

THE CONSTITUTIONAL LEGAL ORDER AS A LEGAL FORM OF STATESHIP IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM

Mariya Doncheva

National Military University “Vasil Levski”, Veliko Tarnovo, Bulgaria, mvdoncheva@gmail.com
ORCID ID: 0009-0008-4407-8412

Abstract: The focus of the study is the constitutional legal order, considered as the legal form in which public power is established and validly exercised within the framework of Bulgarian statehood. The main question posed by the author is: can the state protect its national security in a constitutional sense if the chosen means weaken the legal conditions that make its own power competent, responsible and controllable? The answer is sought through doctrinal and interpretative legal research, limited to the Bulgarian constitutional model. The Constitution of the Republic of Bulgaria, the Law on the Management and Functioning of the National Security Protection System, selected decisions of the Constitutional Court and legal doctrine are analyzed.

The analysis shows that the constitutional legal order is not only an external border in front of an already existing power. Through it, political will is transformed into legal competence, procedure and responsibility, and the exercise of power remains linked to the fundamental rights of citizens and independent control. It does not follow from this that the legal order exhausts statehood or proves institutional capacity. In the national security system, it has a direct normative support as an “object” of protection, a legal “instrument” for organizing protection and a “limit” to state action. Its definition as a “resource” is permissible only in a narrower sense, where the legal framework creates conditions for continuity and predictability, but does not establish operational efficiency. National security and the legal organization of the state are not opposing requirements. The invocation of security does not give rise to powers that are not expressly delegated, nor does it constitute a blanket ground for intervention. Measures taken in its name must emanate from a competent authority, following the established procedure, while remaining under effective and independent control. The contribution of the study consists in deriving these relations from the current Bulgarian law and in distinguishing their different normative weight. In the study, the concept of “constitutional legal order” is used as a working category that encompasses the constitutionally established organization of power, considered together with the substantive and procedural requirements of the rule of law. Thus, the constitutional legal order emerges not as an abstract ideal, but as a foundation through which the protection of national security remains an action of the legally organized state.

Keywords: constitutional law, statehood, national security, public authority, constitutional control.

КОНСТИТУЦИОННИЯТ ПРАВОВ РЕД КАТО ЮРИДИЧЕСКА ФОРМА НА ДЪРЖАВНОСТТА В СИСТЕМАТА НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ

Мария Дончева

Национален военен университет „Васил Левски“, гр. Велико Търново, България,
mvdoncheva@gmail.com
ORCID ID 0009-0008-4407-8412

Резюме: В центъра на изследването е конституционният правов ред, разгледан като юридическата форма, в която публичната власт се учредява и упражнява валидно в рамките на българската държавност. Основният въпрос, който поставя авторът е: може ли държавата да защитава националната си сигурност в конституционен смисъл, ако избраните средства отслабват правните условия, които правят собствената ѝ власт компетентна, отговорна и контролируема? Отговорът се търси чрез доктринално и интерпретативно правно изследване, ограничено до българския конституционен модел. Анализирани са Конституцията на Република България, Законът за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, подобрени решения на Конституционния съд и правната доктрина.

Анализът показва, че конституционният правов ред не е само външна граница пред вече съществуваща власт. Чрез него политическата воля се преобразува в правна компетентност, процедура и отговорност, а упражняването на властта остава свързано с основните права на гражданите и независимия контрол. От това не следва, че правният ред изчерпва държавността или доказва институционален капацитет. В системата на националната сигурност той има пряка нормативна опора като „обект“ на защита, юридически „инструмент“ за организиране на защитата и „предел“ пред държавното действие. Определянето му като „ресурс“ е допустимо само в по-тесен смисъл, където правната уредба създава условия за приемственост и предвидимост, но не установява оперативна ефективност. Националната

сигурност и юридическата организация на държавата не са противоположни изисквания. Позоваването на сигурността не поражда правомощия, които не са изрично делегирани, нито представлява всеобхватно основание за намеса. Мерките, предприемани в нейно име, трябва да произтичат от компетентен орган, следвайки установената процедура, същевременно оставайки под ефективен и независим контрол. Приносът на изследването се състои в извеждането на тези отношения от действащото българско право и в разграничаването на различната им нормативна тежест. В разработката понятието „конституционен правов ред“ се използва като работна категория, която обхваща конституционно установената организация на властта, разгледана заедно с материалните и процедурните изисквания на правовата държава. Така конституционният правов ред се очертава не като абстрактен идеал, а като основа, чрез която защитата на националната сигурност остава действие на правово организираната държава.

Ключови думи: конституционен правов ред, държавност, национална сигурност, публична власт, конституционен контрол.

1. УВОД

Сигурността придобива смисъл само във връзка с нещо, чието съществуване, цялост или устойчивост трябва да бъдат защитени. Този обект се променя според равнището, на което се разглежда проблемът - от отделния човек и различните общности до природната среда и планетата като общо пространство на живот. Когато обаче се говори за национална или международна сигурност, държавата и нацията традиционно запазват централното си място като основни обекти на защита (Кънчев, 2026, с. 23). Когато държавата е поставена сред основните обекти на сигурността, възниква въпросът какво в нея следва да бъде защитено? Достатъчно ли е да се съхрани способността ѝ да налага решения, или защитата обхваща и установения правен ред, в чиито рамки тази власт се упражнява? Все пак не всяка власт, която успява да наложи решенията си, е власт на конституционна държава. Конституционният правов ред придава юридическа форма на учредяването и упражняването на публичната власт, без да изчерпва останалите измерения на държавността, затова съхраняването на този ред е и въпрос на националната сигурност.

В България от 2015 г. действа Законът за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (ЗУФСЗНС). С текста на чл. 2, законодателят включва в съдържанието на националната сигурност не само суверенитета и териториалната цялост, а и конституционно установения ред, демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите (ЗУФСЗНС, 2015). Тази формулировка поставя конкретен конституционноправен въпрос, който досега не е получил цялостен отговор в литературата. Ако юридическата организация на властта е сред защитимите интереси, тя не може да остане само фон на политиката по сигурност, необходимо е да се изясни какво място заема в самата система за защита, а отговорът не следва пряко от едно установено понятие.

Конституцията на Република България (КРБ) формулира система от ръководни начала, чрез които политическата власт се преобразува в правно организирано управление. Член 1, ал. 2 постановява, че държавната власт произтича от народа и се осъществява чрез органите, предвидени в Конституцията, а ал. 3 забранява присвояването на държавната власт. Разпоредбата на чл. 4, ал. 1 обвързва управлението на държавата с Конституцията и законите, докато чл. 5 поставя Конституцията на върха на правната йерархия и установява нейното непосредствено действие. Цитираните норми изграждат системна последователност, в която демократичният произход на властта е необходима, но недостатъчна предпоставка за конституционна легитимност. Нужно е тя да се упражнява от надлежния титуляр, в предвидената процедура и граници, под ефективен и независим контрол.

В доктрината правовата държава се разглежда едновременно във формален и материален смисъл, като нейното съдържание се свързва основно с правната сигурност, защитата на правата на човека и независимия съдебен контрол (Киселова, 2025, с. 5-7; Марчева, 2021, с. 212-215). Някои от изследванията върху националната сигурност, писани преди приемането на ЗУФСЗНС от 2015 г., поставят друг акцент, като ясното разпределение на правомощията, координацията и демократичната отчетност (Василев, 2012, с. 9-11; Славов, 2012, с. 76). В по-новата литература националната сигурност все по-често се разглежда във връзка с конституционната идентичност и с изискването защитата да остава в правните граници на държавната власт (Рора, 2025, pp. 101 - 102, 110 - 113). Това сближаване на двете изследователски полета е важна отправна точка, но не дава цялостен отговор на въпроса как конституционният ред участва в правната организация на националната сигурност в Република България. Разгледаните автори осветляват отделни страни на тази връзка, като защитимите конституционни ценности, разпределението на правомощията, демократичната отчетност и ограниченията пред властта, без да ги обединяват в общ прочит на действащата българска правна уредба. Следователно темата не е пренебрегвана от доктрината, по-скоро остава неизяснено по-тясното отношение между конституционната организация на властта и системата за национална сигурност. Настоящият доклад се насочва именно към него, като проследява дали конституционният правов ред

може да бъде разпознат в българския правен модел едновременно като „обект“ на защита, като юридически „инструмент“ и „предел“ пред държавното действие, както и при каква уговорка би могъл да бъде определен като „ресурс“ за институционална приемственост. За целта понятието „конституционен правен ред“ се използва като работна категория, която обхваща конституционно установената организация на властта, разгледана заедно с материалните и процедурните изисквания на правната държава. Въпросът, на който се търси отговор, е как този ред юридически структурира държавността и каква роля играе в българската система за национална сигурност.

2. ОТ НОРМАТА КЪМ ИЗВОДА

Изследването се ограничава в рамките на българския конституционен модел, поради което в основата му са Конституцията на Република България, ЗУФСЗНС в актуалната му редакция и конкретни решения на Конституционния съд. Използваната научна литература е ограничена до трудовете, които действително помагат да се разбере връзката между държавата и правния ред и нейното проявление в областта на националната сигурност.

Законодателните текстове са разгледани в тяхната взаимна връзка, а не като отделни разпоредби. От тях се търси отговор кои ценности защитава законът, на кои органи поверява тази защита и докъде се простират техните правомощия. Доктрината се включва там, където нормативният текст не е достатъчен, за да обясни значението на установените решения. Едва след това се формулират собствените изводи на изследването.

3. КОНСТИТУЦИОННИЯТ ПРАВЕН РЕД КАТО „ОБЕКТ“ НА ЗАЩИТА, „ИНСТРУМЕНТ“ И „ПРЕДЕЛ“ НА ДЪРЖАВНОТО ДЕЙСТВИЕ В СИСТЕМАТА НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ

Конституцията на Р България поставя ограничения не само пред политическата власт, тя определя начина, по който тази власт се превръща в държавно управление. В българския конституционен модел властта произтича от народа, но се осъществява от установени органи, всеки със собствена компетентност. Разделението на властите не позволява тези правомощия да бъдат съсредоточени в един център или упражнявани извън очертаните от Конституцията граници (КРБ, 1991, чл. 1, 4, 5 и 8). Затова едно държавно решение не е валидно само защото институцията разполага с фактическата възможност да го наложи, зад него трябва да стои компетентен орган, който действа по законоустановения ред и в рамките на предоставените му правомощия. Конституционните принципи не се добавят впоследствие като коректив на вече упражнена власт - те участват в самото ѝ формиране и определят начина, по който тя може да бъде използвана (Киселова, 2025, с. 7). Погледнат от тази страна, конституционният правен ред придава юридическа форма на държавността. Това обаче не означава, че той обхваща цялото съдържание на държавата или че наличието на правна уредба е достатъчно доказателство за институционална ефективност. Разграничението между валидния правен ред и действителната способност на държавата да провежда решенията си остава необходимо (Stawski, 2021, pp. 358 - 359, 367).

Връзката между държавността и правния ред има и суверенно измерение, проявяващо се в способността на държавния правен ред да определя компетентността на публичните органи - т.нар. „компетентност върху компетентността“ (Zippelius, 1999). В този ред на мисли, Келзен свързва върховната позиция на държавата с правния ред, чрез който публичната власт придобива общозадължителен характер (Kelsen, 1981). Правомощията на отделните институции не са първични, те произтичат от конституционно установената компетентност и могат да бъдат упражнявани само в нейните граници.

В системата на националната сигурност тази обща зависимост получава конкретен законов израз. Член 2 от ЗУФСЗНС включва конституционно установения ред сред защитимите ценности, а легалното определение обхваща още демократичното функциониране на институциите и основните права. Следователно защитата не се изчерпва със съхраняването на държавния апарат. Тя обхваща и юридическите условия, при които институциите получават властта си, упражняват я от името на държавата и същевременно остават под контрол. Когато бъде засегнат този начин, посегателството вече е насочено към конституционния ред като част от юридическата организация на държавата. Именно в тази граница той може да бъде определен като обект на националната сигурност.

В останалите разпоредби на закона защитата придобива по-конкретен облик. Членове 1, 3 и 5 от ЗУФСЗНС посочват участващите органи, възлагат им функции и уреждат взаимодействието помежду им (ЗУФСЗНС, 2015). Оттук въпросът за компетентността престава да бъде формална подробност. Компетентността е правното основание конкретен орган да действа от името на държавата, но е и границата, отвъд която неговото действие губи необходимата юридическа опора. Когато функцията е свързана с определен институционален носител, може да се установи не само кой взема решението, но и кой отговаря за него, в което се проявява инструменталната роля на конституционния правен ред.

Относително към значението на компетентността е Решение № 10 от 28 септември 2021 г. по к. д. № 8/2021 г., с което Конституционният съд приема, че взаимодействието между властите е допустимо в конституционно предоставените рамки и, че Народното събрание не може със свое решение да спира правомощия на други конституционни органи (Конституционен съд на Република България [КС], 2021, с. 15 - 17). Решението не разглежда националната сигурност и не бива да му се приписва такъв извод. То служи за изясняване значението на компетентността за правомерното действие на институциите и налага извода, че дори когато преследва защитима цел, държавното действие остава правомерно само ако произтича от предоставена компетентност.

От съществено значение е да се уточни, че границата пред държавното действие не възниква едва когато дадено правомощие бъде оспорено, тя е заложена още в начина, по който това правомощие е предоставено. Така например чл. 4 ЗУФСЗНС обвързва органите от системата за защита на националната сигурност със спазването на Конституцията и законите, със зачитането на правата на гражданите и отговорността, а чл. 21 допълва тази рамка с парламентарен, административен, съдебен и граждански контрол. Тези изисквания не са външни ограничения, наложени върху иначе свободна държавна дейност, тъй като те участват в определянето на нейния допустим обхват. Конституционният съд разглежда съдебния контрол върху администрацията именно като конститутивен белег на правовата държава и като защита срещу възможната злоупотреба с власт (КС, 2023). Затова съображението за национална сигурност може да обоснове целта на определено действие, но не може да замести липсващо правомощие. Органът действа валидно само докато остава в границите на предоставената му компетентност.

По-различно стои въпросът за конституционния правов ред като „ресурс“. Ясното разпределение на правомощията и установените правила за координация и контрол могат да подпомогнат приемствеността в работата на институциите и да направят действията им по-предвидими. В доктрината също се разпознава подобна организационна страна на правовата държава (Schroeder, 2023, pp. 5 - 6). От правната уредба обаче не може да се заключи дали институциите действително работят ефективно или се ползват с обществено доверие. Понятието „ресурс“ се използва затова в тесен юридически смисъл, като възможност правото да създаде условия за предвидимо институционално действие. За разлика от „обекта“, „инструмента“ и „предела“, „ресурса“ не следва пряко от закона, а остава ограничен авторски извод.

4. ГРАНИЦИ НА ИЗВОДА

Тезата за конституционния правов ред като юридическа форма на държавността се нуждае от ясно ограничение. Тя не означава, че държавата може да бъде обяснена изцяло чрез правния ред. Международноправното ѝ положение и териториалната ѝ основа не се побират в подобно разбиране. Същото се отнася и до действителната способност на институциите да изпълняват своите решения. Между валидността на правните норми и тяхното практическо прилагане може да съществува съществено разминаване (Stawski, 2021, pp. 358 - 359, 362 - 367), поради което понятието „юридическа форма“ се използва в разработката в по-тесен смисъл. Чрез нея се обозначава начина, по който публичната власт се учредява и упражнява като юридическа призната държавна власт, без да претендира да обхваща цялото съдържание на държавността. При това ограничение разликата между „конституционен ред“ и „конституционен правов ред“ придобива съществено значение. В този смисъл конституционният ред насочва преди всичко към установените институции, разпределението на компетентностите и процедурите, по които те действат. Определението „правов“ поставя допълнително въпроса дали тази организация подчинява властта на върховенството на Конституцията, осигурявайки правна сигурност и защита правата на гражданите чрез независим контрол, като не позволява правовата държава да бъде сведена до формалното спазване на закона (Киселова, 2025, с. 5 - 7; Марчева, 2021, с. 212 - 215). Предвид изложеното съставното понятие в настоящата разработка се използва като работен инструмент за анализа, а не като утвърдена и общоприета доктринална дефиниция.

Самото включване на конституционно установения ред сред защитимите ценности по чл. 2 ЗУФСЗНС не придава значение за националната сигурност на всяко нарушение на правото. Спорът за компетентност може да установи противоконституционност, без последиците от нея непременно да засягат сигурността на държавата. Такава връзка е налице, когато нарушението засяга начина, по който държавните органи се формират и упражняват предоставената им власт, или накърнява демократичния процес. Подобно разграничение не позволява конституционният спор да бъде механично приравнен на посегателство срещу юридическата организация на държавността, нито националната сигурност да се използва като общо основание за разширяване на държавната намеса (Рора, 2025, р. 112). Същата логика обяснява защо „пределът“ не стои извън компетентността като последваща проверка на вече предприета мярка. Претенцията на държавата за монопол върху закона включва следствието, че никой друг няма право да взема обвързващи решения за гражданите, освен ако не му е било изрично делегирано това правомощие от държавата (Stawski, 2021). Така съображенията за национална сигурност могат да

обяснят защо е необходимо определено действие, но не могат да посочат вместо закона кой има право да го предприеме, нито да премахнат контрола върху неговото упражняване.

Ясното разпределение на компетентностите и устойчивите процедури могат да осигурят приемственост и да направят институционалното действие по-предвидимо. Самият закон обаче не показва дали координацията между органите работи добре, дали решенията се изпълняват или, дали институциите се ползват с доверие. На тези въпроси може да се отговори само чрез емпирично изследване и поради тази причина понятието „ресурс“ се използва в ограничен смисъл, т.е. като съвкупност от правни условия, които подпомагат институционалната устойчивост, но не я доказват. Благодарение на тази уговорка се очертава и границата на предложения модел. Ако „ресурсът“ само повтаря инструменталната роля на правния ред или се представя като свидетелство за действителна ефективност, той губи самостоятелното си значение. От така представения прочит се вижда, че четирите отношения не са равностойни. „Обектът“, „инструментът“ и „пределът“ намират пряка опора в действащото право, докато „ресурсът“ остава предпазливо формулиран авторски извод.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение може да се обобщи, че конституционният ред не е поредната ценност, която държавата защитава. Чрез него се установява кой орган може валидно да формира и изразява държавната воля и при какви условия неговите решения могат да бъдат признати за действия на конституционно организираната държава. По този начин вниманието се измества от силата на институциите към юридическото основание на тази сила. Въпросът вече не следва да се ограничава само до това дали държавата може да противодейства на дадена заплаха, а дали при това запазва характера си на правова държава.

Да бъде съхранена държавата не винаги означава да бъде съхранена като конституционна държава. Двете съвпадат само когато защитата не променя естеството на властта, която я осъществява. Държавността остава юридически организирана дотогава, докато държавата се разпознава не само по способността си да действа, а и по правилата, на които самата тя продължава да се подчинява. В крайна сметка държавността се съхранява юридически само ако и нейната защита остава подчинена на конституцията.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Василев, М. (2012). За системата за национална сигурност на Република България и проблемите по нормативното ѝ регламентиране. *Публични политики.bg*, 3(2), 9-35. Извлечено от <https://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/issue/download/18/36>
- Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. (2015). Обн. *Държавен вестник*, бр. 61 от 11 август 2015 г., изм. и доп. до бр. 55 от 16 юни 2026 г. Извлечено от <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/15270>
- Киселова, Н. (2025). Правовата държава и нейните врагове. *Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“*, Юридически факултет, 90, 5-35. Извлечено от <https://annual.uni-sofia.bg/index.php/law/article/view/1675>
- Конституционен съд на Република България. (2021). *Решение № 10 по конституционно дело № 8/2021 г.* Извлечено от <https://www.constcourt.bg/bg/act-9109>
- Конституционен съд на Република България. (2023). *Решение № 2 по конституционно дело № 1/2022 г.* Извлечено от <https://www.constcourt.bg/bg/act-9451>
- Конституция на Република България. (1991). *Държавен вестник*, бр. 56 от 13 юли 1991 г., с последващи изменения и допълнения. Извлечено от <https://www.parliament.bg/bg/const>
- Марчева, Д. (2021). Защо върховенството на правото се превръща в ахилесовата пета на българската правна система. В К. Йочева (съст.), *Върховенство на правото - актуални проблеми* (с. 200 - 215). Нов български университет. Извлечено от <https://eprints.nbu.bg/4525/1/vurhovenstvo-na-pravoto.pdf>
- Кънчев, Р. (2026). Международна сигурност и глобална политика. Том I: Теория на международната сигурност. София: Сиела Норма АД
- Славов, А. (2012). Между добрите намерения и практическите несъвършенства: Демократичният контрол върху системата за национална сигурност. *Публични политики.bg*, 3(2), 76 - 83. Извлечено от <https://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/issue/download/18/36>
- Kelsen, H. (1925). *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Springer.
- Popa, A.-N. (2025). National security as part of constitutional/national identity. *Constitutional Law Review*, 1/2025, 101-119. Retrieved from <https://doi.org/10.62938/rdc-2025-1-0006>
- Schroeder, W. (2023). The rule of law as a constitutional mandate for the EU. *Hague Journal on the Rule of Law*, 15, 1-17. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00185-7>
- Stawski, T. P. (2021). The state-regime-nexus: Law and legal order. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 15, 357-373. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s12286-021-00508-2>

Zippelius, R. (1999). Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft. München: C.H. Beck.