



Munich Personal RePEc Archive

On some question of the administrative legal protection of the right to work

Dimitrova, Darina

University of Economics – Varna

2020

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/104624/>
MPRA Paper No. 104624, posted 12 Dec 2020 17:29 UTC

ПРАВОТО И БИЗНЕСЪТ В СЪВРЕМЕНОТО ОБЩЕСТВО

**Сборник с доклади
от 3-та Национална научна конференция
13 ноември 2020 г.**

THE LAW AND THE BUSINESS IN THE CONTEMPORARY SOCIETY

**Conference proceedings
of the 3-rd National Scientific Conference
13 November 2020**

2020

Издателство „Наука и икономика“
Икономически университет – Варна

University publishing house „Science and Economics“
University of Economics – Varna

ПО НЯКОИ ВЪПРОСИ НА АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНАТА ЗАЩИТА НА ПРАВОТО НА ТРУД

*Гл. ас д-р Дарина Димитрова
Икономически университет – Варна*

ON SOME QUESTION OF THE ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION OF THE RIGHT TO WORK

*Chief Assist. Prof. Darina Dimitrova
University of Economics – Varna*

Резюме

С настоящата разработка се изследва актуалната нормативна уредба относно някои аспекти на административноправната защита на конституционното право на труд. В резултат на анализа на съдържанието на конституционното право на труд и на основните способы за административноправната му защита се правят изводи и обобщения относно приложимата нормативна уредба, касаеща разглежданите въпроси.

Ключови думи: *право на труд; административно право; защита на трудовите права.*

Abstract

The present work examines the current legislation on some aspects of the administrative legal protection of the constitutional right to work. As a result of the analysis of the content of the constitutional right to work and of the basic means for its administrative legal protection conclusions and summaries are made about the applicable normative regulation concerning the questions in consideration.

Key words: *right of work; administrative law; protection of the rights of the workers.*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2020.254>

Въведение

Правото на труд е основно конституционно право (чл. 16 и чл. 48 от Конституцията). От една страна, то се осъществява в резултат на възникване на трудово правоотношение, което се характеризира с равнопоставеност между страните по него (работник или служител и работодател), тъй като трудовото право е частноправен отрасъл (Андреева & Йолова, 2020, стр. 13-18). От друга страна, при реализирането на основните конституционни права обичайно възникват административни правоотношения (Христофоров, 1966, стр. 150). А деянията, нарушаващи конституционните права, в повечето случаи са административни нарушения (ако не се квалифицират като престъпления) (Стойчев, 2002, стр. 228).

Въпреки, че трудовото право е частноправен отрасъл и класическата правна доктрина определя трудовите правоотношения като отношения между равнопоставени субекти, работниците и служителите са по-слабата страна в трудовоправната връзка, предвид подчиненото положение в което се намират спрямо работодателя и установения от него ред на работа. Това налага значителна публичноправна регулация в областта на трудовото законодателство за спазване на правата, произтичащи от полагането на труда (Андреева & Димитрова, Специфики на контрола на Изпълнителна агенция Главна инспекция по труда, в контекста на гаранциите за изплащане на трудовото

възнаграждение, 2019) (Андреева & Йолова, 2008) (Андреева & Йолова, Наказателно-правна защита на трудовите и осигурителни правоотношения, 2008).

Трудът е висока конституционна ценност, за това неговото гарантиране и закрила са включени в основните начала на Конституцията. Повишаването на качеството и сигурността на труда чрез защитата на трудовите права на работниците и служителите, както и подобряването на условията на труд в предприятията е стратегическа цел на държавната политика в областта на правното регулиране на трудовите отношения¹.

Административноправната защита на правото на труд е една от формите за закрила на труда регламентирани в българското законодателство. Тя е обект на законодателна регулация и е изследвана в доктрината през отделните исторически периоди. В съвременния етап от развитието на българското общество обаче възниква потребността от преосмисляне на някои средства за защита и засилването на други. В това число попада и административната, която се нуждае от регламентация по начин съответстващ на динамиката на трудовия пазар.

Предвид изложеното, **актуалността на темата** се определя от значимостта на право на труд и уредбата му на конституционно ниво като основно право, както и от необходимостта то да бъде ефективно защитено от държавата.

Целта на научното изследване е да се направи анализ на актуалната нормативна уредба относно някои аспекти на административноправната защита на конституционното право на труд. За изпълнение на посочената цел авторът си поставя следните **задачи**:

1) да се анализират някои основни аспекти от съдържанието на конституционното право на труд;

2) да се разгледат основните способности за административноправна защита на правото на труд;

3) да се направят изводи и обобщения относно приложимата нормативна уредба, касаеща разглежданите въпроси.

Настоящата работа е част от по-мощно научно изследване, посветено на държавния контрол за спазване на трудовото законодателство. Разработката е съобразена със законодателството към 23 октомври 2020 г.

1. Съдържание на конституционното право на труд

Правото на труд е уредено в чл. 16 и е детайлизирано в чл. 48 от Конституцията.

Съгласно чл. 16 от Конституцията, трудът се гарантира и защитава от закона. Според някои автори този конституционен текст не е юридически прецизен. Трудът не може да бъде гарантиран и защитаван. Гарантират се и се защитават правата, произтичащи от неговото полагане (Митева, 2017). Именно в този смисъл се разглежда конституционното право на труд и в настоящото изложение - като задължение на държавата да създава условия за реализирането на това право (арг. чл. 48, ал. 1 от Конституцията).

В редица свои решения Конституционният съд многократно е имал повод да се произнесе по съдържанието на конституционното право на труд. Член 48, ал. 1, изр. 1 от Конституцията визира правото на труд на гражданите, а изр. 2 - задължението на държавата да създаде условия за осъществяването на това право. Двете части на текста на чл. 48, ал. 1 от Конституцията са взаимосвързани, тъй като правото на труд се реализира чрез осигуряване на условията за неговото осъществяване².

¹ <https://www.mlsp.government.bg/trud>

² В този смисъл: Решение №7 от 19 юни 2012 г. по конституционно дело №2 от 2012 г., обн. дв. бр.49 от 29 юни 2012 г.

Трябва да се има предвид, че чл. 48, ал. 5 от Конституцията не урежда всички трудови права, а само някои от тях, тъй като наред с основните трудови права има и съпътстващи такива (право на синдикално сдружаване, право на стачка). Посочената конституционна разпоредба постановява, че всички работници и служители, независимо от основанията за възникване на трудовото правоотношение имат право на:

- здравословни и безопасни условия на труд;
- минимално трудово възнаграждение;
- заплащане, съответстващо на извършената работа;
- почивка и отпуск, при условия и ред, определени със закон.

Държавата е длъжна да уреди със закон изброените в цитирания конституционен текст трудови права³. В изпълнение на задължението си, произтичащо от изискването на чл. 48, ал. 5 от Конституцията, държавата е регулирала посочените основни трудови права в: Кодекса на труда, Закона за безопасни и здравословни условия на труд, Закона за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя, Закона за инспектиране на труда, Закона за насърчаване на заетостта и др.

Не само приемането, но и последващото усъвършенстване на трудовото законодателство, е в отговор на предизвикателствата, пред които обществото ни е изправено: нови тенденции в заетостта (надомна работа, работа от разстояние) (Андреева А. , По някои въпроси на гъвкавите форми на заетост и потребността от прозрачни и предвидими условия на труд за работниците и служителите, 2020), дигитализация на трудовия процес (Andreeva & Yolova, 2019) (Андреева А. , Отражение на дигитализацията върху трудовия процес - рискове и перспективи, 2020) (Andreeva & Mateeva, 2018), проблеми, свързани с опазване на здравето на работното място (Андреева & Йолова, За някои особености на административния контрол и административнонаказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд, 2018) (Blagoysheva, Andreeva, & Yolova, 2019) (Димитрова, Безопасните и здравословни условия на труд - ангажимент на работодателя и контрол за спазване, 2020), навлизане на изкуствения интелект в трудовия процес (Андреева & Йолова, За субекта на правото на труд и предизвикателствата на технологичното общество, 2018) (Andreeva, Yolova, & Dimitrova, Artificial intellect: Regulatory Framework and Challenges Facing the Labour Market, 2019), трудов договор за обучение по време на работа (Банов, Трудовият договор за обучение по време на работа – нова перспектива за професионална преквалификация, 2017) (Банов, 2020) и др.

Предвид изложеното, трудът не трябва да се разглежда само като дейност, осигуряваща източник на доходи за физическите лица, той се явява и като фактор за развитието на обществото. Именно поради това следва да бъдат осигурени законови механизми за защита при нарушаване на правата, произтичащи от неговото полагане. На основното конституционно право на труд, уредено в чл. 16 и чл. 48 от Конституцията, съответства насрещно задължение на държавата за създаване на условия за неговата реализация (Андреева А. , Йолова, Благойчева, Александров, Банов, & Йорданов, 2020).

2. Специфики на административноправната защита на правото на труд

Осигуряването на защита на трудовите права на работника или служителя е важна особеност, която обособява трудовото право от останалите частноправни отрасли (Петров, 2015). Необходимостта от закрила на по-слабата страна в трудовоправната връзка поражда

³ Решение № 2 от 8 март 2012 г. по конституционно дело № 9 от 2011 г., обн. дв. бр.23 от 20 март 2012 г.

редица публичноправни проблеми, свързани с контрола за спазване на трудовото законодателство и административнонаказателната отговорност за неговото нарушаване.

Административният контрол за спазване на трудовото законодателство е изследван в редица публикации (Андреева & Йолова, Нормативни промени в контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство, 2009) (Андреева & Йолова, Юридическа отговорност и контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство, 2011) (Андреева & Димитрова, Административноправни аспекти на трудовата миграция и трудовата мобилност в националното ни законодателство, 2019) (Недялкова, 2012). Той представлява специфична административна дейност на органи на изпълнителната власт, чиято цел е осигуряване на законосъобразното развитие на трудовите отношения. Административният контрол е важно средство за осигуряване спазването на правната уредба на трудовите отношения и произтичащите от тях права. Той е юридическа гаранция за реализиране на основните права на работниците и служителите – право на здравословни и безопасни условия на труд, на трудово възнаграждение, на почивка и отпуск.

Цялостният контрол за спазване на трудовото законодателство се осъществява от Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда" към министъра на труда и социалната политика (чл. 399, ал. 1 от КТ). Този се определя като специализиран външноведомствен контрол за спазване на трудовото законодателство (Мръчков, 2018, стр. 945, 948). Той е външноведомствен предвид факта, че контролираните субекти (работодателите или органите по назначаването) не се намират в служебно йерархично подчинение с контролните органи (Дерменджиев, Костов, & Хрусанов, 2010, стр. 265 и сл.). Тъй като тази дейност се упражнява на специално основание, а именно разпоредбите на КТ, се определя още като специализиран външноведомствен контрол. За него е характерно, че обхваща само отделни направления от дейността на контролираните и се основава винаги на изрично нормативно овластяване (Лазаров, 2000, стр. 213-215).

Правомощията на Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда", чрез които се осъществява контрола за спазване на трудовото законодателство, са уредени в чл. 402 и 403 КТ. При извършване на проверките по спазването на КТ, контролните органи имат редица права, регламентирани в чл. 402, ал. 1, точки от 1 до 5 от КТ. В тази дейност се включва извършването на проверки и прилагането на принудителни административни мерки от страна на контролните органи, които тук няма да бъдат разглеждани в детайли предвид ограничения обем на изследването.

Целта на прилаганите мерки за контрол е не само защита на трудовите права на работниците и служителите, но и осигуряване на свободна и лоялна конкуренция между работодателите. Познаването и правилното прилагане на трудовото законодателство допринася за защитата на правата на работещите и подобряването на условията на труд в предприятията⁴.

Ако в резултат на упражнението контрол се установят нарушения на трудовото законодателство, КТ предвижда и налагане на административни наказания. Административнонаказателната отговорност не е част от контролната компетентност, а представлява правораздавателна дейност (Балабанова, 2004, стр. 79). Тя е основен институт на административното право (Димитрова, Матеева, & Димитрова, 2020, стр. 98-107), но тази отговорност за нарушаване на трудовото законодателство има редица особености.

⁴ <https://www.mlsp.government.bg/trud>

Правната уредба относно отговорността за нарушения на трудовото законодателство се съдържа основно в текстовете на чл. 412а – 416 от КТ и обхваща съставите на административните нарушения и административните наказания, които се налагат за тяхното извършване.

Съставите на административните нарушения на нормативната уредба на трудовите правоотношения могат да се класифицират според обекта на нарушението на:

- нарушения на правилата за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд;
- нарушения на други правила на нормативната уредба на трудовите правоотношения;
- нарушения, свързани с дейността на контролните органи (неизпълнение на предписание на контролен орган и създаване на пречки на контролен орган).

Съгласно чл. 412а от КТ, за нарушения на трудовото законодателство се налагат два основни вида административни наказания:

- глоба - за физическите лица; и
- имуществена санкция - за юридическите лица, едноличните търговци и дружествата, създадени по реда на ЗЗД.

Административнонаказателната отговорност за нарушения на нормативната уредба на трудовите правоотношения се налага при констатирано нарушение на трудовите права на работниците и служителите. Нарушенията на трудовото законодателство се установяват с актове, съставени от държавните контролни органи при извършваните от тях проверки. Наказателните постановления се издават от ръководителя на съответния контролен орган или от оправомощени от него длъжностни лица (чл. 416, ал. 1 и 5 от КТ).

Административният контрол и административните наказания, предвидени по КТ, имат основно превантивна и възпираща цел. Така от една страна, се предоставя закрила на работниците или служителите, а от друга страна - се осигурява лоялна конкуренция между предприятията, което подпомага функционирането на пазара на труда. Затова въпреки, че съгласно българската правна система трудовото право е частноправен отрасъл, неговите норми имат закрилна роля и е предвидена интензивна административноправна защита на основните трудови права.

Така КТ, като основен нормативен акт в областта на трудовото законодателство, урежда контролната дейност за спазване на правната уредба на трудовите правоотношения и предвижда съответни административни наказания при нарушаването ѝ. В специализираната юридическа литература се подчертава, че ако не се упражнява контрол за спазване на трудовото законодателство и не се налагат наказания при неговото нарушаване, адресатите на тези норми биха ги възприемали като „пожелателни“ (Александров, 2016). Затова административният контрол и административнонаказателната отговорност, предвидени в трудовото законодателство имат голямо практическо значение.

Това произтича от особеностите на трудовите отношения. От една страна, това са правоотношенията между равнопоставени субекти, които възникват по повод на сключения трудов договор. От друга страна, в трудовоправната връзка работникът или служителят традиционно е възприеман като по-слабата страна. Кое е аргумент спазването на правата, произтичащи от полагането на труда да бъде гарантирано чрез публичноправни способности за защита.

Чрез административноправната защита на правото на труд се цели повишаване на нивото на закрила на икономическите интереси и социалните права на работниците и служителите. В този смисъл трудовото законодателство трябва да отговаря на съвременните икономически условия и достигнатото ниво на индустриалните отношения в страната, с оглед гарантиране на правата и интересите на страните по трудовото правоотношение. Поради това е необходимо развитие на националното законодателството в областта на трудовото право в съответствие с правото на ЕС и стандартите на МОТ.

В проекта на ЗИД на КТ (002-01-32/03.08.2020) се посочва, че при анализа на КТ е констатирана необходимост от усъвършенстване и повишаване на качеството на контролната и санкционната дейност, с цел осигуряване на правилното изпълнение на задълженията, произтичащи от трудовото законодателство. В тази връзка са направени конкретни предложения за подобряване на възможностите за ефективна контролна дейност и се предвиждат санкции при неосъществяване на съдействие или при неизпълнение на задълженията, произхождащи от принудителни административни мерки, които към момента не са гарантирани в пълна степен. Предвиждат се и по-големи размери на административната санкция при извършено повторно нарушение от определени видове⁵.

Заклучение

Предвид ограничения си обем настоящото изследване не може да обхване в детайли всички аспекти на административноправната защита на правото на труд. В резултат на анализа на съдържанието на конституционното право на труд и на основните способи за административноправната му защита могат да се направят следните изводи и обобщения относно приложимата нормативна уредба, касаеща разглежданите въпроси:

1) Предоставянето на работна сила в съвременните условия изисква създаването на нормативни гаранции за спазване на правата, произтичащи от полагането на труда. Предлагането и предоставянето на труд е свързано с икономическа и организационна обвързаност на работника или служителя от работодателя. За това действащата нормативна уредба трябва да определи границите, в които могат да се реализират насрещните права и задължения по трудовото правоотношение в условията на едно зависимо положение на работника или служителя от работодателя.

2) Защитата на правото на труд налага активното въздействие на държавата чрез съответната нормативна уредба. Регламентацията на правото на труд, включително конституционното му признаване като основно право, показва функцията му и значението му за обществото и за отделния човек. То се осъществява чрез упражняването на редица конкретни субективни права и задължения, уредени в действащото законодателство⁶.

3) Съвременните обществени условия поставят нови предизвикателства пред правната уредба, изискваща административноправна защита на основните трудови права. В този смисъл административният контрол и административнонаказателната отговорност, предвидени в трудовото законодателство имат голямо практическо значение.

⁵ Публикуван: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163309/>

⁶ Право на здравословни и безопасни условия на труд, право на възнаграждение, право на почивка и отпуск свободен избор на професия, право на равно заплащане за еднакъв или равностоен труд, забрани за принудителен, детски и извънреден труд, защита срещу уволнение, специална закрила на определени групи работници, свобода на сдружаване на работниците и работодателите, правото на стачка, подпомагане при безработица и др.

4) Част от предстоящите промени в КТ целят по-ефективно осъществяване на контролната дейност и по-добра превенция във връзка с предвидените административни санкции при нарушение на трудовото законодателство. Това още веднъж показва ролята и значението на административноправната защита за осигуряване на нужното ниво на закрила на правото на труд.

Използвана литература

1. Andreeva, A., & Yolova, G. (2019). The Right to Work in a Digital Society: Evolution and Trends. In *Международни клъстерни политики: Българо-китайски форум: Сборник с доклади от международна конференция* (pp. 123 - 134). Варна: Наука и икономика.
2. Andreeva, A., Yolova, G., & Dimitrova, D. (2019). Artificial intellect: Regulatory Framework and Challenges Facing the Labour Market. In *CompSysTech '19 : 20-th International Conference on Computer Systems and Technologies, 21 - 22 June 2019* (pp. 74 - 77). University of Ruse, Bulgaria : Proceeding, New York : ACM [Association for Computing Machinery] Digital Library.
3. Andreeva, A., & Mateeva, Z. (2018). Employers as Personal Data Administrators - Specifics and Requirements in the Context of the Information Society. *Globalization, the State and the Individual*, 18(2), 139 -147.
4. Blagoycheva, H., Andreeva, A., & Yolova, G. (2019). Obligation and Responsibility of Employers to Provide Health and Safety at Work – Principles, Current Regulation and Prospects. *Economic Studies*, 28(2), 115-137.
5. 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), 10-15.
6. Андреева, А. (2020). Отражение на дигитализацията върху трудовия процес - рискове и перспективи. От *Икономическа наука, образование и реална икономика: развитие и взаимодействия в дигиталната епоха: Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция в чест на 100 год. от основаването на ИУ - Варна* (Том 4, стр. 168-178). Варна: Наука и икономика.
7. Андреева, А. (2020). По някои въпроси на гъвкавите форми на заетост и потребността от прозрачни и предвидими условия на труд за работниците и служителите. *Научни трудове на Съюза на учените в България - Пловдив. Серия А. Обществени науки, изкуство и култура*, 6, 20-25.
8. Андреева, А., & Димитрова, Д. (2019). Административноправни аспекти на трудовата миграция и трудовата мобилност в националното ни законодателство. *Юридически сборник*, XXVI, 349-355.
9. Андреева, А., & Димитрова, Д. (2019). Специфики на контрола на Изпълнителна агенция Главна инспекция по труда, в контекста на гаранциите за изплащане на трудовото възнаграждение. *Годишник на БСУ*, 40, 243 - 258.
10. Андреева, А., & Йолова, Г. (2008). Административно-наказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство. *Годишник на Икономически университет-Варна (т.80)*, стр. 206-248.
11. Андреева, А., & Йолова, Г. (2008). Наказателноправна защита на трудовите и осигурителни правоотношения. *Известия на Икономически университет – Варна*(3), стр. 67-76.

12. Андреева, А., & Йолова, Г. (2009). Нормативни промени в контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство. *Известия на ИУ-Варна*(3), стр. 164-173.
13. Андреева, А., & Йолова, Г. (2011). *Юридическа отговорност и контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство*. Варна: Наука и икономика, Библ. Проф. Цани Калянджиев.
14. Андреева, А., & Йолова, Г. (2018). За някои особености на административния контрол и административнонаказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд. От *Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината* (стр. 65-79). Варна: Наука и икономика.
15. Андреева, А., & Йолова, Г. (2018). За субекта на правото на труд и предизвикателствата на технологичното общество. От *Единадесета международна научно-приложна конференция, 29.06 - 01.07.2018г.: Сборник научни трудове* (стр. 320 - 328). Варна: ЛАРГО СИТИ.
16. Андреева, А., & Йолова, Г. (2020). *Трудово и осигурително право*. Варна: Наука и икономика.
17. Андреева, А., Йолова, Г., Благойчева, Х., Александров, А., Банов, Х., & Йорданов, З. (2020). *Защита за индивидуалните субективни трудови права (на работника или служителя)*. Варна: Наука и икономика.
18. Балабанова, Х. (2004). *Административен контрол*. Варна: ВСУ "Черноризец Храбър".
19. Банов, Х. (2017). Трудовият договор за обучение по време на работа – нова перспектива за професионална преквалификация. От *Научни четения в памет на Венелин Ганев и Никола Долапчиев. Сборник доклади от научна конференция* (стр. 497–509). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
20. Банов, Х. (2020). *Трудов договор за обучение по време на работа*. София: Нова звезда.
21. Дерменджиев, И., Костов, Д., & Хрусанов, Д. (2010). *Административно право на Република България: Обща част*. София: Сиби.
22. Димитрова, Д. (2020). Безопасните и здравословни условия на труд - ангажимент на работодателя и контрол за спазване. От *Икономическата наука, образование и реална икономика: развитие и взаимодействия в дигиталната епоха: Сборник с доклади от юбилейна международна научна конференция в чест на 100 год. от основаването на ИУ - Варна* (Том 4, стр. 219 - 230). Варна: Наука и икономика.
23. Димитрова, Д., Матеева, Ж., & Димитрова, Д. (2020). *Административно право и процес*. Варна: Наука и икономика.
24. Лазаров, К. (2000). *Административно право*. София: Фенея.
25. Митева, И. (2017). Правото на труд на хората с увреждания в българското законодателство. *Норма*(9), 43-57.
26. Мръчков, В. (2018). *Трудово право*. София: Сиби.
27. Недялкова, П. (2012). Нормативното регламентиране на принципите на финансовия контрол. *Известия на Съюза на учените - Варна. Серия Икономически науки*, 57-67.
28. Петров, В. (2015). *Публичноправни проблеми на трудовото право*. София: Сиела.
29. Стойчев, С. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела.

30. Христофоров, В. Г. (1966). *Държавните учреждения – правна същност и административно-правен режим*. София: Наука и изкуство.

За контакти: гл. ас. д-р Дарина Димитрова
Икономически университет – Варна
Катедра „Правни науки“
E-mail: darina@ue-varna.bg