



Munich Personal RePEc Archive

**Specificity in decisions of regional
tripartite cooperation council's
competence making**

Shirvaniyan, Mariyana

2019

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/92146/>
MPRA Paper No. 92146, posted 05 Mar 2019 07:16 UTC

**СПЕЦИФИКИ ПРИ ВЗЕМАНЕТО НА РЕШЕНИЯ
ОТ КОМПЕТЕНТНОСТТА НА ОБЛАСТНИТЕ СЪВЕТИ
ЗА ТРИСТРАННО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

*Съдия Марияна Ширванян
Административен съд Варна*

**SPECIFICITY IN DECISIONS
OF REGIONAL TRIPARTITE COOPERATION
COUNCIL'S COMPETENCE MAKING**

*Judge Mariyana Shirvaniyan
Varna Administrative Court*

Резюме

В доклада се изследват специфичните функции и мястото на областните съвети за тристранно сътрудничество сред органите на държавното управление. В тази връзка се прави преглед на разпоредбите на КТ относими към тристранното сътрудничество и анализ на разпоредбите на Закона за администрацията /ЗА/. На база нормативния анализ се правят изводи и се набелязват тенденции в дейността на областните съвети за тристранно сътрудничество.

Ключови думи: *Областен управител; тристранно сътрудничество; областен съвет за тристранно сътрудничество.*

Abstract

The report examines the specific functions and place of the Regional Tripartite Cooperation Councils among the state governance bodies. In this relation the author makes a review of the regulations of the Labor code, related to the tripartite cooperation and analysis of the regulations of the Administration Act (AA). Based on the normative analysis are made conclusions and marked out tendencies in the activity of the Regional Tripartite Cooperation Councils.

Key words: *Regional Governor; tripartite cooperation; Regional Tripartite Cooperation Council.*

Въведение

Разпоредбата на чл. 3 от Кодекса на труда /КТ/ от обнародването ѝ в ДВ, бр. 26 от 1986 г. до изменението ѝ обнародвано в ДВ, бр. 100 от 1992 г. урежда задължението за полагане на труд от всеки работоспособен гражданин на Р България. С цитираното изменение за първи път в КТ се поставя изискване регулирането на трудовите и осигурителните отношения, както и въпросите на жизненото равнище да се извършва от Държавата в сътрудничество и след консултации с представителните организации на работниците и служителите и работодателите. С изменения и допълнения от 1996 г., 2001 г., 2002 г. и приети нови алинеи от 2015 г. в чл. 3 от КТ е регулирано тристранното сътрудничество, като в обхвата му са включени сътрудничеството и консултациите при приемане на нормативни актове относно регулирането на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и въпросите на жизненото равнище.

В новелите на чл. 3а до 3е от КТ са разписани правилата за създаването на съветите за тристранното сътрудничество, видовете съвети за тристранно сътрудничество, структурата им, численият им състав, избор на председател и зам.председатели, свикване и компетентност. Тези разпоредби са приети сравнително скоро – 2001 г. и 2002 г., като част от тях са изменени през 2010 г.

Развитието на правната уредба в областта на тристранното сътрудничество отразява тенденциите в регламентацията на трудовите отношения и на местното самоуправление - приетите от Международната организация на труда /МОТ/ правно обвързващи държавите-членки конвенции: Конвенция № 144 относно тристранните консултации от 1976 г.¹, Конвенция относно свободата на сдружаване и защита правото на организиране от 1948 г., Конвенция относно правото на организиране и колективно договаряне от 1949 г. и Препоръка за консултациите (индустриално и национално равнище) от 1960 г. и приетите от Европейският съюз /ЕС/ правила за

¹ Ратифицирана със закон, приет от XXXVIII Народно събрание на 29 април 1998 г. – обн. ДВ, бр. 52 от 1998 г. в сила от 12 юни 1999 г.; обн., ДВ, бр. 56 от 22.06.1999 г.

овластяването на местните общности да взимат правно значими за тях решения.

Целта на доклада е да се изследват специфичните функции и мястото на областните съвети за тристранно сътрудничество сред органите на държавното управление. Поставената с доклада цел се постига чрез изпълнените на следните задачи: 1/ направен е преглед на разпоредбите на КТ относими към тристранното сътрудничество; 2/ направен е анализ на разпоредбите на Закона за администрацията /ЗА/, като норми явяващи се специални по отношение създаването, състава и функциите на областния съвет за тристранно сътрудничество и 3/ на база нормативния анализ се правят изводи и се набелязват тенденции в дейността на областните съвети за тристранно сътрудничество.

Проблемът разглеждан в доклада е актуален с оглед компетентността предоставена на областните управители за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси, чрез организиране, разработване и изпълнение на областни стратегии и програми за регионално развитие и в областта на „жизненото равнище“ на гражданите от съответната област.

Докладът няма претенции за изчерпателност. Извън обхвата му са начина на финансиране и конкретната численост на областните съвети за тристранно сътрудничество, както и разпоредбите относно представителността на организациите на работниците и на работодателите.

Изложение

В новелата на чл. 2 от КТ е предвиден принцип на вземане на решения от Държавата по отношение трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения и въпросите на жизненото равнище чрез социален диалог. Социалният диалог включва консултации и диалог с работниците, служителите, работодателите и техните организации в дух на сътрудничество, взаимни отстъпки и зачитане на интересите на всяка от страните (Мръчков, 2015) (Андреева & Йолова, Принципът на социален диалог като гаранция за сигурност на трудовите и осигурителни права, 2017).

Проява на принципа заложен в чл. 2 от КТ е уредбата на тристранното сътрудничество в чл. 3 и в новелите на чл. 3а – 3е от КТ. Съгласно цитираните разпоредби Държавата осъществява регулирането на трудовете и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и въпросите на жизненото равнище в сътрудничество и след консултации с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите (Андреева & Йолова, Гармонизация българското трудово и страхово законодателство с Европейскими принципами, 2018).

Приложното поле на тристранното сътрудничество обхваща три групи въпроси – тези на трудовете и непосредствено свързаните с тях отношения, на осигурителните отношения и на въпросите на жизненото равнище. Трудовите и осигурителните отношения по принцип са нормативно регламентирани и най-общо са относими към представянето на работната сила и полагането на наеман труд по трудово правоотношение и задълженията на страните по него, както и отношенията на общественото осигуряване – краткосрочно и дългосрочно /пенсионно/, осигурителни вноски, пенсионно осигуряване, осигурени социални рискове, категоризирането на труда при пенсиониране и т.н. (Андреева & Йолова, 2014). Понятието „жизнено равнище“ е по-широко по обхват, като в КТ не е дадено легалното му определение, но с въвеждането му в кодекса му е придадено правно съдържание и значимост. Предвидено е обхватът на въпросите на жизненото равнище, предмет на консултации, да се определя с акт на Министерския съвет по предложение на Националния съвет за тристранно сътрудничество. За целите на настоящия доклад съдържанието на понятието „жизнено равнище“ може да се определи, като се излезе от общоприетия смисъл, вложен житейски в него. Под „жизнено равнище“ следва да се разбират отношенията цени-доходи, степен на задоволяване на човешките потребности от нормално съществуване, чистота на околната среда.

Тристранното сътрудничество се осъществява под формата на провеждане на консултации, изразяване на мнения и вземане на решения от съветите за тристранно сътрудничество.

Тристранното сътрудничество се осъществява на териториален и професионален критерии. Териториалният критерий определя

съветите за тристранно сътрудничество като национален и регионални – областни и общински, а професионалният - като браншови и отраслови. Така структурираните органи не са в йерархична зависимост, самостоятелни са и имат правомощия за участие в консултации и произнасяне на становища в рамките на своята териториална или професионална компетентност.

Уредбата на отраслии, браншови, областни и общински съвети за тристранно сътрудничество е дадена в чл. 3б от КТ. Съгласно цитираната разпоредба сътрудничеството и консултациите по отраслии, браншове, области и общини се осъществяват от отраслии, браншови, областни и общински съвети за тристранно сътрудничество.

Нормите регулиращи материята относно областните съвети за тристранно сътрудничество са изчерпателни при уреждане на структурата, председателството и кворума на заседанията и бланкетни и препращащи към регулацията на националния съвет за тристранно сътрудничество в частта на организацията на дейността им.

Областните съвети за тристранно сътрудничество се създават към областните управители. Областните управители съгласно чл. 19, ал. 3 вр. чл. 29, ал. 1 от ЗА са еднолични териториални органи на изпълнителната власт в областта, които осъществяват държавното управление по места и осигуряват съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика (Димитрова, Децентрализацията на държавната власт - предпоставка за повишаване качеството на живот в българското общество, 2003) (Димитрова, Правни отношения на областния управител с органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление, 2005) (Димитрова, Правен статут на областния управител, 2009).

Областните съвети за тристранно сътрудничество се състоят от по двама представители на областна администрация, на представителните организации на работниците и служителите и на работодателите. Представителите на областните администрации се определят от съответния областен управител, а на представителните организации на работниците и служителите и на работодателите - от техните ръководства съгласно уставите им. Председателите на областните съвети за тристранно сътрудничество се определят от съ-

ответния областен управител след консултации с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите в съответните съвети за тристранно сътрудничество.

Компетентността на областните управители е разписана в чл. 31 от ЗА. За настоящото изследване от значение са правомощията на областния управител, които могат да бъдат групирани по следния начин: 1/ провежда държавната политика в областта, като координира работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местната власт и осигурява съответствие между националните и местните интереси; 2/ организира разработването и изпълнението на областни стратегии и програми за регионално развитие; 3/ осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява административен контрол по изпълнението на административните актове.

С уредбата на областните съвети за тристранно сътрудничество компетентността на областния управител е разширена, като към цитираните правомощия е добавено и правомощие за взимане на решения по регулирането на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителни отношения, както и въпросите на жизненото равнище с териториален обхват – границите на областта.

Съгласно разпоредбите на ал. 1 и 2 на чл. 32 от ЗА областният управител издава заповеди в границите на предоставените му правомощия, той може да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети по реда на Закона за местното самоуправление и местната администрация и може да отменя незаконосъобразни актове /нормативни, общи и индивидуални административни, съгласно Административно- процесуалния кодекс/ на кметовете на общини.

При осъществяване на правомощията областния управител се подпомага от областна администрация и заместник областни управители. Съгласно разпоредбата на чл. 31, ал. 2 от ЗА ръководителите на териториални звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта, кметовете и председателите на общинските съвети предоставят исканите от областния

управител информация и документи във връзка с изпълнение на правомощията му, освен когато те съставляват държавна или служебна тайна. Предвиден е специален орган подпомагащ областния управител при вземане на решенията по чл. 3, ал. 1 от КТ, консултациите, с който и или даването на становище, от който са етап от процедурата по вземане на решения от областния управител.

По силата на чл. 3, ал. 2 от КТ консултациите по въпросите за регулирането на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и въпросите на жизненото равнище, са задължителни при приемането на нормативни актове в тази област. Това означава задължително провеждане на консултации в рамките на тристранното сътрудничество в представителните синдикални и работодателски организации без оглед на ранга на проекта за нормативен акт. Достатъчно е да е изпълнено необходимото условие актовете да са в областта на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, на осигурителните отношения и въпросите на жизненото равнище. Задължителността на процедурата по чл. 3, ал. 2 от КТ означава, че провеждането на консултации с представителните синдикални и работодателски организации преди окончателното приемане на нормативния акт от компетентния държавен орган е императивно условие за законосъобразност на акта. Това не означава, че държавният орган задължително ще включи в акта направените предложения или, че следва да съобрази изразените становища при водените консултации. Задължително е само провеждането на консултации, но няма императивно изискване за органа да ги приеме.

По въпросите в обхвата на чл. 3, ал. 1 от КТ могат да се сключват и споразумения между представителните организации на работниците и служителите и работодателите за приемане на нормативни актове. Съгласно новелата на чл. 3, ал. 4 от КТ изпълнението на споразуменията се осъществява от държавата. Споразуменията могат да бъдат сключени по предложението на областния управител или по искане на участващите представителни организации на работниците или служителите и на работодателите в областния съвет за тристранно сътрудничество.

Преди издаване на акт уреждащ или относим към въпросите по чл. 3, ал. 1 от КТ областния управител следва освен да направи консултации и да поиска мнението на областния съвет по тристранно сътрудничество. Мнението може да бъде дадено и без да е поискано, по инициатива на областните съвети за тристранно сътрудничество. Не е предвидена формата, в която мнението следва да бъде предоставено, нито кворума за приемането му.

Областните съвети за тристранно сътрудничество могат да се произнесат с решение по поставените въпроси – арг. чл. 3д, ал. 4 от КТ. За да е валидно решението следва да е взето с общо съгласие на редовно проведено заседание на съвета. Заседанията на съветите са редовни, когато присъстват представители и на трите участващи в тях страни или когато на тях не присъстват упълномощени представители на някои от участниците от страна на представителните организации на работниците и служителите и на работодателите, в случай че те са били уведомени.

Съгласно чл. 3д, ал. 5, т. 3 от КТ приетите решения от областните съвети за тристранно сътрудничество се предоставят на областния управител и на кмета на общината или на председателя на общинския съвет, според компетентността за приемане на окончателен акт по обсъжданите въпроси. С тази разпоредба е разширен йерархичният обхват на компетентност на областния съвет на тристранно сътрудничество, като взетото от него решение може да бъде адресирано освен до областния управител и до кмет и/или общински съвет в зависимост от компетентността на приемане на окончателен акт по обсъжданите въпроси. Ефектът от тази разпоредба, е свързан с това, че областните и общинските органи, на които са предоставени мнения и/или решения на областните съвети за тристранно сътрудничество, са длъжни да ги обсъдят при приемането на актове в рамките на своята компетентност по арг. от чл. 3д, ал. 6 от КТ. Необсъждането на представените решения от областните съвети за тристранно сътрудничество при приемане на окончателния акт от областния управител, кмета или общинският съвет представлява нарушение на процедурата и е основание за отмяната на приетият акт.

Няма нормативна забрана приетите от областните съвети за тристранно сътрудничество решения да бъдат представени и на различни от сочените в КТ органи, например на министър-председателя или на съответния министър или ръководител на друго ведомство или на областен управител на друга област. При предоставяне на мнение или решение на областния съвет за тристранно сътрудничество на орган извън териториалната му компетентност, за органа липсва задължение за обсъждане на мнението/решението при приемане на съответния акт. Ако органът обсъди решението/мнението при приемането на акта, това не влече незаконосъобразност на същия.

Анализът на разпоредбите на чл. 3в и чл. 3д от КТ при липсата на легални определения на понятията „мнение“ и „решение“ на областните съвети за тристранно сътрудничество, поставя въпроса за правната им същност. Съгласно чл. 3в от КТ даването на мнение е функция на съветите за тристранно сътрудничество, а съгласно чл. 3д от КТ приемането на решения е част от дейността на съветите за тристранно сътрудничество. Този законодателен подход не може да бъде приет за съобразен с чл. 9 от Закона за нормативните актове /ЗНА/. Съгласно тълковния речник двете понятия „функция“ и „дейност“ са синоними и употреба в нормативен акт, при която законодателят явно влага различен смисъл от общоупотребимият им следва да бъде свързана и с дадени легални определения на понятията в същият нормативен акт. Такива легални определения в КТ не са дадени. Разликата, която авторът на доклада констатира между „решенията“ и „мненията“ на областните съвети за тристранно сътрудничество е предвиденото за вземането на решенията единодушно съгласие между присъстващите на заседанието членове на областния съвет за тристранно сътрудничество. Такова изискване не е предвидено за приемането на мнение. От друга страна в разпоредбата на чл. 3д, ал. 6 от КТ е използвано понятието „мнение“ и доколкото чл. 3д от КТ регламентира вземането на решения от областните съвети за тристранно сътрудничество, може да се изведе извод, че за законодателя „мнението“ се дава под форма на „решение“.

Заклучение

В заключение следва да се посочи, че областните съвети за тристранно сътрудничество са орган предвиден в специален закон – КТ, подпомагащ областният управител при вземане на решения и провеждане на политики относно трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и въпросите на жизненото равнище в областта. При всички случаи, в които областният управител издава актове /заповеди, отменя актове на общинските съвети или кметовете на общини/ уреждащи въпроси свързани или имащи отношение към трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и въпросите на жизненото равнище в областта, задължителен етап от процедурата по вземане на решението/ издаването на акта е обсъждането на даденото мнение/решение на областния съвет за тристранно сътрудничество по решавания въпрос. Разглежданата в доклада нормативна уредба е израз на развитието на тенденциите за овластяване на гражданите /работници, работодатели/ при взимането на решения по значими за тях въпроси.

При осъществяване на правомощията си областните съвети: 1/ участват в консултации и диалог; 2/ дават мнения и решения и 3/ подписват споразумения. Само подписаните споразумения относими към приемане на нормативни актове от компетентността на областния управител, кмета или общинския съвет по въпросите на чл. 3, ал. 1 от КТ имат императивен характер за тези органи и подлежат на изпълнение. Консултациите, мненията и решенията на областните съвети за тристранно сътрудничество не са задължителни за органа, който ги е поискал или на когото са предоставени по инициатива на участващите в съвета организации, но следва да бъдат обсъдени при вземането на решение от него.

De lege ferenda е необходимо да бъдат прецизирани разпоредбите относно вида актове приемани от областните съвети за тристранно сътрудничество, като бъде дадено легално определение на употребените в КТ понятия „мнение“ и „решение“ и, ако законодателят е вложил различен смисъл в двете понятия, да бъдат регламентирани случаите, в които следва да бъдат предоставяни „мне-

ния“ и случаите, в които следва да бъдат вземани „решения“ от областните съвети за тристранно сътрудничество.

Използвана литература

1. **Андреева, А., & Йолова, Г.** (2014). *Трудово и осигурително право*. Варна: Наука и икономика, ИУ – Варна.
2. **Андреева, А., & Йолова, Г.** (2017). Принципът на социален диалог като гаранция за сигурност на трудовите и осигурителни права. *Правото на сигурност: Научна конференция проведена в рамките на Лятната научна сесия на Юридическия факултет, във Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“* (с. 82 - 87). Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“.
3. **Андреева, А., & Йолова, Г.** (2018). Гармонизация българското трудового и страхового законодателства с Европейскими принципима. *Sabiedrība un kultūra Rakstu krājums, Liepāja (m. 20)*, 334-342.
4. **Димитрова, Д.** (2003). Децентрализацията на държавната власт - предпоставка за повишаване качеството на живот в българското общество. *Качество на живот и хармония в обществото* (стр. 59-63). Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“.
5. **Димитрова, Д.** (2005). Правни отношения на областния управител с органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление. *Известия (4)*, 91-99.
6. **Димитрова, Д.** (2009). Правен статут на областния управител. *Годишник на ИУ-Варна (том 80)*, с. 285-318.
7. **Мръчков, В.** (2015). *Трудово право*. София: Сиби.

За контакти:

Съдия Марияна Ширванян
Административен съд - Варна
irgo@abv.bg