

ДИСКУСИИ / DISCUSSIONS

ВИСШИЯТ СЪВЕТ НА НАРОДНАТА ОТБРАНА (30-ТЕ ГОДИНИ НА XX В.) — ОПИТ ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ПОЛИТИКА И ВОЕННА СТРАТЕГИЯ. СЪЗДАВАНЕ И ПРАВНОНОРМАТИВНИ АСПЕКТИ*

доц. д-р Николай Проданов

SUPREME COUNCIL OF THE NATIONAL DEFENSE (THE 1930s) — AN ATTEMPT AT INSTITUTIONAL COORDINATION BETWEEN POLICY AND MILITARY STRATEGY. ESTABLISHMENT AND LEGAL-NORMATIVE ASPECTS

Nikolai Prodanov

Key words: State Security, Defense, Supreme Council of National Defense, Legal basis

Abstract : The article deals with some aspects of the existence of an almost totally forgotten body of the State Security System of the Kingdom of Bulgaria – the Supreme Council of National Defence. Resulting from the shift of political layers in the country after May 19, 1934, it was abolished and replaced by other state institutions within a short period of time. Most attention in the article is devoted to the legal regulation of the organization and the activities of the Council. It is concluded that, by its legal status, the Council was an unconstitutional power in the sphere of managing state security. In its essence, it was an institutional continuation and development of the Crown Council – a previous advisory body in the security system.

1. Въведение. Осъществяването на координация между политика и военна стратегия във времето, когато в България действа Търновската конституция, се оказва трудна, на моменти непостижима задача. Причините за това са сложни и комплексни – те тръгват от липсата в много случаи на ясна визия у ръководителите на страната за тази проблематика, преминават през непрецизна и понякога липсваща нормативна база, за да достигнат до чисто балканско-ориенталски лични и манталитетни нагласи. Възелът на разноразлични интереси и противоречия между монарха, министър-председателя, Министерския съвет като колективен орган на изпълнителната власт, военния министър, началника на Щаба на армия-

та, помощник-главнокомандващия по време на Балканските войни и главнокомандващия на Действащата армия от времето на Първата световна война в крайна сметка е една от основните причини за военните поражения и за националните катастрофи на България.

Една от конкретните сфери, където си съжителстват и на моменти се сблъскват политика и военна стратегия, е подготовката на страната и обществото за война. Става дума за необходимостта още от мирно време населението, финансовата система на държавата, индустрията, земеделието, съобщенията и др. да бъдат организирани и подготвени материално и организационно за водене на война. Липсата на такава достатъчна

* Статията е разширен вариант на доклад, изнесен на научната конференция „Взаимодействие между политика и военна стратегия: исторически аспекти и проекции“, организирана от секция „Военноисторически изследвания“ при Военна академия „Георги Сава Раковски“ и проведена на 3 и 4 май 2006 г.

предварителна подготовка в България проличава при Балканските войни и особено драстично при Първата световна война. Естествено това не остава незабелязано за някои от видните строители на въоръжените сили на България.

2. Създаване на Висшия съвет на народната отбрана. През 1901 г. във Франция се създава държавен орган, наречен Висш съвет на народната отбрана, чиято задача е навременната и пълна подготовка на обществото и страната за евентуална война. Постепенно и в други европейски държави се създават подобни ведомства¹. Този акт на чуждите държавници не остава непознат за българските военни. Още в периода преди войните за национално обединение, в лекциите си по учебната дисциплина “Военна организация” във Военното училище в София, известният по-късно български офицер Александър Ганчев² препоръчва и в България да се създаде подобен орган³. Той предлага в съответния български съвет/комитет да влязат: председател – държавния глава; подпредседател – премиерът; членове – министрите на войната и финансите, председателят на парламента, началникът на Щаба на армията (ЩА) и началниците на съществуващите тогава три военно-инспекционни области. В годините преди войните идеята на Ганчев не предизвиква никакъв отклик нито сред военната общност в страната, нито сред политиците.

В годините след края на Първата световна война, покрай всички други остри обществени въпроси, напред излиза и проблемът за устройството и управлението на въоръжените сили на България. Това обстоятелство е предопределено както от необходимостта за съобразяване с ограничителните клаузи на Ньойския договор, така и пора-

ди естествената и обективна необходимост от осъществяване на реформи в сферата на военната политика след неуспешното участие на страната в „Голямата война”. На страниците на българския специализиран военен печат се разгръща широка дискусия за институционалното бъдеще на българската армия.

Именно там през 1921 г. о. з. полк. Александър Ганчев отново обосновава необходимостта от създаване на висш военен консултативен орган с наименование Държавен съвет за народна отбрана (ДСНО)⁴. Той директно заявява, че неговата идея е заимствана от практиката на напреднали във военно отношение държави⁵. Към 1921 г. във Франция и в Белгия действат Висши военни съвети за народна отбрана, в Англия – Комитет за отбрана, в Италия – Висша смесена комисия за държавна отбрана.

Ал. Ганчев подчертава, че за нуждите на българската военна отбрана е „потребен един нов институт у нас, където най-грижливо да бъдат разучвани всички въпроси, свързани с народната отбрана, институт, в който да влизат и взимат участие в решенията известна част от държавните ни мъже.” ДСНО⁶ ще се занимава с въпросите за подготовката и мобилизацията на всички обществени и държавни сили и средства за народна отбрана.

Авторът на статията препоръчва в състава на ДСНО да влязат: държавния глава като председател на органа, премиера като негов подпредседател, министрите на войната, на външните работи и на финансите, началникът на ЩА. В зависимост от естеството на обсъжданите въпроси, на заседанията могат да присъстват и други министри, които ще имат обаче право само на съвещателен глас. Секретар на ДСНО ще бъде помощник-началникът на ЩА. При Съвета ще има

¹ Напр. в Италия такъв орган съществува и в наши дни.

² Александър Банов Ганчев (1878 – след 9 септември 1944) – български офицер, публицист и историк. Полковник от 14 октомври 1917 г. Последна длъжност в армията – началник на Военнополитическото отделение в Щаба на Действащата армия. Уволнен в запаса през 1919 г.

³ Ганчев, Ал. Законодателен съвет. – Народна отбрана, бр. 1580, 5 февруари 1932.

⁴ Ганчев, Ал. Нашата народна отбрана. – Военен журнал, 1921, бр. 5, 409–421.

⁵ Интересът и познанията на Ганчев върху устройството на управлението и командването на въоръжените сили на европейските страни нямат случаен характер. Както преди войните за национално обединение, така и след тях офицерите от българската армия проявяват целенасочен интерес към тези проблеми. Вж. Устройството на висшето командване в армията [на Турция]. – Военни известия, бр. 75, 16 юли 1911; Сеизов, В. Как е организирано върховното командване на полската войска. – Народна отбрана, бр. 1812, 8 юли 1936.

⁶ В наименованието на предлагания орган прави впечатление включването на понятието “народна отбрана”, което сме свикнали да свързваме най-вече с периода от историята на България след 1944 г. Всъщност това понятие се появява в езика на документите, свързани с държавната сигурност на България още през Първата световна война (Вж. напр. “Правилник за службата по безопасността на народната отбрана”. – Държавен вестник, бр. 212 от 18 септември 1915) и продължава да се използва твърде интензивно и след това.

постоянен секретариат, който ще го обслужва в административно отношение.

Полк. Ал. Ганчев изтъква, че предвид разпоредбите на Търновската конституция решенията на ДСНО не могат да имат задължителен характер за законодателната и изпълнителна власт. Той обаче смята, че присъствието на министър-председателя и други трима министри в състава на съвета, ще предопределя и осигурява по-сигурното възприемане на решенията на ДСНО от Народното събрание и Министерския съвет. Във връзка с евентуалното придаване на решенията на ДСНО на нормативна сила, Ганчев препоръчва съветът да бъде свикван на заседание два пъти годишно – преди и след годишната сесия на Народното събрание.

Покрай всичко друго в идеята на Ганчев (за която всъщност може да обобщим, че е идея на определени офицерски среди), разгледана на фона на актуалната политическа обстановка в България към 1921 г., можем да видим и стремеж за евентуално постигане на по-адекватно властово равновесие в областта на отбраната и сигурността и възвръщането донякъде на поразклатените позиции на държавния глава в посочената сфера на обществени отношения. По време на управлението на БЗНС обаче реалното създаване на нов върховен орган на държавна власт, начело на който да стои монархът, е невъзможно.

Десет години по-късно, в края на 1931 г., когато външният контрол върху българските въоръжени сили вече е доста поразхлабен, началникът на ЩА ген.-лейт. Никола Бакърджиев повдига въпроса за създаването на специален държавен орган за цялостна подготовка на държавата и обществото за война, но не в пресата, а в пространен поверителен доклад до министъра на войната ген. лейт. Александър Кисъов⁷. Ген. Бакърджиев не претендира за авторство на идеята – той, подобно на Ганчев, иска да бъде реципиран чуждият опит и в своя текст подробно описва международните практики в това отношение (във Франция, Италия, Великобритания, САЩ, Румъния, Гърция, Югославия и Турция). Началникът на ЩА предлага

и в България да бъде създаден подобен орган – Висш съвет на народната отбрана (ВСНО)⁸. Неговите задачи според замисъла на Бакърджиев би следвало да бъдат в следните насоки: да проучва и взема решения по всички въпроси, отнасящи се до народната отбрана, които изискват взаимно сътрудничество на няколко министерства; да съгласува усилията на всички министерства по подготовката на държавата за война; да изучава още от мирно време всички въпроси, свързани с народната отбрана и да осигурява необходимите средства. Според генерала, организацията на ВСНО би трябвало да се уреди със специален закон, но поради ограниченията, наложени от Ньойския договор⁹, “засега” това можело да стане с поверителен правилник, одобрен от Министерския съвет. Проект за такъв е приложен към разсъжденията на началник-щаба. Върху доклада на Бакърджиев е поставена резолюция, от която става ясно, че предложението е докладвано на царя и от негова страна е разпоредено временно да се задържи хода на въпроса. Явно е преценено, че конкретната ситуация в началото на 1932 г. все още не е подходяща за създаването на такъв държавен орган.

Временният отказ от идеята за създаване на ВСНО не попречва в същата 1932 г. ЩА да възложи на съответните родове войски и на службите по снабдяването да извършат проучване на по-големите индустриални предприятия в страната. Тези проучвания се свеждат до установяването на производствения им капацитет в мирно време, възможностите при нужда да произвеждат военни материали, наличните за тази цел инвентар, суровини и работна ръка¹⁰.

В средите на военните публицисти проблемът за формирането на ВСНО продължава да се обсъжда и дори се представя пред широка аудитория. През същата 1932 г. отново о. з. полк. Александър Ганчев поставя въпроса за създаване на ВСНО в две свои статии. Едната е публикувана в най-популярното българско военно списание “Военен журнал”¹¹, който факт едва ли е случаен. В другия си материал Ал. Ганчев обвързва пред-

⁷ ДВИА, ф. 23 (Разузнавателно отделение при Щаба на войската), оп. 1, а. е. 16, л. 50–55.

⁸ За някои отделни аспекти от създаването на ВСНО вж. **Петров, Л.** Военната икономика на България 1919–1945 г. С., 1999, с. 27.

⁹ Според чл. 67 и чл. 68 от Ньойския договор на България се забранява да има органи за подготовка за война и мобилизационни органи.

¹⁰ **Крапчански, В.** и др. Кратък обзор на бойния състав, организацията, попълването и мобилизацията на българската армия от 1878 до 1944 г. С., 1961, с. 148.

¹¹ **Ганчев, Ал.** Отбраната на съвременната държава. – Военен журнал, 1932, № 8, с. 36.

ложението за създаване на комитет за народната отбрана с внесения от Министерството на правосъдието законопроект за учредяване на т.нар. Законодателен съвет. Повече от десет години след като пръв публично е предложил да се създаде Съвет по отбраната, Ал. Ганчев сега вече е на мнение, че в неговия състав следва да бъдат включени допълнително и министрите на търговията и промишлеността, на земеделието и държавните имоти и на железниците¹².

И през следващата – 1933 г. – военните публицисти не пропускат да напомнят на българското общество и политици идеята за създаване на Съвет по отбраната¹³. И този път акцентът е поставен върху необходимостта от усвояване на положителния чужд опит.

Въпросът около създаването на ВСНО е „размразен“ и прехвърлен от сферата на теоретичните идеи в областта на практическата политика като следствие от рязкото нарастване ролята на военните в управлението на държавата след 19 май 1934 г. Още през юни 1934 г. проблемът за създаването на ВСНО е поставен отново – този път от о. з. полк. Димитър Азманов в негова статия във военния печат. Без да навлиза в подробности, той отправя призив за учредяването на „надпартиен, общодържавен орган за национална отбрана, който да обединява и ръководи всички усилия на държавата, целящи нейната сигурност“¹⁴.

На 12 януари 1935 г. в свое редовно заседание Министерският съвет решава да създаде ВСНО¹⁵. Духът и конкретното съдържание на правителственото решение са силно повлияни (макар и да не са идентични) от предложенията, съдържащи се в проектоправилника за ВСНО от 1931 г. Според решението, целта на Съвета е „да разрешава всички въпроси и да съгласува дейността на всички ведомства относително подготовката на народната отбрана“. Съставът на новия държавен орган е следният: председател е министър-председателя, членове с право на глас са министрите на войната, на външните работи и изповеданията, на финансите, на народното стопанство и на съобщенията, началникът на ЩА; членове със съвещателен глас са различни отговорни експерти

от посочените министерства. Съществува възможност при необходимост в работата на ВСНО да бъдат привлечени и допълнителни експерти. Решенията на съвета са задължителни за всички министерства.

Със същото решение на Министерския съвет се формира и Междуминистерска комисия по народна отбрана, която е помощен орган на ВСНО. В състава ѝ влизат двама представители на военното министерство, по един представител от останалите министерства (те се назначават от съответния министър) и други компетентни лица, съобразно конкретната необходимост, назначени от председателя на ВСНО. Председател на тази комисия е началникът на ЩА. Негово е и задължението да докладва във ВСНО анализите и предложенията на Междуминистерската комисия.

Правителственото решение от януари 1935 г. не осигурява пълноценна нормативна основа за нормалното функциониране на новите държавни органи. В следващите месеци обсъжданията по отделни елементи от правното положение на Съвета продължават. Висшият военен съвет на свое заседание от 26 юли 1935 г. обсъжда характера на длъжността „секретар на ВСНО“ и се обединява около идеята офицерът, заемащ този пост, да бъде подчинен непосредствено на министър-председателя¹⁶. В следващите месеци правния статус на ВСНО е поставен в по-широк обществен контекст и е включен в един Законопроект за народната отбрана (ЗНО). В проекта за този нормативен акт се разглеждат следните въпроси: общите положения на подготовката на народната отбрана; организацията и функциите на ВСНО и на още един нов орган – Междуминистерска комисия за гражданска мобилизация (приемник на Междуминистерската комисия по народна отбрана); цялостната организация на държавата през време на война и др. Към проектозакона има приложен и специален проектоправилник за ВСНО.

Текстът на разглеждания законопроект е в ярко противоречие с военните разпоредби на Ньойския договор (които към този момент са все още в сила) и поради това неговият окончателен вариант никога не е обнародван. Според чл. 46

¹² Ганчев, Ал. Законодателен съвет. – Народна отбрана, бр. 1580, 5 февруари 1932.

¹³ Р. М. Съветът за държавна отбрана. – Народна отбрана, бр. 1670, 27 октомври 1933.

¹⁴ Азманов, Д. Държавната ни отбрана. – Българска военна мисъл, 1934, № 3, с. 20.

¹⁵ ЦДА, ф. 284к (Министерски съвет), оп. 1, а. е. 6102, л. 1-2.

¹⁶ ДВИА, ф. 1 (Канцелария на Министерство на войната), оп. 5, а. е. 552, л. 85.

от Търновската конституция, “никой закон няма сила и действие, докле той не се обнародва”. Но българската държава след 1934 г. се управлява с “извънредни наредби и разпореждания” по силата на чл. 47 от основния закон, а за тях в Конституцията няма изрично изискване да бъдат обнародвани – публикуването им е въпрос на целесъобразност. В края на август 1935 г. министър-председателят Андрей Тошев заповядва¹⁷ ЗНО да се приведе в изпълнение¹⁸ (като документите за това са с гриф “Строго поверително”) и по този начин ВСНО се превръща в реално действащ държавен орган.

3. Нормативни основи за функционирането на ВСНО. Към момента е невъзможно да се направи опит за адекватна реконструкция на конкретната дейност на ВСНО, поради проблеми с изворовата база. Възможно е обаче да се направи анализ на нормативната основа на съвета и по този начин да се изяснят въпроси като евентуалната му обвързаност с други органи по държавната сигурност, правната му същност в системата от нормативни документи на Царството и др.

Според Правилника на ВСНО¹⁹ (ПрВСНО), той е върховен ръководен орган за всестранина подготовка на държавата за война. ВСНО носи пълната отговорност за тази подготовка. Създаването му е мотивирано от необходимостта да се координират и обединят разпокъсаните до този момент дейности на различните държавни и частни учреждения и институти в сферата на подготовката за война.

Общите задачи на ВСНО са формулирани по следния начин:

- а) да ръководи всестранината мирновременна подготовка на държавата за война;
- б) да ръководи подготовката и извършването на всестранината държавна мобилизация;
- в) да ръководи функционирането на народното стопанство и държавните институти през време на войната с оглед нуждите на същата.

При подготовката на военната мобилизация ВСНО се подпомага от постоянен секретариат, който е при Щаба на армията, а при подготовката на гражданската мобилизация – от Междуминистерска комисия по гражданската мобилизация. Негови изпълнителни органи в мирно време са отделните министерства (по-конкретно специални органи в тях, наречени за прикритие “Статистически секции”), а във военно време към тях се прибавя и Дирекцията на снабдяването.

Съставът на съвета е следният: председател – министър-председателят, членове – всички министри, началникът на ЩА (при евентуално негово отсъствие участва неговия заместник) и председателят на Междуминистерската комисия за гражданска мобилизация (който е висш офицер, назначен от министъра на войната). Отношенията между председателя и всички членове на ВСНО са “същите, както и отношенията между министър-председателя и министрите”.

Всички членове имат право на решаващ глас. При необходимост на заседанията могат да се канят и други компетентни лица, извикани от премиера, по предложение на съответния министър. Тези лица имат съвещателен глас.

Във време на война съставът на съвета остава същият, като началникът на ЩА се замества от началника на Щаба при Министерството на войната²⁰. При нужда в заседанията на съвета във време на война може да участва и главнокомандващият на Действащата армия. В такъв случай заседанията се председателстват от държавния глава. Прави впечатление, че военновременният състав на ВСНО почти напълно се припокрива със състава на един друг орган, чиято дейност не е регламентирана в никакъв нормативен документ – Коронния съвет. Това е военновременен консултативен орган, председателстван по правило от монарха. В него влизат държавният глава, министър-председателят, министрите, главнокомандващият и началникът на ЩА. Това припокриване ми дава основание да приема, че всъщност ВСНО

¹⁷ Вероятно на основание на чл. 50 от Търновската конституция, който гласи следното: “Разпореждания, за да се въведе един закон в действие и да се вземат потребните за това мерки, зависят от изпълнителната власт.” За различните тълкувания на чл. 50 Вж. **Киров, Ст.** По чл. 50 от Българската Конституция. – Гражданин, 1904, кн. VII-VIII, 561–574.

¹⁸ ЦДА, ф. 176к (Министерство на външните работи и изповеданията), оп. 6, а. е. 2878, л. 80. Явно този документ е останал неизвестен за В. Крапчански, който отбелязва, че Законът за народната отбрана „остава само проект”. Вж. **Крапчански, В.** и др. Кратък обзор..., с. 149.

¹⁹ ЦДА, ф. 176к, оп. 6, а. е. 2878, л. 104–115.

²⁰ Предполага се, че по време на война мирновременният началник на Щаба на армията ще заеме поста главнокомандващ, каквото е и мнението на Висшия военен съвет от 26 юли 1935 г. Вж. ДВИА, ф. 1, оп. 5, а. е. 552, л. 85.

(в неговия вид от ЗНО) се явява *институционално продължение и развитие на Коронния съвет*. Продължение, защото има приемственост на състава, а развитие – защото ВСНО за разлика от Коронния съвет не е консултативен, а е висш управленски орган.

По отношение на мирновременната подготовка на държавата за война ВСНО е длъжен:

а) да проучи и разреши още в мирно време всички въпроси, свързани с мирновременната подготовка на държавата за война в най-широк смисъл;

б) да постави ясно целта на подготовката за война, т.е. да определи за какво трябва да се готви държавата и при какви условия;

в) да определи размера на въоръжените сили, а съобразно с тях и необходимите мирновременни кадри;

г) да подготви целия държавен механизъм и главно стопанството за по-бързо преминаване към военновременен състояние и производство;

д) да изработи общия план за мирновременната подготовка на държавата за война и да приведе последния в изпълнение;

е) да нареди изработването на отделните планове за дипломатическа, военна, стопанска, социална и морална подготовка за война, да ги одобри и да контролира тяхното изпълнение;

ж) да нареди изработването на всички необходими нормативни документи, свързани с подготовката и изпълнението на държавната мобилизация.

По отношение подготовката и извършването на общата държавна мобилизация ВСНО е длъжен:

а) да проучи и разреши всички въпроси, свързани с подготовката и изпълнението на държавната мобилизация в най-широк смисъл;

б) да приготви общия план за мобилизацията на държавата, като конкретизира дейността на всяко министерство по отношение на нея;

в) да нареди изработването на планове за военната, стопанската, социалната мобилизация и планове за мобилизация на научните дейци, административните учреждения и служби и да одобри тези планове.

г) да контролира подготовката и изпълнението на всеобщата държавна мобилизация.

Във време на война основните задачи на ВСНО са следните:

а) да приложи изработения от мирно време общ план за дейността на мобилизираната дър-

жава и плана за отбраната на вътрешността на страната;

б) да контролира изпълнението на мобилизационните планове на министерствата и учрежденията;

в) да ръководи всеобщата дейност на мобилизираното народно стопанство;

г) да отстранява бързо и ефикасно всички причини и дейности, които поражда обществено недоволство;

д) да ръководи националната пропаганда;

е) да привежда в изпълнение всички онези мерки, които не са били предвидени от мирно време, но тяхното приложение се налага от хода на войната.

В своята работа ВСНО се подпомага от следните помощни органи: Междуминистерска комисия за гражданска мобилизация (МКГМ), постоянен секретариат и “Статистически секции” в отделните министерства.

Пълният състав на МКГМ е следният: председател – висш офицер от Генералния щаб, назначен от военния министър, и членове – секретарят на ВСНО, главните секретари на министерствата на външните работи и изповеданията, на финансите, на вътрешните работи, на просветата, отговорни служители от другите министерства, представител на ЩА. В зависимост от конкретната необходимост в състава на МКГМ могат да влязат и други длъжностни лица. Възможно е при определени ситуации комисията да заседава и взема решения и в съкратен състав. Основната нейна задача е да подготви и осъществи гражданската мобилизация съобразно разпоредбите на ВСНО.

Постоянният секретариат е орган на ВСНО, функциониращ и в мирно и във военно време. Той се състои от главен секретар (висш генералщабен офицер) и помощници на секретаря (също генералщабни офицери). Секретарят на ВСНО е подчинен на председателя на ВСНО (т.е. на премиера). Седалището на Секретариата е в ЩА. Задачите му (които са най-подробно описани в ПрВСНО) са най-общо да осигурява в организационно отношение ефикасната дейност на Съвета.

Т.нар. “Статистически секции” към министерствата осъществяват връзката между ВСНО и съответното министерство. За началник на всяка една от тях се назначава от съответния министър, но със съгласието на военния министър, компетентен чиновник, по възможност запасен офицер.

ВСНО се събира редовно в края на всяка бюджетна година за докладване на годишния отчет по състоянието на народната отбрана и предстоящите мероприятия. Предвидени са и извънредни заседания – при смяна на правителството и във всички други случаи, когато трябва да се разрешават важни въпроси по народната отбрана. Съветът се свиква на заседания от неговия председател, който съставя и дневния ред. По принцип Съветът заседава само в присъствието на всички членове. Само в изключителни случаи се допуска кворум 2/3 от броя на членовете. ВСНО взема решение по вишегласие. Ако гласовете се окажат по равно “за” и “против”, решаващ е гласът на председателя. Решенията на ВСНО са задължителни за всички министерства и учреждения в страната.

Цялостният анализ на правния статус на ВСНО, според разпоредбите на ЗНО и ПрВСНО, формират представа за него като за един *неконституционен орган на държавна власт в сферата на управлението на държавната сигурност*. Основанията ми за подобно заключение са най-вече от сферата на взаимоотношенията между ВСНО и правителството. Макар че целият персонален състав на Министерския съвет влиза в състава на Съвета, двата органа не са идентични. В Съвета влизат и двама висши офицери с право на глас. ВСНО, според чл. 1 от ПрВСНО, носи “пълната отговорност” за подготовката на държавата за война. Съветът взема решения по вишегласие и според чл. 28 от правилника “неговите решения са задължителни за всички министерства и учреждения в страната”. Според чл. 38 от ПрВСНО той е и върховен контролен орган по дейността на всички органи на държавата във връзка с народната отбрана. В контролната му работа той само се “подпомага” от министрите.

От казаното става ясно, че се предвижда ВСНО да извършва изпълнително-разпоредителна и контролна дейност. По този начин в държавата се формира още един, неспоменат в Конституцията, орган на изпълнителната власт, който по своето йерархично положение в кръга на своята компетентност стои над Министерския

съвет, след като неговите решения ще са задължителни за министрите. От общото съдържание на ЗНО и ПрВСНО става ясно, че взимането на съществени решения по въпросите за подготовката на държавата за война се извеждат от прерогативите на правителството и се възлагат на ВСНО. Тези нормативни положения противоречат на чл. 12 и чл. 149 от Търновската конституция, според които изпълнителната власт в държавата принадлежи единствено на държавния глава и на правителството.

4. Заключение. Ефективното функциониране на ВСНО според неговия статус, заложен в ЗНО и ПрВСНО, всъщност представлява юридическо предаване на значителна част от изпълнителната власт в държавата (вкл. част от държавния контрол върху икономиката) на военните, срещу което вероятно се възпротивяват и държавният глава, и съставите на Министерския съвет след 1935 г.²¹ В тази насока трябва да се търсят и причините за крайния неуспех на инициативата за формирането на такъв орган. Трябва да се има предвид факта, че след несполучливия опит за военен преврат на полк. Дамян Велчев от есента на 1935 г. монархът успява да установи действителен контрол върху армейските среди и правителството, което означава и край на амбициите на определени офицерски среди за повече власт в държавата.

Законът за народната отбрана вероятно действа (поне в някои свои аспекти) докъм началото на Втората световна война. Най-същественото доказателство в подкрепа на това мнение е *функционирането на Междуминистерската комисия за гражданска мобилизация*, създадена със ЗНО. За нея със сигурност е известно, че работи до 1939 г., когато е преобразувана. ЗНО, който е станал действащо право не по легитимния ред, по същия неформален начин с течение на времето е заличен от правния мир. Солунското споразумение от 31 юли 1938 г.²², с което България и страните от Балканското съглашение се договарят, че “що се отнася до тях”, се отказват от приложението на нормите от част IV на Ньойския договор (военните клаузи), прави съществуването на такъв “таен закон” нецелесъобразно.

²¹ Вероятно в този смисъл трябва да се тълкуват изявления (от 1937 г.) като това на о. з. полк. Александър Самарджиев, които на пръв поглед имат съвсем банално звучене, че “Министерският съвет е... решаващият фактор по създаване на държавната отбрана”. Явно през 1937 г. идеите за предаване на властови позиции на орган като ВСНО са negliжирани и има връщане към разбирането за определящите отговорности на правителството във военната сфера. Вж. Самарджиев, Ал. Размишления по държавната отбрана. – Българска военна мисъл, 1937, № 38–39, с. 891.

²² Българска военна история. Подбрани извори и документи. Т. 3. С., 1986, 454–455.

В този смисъл може да се приеме, че ВСНО съществува и развива някаква дейност вероятно до 1938-39 г. Напр. известно е, че през тези години при Съвета съществува и демонстрира активност специална комисия за проучвания на икономиката²³. Горната граница на съществуването на ВСНО не може да се определи със сигурност, защото неговата архивна документация не е запазена. Според ПрВСНО, за всяко заседание на Съвета се води протокол, който след това се пази в постоянния секретариат. Архивата на ВСНО и МКГМ, според ПрВСНО, трябва да се съхранява в ЩА, но в съответния архивен фонд на Дирекция „Централен военен архив“ такава не е запазена. Цялата дейност на ВСНО има строго поверителен характер, всяко издаване на информация, без значение от нейното естество, се смята за посегателство върху държавната тайна и подлежи на наказателна отговорност, от архивата не могат да се вадят оригинални книжа или да се правят преписи, освен с разрешение на председателя. Последното правило препятства евентуалното откриване на документи за дейността на ВСНО в архивите на други държавни учреждения. В архива на ЩА е запазена една разпоредба за сроковете за пазене на документи от неговите отдели от 1935 г. Съгласно нея основните документи от работата на ВСНО (индустриални проучвания, подготовка на съобщенията за работа във военни условия, подготовката на финансите на страната за война) се съхраняват 10 години, документите, свързани с личния състав – 1 година, различните други документи – 1 година²⁴. Вижда се, че предвидените срокове за съхранение са твърде къси и това ми дава основание да заключа, че вероятно, за съжаление, архивната документация на ВСНО е унищожена (може би още преди 1944 г.).

Бледа следа за дейността на ВСНО е запазената информация за офицерите, назначавани на

постовите “секретар на ВСНО” (приравнен на длъжност “командир на полк” и “помощник секретар на ВСНО” (приравнен на длъжност “командир на дружина”). Някои от тях в периода 1935–1938 г. са: полк. Светослав Попов, полк. Христо Баларев, полк. Асен Краев, полк. Борис Йовчев, полк. Кръстьо Маринов, подп. Ангел Доцев, подп. Михаил Михайлов, майор Сава Генов, майор Георги Николов, майор Дяко Халаджов, кап. Любомир Иванов. Трябва обаче да се има предвид широко използваната практика в българската войска от ония години офицери да се назначават официално на определена служба, а след това веднага да се командирова за изпълнение на съвсем друга, т.е. възможно е някои от посочените тук офицери да са били назначени на длъжности към ВСНО, но на практика да не са ги изпълнявали²⁵.

През 1939 г. в една теоретична публикация²⁶ е изложена нова концепция за същността на ВСНО. Според нейния автор общото ръководство на всестранната подготовка на народа за война принадлежи на правителството. Това право то запазва за себе си или делегира на друг специален, по-малоброен орган – ВСНО. В състава на ВСНО, в съответствие с новия замисъл, трябва да влизат министрите, които са най-тясно функционално обвързани с въпросите на отбраната (на войната, на съобщенията, на стопанството, на финансите, на външните работи и пр.)²⁷. Това предложение всъщност възпроизвежда в много голяма степен статуса на ВСНО от правителственото решение от 12 януари 1935 г. Предложението е и в унисон с някои елементи от чуждия опит, напр. с учредената през 1928 г. от шведския парламент комисия, която да изработи план за стопанска подготовка на страната в случай на война. Тя е автономна административна единица, със собствен бюджет и чиновници и включва в себе си председател, назначен от краля, висши военни и предста-

²³ Петров, Л. Военната икономика..., с. 75. Вероятно същата комисия е имал предвид и В. Крапчански, който отбелязва следното: „За разрешаването на тези задачи [по проучването на българската икономика – б. м. Н. П.] бе назначена специална комисия, която работи цяла година, представи своя доклад и с това се изчерпа цялата дейност на ВСНО.” Вж. Крапчански, В. Кратък обзор..., с. 149.

²⁴ ДВИА, ф. 22 (Щаб на войската), оп. 1, а. е. 62.

²⁵ Напр. полк. Христо Баларев е назначен за секретар на ВСНО със строго поверителна министерска заповед № 323/23 октомври 1935 г., но остава прикомандиран на дотогавашната му длъжност – началник на Вещевото отделение в Главното интендантство. Вж. ДВИА, ф. 28 (Пехотна инспекция), оп. 1, а. е. 58, л. 7. Подп. Ангел Доцев е официално назначен за секретар на ВСНО през 1938 г., но според собствените му твърдения в кратката му автобиография през 1938 г. и след това той е началник на мобилизационното отделение в Щаба на войската. Вж. ДВИА, ф. 041 (Ангел Доцев), оп. 1, а. е. 7, л. 2.

²⁶ Иванов, Ст. Подготовка на държавата за война. С., 1939.

²⁷ Пак там, с. 15.

вители на основните министерства (с ранг под министър). Интересно е, че за състава и функционирането на тази структура българският пълномощен представител в Стокхолм информира министър-председателя с писмо²⁸ от 26 юли 1939 г., във време когато в България се работи настойчиво върху създаването на ефективен орган за гражданска мобилизация²⁹. Явно, че в предлагания вид ВСНО би представлявал обикновен помощен орган на правителството. В крайна сметка в системата на новата организация за функциониране на невоенните икономически структури във военно време остава само една лингвистична следа от съществуването на ВСНО. Чл. 7 от Закона за гражданската мобилизация от 1940 г.³⁰ предвижда формирането на един висш съвет – това е Висшият съвет по гражданската мобилизация. Негов председател е директорът на гражданската мобилизация, а членове са главните секретари на министерствата и редици други отговорни длъжностни лица. Този държавен орган всъщност е някакъв вариант на шведското разрешение на проблема.

Дори и след фактическото закриване на ВСНО, в определени среди на запасните офицери идеята за създаване на някакъв висш координиращ и ръководен орган по отношение отбраната на страната, доминиран от военни, продължава да бъде популярна. През 1940 г., във връзка с обсъждането на Законопроект за държавната отбрана, изготвен от Министерския съвет, е публикувана статия³¹ на о. з. полк. Александър Самарджиев – офицер с определени заслуги за развитието на българското военно разузнаване. Без да възразява открито срещу чл. 2, ал. 1 от законопроекта (който гласи: „Подготовката на държавната отбрана се възлага на правителството”), той явно е недокрай убеден в бъдещата ефективност на тази формула. Самарджиев също се позовава на чуждия опит, и по-точно на френския и италианския. Той предлага за нуждите на военната подготовка

на страната да се създадат три отделни органа, подчинени на правителството. Те са: Върховна комисия, Главно комисарство по подготовката на държавата за война и Съвещателен комитет. От тях най-близко до идеята за ВСНО стои т.нар. Върховна комисия. По замисъла на Самарджиев тя трябва да бъде в следния състав: министър-председателя, министрите на войната, финансите, вътрешните и външни работи, всички бивши главнокомандващи и командващи армии в „миналите войни”, актуалният главнокомандващ за в случай на война. Върховната комисия в мирно време е разпоредителен орган за подготовката на държавата за война, а във военно време поема ръководството на войната(!). Според мен това е поредният опит ръководството и контролът върху всеотстранната подготовка за страната за война да се постави предимно в ръцете на военните. В идеята на Самарджиев има известни противоречия – от една страна, Върховната комисия ще бъде подчинена на правителството, но от друга ще ръководи подготовката за война (във военно време ще ръководи военните действия).

Вероятно идеята за повторно създаване на ВСНО е разглеждана през 1940 г. в т.нар. Военнонаучен институт – обществено сдружение на запасни офицери, чиято дейност е концентрирана върху развитието на военната история и теория. В този институт Ал. Самарджиев има лидерски позиции. В сп. „Българска военна мисъл” – официален орган на института – излизат още няколко материала (освен този на Самарджиев), в които, макар и мимоходом се споменава евентуалния ВСНО. И тук отново се появява името на о.з. полк. Александър Ганчев, който явно не се е отказал от своите идеи от началото на века³².

Въпреки липсата на достатъчно сериозни изследвания върху формирането и същността на ВСНО, в литературата са заявени две твърде противоречиви общи оценки за него. Историкът Людмил Петров твърди, че „създаването на ВСНО

²⁸ ЦДА, ф. 176к, оп. 7, а. е. 1159, л. 1-3.

²⁹ Петров, Л. Военната икономика..., с. 73 и сл.

³⁰ Държавен вестник, бр. 100 от 4 май 1940.

³¹ Самарджиев, Ал. Подготовка на държавата за война. – Българска военна мисъл, кн. 62-63 (февруари-март 1940 г.), 673–693.

³² Ганчев, Ал. Какво би трябвало да съдържа един закон за народната отбрана. – Българска военна мисъл, кн. 66 (юни 1940 г.), 801–808. Караниколов, Хр. Избор на висше командване. – Българска военна мисъл, кн. 66 (юни 1940 г.), с. 810.

безспорно е положително явление с оглед повишаването на отбранителната способност на страната”³³ и дори, че „по това време [1935 г. – б. м. Н. П.] Висшият съвет на народната отбрана до голяма степен определя вътрешната и външна политика на правителствата”³⁴. Това становище не е подкрепено с конкретни аргументи, а при

положение, че не са запазени документални свидетелства за дейността на ВСНО, мисля, че такива аргументи не биха и могли да се открият. Поради това, предпочитам да отдам предимство на думите на съвременника на съществуването на визирания орган ген. Иван Маринов, който в един свой текст определя съществуването на ВСНО като “краткотрайно и несполучливо”³⁵.

³³ **Петров, Л.** Проблеми на военната политика на България 1934–1939. С., 1990, с. 26.

³⁴ **Петров, Л.** Висши органи за управление на българската армия от 1919 до 1944 г. – В: История на държавните институции. С., 1984, с. 183.

³⁵ **Маринов, Ив.** Планът “Запад” за военните действия през първия период на Отечествена война (Създаване и изпълнение на плана от Българското Главно командване). – Трудове на Военноисторическото научно дружество. Т. 1, 1965, с. 9.