачи не могат да защитят своята теза (Journals, 1890, p. 120-121).

Тази вечна подозрителност, че дворецът и неговите обитатели харчат повече от колкото е нужно води до там, че през 1911 г. конституционният текст е редактиран, след което определянето на „цивилната листа“ става вече прерогатив на Народното събрание – то трябва с „особен“ закон да определя средствата (Gesheva, Y, 2001, p. 279). Неяснотите в текста и политическата натовареност, която носи в себе си „цивилната листа“, са в основата и до ден-дневен на вечния спор за имотите и финансите на монархията. Малко утешение за двореца е, че князът и престолонаследникът се освобождават от всякакви „даждия, държавни бери и тегоби“ (чл. 70).

Не само цивилната листа обаче е обект на внимание в конституционния текст. Заплащането на министрите и депутатите също са конституционно закрепени и ограничени. За министрите се уточнява, че когато те попаднат в конституционната хипотеза да управляват страната вместо липсващ или малолетен монарх, за това време „добиват само министерската си заплата“.

Заплащането на парламентарния състав също има задължителен разпис. Депутатите, които не живеят в мястото, където заседава парламентът, получават „наднични пари“ и пътни. Това предизвиква сериозен проблем при изплащането на сумите на представителите, живеещи в града на свикване на Народното събрание. Така депутатите от столицата, Търново или Свищов, единствените места,

където се провеждат заседания на различни парламенти, трябва да останат без заплащане. В този случай, за разлика от случая с княжеската цивилна листа, либералите не приемат адекватното предложение на конституционната комисия, което предлага начинът на заплащане да се определи от специален закон (Almanac, 1911, p. 184). Това създава голям проблем със заплащането на представителите в първите няколко събрания. По тази причина Ст. Стамболов през 1893 г. прокарва през IV Велико народно събрание (ВНС) нова редакция на чл.139, която изравнява дневните пари на всички представители (Stoyanov & Metodiev, 1990, p. 33).

Парламентаристите имат още една специална привилегия – имунитета, който се простира пет дни преди отварянето и през цялото време на сесията на парламента, с изключение на най-тежките криминални престъпления с разрешение на камарата. Специален член (чл. 97) доуточнява това право и постановява, че депутатите не „могат да бъдат затваряне за дългове“ в определения по-горе срок.

II. Правото на собственост

Член 67 е може би не най-краткият, но със сигурност най-императивният член на конституцията: „Правата на собствеността са неприкосновени“. Следващият член определя, че отстъпването на имот може да стане „само заради държавна и обществена полза, и то със справедлива и предварителна заплаща“. Разбира се, основният препраща към особен закон, който трябва да има органическа сила. На пръв поглед текстът не се нуждае нито от коментар, нито от тълкувание, но това е един от малкото случаи, когато в залата на УНС протича дебат. Димитър Греков предлага друга формулировка: „Собствеността и правото на владение са неприкосновени“, и пояснява, че няма нужда да се казва „правата на собственост“, тъй като „собственост“ не е нищо друго освен право на собственост. Блестяща логика, която разделя „собственост“ и „владение“ и се позовава на аграрната практика в страната. За него, има „много земи, на които никой няма право на собственост, а се намират в просто владение“. За Д. Греков това владение подлежи на защита, защото, макар земите да принадлежат на правителството, те се владяват от частни лица и тяхното владение трябва да се защитава до появата на легитимни съдебни решения.

Петко Каравелов веднага усеща политическия момент и контрира на политическа основа. Неговата теза е концентрирана в следната мисъл: „Султанът в годината 1859 се отказа от своето върховно право на собственост, щом турското правителство хвана да дава тапии. Аз мога да призная като *bona fide possessor* само общините, а не чуждите елементи, които нямат никакво право на техните

владения. Има много хора, които са завладели чужди имуществата или на частни хора, или общински, или „казенни законним образом“ и затова не трябва да санкционираме тези владения“. Не може да се отрече, че либералният лидер много добре усеща политическия заряд, който носи този дебат. Стихийното преразпределение на земеделската собственост в месеците преди свикването на събрание-то е с характера на революционен трус и той предпочита да застане зад тезата, че като няма юридически документи, „там не трябва да има и законна защита на чуждите елементи, които са влезли в общините селски и са хванали техните владения“. Поведение, изцяло в защита на дребните собственици. Като глас в пустиня остава декларацията на Д. Греков, че става въпрос за смесване на идеите и че той не иска „да консакрирам (от фр. **consacrer** – **затвърждавам**) нелегално владение, аз искам защита на легалния владетел. Има право на владение, независимо от правото на собственост“. Юридическата логика обаче вече няма никакво значение за мнозинството. Едно много важно пояснение влиза в чл. 63 на основния закон, който постановява, че всички недвижими имоти, се „намираат под действието на българските закони“ (Journals, 1890, p. 154). Така се приравняват правата на живеещите в страната независимо от поданството, прави опит да се избегнат проблеми с екстериториалността на чуждите граждани вследствие на режима на капитулациите, наложен от Берлинския договор.

Жилищните имоти получават отделна защита. Претърсванията по къщите могат да стават само според законовите правила. Забранява се и конфискацията на всякакъв вид имоти. При извънредна ситуация държавният глава получава възможност да суспендира тези две постановления по формулата „до потвърждаване“ от парламента, но и това се вижда прекалено на българските конституционалисти и през 1911 г. текстът е премахнат.

Глава XI определя и друг тип имоти – държавните, които се управляват от съответния министър. Предвижда се със закон да се уточни как трябва да се използват приходите от тях. Спор за това няма, но веднага такъв възниква за правото на държавния глава да използва държавните имоти. Руската администрация предлага в своя проект следния текст: „Народното събрание се дава правото да определи дарове (дотации) на княза из държавните имоти на Княжеството“ (Stoyanov & Metodiev, 1990, p. 87). Конституционната комисия обаче се изказва против, а мотивът е, че „Княжеството е бедно и че не се вижда никаква причина защо да се остави на Народното събрание едно такова право“. (Almanac, 1911, p. 176). След приключването на спора около издръжката на княза без дебат учредителите приемат този мотив и единодушно отхвърлят текста. Залата още веднъж се съгласява с предложенията направени от конституционната комисия. Българският монарх трябва да преглътне поредното ограничение,

което между другото е записано и в проекта. Според чл. 51 държавните имоти принадлежат на държавата и те „не могат да се използват от княза и неговите роднини“ (Journals, 1890, p. 122).

III. Правото на икономическа дейност

Правото на икономическа дейност не е разписана изрично в конституционния текст. То се приема за естествено и произтича от всеобщото задължение да се плащат данъци и бери. Доколкото това е възможно, то попада под режима на политическите свободи – съставянето на дружества без предварително разрешение, неприкосновеността на частната кореспонденция, телеграфните депеша.

През 1911 г. при изменението на чл. 17, който позволява тайната дипломатия, се записва, че „договорите за мир, търговските, както и всички договори, които налагат разходи на държавата или съдържат изменения на съществуващите закони, или засягат публичните и гражданските права на българските поданици, стават окончателни само след приемането им от Народното събрание. В никой случай тайните постановления на един договор не могат да унищожават явните му постановления“ (Stoyanov & Metodiev, 1990, p. 22). Приравняването на търговските договори с мирните е достатъчно показателно.

IV. Институционализиране на държавната икономическа политика

Руският проект за основен закон предлага седем министерства. Две от тях са несъмнено свързани със стопанската сфера – Министерството на финансите и предвиденото министерство на Общественото здраве и земледелието (Stoyanov & Metodiev, 1990, p. 96-97). Рапорът на комисията предлага на учредителите шест, а споменатите две трябва да се слоят под името Министерство на финансите, земеделието и търговията. Мотивът отново е, че страната е малка ѝ интересите и изискват по-малко разходи. При парламентарните разисквания Киряк Цанков се опитва да защити седмото министерство, но мнозинството е категорично и популизмът за пореден път побеждава.

По време на режима на пълномощията седмото министерство отново се появява – създадено е Министерство на обществените сгради, земеделието и търговията. Опитът на това стопанско министерство е кратък – то съществува от 22 юни 1882 до 1 януари 1885 г., когато е закрито. На 15 май 1893 г. стамболовисткото мнозинство създава още две министерства, които трябва да обслужват икономическата сфера: Министерство на търговията и земледелието и Министерство на обществените сгради, пътищата и съобщенията. През следващите 18 години няма други промени, докато през 1911 г. Петото Велико събрание създава нова структура на стопанския сектор и той започва да се управлява от Минис-

терство на търговията, промишлеността и труда; Министерство на земледелието и държавните имоти; Министерство на обществените сгради, пътищата и съобщенията и Министерство на железниците, пощите и телеграфите (Gesheva, 2001, p. 195-196, 280).

През 1911 г. по време на конституционната промяна, единственият социалист в V ВНС, троянският шивач Власи Власковски, в реч, написана между другото от лидера на тесните социалисти Димитър Благоев, се обявява против Търновската конституция по принцип. Мотивът е удивителен и е разрез на икономическата същност на основния закон от гледната точка на крайната левица. За него основният закон „е конституция преди всичко, в основата на която лежи частната собственост на средствата за производство и размяна, преди всичко е конституция, която гарантира в днешното общество частната собственост и $\frac{3}{4}$ от всички закони, които са се творили оттогава досега, са били насочени пак за защита на частната собственост“. Признание и оценка, която макар и да е посрещната със смях в залата и вестниците, съвсем не е лишена от точност. А смяхът е предизвикан повече от закана, че този свят ще бъде разрушен и ще се създаде нова конституция, в основата на която ще е „обществената собственост“ (Stenographic Journals, 1911, p. 141). През 1946 г. вече „дядо“ Власи Власковски, както го наричат неговите съпартийци, ще бъде в VI ВНС, свикано да ликвидира Търновската конституция. Други негови колеги от V ВНС в залата няма. Няма усмивки по лицата на опозицията. Затова историческата оценка на икономическия режим, осветен от конституцията, е изключително важна.

Търновската конституция дава икономическа свобода на българските граждани и в това отношение е действително либерална. Съвсем логично съобразно европейската и балканската конституционна традиция се обръща внимание повече на финансите на страната, данъчната система, бюджета, разпределението му, финансирането на отделните държавни системи и политически структури. През цялото време на съществуването на основния закон бюджетът и неговият отчет следват посочените в конституционния текст параметри – фактическите разпоредители с бюджетни средства са министерствата, върховното управление, под което се разбира цивилната листа на монарха и издръжката на парламента и издръжката на Върховната сметна палата.

Правото на собственост е неприкосновено, но не се стига до никакви специфични определения за видовете собственост. От текста става ясно, че в правния свят ще има равнопоставеност между частна, държавна и общинска собственост.

Възможността за самостоятелна икономическа дейност също не е регулирана директно, но се подразбира от другите права и свободи. Не може да не се

подчертае, че българският политически елит постепенно огражда стопанския сектор със система на министерства, които трябва да осигурят модернизацията на страната.

REFERENCES:

- Paev, K 2016, *The Turnovo Constitution in the Light of the Balkan Constitutionalism from the 19th century*, Sibi, Sofia. (in Bulgarian)
- Gesheva, Y 2001, *The State Institution Grand National Assembly (1879 – 1911)*, Ivray, Sofia. (in Bulgarian)
- Almanac, 1911, *Almanac of the Bulgarian Constitution, 1911*, Petar G. Bakalov & Sie, Plovdiv. (in Bulgarian)
- Stenographic Journals of the 5th Grand National Assembly*, 1911, Sofia. (in Bulgarian)
- Journals of the First Constituent National Assembly in Turnovo on the Elaboration of the Bulgarian Constitution, 1890*, Sofia. (in Bulgarian)
- Stoyanov, L & Metodiev, V 1990, *Bulgarian Constitutions and Constitutional Projects*, Petar Beron, Sofia. (in Bulgarian)

Correspondence address:

Milko Palangurski – Professor, D.Sc.

“St. Cyril and St. Methodius” University of Veliko Turnovo,
Department of Early-modern and Modern Bulgarian History

2, Teodosii Tarnovski Str., 5003 V. Turnovo, Bulgaria

Tel.: (+ 359) 887 239 549

E-mail: m.palangurski@uni-vt.bg