

ТЪРНОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ И ОРГАНИЧЕСКИЯТ УСТАВ - СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ



Теодора Желева

I. Въведение

Настоящият текст има за цел да представи двата основни закона в Княжество България и Източна Румелия, които предлагат на своите представители политико-икономически модели, форми на управление, административно устройство в условията на бурните взаимоотношения в края на XIX в. в Европейския югоизток. Освен това се търси отговор на въпроса дали овластените политически сили, като субекти на управленския процес, в годините след Освобождението се ръководят от процедурните правила и принципите на демокрацията. Как се получи така, че след Освобождението толкова бързо се изгради функционираща за времето си национална държава и по-специално Източна Румелия като автономна област в пределите на Османската империя? Непрекъснатостта на поколенията е нишка, която не може да бъде прекъсната, тя е връзка, която трябва да се поддържа. Националният идеал лежи в основата на взаимоотношенията между отделните части, населени с българи на Балканския полуостров и в частност между Княжеството и Източна Румелия.

Сравнителният анализ на основните институции на държавата, конституирането им, техните функции и правомощия дават основание за опознаване различните форми на управление, през които минава българската държава, както и мястото и взаимоотношенията между институциите при всяка една от тях. Чрез сравнителното съпоставяне могат да се направят изводите за типът държава и начинът на управление, което се залага в основните закони. Разделението на властите, свободните избори, представителната демокрация, правата и свободите се разглеждат

не абстрактно, а като достижение в една част от българските конституции, и като отричането им в останалите.

Формата на държавата и нейното управление след Берлинския договор (1/13 юли 1878 г.) се повлиява от идеите на европейската политическа мисъл- френският, белгийският и всички балкански конституционни модели и практики, но и от демократичните управленски традиции, идващи от Възраждането. Да не забравяме, че те се съобразяват и с условията на Берлинския договор, които налагат България да се установи като конституционна монархия.¹ Чл. 4 от Берлинския договор постановява, че едно събрание от „първенци“ ще бъде свикано в Търново, за да изработи Органическият устав на княжеството. Статутът и уредбата на Източна Румелия и наричана от някои изследователи като Елена Стателова, „Южна България“ се определят в десет точки на Берлинския договор (чл. 13-22), които я превръщат в политико-административно образувание на Балканите.² За целта Европейска комисия в тримесечен срок трябва да изработи Органически устав , който да определи устройството и уредбата на областта.

В края на XIX в. българският законодател е изправен пред тежката задача да създаде държава, която да съществува самостоятелно в политическо отношение и да притежава суверенитет и да достигне националния идеал за обединение на всички разпокъсани територии, които остават извън пределите на Българската държава. Международната обстановка по това време се характеризира с продължаване на борбата между великите сили и изостряне на противоречията за владение в Европейския Югоизток.

II. Изложение

1. Търновската конституция, приета на 16 април 1879 г.

Българската държава в периода 1877-1879 г. се формира според решенията на Берлинския договор, който предвижда като „основен закон на свободното княжество, конституцията- рамка, в която младата държава трябва да се развие, функционира и

¹ С. Радев, Строителите на съвременна България. Т. I. С., 1910, с. 54, 81.

² Стателова, Е. Източна Румелия (1879-1885): Икономика, политика, култура. С., 1983.

постигне очакваните основни цели, стоящи пред нацията-модернацизация и национално обединение.³ Държавно-правната рамка пък се третира в член 7 на Сан-Стефанския мирен договор. Основна фигура се изявява князът, избран пряко от народа и утвърждаван от Високата порта. Предвижда се да се свика събрание в Пловдив или Търново, което преди да избере своя княз, под надзора на руския императорски комисар и да изработи основния закон на държавата според правилата, установени през 1830 г. след Одринския мир в Дунавските княжества.⁴ Първите идейните течения на либерали и консерватори се появяват в Учредителното събрание при обсъждането на основния закон на младата държава. Най-ярки представители на консерваторите или „старите“ от Възраждането са: Константин Стоилов, Димитър Греков и Григор Начович, представителите на Екзархията и на Цариградската община, Тодор Икономов, Марко Балабанов, Тодор Бурмов и др. Либералите или „младите“ се групират около Петко Каравелов, Петко Славейков, Стефан Стамболов, Драган Цанков и др. Дискусиите между тях по въпроса за българската конституция започват още преди Учредителното събрание, а в неговия ход се изострят основните им идейни схващания. В откритото Учредително събрание, Търново (10 февруари 1879 г.) участват 229 народни представители: 88 са избрани пряко от народа, 117 души участват по право и 19 са назначени от княз Дондуков. В първия етап от работата на събранието до средата на март 1879 г. заседават и представители на Южна България, Македония и Одринска Тракия. Събранието се разглежда като народно представителство на цялата българска нация. Под остри противоречия протича и обсъждането на Органическия устав в Източна Румелия където се разкриват противоположните цели на западните велики сили и Русия. Органическият устав не е гласуван пряко или косвено от местното население, докато Търновската конституция е приета от Учредителното събрание. Мнозинството от депутатите в УС не са избрани, има и такива, които са назначени от руската администрация и такива по право докато промяната в Източна Румелия не може да стане от местното население, тъй като статутът е автономна област в пределите на Османската империя.

Търновската Конституция съдържа двадесет и две глави, но една от тях- Глава дванадесета „За гражданите на българското Княжество“, в началото не присъства в обсъжданията за Органическия устав, а е добавена допълнително и се отнася до

³ Палангурски, М. Търновската конституция – собственост, финанси, икономика, Известия на Центъра за стопанско-исторически изследвания, 2018, бр.3, с.23-32, Икономически университет - Варна, 2018.

⁴ Палангурски, М. Нова история на България - част 1: Княжеството (1879 - 1911), С., 2013

въпросите за : правата на гражданите на българското Княжество.⁵ Тя представлява модерно и изключително демократично за времето достижение на нейните създатели.

„Българското княжество е монархия, наследствена и конституционна, с народно представителство” – с тази разпоредба от чл. 4 на Търновската конституция конституционализмът навлиза и в България.⁶ Някои автори като Любомир Владикин твърдят, че Търновската конституция е „най-демократичната на света“, но дали наистина е така?! Нека вземем предвид всеобщото избирателно право, което в западноевропейските демокрации се въвежда след продължителни борби и при много противодействия и резерви, а при нас се установява в самата Конституция като нещо най-обикновено. Законодателните, учредителните и контролните функции се управляват от Великото и Обикновеното народно събрание, които на практика определят насоките на държавното развитие. Член 86 дава избирателни права на "всички български граждани, които имат възраст по-горе от 21 години и се ползват с граждански и политически правдини". Не се прави разлика между пол, но реална политическа избирателност жените получават през 1937 г. българското законодателство не отрича изрично избирателното право на жените. Българката е призната за гражданин по отношение на Наказателния закон и правото на сдружаване и може би трябва да бъде призната за такъв и по въпроса за избирателните права. Като цяло движението за избирателни права на жените в България се намира под силно европейско влияние, но няма да се спираме подробно на това, тъй като изисква допълнително историческо изследване.

При изработването на първоначалния проект на Органическият устав основен принцип става създаването на система от държавни органи и механизъм на тяхното взаимодействие, който българите да познават добре да отговаря на народния дух и на модерните европейски идеи. На границата между 1877 и 1878 г., княз Черкасски започва проучването на консервативните устава на Румъния и Сърбия и преглежда демократичната белгийска конституция, която се смят за образец на модерна държавна уредба.

Князът притежава извънредно големи права, „ тъй като от всички 169 члена на основния закон в 66 се споменава монархическия институт“.⁷ Народното събрание има предимно законодателни и съвещателни функции. Руската администрация въвежда, както при

⁵ Баламезов, Ст., Конституционно право част III, Софи-прес, 1993, с.83.

⁶ Отпечатва се по „Конституция на Българското Царство“, С., Държавно книгоиздателство“, 1945.

⁷ Палангурски, М. Нова история на България - част 1: Княжеството (1879 - 1911), С.,2013

изборите за съдебни власти, така и за Учредителното събрание двустепенната мажоритарна система. Князът получава изключителни права (чл. 9, чл. 11, чл. 12, чл. 17, чл. 109, чл. 136, чл. 138, чл. 152) и при осъществяването на изпълнителната власт, министрите не само са отговорни пред него, но получават и освобождават постовете си от двореца. Член 76 „Ако би се появили някои събития, които би могли да нарушат обществената безопасност, то Князът може да спре въ цяло княжество или въ отделни места действието на 73 и 74 членове, но задължава се да внася таквия свои распореждания за потвърждение въ първото Народно Събрание.” Така се предоставя възможността князът да спре действието на конституционните текстове, възможност, от която се възползва още първият български княз Александър I (с установяването режима на пълномощията през 1881 г. са потъпкани редица лични и граждански права). Нека вземем и за пример и ОНС, което се избира за срок от четири години. За периода от 1879-1940 г. са свикани 25 ОНС, от което се вижда, че мандатът от четири години не се спазва, поради конституционното право на владетеля да разпусне НС, когато няма мнозинство, което право той често използва. Това е характерен белег за политическия живот на България, когато изпълнителната власт взема надмощие над законодателната и се стига до спиране от действие на Търновската конституция и ОНС (1911). Последното ОНС, свикано по силата на Търновската конституция е XXVI ОНС. С приемането от ВНС (1946-1949) на Конституцията на НР България от 1947 г. се премахва институцията ОНС в България и се създава Президиум на НС (1947-1971).⁸

Той е върховен главнокомандващ и отговаря за външната политика и всички решения, свързани с нея, притежава и ред други привилегии, отнасящи се до престолонаследяването, амнистията и отношението към новосформиращата се армия. Според Търновската конституция личността на монарха е „свещена и неприкосновена”, което на практика означава, че не носи никаква отговорност. Въпреки демократичните права и свободи залегнали в основния закон, намесата на княза в изпълнителната, законодателна и съдебната власт, дава основание да се говори за недостатък, тъй като по този начин е възможно смяна на правителства и парламент в полза на монарха.

Органическият устав на Източна Румелия (14 април 1879 г.) определя като държава от съвременен буржоазно-либерален тип и притежава всички белези на

⁸ Архив: ЦДА – 12, Фонд № 173К // Народно събрание (НС)

самостоятелна държава- собствено правителство, избрано от народа и национална армия. Сюзеринитетът на султана е застъпен в Устава, но благодарение на усилията на източнорумелийските дейци той скоро се превръща в номинален, без сериозна сила в областта. Източна Румелия е автономна област в рамките на Османската империя. Тя е под върховната власт на султана, а пряко се управлява от главен управител, което означава, че приложимото право в Източна Румелия е това на Османската империя.⁹ Генерал-губернаторът притежава върховенство пред източнорумелийското, а султанът е суверен, тъй като се правораздава в негово име. Чл. 18 от Берлинския договор при изработването на основния закон Европейската комисия трябва да се ръководи от предложенията, направени от великите сили на Османската империя на осмото заседание на Цариградската конференция. Административната система е изградена по френски образец. ИР се разделя на 6 департамента (окръга) и 21 кантона (околии). Традиционните градски и селски общини се запазват. Системата е силно централизирана поради факта, че главния управител има правото да назначава селските и градските кметове и околийските управители.

Според Стефан Бобчев, Източна Румелия е първата българска република, създадена по изкуствен път, с население под един милион жители, която успява да изгради модерна за времето си административна структура, като нека не забравяме, че българското мнозинство се налага в управлението и чрез държавните органи устоява успешно български характер на областта. Администрацията е с ясно изразен централизиран характер. Важните репения се взимат от Главния управител и изпълнителната власт, на която той е ръководител и макар в основния закон да са предвидени представителни институции те реално имат съветническа функция и самостоятелно не могат да влияят на румелийската политика.

В Княжестовото структурата на страната трябва да се създаде от местното население под надзора на руското управление първоначално, в ИР обаче се възприема друг подход. Предвидена е специална комисия, която има основна цел да изработи политическата, административната и съдебната рамка за управлението на областта и задължение до завършване на своята работа да поеме организирането на областните финанси, който е един от неясните моменти в мирния договор. До този момент управлението на областта е във временната военна руска администрация, а след Санстефанския договор властта се съсредоточава в ръцете на руския императорски

⁹ Стателова, Е. Източна Румелия (1879/1886). Икономика, политика, култура., С. 1983, с. 14.

комисар. Териториалната, данъчната, административната, отбранителната и образователната структури са идентични със северната част от страната, а само финансовата трябва да се поеме от комисарите.

По времето на изработването на Търновската конституция, в Източна Румелия също се подготвя основен закон. Основно той определя правата на главния управител, административното, съдебното и финансовото управление на областта, уредбата и функциите на местната милиция и жандармерия. Органическият устав е подписан от членовете на Европейската комисия в Цариград на 14 април 1879 г. Той узаконява въведения в Източна Румелия буржоазнодемократичен държавен строй и създава възможности за закрепване на политическата автономия на областта. Законодателната власт в Източна Румелия принадлежи на Областно събрание и за разлика от парламента в Княжеството, събранието на Източна Румелия се състои от 56 депутата, от които 36 избрани пряко от народа, 10 са депутати по право (представители на религиозните общности и на върховните съдилища) и 10 назначени от генерал-губернатора. Събранието излъчва от своите среди Постоянен комитет, който има законодателни функции и в същото време упражнява контрол върху управлението на страната. Областното събрание изпълнява и контролни функции, да се правото на оплакване срещу главни управител пред Високата порта в случай на незаконосъобразни действия от негова страна. Главният управител може да бъде предаван на специален съд, който може да го свали от власт. Това не позволява възникването на лични режими, каквито има в Княжеството. Събранието реално няма контрол над дейността на директорите (министрите), а поради това няма и ефективен контрол над администрацията като цяло. Чл. 98 от ОУ дава правото на депутатите да задават въпроси на главните администратори на областта, но не уточняват никакви права за контрол над тях. Някои автори разглеждат оставката на директора на финансите Шмид на 10 април 1880 г. като резултат от гласувания в Областното събрание вот на недоверие срещу него.

Така генерал-губернаторът е една институция, в която се сливат по една част от правомощията на държавен глава и ръководител на изпълнителната власт в една можем да кажем конституционна държава. В помощ на него се изгражда т.нар. Директорат, който има функциите на Министерски съвет в парламентарните държави. Шестима директори осъществяват изпълнително разпоредителната власт. Те повтарят министерския съвет на Княжеството с една разлика и тя е силовите органи- жандармерията и милицията, са с един директор, а ръководителят на вътрешните

работи е и главен секретар. В ИР се изгражда и директорат на земеделието, търговията и общите сгради. В ОУ са описани правата на всеки от директорите- те съставляват т.нар. Таен или частен съвет на губернатора. Уставът прокламира също – равенство пред закона, свобода на словото и печата, религиозна свобода, лична сигурност за живота и имота, неприкосновеност на жилището, свобода на сдружаванията, събранията, учението и право на петиции. Заедно с това той въвежда избирателен ценз, което стеснява участието на населението в обществено-политическия живот. За официални езици в страната са провъзгласени българският, турският и гръцкият. Важно е обстоятелството, че в окръзите, околиците и общините трябва да се използва езикът на мнозинството от населението. Така пред българите се разкрива възможност с численото си надмощие да наложат българския език.

Генерал-губернаторът назначава и върховните съдии, окръжните управители, главния секретар на областта и офицерите, но със съгласието на султана, който има и правото да утвърждава всички приети в ОС закони. Изрично се упоменава в основния закон, че ако в двумесечен срок не се произнесе султанът върху предложения, то той автоматично влиза в сила.

Активно избирателно право имат жителите на областта над 21-годишна възраст, както в Княжество България, но в Източна Румелия трябва да отговарят на имуществен ценз (чл. 75). Не се изисква такъв за духовници, професори, учители и съдии, както и лица с више образование. По този начин избирателите мога да четат и пишат на един от основните официални езици на областта –български, турски и гръцки. Самият устав определя ограниченията на активното избирателно право, а не законът, което не позволява постоянното прокламиране на ограниченията , които се нааблюдават в България. Избираеми са всички, които имат избирателни права и са навършили 25 години, което е по-демократично от поставленията на ТК.

Като цяло в областта на гражданските права уставът прокламира редица права, които напълно отговарят на модерните либеални postavки в края на XIX в. Прокламира се равенство пред закона, свобода на словото и печата, лична сигурност на живота и имота, свобода на сдруженията, събранията и учението, религионзата свобода и толерантност. Можем да твърдим, че в Княжество България и Източна Румелия се развиват в идентични условия.

Доста се критикува назначаването на чужденци в административната система, но е редно да кажем, че уставът повелява администрацията да се набира само „измежду

нейните туземци“, освен в случаите в които се разрешава от специален административен правилник. В Княжеството се изисква позволение от парламента, но тук не, което от своя страна позволява да се назначават много по-лесно нужните специалисти.

Трябва да отбележим още два важни въпроса – за правото на султана да разположи войски в областта и за избора на главен управител. Във връзка с това, през март и април 1879 г. Иван Ев. Гешов и д-р Г. Янкулов посещават Париж, Лондон, Рим, Берлин, Виена и връчват мемоар с българските искания. В него се заявява, че населението на Източна Румелия няма да допусне влизане на турски гарнизони и назначаване на турски чиновник за главен управител. Високата порта отчита сложната обстановка на Балканите и заема примирителна позиция. На 2 април 1879 г. султанът назначава за главен управител българина Алеко Богориди, предложен от руската дипломация. В същия месец в Пловдив пристига пратеникът на Александър II – ген. Обручев, за да съобщи на населението съгласието на турския султан да не изпраща свои войски в областта.

Във времето, когато свободното княжество е лишено от своя основен закон, полузависимата от султана Източна Румелия се радва на конституционен ред. Областното управление стриктно спазва постановленията на Органическия устав, за да не се дават поводи за намеса на Портата и Великите сили. Дейността на директората е под контрола на Постоянния комитет, който от 1882 г. обявява заседанията си открити за обществеността. Значението му нараства и от правото да издача публично-административни правилници със законова сила между две парламентарни сесии. Така се елиминират постоянните спънки от страна на Портата, която умишлено забавя или не утвърждава приетите закони.

В този период се оформят двете политически партии в Източна Румелия, както и в Княжеството – Народна (Съединистка) и Либерална. Между тях няма големи различия. Народната партия се ръководи от Ив. Ев. Гешов, Ив. Ст. Гешов, д-р Г. Янкулов, д-р Хр. Стамболски и др. Тя обединява най-образованите и издигнати хора в областта, които развиват оживена търговска, земеделска и друга дейност и имат потесни стопански връзки с основната маса от населението. В нейните редове има бивши участници в националноосвободителните борби и в ъпротивата против възстановяването на турската власт в Южна България. Външнополитически партията е ориентирана към Русия като главна опора на самостоятелното съществуване на българския народ и неговото бъдещо обединение. Либералната партия е с по-слабо

влияние и се оглавява от д-р Г. Странски, д-р Ст. Чомаков, Ив. Салабашев, К. Хаджикалчев и др. Повечето от привържениците ѝ създават състоянието си в първите години след Освобождението чрез търговия и препродажба на турски земи. Либералната партия се ползва с подкрепата на главния управител Богориди и затова получава прозвището “казионна”. Тя се обявява за добри отношение с всички Велики сили, без да допуска намесата на някоя от тях във вътрешните работи на областта.

III. Заключение

В заключение е редно да се отбележи, че според някои изследователи Източна Румелия се създава като автономна провинция в пределите на Османската империя и други автори, които твърдят, че е първата република, създадена по изкуствен път или пък по швейцарски образец, а уставът по френски. С оглед на съвременните изследвания и разботки в науката по проблемите на геополитическите взаимоотношения, не само на Балканите смятам, че конституирането на административното управление на Източна Румелия като модел и правно-нормативно регулиране е станало в резултат на компромисите, които са извършили Великите сили по отношение на своите глобални интереси на Балканите и Черноморския регион. В Княжеството основният закон се определя като „най-демократичния в света“ за своето време, тъй като правата и свободите на гражданите, определени като всеобщо избиращелно право не е въведено още дори в Англия или дори в Русия, която няма дори народно представителство. При изграждането на държавните институции се възвеличават правата на монархическия владетел, което поражда вътрешна нестабилност в първите години от функционирането на Търновската конституция. Това е съвсем нормално при положение, че липсва каквото и да е традиция в конституционно отношение, както и натрупан опит от страна на управляващите. Органическият устав от своя страна определя областта като самостоятелна административна единица, юридически подвластна на Османската империя. Или с други думи Източна Румелия като правно-административен субект при липсата на легитимна за Великите сили българска институция в преговорите след Руско-Османската война (1877-1878г.), може да се възприеме като автономна територия, която има временен статут по отношение на административното си управление и институционално развитие. Либералният характер на основния закон дава ясен облик на областта да се развива като парламентарна и демократична държава. И за разлика от Княжеството тук не се допускат конфликти в държавното устройство, като личен режим или партийно доминиране в парламента. В

периода 1879-1885 г. областта е пример повече за религиозна, политическа и културна толерантност, макар да остава под властта на Високата порта и то в един неизбистрен режим, който предваща бъдещето ѝ. При този неустановен правен статут се създават условият най-вече исторически, икономически и демографски фактори да бъде иницирано присъединяване към Княжество България.

THE TARNOVO CONSTITUTION AND THE ORGANIC STATUTE- A COMPARATIVE ANALYSIS

Teodora Zheleva

Keywords: Constitution, Parliamentary, Organic Statute of Eastern Rumelia, National Assembly, Grand Assembly, Judicial System, basic law, Constituent Assembly, European Commission

Използвана литература:

1. Paev, K 2016, The Turnovo Constitution in the Light of the Balkan Constitutionalism from the 19th century, Sibi, Sofia;
2. Gesheva, Y 2001, The State Institution Grand National Assembly (1879 – 1911), Ivray, Sofia.

3. Almanac, 1911, Almanac of the Bulgarian Constitution, 1911, Petar G. Bakalov & Sie, Plovdiv. (in Bulgarian)
4. Stenographic Journals of the 5th Grand National Assembly, 1911, Sofia. (in Bulgarian)
5. Stoyanov, L & Metodiev, V 1990, Bulgarian Constitutions and Constitutional Projects, Petar Beron, Sofia;
6. Айтова, А. Формиране на правото и собственост в България (1879-1912), докторант в СУ „Св. Климент Охридски”
7. Владикин, Л. История на Търновската конституция, София. 2012
8. Друмева, Ем., Конституционно право, Четвърто допълнено и преработено издание, С., Сиела, 2013, с. 654
9. П. Ст. Петков, Идеи за държавно устройство и управление в българското общество 1856-1879 г. В. Търново, 2003
10. Винаров, И. Политическо устройство на автономната област Източна Румелия (1879-1885)
11. Органическият Уставъ на Източна Румелия. Пловдив, Хр. Г. Данов, 1879.
12. История на българите в документи 1878-1944. Съст.: Георгиев, В. и Ст. Трифонов, Т. 1, С., 1994.
13. Бобчев, Ст. Източна Румелия. Исторически поглед, устройство, законодателство и правосъдие. С., 1924.
14. Стателова, Е. Източна Румелия 1879-1885 г. С., 1983
15. Танкова, В. Свободата на печата в Княжество България и Източна Румелия. Пловдив, 1994.
16. Палангурски, М. Държавно-политическата система на България (1879-1919), С., 1995