

### ЗА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПОНЯТИЕТО “ВЪРХОВЕН НАЧАЛНИК НА ВСИЧКИ ВОЕННИ СИЛИ” В ТЪРНОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ

доц. д-р Николай Проданов

### CONTENT OF THE CONCEPT OF “HIGH HEAD OF ALL MILITARY FORCES” IN THE TURNOVO CONSTITUTION

Nikolai Prodanov

*Abstract:* The article attempts to label fully the powers of the head of State of Bulgaria in the military sphere in the duration of the Turnovo Constitution. It was concluded that no clear concepts in the text of the Constitution prerequisites for the concentration of excessive power in the hands of the monarch.

*Key words:* Tarnovo Constitution, State Security, Head of State, Legislation of Bulgaria, Commander of the Armed Forces

#### 1. Въведение

Историческата и правноисторическата наука все още не са изследвали задълбочено еволюцията на държавния апарат<sup>1</sup> на България в сферата на националната сигурност. Тази констатация не е равностепенна на евентуалното твърдение, че няма проучвания в посочената проблематика; такова твърдение не би било прецизно<sup>2</sup>. Засега обаче липсват конкретни анализи за съществени части от държавния апарат във визираната сфера от края на XIX и през целия XX в.; отсъстват и опити този държавен апарат да бъде разгледан като система и тя да се оцени с оглед на нейната законосъобразност, целесъобразност и ефективност в различните исторически периоди.

Важна част от държавния апарат в сферата на сигурността и отбраната е институцията на държавния глава в периода 1879 – 1947 г. (т. е. по време на действието на Търновската конституция). Тогава държавният глава присъства в сфе-

рата на сигурността най-вече в качеството си на “върховен началник на всички военни сили”.

**2. Общата формула.** Основа на анализа в този текст е съответната норма от Търновската конституция (ТК), която е формулирана по следния начин:

*Чл. 11. Князът е върховен началник на всички военни сили в Княжеството както в мирно, така и във военно време. Он раздава военните чинове по закона. Който постъпва във военна служба, дава клетва, че ще е верен Князю.*

Словосъчетанието “върховен началник” на войската, обозначаващо определено качество на държавния глава се среща още в някои доосвобожденски реформистки документи, изхождащи от български политически среди<sup>3</sup>. По-късно понятието се появява в руския проект за български основен закон. То е възприето от народните пред-

<sup>1</sup> Тук под “държавен апарат” разбирам всички органи на държавна власт и държавно управление в разглежданата сфера.

<sup>2</sup> Вж. напр. проучванията само на един изследовател: **Марков, Г.** Правата и отговорностите на българското Главно командване в Балканската война (1912–1913). – *Военноисторически сборник*, 1981, № 5, с. 17–29; Правата и отговорностите на българското Главно командване в Междусъюзническата война 1912. – *Военноисторически сборник*, 1983, № 2, с. 50–61; Българското Главно командване в Първата балканска война 1912–1913. – В: *International Symposium of Military History, Greece*. Athen – Thessaloniki, 1992, pp. 268–272 (на немски език).

<sup>3</sup> **Петков, П.** Ст. Идеи за държавно устройство и управление в българското общество 1856–1879 г. В: Търново, 2003, с. 109.

ставители в Учредителното събрание (УС) без обсъждания и включено в текста на ТК.

Понятието “върховен началник” е ненапълно ясно от съдържателна гледна точка. Би следвало да се приеме, че то е неясно дори и на депутатите от УС, когато го гласуват. Поради това текстът на чл. 11 ТК е бил обект на различни интерпретации, в това число и твърде крайни. Някои български историци напр. защитават тезата, че ТК давала на монарха “неограничена власт”<sup>4</sup> по отношение на армията. Такава теза не може да бъде споделена от юридическа гледна точка, най-малкото поради обстоятелството, че в една конституционна монархия<sup>5</sup> никоя власт не може да бъде “неограничена”. Независимо от това доктринално обяснение, което има място в нашата съвременност, офицерският корпус на България до края на Първата световна война следва пруската традиция за признаването на монарха като единствена власт по военните въпроси<sup>6</sup>. Според тази традиция формулата “върховен началник на всички военни сили” визира както *политическото управление на войската*, така и *прякото ѝ ръководство във военно-технически аспект*.

Досегашните юридически анализи на основния закон на България от 1879 г. също не предлагат задоволителен отговор за същността и детайлите на разглежданото понятие. Основната причина за липсата на консенсусно тълкуване на понятието е обстоятелството, че липсва конкретна правна разпоредба, която изчерпателно да изброява правомощията на държавния глава като „върховен началник на всички военни сили”. Това обстоятелство дава възможност на редица отговорни български държавници, юристи, а също и на владетелите – княз Александър I, княз (цар) Фердинанд I, цар Борис III – да виждат във формулата “върховен началник на всички военни

сили” различни съвкупности на много и то разнообразни функции по управлението и ръководството на армията, особено в случай на война.

В този материал ще бъде направен опит за кратко систематизиране и анализ на основните правомощия на държавния глава на България по ТК в качеството му на “върховен началник на всички военни сили”. Смятам за необходимо още в началото на този текст да се заяви директно, че всъщност обемът на понятието “върховен началник на всички военни сили” се изпълва с конкретно съдържание едва през десетилетията след 1879 г. в хода на прилагането на ТК и на цялото българско текущо законодателство.

### **3. Правомощия на държавния глава като върховен началник на всички военни сили, изрично формулирани в ТК.**

**3.1. Даване на военните чинове.** Това правомощие е предоставено на монарха в цитирания чл. 11 ТК. В специалните закони за въоръжените сили правомощието е детайлизирано в следните насоки: производството на офицерите в по-горен чин става с „Височайши приказ”; производството в генералски чин „зависи от усмотрението на Негово Царско Височество Княза”<sup>7</sup>; даването на унтер-офицерско звание за отличие в мирно време може да се даде само от монарха; зачисляването на офицерите в Генералния щаб<sup>8</sup> и тяхното уволняване от служба става с „Височайши приказ”.

С известна условност<sup>9</sup> към правомощието по чл. 11 ТК следва да се добави и правото на държавния глава да дава специфичните полицейски чинове “старши командир II степен” и “старши командир I степен” след тяхното въвеждане през 1937 г.<sup>10</sup>

**3.2. Клетвата на военнослужещите във вяроност на монарха.** Военната клетва по своята същност представлява тържествено обещание,

<sup>4</sup> **Недев, Св.** Главнокотандващият българската армия в монархическия и републиканския период. — *Исторически преглед*, 2002, № 1–2, с. 214.

<sup>5</sup> В този текст приемам Княжество/Царство България за конституционна монархия, без да влизам в дискусиите относно твърдението, че Третата българска държава до 1947 г. е парламентарна монархия.

<sup>6</sup> **Хънтингтън, С.** Войникът и държавата. С., 1998, с. 45.

<sup>7</sup> Докато останалите чинове на офицерите се дават по доклад на министъра на войната, присвояването на генералско звание зависи само от волята на монарха. Вж. чл. 69 от *Закона за устройството въоръжените части на Българското Княжество, Държавен вестник*, бр. 18 от 24 януари 1904.

<sup>8</sup> Понятието „офицер от Генералния щаб” е синоним на понятието „офицер с висше военно образование”, т. е. завършил Военна академия в България или в чужбина.

<sup>9</sup> Ако се приеме, че и в системата на Министерството на вътрешните работи и народното здраве присъства определена милитаризация.

<sup>10</sup> Според чл. 44 от *Наредбата-закон за държавната полиция*. Вж. *Държавен вестник*, бр. 157 от 23 юли 1937.

което се дава от всеки встъпващ в редовете на въоръжените сили. Тя е важен закон и морален акт, характерен за военната служба и подлежащ на безпрекословно изпълнение от страна на личния състав на всяка армия. Полагането на военна клетва е най-важният тържествен ритуал в повечето армии по света<sup>11</sup>. В периода до 1947 г. клетвата на военнослужещите се разглежда и като най-сериозна религиозна гаранция за изпълнение на воинския дълг<sup>12</sup>.

Правната норма, че военнослужещите се кълнат във вярност на монарха на пръв поглед не представлява специфично негово пълномощие. Тя обаче е важен елемент от неговия правен статус, имащ пряко отношение към качеството му на “върховен началник на всички военни сили”.

Регламентът на клетвата от страна на военнослужещия във вярност на държавния глава също се съдържа в цитирания чл. 11 ТК. При дебатите в Учредителното събрание са направени предложения последното изречение на посочения член да бъде допълнено с “и на отечеството” и “и на Конституцията”<sup>13</sup>. Тези предложения са отхвърлени по няколко съображения. Едното е с оглед краткост на конституционния текст, защото военнослужещият ще се кълне за вярност на княза, а самия княз ще се кълне във вярност на основния закон. Другото съображение е с по-интересно съдържание. Според някои народни представители, прибавката “и на Конституцията” щяла да даде право на военните да разсъждават дали заповедта на княза не е противоконституционна и по този начин щяла да се увреди военната дисциплина. Тук за пръв път се появява правната хипотеза за евентуалното противоречие в

конкретни случаи между Конституцията и правните основи на военната дисциплина.

**3.3. Правото на монарха да дава военни ордени.** Първоначалната редакция на ТК забранява съществуването на титли и отличия в България, вкл. и ордени. Изключение е направено чрез чл. 59 ТК, който предоставя правото на Княза “да отреди един знак за действително отличие во време на война и само за военни лица”.

Още от самото начало на модерната българска държавност споменатото ограничение не се спазва. През лятото на 1879 г. княз Александър I учредява (макар и негласно) възпоменателен медал по случай възкачването си на престола. През 1891 г. князът учредява „Народен орден за гражданска заслуга”<sup>14</sup>. Едва в началото на 1893 г. монархът в изпълнение на чл. 59 ТК учредява военния орден „За храброст”.

През същата 1893 г. конституцията е променена, изменен е и чл. 59 и князът придобива правото да раздава ордени. Текстът придобива следния вид: „Князът има право да раздава ордени. Учреждението на ордени става с особен закон”. Разпоредбата, която се съдържа във второто изречение на чл. 59 ТК, обаче е многократно нарушавана<sup>15</sup>.

**3.4. Правото монархът да изразява становища и да дава препоръки в сферата на сигурността.** Посоченото правомощие на държавния глава се реализира най-вече чрез тронното слово. То е акт, който съдържа едновременно отчет за минала дейност и програма за предстояща такава<sup>16</sup>, както по съвсем ясен начин е казано в чл. 133 ТК – “При отварянето на Събранието в Царското слово се описва положението на дър-

<sup>11</sup> Вж. подробно в: **Петров, Т.** Военната клетва в българската армия. – *Военноисторически сборник*, 2004, № 1.

<sup>12</sup> **Балканский, М.** Военна етика. С., 1908, с. 102.

<sup>13</sup> Дневници на Учредителното събрание от 1879 г. Съставителство и коментар **Веселин Методиев**. С., 2004, с. 188.

<sup>14</sup> *Държавен вестник*, бр. 167 от 3 август 1891.

<sup>15</sup> Имам предвид, че в някои случаи ордени са учредени не чрез закон, а с акт на държавния глава. Особено интересен е случаят с ордена „Св. Св. Равноапостоли Кирил и Методий”. През 1909 г. монархът със свой рескрипт учредява ордена – *Държавен вестник*, бр. 104 от 21 май 1909. След девет месеца орденът е учреден отново, като този път е спазен реда, изискван от Конституцията – *Държавен вестник*, бр. 32 от 11 февруари 1910. След 19 май 1934 г. отново има връщане към учредяването на ордени и медали от държавния глава, поради липсата на действащ парламент. Вж. Указ №22 от 9 декември 1935 г. за учредяване на два възпоменателни медала за войните 1912/13 г. и 1915/1918 г. – *Държавен вестник*, бр. 2 от 3 януари 1936. Вж. подробно за българската орденска традиция в: **Петров, Т.** Българските ордени и медали. С., 1982; **Петров, Т.** Наградната система на България (1878-2010). С., 2011.

<sup>16</sup> Стефан Баламезов нарича тронното слово “предварителна програма”, защото в нея впоследствие е възможно да бъдат направени съществени промени. Вж. **Баламезов, Ст.** Сравнително и българско конституционно право. Ч. I. Второ преработено издание. С., 1938, с. 204.

жавата и се показват проектите и предложенията, които има да бъдат внесени в Събранието за разглеждане”. В чл. 134 е фиксирано задължението парламентът да “представи” на държавния глава своя отговор на тронното слово. В случая държавният глава действа като титуляр на изпълнителната власт. Затова тронното слово всъщност се съставя в Министерския съвет (МС), което не означава, че държавният глава не взема отношение към неговото съдържание. Монархът може да прокара в тронното слово и свои лични становища и препоръки, които дори да влизат в противоречие с мнението на МС. Това може да предизвика определени разногласия между правителството и държавния глава, които обаче да останат скрити за широката общественост<sup>17</sup>. При нежелание от страна на МС за предизвикване на криза в отношенията монарх – правителство министрите биха могли и да премълчат пред Народното събрание евентуалното противоречие.

**3.5. Монархът и извънредното положение.** Извънредното положение (и частния случай на военно положение) е изключителен мирновременен управленски механизъм, характеризиращ се с преминаване на редица административно-полицейски и правосъдни функции към военните органи. В новата българска история то е многократно използвано с цел да се овладеят различни кризи. От правна гледна точка неговото съществуване се аргументира с обстоятелството, че и в мирно време може да се достигне до ситуации, които да поставят държавността пред вероятността от тотален срив, подобно на условията във военно време. По принцип се смята, че във време на война държавната власт следва да бъде засилена за сметка на отмяната и ограничаването на някои права на гражданите<sup>18</sup>. По аналогия, в условията на извънредно положение също се прибегва до посегателство върху определени права, като това се счита за необходимо с оглед запазването на по-важни обществени интереси.

ТК дава големи права на държавния глава в сферата на извънредното положение. Без да е посочено изрично, те също са част от статуса му на “върховен началник на всички военни сили”. До конституционните промени, извършени от V ВНС през 1911 г., той е на практика монополист в тази сфера, уредена в чл. 47 и чл. 76 ТК. Чрез чл. 47 се уреждат процесуалните аспекти на извън-

редното положение. Тази норма въвежда т. нар. “извънредни укази” – издавани от държавния глава по въпроси, по принцип изискващи законодателна регламентация, но при изключителни условия, при които нормалния законодателен ред се оказва неприложим. От своя страна чл. 76 урежда материално-правните аспекти на извънредното положение – правото при определени обстоятелства да бъдат суспендирани някои от конституционните права и свободи на гражданите (правото на лична свобода и неприкосновеност, правото всеки гражданин да бъде съден само от законоустановените съдилища, правото на неприкосновеност на жилищата на гражданите).

ТК предвижда две предварителни условия, които да дадат основание на държавния глава да се възползва от правата си по чл. 47 и 76. Първото е създаване на ситуация, която застрашава държавната сигурност. В двата споменати конституционни члена са употребени различни формулировки, които да опишат тази ситуация. В чл. 76 се говори по-общо за “събития, които би могли да нарушат обществената безопасност”, а в чл. 47 са говори по-конкретно за “заплаха за държавата от външна или вътрешна опасност”. Без съмнение тези формулировки са твърде общи и неясни и поради това дават възможности за произволни тълкувания. Второто условие е Народното събрание да не може да се свика. В заседанието на Учредителното събрание е направен плах опит да се прокара идеята, че в такава кризисна за държавата обстановка задължително трябва да се свика Парламентът. Предложението не е прието. Също така е отхвърлено предложението да се запише в текста, че след преустановяването на извънредните обстоятелства “новите наредби трябва да се прекратят”. На последното предложение подпредседателят на УС Петко Каравелов отговаря твърде лекомислено, че това се разбирало от само себе си<sup>19</sup>. Окончателната формулировка е, че извънредният указ на монарха може да бъде издаден само “по представление на Министерския съвет, и под обща отговорност на министрите”. В ТК е предвидена и твърде общата възможност за осъществяване на последващ парламентарен контрол върху извънредните укази на държавния глава.

Общото впечатление е, че конституционната уредба на извънредното положение до 1911 г.

<sup>17</sup> Баламезов, Ст. Сравнително и българско..., с. 202.

<sup>18</sup> Боск, А. Правителствените актове и теория за засилената власт през време на война. – *Административен преглед*, 1929/1930, № 7, с. 4–15.

<sup>19</sup> Дневници на Учредителното събрание..., с. 223.

е твърде фрагментарна и несистемна, създаваща благоприятни условия за субективни преценки и действия.

Петото ВНС от 1911 г. приема една сравнително пълна конституционна рамка за военното положение. Народните представители всъщност заимстват и пригаждат към българските условия френския правен модел. В новия модел от формална гледна точка за монарха е предвидено второстепенно място. Основният механизъм за въвеждане на военно положение е чрез Народното събрание, допълващата алтернатива е то да бъде въведено “с указ [на царя], под общата отговорност на министрите”.

**3.6. Правото на монарха да назначава и уволнява някои категории държавни служители, отговорни за сигурността на държавата.** Най-общата конституционна норма в това отношение е чл. 163 ТК, който гласи следното:

*Чл. 163. Князът има право да назначава лица на всичките Правителствени длъжности.*

Според мнението на известния наш юрист и политик Александър Гиргинов, понятието “правителствени длъжности” в посочения член трябва да се тълкува разширително, в смисъл “длъжностите в системата на Министерския съвет и министерствата” или още по-широко “длъжностите в системата на държавната администрация”<sup>20</sup>. Разширителното тълкуване в случая е оправдано. Показателно е системното място на чл. 163 в ТК – веднага след материята за министерствата и преди няколко члена, посветени на длъжностните лица. Това му място насочва по-скоро на правото на монарха да назначава различни длъжностни лица. Интересно е и словосъчетанието “длъжностни лица, назначени по служба от Правителството”, употребено в чл. 166 ТК, в непосредствена близост до чл. 163. Би могло да се предположи, че “правителствени длъжности” от чл. 163 всъщност визира конкретната държавна “служба” по смисъла на чл. 166.

В обсега на визираните “правителствени длъжности” бихме могли да отнесем изброените по-долу.

**3.6.1. Назначаване на военния министър и особни комисари (в сферата на сигурността).** Монархът в качеството си на възглавяващ изпълнителната власт има правото да назначава и уволнява министрите (тоест и военния министър), което е регламентирано в чл. 152 ТК. Правото на държавния глава да назначава “особни комисари”, които да дават заедно с министрите или вместо тях обяснения по внесените в Народното събрание законопроекти и предложения (вкл. и такива от сферата на националната сигурност), е записано в чл. 91 ТК.

**3.6.2. Правомощието на монарха да назначава главнокомандващ на армията.** В навечерието на войните за национално освобождение и обединение в уставите на българската армия вече е изрично фиксирано правото на монарха да “повери” главното командване на мобилизираната армия на избрано от него лице<sup>21</sup>.

Малко по-късно монархът се възползва от това си правомощие. С рескрипт, приподписан от министър-председателя и от военния министър, през 1915 г. държавният глава назначава главнокомандващ на Действащата армия. В документа изрично е записано, че това назначаване е извършено от монарха в качеството му на “върховен началник на всички военни сили и съгласно чл. 11 от конституцията”<sup>22</sup>.

**3.6.3. Правото на монарха да назначава други служители на правителствени длъжности (в сферата на сигурността и отбраната).**

Ако се възприеме предложеното по-горе разширително тълкуване, към правомощието на държавния глава по чл. 163 биха могли да се отнесат и възможностите му да извършва и други, освен вече посочените, назначения в системата на отбраната. Например, до 1907 г.<sup>23</sup> военните аташета се назначават от монарха<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Гиргинов, Ал. Държавното устройство на България. С., 1921, с. 112.

<sup>21</sup> Устав за полска служба. С., 1912, с. 1.

<sup>22</sup> *Държавен вестник*, бр. 216 от 24 септември 1915. За да бъдем изчерпателни относно конкретните обстоятелства и господстващата противоречива практика, следва да отбележим, че назначеният от държавния глава през 1915 г. главнокомандващ на Действащата армия е уволнен “телеграфически” от министър-председателя А. Малинов, след като през септември 1918 г. ген. Никола Жеков, намирайки се на лечение във Виена, прави публични изявления, които са в разрез с правителствената политика. Вж. Абдикацията на цар Фердинанд. Документи, спомени, факти. С., 1993, с. 17.

<sup>23</sup> След тази година, по силата на “Закона за устройството и службата по Министерството на външните работи и на изповеданията”, те се назначават от военния министър по споразумение с министъра на външните работи. Вж. *Държавен вестник*, бр. 278 от 22 декември 1907 г.

<sup>24</sup> ЦДА, ф. 304к, оп. 1, а. е. 196, л. 29.

До 1885 г. правомощието на монарха да назначава лица на различни военни длъжности е нарушено чрез особения статус на руските офицери на българска служба. Военният министър (който до тази година неизменно е руски офицер) има право да ги отстранява от българска военна служба, но не в качеството си на техен пряк български командир, а в ролята си на техен началник по линия на руската армия. За тези негови действия не се изисква никаква санкция от страна на българския държавен глава. Поради това, един от най-близките княжески съветници Константин Стоилов е прав, когато през 1883 г. на заседание на МС и в присъствието на военния министър Николай Каулбарс заявява, че в Княжеството има две военни власти – българска и руска<sup>25</sup>.

В тази част от правомощията на държавния глава (с известна условност<sup>26</sup>), бихме могли да отнесем и правото за назначаване на държавни служители в сферата на вътрешната сигурност. Сред тях следва да се посочат следните чиновници: столичният градоначалник<sup>27</sup>; главният инспектор и инспекторите от състава на Полицейската инспекция при Министерството на вътрешните работи и народното здраве<sup>28</sup>; директорът на полицията и неговите двама помощници<sup>29</sup>, които покъсно са трансформирани в длъжности поддиректори на униформената и неуниформената полиция; столичният полицейски комендант<sup>30</sup>; главният инспектор, началникът на снабдяването и начал-

ниците на отдели в Централното управление на Дирекция на полицията<sup>31</sup>.

**4. Правомощия на държавния глава като върховен началник на всички военни сили, неформулирани изрично в ТК.** В Конституцията на Кралство Белгия от 1831 г. се съдържа много съществено ограничение на правата на държавния глава, каквото липсва в ТК. Става дума за чл. 78 от белгийската конституция, който е със следното съдържание:

*Чл. 78. Кралят няма други права, освен ония, които изрично му дават конституцията и отделните закони, издадени по силата на самата конституция*<sup>32</sup>.

Въпреки продължаващите упорити твърдения в българските изследвания, че ТК е най-силно повлияна именно от белгийската конституция<sup>33</sup>, в българския основен закон отсъства подобно прецизно формулирано ограничаване на правата на държавния глава. Това обстоятелство, комбинирано с неяснотата на формулата “върховен началник на военните сили” създават предпоставки за безконтролно разширяване правомощията на държавния глава в материалноправен аспект. В процесуално отношение независимо от конкретните правомощия универсална си остава процедурата на контрасигнатурата.

**4.1. Обявяване на война и сключване на мир.** ТК изобщо не разглежда въпроса за обявяване на война<sup>34</sup>. И това е защото Конституцията

<sup>25</sup> *Държавен вестник*, бр. 119 от 5 ноември 1883.

<sup>26</sup> Вж. бележка №7.

<sup>27</sup> Столичният градоначалник е пряк началник на полицията в гр. София в периода 1883 – 1925 г. Според чл. 2 от “Закона за столичното градоначалство” (*Държавен вестник*, бр. 93 от 1 септември 1883) и според чл. 2 от “Закона за столичната полиция” (*Държавен вестник*, бр. 3 от 4 януари 1906) той се назначава с княжески указ по предложение на министъра на вътрешните дела (работи).

<sup>28</sup> Според чл. 2 от “Правилника за полицейската инспекция при Министерството на вътрешните работи и народното здраве” (*Държавен вестник*, бр. 112 от 21 май 1918), те се назначават с царски указ по представление от министъра на вътрешните работи и народното здраве.

<sup>29</sup> Според чл. 84 от “Закона за администрацията и полицията” (*Държавен вестник*, бр. 25 от 4 май 1925) и чл. 36 от “Наредбата-закон за държавната полиция” (*Държавен вестник*, бр. 157 от 23 юли 1937), те се назначават с указ по представление на министъра на вътрешните работи и народното здраве.

<sup>30</sup> През 1925 г. длъжността на прекия ръководител на полицията в гр. София се трансформира от столичен градоначалник в столичен полицейски комендант. Последният се назначава с указ по представление на министъра на вътрешните работи и народното здраве според чл. 11 от “Правилника за приемане, преминаване и уволнение от служба на служителите от държавната полиция” от 1934 г. Вж. **Симеонов, Ст.** Полиция и закон. Документален сборник за устройството на полицейската институция 1877–1947. С., 1996, с. 146.

<sup>31</sup> Според чл. 54 от “Наредбата-закон за държавната полиция” (*Държавен вестник*, бр. 157 от 23 юли 1937 г.).

<sup>32</sup> Белгийската конституция. – *Демократически преглед*, 1998, кн. 37, с. 18.

<sup>33</sup> Вж. **Мишкова, Д.** Из националните ни комплекси, или “белгийска” ли е Търновската конституция. – *Историческо бъдеще*, 1997, № 2, с. 100–108.

<sup>34</sup> Остават неясни точните основания за твърдението на Сава Пенков, че чл. 17 от ТК давал право на държавния глава да обявява война. Вероятно той тълкува извънредно разширително и извън международноправния контекст, създаден от Берлинския конгрес, първото изречение на споменатия член, а именно – “Князът е представител на Княжеството във всичките му сношения с иностранныте държави”. Вж. **Пенков, С.** Борбата на българския народ против Берлинския договор и международното право 1878–1886. С., 1968, с. 54.

е най-сериозно повлияна от Берлинския договор именно в кръга на тази проблематика

Още в чл. 1 на Берлинския договор е регистрирано васалното положение на Княжество България спрямо Османската империя. Въпреки че народните представители в УС отстраняват твърде хитроумно тази характеристика от руския проект за Органически устав<sup>35</sup> с аргумента, че Конституцията уреждала само вътрешното положение на Княжеството, васалното положение на България има напълно легален характер. Без съмнение Берлинският договор е нормативен акт с по-високо йерархично положение от основния закон на Княжество България. На основата на чл. 1 от Берлинския договор официалното становище на чуждите правителства, както и общоприетото мнение в правната теория свързват по въпросите на войната и мира съдбата на България с тая на Османската империя<sup>36</sup>. Най-същественото ограничение на суверенитета на българското княжество е в неговата формалноправна невъзможност само да води война и да сключва мир. От самото начало на съществуването на Третата българска държава обаче васалното положение на България не е спазвано в пълен обем. Докато действа Берлинският договор на България ѝ се налага да води една реална война – Сръбско-българската, в която сюзеренът (Османската империя) не се намесва реално<sup>37</sup>.

Поради конституционноправните непълноти, в практиката на държавната власт се възприема линията по въпросите за обявяване на война да се следва общия ред за издаване на правни актове от страна на монарха и това да става с специален официален акт (манифест) на държавния глава (именно в качеството му на “върховен началник на военните сили”), приподписан по реда на министерската контраиниатура от министър-председателя и всички министри.

На 2 ноември 1885 г. с неприподписан манифест княз Александър I съобщава, че правителството на Сърбия е обявило война на България. В манифеста е заявено, че войната се приема и се заповядва на българските войски да започнат

действия срещу сърбите и да защитят “земята, честта и свободата на българския народ”<sup>38</sup>. В случая неприподписването има техническо обяснение – князът е в Пловдив, когато разбира за обявената война, а министрите са в София; в същото време е необходима бърза реакция.

След обявяването на страната за независима през 1908 г. не са предприети конституционни промени в разглежданата област. Направена е само добавка към чл. 17 ТК, която постановява, че договорите за мир придобиват окончателен характер след одобряването им от страна на Народното събрание. Като цяло въпросите на войната и мира остават неуредени в основния закон на независима България.

На 5 октомври 1912 г. цар Фердинанд I съобщава чрез манифест, че е обявена война на Турция и заповядва на българската войска да навлезе на турска територия. Указът е приподписан от всички министри<sup>39</sup>.

На 1 октомври 1915 г. е обнародван “Манифест за обявяване на война на Сърбия”, подписан от държавния глава и приподписан от членовете на правителството. В него персоналният момент е много силен; по своето съдържание документът е по-скоро заповед по армията – “Заповядвам <...> на нашата храбра армия да прогони неприятеля из пределите на царството, да срази вероломния съсед и да освободи от тегло нашите измъчени под сръбско иго братя”<sup>40</sup>.

След Първата световна война, при работата на Третия държавен съд, се появява тълкуване, че поради особената важност на решението за обявяване на война на Сърбия е било необходимо то да бъде консултирано предварително с Народното събрание. Преки правни основания за такова мнение няма, а се прави тълкуване по аналогия с последващото одобряване от страна на парламента на въвеждането на извънредно положение и със съдържанието на чл. 17 ТК.

Ситуацията при сключване на примирие и мир се подчинява, като цяло, на същите правила. Напр. Букурещкият мир от 1886 г. е обявен пуб-

<sup>35</sup> Дневници на Учредителното събрание..., с. 187.

<sup>36</sup> Гиргинов, Ал. Държавното устройство..., с. 50.

<sup>37</sup> С изключение на обстоятелството, че Букурещкият договор (мирния договор между България, от една страна, и Сърбия, от друга, сключен на 3 март 1886 година (19 февруари по стар стил), е подписан в присъствието на турския пратеник Абдулах Меджид паша.

<sup>38</sup> Държавен вестник, бр. 109 от 2 ноември 1885.

<sup>39</sup> Държавен вестник, бр. 225 от 5 октомври 1912.

<sup>40</sup> Държавен вестник, бр. 222 от 1 октомври 1915.

лично от княз Александър I чрез неприподписан манифест<sup>41</sup>.

**4.2. Монархът като главнокомандващ на действащата армия.** Главнокомандващият е актуална управленска фигура само по време на война – той ръководи пряко военните операции. Освен това, т. нар. “теагър на военните действия” се намира под неговата пълна власт.

В Античността и през Средновековието ръководството на военните дела обикновено е включвало единство между цивилна и военна власт<sup>42</sup>. Това правило е важало и в древногръцкия град-държава, и в Римската империя, и в средновековните европейски монархии. Усложняването на средствата за водене на война и на военната организация постепенно налагат все по-голяма професионализация на военната дейност. Тази еволюция довежда до обособяване на две фигури начело на въоръжените сили във военно време – върховен главнокомандващ, имащ предимно политически функции в областта на отбраната (решаващ политически въпроси на висше ниво и осъществяващ общ контрол над военните институции), и главнокомандващ – висш офицер, занимаващ се с професионалните военни аспекти на отбраната. Именно тук е и същината на въпроса – в сферата на разделението между военна политика и професионална дейност по командването на войските.

Как се развиват практическите аспекти на този въпрос по време на войните, които България е принудена да води в края на XIX и първата половина на XX в.? Най-общо казано, през целия анализиран период се счита за теоретично възможно монархът във военно време да бъде главнокомандващ на армията. До 1912–1913 г. този вариант се смята и за практически осъществим.

По време на Сръбско-българската война княз Александър I си самовъзлага функциите на главнокомандващ и реално се опитва да бъде такъв<sup>43</sup>. Още тогава си проличават големите рискове за сигурността на страната от такъв подход.

В последващите години отговорните български политици се опитват да действат като имат

предвид опита от Сръбско-българската война и обективното развитие на идентичните процеси в страните, които са образец във военно отношение за България. През 1886 г., след преврата, свалил от престола княз Александър I, в условията на отсъствие на държавен глава и фактическо състояние на гражданска война, председателят на Народното събрание назначава за главнокомандващ българските войски старши офицер<sup>44</sup>. Впоследствие това назначение е утвърдено от държавния глава и поради това то може да бъде считано за легитимно<sup>45</sup>. Персоналното разделение между държавен глава и главнокомандващ продължава много кратко време; съвсем скоро дължността “главнокомандващ” е закрита<sup>46</sup>.

Много интересен детайл е, че в *Закона за устройството на въоръжените сили на Българското Княжество* от 1892 г. някои от правомощията на монарха във военната сфера (уволняването на офицерите от военна служба; тяхното производство в по-горен чин; зачисляването на офицери в Генералния щаб) се осъществяват не с княжески укази, а с „Височайши прикази”. Военният приказ, т. е. военната заповед е едностранно волеизявление на командир на военно формиране, с което се създават задължения за негови подчинени. Между адресатите на заповедта и издателя на заповедта са налице отношения на подчинение и субординация. Военната заповед не може и не бива да се приподписва от когото и да било. Следователно в цитираните правоотношения монархът участва не като държавен глава, а като най-висш офицер във въоръжените сили на страната, т.е. като главнокомандващ.

През 1902 г., в чл. 8 от военната конвенция между Русия и България правото на българския монарх да бъде главнокомандващ във военно време е отразено съвсем ясно чрез следния текст: “Негово Царско Височество Българският княз ще запази правата и званието на главнокомандващ на своята армия и ще я командва лично”<sup>47</sup>.

В същото време в редица европейски страни от края на XIX и началото на XX в. начело на армията по време на война започват да се наз-

<sup>41</sup> *Държавен вестник*, бр. 16 от 22 февруари 1886.

<sup>42</sup> Стоилов, Я. Държавната власт. С., 2001, с. 162.

<sup>43</sup> *Държавен вестник*, бр. 101 от 3 октомври 1885; бр. 113 от 7 декември 1885.

<sup>44</sup> *Държавен вестник*, бр. 79 от 19 август 1886.

<sup>45</sup> Пак там.

<sup>46</sup> Систематически сборник на закони, укази, заповедите и циркулярите на военното ведомство, 1877/1878–1901, отдел I–IV. С., 1901, с. 113.

<sup>47</sup> **Кесяков, Б.** Принос към дипломатическата история на България 1878 – 1925. Т. 1. С., 1925, с. 21.



начават професионални военни – генерали с необходимата военна подготовка и с практически опит. В България за пръв път този въпрос се повдига и то в дискуссионен план в навечерието на Балканската война. Едната страна в спора (държавният глава и военният министър) защитава идеята монархът да бъде главнокомандващ въпреки обстоятелството, че той е практически неподготвен да осъществява тези функции. Другата страна (министър-председателят и основната част от правителството) иска на длъжността да бъде поставен опитен военен. Достига се до безпринципен компромис. Царят става главнокомандващ, а в същото време е създадена нова длъжност, която до този момент не съществува в ръководството на въоръжените сили – помощник-главнокомандващ, за който първоначално се е предвиждало да е само персонален военен съветник на монарха и да не участва пряко в ръководенето на военните действия. На практика, последното ограничение не е спазено и в голяма степен помощник-главнокомандващият осъществява непосредствени командни функции.

След провала на този модел за стратегическо ръководство на въоръжените сили, по време на Първата световна война се изпробва друг подход. Въоръжените сили на страната се разделят на две, като се формира т. нар. Действаща армия, която включва всички части, вземащи непосредствено участие във военните действия. За нейното пряко ръководство се назначава професионален военен, изпълняващ длъжността главнокомандващ на Действащата армия. За останалата част от въоръжените сили главнокомандващ е монархът.

След Първата световна война, и особено през 30-те години на XX век, във военните среди тече много бурна дискусия относно фигурата на главнокомандващия. Категоричният извод е, че държавният глава в никой случай не може и не бива да поема функциите на главнокомандващ. В България военната практика, а не правото налага персоналното разделяне на фигурата на “върховния главнокомандващ” от фигурата на “главнокомандващия”. Това обаче става бавно, трудно (най-вече поради противодействието на държавния глава) и с цената на много войнишка кръв.

**4.3. Обявяване на мобилизация и демобилизация.** Специалните закони за отбраната и въоръжените сили предписват реда за обявяване на мобилизация и демобилизация. Те се извършват също по силата на укази на държавния глава, приподписани от отговорните членове на правителството.

Чл. 188, ал. 3 от *Закона за устройството на въоръжените сили на Българското Княжество* от 1892 г. гласи „Общата и частична мобилизация могат да станат по решението на Министерския съвет, с Височайши указ”, а в чл. 198 от същия закон е записано „Демобилизацията на въоръжените сили става по същия ред, както и мобилизацията”<sup>48</sup>. Същият ред е запазен и в *Закона за устройството въоръжените сили на Българското Княжество* от 1904 г.<sup>49</sup>

Редът, заложен в специалните закони за въоръжените сили за обявяване на мобилизация/демобилизация се спазва в практиката. Напр. на 17 септември 1912 г. със свой указ, приподписан от министър-председателя и по негово предложение, на основание чл. 145 от *Закона за устройството на въоръжените сили* (ЗУВС) цар Фердинанд I обявява мобилизация<sup>50</sup>. Мобилизацията във връзка с влизането на България в Първата световна война отново е на основание на същия чл. 145, с указ, приподписан от министър-председателя<sup>51</sup>. Демобилизацията след “Европейската война” се обявява с указ на държавния глава, приподписан от министъра на войната и на основание чл. 155 ЗУВС<sup>52</sup>.

**4.4. Монархът като възглавяващ Коронния съвет.** Коронният съвет е неформален консултативен военновременен орган, председателстван от държавния глава в качеството му на “върховен началник на всички военни сили”. В него участват представители на правителството и висши офицери. Заседания на Коронния съвет се свикват на няколко пъти през Сръбско-българската война, през Балканските войни, през Първата световна война и за последно – през есента на 1918 г., в навечерието на излизането на България от войната. Въпросите, които се обсъждат на Коронен съвет, са еднотипни – стратегическото командване на войските и “стикването” на военните действия с конкретната правителствена политика.

<sup>48</sup> *Държавен вестник*, бр. 36 от 15 февруари 1892.

<sup>49</sup> *Държавен вестник*, бр. 18 от 24 януари 1904.

<sup>50</sup> *Държавен вестник*, бр. 210 от 17 септември 1912.

<sup>51</sup> *Държавен вестник*, бр. 206 от 10 септември 1915.

<sup>52</sup> *Държавен вестник*, бр. 226 от 8 октомври 1918.

**4.5. Монархът като председателстващ в някои случаи на военновременния състав на Висшия съвет на народната отбрана.** След преврата от 19 май 1934 г. в България се създава, в нарушение на разпоредбите на Търновската конституция, държавен орган, наречен Висш съвет на народната отбрана (ВСНО)<sup>53</sup>. Той наследява и доразвива замисъла на Коронния съвет. ВСНО вече не е само военновременен, но и мирновременен орган; той е не само консултативен, но и разпоредителен орган. Негов председател в мирно време е министър-председателят; в някои военновременни ситуации ВСНО се оглавява от държавния глава. ВСНО като цяло има слаба активност и към края на 30-те години на ХХ в. окончателно преустановява дейността си.

**4.6. Утвърждаването на щатове и организацията на войската.** Отново в специалните закони за отбраната и въоръжените сили са предвидени съществени функции на държавния глава по отношение утвърждаването на щатове и структурната организация на войската. Сред тях са: утвърждаване на щатове на постоянните войски и резервните кадри, както и щатове по родове войски, ведомства, учреждения и заведения; установяване на названията на военните части от полк нагоре; обявяване на разделението на територията на страната на дивизионни области, полкови окръжия и рогни околии; формирането на опълченските полкове и др.

**4.7. Монархът и военното правосъдие.** Монархът, съгласно чл. 13 ТК, е институцията, от чието име действат всички “съдебни места и лица”. Посоченото право е в сила за цивилното правораздаване. Връзката между военното правораздаване и държавния глава е още по-съществена именно поради неговото положение на “върховен началник на всички въоръжени сили”. В този текст споменатата връзка не може да бъде разглеждана в детайли поради сложното, нееднозначно и много богато в юридическо и фактическо отношение развитие на българското военно право-

съдие в периода на съществуване на Търновската конституция.

**5. Краят на институцията “върховен началник на всички военни сили”.** След Първата световна война формулата “върховен началник на военните сили”, неподкрепена с допълнителни конституционни текстове, се оказва вече остаряла. По време на управлението на БЗНС в началото на 20-те години на миналия век, чрез приетите тогава специални закони за войската и пограничната стража на българското царство<sup>54</sup>, се изземват немалка част от прерогативите на държавния глава в сферата на сигурността и отбраната и се прехвърлят на Министерския съвет или на министъра на войната. В изрично формулирани законови текстове държавният глава съхранява някои от по-второстепенните правомощия във военната сфера – да одобрява състава и функциите на Военния съвет; да утвърждава кръга на дейностите на отделните структури на Военното министерство и др. Прави впечатление, че в *Закона за устройството на войската и пограничната стража на Българското царство* от 1923 г. кръгът на изрично записаните правомощия на монарха е по-широк, отколкото в едноименния закон от 1921 г.

В някои от проектите за промяна на основния закон от средата на 30-те години на века се предлагат разрешения на частния проблем с назначаването на главнокомандващ на действащата армия. Най-радикална и адекватна е идеята на проф. Стефан Киров, която е формулирана в неговия проект за нова българска конституция по следния начин:

*Чл. 24, § 2. В случай на нужда Великото народно събрание избира отговорен главнокомандващ*<sup>55</sup>.

Посоченият текст не се превръща в конституционна реалност, но фактически се достига до практиката за главнокомандващ да се назначава действащ офицер. В заключителната фаза на Втората световна война главнокомандващ на воюващите български войски е генерал Иван Маринов<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Подробно за този орган Вж. в **Проданов, Н.** Висшият съвет на народната отбрана (30-те години на ХХ в.) – опит за институционална координация между политика и военна стратегия. Създаване и правнонормативни аспекти. – *De Jure*, 2012, № 1, с. 29-38.

<sup>54</sup> *Закон за устройството на войската и пограничната стража на българското царство.* – *Държавен вестник*, бр. 43 от 27 май 1921; *Закон за устройството на войската и пограничната стража на Българското царство.* – *Държавен вестник*, бр. 292 от 29 март 1923.

<sup>55</sup> **Колев, В.** Един неизвестен проект за българска конституция. – *Минало*, 1994, № 1, с. 57; **Колев, В.** Конституционният проект на проф. Стефан Киров. – *Демократически преглед*, 1994, № 2, с. 64.

<sup>56</sup> От друго естество е въпросът за същинските му командни функции; всъщност в много голяма степен реалното ръководство на българските войски се осъществява от командването на съветския Трети украински фронт. Също в посочения случай трябва да се има предвид, че в разглежданото историческо време няма реално функциониращ едноличен държавен глава.

Чл. 11 ТК престава да бъде действащо право още преди формалната отмяна на ТК. През лятото на 1946 г. XXVI ОНС приема “Закон за ръководство и контрол на войската”<sup>57</sup>. Първите три члена от закона са формулирани по следния начин:

*Чл. 1. Правителството ръководи и контролира целокупната дейност на войската – нейното морално-политическо възпитание, бойна подготовка, снабдяване и пр., чрез изслушване на доклада от министъра на войната и други ръководящи лица от войската, по негово указание и в негово присъствие, а също така и чрез проверка по местата.*

*Чл. 2. Организацията и щатове на войската се утвърждават от Министерския съвет по предложение на министъра на войната.*

*Чл. 3. Производството, назначаването, преместването, уволнението и награждаването на офицери и технически началници, заемащи длъжност от командир на полк и нагоре и приравнените към тях, става с регентски указ, по решение на Министерския съвет, взето въз основа на доклада на министъра на войната.*

Чрез този закон правомощията по ръководенето на войската, които до този момент принадлежат на държавния глава, са прехвърлени на правителството. Регентският указ, за който става дума в чл. 3, е изцяло формален акт, защото в конкретната обществена обстановка регентите са практически обезвластени.

Вън от съмнение, посоченият закон е антиконституционен. Никой от народните представители през 1946 г. не повдига този въпрос, въпреки че е повече от ясно, че със закона се отменят конституционни разпоредби. Военният министър, който е вносител на проектозакона, така и формулира основния му замисъл пред депутатите – “правата, които имаше по-рано царят по отношение на армията, минават към Министерския съвет с членове 1, 2, 3 от законопроекта.”<sup>58</sup> Той е приет на две четения в рамките на едно парламентарно заседание, без обсъждания и без някой депутат да му се противопостави. Основният мотив на народните представители е целесъб-

разността; принципът за правовата държава, съдържащ се в чл. 43 ТК, е игнориран<sup>59</sup>.

**6. Заключение.** Конституционното понятие “върховен началник на всички военни сили”, съдържащо се в чл. 11 ТК представлява абстрактна формула, която има за цел преди всичко да обозначи първенстващото място на монарха в системата на държавната сигурност.

Липсва цялостен регистър на правата и задълженията на “върховния началник на всички военни сили”. Правомощията, посочени в Конституцията не са изчерпателни. Отсъствието на цялостно изброяване на правомощията на “върховния началник на всички военни сили” не е случайно и в същото време не може да се оцени еднозначно. От една страна, такъв подход позволява съобразно конкретната ситуация на монарха да бъдат давани допълнителни правомощия. От друга страна обаче, това позволява монархът да се отказва от правомощия, които той вече е използвал, или пък от него да бъдат отнемани правомощия.

Ако се опитаме да “преведем” понятието “върховен началник на всички военни сили” на езика на съвременната терминология в сферата на националната сигурност, ще стигнем до заключението, че това понятие е най-близко до модерното понятие “върховен главнокомандващ”, без двете да са синоними.

Най-съществената разлика между посочените две понятия е обстоятелството, че съвременният “върховен главнокомандващ” (т. е. в конкретния български случай Президентът на Републиката) не може да упражнява каквото и да било оперативно ръководство над въоръжените сили в мирно време, а във военно време – да бъде главнокомандващ, дори и ако допуснем, че той е професионален военен. Мнението на българските конституционалисти в това отношение е категорично: “Във всеки случай трябва да се приеме, че президентът не може да осъществява оперативно ръководство в сферата, в която действат въоръжените сили. Това е област, предоставена на правителството, респективно на министъра на отбраната. Президентът като върховен главнокомандващ няма други пълномощия, освен тези, които са му определени с Конституцията.”<sup>60</sup>

<sup>57</sup> *Държавен вестник*, бр. 153 от 9 юли 1946.

<sup>58</sup> Стенографски дневници на XXVI ОНС, I РС, 78 заседание, 2 юли 1946 г. С., 1946, с. 854.

<sup>59</sup> Разбира се, поставеният въпрос трябва да се обсъжда в контекста на разсъжденията за това в каква степен ТК е фактически отменена още на 9 септември 1944 г. и дали изобщо към лятото на 1946 г. България има писана конституция.

<sup>60</sup> Спасов, Б. Президентът на републиката. С., 1995, с. 90.

Според мен, още в края на XIX и началото на XX в., но при задължителното наличие на достатъчно прагматично мислене, е било възможно да се достигне до извода, че е теоретически и практически невъзможно държавният глава на България да бъде едновременно и главнокомандващ. Основните разсъждения биха могли да бъдат в следните насоки.

Един същински главнокомандващ на въоръжените сили не може да бъде неотговорен. Поради самото естество на неговите актове и действия, някои от които биха могли да имат катастрофални последици за държавата и обществото, следва да има правна възможност да се търси юридическа отговорност от главнокомандващия, вкл. и наказателна. Държавният глава, който по силата на чл. 8 ТК е лице “свещенно и неприкосновено”, явно е крайно неподходящ за пряк висш командир на бойните части.

Основният официален документ, чрез който главнокомандващият осъществява своите правомощия, е заповедта по командването на войските. Тя е строго персонален акт и не би могла да бъде приподписана от премиера или от член на правителството. Заповедта по войските е проявна форма на основния жизнен принцип на всяка армия – единоначалието. Особено в условията на реални военни действия неспазването на единоначалието води пряко до загубени битки. В същото време заповедта по войските е официален акт и следователно попада в обсега на чл. 154 ТК, който съдържа правилото на контрасигнатурата. Единственият способ, чрез който би се избегнал описания логически и юридически проблем, е да не се възлагат на държавния глава функциите на пряк главнокомандващ на въоръжените сили.