

# ТЪРНОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ И ИКОНОМИЧЕСКОТО РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРИЯ (1979-1944 г.)

(конституционната рамка на българската икономика)

Доц. д-р Марко Димитров

Конституционната политическа икономия (конституционният икономикс) е сравнително ново направление в науката. Обект на нейното изследване са правилата и институциите, в рамките на които хората си взаимодействат в обществото, а също така и начините на възникване и определяне на тези правила<sup>1</sup>. Конституционната политическа икономия изследва взаимното влияние на правните и икономическите фактори върху вземането на решения от страна на държавата, които засягат икономическите и социални права на гражданите, заложен в конституцията. Цел на тази наука са и въпросите за взаимодействието на конституционните положения със структурата и функционирането на икономиката на дадена държава.

Посоченото по-горе широко изследователско поле на конституционната политическа икономия заема територия от почти всички сфери на обществения живот на една съвременна държава. Усложнените обществени отношения в съвременния свят определят необходимостта от правила в упражняването на човешките дейности и във взаимоотношенията между хората, както и между индивида и държавата. Тези въпроси обаче не са възникнали в съвременността. Те влизат в дневния ред на обществата в Европа и САЩ още през XVIII и особено през XIX век, когато конституционализмът става основа на модерните държави.

Въпросите за законодателното уреждане на обществените отношения са особено значими за нововъзникналите държавни образувания тогава, особено на тези, които се отцепват от Османската империя. За повечето от тези нови държавни формации е валиден фактът, че те започват самостоятелния си живот

---

<sup>1</sup> Терминът „конституционен икономикс“ (Constitutional Economics) се въвежда за първи път от американският икономист Ричард Мак-Кензи (Richard McKenzie) през 1982 година като наименование на конференция във Вашингтон, посветена на влиянието на икономическите проблеми върху развитието и състоянието на конституционната структура на държавата и обществото. През 80-те години на XX век терминът постепенно се трансформира в „конституционна политическа икономия“ (Constitutional Political Economy) и получава семантическа легитимност. През 1987 година Джеймс Бюканан (James M. Buchanan) взаимства този термин в една своя работа „Територията на конституционния икономикс“ *The Domain of Constitutional Economics*, смятайки, че той е по-съдържателен, по-обхватен. – *Buchanan, J. M. The Domain of Constitutional Economics, Constitutional Political Economy, Vol. 1, No. 1, 1990, p. 1.*

от доста по-ниско (исторически по-изостанало) икономическо и обществено ниво, в сравнение със „старите“ европейски страни. Пред всички от тях стоят трудни задачи да догонват европейското ниво, за да станат равноправни членове на Стария континент. Интензификацията на общественото развитие и ресурсното осигуряване на този процес изискват наличието на мощни обществени субекти, които са със значително по-големи възможности от тези на индивидуалните или групови членове на обществото в тези страни.

Такъв субект, интересите на който в голяма да степен съвпадат с обществения интерес, за такива общества може да бъде само държавата. В този смисъл създаването на началните основни правила за функционирането на новосъздадените европейски държави е от особено значение за по-нататъшното им обществено-икономическо развитие. Определянето на мястото и параметрите на участието на държавата в общественото и по-специално в икономическото развитие е от решаващо значение. Всички тези елементи на обществените взаимоотношения трябва да намерят своето място в създаването на основните закони (конституции, органически устави) на тези държави.

Тук излизат на преден план два проблема. От една страна, новообразуваните държавни формации в отцепени части от Османската империя са продукт на намеса (винаги военна) на външни сили (т. нар. „велики сили“). Първите стъпки по организацията на държавническия живот се правят с прякото участие на тези сили. Правилата идват от вън<sup>2</sup>. Те са чуждо дело, а не са плод на съгласуваност и консенсус между членовете на новото общество в тези страни.

От друга страна в самите нововъзникнали държави няма достатъчен интелектуален капацитет, за да се постигне създаването на оптимални общи правила, които да генерират национален просперитет. Липсва обществен и държавнически опит, който да се опира на национални традиции, психологически особености на народа, географски и други дадености. Тънкият слой национална интелигенция не е на достатъчно високо ниво, за да компенсира този опит. Краткият ѝ житейски опит в Европа и съмнителните откъм качество на обучението университети, в които тя учи и не винаги завършва своето образование, я правят нерелевантна на големите „учредителни задачи“, които стоят пред нацията.

Българският случай е типичен за „методологията“ на създаване на нови държавни образования в територии, откъснати на Османската империя.

---

<sup>2</sup> Обикновено новите държави се появяват след война между Османската империя и Русия, по-рядко някоя друга държава (Австрия или Великобритания). Първоначалните параметри на учредяването им са заложили в мирните договори след края на дадената война, т. е. волята на „новородения“ не е от значение.

Българското княжество е последното такова образование, учредено през XIX век. То се появява на политическата карта на Европа вследствие на поредната руско-турска война през 1877-1878 година. Първите 11 члена от Берлинския договор, с който окончателно е приключена войната, съдържат основни положения, които не могат да бъдат игнорирани при създаването на основния закон (Органическият устав) на новата държава, т. е. правилата идват отвън. Вторият проблем, свързан с качеството на създателите на Търновската конституция (както наивно е преименуван Органическият устав от тях самите) също има своите значителни последици върху качеството на основния закон.

Добър или лош основен закон приемат представителите в Учредителното събрание през 1879 година? Това е един въпрос, отговорът на който в годините след Освобождението и в периода между двете световни войни разделя българската обществена и политическа мисъл. Той все още няма еднозначен отговор. Емоционалните оценки и сега, както тогава, се преплитат с опити за трезва и аргументирана оценка на Търновската конституция и този спор няма изгледи да бъде разрешен. В това изложение ще се опитам да дам свое, смятам безпристрастно мнение за този проблем. Стремежът е да се оценят и последициите специално за икономическото развитие на България във времето докато действа тази конституция.

Най-същественният въпрос на всяка конституция е този за съотношението на силите и възможностите за взаимен контрол между трите основни власти - изпълнителна, законодателна и съдебна, които тя детерминира в своите постановления. От конфигурацията на взаимоотношенията между тези власти до голяма степен се определя и степента на независимост на държавната организация, за която е създадена конституцията и нивото на демократичност на обществените отношения в нея.

В Търновската конституция проблемът за взаимоотношенията на властите не е решен начин, който да гарантира в максимална степен държавния суверенитет и демократичност в обществения живот. Това обаче не е пропуск или преднамерени действия на нейните създатели в Русия и в Учредителното събрание<sup>3</sup>. Невъзможността да се зложат основите на независима и демократична държава в Търновската конституция е предопределена от постановленията на Берлинския договор, според който статутът на българското княжество е „самостоятелно трибутарно княжество под върховната власт на Н. В. султана” (чл. 1).

---

<sup>3</sup> Ще припомним, че първият проект за Органически устав и създаден от С. Лукиянов, чиновник в Юридическия отдел на временното руско управление в България.

Съдържанието на член 1 от Берлинския договор обяснява добре факта, защо постановленията на конституцията правят българският държавен глава (монархът) централна фигура във всички власти и свързващо звено между тях. Без негова санкция не може да се случи нищо съществено в държавата. Васалитетът на българското княжество спрямо Османската империя е изразен точно по този начин – българският княз е васал на султана и всъщност чрез княза последният упражнява своя сюзеренитет<sup>4</sup>.

Твърденията, че Народното събрание и Министерски съвет като институции създадени от Търновската конституция, имат някакви реални функции, които не зависят от волята на държавния глава са несъстоятелни. В повечето случаи при аргументирането на такава теза се смесват две неща – номиналната сила на тези институции, заложена в конституцията и историческата реалност, която ги представя като самостоятелно действащи органи на държавното управление. Второто се случва така само по волята на монарха, защото той не се намесва в тяхната работа, макар че може да го направи всеки момент<sup>5</sup>.

Мястото, което държавният глава заема във властовата структура на държавата, създава презумпция за компетентност, защото неговата санкция е решаваща за функционирането на всички сфери на държавния и обществен живот. Нито един акт на която и да е от властите не може да влезе в действия без нея. На практика обаче няма, а и не може да има, толкова компетентна личност, която да се произнася по всички проблеми на държавното управление.

Търновската конституция поставя държавния глава в положение на безконтролна контролираща институция. Именно тук се проявява парадоксът, който наричам „компетентната некомпетентност”, защото конституцията не предвижда особен държавен орган, който да санкционира (в смисъл да преценява правилността и конституционалността) влизащите в сила решения на органите на властта. Всъщност това трябва да прави монархът, но той не е компетентен. Ефимерната функция на Великото народно събрание като върховен орган тук не трябва да се бърка с текущият контрол над управлението.

---

<sup>4</sup> Властовите ресурси на короната са определени в глава II, членове от 4 до 18 на Търновската конституция.

<sup>5</sup> Тук трябва да се направи едно уточнение. На пръв поглед изглежда така, че българският държавен глава (князът) може всеки момент по някакво свое хрумване да доведе държавата до разстройство като безпричинно не санкционира приетите от парламента и правителството актове. Далеч сме от такава мисъл. Няма владетел, който иска да съсипе държавата, която управлява. Освен това, когато се разискват въпросите на компетентностите на държавния глава в Търновската конституция, не би трябвало тези компетентности да се персонализират с действията на управлявалите след 1879 година монарси в България.

Обикновеното народно събрание е напълно (или почти напълно) „обезоръжено“ по отношение на контрола върху изпълнителната власт<sup>6</sup>.

Изложеното по-горе за мястото в управленската система на българското княжество и властовите ресурси на българския държавен глава, заложи в Търновската конституция, смятам за нейна основна и най-съдържателна характеристика, от гледна точка на държавното управление. Не съм съвсем убеден, че това положение трябва да бъде определено непременно като нейна слабост, защото от Берлинския договор е предопределено тя да бъде такава. Тази характеристика обаче има съществено и трайно отражение върху поведението и решенията на органите на законодателната и изпълнителната власт в България. Интересно е, как се отразява тази характеристика на ролята на държавата в икономическата сфера на България в началния период на съществуването на Третата българска държава ?

Най-същественото в този случай е това, че изпълнителната власт изцяло е в ръцете на българския монарх. Тази власт функционира „от негово име и под негов надзор“ (чл. 12). Така тя действа сравнително свободно и по същество не може да бъде контролирана ефективно от Народното събрание. Това положение на относителна самостоятелност на правителството при вземането на решения и сравнително „платоничните“ му отношения с парламента създават условия за оперативност в управлението. Появява се възможност да се поддържа за по-продължителен период една линия, независимо от смяната на политическата конюнктура след избори или по някакви други причини. Това осигурява една относителна приемственост в политиката като цяло и в частност в икономическата политика. Могат да се дадат много примери за такава приемственост от стопанската история на България до 1912 година<sup>7</sup>.

Същевременно относителната безконтролност на изпълнителната власт създава опасности от вземането на грешни или неправомерни решения, които могат да имат последици върху общественото развитие на страната. Такава опасност е определено реална в областта на икономиката, която в периода до началото на Балканските войни е в центъра на политиката на българската държава. Индиферентността на държавния глава (той трябва по конституция да санкционира всички действия на изпълнителната власт) към тази сфера на общественото развитие, в комбинация с не особено високата професионална квалификация на министрите и „съгласното мнозинство“ в парламента довеждат

<sup>6</sup> Според чл. 92 от Търновската конституция Народното събрание може да „поканва“ министрите да „дават потребните сведения и разяснения“. Те са длъжни да отидат в събранието, „но под своя отговорност могат да премълчават такива работи, за които, ако се разгласи не у време, може да повредят държавните интереси.“

<sup>7</sup> Например, политиката по отношение на индустрията, митническата политика, изграждането на инфраструктурата и т. н.

често до вземането на нерелевантни решения в икономическата област и липсата на достатъчно избистрена национална доктрина за развитието на икономиката и българското общество като цяло<sup>8</sup>.

В Търновската конституция има постановление, което пряко се отнася до институционалната рамка на изпълнителната власт. То се съдържа в конкретен текст, определящ състава на Министерски съвет. В член 161 той е точно определен и промяна може да бъде направена само от Велико народно събрание<sup>9</sup>. Такава промяна е един от редките моменти в конституцията, който допуска намеса в изпълнителната власт, независимо от монарха, но е трудно тя да бъде осъществявана в оперативен план по необходимост. Трудно е да се определи какъв ефект върху практическата дейност на българските правителства в стопанската сфера има съдържанието на чл. 161. Моето мнение е, че по-скоро този ефект е положителен, защото има възпиращо действие срещу безразборно и нецелесъобразно увеличаване на административния апарат, каквато опасност реално съществува в България тогава, и осигурява стабилност в институционалната структура на най-високо ниво.

Все пак, въпреки липсата на достатъчно суверенитет и неравномерното разпределение на властите, до 1908 година Търновската конституция не създава значителни пречки за ефективността на държавното управление. Напротив, създадените от конституцията общи условия за по-голяма оперативност в изпълнителната власт със съсредоточаването ѝ в ръцете на една институция, позволяват да се постигнат значителни успехи в изграждането на сравнително модерно за времето си стопанство в България, въпреки известни спорни моменти в икономическата политика на българската държава, някои от които могат да бъдат определени и като грешки<sup>10</sup>. Създадена е стабилна основа за по-нататъшно развитие на страната като модерна от европейски тип.

След 1908 година е изпуснат исторически шанс да бъдат ускорени и задълбочени процесите на модернизация на България, започнати в края на XIX и началото на XX век. Обявяването на независимостта през септември 1908 година не е последвано от промени в Търновската конституция, които да кодифицират основни положения присъщи на една суверенна държава. Такива изменения

<sup>8</sup> Подробно за икономическата политика на българската държава в периода от Освобождението до 1912 година. – Вж: *Димитров, М.* Държавата и икономическото развитие на България от Освобождението през 1878 г. до Балканските войни (1879-1912 г.) - в търсене на ефективна политика. - В: Научни трудове на УНСС, 2013, т. 1., с. 132-182.

<sup>9</sup> Член 161 определя броя и функциите на министерствата, от които се състои правителството. Във времето, когато Търновската конституция е в действие, съставът на Министерски съвет е променян два пъти, през 1893 (III ВНС) и 1911 година (V ВНС). И двете промени са свързани с увеличаване на министерствата в стопанската сфера, които от едно до 1893 година стават пет през 1911 година.

<sup>10</sup> *Димитров, М.* Държавата и икономическото развитие..., с. 149-151; 152-156; 160-163; 168-170.

задължително трябва да съдържат „пренареждане” на функциите и силата на носителите на трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна. Те обаче не са осъществени. Измененията, направени от Петото велико народно събрание през 1911 година, са козметични и се изчерпват с редакционни замени на титлите „княз” с „цар”, „княгиня” с „царица”, „княжество” с „царство”<sup>11</sup>. Единствената значителна промяна е направена в чл. 161<sup>12</sup>. Съставът на Министерски съвет е увеличен и броят на министерствата става десет. Така след 1911 година Търновската конституция си остава основен закон на една васална държава със силна вече царска власт.

Запазването на Търновската конституция изважда наяве в периода между двете световни войни всички нейни слабости. Тя става един от разделителните камъни в обществения и политически живот на България след 1919 година. Неяснотата по отношение на това, кой е отговорният фактор в държавата, се „завихря” около фигурата на монарха. Това води до два военни преврата, единият в негова защита, а другият – в голяма степен против неговата роля в обществения е държавния живот.

Неадекватността на Търновската конституция по отношение на новите обществено-икономически условия след Първата световна война оставя в голяма степен българската държава на „автопилот”. Липсата на ясно определени правила за управлението на страната става една от причините за пертурбациите по върховете на властта. Борис не може да замести силния си баща. Слабата фигура на монарха довежда до това, че партиите стават основният играч на политическата сцена за дълго време след 1919 година. Липсата на каквато и да е възможност за контрол от някоя от властите върху тях е една от причините за драматичните политически събития след войната, които могат да се определят и като скрита гражданска война.

Във връзка с мястото и ролята на държавния глава след абдикацията на Фердинанд през октомври 1918 година, интерес представлява чл. 34 от Търновската конституция който третира начина на встъпване в прерогативите на наследилия престола монарх. Неговият текст е следният: *„След смъртта на княза (царя след 1911 година – б. м., М. Д.) наследникът му встъпва на престола и незабавно се разпорежда, за да се свика Велико народно събрание, пред което той дава следующата клетва: (следва текстът на клетвата – б. м. (М. Д.)”*. Абдикацията на стария Кобург може да се смята като негова държавническа смърт. Историята след 1918 година не е оставила следи, които да отбелязват посочените в чл. 34 необходими действия от страна на заелият българския престол Борис III, за да се легитимира като български цар. Не се

<sup>11</sup> Тук няма да коментираме изменението на чл. 17, с който още повече се засилват правата на монарха в международните отношения и го правят още по-независим от Народното събрание.

<sup>12</sup> Двете нови министерства са с дейност в стопанската сфера.

чувствам достатъчно компетентен, за да коментирам това положение от гледна точка на конституционното право, но все пак ми се струва, че стоящият от 1918 до 1943 година на българския престол монарх всъщност не е встъпил в длъжност официално.

Това състояние, в което се намира българският държавен глава от конституционна гледна точка, може да обясни поведението на Борис през 20-те и отчасти през 30-те години на XX век в българския политически живот. Сигурно изглежда пресилено, но като че ли *Търновската конституция е негласно суспендирана след Първата световна война*. Главната фигура в управлението, според нейните постановления, е поставена в положение на полулегитимност. На всички е ясно съдържанието на чл. 34 от конституцията, но никой не повдига този въпрос официално. Така създамата се ситуация обслужва еднакво добре всички политически партии и монарха, защото повдигането на въпроса за начина, по който той заема престола може да промени статута му в неизвестна посока, като се има предвид политическата конюнктура в страната между двете световни войни. Гласове за промяната на основния български закон има през целия междувоенен период, особено през 30-те години на XX век, но те имат повече пожелателен и академичен характер. Никога през това историческо време не се заражда истинско обществено мнение за промяна на Търновската или приемането на нова конституция.

Описаната по-горе ситуация за дълго време след Първата световна война (до средата на 30-те години на XX век) оставя старите политически партии на върха на държавното управление, особено след като през 1923 година от властта е отстранен Ал. Стамболийски и неговата партия БЗНС. В областта на икономическата политика това обстоятелство води до продължително запазване на стария модел на нейното водене. Използването на инструментите за държавно участие в развитието на българската икономика от времето преди войните 1912-1918 година до към началото на 30-те години на XX век има значителни негативни последици за развитието на двата основни сектора на българската икономика – индустрията и селското стопанство<sup>13</sup>.

Косвено доказателство, че Търновската конституция след Първата световна война е поставена в положението на паметник на началото на самостоятелен живот на Третата българска държава, без реално действие, са историческите събития след 19 май 1934 година<sup>14</sup>. На първо място трябва да се

<sup>13</sup> Подробно по тези проблеми. – Вж: *Димитров, М.* Държавата и икономиката в България между двете световни войни 1919-1939. Факти, анализи и оценки за икономическата политика, С., УИ „Стопанство“, 2014.

<sup>14</sup> Подробно за събитията около преврата на 19 май 1934 година. – Вж: *Марков, Г.* Парола „Сабя“. Заговорите и превратите на Военния съюз 1919-1936, С., 1992.



отбележи, че след преврата, който се извършва на тази дата, конституцията не е суспендирана. Такава заблуда съществува до този момент в българското общество и дори сред специалистите по история на България. Няма такъв акт на правителството на Кимон Георгиев, а не може и да има, защото спиране на действието на конституцията може да направи само Велико народно събрание, а такова не е свиквано във времето от 1911 до 1946 година.

Държавното управление от 19 май 1934 до март 1938 година се осъществява на основание на член 47 от Търновската конституция, който позволява на монарха и правителството да упражняват властта при екстремни обстоятелства, външна или вътрешна заплаха за държавата<sup>15</sup>. Ако се абстрахираме от продължителността на държавното управление по режима на този член от конституцията (четири години) и доста неясната „вътрешна или външна опасност“ по онова време, постановленията на Търновската конституция в този случай формално са спазени. Всички актове на Министерски съвет в рамките на управлението на няколко кабинета след 19 май 1934 година са санкционирани от XXIV Обикновено народно събрание през май 1938 година, както се изисква от конституцията.

Трябва да се отбележи и един друг факт, свързан с 19 май 1934 година. Правителството на Кимон Георгиев с наредба-закон забранява политическите партии<sup>16</sup>. С това старата партийна система от времето преди Първата световна война окончателно е ликвидирана. Тези партии са отстранени от управлението на държавата. Това създава възможност да се промени основно философията и насоките на водената от държавата икономическа политика. До началото на Втората световна война България се управлява от правителства, в които преобладават експерти и те не са подложени на натиск от страна на политическата сила, която ги е поставила във властта. Този факт някак си съвпада с най-големия просперитет на страната в икономическата област през

---

<sup>15</sup> Текстът на чл. 47 гласи: „Ако б държавата да се заплашва от някоя външна или вътрешна опасност, а Народното събрание не би могло да се свика, то само в такъв случай князът (царят от 1911 година – б. м., М. Д.), по представление на Министерския съвет и под обща отговорност на министрите, може да издава наредби и да прави разпореждания, които имат задължителна сила като закон. Такива извънредни наредби и разпореждания се предоставят за одобрение в първото, свикано след това, Народно събрание.“

<sup>16</sup> Това действие на правителството на К. Георгиев също не трябва да се смята за нарушение на Търновската конституция. Най-напред, в нея няма специално положение, което да прави създаването на такива организации конституционно задължително. Напротив, някои конституционалисти още тогава смятат, че политическите партии са противоконституционни. Според тях чл. 87 от конституцията изрично забранява политическите партии, защото постановява, че народните представители „...представят не само своите избиратели, но и целият народ. Затова те не могат да приемат от своите избиратели никакви задължителни за себе си инструкции (наставления). – Съслов, Д. За българската конституция, С., 1937, с. 40. Други определят такава позиция като „един спорен детайл“. – Вълканов, В. Търновската конституция в спор с времето, ВСУ „Черноризец Храбър“, 2009, с. 66.

втората половина на 30-те години на XX век, с което не искам да правя каквито и да е внушения и оценки за ефектите от управленията на правителствата с политическа боя до този момент.

В периода от 1934 до 1939 година има опити от страна на политици и конституционалисти да се предложи създаването на нова конституция, която да отговаря на променените общественно-икономически условия в България в периода между двете световни войни<sup>17</sup>. Те обаче не са приети добре от политиците и обществото в България.

\* \* \*

Изводите, които могат да се направят от изложеното по-горе, сигурно ще предизвикат неодобрение сред привържениците и апологетите на Търновската конституция. Аз обаче мисля така. Създаденият през 1879 година основен закон на Княжество България е един формален документ, без съществена стойност като коректив на обществените отношения в Третата българска държава. През първия период на нейното действие, като Органически устав на една васална на Османската империя държава до 1911 година, нейните постановления не пречат на развитието на държавата и нейното управление, защото те са съвсем общи и се отнасят повече до общочовешки ценности на XIX век, отколкото до стоящите пред българската нация конкретни задачи за намиране на място в европейското семейство като модерно общество и държавност. В конституцията няма заложени такива конкретни цели.

След обявяването на България за независимо царство Търновската конституция излиза извън историческото време. Нейните постановки вече не отговарят на новите задачи пред българската нация и са доста далеч от параметрите на новата държавност, която постепенно се налага в света след Първата световна война. Отношението на политическите сили към конституцията в периода 1919-1944 година дава основание да се твърди, че тя формално функционира, но фактически е суспендирана, защото вече никой не се съобразява с нея. Това устройва управляващият елит и българското общество като цяло. Плахи опити да се премахне Търновската конституция и да се приеме нова се правят едва през втората половина на 30-те години на XX век и те нямат обществен отзвук.

---

<sup>17</sup> Има проект в два варианта на кабинета на Андрей Тошев през 1935 година и на проф. Стефан Баламезов през 1936 година. – Вж: *Български конституции и конституционни проекти*, С., „Петър Берон“, 1990, с. 100 и сл.; с. 136 и сл.