

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Historical traditions of the control of labour legislation compliance

Dimitrova, Darina

2021

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/111072/>
MPRA Paper No. 111072, posted 15 Dec 2021 06:45 UTC

DOI: 10.54664/ZFCD8548

ИСТОРИЧЕСКИ ТРАДИЦИИ НА КОНТРОЛА ЗА СПАЗВАНЕ НА ТРУДОВОТО
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО*Дарина Димитрова*HISTORICAL TRADITIONS OF THE CONTROL OF LABOUR
LEGISLATION COMPLIANCE*Darina Dimitrova*

Abstract: The paper examines the legal framework of labour legislation compliance control from a historical perspective. It traces the stages of development regarding the control of the observance of employee labour rights in the following periods: 1) from the 1878 Liberation of Bulgaria to 1944; 2) from 1944 to the democratic changes of 1989.

The importance of the right to work as a basic constitutional social right and the ways to protect it have been relevant in all historical periods of the development of the Bulgarian legal system. The socio-historical conditionality of the legal norms, protecting the labour rights of hired workers, is clarified through retrospective analysis of the normative regulation concerning the control of the compliance with labour legislation.

Keywords: history of law, labour rights, administrative control, public control.

**In legibus fundamentum rei publicae –
Законите са в основата на държавата**
(латинска сентенция)

Въведение

Нашата държава има свои традиции както в уредбата на правото на труд като конституционно социално право, така и по отношение на контрола за спазване на трудовите права. Независимо от множеството законодателни промени през различните исторически и обществено-политически периоди от възстановяването на Българската държава през 1878 г. до днес страната ни се придържа към поетите международни задължения за спазване на основните социални права – каквото е и правото на труд.

Нормативната уредба задава рамката, в която се развиват обществените отношения

във всяка една сфера, в това число и в областта на административния контрол за спазване на трудовото законодателство. Защитата на правото на труд налага активно въздействие от страна на държавата чрез съответна регламентация предвид обстоятелството, че работниците и служителите са по-слабата страна в трудовоправната връзка, поради подчиненото положение, в което се намират спрямо работодателя и установения от него ред на работа¹.

Административният контрол е една от формите за административноправна защита на правото на труд, регламентирани в българското законодателство (другата форма на административноправна защита е админи-

¹ Димитрова, Д. По някои въпроси на административноправната защита на правото на труд. Правото и бизнесът в съвременното общество: Сборник с доклади от Трета национална научна конференция, 13 ноември 2020 г., Варна: Наука и икономика, 2020, 254–262.

стративнонаказателната отговорност, но тя е извън предмета на изследване). В настоящата работа контролът за спазване на правата, произтичащи от полагането на труд, е разглеждан в контекста на установяването и развитието на конституционното право на труд в националната ни правна уредба. При реализирането на основните конституционни права обичайно възникват административни правоотношения, а деянията, нарушаващи конституционните права, в повечето случаи са административни нарушения². В този смисъл **предмет на изследване** е нормативната уредба на контрола (административен и обществен) за спазване на трудовото законодателство през различни исторически периоди.

Конституционното право на труд е от категорията на социалните права. Чрез тях законодателят създава условия за задоволяване както на материални, така и на духовни потребности на гражданите³. Но социалните права не са само обществени блага от материален или духовен характер, а са и израз на нравствените ценности на обществото. Те са част от правата на личността, на нейното достойнство и сигурност⁴.

По отношение **степената на изследване на поставения научен проблем** към момента могат да бъдат направени три основни констатации. **Първо**, част от наличните юридически изследвания в областта на историята на правото изобщо не разглеждат развитието на трудовото законодателство в предходните обществено-политически периоди⁵. **Второ**, авторите, които се спират на въпроса за възникване на трудовото законодателство в България, посочват съвсем накратко и твърде общо някои основни моменти от развитието на трудовото право като отрасъл, без да се анализират в детайли конкретни правни институти⁶. **Трето**, доколкото има по-задълбо-

чени юридически изследвания на контрола за спазване на трудовото законодателство в разглежданите исторически периоди (основно от периода на социализма), те са писани от съвременници на развиващите се тогава обществени отношения⁷, които трудно биха могли да бъдат обективни и безпристрастни.

Изложеното обосновава необходимостта от запълване на тази празнота в литературата и изясняване на въпросите относно контрола за спазване на трудовото законодателство в периода от Освобождението до демократичните промени от 1989 г. В този смисъл, **научната цел** на настоящото изложение е да се изследва в исторически аспект нормативната уредба относно контрола за спазване на трудовото законодателство.

За изпълнението на посочената цел авторът си поставя следните **научноизследователски задачи**:

1) Да се направи ретроспективен анализ на правната уредба, касаеща контрола за спазване на трудовото законодателство, с оглед изясняване на обществено-историческата обусловеност на правните норми, закрилящи трудовите права на наемните работници;

2) Да се направят изводи и обобщения относно законодателството, касаещо контрола за спазване на трудовите права в разглежданите исторически периоди, с оглед запълване на доктриналната празнота в областта на историята на българското право.

Правният исторически анализ като метод заема ключово място в юридическите научни изследвания. Той е традиционно прилаган и в конкретния случай чрез него се изяснява обществено-историческата обусловеност на правните норми, касаещи контрола за спазване на трудовите права.

В исторически аспект развитието на контрола за спазване на трудовото законо-

² Христофоров, В. Г. Държавните учреждения – правна същност и административно-правен режим. София: Наука и изкуство, 1966, с.150.

³ Стойчев, С. Конституционно право. София: Сиела, 2002, с. 232, 263.

⁴ Мръчков, В. Социални права на българските граждани. София: Сиела, 2020, с. 40.

⁵ Михайлова, Е. Тоталитарната държава и право в България 1944–1989. София: НБУ, 2016.

⁶ Токушев, Д. История на новобългарската държава и право 1878–1944. София: Сиби, 2008, с. 297–305.

⁷ Радоилски, Л. Трудово право, историческо развитие. София: Наука и изкуство, 1957; Мръчков, В. Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото спазване. София: БАН, 1985.

дателство обхваща два основни времеви периода, кореспондиращи със съответните обществено-политически периоди, през които преминава развитието на държавата:

➤ от Освобождението до 1944 г. (новобългарско право) и

➤ от 1944 до демократичните промени през 1989 г. (социалистическо право).

1. Контролът за спазване на трудовото законодателство по новобългарското право

Развитието на правоотношенията в областта трудовото право в България е процес с над един век история. Възникването на националната ни правна система се свързва с възстановяването на Българската държава след 1878 г., когато настъпват революционни промени в областта на всички обществени отношения, в това число и в сферата на правоотношенията между работодатели и наемни работници. Законодателството, създадено в периода след Освобождението, се определя като новобългарско право⁸. Правната система възниква и се развива с възстановяването на националната държава, с утвърждаването на новите обществени отношения и настъпилите промени в социалната структура на обществото.

Характерно за периода до 1944 г. е, че няма цялостна нормативна уредба в областта на трудовото законодателство, а контролът за спазване на трудовите права е частично регламентиран. В първите години след Освобождението трудовите правоотношения не са уредени от никакви норми, съответно липсва и регламентация на контрола за тяхното спазване. Липсата на специално законодателство не позволява на работниците да предявяват изисквания, свързани с безопасността на труда, продължителността на работното време или размера на трудовото възнаграждение⁹.

Законът за женския и детския труд в индустриалните заведения (обн. ДВ, бр. 66 от 1905 г.) е първият нормативен акт в областта на трудовите правоотношения, с който се дава и известна уредба на контрола за спазване на трудовите права на наемните работници – жени и деца. Прилагането и изпълнението на

този закон е възложено на Министерството на търговията и земеделието, под чието ведомство е предвидено да действа нужният брой инспектори на труда. Но инспекция по труда не се създава, а се формират само комитети по труда – „специално учредени в градовете“. Дейността на тези местни комитети е „почетна“ и независимо от наличието на извести контролни правомощия, с които разполагат, както и възможност да налагат санкции за нарушаване на закона, дейността им е по-скоро символична.

Значително по-детайлна е уредбата на контрола за спазване на трудовите права на работниците, предвидена с приетия две години по-късно Закон за инспектората по труда (обн. ДВ, бр. 238 от 1907 г.). Съгласно неговия чл. 1 той е създаден за „прилагането на законите, правилниците и наредбите по индустрията, търговията, занаятите и по протекцията на работниците“. Така се регламентира общ контрол („протекция на работниците“ – не само на жените и децата) върху цялата икономическа дейност в държавата („индустрия, търговия, занаяти“).

С приемането на закона от 1907 г. към Министерството на търговията и земеделието е учреден Инспекторат по труда, който е първообраз на днешната Инспекция по труда в България. Законът дава относително големи правомощия на инспекторите по труда – имат свободен достъп по всяко време до всички обществени, държавни и частни промишлени заведения; могат да изискват и да им се представят регистри, правилници, работнически книжки. А всички административни и общински власти са длъжни да им оказват нужното съдействие при изпълнение на техните служебни задължения. Броят на инспекторите обаче е недостатъчен, а по отношение на тяхната компетентност и образование няма никакви изисквания, което води до неефективност на контролната дейност¹⁰.

Най-значимият нормативен акт в областта на контрола за спазване на трудовото законодателство, действал в разглеждания период, е Законът за хигиената и безопасността

⁸ Токушев, Д. Цит. съч., с. 161.

⁹ Токушев, Д. Цит. съч., с. 299.

¹⁰ Янулов, И. Трудово право и социално законодателство. София: Печатница „Българска наука“, 1946, с. 400.

на труда (обн. ДВ, бр. 129 от 1917 г.). С неговото приемане се отменят изцяло Законът за женския и детския труд в индустриалните заведения и Закона за Инспектората по труда. За разлика от предходните два, Законът за хигиената и безопасността на труда от 1917 г. има продължително действие – отменен е през 1951 г., когато е приет първият Кодекс на труда.

Законът за хигиената и безопасността на труда дава доста детайлна уредба относно това какво представлява по правната си същност „хигиената и безопасността на работните места“, допустимата (т.е. минималната) възраст за постъпване на работа и продължителността на работното време. В него за първи път в законов акт в областта на трудовото право е обособена самостоятелна глава „Контрол и наказания“.

Контролът по спазване разпоредбите на Закона за хигиената и безопасността на труда е възложен на инспекторите към Министерството на търговията, промишлеността и труда. Този закон също дава относително широк кръг от правомощия на окръжните инспектори и техните помощници: свободен достъп до всички помещения на предприятията; могат да „изпитват работния персонал“; да съставят актове за констатирани нарушения, въз основа на които министърът на търговията, промишлеността и труда издава „постановления за глобяване“. А към трудовите инспектори вече има изисквания за образование и стаж.

Независимо обаче, че вече е обособена самостоятелна глава „Контрол и наказания“, все още не е направена ясна диференциация между упражнявания административен контрол за спазване изискванията на закона и административнонаказателната отговорност за нарушаване на предвидените изисквания. Правната регламентация в Закона за хигиената и безопасността на труда е такава, че основна последица от този контрол е налагането на административна санкция за кон-

статирани нарушения. Макар да се предвижда и налагане на принудителни административни мерки – „временно затваряне на заведението или преустановяване на предприятието“, все още не са ясно разграничени административният контрол за спазване на трудовото законодателство, от административнонаказателната отговорност за неговото нарушаване.

Причините за липсата на системна правна уредба на трудовите права и контрола за тяхната защита трябва да се търсят в две основни направления. Първо, това е начален период на създаване и изграждане на националната ни правна система и е нормално тя да има много непълноти. Второ, в този период липсва конституционна уредба на правото на труд, а както е известно, конституцията е основен източник за всеки правен отрасъл и нейните норми служат като база за развитие на текущото законодателство. Някои автори приемат, че изменението на Търновската конституция от 1911 г.¹¹ и създаването на Министерство на търговията, промишлеността и труда „обособява социалните функции на държавата по отношение на работническата класа в специален ресор“, което издига държавната закрила на труда в конституционен принцип¹². Независимо от създаването на това министерство и постановяването на конституционно ниво, че „държавата е длъжна да покровителства труда“¹³, именно поради липсата на по-детайлна конституционна уредба на правото на труд, регламентацията на контрола за негово спазване е стихийна и непоследователна.

Предвид изложеното може да се обобщи, че уредбата на контрола за спазване на трудовото законодателство е несистемна и с много празноти относно правомощията и дейността на контролните органи. Това произтича както от липсата на конституционна правна уредба на правото на труд, така и от цялостното състояние на регламентацията на трудовото право като отрасъл в периода от Освобождението

¹¹ Чл. 161 (Изм. – ДВ, бр. 149 от 1911 г.) Министерствата са десет: 1) Министерство на външните работи и на изповеданията; 2) Министерство на вътрешните работи и народното здраве; 3) Министерство на народното просвещение; 4) Министерство на финансите; 5) Министерство на правосъдието; 6) Министерство на войната; 7) **Министерство на търговията, промишлеността и труда**; 8) Министерство на земеделието и държавните имоти; 9) Министерство на обществените сгради, пътищата и благоустройството, и 10) Министерство на железниците, пощите и телеграфите.

¹² Янулов, И. Цит. съч., с. 394.

¹³ Пак там, с. 433.

до 1944 г. На практика в първите десетилетия след възстановяването на Българската държава трудово законодателство няма, съответно липсват и норми относно контрола за неговото спазване, а създаденото по-късно трудово законодателство е с ограничен обхват на приложение¹⁴. Трудовото право от този период е непълно, с неясно редактирани текстове, с малко санкции, с неорганизиран или зле организиран контролен апарат за преследване на нарушенията по него¹⁵.

В първите години след Освобождението законодателната политика е неопределена. Причините за това са както липсата на научни изследвания, така и недостигът на юридически кадри в България. Едва в края на разглеждания период (40-те години на 20. век) са публикувани задълбочени изследвания в областта на конституционното право у нас, които разглеждат „правото – свобода на труда“¹⁶. А едни от първите доктринални разработки в областта на административния контрол са от 30-те и 40-те години на 20. век¹⁷.

Независимо от обективните пречки българските юристи от този период успяват да се справят с нелеката задача по създаването на национална правна система, която се базира на достиженията на законодателствата и правната доктрина на развитите европейски държави от края на 19. век¹⁸. Въпреки някои слабости на законодателството ролята на новобългарското право за изграждането на държавата и нейните институции е от огромно значение за еволюцията на правната система¹⁹ в следващите исторически периоди, включително съвременния. Разгледаните нормативни

актове в периода от Освобождението до 1944 г., въпреки своите несъвършенства, поставят началото на правната уредба в областта на контрола за спазване на трудовото законодателство. Това е от съществено значение за по-нататъшното развитие не само на трудовото право като основен правен отрасъл, но и на административния контрол за спазване на трудовите права на работниците и служителите.

2. Контролът за спазване на трудовото законодателство по социалистическото право.

Нормативната уредба на контрола за спазване на трудовото законодателство от 1944 до 1989 г. следва общите тенденции, характерни за националното ни право през този период, в който действат три конституции – Търновската конституция, Конституцията от 1947 г. и Конституцията от 1971 г. Правото отразява историческите и политическите процеси, които протичат във всеки един етап от развитието на обществото. В разглеждания период правотворчеството преминава през въвеждането на съветската правна школа, през създаването на изцяло нови закони и първото кодифициране на законодателството ни²⁰.

Непосредствено след 9 септември 1944 г. все още действа Търновската конституция, но в този период се приемат множество нормативни актове, които слагат началото на създаването на право от социалистически тип. Тези промени в националната правна уредба касаят и контрола за спазване на трудовото законодателство. В първите години от социалистическия период нормативната уредба от-

¹⁴ **Андреев, М.** История на българската буржоазна държава и право. София: Софи-Р, 1993, 163–164.

¹⁵ **Радоилски, Л.** Цит. съч., с. 186.

¹⁶ **Баламезов, С.** Конституционно право в три части. София: Университетска печатница, 1945.

¹⁷ **Стайнов, П.** Административно правосъдие. София: Печатница „Стопанско развитие“, 1936; **Стайнов, П., Ангелов, А.** Ръководство по административно правосъдие. София: Печатница „Стопанско развитие“, 1943.

¹⁸ **Токушев, Д.** Цит. съч., с. 174.

¹⁹ **Йолова, Г.** Субективните трудови права – еволюция във философията, нормативната уредба и доктрината. От **Андреева, А., Йолова, Г., Благойчева, Х., Александров, А., Банов, Х., Йорданов, З.** Защита за индивидуалните субективни трудови права (на работника или служителя). Варна: Наука и икономика, 2020, с. 21–47; **Банов, Х.** Историческо развитие на индивидуалните субективни трудови права в българското право. От: **Андреева, А., Йолова, Г., Благойчева, Х., Александров, А., Банов, Х., Йорданов, З.** Защита за индивидуалните субективни трудови права (на работника или служителя). Варна: Наука и икономика, 2020, с. 59–72.

²⁰ **Михайлова, Е.** Цит. съч., с. 8.

носно контрола за спазване на трудовото законодателство се отличава с голяма динамика, дължаща се на реформите в цялата общественно-политическа система. Предвид ограничения обем на настоящото изследване не бихме могли изчерпателно да се посочим и анализираме всички, а само някои основни нормативни актове, касаещи контрола за спазване на трудовите права, приети в този период.

До приемането на първия Кодекс на труда (обн. ДВ бр. 91 от 1951 г.) наред с все още действащия Закон за хигиената и безопасността на труда от 1917 г. е приети Закон за увеличаване на наказателните санкции по законите за закрила на труда (обн. ДВ бр. 103 от 1946 г.). Целта на цитираните нормативни актове е да закрепят законодателно т.нар. „работнически контрол“. Своеобразието на историческата епоха се отразява и върху контрола за спазване на трудовото законодателство по посока установяване на работническият контрол наред с държавния такъв²¹.

През 1947 г. е приета първата социалистическа конституция, която урежда изрично правото на труд²². Като основен конституционен принцип, залегнал в чл. 73, ал. 2 от Конституцията от 1947 г. е, че трудът се заплаща в зависимост от количеството и качеството на извършената работа. Държавата осигурява осъществяването на това право на всеки гражданин, като планира народното стопанство, развива системно и непрекъснато производителните сили и създава обществени работи (чл. 73, ал. 1 от Конституцията от 1947 г.).

След приемането на Конституцията от 1947 г. проведената национализация и установяването на държавна собственост върху средствата за производство работническият контрол прераства в контрол на профсъюзите. Следващите няколко години са изключително динамични по отношение правната уредба на

контрола за спазване на трудовото законодателство. През 1951 г. със закон е закрито Министерството на труда и социалните грижи (обн. ДВ, бр. 1 от 1951 г.) и е приет първият Кодекс на труда (КТ – обн., ДВ, бр. 91 от 1951 г.).

Кодексът на труда от 1951 г. отменя всички законови актове в областта на трудовото право, вкл. и тези, касаещи контрола за спазване на трудовите права на работниците – Закона за хигиената и безопасността на труда и Закона за увеличаване на наказателните санкции по законите за закрила на труда. Съгласно чл. 4 на КТ от 1951 г. контролните функции относно прилагането на нормите по охрана на труда се делегират на обществена организация – Общ работнически професионален съюз (ОРПС). На Централния съвет на ОРПС и Централния комитет на профсъюзите се дава право да учредяват и да организират избирането и назначаването на комисии по охрана на труда, инспекции по труда, работнически инспектори по труда, а също така съвети, комисии и делегати по държавното обществено осигуряване, чрез които да провеждат надзор върху изпълнението на задълженията на предприятията, учрежденията и организациите по приложение разпоредбите на Кодекса на труда.

Наред с Кодекса на труда от 1951 г. предвид развитието на социалистическите обществени отношения е приет и Закон за Инспекция за надзора по безопасността на труда към Министерски съвет (обн. ДВ, бр. 52/1966 г.). С него е създаден специален държавен орган с правомощия в областта на контрола за спазване на трудовото законодателство. Една от основните функции на Инспекцията за надзора по безопасността на труда е да изработва и утвърждава съгласувано с Централния съвет на профсъюзите общодържавни норми по безопасността на труда. Органите на Инспекцията

²¹ **Мръчков, В.** Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото нарушаване. София: Издателство на БАН, 1985, с. 53, 56.

²² Съгласно чл. 73 от Конституцията от 1947 г.: „Гражданите имат право на труд. Държавата осигурява осъществяването на това право на всеки гражданин, като планира народното стопанство, развива системно и непрекъснато производителните сили и създава обществени работи. Трудът се заплаща в зависимост от количеството и качеството на извършената работа. Трудът е дълг и въпрос на чест за всеки работоспособен гражданин. Всеки гражданин е длъжен да се занимава с обществено полезен труд и да работи според своите сили и способности. Особен закон урежда трудовата повинност на гражданите“.

имат следните основни правомощия: 1) право да налагат принудителни административни мерки (да спират работата на предприятия, строителни обекти и други), когато се допускат груби нарушения на правилата и нормите по безопасността на труда; 2) да налага административни наказания (глоби) за нарушение на разпоредба на закон или правилник, или на норма по безопасността на труда.

Чрез приемането на Закона за Инспекция за надзора по безопасността на труда се създава нов орган за контрол за спазване на трудовото законодателство наред със съществуващите дотогава. Затова съгласно чл. 6 от посочения законов акт изрично се уреждат правоотношенията на държавните и обществените контролни органи, а именно, че с този закон не се отменят правата на профсъюзите. Макар че се засилва упражняваният от държавни органи контрол за спазване на правата, произтичащи от полагането на труд, основна роля в тази дейност продължават да имат профсъюзите.

През 1986 г. е приет нов Кодекс на труда (обн. ДВ, бр. 26 от 1986 г.), който в Глава трета детайлно урежда организацията и дейността на професионалните съюзи. Централното ръководство на професионалните съюзи има значими функции – вкл. право на законодателна инициатива и участие в подготовката и приемането на нормативни актове по въпросите на труда, социалното осигуряване и жизненото равнище. Съгласно чл. 399 от КТ (в редакцията от ДВ, бр. 26 от 1986 г.) професионалните съюзи упражняват цялостен контрол за спазване на трудовото законодателство във всички отрасли и дейности. Тези обществе-

ни органи упражняват контрол за спазване на трудовото законодателство чрез техните ръководства и специализирани контролни органи. Централното ръководство на професионалните съюзи определя профсъюзните контролни органи за спазване на трудовото законодателство и тяхната териториална и отраслова компетентност.

Приетата през 1971 г. Конституция (обн. ДВ, бр. 39 от 1971 г.) също регламентира правото на труд като едно от основните права на гражданите²³. А Законът за предоставяне на Българските професионални съюзи контрола по охраната на труда (обн. ДВ, бр. 53 от 1973 г.) в своя член единствен урежда, че отменя Закона за Инспекция за надзора по безопасността на труда при Министерски съвет и предоставя на Българските професионални съюзи извършването на цялостния контрол по охраната на труда в страната. Целта на тази реформа е „да се избегне паралелизмът в контролната дейност“²⁴.

Едва през 1991 г. със създаването на Държавната инспекция по труда към Министерството на труда и социалната политика²⁵ държавата възстановява контролните си функции по безопасност и здраве при работа. През 1992 г. Държавната инспекция по труда е преобразувана в Главна инспекция по труда²⁶, а от 2000 г. – в Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ към министъра на труда и социалната политика²⁷. С последвалите изменения от ДВ, бр. 100 от 1992 г. съгласно § 4, т. 2 от Заключителните разпоредби на Кодекса на труда се отменя Законът за предоставяне на Българските професионални съюзи на контрола по охраната на труда. Цялостният контрол

²³ Съгласно чл. 40 от Конституцията от 1971 г.: „(1) Гражданите имат право на труд. (2) Всеки гражданин има право свободно да си избира професия. (3) Държавата осигурява правото на труд, като развива социалистическата общественно-икономическа система“.

²⁴ **Мръчков, В.** Цит. съч., с. 63.

²⁵ Постановление № 193 на Министерския съвет от 2 октомври 1991 г. за създаване на Държавна инспекция по труда към Министерството на труда и социалните и определяне на нейните права и задължения (Обн. ДВ, бр. 83 от 8 октомври 1991 г. – отм. ДВ, бр. 44 от 30 май 2000 г.).

²⁶ Постановление № 270 на Министерския съвет от 30 декември 1992 г. за преобразуване на Държавната инспекция по труда към Министерството на труда и социалните грижи (Обн. ДВ, бр. 4 от 15 януари 1993 г. – отм. ДВ, бр. 44 от 30 май 2000 г.).

²⁷ Постановление № 92 от 26 май 2000 г. за преобразуване на Главната инспекция по труда към Министерството на труда и социалната политика в Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ към министъра на труда и социалната политика и за приемане на нейния устройствен правилник (обн. ДВ, бр. 44 от 30 май 2000 г.).

за спазване на трудовото законодателство във всички отрасли и дейности се осъществява от Главната инспекция по труда към Министерството на труда и социалните грижи (чл. 399 от КТ, в редакцията от ДВ, бр. 100 от 1992 г.).

Въз основа на анализа на нормативната уредба относно контрола за спазване на трудовото законодателство по социалистическото право могат да бъдат направени следните по-важни обобщения. Първо, контролът за спазване на правата, произтичащи от полагането на труд, е обект на динамична правна регламентация. В разглеждания период са приети два кодифицирани акта в областта на трудовото право, а успоредно с тях – и други законови актове, уреждащи контрола по охрана на труда, както и множество подзаконови актове (които не са посочени предвид ограничения обем на настоящото изследване). Второ, сред органите, осъществяващи контрол за спазване на трудовото законодателство, централно място заемат професионалните съюзи. На тях като обществена организация социалистическата държава предоставя упражняването на този контрол предвид факта, че собствеността върху средствата за производство е също обществена (всенародна). През разглеждания период се приема, че по този начин работниците участват в осъществяването на контрола за спазване на трудовото законодателство²⁸.

Нормативната уредба, касаеща спазването на правото на труд, от разглеждания исторически период не може да бъде оценена еднозначно. Като неин най-сериозен недостатък може да се посочи оттеглянето на държавата от контролните функции, които би следвало да упражнява в такава важна за обществото сфера, каквато е спазването на трудовото законодателство. Независимо от аргументите, че общественият контрол на профсъюзите е в съзвучие и хармония с цялостната социална и икономическа система, тъй като средства за производство са общонародна собственост, държавата не следва да се дистанцира от своите задължения за публичноправна регулация. Още по-вече, че и в двете социалисти-

чески конституции то е уредено като основно право и е предвидено държавата да осигурява неговото осъществяване за всеки гражданин.

Независимо от езиковата формулировка – „контрол по охрана на труда“ или „контрол за спазване на трудовото законодателство“ – осъществяваният от профсъюзите контрол има обществен характер, т.е. не е административен. Ако трябва да се съпостави контролът за спазване на правата, произтичащи от полагането на труд в различните исторически периоди, то трябва да се каже, че правната уредба по новобългарското право е по-близка до съвременната от гледна точка на контролните органи. Както в периода от Освобождението до 1944 г., така и сега контролът за спазване на трудовото законодателство се упражнява от държавни органи в системата на изпълнителната власт. За разлика от социалистическото право, където контролът за охрана на труда се упражнява от обществена организация. Макар че контролът на профсъюзите се определя като „обществен“, всъщност периодът 1944–1989 г. е белязан от силен казионен характер на профсъюзите и от влиянието на комунистическата партия върху тяхната дейност. Водещо значение в тяхното изграждане и функциониране заема идеята за ръководната роля на партията и за профсъюзите като „трансмисия“ между партията и трудещите се, т.е. профсъюзите са превърнати в придатък на Българската комунистическа партия²⁹. Доколкото по силата на Закона за Инспекция за надзора по безопасността на труда към Министерски съвет от 1966 г. специализиран държавен орган упражнява административен контрол за спазване на трудовото законодателство, Инспекцията осъществява своята дейност успоредно с профсъюзите, без да се отменят техните права. Дори и по действието на Закона за Инспекция за надзора по безопасността на труда от 1966 г. професионалните съюзи имат основни функции в областта на охраната на труда.

Наред с тези негативни аспекти в правната уредба на контрола за спазване на трудо-

²⁸ Мръчков, В. Цит. съч., 1985, с. 65.

²⁹ 100 години организирано работническо движение (1904–2004) борба за защита на трудовите и социалните права на наемния труд 2004. Обзор, подготвен от: Татяна Михайлова и Христо Атанасов; достъпен на: https://www.knsb-bg.org/pdf/100_godini.pdf (06.07.2021 г.)

вото законодателство в разглеждания период трябва да се отбележат и някои положителни страни. На първо място, това е регламентацията на правото на труд в двете конституции от 1947 и 1971 г. като основно право на българските граждани, а на второ място – първата кодификация на трудовото право.

Кодификацията представлява събиране и систематизиране на материята, регулирана от един правен отрасъл с цел да няма разпокъсаност на нормите, отнасящи се до една правна материя. По този начин тя допринася за избягване на противоречия и несъответствия в нормативната уредба на едни и същи правни институти в няколко закона. Така отпада необходимостта от препращане от един закон към друг. Кодификацията в трудовото право, макар и да не е пълна (тъй като наред и с двата Кодекса на труда действат други законови актове, уреждащи трудовоправната материя), заслужава висока оценка както от правносистематична, така и от практическа гледна точка.

Кодексът на труда от 1986 г. все още е основният действащ нормативен акт в областта на трудовото право. Разбира се, той е претърпял огромен брой изменения и допълнения, като последната му редакция е от ДВ, бр. 109 от 2020 г. Основните правни институти в областта на трудовото право са създадени от предходното законодателство, като са били доразвивани и усъвършенствани от последващата нормативна уредба.

Борбата за защита на трудовите и социалните права на наемния труд е преминала през различни периоди и различни политически режими. Съответно правната уредба на контрола за спазване на трудовото законодателство е еволюирала, а един от основните

фактори за нейното развитие е признаването на правото на труд като основно социално право и регламентацията му на конституционно ниво. Конституционната уредба на правото на труд и неговата защита са важни в две основни насоки – първо, с оглед доразвитие на нормите в текущото законодателство и, второ, с оглед адекватната защита от компетентните органи.

Заключение

Предвид липсата на достатъчно публикации и незадоволителното изследване в исторически аспект на нормативната уредба относно контрола за спазване на трудовото законодателство авторът се надява чрез настоящата работа да осветли посочения проблем с оглед обогатяване на правната доктрина.

Значимостта на правото на труд като основно конституционно социално право и способите за неговата защита са актуални във всички исторически периоди от развитието на националното ни право. Формирането и развитието на правната система е сложен и продължителен процес, който обхваща дълъг исторически период. В настоящата работа нормативната уредба относно контрола за спазване на трудовото законодателство е изследвана в ретроспективен аспект. Правният анализ на нормите, уреждащи контрола за спазване на правата на наемните работници, показва обусловеност на законодателството от икономическите и социалните процеси в съответния исторически период.

Установяването и развитието на правото на труд като основно конституционно социално право са в основата на съвременната нормативна уредба на контрола за спазване на трудовото законодателство³⁰. Затова е необходима ясна законодателна политика, за да

³⁰ **Андреева, А.** Нормативни промени в контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство. Известия на Икономически университет – Варна: „Наука и икономика“, Икономически университет-Варна, 2009, 3, 164–173; **Андреева, А., Йолова, Г.** Юридическа отговорност и контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство. Варна: УИ „Наука и икономика“, 2011. (Библ. Проф. Цани Калянджиев; Кн. 25); **Андреева, А., Йолова, Г.** 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 доклади. Варна: Наука и икономика, 2018, 65–79; **Димитрова, Д.** Съвременна роля на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ за защита на правата на страните по трудовите правоотношения. Правото и бизнесът в съвременното общество: Сборник с доклади от Втора национална научна конференция, 8 ноември 2019 г., Варна: Наука и икономика, 2019, с. 71–82; **Александров, А.** Административна и извънсъдебна защита на индивидуалните субективни трудови права. От: Андреева,

могат да се регламентират обществените отношения в сферата на контрола за спазване на трудовите права. А тя се формира на база критичния анализ на предходното право, чиито недостатъци се разкриват в процеса на правоприлагане.

Законите са в основата на държавата, а социалните права са лицето на държавата.

БИБЛИОГРАФИЯ

100 години организирано работническо движение (1904–2004) борба за защита на трудовите и социалните права на наемния труд 2004; Обзор подготвен от: Татяна Михайлова и Христо Атанасов; достъпен на: https://www.knsb-bg.org/pdf/100_godini.pdf (06.07.2021 г.) //100 години организирано работническо движение (1904–2004) борба за защита на трудовите и социалните права на наемния труд 2004; Обзор подготвен от: Tatyana Mihaylova i Hristo Atanasov; dostapen na: https://www.knsb-bg.org/pdf/100_godini.pdf (06.07.2021 г.)

Александров, А. Административна и извънсъдебна защита на индивидуалните субективни трудови права. От: Андреева, А., Йолова, Г., Благойчева, Х., Александров, А., Банов, Х., Йорданов, З. Защита за индивидуалните субективни трудови права (на работника или служителя). Варна: Наука и икономика, 2020. // **Aleksandrov, A.** Administrativna i izvansadebna zashtita na individualnite subektivni trudovi prava. Ot: Andreeva, A., Yolova, G., Blagoycheva, H., Aleksandrov, A., Banov, H., Yordanov, Z. Zashtita za individualnite subektivni trudovi prava (na rabotnika ili sluzhitelya). Varna: Nauka i ikonomika, 2020.

Андреев, М. История на българската буржоазна държава и право. Софи-Р, 1993. // **Andreev, M.** Istoriya na balgarskata burzhoazna darzhava i pravo. Sofi-R, 1993.

Андреева, А. Нормативни промени в контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство. Известия на Икономически университет – Варна, „Наука и икономика“, Икономически университет-Варна, 2009, 3. // **Andreeva, A.** Normativni promeni v kontrola za spazvane na trudovoto i osiguritelno zakonodatelstvo. Izvestiya na Ikonomicheskii universitet-Varna, „Nauka i ikonomika“, Ikonomicheskii universitet-Varna, 2009, 3.

Андреева, А. Йолова, Г. За някои особености на административния контрол и админи-

стративнонаказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд. Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината: Сборник доклади, Варна: Наука и икономика, 2018. // **Andreeva, A. Yolova, G.** Za nyakoi osobenosti na administrativniya kontrol i administrativnonakazatelната otgovornost za narushavane na zdravoslovnite i bezopasni usloviya na trud. Administrativno pravo – savremenni tendentsii v pravorazdavaneto i doktrinata: Sbornik dokladi, Varna: Nauka i ikonomika, 2018.

Андреева, А. Йолова, Г. Юридическа отговорност и контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство. Варна: УИ Наука и икономика, 2011. (Библ. Проф. Цани Калянджиев; Кн. 25). // **Andreeva, A. Yolova, G.** Yuridicheska otgovornost i kontrol za spazvane na trudovoto i osiguritelno zakonodatelstvo. Varna: UI Nauka i ikonomika, 2011. (Bibl. Prof. Tsani Kalyandzhiev; Kн. 25).

Баламезов, С. Конституционно право в три части. София: Университетска печатница, 1945. // **Balamezov, S.** Konstitutsionno pravo v tri chasti. Sofia: Universitetska pechatnitsa, 1945.

Банов, Х. Историческо развитие на индивидуалните субективни трудови права в българското право. От: Андреева, А., Йолова, Г., Благойчева, Х., Александров, А., Банов, Х., Йорданов, З. Защита за индивидуалните субективни трудови права (на работника или служителя). Варна: Наука и икономика, 2020. // **Banov, H.** Istoricheskoto razvitie na individualnite subektivni trudovi prava v balgarskoto pravo. Ot: Andreeva, A., Yolova, G., Blagoycheva, H., Aleksandrov, A., Banov, H., Yordanov, Z. Zashtita za individualnite subektivni trudovi prava (na rabotnika ili sluzhitelya). Varna: Nauka i ikonomika, 2020.

Димитрова, Д. По някои въпроси на административноправната защита на правото на труд. Правото и бизнесът в съвременното общество: Сборник с доклади от 3-та Национална научна конференция, 13 ноември 2020 г., Варна: Наука и икономика, 2020. // **Dimitrova, D.** Po nyakoi vaprosi na administrativnopravnata zashtita na pravoto na trud. Pravoto i biznesat v savremennoto obshtestvo: Sbornik s dokladi ot 3-ta Natsionalna nauchna konferentsia, 13 noemvri 2020 g., Varna: Nauka i ikonomika, 2020.

Димитрова, Д. Съвременна роля на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ за защита на правата на страните по трудовите правоотношения. Правото и бизнесът в съвременното общество: Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г.,

А., Йолова, Г., Благойчева, Х., Александров, А., Банов, Х., Йорданов, З. Защита за индивидуалните субективни трудови права (на работника или служителя). Варна: Наука и икономика, 2020, с. 161–171.

- Варна: Наука и икономика, 2019. // **Dimitrova, D.** Savremenna rolya na Izpalnitelna agentsiya „Glavna inspektsiya po truda“ za zashtita na pravata na stranite po trudovite pravootnosheniya. Pravoto i biznesat v savremennoto obshtestvo: Sbornik s dokladi ot 2-ra Natsionalna nauchna konferentsiya, 8 noemvri 2019 g., Varna: Nauka i ikonomika, 2019.
- Йолова, Г.** Субективните трудови права – еволюция във философията, нормативната уредба и доктрината. От: Андреева, А., Йолова, Г., Благойчева, Х., Александров, А., Банов, Х., Йорданов, З. Защита за индивидуалните субективни трудови права (на работника или служителя). Варна: Наука и икономика, 2020. // **Yolova, G.** Subektivnite trudovi prava – evolyutsiya vav filosofiyata, normativnata uredba i doktrinata. От: Andreeva, A., Yolova, G., Blagoycheva, H., Aleksandrov, A., Banov, H., Yordanov, Z. Zashtita za individualnite subektivni trudovi prava (na работника ili sluzhitelya). Varna: Nauka i ikonomika, 2020.
- Михайлова, Е.** Тоталитарната държава и право в България 1944–1989. София: НБУ, 2016. // **Mihaylova, E.** Totalitarnata darzhava i pravo v Bulgariya 1944–1989. Sofia:NBU, 2016.
- Мръчков, В.** Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото нарушаване. София: Издателство на БАН, 1985. // **Mrachkov, V.** Kontrol za spazvane na trudovoto zakonodatelstvo i otgovornost za negovoto narushavane. Sofia: Izdatelstvo na BAN, 1985.
- Мръчков, В.** Социални права на българските граждани. София: Сиела, 2020. // **Mrachkov, V.** Sotsialni prava na balgarskite grazhdani. Sofia: Siela, 2020.
- Радоилски, Л.** Трудово право, историческо развитие. София: Наука и изкуство, 1957. // **Radoilski, L.** Trudovo pravo, istoricheskoto razvitiye. Sofia: Nauka i izkustvo, 1957.
- Стайнов, П.** Административно правосъдие. София: Печатница „Стопанско развитие“, 1936. // **Staynov, P.** Administrativno pravosadie. Sofia: Pechatnitsa „Stopansko razvitiye“, 1936.
- Стайнов, П., Ангелов, А.** Ръководство по административно правосъдие. София: Печатница „Стопанско развитие“, 1943. // **Staynov, P., Angelov, A.** Rakovodstvo po administrativno pravosadie. Sofia: Pechatnitsa „Stopansko razvitiye“, 1943.
- Стойчев, С.** Конституционно право. София: Сиела, 2002. // **Stoychev, S.** Konstitutsionno pravo. Sofiya: Siela, 2002.
- Токушев, Д.** История на новобългарската държава и право 1878 – 1944. София: Сиби, 2008. // **Tokushev, D.** Istoria na novobalgarskata darzhava i pravo 1878 – 1944. Sofia: Sibi, 2008.
- Христофоров, В. Г.** Държавните учреждения – правна същност и административно-правен режим. София: Наука и изкуство, 1966. // **Hristoforov, V. G.** Darzhavnite uchrezhdenia – pravna sashtnost i administrativno-praven rezhim. Sofia: Nauka i izkustvo, 1966.
- Янулов, И.** Трудово право и социално законодателство. София: Печатница „Българска наука“, 1946. // **Yanulov, I.** Trudovo pravo i sotsialno zakonodatelstvo. Sofia: Pechatnitsa „Balgarska nauka“, 1946.