

**ТРЕВОЖНИ ТЕНДЕНЦИИ В НАЙ-НОВАТА ИСТОРИЯ
НА ТРУДОВОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В БЪЛГАРИЯ**

доц. д-р Андрей Александров

I. Въведение

В последните години законодателният процес в България страда от множество несъвършенства, които засягат цялостния правов ред, а не само трудовото законодателство. Настоящият анализ няма за цел да ги обхване в пълнота, доколкото предложенията за усъвършенстване на действащото законодателство са задача на специалистите в съответните клонове на правото. Предложеният тук анализ е фокусиран единствено върху източниците на трудовото право, чието изучаване само по себе си се превръща във все по-амбициозна задача. Неслучайно студентите по право намират учебната дисциплина за прекалено трудна, а голяма част от практикуващите юристи избягват тази материя и определят отрасъла като неатрактивен. Същевременно едва ли е необходимо специално да се обосновават общественото значение на трудовото право и изключително широкият кръг на неговите адресати. Смело може да се каже, че некачественото законодателство понижава интереса към регулацията на някои от най-значимите обществени отношения, а оттам и намалява ефективността на двете основни функции на отрасъла – закрилната и производителната.

На първо място, внимание заслужава темата за нарушаването на кодификацията на трудовото право. Както е известно, през 1951 г. е приет първият български Кодекс на труда, а през 1986 г. той е заменен от сега действащия Кодекс на труда. Съгласно чл. 4, ал. 1 ЗНА кодексът е нормативен акт, който урежда обществените отношения, предмет на цял клон на правната система или на обособен негов дял. Трудовите отношения несъмнено са удачен предмет на кодифициране, тъй като за тях е създадена богата регулация, чието систематизиране в един нормативен акт улеснява адресатите на правните норми да бъдат информирани за своите права и задължения, подпомага дейността на контролните органи по спазване на трудовото законодателство и правоприлагането. Кодифицирането на трудовото право е дългогодишна и утвърдена

практика, позната не само на българската правна система, а и на други европейски законодателства (напр. Франция, Чешката република, Литва и др.).

Разбира се, с усложняването на правната уредба, включително чрез международните договори и правото на Европейския съюз, запазването на всички правила в един нормативен акт се оказва нецелесъобразно, най-малкото защото това предполага непрекъснатите му изменения и допълнения. Това е и едно от възможните обяснения за честите отстъпления на законодателя от кодификацията на отрасъла, започнали още в началото на демократичните промени у нас с приемането на Закона за уреждане на колективните трудови спорове през 1990 г. В следващите години трудовите закони се умножават лавинообразно, като тук е достатъчно да споменем само Закона за здравословните и безопасни условия на труд, Закона за насърчаване на заетостта, Закона за информиране и консултиране с работниците и служителите в многонационални предприятия, групи предприятия и европейски дружества, Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност, Закона за инспектиране на труда и т.н. По прилагането на голяма част от цитираните закони са издадени и подзаконовни нормативни актове. Ако към казаното се добавят и многобройните трудово-правни по характера си разпоредби в други закони, напр. Закона за защита от дискриминация (и по-конкретно Глава II, Раздел I „Защита при упражняване правото на труд“), Закона за защита на личните данни, Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и др., може поне в някаква степен да се онагледят за какво необятно количество нормативни актове става дума. Въпреки наличието на всички тях, Кодексът на труда продължава да е сред често изменяните закони, което ясно показва несъстоятелността на тезата, че разпръсването на уредбата в множество трудови закони способства за устойчивостта на основния трудов закон.

На второ място, различните трудови закони (а понякога и един и същ нормативен акт) въвеждат различен понятиен апарат, което създава обърквания и вреди на правната сигурност. Основополагащи понятия на трудовото право, като „работодател“, „предприятие“ и др., се използват с различно съдържание в различните трудово-правни разпоредби и в много случаи е необходимо изправително тълкуване на волята на законодателя. На плоскостта на правоприлагането това води до достигането на противоречиви решения по аналогични казуси и намалява и без това разклатеното обществено доверие в институциите.

На трето място, създаването на нови и промяната на съществуващи правила за поведение без ясна законодателна концепция води до законодателни лутания и за пореден път поставя под съмнение постулата за върховенството на правото. Нищо не може да обясни и оправдае защо в рамките на няколко години придобитото право на пенсия за осигурителен стаж и възраст ту е, ту не е основание за прекратяване на трудовото правоотношение, защо правото на ползване на платен годишен отпуск ту се погасява по давност, ту не или защо така често се мени отношението на българския законодател към извънредния труд. Особено очевиден и осезаем става този проблем във времена на кризи и това ясно пролича при обявяването на извънредното положение в страната във връзка с пандемията от коронавирус и последвалата го извънредна епидемична обстановка. Преминаването към различни форми на дистанционен труд внезапно разкри непълнотите и несъвършенствата в уредбата на надомната работа и работата от разстояние. И сякаш тези проблеми не бяха достатъчни, за да се добави към тях и спирането на разглеждането на трудовите спорове от съдилища по време на извънредното положение, което усложни проблема с бавното и неефективно решаване на тези спорове.

Без съмнение, примерите за неудачите в регулирането на трудовите отношения могат да се умножат, но това едва ли ще допринесе за постигане на целите на изследването. Те са далеч от простото изброяване на критики към законодателя, за каквито, разбира се, има предостатъчно основания. Самоцелното критикуване обаче е непродуктивно – от него не произтича никаква промяна. Стремешът на автора в следващите редове е да насочи вниманието към най-често допусканите грешки и да предложи механизми за избягването им – дотолкова, доколкото позволяват способностите и опита му. Дори и само ако предизвика научна дискусия по част от очертаните проблеми, изследването ще е изпълнило предназначението си.

II. От какво страда най-много трудовото законодателство у нас?

Причините за незадоволителното актуално състояние на трудовото законодателство в България са комплексни и трудно могат да се степенуват по важност. Очертаните по-долу проблеми могат да се определят като основни и най-често срещани, но те едва ли изчерпват цялата тема. Без съмнение, свой „принос“ за некачественото законодателство имат и редица други фактори от социално и икономическо естество. Тези въпроси излизат извън предмета на

изложението, защото решаването им е не толкова свързано със законодателни промени, колкото с наслагването на традиции, политическа и обществена култура, правосъзнание и манталитет.

1. Изобилие от трудови закони и продължаващо отстъпление от кодификацията на отрасъла

1.1. Правната ни теория от години критикува **приемането на нови закони, уреждащи материя, която има своето логично систематично място в Кодекса на труда** (Средкова 1998; Средкова 2006). Вместо да се стреми към ограничаване на тази нежелателна тенденция, законодателят в последните години като че ли съзнателно я подклажда. Обикновено като „първоизточник“ на нови вътрешноправни норми се посочва европейското законодателство, а приемането на нови закони се представя като неизбежен резултат от задължението на държавата да въведе съответните директиви в националното си право. Нужни са обаче базисни познания по право на Европейския съюз, за да бъде опровергана подобна теза. Според чл. 288, ал. 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз директивата е акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до които е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат. Целта е в националното право на съответната държава да бъде достигнат минималният стандарт, установен от директивата, като това става при съобразяване с вътрешната правна уредба, традиции, икономическо състояние и т.н. Ако съответната държава членка, с оглед икономическото си развитие, особеностите на правната система и пр., е в състояние да повиши този стандарт, няма пречка да направи това с националния си закон. Недопустимо е обаче вътрешното право да намали минималния стандарт, установен в Директивата (Kropholler, J. 2001:75).

Казано с други думи, европейските директиви не задължават българския парламент да възпроизвежда текстовете им в нов закон, още по-малко – в буквален превод. Напълно е възможно целите на директивата да се постигнат чрез приемане на подзаконов нормативен акт, изменение и допълнение на съществуващ закон (напр. Кодекса на труда), а в крайна сметка те може и вече да са постигнати във вътрешния правов ред и да не се налагат нормативни промени. Така например, в „изпълнение“ на изискванията на *Директива (ЕС) 2019/1152*

на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз, през август 2022 г. в Кодекса на труда бяха въведени нови задължения на работодателите да предоставят детайлна информация на работниците и служителите по определени въпроси, в т.ч. за условията и реда за прекратяване на трудовия договор. Подобно изискване може да има смисъл в трудовоправна система, която не е подчинена на принципа на законоустановеност на основанията за уволнение. У нас трудно може да се намери начин за адекватното му изпълнение – може би работодателите трябва да осигуряват на всеки работник или служител копие от текста на глава XVI КТ, където се съдържа цялата уредба на прекратяването на трудовото правоотношение. Неслучайно голяма част от работодателите се отнасят критично към вмененото им ново задължение, защото нямат представа как да го изпълнят – чрез организиране на специализирани обучения по трудово право за персонала, осигуряване на правни консултации или по друг начин.

Както беше посочено, кипящата законодателна активност в областта на трудовото право от последните години даде множество и то по-скоро отрицателни резултати. Приети бяха многобройни закони като Закона за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя (2004 г.); Закона за информиране и консултиране с работниците и служителите в многонационални предприятия, групи предприятия и европейски дружества (2006 г.); Закона за инспектиране на труда (2008 г.); Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност (2016 г.) и др. За всеки от тях могат да се изложат конкретни примери на зле формуирани разпоредби – очевиден резултат на буквален и неточен превод на български език; излишно многословие и, в крайна сметка, липса на уредба по същество (Средкова 2011). Законът за информиране и консултиране с работниците и служителите в многонационални предприятия, групи предприятия и европейски дружества например определя, че по смисъла му „представители на работниците и служителите“ са представителите, избрани или определени в съответствие с националното законодателство и/или установената национална практика, сякаш този закон стои извън националното ни законодателство.

Не липсват и преводачески грешки, които подменят смисъла на разпоредбата, „пренесена“ във вътрешното право. Така например според чл. 3, ал. 3 от Директива 2001/23/ЕО на Съвета от 12 март 2001 г. относно сближаването на законодателствата на държавите членки във връзка с гаран-

тирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности „след извършване на прехвърлянето, приобретателят продължава да спазва условията на всеки колективен трудов договор по същия начин, както те са били приложими към прехвърлителя по силата на този колективен трудов договор, до датата на прекратяване или изтичане на срока на колективния трудов договор или до датата на влизане в сила или на прилагане на друг колективен трудов договор. Държавите членки могат да ограничат периода за спазване на тези условия с уговорката, че периодът не може да бъде по-кратък от една година.” Българският законодател е предвидил ограничението, за което става дума, в последното изречение от цитираната разпоредба, но е допуснал очевидна грешка при въвеждането на правилото във вътрешното ни законодателство: вместо да ограничи периода на запазване на заварените условия, но до „не по-малко от една година”, той е предвидил колективният трудов договор, сключен с предишния работодател, да действа за „не повече от една година” (чл. 55, ал. 2 КТ).

Разбира се, решението на очертаните проблеми не се свежда единствено до отмяната на голяма част от нароилите се трудови закони и пренасяне на съдържанието им в Кодекса на труда. Както беше посочено, той и сега изобилства от нововъведения със съмнителен ефект. Пътят за преодоляване на този законодателен проблем е по-скоро в извършването на внимателен предварителен анализ коя част от европейското право в областта на трудовите отношения не е въведена във вътрешното ни законодателство, кой е най-удачният механизъм да се направи това и едва при осъзната и ясно мотивирана необходимост – пристъпване към изменения и допълнения в Кодекса на труда. При това те трябва да се подготвят прецизно на експертно ниво, като се провери точният смисъл на транспонираното от правото на ЕС правило. Това е висококвалифицирана и сложна оценъчна дейност, изискваща широки юридически познания и опит.

1.2. Изобилието от трудови закони не просто усложнява системата на отрасъла „трудова право“, то вреди на качеството ѝ. Законът за здравословни и безопасни условия на труд например регламентира въпроси, част от които имат уредба и в глава XIII КТ. Такава паралелна регламентация води и до дублиране, и до празноти. Границите на задълженията за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труда при работа по трудово правоотношение се оказват „размити“. (Средкова 2021.:851).

Конкретен пример за законодателен проблем, породен от паралелната правна уредба, беше отмяната на разпоредбата на чл. 277 КТ през 2015 г. Тя предвиждаше задължение за работодателя да разработи и утвърди вътрешни правила за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд в предприятието. Смесът на тези правила беше да задължи работодателите да вземат конкретни мерки в случаите, когато законът не съдържа уредба по определен въпрос, специфичен за конкретното място и предприятие (например ограждане на отворени шахти, изкопи и др. п.). Отменянето на разпоредбата стана с мотива, че тя не е нужна, защото аналогични правила вече се съдържат в Закона за здравословни и безопасни условия на труд. Внимателният прочит на ЗЗБУТ обаче показва, че в него липсва установено задължение за работодателя да приеме нарочни вътрешни правила за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд. Така една възможна гаранция за подобряването на правилата на безопасността отпадна „погрешка“ от трудовото ни законодателство (Мръчков 2015:39).

Специфичен кръг от правни проблеми поставят и правилата на административнонаказателната отговорност в трудовите закони (Мръчков 2014; Андреева, А., Йолова, Г. 2018). Най-общо, те се придържат към два възможни модела при формулирането на административнонаказателните си разпоредби:

- Част от тях въвеждат специални състави на административни нарушения, които се характеризират с различна степен на обществена опасност, и общ състав за нарушаване на други разпоредби на съответната правна уредба. Така например Кодексът на труда установява специални правила за отговорността за нарушение на нормативните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд (чл. 413 КТ) и отговорност за нарушения на другите разпоредби на трудовото законодателство (чл. 414 КТ). Предвидени са и специални състави за нарушения на правилата относно сключването на трудовия договор и постъпването на работа, неизпълнение на задължения на работодателя за информиране и консултиране на работниците и служителите и т.н. Законът за трудовата миграция и трудовата мобилност „наследя“ редица разпоредби от административнонаказателните правила на Закона за насърчаване на заетостта, но има и собствен общ състав: „в случаите, когато за нарушение на този закон не е предвидено друго наказание, на виновните лица се налага глоба или имуществена санкция в размер от 1500 до 15 000 лв.“ (чл. 78, ал. 1 ЗТМТМ).

- Други закони в сферата на трудовото законодателство не съдържат общ състав на административно нарушение, а се ограничават единствено до въвеждането на специални състави. Така Законът за здравословни и безопасни условия на труд предвижда административнонаказателна отговорност за лица, регистрирали служба по трудова медицина, и ръководителите на службите по трудова медицина, които не изпълняват вменените им от закона задължения (чл. 54б ЗЗБУТ). „Общият“ състав за нарушения на ЗЗБУТ се явява чл. 413 КТ. Само специални състави на административни нарушения установява и Законът за уреждане на колективните трудови спорове (чл. 22, ал. 1 ЗУКТС). Нарушенията по закона, въздигнати в административни правонарушения, са свързани с правилата за обявяване, участие и провеждане на стачката. Аналогично решение възприема Законът за насърчаване на заетостта (наказуеми нарушения на закона са извършването на посредническа дейност и услуги без регистрация или без предварително уведомяване и др.).

Едва ли е необходимо да се аргументира, че когато един закон предвижда само специални състави на административни нарушения, съществува риск останалите разпоредби на нормативния акт, въвеждащи задължения, които не са скрепени със санкция, фактически да не се спазват. Това показва още веднъж, че нарушаването на кодификацията на трудовото законодателство чрез „изваждане“ на трудовоправна материя извън Кодекса на труда не е просто теоретичен проблем, а въпрос със сериозна практическа стойност. По отношение на административнонаказателната отговорност той се проявява в често наблюдаваната липса на съгласуваност между различните закони, например по отношение на размерите на санкциите. Повечето имуществени санкции или глоби в Кодекса на труда са в размер от 1500 до 15 000 лв. Към този диапазон се придържа и общият състав на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност, но специалните състави изобилстват от най-разнообразни решения: от 1500 до 10 000 лв.; от 10 000 до 20 000 лв.; „твърд“ размер на глобата или имуществената санкция от 2500 или от 5000 лв. Санкциите по Закона за насърчаване на заетостта са в диапазон между 500 и 1500 лв., от 1000 до 2500 лв., от 1000 до 3000 лв., „твърд“ размер от 5000 лв. Със своята „скромна“ глоба от 50 до 200 лв. Законът за уреждане на колективните трудови спорове изглежда неадекватен на фона на по-новото законодателство. Това е неизбежният резултат (поне в българската законодателна практика) от регламентирането на санкционни последици в множество нормативни актове

и неспособността на законодателя да ги поддържа в съгласуван помежду им вид. Разбира се, специалните състави се отличават с различната тежест на нарушенията, затова санкциите за тях не могат да са еднакви. Различията обаче трябва да са подчинени на обща логика, а не да са плод на случайността или датата на последните изменения на разпоредбата. С какво неизпълнението на задължително предписание на контролните органи по Закона за насърчване на заетостта е по-малко сериозно от аналогично нарушение по Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност? Очевидно с нищо, освен с това, че ЗТМТМ е по-нов, а тенденцията е глобите и имуществените санкции непрекъснато да се увеличават (Александров 2016).

2. Трудовоправни разпоредби със съмнителна правна стойност в други закони

Друг проблем, свързан с източниците на трудовото ни право, се оказва и наличието на **многобройни трудовоправни по естеството си разпоредби в други закони, които уреждат различни обществени отношения**. Те имат своето логично обяснение и оправдание, когато трябва да уредят определени специфики при полагането на труд от отделни категории работници и служители – напр. на академичния състав (Андреева 2023). В други случаи обаче правилата засягат всички работници и служители и „изнесената“ им уредба с нищо не спомага за яснотата и ефективността на установения режим.

2.1. Показателен е примерът с **антидискриминационното законодателство** и по-конкретно – защитата от дискриминация при упражняване правото на труд (глава II, раздел I ЗЗДискр.) (Стефанов 2021). Кодексът на труда също съдържа редица разпоредби, забраняващи пряката или непряката дискриминация при осъществяването на трудовите права и задължения – чл. 8, ал. 3, ал. 68, ал. 2, чл. 107х, ал. 2 КТ и т.н. – и още тук възниква въпросът защо е необходима паралелна уредба в отделен закон. При това в тази уредба често липсва всякаква конкретика, което я прави неясна и объркваща за адресатите си. Практически всяко действие или бездействие може да бъде окачествено като проява на дискриминационно отношение по смисъла на посочения закон. Още от самото си приемане през 2003 г. той е подложен на критики в правната теория заради прекалено общите си формулировки, фрази с пожелателно звучене и липсата на ясни контролни механизми за спазването на предвидените

задължения (Петров 2005).

Наред с изложеното, Законът за защита от дискриминация съдържа някои отклонения от традиционни решения на трудовото законодателство, за които трудно може да се намери обяснение. Така например според чл. 17 ЗЗ-Дискр. работодател, получил оплакване от работник или служител, който се смята за подложен на тормоз, включително сексуален тормоз, на работното място, е длъжен незабавно да извърши проверка, да предприеме мерки за прекратяване на тормоза, както и за налагане на дисциплинарна отговорност, ако тормозът е извършен от друг работник или служител. Вероятно това е единствената хипотеза в действащото ни законодателство, при която на работодателя е възложено правно задължение да упражни дисциплинарната си власт и да наложи наказание. Както е известно, Кодексът на труда урежда фазите на дисциплинарното производство – установяване на нарушението, оценка на тежестта му и т.н., но в нито един случай не задължава работодателя да наложи някое от предвидените наказания. Този въпрос е оставен на неговата преценка. Оказва се обаче, че ако дисциплинарното нарушение се изразява в упражняване на тормоз или сексуален тормоз от служител спрямо друг служител, работодателят няма право на преценка и е длъжен да наложи наказание.

За съжаление, законодателното увлечение по регламентирането на една и съща материя в различни закони не спря дотук, а намери и ново проявление в приетия през 2016 г. Закон за равнопоставеност на жените и мъжете (ЗРЖМ). Налице е пореден пример за законов акт, „преповтарящ“ в голямата си част съдържанието на съществуваща уредба, при това със съмнителна обществена необходимост. Достатъчно е да се посочат някои от легалните дефиниции на този закон – напр. че „равнопоставеност на жените и мъжете“ означава равни права и задължения, равни възможности за реализация и за преодоляване на пречки във всички области на обществения живот, като жените и мъжете са свободни да развиват своите лични способности и да правят избор без ограниченията на социалната роля на своя пол.¹ Очевидно е, че в предмета на регулиране на този закон няма нищо ново, освен може би създаването на поредния „национален съвет“. Съгласно чл. 6, ал. 1 ЗРЖМ към МС се създава

¹ Ако широката общественост, в т.ч. и правната общност, подозираше за съществуването на този закон, вероятно щеше да е наясно, че „социалната роля на пола“ е понятие на действащото българско законодателство още преди ожесточените дебати „за“ и „против“ Истанбулската конвенция. Очевидно то не е допринесло съществено за развитието на „джендър идеологията“, от която толкова се опасяват някои кръгове у нас.

Национален съвет по равнопоставеността на жените и мъжете, който е орган за осъществяване на консултации, сътрудничество и координация между централните и териториалните органи на изпълнителната власт и структурите на гражданското общество. С Постановление №302 на МС от 15.11.2016 г. е приет и Правилник за устройството, организацията и дейността на Националния съвет по равнопоставеността на жените и мъжете към Министерския съвет.

2.2. Сред последните законодателни активности на 48-то НС беше транспонирането на *Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза във вътрешното право*. Едноименният нов закон се прилага по отношение на сигнали или публично оповестяване на информация за нарушения на българското законодателство или на посочените в приложението към него актове на Европейския съюз в областта на обществените поръчки, финансовите услуги, продукти и пазари и предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма, безопасността и съответствието на продуктите, трудовото законодателство и т.н. Законът е с широко приложно поле, което надхвърля трудовите отношения, но съдържа и редица правила на плоскостта на трудовото право. Защита по смисъла на закона ползват лицата, подаващи сигнали за нарушения, за които са научили при или по повод осъществяваната от тях трудова дейност. Законът въвежда редица задължения за работодателите с персонал над 50 работници и служители. Те следва да изградят вътрешен канал за подаване на сигнали с оглед бързо провеждане на вътрешно разследване и предотвратяване на ответни действия, да определят един или повече служители на дружеството, които ще отговарят за разглеждането на сигналите, да приемат вътрешни правила за подаване на сигнали и за последващи действия и т.н. Изпълнението на тези задължения изисква време и ресурси, които работодателят трябва да планира и заделени. И накрая, самият обхват на предоставяната от закона защита, е от предимно трудовоправен характер. По-конкретно, забранява се всяка форма на ответни действия спрямо лицата, подаващи сигнали, имащи характера на репресия и поставящи ги в неблагоприятно положение, както и заплахи или опити за такива действия, включително под формата на: (1) временно отстраняване, уволнение или прилагане на друго основание за прекратяване на правоотношението, по което лице полага наемен труд; (2) понижаване в длъжност или забавяне на повишение в длъжност; (3) изменение на мястото

или характера на работата, продължителността на работното време или намаляване на възнаграждението; (4) отказ за осигуряване на обучение за поддържане и повишаване на професионалната квалификация на работника или служителя; (5) отрицателна оценка на работата, включително в препоръка за работа и т.н. Изброените в закона забранени „ответни“ действия не кореспондират точно с трудовите права и задължения, установени в Кодекса на труда, и вероятно тепърва ще породят тълкувателни затруднения. Щом трудовото законодателство не задължава работодателите нито да „повишават в длъжност“ работниците и служителите, независимо от продължителността на стажа и професионалните им умения, нито да им дават „положителна оценка за работата“ и т.н., на какво основание може да се ангажира отговорността им по специалния закон, ако се въздържат от тези действия спрямо работник или служител, сигнализиращ за нарушение? Едва ли може да се даде смислен отговор на този въпрос.

3. Легални дефиниции, които с нищо не допринасят за правилното разбиране на материята

Споменатият и по-горе Закон за равнопоставеност на жените и мъжете съдържа легални дефиниции, които не поясняват нищо от съществено значение за разбирането му, но това далеч не изчерпва проблема с легалните дефиниции в българското трудово законодателство. Съгласно чл. 9 ЗНА разпоредбите на нормативните актове се формулират на общоупотребимия български език, кратко, точно и ясно. Указ №883 от 24.04.1974 г. за прилагане на ЗНА предвижда, че в допълнителните разпоредби на нормативните актове могат да се дадат обяснения на думи или изрази, които се употребяват многократно в нормативния акт или чието обяснение не е възможно да се даде в съответния текст. Отклонения от общоупотребимия български език се допускат само ако се налагат от предмета на акта. Според чл. 37 от Указ №883 думи или изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове. Ако се налага отклонение от общоприетия смисъл на дума или израз, с допълнителна разпоредба се определя смисълът им за съответния нормативен акт. По същия начин се постъпва и когато при прилагане на нормативния акт могат да възникнат съмнения относно смисъла на употребена дума или израз.

Първото, което прави впечатление при прочита на голяма част от трудовите закони, е необяснимият стремеж на законодателя да въвежда нови и нови легални дефиниции. Думи и изрази с утвърдено значение непрестанно се дефинират за целите на един или друг акт, без смисълът им да се отклонява от този в други нормативни актове. Проблемът не е само стилистичен, в смисъл на ненужно натоварване на текста и създаване на „тронавост“ на нормативния акт. Умножаването на дефинициите на едно и също понятие често е свързано с въвеждането на различия в съдържанието му, без те да са наложителни за правилното разбиране и прилагане на нормата.

Казаното дотук далеч не омаловажава значението на легалната дефиниция, ако такава е необходима. Трудно би било например да се разбере какво е имал предвид законодателят под „*основно трудово правоотношение*“ по смисъла на Кодекса на труда, ако не беше пояснението в § 1, т. 12 от ДР на КТ: това е всяко трудово правоотношение, което независимо от основанието, на което е възникнало, е съществувало преди сключването на трудовия договор за допълнителен труд. Без дефиницията щеше да се породи несигурност по какъв критерий едно трудово правоотношение е основно, а друго – допълнително.²

Сред най-проблемните легални дефиниции (разбира се, класифицирани по субективно авторско усмотрение) се очертават следните основни групи:

А) „Препращащи“ дефиниции. Това са дефиниции, които препращат към дефинираното в друг акт понятие, без самите те да променят значението му. Така в допълнителните си разпоредби Законът за информирание и консултиране с работниците и служителите в многонационални предприятия, групи предприятия и европейски дружества уведомява адресатите си, че „европейско търговско дружество“ е дружество, създадено съгласно Регламент 2157/2001/ЕС на Съвета, „европейско кооперативно дружество“ е дружество, създадено съгласно Регламент 1435/2003/ЕС на Съвета и т.н. Едва ли за някого биха възникнали съмнения, че става дума за дружества, различни от посочените в цитираните легални определения. Законът за насърчаване на заетостта

² Още повече, че други закони въвеждат различни критерии в това отношение: например според § 4д, т. 1 от ДР на Закона за висшето образование „основен трудов договор“ е трудовият договор, сключен на основание чл. 67, ал. 1, т. 1 от Кодекса на труда, а за академичната длъжност „асистент“ – и трудовият договор, сключен на основание чл. 67, ал. 1, т. 2 от Кодекса на труда. Според Закона за здравното осигуряване и Закона за лечебните заведения пък „основен трудов договор“ е трудовият договор, сключен за определен или неопределен период от време на пълно работно време, установено за съответната длъжност.

посочва, че „масови уволнения“ са уволнения по смисъла на § 1, т. 9 от ДР на КТ, Законът за здравословни и безопасни условия на труд – че „предприятие“ е понятието, определено в § 1, т. 2 от ДР на КТ и т.н. Щом съответният закон не употребява понятието в смисъл, различен от общоупотребимото и трайно установено значение, едва ли има логична причина да го обяснява.

Б) Объркващи дефиниции. Като че ли по-съществен от проблема с повторенията се явява този с въвеждането на нови елементи за вече дефинирани в други закони думи и изрази.

Сред термините, употребявани с различно съдържание, се открояват и основополагащи понятия в трудовото право, например „работодател“. Съгласно легалната дефиниция на § 1, т. 1 от ДР на КТ под „работодател“ се разбира „всяко физическо лице, юридическо лице или негово поделение, както и всяко друго организационно и икономически обособено образувание (предприятие, учреждение, организация, кооперация, стопанство, заведение, домакинство, дружество и други подобни), което самостоятелно наема работници или служители по трудово правоотношение, включително за извършване на надомна работа и работа от разстояние и за изпращане за изпълнение на работа в предприятие ползвател“. Законът за здравословни и безопасни условия на труд, в § 1, т. 2 от допълнителните си разпоредби, препраща към дефиницията на Кодекса на труда, но я „обогатява“ и с допълнението „както и всеки, който възлага работа и носи цялата отговорност за предприятието, кооперацията или организацията“. За § 2, ал. 2 от ЗУКТС „работодател“ означава всяка държавна, стопанска, обществена и кооперативна организация и граждани, които самостоятелно приемат лица на работа по трудово правоотношение. Подобни „вариации“ разкрива и понятието „предприятие“, изрично дефинирано в Кодекса на труда, Закона за уреждане на колективните трудови спорове, Кодекса за социално осигуряване, Закона за здравното осигуряване и др.

Вместо да изпълнят предназначението си да създадат яснота по отношение на използваните понятия, тези дефиниции създават повече объркване. Оказва се, че някои от най-често използваните термини не са „с утвърдено правно значение“ и във всеки случай, когато се употребяват в закон, следва да се търси конкретното им съдържание.

В) Трудноразбираеми дефиниции. Ако целта на една легална дефиниция е да създаде яснота какво е имал предвид законодателят при употребата на определена дума или израз, „разясняването“ на понятието със специфична

научна терминология едва ли може да постигне тази цел. Например според § 1, т. 13 от ДР на КТ „работнички и служителки в напреднал етап на лечение ин-витро“ са работнички и служителки, които са в етап на лечение чрез методите на асистирана репродукция, включващ периода от фоликуларната пункция до ембриотрансфера, но не повече от 20 дни. Разпоредбата на § 1, т. 16 от ДР на ЗЗДискр. определя по аналогичен начин изрази „жени в напреднал етап на лечение ин-витро“. Същият закон съдържа и определение за „човешки геном“: съвкупността от всички гени в единичен (диплоиден) набор хромозоми на дадено лице. Очевидно така дефинираните понятия предполагат наличието на специални медицински познания у четящия, с каквито той в общия случай не разполага.

Г) Дефиниции, пренесени буквално от европейското законодателство. Споменатият и по-горе проблем с буквалното пренасяне на текст на директива на ЕС в националното право често води до редица неясноти във вътрешното право. Така например в първоначалната редакция на § 1, т. 9 от ДР на КТ беше включена и точка „г“ (отм.), според която за масови уволнения се считаха и уволненията на най-малко 20 работници и служители в предприятие, независимо от броя на работниците и служителите (за период от 90 дни). През 2010 г. тази хипотеза беше отменена, защото и в текста на Директива 98/59/ЕО, откъдето беше първоначално пренесена, тя е въведена като алтернативна възможност, която държавата членка може да избере. С други думи, всяка държава членка може да избере да третира като масови или уволненията, както са описани в действащата редакция на КТ, или уволненията на минимум 20 работници и служители за период от 90 дни. Възприемането едновременно и на двете понятия води до противоречия и обезсмисля паралелното им съществуване..

Д) Абсурдни дефиниции. Дори при най-добро желание, всеки опит да се потърси по-„деликатно“ обобщение за тази група легални понятия е обречен на неуспех. Когато се сблъска с тях, читателят не може да не се запита какво изобщо е подтикнало законодателя да създаде подобни определения.

Дефинират се например общоизвестни понятия – според § 1, т. 10 от ДР на ЗЗДискр. „сексуална ориентация“ означава хетеросексуална, хомосексуална или бисексуална ориентация. „Равни възможности“ според § 1, т. 2 от ДР на ЗРЖМ е създаване на условия за реализиране на равни шансове и осигуряване на гаранции за достъп до всички сфери (области) на обществения живот

и постигане на личностна и професионална реализация и развитие.

И накрая, своето място в тази своеобразна „антикласация“ следва да получат и дефинициите, които в най-добрия случай биха размели адресатите на нормативния акт. Така, според § 1, т. 9 от ДР на ЗТМТМ „лице от български произход“ е лице по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на Закона за чужденците в Република България. (Разпоредбата има предвид, че това е лице, на което поне единият възходящ е българин.)

Предложеният анализ на ред законодателни недомислици при дефинирането на понятията в трудовото ни право ясно показва, че е необходим цялостен преглед, преформулиране и/или отмяна на редица ненужни, а често и вредни за разбирането на разпоредбите легални понятия. Нужна е и промяна в законодателните тенденции занапред, изключваща дефинирането на думи и изрази с утвърдено значение, когато няма нужда от отклонения в смисъла им за целите на съответния нормативен акт. Вероятно някой с основание ще възрази, че едва ли това е най-същественният проблем пред българското законодателство. Без съмнение обаче това е проблем, от чието решаване може да се започне. А крайната цел би била формулирането на точния, стегнат и ясен изказ на закона, който ще е от полза за всички – задължените лица, правоприлагащите органи и т.н.

4 Липса на законодателна концепция по основополагащи въпроси

И в тази група проблеми могат да се предложат неизброими примери, свидетелство за напълно случайния характер на възприемането на едно или друго решение, обусловено от моментна политическа конюнктура, популизъм или просто липса на позиция и дългосрочен план за регулираните отношения.

А) Красноречив пример е уреждането на правните последици от не-използването на платения годишен отпуск от работника или служителя през годината, за която се отнася. До 1993 г. Кодексът на труда предвиждаше погасяване на правото на отпуск с тригодишна давност. Между 1993 г. и 2010 г. беше в сила правилото, че веднъж придобито, правото на платен годишен отпуск може да бъде упражнено винаги, докато съществува трудовото правоотношение, а при прекратяването му се придобива право на парично обезщетение за неизползваната част от отпуска. През лятото на 2010 г. бяха приети изменения в Кодекса на труда и в Закона за държавния служител, с кои-

то беше възстановено решението отпреди 1993 г., и то в още по-рестриктивен вариант: давността стана две-, а не тригодишна. Предвидено беше също неизползваният до 01.01.2010 г. платен годишен отпуск за предходни календарни години да може да се ползва само до 31.12.2011 г. (§ 3е от ПР на КТ; аналогична по съдържание промяна имаше и в ЗДСл.). Конституционният съд обяви част от тези промени за противоконституционни, както и тяхното несъответствие с редица международни актове, по които Република България е страна³, което наложи и нови законови изменения в материята през 2011 г. Обявена беше противоконституционност на разпоредбите, че неизползваните отпуски за предходни години могат да се използват само до края на 2011 г., както и допълнението в чл. 224 КТ (респ. чл. 61, ал. 2 от ЗДСл.), което ограничаваше размера на обезщетението за неизползван платен годишен отпуск при прекратяване на трудовото правоотношение до отпуска „за текущата календарна година пропорционално на времето, което се признава за трудов стаж, и за неизползвания отпуск, отложен по реда на чл. 176“. Аргументите на Конституционния съд се свеждаха основно до недопустимост на загубването на вече придобити права. Остана в сила обаче „новият“ ред за ползване и отлагане на ползването на платения годишен отпуск, който да се прилага занапред: правото на ползване на платения годишен отпуск се погасява след изтичане на две години от края на годината, за която се отнася отпускът. Изключение представляват случаите, когато отпускът не е бил използван изцяло или отчасти поради ползване на друг вид отпуск – тогава давността изтича след две години от края на годината, в която е отпаднала причината за неползването на отпуска.

Мотивите, с които беше предложено възстановяването на решението неизползваният платен годишен отпуск да се погасява по давност, привидно се свързваха със социалното предназначение на отпуска – да се осигури реална възможност на работника или служителя за отмора и възстановяване на работоспособността. Фактичката причина, разбира се, беше различна – натрупаните неизползвани отпуски, най-вече в държавната администрация, които подлежах на парично компенсиране в големи размери при прекратяване на служебните правоотношения. В крайна сметка трудовото законодателство претърпя промяна, която беше насочена предимно към правото на държавна служба, а статусът на голяма част от държавните служители остана незасегнат (защото погасяването на неизползвания платен годишен отпуск по давност не

³ Вж. Решение на КС №12 от 11.11.2010 г., обн. ДВ, бр. 91 от 19.11.2010 г.

е предвидено в редица специални закони, уреждащи правата и задълженията на служителите в определени ведомства) (Александров 2019).

Б) Не може тук да не се посочи и дългогодишното колебание на законодателя как следва да влияе придобитото право на пенсия за осигурителен стаж и възраст върху съдбата на трудовото правоотношение.

До 2012 г. придобитото право на пенсия даваше право на работодателя да прекрати едностранно трудовото правоотношение с предизвестие. Разбира се, той можеше да избере дали да се възползва от това право или не, но обикновено се пристъпваше към прекратяване на трудовия договор, защото правото на пенсия не можеше да се упражни ефективно, без да е прекратено осигуряването. Самите работници и служители предпочитаха да бъдат „пенсионирани“ и по възможност да встъпят в ново трудово правоотношение със същия или друг работодател, за да получават едновременно пенсия и заплата. Тъй като възникваха спорове дали трудовите договори, сключени с пенсионери, могат отново да бъдат прекратени на същото основание (придобитото право на пенсия за осигурителен стаж и възраст), беше въведено ново основание за уволнение по чл. 328, ал. 1, т. 10а КТ. Така законодателят даде изричен утвърдителен отговор на въпроса допустимо ли е прекратяването на трудов договор „поради пенсиониране“ повече от веднъж.

В началото на 2012 г. част от разпоредбата на чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ беше отменена и правото на работодателя да прекрати едностранно трудовия договор при придобиване на право на пенсия от работника или служителя отпадна. Запазена беше единствено възможността за прекратяване на трудовите правоотношения с професори, доценти и доктори на науките при навършване на 65-годишна възраст, но тя няма връзка с придобиването на право на пенсия. Възможно е тези лица да навършат посочената възраст, без да са придобили право на пенсия, като това не е пречка за прилагане на основанието.

Като цяло практиката се ориентира към прекратяване на трудовите договори на работниците и служителите в „пенсионна възраст“ по взаимно съгласие, за да могат те да упражнят осигурителните си права (разбира се, когато страните успяваха да постигнат съгласие за това). Впоследствие често се сключваха нови трудови договори.

Същевременно правото на „повторно“ прекратяване на трудовото правоотношение, възникнало с пенсионер, беше запазено, макар и извън историческия контекст на приемането му. Такова прекратяване формално вече не се

явяваше „повторно“, доколкото работодателят не можеше да прекрати договора при първоначалното придобиване на право на пенсия.

В началото на 2015 г., като последица от влизането в сила на едно решение на Съда на Европейския съюз⁴, бяха предприети промени в осигурителното законодателство и отпадна изискването за прекратяване на осигуряването като предпоставка за отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Това изправи работодателите пред допълнителни затруднения, като им отне и юридическата, и фактическата възможност да прекратят трудовоправната връзка с работници и служители, придобили право на пенсия. Ако до този момент те често приемаха прекратяване на трудовите си договори по взаимно съгласие, за да упражнят правото си на пенсия, с отпадането на това изискване решението дали да останат на работа премина изцяло в техни ръце.

Възприетото законодателно решение беше отново преосмислено през 2015 г. като се възстанови правото на работодателя да прекрати трудовото правоотношение с предизвестие при придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст (чл. 328, ал. 1, т. 10 КТ). Създаде се и нова възможност за работника или служителя да прекрати едностранно трудовия си договор при придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст (чл. 327, ал. 1, нова т. 12 КТ). По необясними причини обаче за работника или служителя правото да прекрати трудовия договор не изисква предизвестие. Очевидно балансът в интересите на страните по трудовото правоотношение не е особен законодателен приоритет (Александров 2017).

В) Последният пример за липса на последователна законодателна политика, който ще бъде посочен тук, засяга **режима на извънредния труд**. В България извънредният труд е принципно забранен. Това е така, защото полагането на извънреден труд е свързано с опасности за живота, здравето, работоспособността, а в крайна сметка – и личното пространство, семейния и социалния живот на работника или служителя. Законът допуска само по изключение да се полага извънреден труд, и то когато важни обществени или служебни причини налагат това. Поради обстоятелството, че е принципно забранен, извънреден труд не следва да се „планира“, а се полага инцидентно и само по изключение.

⁴ Решение на СЕС от 05.11.2014 г. по дело С-103/13 постанови, че чл. 49 от ДФЕС не допуска разпоредба от националната правна уредба, според която условие за отпускане на пенсия за старост е предварителното прекратяване на осигуряването.

Същевременно, с промените в Кодекса на труда от декември 2020 г., беше приета нова ал. 2 в чл. 146 КТ, според която годишната продължителност на извънредния труд може да достига до 300 часа през една календарна година, ако това е уговорено в колективен трудов договор на отраслово или браншово ниво. В останалите случаи, когато няма такъв договор, се запазва ограничението от 150 часа извънреден труд за една календарна година, както и съществуващите ограничения за дневната, седмичната и месечната продължителност на извънредния труд. Достатъчно е да се посочи, че съгласно чл. 50, ал. 2 КТ колективният трудов договор не може да съдържа клаузи, които са по-неблагоприятни за работниците и служителите от установените в закона или в колективен трудов договор, с който работодателят е обвързан. Така законодателната промяна на практика разкрива разбирането на българския законодател, че полагането на извънреден труд е благоприятно за работниците и служителите. Подобна позиция е недопустима за страна – членка на Международната организация на труда, от самото ѝ създаване преди 100 години, а в по-близък исторически план – и на Европейския съюз.

Впрочем тревожните тенденции в българското законодателство при уредбата на извънредния труд, за съжаление, не са ново явление. Разпоредбата на чл. 8, ал. 1 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците (за който ще стане дума по-долу) например дерегира въведените ограничения при полагане на извънреден труд и неговата продължителност за работниците и служителите на намалено работно време, които оказват или подпомагат оказването на медицинска помощ, съответно за държавните служители, които по длъжностна характеристика или разпореждане на ръководител подпомагат оказването на медицинска помощ. Да се премахнат всички ограничения пред полагането на извънреден труд означава такъв да се полага и от трудоустроени лица, бременни жени, майки на малки деца, непълнолетни работници и служители, и то без горна граница на допустимия брой часове (Александров 2022: 87-88). Показателно е, че законодателят не намери нищо нередно в приемането на тази разпоредба; очевидно не намира нищо нередно и в създаването на чл. 146, ал. 2 КТ.

5. Неудачите на антикризисното трудово законодателство

Дефицитите на трудовото законодателство се разкриха с особена острота във времето на обявеното извънредно положение през март 2020 г. и последвалата го извънредна епидемична обстановка.

След обявяването на извънредно положение в страната с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. първите мерки за ограничаване на разпространението на COVID-19 бяха въведени със Заповед на министъра на здравеопазването №РД-01-124/13.03.2020 г. В трудовите отношения за първи път се заговори например за „възлагане“ на дистанционна работа едностранно от работодателя. Този механизъм до момента беше непознат на трудовото ни законодателство, обвързващо като принцип полагането на труд при условията на надомна работа или работа от разстояние със съгласието на страните по трудовото правоотношение.

Законодателят побърза да „валидира“ част от правилата, въведени по административен ред, като ги облеche в законова форма. На обнародвания на 24 март 2020 г. Закон за мерките и действията по време на извънредното положение беше придадена обратна сила – от датата на обявяване на извънредното положение, т.е. от 13 март 2020 г. Законът възпроизведе вече установени в заповедта на здравния министър правила като споменатото по-горе едностранно възлагане на дистанционна работа. Същевременно този закон овласти министъра на здравеопазването да въвежда „и други временни мерки и ограничения“. Наред с това ЗМДВИП предвиди редица изменения в различни закони – в сферата на данъчното, трудовото, миграционното законодателство и т.н.

Използваната законодателна техника обуслови сериозни тълкувателни затруднения. Когато със закон, „самоограничил се“ със срок на действие, се променят други закони, валидни ли са тези изменения и след изтичането на срока на действие на закона, с който са приети? Логичен е отрицателният отговор, но по-внимателният прочит на закона бързо го разколеба. Ако измененията в едни закони категорично заявяваха еднократност на приложението си (изменения, валидни за 2020 г. в Закона за корпоративното подоходно облагане, Закона за счетоводството, Закона за независимия финансов одит, Кодекса на застраховането и т.н.), формулировката на промените в други закони говори за установяването на правила с трайно и многократно приложение за неопределен период в бъдещето. Казаното може да се илюстрира със създа-

дения нов чл. 120б КТ за възлагането на надомна работа или работа от разстояние. Буквалното езиково тълкуване на разпоредбата води до извода, че тя би намерила приложение винаги, когато страната е в извънредно положение, а не само при извънредното положение, обявено с Решението на Народното събрание от 13 март 2020 г. Разбира се, вероятно в друга форсмажорна ситуация ще се наложат и ще бъдат предприети и други промени, но това е въпрос на бъдеща законодателна политика и – което е същественото тук – по никакъв начин не личи от формулировката на приетия текст.

Създаденият законодателен парадокс намери своето „оригинално“ разрешение. Срокът на обявеното в страната извънредно положение изтече на 13 май 2020 г., което неизбежно повдигна и въпроса за действието на ЗМДВИП. Според наложилата се вече порочна практика на българския законодател, със Закона за изменение и допълнение на Закона за здравето (обн. ДВ, бр. 44/13.05.2020 г.) бяха направени промени в множество други закони, вкл. в ЗМДВИП, чието действие вече изтичаше. Цитираната по-горе разпоредба на § 52 от ПЗР на ЗМДВИП беше изменена, като в нея бяха заличени думите „и се прилага до отмяна на извънредното положение“. По този начин законодателят промени първоначалното си намерение ЗМДВИП да е акт със срочно действие и му придаде характера на закон с неограничено във времето приложение. Впрочем същата идея се открива и в промяната на наименованието на закона, в което механично бяха включени думите „и за преодоляване на последиците“. Колко дълго ще продължи „преодоляването на последиците“ от извънредното положение трудно може да се прогнозира, но към днешна дата е ясно, че законът е действащ, създава права и задължения за неограничен кръг правни субекти и ще продължи да се прилага, докато не бъде отменен.

Сякаш за избягване на съмненията дали ще се запази действието и на промените, въведени чрез ЗМДВИП в Кодекса на труда, новите правила в трудовия закон също претърпяха редакционна промяна: към думите „при обявено извънредно положение“ бяха добавени „или обявена извънредна епидемична обстановка“. Става дума за възлагане на надомна работа и работа от разстояние при обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка (чл. 120б КТ), преустановяване на работата при обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка (чл. 120в КТ), въвеждане на непълно работно време от работодателя при обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка (чл. 138а, ал. 2

КТ), ползване на отпуск при обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка (чл. 173а КТ), трудово възнаграждение при преустановяване на работата при обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка (чл. 267а КТ).

Ако възраженията към провежданата по време на извънредното положение и след него законодателна политика в областта на трудовото право се свеждаха единствено до правно-технически несъвършенства, критиката може би щеше да изглежда самоцелна. За съжаление, проблемите са много по-дълбоки. Част от възприетите решения са неясни и объркващи за адресатите си. Други влизат в пряко противоречие с основни принципи на трудовото право и установения правен ред изобщо. Не липсват и празноти в правната уредба, които можеше и трябваше да бъдат преодоленни.

5.1. Например темата за **ползването на платения годишен отпуск в условията на разпространението на COVID-19** изначално пораждаше объркания, произтичащи от неясната и разхвърляна законова уредба. В разпоредбата на чл. 7, ал. 2 от *Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците* (според актуалната редакция на заглавието на закона), беше предвидено, че работодателите и органите по назначаване може да предоставят до една втора от платения годишен отпуск на работника или служителя и без негово съгласие. Същевременно разпоредбата на чл. 173а КТ „Ползване на отпуск при обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка“ предвижда, че когато поради обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка със заповед на работодателя или със заповед на държавен орган е преустановена работата на предприятието, на част от предприятието или на отделни работници и служители, работодателят има право да предостави платения годишен отпуск на работника или служителя и без негово съгласие. Трудно може да се обясни защо двете разпоредби създават диференцирани режими за едно и също работодателско правомощие, но при различни предпоставки (в първия случай дейността на работодателя не е преустановена, а във втория – трябва да е преустановена).

5.2. Въпреки изобилната законодателна активност в периода на извънредното положение и извънредната епидемична обстановка, конкретни отговори на много въпроси, свързани с работодателските задължения, така и не

бяха дадени.

Някои от непълнотите в законовата уредба са идентифицирани отдавна в правната ни литература и може би моментът беше подходящ за преодоляването им, но това така и не се случи. Придобилата особена популярност „дистанционна работа“ поставя правни проблеми още от 2011 г., когато в Кодекса на труда бяха въведени допълнителните условия за извършване на надомна работа (нов раздел VIIа, чл. 107б – 107ж КТ) и допълнителните условия за извършване на работа от разстояние (нов раздел VIIб, чл. 107з – 107п КТ). В разпоредбите на чл. 107г, т. 3 и чл. 107д, т. 1 КТ в раздела за надомната работа например са преповторени общите задължения на страните по трудовото правоотношение във връзка със здравословните и безопасни условия на труд: задължението на работодателя да осигури такива условия и на работника или служителите – да ги спазва. Как може обаче работодателят да осигури каквито и да било условия в дома на служителите? Или да осигури спазването на санитарните и противоепидемични мерки? По този наистина „специфичен“ въпрос за съжаление законът мълчи (Средкова 2013: 34; Александров, А. 2020: 61-73).

5.3. Недопустим удар върху трудовите права на гражданите нанесе и спирането на процесуалните срокове за времето на извънредното положение.

Разпоредбата на чл. 3 ЗМДВИП предвиди, че за срока от 13 март 2020 г. до отмяната на извънредното положение спират да текат процесуалните срокове по съдебни, арбитражни и изпълнителни производства, с изключение на сроковете по производствата и делата съгласно приложение към закона. На пръв поглед решението може би изглеждаше неизбежно в създалата се ситуация. Пандемията налага ограничаване на социалните контакти, а откритите съдебни заседания, без съмнение, биха били източник на повишена опасност от разпространение на заразата.

Проблемът обаче има и друга страна. Трудовите спорове за незаконно уволнение не случайно се гледат по реда на бързото производство, с цялата условност на „бързината“ в правораздаването у нас. Те се включени и в списъка на делата с голяма обществена значимост, които според чл. 329, ал. 3 ЗСВ се разглеждат и по време на съдебната ваканция. Това е така, защото те засягат особено важни жизнени интереси и от изхода им често зависят средствата за препитание и бъдещето на работниците и служителите. С право се казва, че „закъснялото правосъдие е липса на правосъдие“, особено по отношение на тази група спорове. Ако съдът обяви уволнението за незаконно и възстанови

служителя на работа години след уволнението (което за съжаление се случва в България и в „нормална“, а какво остава за извънредна обстановка), решението често е неизпълнимо – било защото работодателят се е преструктурирал и вече няма такава позиция, било защото служителят отдавна е загубил интерес от възстановяването на процесното трудово правоотношение.

Не е тайна, че – поставени в кризисната ситуация на извънредно положение – много работодатели пристъпиха към прекратяване на трудови договори. В опит бързо и ефективно да се свият разходите за труд, някои от тях предприеха уволнения, включително масови, без оглед на закрилните разпоредби на трудовото законодателство. Много такива уволнения вече са отменени от съда, но това нямаше как да бъде особена утеха за работниците и служителите, останали без доход в такъв тежък момент. Решенията на тези проблеми можеха да са намерени отдавна, ако бяха изпълнени плановете и обещанията за електронно управление, а и електронно правосъдие. Разбира се, това е въпрос на сериозни инвестиции, но той е на дневен ред от години, а напредъкът в това отношение е незначителен. Неслучилата се с десетилетия, а необходима реформа и модернизиране на съдебната ни система, доведе до настоящите непреодолими практически затруднения. Дори липсата на техническа възможност за въвеждане на „дигитализиран“ граждански процес не може да оправдае изоставянето на трудовите права на гражданите. Можеше да се помисли в насока провеждане на закрити съдебни заседания, засилване на писменото начало и др. п. (които сами по себе си също намаляват гаранциите за прозрачен и справедлив съдебен процес, но не го правят невъзможен). Вместо това двумесечният „колапс“ на правораздаването по трудови спорове доведе до лавинообразно натрупване на дела и допълнително забави правораздавателния процес.

III. Заключение

Едва ли може да се даде универсална „рецепта“ за подобряване на качеството на българското трудово законодателство. Предвид състоянието му в момента, процесът ще е дълъг и много труден. Той обаче трябва да започне отнякъде и колкото и усилия да коства това, е крайно време да бъде поставено поне началото.

Съществуващите през годините консултативни съвети по законодател-

ството към Народното събрание включваха в съставите си утвърдени български юристи, но практиката показва, че становища от тях рядко се изискваха, а ако все пак бяха вземани, законодателят често не се съобразяваше с тях, особено при приемане на решения по чисто политически, популистки, лобистки и други подобни подбуди. Съществуването на подобен орган би било оправдано, ако поне всеки подлежащ на гласуване законопроект задължително се внасяше за разглеждане и даване на становище от него.

Крайно време е да се преодолее и нагласата към negliжиране на обществените обсъждания, които трябва да предхождат приемането на нормативни изменения. Към момента тази процедура се провежда формално, без изразените в хода ѝ становища на заинтересованите лица и организации да имат реално отражение върху на съдържанието на обсъждания нормативен акт.

Разбира се, безусловно необходимо е да се подобри и административният капацитет на ведомствата, вносители на проекти за нормативни актове. Ако потенциалът им достига до това да внесат буквалния превод на поредната директива като проектозакон в парламента, незадоволителният краен резултат изглежда предизвестен.

Важно да се преустанови и порочната практика на „прокарване“ на съществени изменения и допълнения в законите чрез преходни и заключителни разпоредби на други нормативни актове. В последните години тази тенденция доведе до много противоречиви промени и практически затруднения, най-малкото защото адресатите на правните норми все по-трудно успяват да проследят съдържанието им. Така например с § 51 от ПЗР към ЗИД на Закона за независимия финансов одит беше отменен Указ №1074 от 1974 г. за ограничаване заемането на отчетнически, материалноотговорни и други длъжности от осъдени лица, респ. и Наредба №63 за прилагане на този указ загуби значението си, а по-късно беше и изрично отменена. Отново с преходните и заключителни разпоредби на други закони се променяше броят дни неплатен отпуск, който се признава за трудов и осигурителен стаж, в периода на пандемията. Неизбежно се създава впечатлението, че законодателят сякаш се опитва да състави своеобразен нормативен ребус, с който да изпита съобразителността и търпението на задължените лица.

Не липсват и „кампанийни“ законодателни активности, зад които ясно прозират цели, различни от декларираните. Скорошен пример бяха законите за изменение и допълнения на Гражданския процесуален кодекс и на Зако-

на за медиацията, обнародвани в извънреден брой на Държавен вестник (бр. 11/02.02.2023 г.). Според мотивите им те целят подобряването на правораздавателния процес по граждански спорове чрез засилване на ролята на медиацията, която да облекчи съдебната система от някои от делата, с които е претоварена. Защо обаче тези промени бяха гласувани кампанийно в последните дни от живота на 48-то НС едва ли може да има съмнение – ангажиментите на страната по т.нар. План за възстановяване и устойчивост включваха приемането на редица важни реформи (по-голямата част от които в крайна сметка останаха неизпълнени). Като оставим настрана този „външен“ подтик за реформи, който стои твърде далеч от осъзната и целенасочена законодателна концепция за оптимизиране на съществуващата уредба, остава същественият въпрос: може ли да се очаква, че приетите промени ще постигнат целта си и споровете действително ще започнат да се решават по-ефективно, по-бързо и по-справедливо чрез засилването на извънсъдебните способности. Достатъчно е да се припомни, че Законът за медиацията е приет през далечната 2004 г. и за близо 20 години този механизъм не се наложи достатъчно убедително в практиката. Твърде съмнително е дали и сега приетите изменения ще променят завареното положение, или – казано по-точно – дали ще спомогнат за създаване на по-голяма обществена удовлетвореност от правосъдието.

Немислимо е тук да се обхванат всички съществуващи проблеми на законодателния процес у нас, а – както беше посочено още в самото начало – това не е и целта на изложението. Ще ми се да вярвам, че самото обсъждане на очертаните проблеми или на част от тях спомага за тяхното осмисляне на обществено ниво и преодоляване на инерцията, водеща до постоянната им повтораемост. Ако всички заинтересовани лица като адресати на правните норми не повдигат ежедневно и настойчиво въпросите за тяхната ефективност, вътрешна логика и разбираемост, ще продължим да имаме некачествено законодателство, т.е. да живеем в постоянна правна несигурност.

Използвана литература

Александров, А. (2016). Практически проблеми на трудовото право, свързани с контрола за спазване и административнонаказателната отговорност за нарушения на трудовото законодателство. // Труд и право, №11, с. 10-15.

(Aleksandrov, A. (2016). Prakticheski problemi na trudovoto pravo, svarzani

s kontrola za spazvane i administrativnonakazatel'nata otgovornost za narushenia na trudovoto zakonodatelstvo. // Trud i pravo, №11, s. 10-15)

Александров, А. (2017). За връзката между придобитото право на пенсия за осигурителен стаж и възраст и съдбата на трудовото правоотношение. // Научни трудове на Института за държавата и правото. Т. 15, София: ИДП при БАН, с. 274-300.

(Aleksandrov, A. (2017). Za vrazkata mezhdu pridobitoto pravo na pensia za osiguritelnen stazh i vazrast i sadbata na trudovoto pravootnoshenie. // Nauchni trudove na Instituta za darzhavata i pravoto. T. 15, Sofia: IDP pri BAN, s. 274-300)

Александров, А. (2019). Митове и факти в трудовото и осигурителното право: за законодателните „лутания“ в режима на платения годишен отпуск. // Труд и право, №6, с. 15-22.

(Aleksandrov, A. (2019). Mitove i fakti v trudovoto i osiguritelnoto pravo: za zakonodatelnite "lutania" v rezhima na platenia godishen otpusk. // Trud i pravo, №6, s. 15-22)

Александров, А. (2020). Извънредното положение не може да е оправдание за извънредно некачественото трудово законодателство. // Съвременно право, №1, с. 61-73.

(Aleksandrov, A. (2020). Izvanrednoto polozhenie ne mozhe da e opravdanie za izvanredno nekachestvenoto trudovo zakonodatelstvo. // Savremenno pravo, №1, s. 61-73)

Александров, А. (2022). Проблеми на трудовите отношения в условията на обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка. София: Спотинов принт.

(Aleksandrov, A. (2022). Problemi na trudovite otnoshenia v usloviyata na obyaveno izvanredno polozhenie ili obyavena izvanredna epidemichna obstanovka. Sofia: Spotinov print)

Андреева, А., Йолова, Г. (2018). За някои особености на административния контрол и административнонаказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд. // Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината. Сборник с доклади, Варна: Наука и икономика, с. 65-79.

(Andreeva, A., Yolova, G. (2018). Za nyakoi osobenosti na administrativnia kontrol i administrativnonakazatel'nata otgovornost za narushavane na zdravoslovnite i bezopasni uslovia na trud. // Administrativno pravo – savremenni tendentsii v

pravorazdavaneto i doktrinata. Sbornik s dokladi, Varna: Nauka i ikonomika, s. 65-79)

Андреева, А. (2023). Трудови правоотношения на хабилитираните лица в Република България. Варна: Наука и икономика.

(Andreeva, A. (2023). Trudovi pravootnoshenia na habilitiranite litsa v Republika Bulgaria. Varna: Nauka i ikonomika)

Мръчков, В. (2014). Административнонаказателна отговорност за нарушения на трудовото законодателство. // Юбилеен сборник в чест на 85-годишнината от рождението на проф. д-р Добри Димитров. София: Св. Климент Охридски, с. 83-97.

(Mrachkov, V. (2014). Administrativnonakazatelna otgovornost za narushenia na trudovoto zakonodatelstvo. // Yubileen sbornik v chest na 85-godishninata ot rozhdenieto na prof. d-r Dobri Dimitrov. Sofia: Sv. Kliment Ohridski, s. 83-97)

Мръчков, В. (2015). Промените в Кодекса на труда от юли 2015 г. // Труд и право, №8, Приложение.

(Mrachkov, V. (2015). Promenite v Kodeksa na truda ot yuli 2015 g. // Trud i pravo, №8, Prilozhenie)

Мръчков, В. и др. (2021). Коментар на Кодекса на труда. София: Сиби.

(Mrachkov, V. i dr.(2021). Komentar na Kodeksa na truda. Sofia: Sibi)

Петров, Вл. (2005). Някои разсъждения върху ефективността при прилагането на Закона за защита срещу дискриминацията. // Юбилеен сборник в чест на професор Живко Сталев, София: Сиби, с. 327-342.

(Petrov, Vl. (2005). Nyakoi razsazhdenia varhu effektivnostta pri prilaganeto na Zakona za zashtita sreshtu diskriminatsiyata. // Yubileen sbornik v chest na profesor Zhivko Stalev, Sofia: Sibi, s. 327-342)

Средкова, Кр. (1998). За халтурата в законодателството (или как не трябва да се пишат закони). // Съвременно право, №2, с. 28-40.

(Sredkova, Kr. (1998). Za halturata v zakonodatelstvoto (ili kak ne tryabva da se pishat zakoni). // Savremenno pravo, №2, s. 28-40)

Средкова, Кр. (2006). Поредни недоразумения в трудовото законодателство с европейско оправдание. // Съвременно право, №2, с. 7-20.

(Sredkova, Kr. (2006). Poredni nedorazumenia v trudovoto zakonodatelstvo s evropeysko opravdanie. // Savremenno pravo, №2, s. 7-20)

Средкова, Кр. (2011). Икономическата криза ли е причина за кризата в трудовото законодателство. // Съвременното право. Проблеми и тенденции.

София: Сиби, с. 330-346.

(Sredkova, Kr. (2011). Ikonomicheskata kriza li e prichina za krizata v trudovoto zakonodatelstvo. // Savremennoto pravo. Problemi i tendentsii. Sofia: Sibi, s. 330-346)

Средкова, Кр. (2013). За „специфичното“ в правната уредба на специфичните трудови правоотношения. // Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том 6., София: Св. Климент Охридски, с. 34.

Sredkova, Kr. (2013). Za „spetsifichното“ v pravната uredba na spetsifichните трудови правоотношения. // Aktualni problemi na trudovoto i osiguritelното право. Том 6., Sofia: Sv. Kliment Ohridski, s. 34.

Стефанов, Ст. (2021). Принципът на равенството при полагането на труд в българското трудово законодателство. // Сборник с доклади от юбилейна научна конференция по повод 70 години от приемането на първия Кодекс на труда и 35 години от приемането на действащия Кодекс на труда, София: ИДП – БАН, с. 269-288.

Stefanov, St. (2021). Printsipat na ravenstvoto pri polaganeto na trud v balgarskoto trudovo zakonodatelstvo. // Sbornik s dokladi ot yubileyna nauchna konferentsia po povod 70 godini ot priemaneto na parvia Kodeks na truda i 35 godini ot priemaneto na deystvashtia Kodeks na truda, Sofia: IDP – BAN, s. 269-288.

Kropholler, J. (2001). Internationales Privatrecht. 4. Aufl. Hamburg: Mohr Siebeck Verlag.

ТРЕВОЖНИ ТЕНДЕНЦИИ В НАЙ-НОВАТА ИСТОРИЯ НА ТРУДОВОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В БЪЛГАРИЯ

Доц. д-р Андрей Александров

Резюме

Едва ли може да има съмнение, че един от най-наболелите практически проблеми на трудовото ни законодателство в последните години е свързан с многобройността на неговите източници и наблюдаваните противоречия и несъгласуваност между различните закони. Продължаващото нарушаване на кодификацията на трудовото право е не само въпрос с теоретично значение, а има своите важни практически последици. Ако проблемът се свеждаше единствено до усложняването на материята и разпокъсането ѝ в множество нормативни актове, той нямаше да е чак толкова тревожен. В крайна сметка цялата ни правна система се усложнява и своя „принос“ за това има и европейското законодателство, което често страда от излишна обстоятелственост. Приемането на множество трудови закони е неоправдано отстъпление от една десетилетна и доказала предимствата си традиция. И това обаче не е най-същественото. Печалният резултат на новия законодателен подход се изразява в ударите, които се нанасят върху правната сигурност при установяването на „паралелни“ и понякога взаимоизключващи се правни режими за едни и същи отношения. При това става дума за актове с еднаква юридическа сила, при които невинаги е лесно да се прецени дали по-новият законов акт ще отмени по-стария или трябва да се приложи съотношението между общ и специален закон. Колкото по-широки са възможностите за различни тълкувания, толкова по-голяма е и вероятността от възприемане на противоречива съдебна и административна практика. Негативите в крайна сметка се понасят от адресатите на правните норми – и работниците, и служителите, и работодателите.

Изследването си поставя за цел да подложи на критичен анализ различни групи нормативни промени от последните години и – без претенции за изчерпателност – да установи типичните и често повтарящи се грешки в законодателния процес. Ще бъдат дадени и конкретни предложения за избягване или поне за намаляване на тези негативни ефекти. Твърде дълго трудовото законодателство у нас се развива на принципа „проба – грешка“, но като че ли все още липсва теоретичното осмисляне на неправилните и неефективни решения, или казано с други думи, извличане на поуката от допуснатите грешки. Ярък пример в това отношение е и „антикризисното“ трудово законодателство, прието по време на извънредното положение и извънредната епидемична обстановка в страната в близкото минало. Предложеният анализ има за цел още да провокира научна дискусия по очертаните проблеми, от каквато очевидно има належаща нужда.

Ключови думи: източници на трудовото право, трудови закони, система на трудовото право, кодификация.

ALARMING TRENDS IN THE MOST RECENT HISTORY OF THE BULGARIAN LABOR LEGISLATION

Assoc. Prof. Dr Andrey Aleksandrov

Abstract

There can hardly be any doubt that one of the most significant practical problems of our labor legislation in recent years is related to the multiplicity of its sources and the contradictions and inconsistencies between the various laws observed. The continued violation of the codification of labor law is not only a matter of theoretical importance but has its important practical implications. If the problem was only related to the complexity of the legislative system and its fragmentation into numerous normative acts, it would not be so alarming. After all, our entire legal system is getting complicated, and the European legislation, which often suffers from excessive circumstantialism, has its “contribution” to this. Passing multiple labor laws is an alarming deviation from a decade-long and proven tradition. And this is not the most important thing. The unfortunate result of the new legislative approach is the lack of legal certainty and the establishment of “parallel” and sometimes mutually exclusive legal regimes for the same relationship. These are acts of equal legal force, where it is not always easy to assess whether the newer legal act will override the older one or whether the ratio between general and special law should be applied. The wider the possibilities for different interpretations, the greater the probability of adopting contradictory judicial and administrative practice. The negatives are ultimately borne by the addressees of the legal norms – both the employees and the employers. The research aims to critically analyze various groups of normative changes from recent years and - without claiming to be exhaustive - to identify the typical and frequently repeated mistakes in the legislative process. Specific suggestions for avoiding, or at least reducing, these negative effects will also be given. For too long, the labor legislation in our country has been developed on the principle of “trial and error”, but it seems that the theoretical understanding of incorrect and ineffective decisions is still missing, or, in other words, learning from the mistakes made. A striking example in this regard is the “anti-crisis” labor legislation adopted during the state of emergency and the extraordinary epidemic situation in the country in the recent past. The proposed analysis also aims to provoke a scientific discussion on the outlined problems, of which there is obviously an urgent need.

Keywords: *Sources of labor law, labor laws, system of labor law, codification.*

Съдържание

Въведение	133
1. Изобилие от трудови закони и продължаващо отстъпление от кодификацията на отрасъла	136
2. Трудовоправни разпоредби със съмнителна правна стойност в други закони.....	141
3. Легални дефиниции, които с нищо не допринасят за правилното разбиране на материята.....	144
4. Липса на законодателна концепция по основополагащи въпроси	148
5. Неудачите на антикризисното трудово законодателство.....	153
Заклучение.....	157
Използвана литература.....	159
Резюме на български език	163
Резюме на английски език.....	164