



Munich Personal RePEc Archive

**Social security legal relationship between
the social security authority and the
unemployed person – nature and
particularities**

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/122517/>
MPRA Paper No. 122517, posted 04 Nov 2024 15:00 UTC

Social Security Legal Relationship Between the Social Security Authority and the Unemployed Person - Nature and Particularities

Ivaylo Ivanov Staykov

Ключови думи
*осигурително право-
отношение,
осигурителен орган,
безработно лице, правно
понятие, общественно осигуряване, правна теория*

Key words
*Social Security Legal
Relationship, Social Security
Authority, Unemployed
Person, Legal Notion, Social
Security, Legal Theory*

Assoc. Prof. Ivaylo Staykov, Ph. D.

*Member of the Law
Department of New Bul-
garian University,*

*e-mail: istai-
kov@nbu.bg*

*Associate Professor
of Labour and Social Insur-
ance Law at the Law
Department of NBU*

*Areas of specializa-
tion: labour law, social in-
surance law, anti-
discrimination law, com-
parative law, mediation.*

*Author of mono-
graphs and articles in pro-
fessional periodicals in
Bulgaria and abroad.*

Assoc. Prof. Ivaylo Staykov, Ph. D.

**Social Security Legal Relationship
Between the Social Security
Authority
and the Unemployed Person –
Nature and Particularities**

The subject of scientific analysis are the issues regarding the legal notion and the nature of the social security legal relationship between the social security authority and the unemployed person as a special type of social security legal relationship.

Under analysis are its essential legal characteristics – its subject, contents, parties and object. Under analysis also are the facts from which emerges that social security legal relationship

The thesis is supported that this constitutes a separate type of social security legal relationship and its place in the system of social security legal relationships is defined.

доц. д-р Ивайло Стайков

Осигурително правоотношение между осигурителния орган и безработния – същност и особености

I. Въведение

1. Понятието за осигурително правоотношение има основополагащо значение за осигурителноправната наука. То е основна правна категория на осигурителното право и елемент от механизма на правното регулиране на този самостоятелен правен отрасъл¹. Самото позитивно осигурително право съществува чрез осигурителните правоотношения. Осигурителноправните норми се реализират чрез и във осигурителните правоотношения. Създадено и теоретично обосновано от осигурителноправната наука, това понятие има своето значение и за нормотворческата дейност и за правоприлагането.

Теоретичното изследване на правоотношенията в различните правни отрасли дава възможност по-задълбочено да се разкрият връзките между предмета и метода на правно регулиране. Правният анализ на особеностите на различните видове правоотношения обогатява общата теория на правоотношението, съдейства да се разкрият същността и съдържанието на правоотношенията във всичките им разновидности.

„Осигурително правоотношение” е правно понятие с висока степен на правна абстракция. Неговите правно-отраслови белези се извличат от действащото осигурително право посредством научен анализ. Не е възможно да се изгради единно понятие за осигурително правоотношение с постоянен персонален субстрат (страни на правоотношението) и с единно и неизменчиво

¹ За общотеоретичната същност и значение на юридическите (правните) явления, понятия и категории вж. Ганев, В. Научна и правна синтеза. – В: Год. СУ, ЮФ, т. 20, 1925, с. 442–456; от него: Правните понятия. – В: Год. СУ, ЮФ, т. 26, 1931, с. 1–20; Бержел, Ж. Л. Обща теория на правото. С.: ЮЗУ „Неофит Рилски” и Консултантска агенция „Л-КА” ООД, с. 224–246.

предметно съдържание (права и задължения на страните; правно благо и дължимо поведение; престации и ред за тяхното удовлетворяване и т. н). В социалната и правната действителност осигурителното правоотношение съществува само и единствено чрез своите видове. Това е пряко следствие от богатото и сложно съдържание на основните конституционни права на общественото осигуряване (чл. 51, ал. 1 и 2 Конст.) и на здравно осигуряване (чл. 52, ал. 1 и 2 Конст.). Реализацията на тези социално-икономически права в правната действителност и постигането на правната и социална цел, заради която те са регламентираны, обуславя наличието на повече осигурителни правоотношения². Така действащото право създава система на осигурителни правоотношения, която произтича и следва системата на българското осигурително законодателство³.

Осигурителното правоотношение е формално обособено обществено отношение. То възниква и се осъществява, доколкото правото го урежда. Това отношение няма друго битие извън правото, т. е. друго битие извън това на правоотношение⁴. Осигурителните правоотношения, независимо от техния вид, не могат да съществуват във и независимо от държавната организация и от правното регулиране. Не съществува категория „фактически“ осигурителни отношения като икономическа даденост, която да предхожда правното регулиране и да има някакво самостоятелно битие независимо от правото⁵.

² Вж. така Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. С.: Сиби, 2014, с. 102–103. Вж. и проф. Н. Йосифов – „В осигурителното право не възниква единно осигурително правоотношение, в което всеки осигурен да има права за получаване на всички видове обезпечения. Съществуват толкова видове осигурителни правоотношения, колкото видове обезпечения са установени в нормативните актове. Осигурителните правоотношения са самостоятелни правоотношения и се различават помежду си по субектите, обектите, съдържанието и основанията за тяхното възникване и съществуване“. Йосифов, Н. Осигурително право. С.: Албатрос, 1997, с. 75–76.

³ Понятието „система на осигурителните правоотношения“ е въведено в правната теория и се използва от проф. В. Мръчков. Вж. Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 164. Авторът с основание посочва, че следва „да се говори за „осигурителни правоотношения“ в множествено число, а не за „осигурително правоотношение“. В единствено число е само понятието за осигурително правоотношение като общо правно понятие и правна абстракция“ (Цит. съч., с. 102).

⁴ Вж. така и Средкова, Кр. Осигурителни правоотношения. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 2000, с. 10; от нея: Осигурително право. 4. изд. С.: Сиби, 2012, с. 52, 290 и цит. в бел. 1 автори; Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 76; Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 24 – „осигурителните отношения са особен вид обществени отношения, които съществуват само като регулирани от правото отношение, т. е. като осигурителни правоотношения“.

⁵ Такава е природата и на други правно-отраслови отношения – напр. финансовите и данъчните. Вж. за тях Костов, М. Финансови правни отношения. С.: БАН, 1979, с. 91 и сл.; Стоянов, Ив. Финансово право. 2. изд. С.: Феня, 2013, с. 146–148; от него: Данъчно право и данъчен процес. С.: Феня, 2012, с. 80–82.

2. Различни аспекти от проблематиката на осигурителното правоотношение и на неговите видове са били предмет на научни изследвания в правната литература както по отмененото, така и по действащото осигурително законодателство⁶. Досега не е изследвана правната специфика специално на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния. Предмет на научен анализ в настоящата статия са въпросите относно правната същност и характеристика, страни и възникване на този особен вид осигурително правоотношение⁷. Обосновава се тезата, че това е самостоятелен вид осигурително правоотношение и се изследва мястото му в системата на осигурителни правоотношения в краткосрочното държавно обществено осигуряване (ДОО)⁸.

⁶ Радоилски, Л. Трудово право на Народна република България. С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1957, с. 668–675; Кучев, Стр. Към въпроса за правната същност и предметното съдържание на правоотношението от вноски в държавното обществено осигуряване. – Правна мисъл, 1971, №4; Ангушева, В. Момент на възникване на осигурителното правоотношение между осигурителя и осигурителния орган. – Социалистическо право, 1980, №6, с. 35–41; Карановски, Ив. Записки по трудово и осигурително право. Свищов, 1990, с. 39–68; Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 72–99; от него: Трудово и осигурително право. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2007, с. 336–341; Средкова, Кр. Осигурителни правоотношения. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 2000, 135 с.; от нея: Здравно осигуряване. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 1999, с. 31–32; Осигурително право. Цит. съч., с. 288–321; Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 94–103, 164–180, 467–470; Недкова, Атл. Видове осигурителни правоотношения по задължителното здравно осигуряване. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. т. IV. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2010, с. 232–246; Койчева, Р. Социално осигуряване на майчинството. С.: Авалон Пъблишинг, 2012, с. 79–89; Стайков, Ив. Правното понятие за пенсионно правоотношение. Научен доклад, представен на Юбилейната научна конференция „Проблеми на законодателството и правоприлагането, свързани с развитието на бизнеса в Република България и Европа“ по повод 100-годишнината от рождението на проф. Веселин Христофоров, УНСС, 21 ноември 2014 г. Публикуван в сборник с доклади от научната конференция.

⁷ Научното изследване е съобразено с действащото законодателство, литература и съдебна практика към 12 ноември 2014 г.

⁸ Научният анализ е фокусиран върху това осигурително правоотношение в основното (държавно) задължително обществено осигуряване. Действащото осигурително законодателство урежда и допълнително доброволно осигуряване за риска безработица – чл. 260–316 КСО. Безработицата е единственият осигурен социален риск по краткосрочното обществено осигуряване, за което има правна уредба, освен на основно задължително, и на допълнително доброволно обществено (социално) осигуряване. Осигурителното правоотношение при реализацията на този риск в хипотезата на допълнително доброволно обществено осигуряване следва да бъде предмет на самостоятелно научно изследване.

II. Правна същност на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния

За разкриване на правната същност на всяко правоотношение е необходимо да се изследват неговите основни правни белези – предмет, съдържание, страни и обект. Осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния има всички белези (родови признаци) на правоотношението като уредено от пряко обществено отношение⁹. Именно специфичните правни белези (видови признаци) обаче придават правно-отрасловата принадлежност на едно правоотношение като осигурително правоотношение¹⁰.

1. Предмет на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния е материалното обезпечение поради реализацията на осигурения социален риск „безработица“¹¹. Съобразно правно-отрасловата си

⁹ За общотeorетичен анализ на правоотношението като основна правна категория вж. Ганев, В. Учебник по обща теория на правото. Ч. I. 2. фототипно изд. С.: ИПК „7М График“, 1990, с. 537–544; от него: Трудове по обща теория на правото. С.: Сиби, 1998, с. 81–202; Торбов, Ц. История и теория на правото. С.: БАН, 1992, с. 436–445; Михайлова, М. – В: Янев, Я., Н. Неновски, М. Михайлова, Н. Хаджипанделис, В. Цонев, Г. Бойчев. Теория на социалистическото право. С.: СУ „Кл. Охридски“, ВСП „Г. Димитров“ – МВР, 1973, с. 256–275; Алексеев, С. Обща теория на правото. т. II. С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1985, с. 71–168; Колев, Т. Правни отношения и правни връзки. Благоевград, 1997, с. 12–28, 43–75; Милкова, Д. Обща теория на правото. С.: Албаторос, 2001, с. 141–148.

¹⁰ Всяка отраслова правна наука поставя като основна категория учението за съответното отраслово правно отношение. За определянето на правно-отрасловото понятие въз основа на общото правно понятие за правоотношение в отделните отрасли правни науки вж. Василев, Л. Гражданско право. Обща част. 2. изд. Нова ред. акад. Ч. Големинов, Варна: ИК „ТедИна“, 1993, с. 74–78; Таджер, В. Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял I, С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1972, с. 148–200; Павлова, М. Гражданско право. Обща част. т. I. С.: Софи-Р, 1995, с. 144–148; Рачев, Ф. Гражданско право. 2. изд. С.: УИ „Стопанство“, 2001, с. 125–128; Ненова, Л. Семейно право на Република България. 2. изд. С.: Софи-Р, 1994, с. 29–31; Стайнов, П., А. С. Ангелов. Административно право на Народна република България. Обща част. С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1957, с. 22–27; Дерменджиев, Ив. Административно право на НРБ. Обща част. С.: УИ „Кл. Охридски“, 1989, с. 54–57; Костов, М. Финансови правни отношения. Цит. съч., с. 50–144; Стоянов, Ив. Финансово право. 2. изд. Цит. съч., с. 146–160; от него: Данъчно право и данъчен процес. Цит. съч., с. 80–83; Радоилски, Л. Трудово право. Цит. съч., с. 167–176; Василев, Ат. Трудово право. Бургас: Бургаски свободен университет, 1997, с. 112–117; Мръчков, В. Трудово право. 8. изд. С.: Сиби, 2012, с. 148–158; от него: Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 94–95, 102–103; Средкова, Кр. Трудово право. Обща част. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2010, с. 139–141; от нея: Осигурително право. Цит. съч., с. 288–293; Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 72–76.

¹¹ За правната уредба, правната същност, осигурените лица и осигурителноправните последици от реализацията на осигурения социален риск „безработица“ по отмененото и по действащото осигурително законодателство вж. подробно Янулов, Ил. Трудово право и социално законодателство. Част първа. С.: Държавно висше училище за фи-

принадлежност това е осигурително правоотношение. Съдържанието на това правоотношение са субективното материално право на безработния да получи обезщетение за безработица, както и някои негови юридически задължения към осигурителния орган (чл. 54г, ал. 2 и чл. 54д, ал. 3 КСО), и юридическото задължение на осигурителния орган да заплаща обезщетението за безработица. Обект на правоотношението е паричното обезщетение за безработица като вид осигурително обезпечение по краткосрочното държавно обществено осигуряване¹². То обезпечава причинената от безработицата пропусната полза. Тя

нансови и административни науки, 1946, с. 224–235; от него: Трудово право. 2. изд. С.: Университетска печатница, 1948, с. 165–176, 178–180; Общественото осигуряване при капитализма и социализма. С.: БАН, 1964, с. 280–287; Кацаров, Ив. Теория на общественото осигуряване. Част първа. Свищов, 1967, с. 60–62; Средкова, Кр. Трудови и осигурителни права на безработния. С.: Сиби, 1995, с. 11–68, 117–160; от нея: Осигуреният социален риск „безработица“. – Търговско право, 1993, №5; Обезщетение за безработица според българското осигурително законодателство. – Съвременно право, 1993, №6, с. 43–54; Понятието „безработен“ в новото българско законодателство. – Правна мисъл, 1998, №3, с. 76–89; Осигурени социални рискове. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 1997, с. 67–77; Краткосрочно обществено осигуряване. Лекции по осигурително право. 2. изд. С.: Сиби, 1998, с. 92–118; Осигурително право. Цит. съч., с. 202–208, 362–377; Йосифов, Н. За новата уредба на закрилата при безработица и насърчаване на заетостта. – Търговско право, 1998, №2, с. 8–17; №3, с. 23–33; от него: Осигурително право. Цит. съч., с. 126–129, 158–162; Мръчков, В. Обезщетения и помощи при безработица. – Държава и право, 1991, №1, с. 12–22; от него: Коментар на Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта. – В: *Сб. Трудови отношения*. С.: ИК „Труд и право“, 1998, с. 727–751; Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 208–216, 274–279.

¹² По действащото осигурително право безработицата е свързана с едно единствено осигурително плащане по краткосрочното обществено осигуряване – обезщетение за безработица. В исторически аспект, при действието на чл. 161 от Кодекса на труда от 1951 г. (отм.) в редакцията му от 1957 г. (Изв., бр. 92 от 1957 г.), ПМС №57 от 5 декември 1989 г. за пренасочване и ефективно използване на освобождаващата се работна сила (обн. ДВ, бр. 96 от 1989 г. – отм.), ПМС №110 от 1991 г. за решаване на неотложни проблеми на заетостта и безработицата (обн. ДВ, бр. 49 от 1991 г. – отм.) и Законът за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (ЗЗБНЗ) от 1997 г. (обн. ДВ, бр. 120 от 1997 г. – отм.), реализацията на осигурения социален риск безработица пораждаше много повече осигурителни права по краткосрочното и по дългосрочното обществено осигуряване, както и права по социалното подпомагане. Освен обезщетението за безработица, при определени материалноправни предпоставки се предоставяха и осигурителни помощи за безработица (за дълготрайна безработица – чл. 77 ЗЗБНЗ, за частична безработица (работа при непълно работно време) – чл. 73, ал. 5 ЗЗБНЗ, при участие във форми за професионална квалификация – чл. 91 ЗЗБНЗ); социална пенсия за безработица (чл. 45а, ал. 3 от Закона за пенсиите (отм.) и чл. 6а от Правилника за прилагане на Закона за пенсиите (отм.); както и специална социална помощ от социалното подпомагане (чл. 2, ал. 5 и чл. 13, ал. 2, т. 5 от Закона за социалното подпомагане от 1998 г. (отм.)). Вж. за тези осигурителни и социални плащания Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 158–162, 179; Средкова, Кр. Обезщетение за

се изразява в липсващото трудово възнаграждение. Обезщетението за безработица не замества изцяло пропуснатата полза, а само една част от нея (вж. чл. 54б, ал. 1-4 КСО), както е и при другите осигурителни обезщетения по краткосрочното ДОО¹³.

2. Страни на разглежданото осигурително правоотношение са осигурителният орган и безработният.

2.1. В основното (не много точно наричано от самия КСО държавно) задължително обществено осигуряване осигурителният орган е Националният осигурителен институт (НОИ).

Националният осигурителен институт е осигурителният орган в цялото основно задължително обществено осигуряване, в т. ч. и в краткосрочното обществено осигуряване. Той не е държавен орган, и в частност не е орган на изпълнителната власт. Това е становището и на ВАС по повод отказ да се произнесе като първа инстанция по акт на НОИ, защото „не е орган, подчинен на Министерския съвет и затова и актовете на неговия управител не подлежат на обжалване по реда на ЗВАС (отм.)” – Решение № 7161-03-IV отд. по адм. д. № 4959 от 2003 г. Националният осигурителен институт е независима публично-правна институция, изградена на трипартитен принцип¹⁴, юридическо лице (чл. 33, ал. 2, изр. първо КСО), бюджетно учреждение, финансова институция

безработица според българското осигурително законодателство. Цит. съч., с. 43–53; от нея: Осигурени социални рискове. Цит. съч., с. 77; Краткосрочно обществено осигуряване. Цит. съч., с. 19–28, 101–118; Пенсионно осигуряване. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 1999, с. 92–94; Социално подпомагане. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 1998, с. 66–68; Мръчков, В. Обезщетения и помощи при безработица. Цит. съч., с. 21–29; от него: Коментар на Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта. Цит. съч., с. 727–751; Осигурително право. 2. изд., С.: Сиби, 2001, с. 220, 287–298. Следователно по отмененото законодателство имаше многообразие на обекта (повече от един обект) на осигурителното правоотношение между осигурителния орган (тогава Националната служба по заетостта) и безработният. На второ място, реализацията на риска безработица беше основание и за възникване на пенсионно правоотношение, чийто обект беше социалната пенсия за безработица. Това беше особен вид пенсионно правоотношение със страни пенсионният орган и безработният. На трето място, имаше правоотношение по социалното подпомагане, което не беше осигурително правоотношение в точния смисъл на това правно понятие. Посоченото доказва, че изграждането на правните понятия и правните конструкции са следствие на действащото в определен исторически момент обективно (позитивно) право и че именно то ги предопределя и обуславя. Промяната на правната уредба неминуемо води и до промяна на теоретичната постановка относно едно или друго правно понятие.

¹³ Относно правната природа на обезщетението при безработица вж. така Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 279.

¹⁴ Имам предвид персоналният състав на Надзорния съвет на НОИ (чл. 35, ал. 1 КСО), който е орган на управление на НОИ (чл. 34, т. 1 КСО) и има важни функции в това отношение (чл. 36, ал. 1 КСО).

и административен орган по смисъла на § 1, т. 1 ДР на АПК¹⁵. Като публично-правна институция го определя и ВАС – вж. напр. Решение № 758-07-VI отд. по адм. д. № 7674 от 2006 г.

От името на и за сметка на НОИ в осигурителните правоотношения, в т. ч. и в осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния, участват неговите териториални поделения – районни управления „Социално осигуряване”, ръководени, управлявани и представлявани от техните директори. Това не отнема, нито „разпределя” между териториалните поделения качеството на осигурителен орган на НОИ, защото те участват в осигурителните правоотношения от негово име и за негова сметка като осигурителен орган, а само улеснява и прави по-практично осъществяването на осигурителните правоотношения¹⁶. Нямаат правното качество на осигурителен орган нито териториалното поделение (ТП) на НОИ, нито неговия ръководител,

¹⁵ Вж. така и Средкова, Кр. Осигурително право. Цит. съч., с. 53, 265, 270–271; от нея: Осигурителни правоотношения. Цит. съч., с. 12, 16; Критичен преглед на практиката на Върховния административен съд по задължителното обществено осигуряване през 2007 г. – Юридически свят, 2008, №2, с. 228; Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 101, 133. В по-стари свои научни изследвания проф. В. Мръчков определя правната същност на НОИ като държавен орган. По повод отпускането на пенсията, той посочва, че това става от „компетентния държавен орган”. (Мръчков, В. Осигурително право. 5. изд. С.: Сиби, 2010., с. 348). „Националният осигурителен институт заема оригинално положение в системата на държавните органи в страната и представлява съчетание на държавен орган със засилено участие на представители на гражданското общество в управление”. (Мръчков, В. Кодексът за задължително обществено осигуряване и развитието на осигурителното право. – Юридически свят, 2000, №1, с. 225). „Националният осигурителен институт представлява едно поначало държавно управленско образование, като цяло – част от изпълнителната власт, но с редица свои особености и осезателно участие на гражданското общество в него”. (Мръчков, В. – В: Мръчков, В., Ат. Василев, Ил. Шотлеков, Ем. Мингов. Коментар на Кодекса за задължително обществено осигуряване. С.: ИК „Труд и право”, 2000, с. 116). „Една част от осигурителните органи са държавни органи. Това са НОИ и неговите поделения... Те са част от изпълнителната власт с всички произтичащи от това последици...”. (Мръчков, В. Осигурително право. 2. изд. Цит. съч., с. 108). Като държавен орган определя НОИ проф. Н. Йосифов (Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 74) при действието на Закона за фонд „Обществено осигуряване” (отм.), което е неправилно, защото именно с този закон средствата на ДОО се отделиха от държавния бюджет и се обособиха в самостоятелен бюджет на новосъздадения фонд „Обществено осигуряване”. По такъв начин се възстанови отменената в началото на 50-те години на XX век фондова организация на общественото осигуряване. През сравнително дълъг период от време органите на ДОО действително бяха държавни органи. Това беше пряко следствие от принципното положение, че самото обществено осигуряване беше държавно. Това означаваше, че средствата на общественото осигуряване са държавни, че бюджетът на общественото осигуряване е включен в единния държавен бюджет. Вж. така Радоилски, Л. Трудово право. Цит. съч., с. 639, 654–660.

¹⁶ Така Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 133.

нито длъжностното лице в ТП на НОИ, което издава разпореждането за отпускане на обезщетение за безработица. Ръководителят на ТП на НОИ, както и всяко длъжностно лице, на което по думите на закона „е възложено“ или „е определено“ (чл. 54ж, ал. 1 КСО) да осъществява осигуряването за безработица, са само служители в НОИ, т. е. служители на осигурителния орган. Всички тези субекти имат своята определена от закона роля в административното производство по отпускане, отказване, изплащане, изменение, отмяна, спиране, прекратяване, възобновяване и възстановяване на паричното обезщетение за безработица (чл. 54ж КСО). Те имат значение преди всичко за качеството на НОИ като административен орган по смисъла на § 1, т. 1 ДР на АПК (материална и териториална компетентност), за реда за оспорване на разпореждането като индивидуален административен акт при възникнал осигурителноправен спор (по-горестоящ административен орган при административното оспорване, родова и местна подсъдност при съдебното оспорване). Те обаче не са осигурителни органи¹⁷.

¹⁷ В исторически план не винаги НОИ е бил осигурителният орган при осигурения социален риск безработица. При действието на ПМС №57 от 1989 г. (отм.) – м. декември 1989 г. – м. януари 1998 г. и на ЗЗБНЗ (отм.) – м. януари 1998 г. – м. януари 2002 г. осигурителен орган при задължителното обществено осигуряване за безработица беше Националната служба по заетостта (НСЗ), която действаше чрез съответното териториално поделение – бюрото по труда. Тя беше държавен орган (държавна агенция към министъра на труда и социалната политика) – вж. чл. 6 ПМС №57 от 1989 г. (отм.), чл. 3 от Правилника за устройството и дейността на НСЗ (отм.) и чл. 11–15 ЗЗБНЗ (отм.). Определянето на правната същност на НСЗ като държавен орган беше безспорно в осигурителноправната наука. Вж. така Средкова, Кр. Осигурителни правоотношения. Цит. съч., с. 16, 21–22; от нея: Осигурени социални рискове. Цит. съч., с. 75; Краткосрочно обществено осигуряване. Цит. съч., с. 95; Мръчков, В. Осигурително право. 2. изд. Цит. съч., с. 108, 219; Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 74. Към нея беше създаден и тя като осигурителен орган управляваше фонд „Професионална квалификация и безработица“ (чл. 6 ЗЗБНЗ), в който се събираха осигурителните вноски, и от който чрез бюрата по труда се изплащаха обезщетенията за риска „безработица“. Това беше самостоятелен и отделен фонд от фондовете на общественото осигуряване в НОИ. Като посочва, че бюрото по труда е териториален орган на НСЗ при МТСП, проф. В. Мръчков го квалифицираше „като осигурителен орган, защото извършва правно действие (вписването на лицето като безработно в бюрото по труда), което е необходимо за осъществяване на осигуровката безработица“, както и „функцията му по определяне и изплащане на осигурителните обезщетения и помощи на осигурените лица“ (Мръчков, В. Осигурително право. 2. изд. Цит. съч., с. 219 и бел. 1 под линия, 295). При действието на ЗЗБНЗ (отм.) осигурителен орган при риска безработица беше НСЗ, а не нейните териториални подразделения бюрата по труда, така както тогава и сега осигурителен орган е НОИ, а не неговите териториални подразделения (РУСО). Вярно е, че бюрата по труда действаха от името и за сметка на НСЗ, като непосредствено осъществяваха задължителното обществено осигуряване при безработица. Вж. така Средкова, Кр. Осигурителни правоотношения. Цит. съч., с. 22.

2.2. Другата страна на анализираното осигурително правоотношение е безработният (безработното лице). По дефиниция това е само и единствено физическо лице. Това е вторично правно качество, което е изследвано подробно в трудовоправната и осигурителноправната наука, и затова не е необходимо тук да се представят неговите правни белези¹⁸. Безработният е субект не само на осигурителното право, но и на трудовото право (трудова права на безработния) и на правото на социално подпомагане.

Правното качество „безработен“ възниква преди възникването на изследваното осигурително правоотношение. Всъщност това осигурително правоотношение не може да възникне, ако едно физическо лице не придобие по съответния законов ред това правно качество. Правното качество „безработен“ е формално качество. То възниква след надлежна регистрация на физическото лице в бюро по труда¹⁹. От друга страна, прекратяването на това осигурително правоотношение само по себе си не води до загубване на правното качество на физическото лице „безработен“. Това е така поради срочността по дефиниция на това осигурително правоотношение (вж. чл. 54в, ал. 1 КСО). След изтичане на срока, за който се дължи обезщетението за безработица, правоотношението ще се прекрати, и ако лицето не е започнало трудова дейност, то ще продължи да бъде безработно (т. н. дългосрочна безработица – вж. и легалната дефиниция на понятието „продължително безработни“ в § 1, т. 2 от ДР на ЗНЗ – „безработни лица с непрекъснато поддържана регистрация в поделение на Агенцията по заетостта не по-малко от 12 месеца”)²⁰.

¹⁸ Вж. Средкова, Кр. Трудови права при безработица. – Съвременно право, 1993, №4, с. 24–36; от нея: Понятието „безработен“ в новото българско законодателство. Цит. съч., 1998, №3, с. 76–89; Трудови и осигурителни права на безработния. Цит. съч., с. 61–65, 133–160; Осигурени социални рискове. Цит. съч., с. 69–73; Осигурително право. Цит. съч., с. 206–208, 364–366; Трудово право. Специална част. Дял I Индивидуално трудово право. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2011, с. 501–502; Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 274–276; от него: Трудово право. 8. изд. С.: Сиби, 2012, с. 703–704.

¹⁹ В икономическия смисъл на понятието „безработица“ се включват и лица, които не полагат труд, но не са регистрирани (т. нар. неофициална или скрита безработица). За икономическите аспекти на безработицата вж. Франц, В. Пазарът на труда. С.: Изд. агенции „Алтенбург“ и „Форум 2000“, 1996, с. 350–386 и цит. лит.

²⁰ Безработицата като осигурен социален риск никога не е била легално дефинирана (нито по отмененото, нито по действащото законодателство). Легална дефиниция не се съдържа и в конвенциите и препоръките на Международната организация на труда, в които има правна уредба на различни аспекти на безработицата. Правното понятие за безработица се изгражда върху доктринален анализ на легалната дефиниция на понятието „безработен“ по § 1, т. 1 от ДР на Закона за насърчаване на заетостта. Двете правни понятия „безработица“ и „безработен“ са близки и взаимно свързани, но все пак различни. От осигурителноправна гледна точка безработицата е осигурен социален риск. Тя е юридическото събитие, срещу настъпването на което лицата се осигуряват. Безработният е осигуреното за безработица лице, което е претърпяло безрабо-

III. Възникване на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния

1. Осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния възниква в обективната правна действителност при кумулативното наличие на три материалноправни предпоставки: 1. възникване на правно очакване (правна възможност) за отпускане на обезщетение за безработица; 2. волеизявление на заинтересованото лице до осигурителния орган за отпускане на обезщетение за безработица, субективно право на което лицето претендира, че има; 3. волеизявление на осигурителния орган за признаване на съществуването на субективното право на обезщетение за безработица.

Правният анализ показва, че това правоотношение възниква от сложен юридически факт (фактически състав), съставен от няколко елемента. Това е разнороден (смесен, хетерогенен) фактически състав, като първият елемент има чисто осигурителноправен характер (юридически факт на материалното осигурително право)²¹, а вторият и третият елементи имат преимуществено административноправен характер. Правните последици от проявлението на фактическия състав са изцяло на плоскостта на материалното осигурително право. Отделните юридически факти от състава се осъществяват последователно (сукцесивно) във времето, като спазването на посочената поредност е условие за настъпване на правното действие. Правната особеност на този фактически състав се състои в това, че вторият и третият елемент се конструират в динамичен (развиващ се) фактически състав като производство по отпускане на обезщетение за безработица, което е административнопроцесуално по своя характер.

2. Необходимо е да се направят някои бележки и уточнения относно всеки един от елементите на посочения фактически състав.

2.1. Първият елемент от фактическия състав, от който възниква осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния, е възникване на правно очакване (правна възможност) за обезщетение за безработица.

тица. За него рискът „безработица“ се е реализирал и от осигурен социален риск се е превърнал в осигурителен случай. Така и Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 210–211.

Ясно следва да се разграничава трудовоправното понятие за безработица и осигурителноправното понятие за безработица. Първото е свързано с липсата на доходоносна трудова дейност (трудова незаетост). Това е и общоезиковото значение на думата „безработица“, както и значението ѝ в други научни области, в които това социално явление е предмет на изследване – икономика, социология, психология и т. н. Осигурителноправното понятие за безработица е свързано с правната уредба на безработицата като осигурен социален риск. Както беше посочено, общо правно понятие за двата правни отрасъла е понятието „безработен“ поради обстоятелството, че това вторично правно качество е формално.

²¹ За видовете юридически факти на осигурителното право вж. Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 72–74.

тица. Правното очакване за обезщетение за безработица възниква при наличието на определени от закона предпоставки и в точно определен времеви момент. Уредените в чл. 54а, ал. 1 КСО материалноправни предпоставки са такива именно за възникване на правното очакване за парично обезщетение за безработица, които впоследствие в административното производство ще бъдат установявани от осигурителния орган. В определен времеви период т. нар. право на парично обезщетение за безработица (вж. заглавието на чл. 54а КСО и неговата алинея първа) е потенциално право, право в латентно състояние, правно очакване²², което ще стане в активно състояние и ще покаже пълния си юридически потенциал едва с волеизявлението на осигурителния орган за признаване на съществуването на субективното право на обезщетение за безработица (издаване на разпореждане, с което се отпуска обезщетението). Дори и да се налице предпоставките за придобиването му, то се упражнява реално след предприемане на необходимите действия от правоимащия и волеизявлението на осигурителния орган.

За теоретично обяснение на правната същност на този първи елемент от фактическия състав може да се предложи следната правна конструкция. В правната действителност всъщност е налице правно очакване (висящо право, правна възможност) за обезщетение за безработица в ДОО²³. Правопораждащият фактически състав е започнал да се осъществява, но не е завършен, като само е възникнала вероятност, че в един по-късен момент ще се породи субективното право, ако и когато настъпят липсващите факти. Правното очакване за обезщетение за безработица е последица от предварителния етап от пораждаване на субективното притезателно право на този вид осигурително обезпечение. То представлява зародиш на субективното право, за което не е сигурно дали ще се развие в пълноценно право или ще отпадне. Поради това, че правното очакване за обезщетение за безработица има имуществен характер, то се включва в имуществото (патримониума) на физическото лице²⁴. Правното очакване за обезщетение за безработица става субективно право в състояние на притезание (претенция) едва след неговото признаване за такова от осигу-

²² За „съществуваща потенциална възможност за осигурително плащане (престация)” и за „превръщането ѝ в субективно притезателно право” в двата етапа в развитието на правоотношението между осигурителния орган и осигуреното лице – в латентно състояние и в реално (активно) състояние вж. Средкова, Кр. Осигурителни правоотношения. Цит. съч., с. 82; от нея: Осигурително право. Цит. съч., с. 310–311.

²³ За същността на правното очакване вж. Павлова, М. Гражданско право. Обща част. т. I. Цит. съч., с. 179; Рачев, Ф. Гражданско право. Цит. съч., с. 160.

²⁴ Така Бъров, Д. Учебник по гражданско право с увод в правото. Свищов, 1948, с. 86; Таджер, В. Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II. С.: ДИ „Наука и изкуство”, 1973, с. 160; Павлова, М. Гражданско право. Обща част. т. I. Цит. съч., с. 179; Рачев, Ф. Гражданско право. Цит. съч., с. 211. На противното мнение е акад. Л. Василев по отношение на „обикновените изгледи или очаквания за получаване или придобиване на права”. Василев, Л. Гражданско право. Обща част. Цит. съч., с. 232.

рителния орган и включването му в съдържанието на възникналото осигурително правоотношение. Вече като субективно притезателно осигурително право правото на обезщетение за безработица се упражнява нееднократно (периодично, месечно) в рамките на продължаващото и динамично развиващо се осигурително правоотношение между осигурителния орган и безработния, разбира се, до края на срока, за който се дължи обезщетението.

2.2. Извършването на волеизявление от заинтересованото лице до осигурителния орган за отпускане на обезщетение за безработица (сезиране на осигурителния орган), субективно право на което лицето претендира, че има, е вторият необходим елемент от фактическия състав за възникване на осигурителното правоотношение. Сезирането на осигурителния орган чрез волеизявление става чрез подаване на заявление по образец до ТП на НОИ по настоящия или настоящия адрес на лицето (чл. 54а, ал. 3 КСО и чл. 1, ал. 1 и ал. 3 от Наредбата за отпускане и изплащане на паричните обезщетения за безработица (съкр. НОБ). Заявлението за отпускането на парично обезщетение за безработица представлява едностранно писмено волеизявление, с което определено физическо лице манифестира желанието си да упражни правото си на парично обезщетение за безработица в определен размер, каквото претендира, че има. Заявлението се подава в писмена форма по установен образец (вж. приложения № 1 и № 3 към НОБ), която форма е такава за действителност на едностранното волеизявление²⁵. Съгласно императивното изискване на чл. 1, ал. 4, изр. първо НОБ заявлението се подава лично от заинтересованото лице.

Времевият момент, в който този елемент (подаването на заявлението) се осъществява в правната действителност, може да съвпадне с момента на възникване на правното очакване за обезщетение за безработица, но може и да бъде в един по-късен момент. Различните правни хипотези на по-късно подаване на заявлението по уважителни или по неуважителни причини след опре-

²⁵ Нито в чл. 54, ал. 3 КСО, нито в подзаконовия нормативен акт – чл. 1, ал. 1 и ал. 3 НОБ изрично е уредено, че заявлението трябва да бъде в писмена форма. Това изискване обаче се извежда по тълкувателен път от разпоредбата на чл. 1 НОБ. Заявлението се „подава“ и съответно „приема“, които глаголи говорят за наличие на документ, т. е. писмено волеизявление; към заявлението се прилагат определени документи по ал. 1 и ал. 3, което е фактически невъзможно при устно волеизявление; и най-важното е, че по нормативен път в наредбата са уредени образците на заявленията, като приложения към съответните разпоредби, а това означава недвусмислено, че се въвеждат определени реквизити, които да се съдържат в един документ. За отбелязване е, че до началото на 2009 г. образецът на заявлението за отпускане на обезщетение за безработица се утвърждаваше от управителя на НОИ (вж. първоначалната редакция на чл. 1, ал. 4 НОБ), т. е. той имаше нормотворческа компетентност за издаване на подзаконов нормативен акт по отношение на това. Впоследствие, чрез промяна на нормативната уредба, образците на съответните заявления се уредиха като приложения към съответните разпоредби на наредбата, която е подзаконов нормативен акт на Министерския съвет, приета с негово постановление. Накрая трябва да се отбележи и това, че в българския правен език думата „заявление“ има значението на писмено изявление.

делените в закона срокове са уредени в чл. 54а, ал. 4-6 КСО и чл. 3, ал. 1-4 НОБ. Моментът на подаване на заявлението има правно значение в две насоки: за началния момент, от който ще се изплаща паричното обезщетение за безработица, както и за срока, през който то ще се изплаща. Три са релевантните времеви момента, от които ще се изплаща обезщетението – датата на последното прекратяване на осигуряването; датата на подаване на заявлението; датата на регистрацията в Агенцията по заетостта (уредени съответно в ал. 4, 5 и 6 на чл. 54а КСО). При по-късно подадено заявление по неуважителни причини, обезщетението за безработица се изплаща за определения от закона период, намален със закъснението (чл. 54а, ал. 5 и 6 КСО). Когато заявлението е подадено след сроковете по чл. 54а, ал. 4 КСО по уважителни причини, удостоверени с официален документ, обезщетението за безработица се изплаща от датата на прекратяването на осигуряването за пълния определен в КСО период (чл. 3, ал. 3 НОБ).

2.3. Третият елемент от фактическия състав – волеизявление на осигурителния орган за признаване на съществуването на субективното право на обезщетение за безработица се осъществява с издаването от осигурителния орган НОИ и влизането в сила на разпореждането за отпускане на обезщетение за безработица (чл. 54ж, ал. 1 КСО и чл. 5, ал. 1 НОБ). Това разпореждане има правната същност на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК²⁶. По повод размера и/или срока, за който се отпуска обезщетението за безработицата, може да възникне осигурителноправен спор (неправилно определяне на обезщетението), който се решава по реда на административното и съдебно оспорване на индивидуалния административен акт (чл. 117, ал. 1, т. 2, б. „б” и чл. 118, ал. 1 КСО, чл. 5, ал. 4 НОБ)²⁷.

Влизането в сила на разпореждането за отпускане на обезщетение за безработица е моментът, в който възниква осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния. Както беше посочено, в този времеви момент правното очакване за обезщетение за безработица става субективно материално притезателно осигурително право на обезщетение за безработица и се включва в съдържанието на възникналото осигурително правоотношение между осигурителния орган и безработния.

²⁶ Съгласно чл. 5, ал. 2 НОБ образецът на разпореждането за отпускане на обезщетение за безработица се утвърждава от управителя на НОИ.

²⁷ За понятието, правната характеристика и предмета на осигурителноправния спор вж. Стайков, Ив. Понятие за осигурителноправен спор. – В: *Бобчеви четения: Правната наука в чест на юриста проф. Стефан Бобчев*. Юбилейна научна конференция, организирана по повод 160 години от рождението на проф. Стефан Бобчев. С.: Издателски комплекс-УНСС, 2014, с. 262–269; от него: Предмет на осигурителноправния спор в държавното обществено осигуряване. – В: *100 години Върховен административен съд*. Сборник доклади от научна конференция в Софийския университет „Св. Климент Охридски”, Юридически факултет, 17 октомври 2013 г. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2014, с. 327–352.

3. Предложената правна конструкция относно възникването на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния отразява действащата позитивно-правна уредба на основното (държавно) задължително обществено осигуряване за осигурения социален риск „безработица“. Разбира се, че законодателят винаги може да внесе промени в нея и това да доведе до промяна на теоретичния модел.

IV. За т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“ на осигурителния случай при настъпване на осигурения социален риск „безработица“

1. Теорията за „преобразуващия правен ефект“ на осигурителния случай е разработена за първи път в българската осигурителноправна наука от проф. Васил Мръчков. Авторът разглежда „екстензивен преобразуващ правен ефект“ (промяната в правното положение на осигуреното лице) и „интензивен преобразуващ правен ефект“ (промяната на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице)²⁸.

В своя курс по осигурително право проф. Васил Мръчков обоснова тезата за т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“ на осигурителния случай върху осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице. „Същността на промяната, която внася осигурителния случай върху осигурителното правоотношение на осигуреното лице с осигурителния орган, е, че то преминава в нов етап на своето развитие. От относително спокойно състояние на „осигурително натрупване“, при което осигурителят и осигуреното лице са плащали осигурителни вноски, изведнъж осигурителното правоотношение на осигуреното лице с осигурителния орган се „преобразува“ в осигурително правоотношение в особено активно състояние, при което за осигуреното лице възникват субективни права на осигурителни престации към осигурителния орган, а цялото обществено и здравно осигуряване за осигуреното лице придобива реални измерения и смисъл. Това става възможно само поради настъпилия нов юридически факт – осигурителния случай. Той е генераторът на тази промяна в развитието на продължаващото осигурително правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице“²⁹. Същият автор по повод характеристиката на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице като продължаващо и динамично развиващо се правоотношение, посочва, че то „преминава през периоди с различна правна интензивност на правата и задълженията на двете страни“. Единият е периодът на „осигурително натрупване“, а другият е периодът на „осигурително потребление“³⁰.

В курса си по осигурително право проф. Красимира Средкова разглежда два етапа в развитието на осигурителното правоотношение между осигури-

²⁸ Мръчков, В. Осигурително право. 1. изд. С.: Сиби, 1998 и 6. изд., 2014, с. 90–91.

²⁹ Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 91.

³⁰ Пак там, с. 176–177.

телния орган и осигуреното лице – в латентно състояние и в реално (активно) състояние. Авторката аргументира тезата си за „трансформация” на осигурителното правоотношение при настъпване на съответния осигурителен случай и че тогава „същото осигурително правоотношение от латентното си състояние преминава в друга форма на съществуване”³¹.

2. Самата правна същност на осигурения социален риск „безработица” включва в себе си прекратяване на осигуряването на физическото лице, т. е. липсата на доходоносна трудова дейност³².

В разпоредбата на чл. 54а КСО се използва изразът „прекратяване на осигуряването”. Прекратяването на осигуряването при риска „безработица” е свързано със самата реализация на осигурения социален риск (настъпването на осигурителния случай в правната действителност), както и е елемент от фактическия състав за придобиването на вторичното правно качество „безработен”, а не с придобиване (възникването) на субективното материално право на обезщетението за безработица³³.

³¹ Средкова, Кр. Осигурително право. Цит. съч., с. 310–311, 320.

³² Вж. и легалната дефиниция на понятието „безработен” по § 1, т. 1 от ДР на Закона за насърчаване на заетостта – „Безработен” е лице, регистрирано в дирекция „Бюро по труда”, което не работи, търси работа и има готовност да започне работа в 14-дневен срок от уведомяването му от дирекцията „Бюро по труда”. Въпреки, че тази дефиниция е създадена за целите на правната уредба в Закона за насърчаване на заетостта, тя има принципно и общоприложимо значение за цялото действащо българско право. Това е и значението, с което се употребява понятието „безработен” (безработно лице) в съответните разпоредби на КСО и НОБ. Това обаче не означава, че не трябва да се прави разлика между вторичното правно качество „безработен” и безработният като страна на анализирания осигурително правоотношение с осигурителния орган, което възниква при реализацията на осигурения социален риск „безработица”.

³³ В този ред на мисли е необходимо да се посочи, че в КСО изразът „прекратяване на осигуряването”, който се използва нееднократно по различни поводи, има един и същ правен смисъл. Правното му значение и правните му последици като юридически факт от обективната правна действителност обаче са различни. Например „прекратяване на осигуряването” по смисъла на чл. 94, ал. 2 КСО във връзка с отпускането на пенсията за осигурителен стаж и възраст на осигурените лица по чл. 4, ал. 1, т. 1–4 и 6 и чл. 4а КСО е свързано не с придобиване на правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст (налице са в своята кумулативна даденост материалноправните предпоставки по чл. 68, 69 и 69а КСО и § 4 от ПЗР на КСО), а с упражняването на придобитото вече право (подаване на заявление до НОИ за пенсиониране), т. е. с втория елемент от фактическия състав за възникване на пенсионното правоотношение. Прекратяването на осигуряването по смисъла на чл. 94, ал. 2 КСО като юридически факт следва да се разглежда като условие на правото (*condicio iuris*), което не част от фактическия състав за възникване на пенсионното правоотношение, но е законово условие за извършване на волеизявлението на заинтересованото лице до пенсионния орган за отпускане на съответната по вид и размер пенсия, субективно право на която лицето претендира, че има. Вж. подробно за тази теоретична конструкция Стайков, Ив. За мястото на пенсионното правоотношение в системата на осигурителните правоотношения в държавното

При анализа на понятието за безработица като осигурен социален риск проф. Красимира Средкова посочва като един от правните белези, които характеризират този риск „оставането без работа поради прекратяване на правоотношението, по което е полаган зависим труд“. „Оставането без работа се дължи на точно определена в закона причина – прекратяване на правоотношението, което е било основание за осигуряването (чл. 54, ал. 1 КСО) (трудово правоотношение, служебно правоотношение, правоотношение за управление или контрол на търговско дружество и т. н.)“³⁴. Следователно според авторката изразът „прекратяване на осигуряването“, използван в чл. 54, ал. 1 КСО, означава „прекратяване на правоотношението, което е било основание за осигуряването“ на физическото лице. Това е правилно логическо тълкуване по отношение на фактическия състав на безработицата като осигурен социален риск³⁵. То отразява както разликата между трудовоправното понятие за безработица и осигурителноправното понятие за безработица, така и разликата между безработния като носител на трудови права и безработния като страна по осигурително правоотношение с осигурителния орган³⁶.

обществено осигуряване. – Съвременно право, 2014, №5, с. 14–17; от него: Пенсионно правоотношение – същност и правна характеристика. – В: *Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков*. С.: ИК „Труд и право“, 2014, с. 439–443.

Независимо от въпроса за правната същност на изискването по чл. 94, ал. 2 КСО, авторът е изразил критика по отношение на това законодателно решение (вж. Стайков, Ив. За мястото на пенсионното правоотношение в системата на осигурителните правоотношения в държавното обществено осигуряване. Цит. съч., с. 14, бел. 10). Аргументирана критика и предложение *de lege ferenda* за отмяна на чл. 94, ал. 2 КСО вж. Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 344–347.

³⁴ Средкова, Кр. Осигурително право. Цит. съч., с. 205.

³⁵ Но не мога да се съглася с критиката на проф. Кр. Средкова към законодателя, че „законът е непрецизен в словоупотребата“ при използване на израза „прекратяване на осигуряването“ в чл. 54а, ал. 1 КСО и „на много други места“ (пак там, бел. 1 под линия). В действителност самата авторка чрез правилно логическо тълкуване разкрива смисъла на използвания в посочената законова разпоредба израз и неговото правно значение.

³⁶ Поради това неточно проф. В. Мръчков посочва като белег на осигурителноправното понятие за безработица, че тя е „преди всичко състояние на невъзможност за трудова заетост. То е състояние на трудова незаетост. „Трудова незаетост“ означава, че лицето не упражнява трудова дейност, от която ивлича трудови доходи“. Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 212. Това е правен белег на безработицата и като трудовоправно понятие, но е недостатъчен за правната характеристика на безработицата като осигурен социален риск. Това състояние е присъщо на всички лица, които търсят работа (чл. 18, ал. 2 ЗНЗ), като безработните са само една категория от тези лица. За осигурителноправното понятие за безработица е важна причината за възникване на състоянието на трудова незаетост – прекратяване на осигуряването.

За целите на настоящото научно изследване значение има и един друг правно-логически смисъл на използвания израз „прекръпяване на осигуряването”. „Прекръпяване на осигуряването” по смисъла на чл. 54а, ал. 1 КСО (както и по смисъла на чл. 10, ал. 1 КСО³⁷ и по чл. 94, ал. 2 КСО³⁸) означава прекръпяване на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице. Щом това осигурително правоотношение е прекратено, то не може да бъде „преобразувано”, „продължавано”, да бъде „в нов етап от неговото развитие” или „от латентното си състояние да премине в друга форма на съществуване”. Тази правна конструкция е неприложима по отношение на осигурения социален риск „безработица”. Предвид самата правна същност на осигурения социален риск „безработица”, при неговата реализация, в правната действителност на мястото на прекратеното осигурително правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице, възниква ново по същност и съдържание осигурително правоотношение – това между осигурителния орган и безработния. С прекръпяване на осигуряването и на посоченото осигурително правоотношение се прекръпява и вторичното правно качество „осигурено лице”, за да възникне новото вторично правно качество „безработен” и евентуално и ново осигурително правоотношение в краткосрочното ДОО³⁹.

³⁷ Вж. в този смисъл и анализа на проф. В. Мръчков на чл. 10, ал. 1 КСО. Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 94, 170–171. Конкретно във връзка с реализирането на риска „безработица” проф. В. Мръчков посочва, че „прекръпяването на осигуряването съвпада с прекръпяване на първичното правоотношение, по което се упражнява трудовата дейност от лицето – трудово, служебно и др. (арг. чл. 10, ал. 1 КСО)”. Пак там, с. 215.

³⁸ Професор Кр. Средкова определя прекръпяването на правоотношението – основание за осигуряване като необходима предпоставка за отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Вж. Средкова, Кр. Критичен преглед на практиката на Върховния административен съд по задължителното обществено осигуряване през 2007 г. – Юридически свят, 2008, №2, с. 234, и посочената там съдебна практика, когато редакцията на чл. 94, ал. 1 КСО се отнасяше за всички основания за осигуряване по чл. 4, ал. 1–3 КСО, т. е. за всички задължително осигурени лица. В курса си по осигурително право авторката не разглежда прекръпяването на осигуряването като предпоставка за придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, наред с възрастта и осигурителния стаж (с. 415–421), а го анализира във връзка с момента на отпускане на този вид пенсия (с. 496). Средкова, Кр. Осигурително право. Цит. съч., пос. стр.

³⁹ Необходимо е отново да се отбележи, че по действащото осигурително законодателство по отношение на осигурения социален риск „безработица” правно значение има само т. нар. последваща принудителна безработица. Това е едно от правните значения на използвания от законодателя израз „прекръпяване на осигуряването”. При действието на ПМС №57 от 1989 г. (отм.) осигуреният социален риск „безработица” включваше и т. нар. първоначална безработица – първоначално оставане без работа (начална невъзможност за постъпване на работа на лица в трудоспособна възраст). Тази хипотеза беше правно уредена в чл. 3 ПМС №57 от 1989 г. (отм.) и се отнасяше за лица, които изобщо не са постъпвали на работа, не са встъпвали в трудово правоотношение непосредствено

3. С основание може да се зададе въпросът какво е правното положение на физическото лице, което е било осигурявано за риска „безработица“ и чието осигуряване е прекратено, но още не му е отпуснато обезщетение за безработица? На първо място трябва да се отбележи, че лицето може въобще да не се регистрира в Агенцията по заетостта като безработно, а и дори да се регистрира, може да не подаде заявление до ТП на НОИ за отпускане на обезщетение за безработица. Ако обаче спрямо това физическо лице са налице всички останали материалноправни предпоставки за отпускане на обезщетение за безработица по чл. 54а, ал. 1 КСО (без регистрацията като безработен в Агенцията по заетостта) поставеният въпрос придобива правно значение. Това лице е бившо осигурено лице и бъдещ, потенциален носител на материалното субективно право на обезщетение за безработица. Вторично правно качество „осигурено лице“ е загубено поради прекратяването на осигуряването. Физическото лице е гражданин, в чийто патримониум е възникнало правно очакване за обезщетение за безработица, въз основа на основното конституционно право на обществено осигуряване при безработица по чл. 51, ал. 2 Конст.⁴⁰ В определен времеви период т. нар. право на обезщетение при безработица е потенциално право, право в латентно състояние, правно очакване⁴¹, което ще

редствено след придобиване на определена професионална квалификация (обикновено непосредствено след завършване на средно или висше образование). Вж. Мръчков, В. Обезщетения и помощи при безработица. – Държава и право, 1991, №1, с. 21–29; Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 128; Средкова, Кр. Трудови и осигурителни права на безработния. Цит. съч., с. 11–69; от нея: Обезщетение за безработица според българското осигурително законодателство. Цит. съч., с. 44; Осигурени социални рискове. Цит. съч., с. 68, 70. За различните видове безработица (доброволна и недоброволна, естествена, равновесна, сезонна, социално индуцирана, структурна, устойчива и т. н.) от икономическа гледна точка, като резултат от иконометричния емпиричен анализ на детерминатите на безработицата, вж. подробно Франц, В. Пазарът на труда. Цит. съч., с. 350–386.

⁴⁰ Вж. анализ на тази конституционна разпоредба, както и за систематическата ѝ връзка с ал. 1 на същия член Киров, В. – В: *Конституция на Република България. Коментар*. Авторски колектив с ръководител и научен редактор проф. д-р Ст. Стойчев. С.: Сиела, 1999, с. 154–155; Средкова, Кр. Трудови и осигурителни права на безработния. Цит. съч., с. 29; от нея: Осигурени социални рискове. Цит. съч., с. 67; Краткосрочно обществено осигуряване. Цит. съч., с. 93; Предмет, метод и източници на осигурителното право. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 2000, с. 67–68; Осигурително право. Цит. съч., с. 82–83, 203, 362; Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 51–55, 209–210.

⁴¹ За „съществуваща потенциална възможност за осигурително плащане (престация)“ и за „превърщането ѝ в субективно притежателно право“ в двата етапа в развитието на правоотношението между осигурителния орган и осигуреното лице – в латентно състояние и в реално (активно) състояние вж. Средкова, Кр. Осигурителни правоотношения. Цит. съч., с. 82; от нея: Осигурително право. Цит. съч., с. 310–311. Специално относно правото на пенсия, авторката посочва, че „преди да бъде упражнено, правото на

стане в активно състояние и ще покаже пълния си юридически потенциал едва с волеизявлението на осигурителния орган за признаване на съществуването на субективното право на обезщетение за безработица (издаване на разпореждане, с което се отпуска обезщетението).

След регистрацията си в Агенцията по заетостта физическото лице ще придобие новото вторично правно качество „безработен“⁴². При подаване на заявление до ТП на НОИ за отпускане на обезщетение за безработица и след влизане в сила на разпореждането за отпускане на обезщетението, ще възникне ново осигурително правоотношение между осигурителния орган и безра-

пенсия е едно потенциално право” (пак там, с. 406). В този смисъл е и становището на проф. Н. Йосифов. „Докато за осигуреното лице не е настъпил осигуреният социален риск, то продължава да има качеството на активно осигурен. Активно осигурените в процеса на осъществяване на осигурителното правоотношение натрупват осигурителни права, но същите имат потенциален характер, защото са само възможни. Ползването от осигурения на осигурителни права е възможно при настъпването на осигурения социален риск, т. е. да е налице осигурителен случай”. Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 106–107.

⁴² И при сега действащата правна уредба по КСО и ЗНЗ проф. В. Мръчков поддържа становището, че „териториалното поделение на Агенцията по заетостта действа като осигурителен орган, защото извършва правно действие, което е необходимо за осъществяване на осигуровката „безработица”. Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 216. Става въпрос за вписването на лицето като безработно в териториалното поделение на Агенцията по заетостта. Категорично не мога да се съглася с подобна теоретична теза. Агенцията по заетостта, а още по-малко нейно териториално поделение, не е осигурителен орган в основното задължително ДОО за риска безработица. Осигурителният орган е НОИ. В тази връзка не е вярно и че „установяването на реализирането на риска „безработица” се извършва чрез вписване на лицето като безработно в териториалното поделение на Агенцията по заетостта” (пак там, с. 215). Вписването в Агенцията по заетостта е свързано в възникване на вторичното правно качество „безработен” и пораждането на т. нар. трудови права на безработния. В правната действителност възниква безработицата като икономическо понятие и като правно понятие на трудовото право. За регистрацията на лицето като безработно не е задължително да има прекратяване на правоотношението, по което се е полагал зависим труд. Класически пример за това е т. нар. първоначална безработица (лицето никога не е било в такова правоотношение). За безработицата като осигурителноправно понятие и като осигурен социален риск вписването на лицето в бюрото по труда не е достатъчно за реализацията на риска. Това правно действие е само една от материалноправните предпоставки (елемент от фактическия състав) на риска безработица. Аналогично е положението и когато една жена роди дете – самият факт на раждането не означава реализация на осигурения социален риск „майчинство”. За реализацията на осигурения социален риск „безработица” е необходимо в правната действителност да са налице в своята кумулативна даденост всички материалноправни предпоставки по чл. 54а, ал. 1 КСО. Установяването на реализирането на риска безработица става от осигурителния орган НОИ в административното производство по отпускане на обезщетение за безработица (чл. 54ж, ал. 1 КСО) при подадено заявление от безработния.

ботния. Безработният ще придобие качеството на страна по това осигурително правоотношение в краткосрочното ДОО. Няма „трансформация“ или преминаване (промяна) от едно правно качество във друго. Няма и „преобразуване“, „продължаване“ или „от латентното си състояние да премине в друга форма на съществуване“ на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице. Това осигурително правоотношение е прекратено с прекратяването на осигуряването. При изпълнение на законовите предпоставки в правната действителност може да възникне ново по съдържание осигурително правоотношение между осигурителния орган и безработния.

Предвид социално-правната същност на риска „безработица“, прекратяването на първичното правоотношение, което е основанието за общественото осигуряване на лицето (прекратяване на доходоносната трудова дейност), води до прекратяване и на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице. Няма проявление на т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“ на осигурителния случай (реализацията на осигурения социален риск „безработица“) и преминаване на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице „от латентно състояние в реално (активно) състояние“ или „в нов етап от неговото развитие“. Това осигурително правоотношение се прекратява, като физическото лице загубва правното си качество на осигурено лице, поради придобиване на новото вторично правно качество „безработен“. Аргумент за това се съдържа и в позитивно-правната уредба. Съгласно § 1, ал. 1, т. 3, изр. второ от ДР на КСО осигуряването на лицето, което е започнало трудова дейност съгласно чл. 10 КСО, продължава и през периодите по чл. 9, ал. 2, т. 1-3 и 5 КСО. В текста на разпоредбата липсва хипотезата по чл. 9, ал. 2, т. 4 КСО – периода, през който лицето е получавало обезщетение за безработица. С аргумент на противното през този период лицето няма правното качество на осигурено лице и следователно осигурително правоотношение между него и осигурителния орган не съществува. При подадено заявление от безработното лице (чл. 54а, ал. 3 КСО) и влязло в сила разпореждане за отпускане на обезщетение за безработица (чл. 54ж, ал. 1 КСО) възниква ново осигурително правоотношение в краткосрочното ДОО със страни осигурителния орган и безработното лице. Това осигурително правоотношение по разходване на средствата на ДОО е срочно по дефиниция – то съществува за съответния срок, за който се изплаща обезщетението за безработица (чл. 54в, ал. 1 КСО).

Проблемът за съотношението между двете вторични правни качества „осигурено лице“ и „безработен“ следва да бъде разгледан и в още една насока. Не всеки безработен (в правния смисъл на понятието, т. е. физическо лице, което има регистрация в Агенцията по заетостта) има право на обезщетение за безработица. Вярно е и твърдението, че не всяко осигурено лице, при прекратяване на осигуряването му и регистрация в Агенцията по заетостта като безработен, ще има право на обезщетение за безработица. Това е така поради изискването да е налице материалноправната предпоставка по чл. 54а, ал. 1 КСО за осигурителен стаж с определена продължителност непосредствено преди прекратяването на осигуряването (най-малко 9 месеца през последните

15 месеца). Това означава, че определен времеви период преди придобиване на вторичното правно качество „безработен“ физическото лице трябва да е било осигурено лице. Възможност изискването едно физическо лице да е било осигурено лице към момента на реализацията на осигурения социален риск, за да може да възникне субективното му материално право на конкретен по вид и размер осигурително обезпечение, е валидно за цялото обществено осигуряване⁴³. Това се корени в самата правно-икономическа философия и социално-правно предназначение на общественото (социално) осигуряване.

3. Предложената правна конструкция за правното очакване (правната възможност) за възникване на конкретно субективно осигурително право в състояние на притезание (претенция) е валидна за цялото ДОО. Тук се обръща внимание специално върху краткосрочно ДОО⁴⁴. Необходимо е да се анализира и връзката между тази правна конструкция и проявлението на т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“ на осигурителния случай върху осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице.

Докато няма разпореждане за отпускане на съответното осигурително обезпечение (обезщетение или помощ) в краткосрочното ДОО е налице само правно очакване (правна възможност) за осигуреното лице да получи това обезпечение, като елемент от съдържанието на осигурителното му правоотношение с осигурителния орган. С издаването и влизането в сила на разпореждането правното очакване се превръща в субективно притезателно осигурително право на конкретен по вид и в определен размер осигурително обезпечение (парично притезание, осигурителна престация). В този момент настъпва и т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“ на осигурителния

⁴³ Съществено изключение от това принципно положение са неконтрибутивните пенсии (пенсии, несвързани с трудовата дейност, наричани още държавни или нетрудови) в основното (държавно) дългосрочно обществено осигуряване (чл. 85–92 КСО). За тяхното отпускане няма изискване физическото лице да е било осигурено лице (те не са свързани с предходно участие в набирането на средства по осигурителния фонд, от който се изплащат). Средствата за изплащането на тези видове пенсии, несвързани с трудовата дейност, са за сметка на държавния бюджет (чл. 93 КСО). Поради тази им правна характеристика може да се поддържа тезата, че по правната си същност това са парични престации по социалното подпомагане (социални помощи), а не осигурителни обезпечения по общественото осигуряване. За неконтрибутивните пенсии вж. Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 309–323; Средкова, Кр. Осигурително право. Цит. съч., с. 401–402, 424–429, 453–462; Попова, Цв. За някои проблеми в правната уредба на неконтрибутивните пенсии. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. т. I. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2004, с. 229–237.

⁴⁴ Относно правната конструкция за правно очакване (правна възможност) в основното задължително дългосрочно (пенсионно) ДОО във връзка с отпускане на пенсионните обезпечения (пенсии и добавки към тях) вж. Стайков, Ив. За мястото на пенсионното правоотношение в системата на осигурителните правоотношения в държавното обществено осигуряване. Цит. съч., с. 17; от него: Пенсионно правоотношение – същност и правна характеристика. Цит. съч., с. 440–441 и бел. 29 на с. 443.

случай върху осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице. Осигурителният случай е елемент от фактическия състав, от който възникват субективни права на осигурения на осигурителни престации към осигурителния орган⁴⁵. Само настъпването на осигурителния случай като юридически факт в правната действителност обаче не е достатъчно за настъпването на т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“ върху осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице. Необходимо е още „осигурителният случай, за да произведе своето правно действие, да бъде установен. Това означава да се признае неговото настъпване и протичане като отделен юридически факт в социалната и правна действителност. Само той е предпоставка за възникване на права и задължения по осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице в новия етап от неговото развитие. Само установеният осигурителен случай е правопораждащият юридически факт, от който възникват права и задължения за страните по осигурителното правоотношение“⁴⁶. Установяването на осигурителния случай в краткосрочното ДОО, независимо от специфичния и диференциран ред за установяването му съобразно осигурения социален риск, винаги завършва с издаването на разпореждане за отпускане на конкретно по вид и размер осигурително обезпечение (чл. 54к и чл. 54л КСО). С влизането в сила на разпореждането на осигурителния орган за отпускане на осигурителното обезщетение или помощ настъпва т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“ на осигурителния случай върху осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице в ДОО. Това е и последният елемент от фактическия състав, който е необходим, за да може правното очакване (правната възможност) на осигуреното лице да получи обезпечение, да се превърне в субективно притезателно осигурително право на конкретен по вид и в определен размер осигурително обезпечение.

В действителност т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“ на осигурителния случай върху осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице не настъпва по отношение на всички такива осигурителни правоотношения в краткосрочното ДОО. Дали този преобразуващ правен ефект ще се прояви, зависи от осигуреният социален риск, който се реализира в социалната и правна действителност. Правната конструкция за т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“ има приложение само при реализацията на тези осигурени социални рискове в краткосрочното ДОО, при които няма прекратяване на осигуряването при реализацията на риска. Това са хипотезите на обща болест, причинила временна неработоспо-

⁴⁵ Така и Радоилски, Л. Трудово право. Цит. съч., с. 673, 677; Кацаров, Ив. Обществено осигуряване на работниците и служителите. С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1957, с. 160; Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 106–107; Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 91; Средкова, Кр. Осигурително право. Цит. съч., с. 128; от нея: Осигурени социални рискове. Цит. съч., с. 14.

⁴⁶ Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 92.

собност, всички приравнени към общата болест осигурени социални рискове, професионалните рискове трудова злополука и професионална болест, когато са причинили временна неработоспособност, и риска майчинство. Както вече се анализира и обоснова тази правна конструкция е неприложима по отношение на осигурения социален риск „безработица“⁴⁷.

V. Относно мястото на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния в системата на осигурителните правоотношения в общественото осигуряване

1. В българската осигурителноправна литература са направени различни правни класификации (*differentia specifica*) на осигурителното правоотношение като теоретично понятие. Те отразяват както действащото към съответния времеви момент позитивно право, така и изчисления от учения класификационен критерий (*principium divisionis*)⁴⁸. Поставя се въпросът за мястото на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния в това видово деление, т. е. в системата на осигурителните правоотношения в общественото (социалното) осигуряване.

2. Общоприета е тезата за наличието на два основни вида осигурителни правоотношения: правоотношение между осигурителния орган и осигурителя и правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице. Въпросът е дали осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния е разновидност на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице или е самостоятелно и специфично осигурително правоотношение? По друг начин дискусиата може да се развие на плоскостта на съотношението между понятията „осигурено лице“ и „безработен“ като субекти на осигурителното право и страни на осигурително правоотношение.

В настоящото научно изследване се аргументира становището, че осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния не е разновидност на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице, както и че няма преобразуване или преминаване от едно

⁴⁷ *De lege lata* правната конструкция за т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“ върху осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице няма приложение и в основното задължително дългосрочно (пензионно) ДОО. Това е така, защото съобразно вида на осигурения социален риск, който настъпва, както и вида на пенсионното обезпечение (пенсия или добавка към нея), има възникване на ново по правна същност и съдържание пенсионно правоотношение, което възниква на мястото на прекратеното осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице или съществува паралелно с това правоотношение (при контрибутивните пенсии за инвалидност и при наследствените пенсии). Вж. Стайков, Ив. За мястото на пенсионното правоотношение в системата на осигурителните правоотношения в държавното обществено осигуряване. Цит. съч., с. 15–24.

⁴⁸ Вж. цит. в бел. 5 под линия автори на съответните места в цит. съчинения.

правно състояние в друго на това правоотношение. Осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния е самостоятелно и специфично осигурително правоотношение по краткосрочното ДОО⁴⁹. Неговата правна специфика се изразява във всичките му правни белези – възникване, динамично развитие, прекратяване, страни, обект, съдържание⁵⁰. При реализацията на осигурения социален риск „безработица“ няма проявление на т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“ на осигурителния случай и преминане на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице „от латентно състояние в реално (активно) състояние“ или „в нов етап от неговото развитие“. Това осигурително правоотношение се прекратява, като физическото лице загубва правното си качество на осигурено лице, поради придобиване на новото вторично правно качество „безработен“. Двете вторични правни качества на едно физическо лице – „осигурено лице“ и „безработен“ са взаимно изключващи се, и затова логически не е възможно едното да се преобразува в другото. При наличието в правната действителност на изследвания по-горе в текста фактически състав възниква ново осигурително правоотношение в краткосрочното ДОО със страни осигурителния орган и безработното лице.

⁴⁹ Професор Кр. Средкова разглежда отделен вид осигурителни правоотношения при безработица, като използва класификационния критерий „предмет на осигуряването“. „Предмет на тези правоотношения е общественото осигуряване при безработица. [...] Те се развиват между осигурените лица, осигурителите и Националната служба по заетостта“. Средкова, Кр. Осигурителни правоотношения. Цит. съч., с. 15, 86–88. В друго свое научно изследване авторката посочва, че „напречно задължена страна по правоотношението при задължителното обществено осигуряване за безработица е Националната служба по заетостта, която е осигурителният орган при безработица“. Средкова, Кр. Краткосрочно обществено осигуряване. Цит. съч., с. 95. Видовата класификация и правният анализ са направени при действието на Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (отм.), когато осигурителен орган при риска „безработица“ беше Националната служба по заетостта. Инцидентно проф. В. Мръчков също говори за такова правоотношение – „Бюрата по труда действат като осигурителен орган, който с изплащаните осигурителни обезщетения изпълнява задължения по осигурителното правоотношение с безработното лице“. Мръчков, В. Осигурително право. 2. изд. Цит. съч., с. 295.

⁵⁰ Професор Н. Йосифов посочва, че „съществуват толкова видове правоотношения по краткосрочното обществено осигуряване, колкото и видове обезщетения и помощи са предвидени в действащото осигурително законодателство. Правоотношенията по повод на всеки вид обезщетение или помощ се различават помежду си по субектите, по характера на правата и задълженията на страните, по основанията за тяхното възникване, изменение и прекратяване. Налице са съществени различия на правоотношенията, които възникват по повод на всеки вид обезщетение или помощ“. Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 89–90. Видно е, че авторът използва като класификационен критерий за видовото деление на осигурителните правоотношения в краткосрочното обществено осигуряване видовете осигурителни обезщетения (обезщетения и помощи) в този вид обществено (социално) осигуряване.

В трудовия живот на едно физическо лице (в трудоспособна възраст, предвид материалноправната предпоставка по чл. 54а, ал. 1, т. 2 КСО – лицето да не е придобило право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, или пенсия за ранно пенсиониране в Република България, или пенсия за старост в друга държава) осигуреният социален риск „безработица“ може да се реализира многократно, през различни времеви интервали и с различна продължителност. Нееднократно може да има прекратяване на вторичното правно качество „осигурено лице“ и възникване на другото правно качество „безработен“, както и обратната хипотеза. Дали безработният ще има право и на обезщетение за безработица, зависи от наличието на материалноправните предпоставки по чл. 54, ал. 1 КСО. Важното в случая е, че колкото пъти в живота на физическото лице настъпи осигуреният социален риск „безработица“, толкова пъти ще възникнат осигурителни правоотношения между осигурителния орган и безработния, които поради срочността по дефиниция на този вид осигурително правоотношение, в един момент ще се и прекратяват. Възможното редуване в живота на физическото лице на правните качества „осигурено лице“ и „безработен“ може да доведе и до редуване на възникване и прекратяване на осигурително правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице и на осигурително правоотношение между осигурителния орган и безработния.

3. Класическо е делението на общественото осигуряване на краткосрочно и дългосрочно. Разграничителният (класификационен) критерий е очакването (вероятността) за преодоляване на причината за загуба на трудови доходи и породеното материално затруднение⁵¹. Съобразно това деление се различават осигурителни правоотношения по краткосрочното общественото осигуряване и осигурителни правоотношения по дългосрочното общественото осигуряване.

Предвид на това, че осигуреният социален риск „безработица“ е риск по краткосрочното общественото осигуряване⁵², то и това осигурително правоотношение е такова по краткосрочното общественото осигуряване.

⁵¹ За делението на общественото осигуряване на краткосрочно и на дългосрочно вж. Радоилски, Л. Трудово право. Цит. съч., с. 655–659, 704–707; Кацаров, Ив. Обществено осигуряване на работниците и служителите. Цит. съч., с. 310–317, 361–370; Йосифов, Н. Осигурително право. Цит. съч., с. 89, 94; Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 108–109; Средкова, Кр. Предмет, метод и източници на осигурителното право. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 2000, с. 32–33, 36–37; от нея: Краткосрочно общественото осигуряване. Цит. съч., с. 9–17; Осигурително право. Цит. съч., с. 47–48.

⁵² Това е и много характерна особеност на риска „безработица“. Това е осигурен социален риск само и единствено по краткосрочното общественото осигуряване, подобно на риска „майчинство“ и на приравнените към общата болест рискове, така както рисковете „старост“ и „смърт“ са рискове само и единствено по дългосрочното общественото осигуряване. Има осигурени социални рискове (обща болест, трудова злоролука, професионална болест), които са рискове и на двата вида общественото осигуряване, в зави-

4. Като използва класификационния критерий „в зависимост от съдържанието на правоотношението“, проф. Красимира Среждкова разглежда два вида осигурителни правоотношения – правоотношение по набиране на средствата за общественото осигуряване и правоотношение по разходване на средствата на общественото осигуряване. Второто правоотношение се развива между осигуреното лице и осигурителния орган. По него се предоставят осигурителните престации на осигурените лица⁵³.

Осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния е типично осигурително правоотношение по разходване на средствата на общественото осигуряване⁵⁴. Това е осигурително правоотношение в краткосрочното ДОО, при което в пълнота имаме „осигурително потребление“⁵⁵.

симост от неблагоприятната последица за осигуреното лице, които причинява тяхната реализация.

⁵³ Среждкова, Кр. Осигурително право. Цит. съч., с. 294. Същата авторка, в по-старо свое съчинение Осигурителни правоотношения. Цит. съч., с. 14, като класификационен критерий за това видово деление посочва „тяхното предназначение“.

⁵⁴ Друго типично осигурително правоотношение по разходване на средствата на общественото осигуряване е пенсионното правоотношение. Особеността е тази, че пенсионното правоотношение е единственото осигурително правоотношение, което възниква и се осъществява в дългосрочното (пенсионното) ДОО. Чрез възникването и осъществяването на пенсионното правоотношение се изчерпва целият механизъм на правно регулиране в дългосрочното ДОО. Вж. подробно Стайков, Ив. Правното понятие за пенсионно правоотношение. Цит. научен доклад (вж. бел. 5); от него: За мястото на пенсионното правоотношение в системата на осигурителните правоотношения в държавното обществено осигуряване. Цит. съч., с. 11–26; Пенсионно правоотношение – същност и правна характеристика. Цит. съч., с. 427–446. Между пенсионното правоотношение и тук анализираното осигурително правоотношение между осигурителния орган и безработния обаче има много съществени правни разлики.

⁵⁵ Понятие, което се използва от проф. В. Мръчков. Вж. Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. Цит. съч., с. 177. Разликата обаче е, че авторът разглежда „осигурителното потребление“ като период от динамично развиващото се осигурително правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице, който следва периода на „осигурителното натрупване“. Професор В. Мръчков посочва, че „тези периоди се редуват в различни интервали и с различна продължителност и честота в зависимост от настъпващите осигурени социални рискове и многократно се повтарят“. Това съждение е вярно, но само по отношение на осигурените социални рискове в краткосрочното ДОО, при които няма прекратяване на осигуряването при реализацията на риска и когато по отношение на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице се проявява т. нар. „интензивен преобразуващ правен ефект“. Това са осигурените социални рискове обща болест, причинила временна неработоспособност, всички приравнени към общата болест осигурени социални рискове, професионалните рискове трудова злополука и професионална болест, когато са причинили временна неработоспособност, и риска майчинство. Пенсионните рискове „старост“ и „смърт“ настъпват еднократно в живота на физическото лице и затова те не могат да

Безработният като страна по правоотношението активно и интензивно упражнява и използва субективното си осигурително право на обезщетение за безработица, а осигурителният орган изпълнява периодично юридическото си задължение да му изплаща това обезщетение.

По тази си правна характеристика, осигурителното правоотношение между осигурителния орган и безработния се различава съществено от осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице в краткосрочното ДОО. Не трябва да се забравя законовото положение, че преобладаващият брой задължително осигурени лица по чл. 4 и чл. 4а КСО участват в набирането на средствата по фондовете на ДОО, като заплащат от своя патримониум част от или пълния размер на осигурителната вноска (чл. 6, ал. 3 и ал. 7 КСО). Това осигурително юридическо задължение съществува в съдържанието именно на осигурителното правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице в краткосрочното ДОО. В този смисъл и това правоотношение е по набиране на средствата за ДОО. В динамичното развитие на това осигурително правоотношение може да се наблюдава т. нар. „екстензивен и интензивен преобразуващ правен ефект” на осигурителния случай (но само за някои от осигурените социални рискове по краткосрочното ДОО) и за преминаване на правоотношението от латентно състояние в реално (активно) състояние. Не така стоят нещата при анализирания осигурително правоотношение между осигурителния орган и безработния.

се повтарят. По отношение на осигурения социален риск „безработица” е безспорно, че той може да се реализира многократно и с различна продължителност и честота в живота на едно физическо лице. При него периодите на „осигурително натрупване” и „осигурително потребление” могат да се редуват в различни времеви интервали и с различна продължителност и честота в трудовия живот на физическото лице, при условие, разбира се, че то е било и осигурено лице. Това означава нееднократно възникване и прекратяване на осигурителни правоотношения между осигурителния орган и безработния, при многократно реализация на риска „безработица” в живота на физическото лице в трудоспособна възраст. При този осигурен социален риск обаче това са периоди именно в живота на физическото лице, а не периоди в рамките на едно единствено осигурително правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице.