



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ОБОБЩЕН АНАЛИЗ

НА РЕФОРМИТЕ В АДМИНИСТРАЦИЯТА,
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО СЪС СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИТЕ
ПАРТНЬОРИ В ПРОЦЕСА НА УПРАВЛЕНИЕ В
АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СТРУКТУРИ, СРАВНИТЕЛНО
СЪПОСТАВЯНЕ СЪС СТРАНИ ОТ ЕС И ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ОБЩЕСТВЕНИТЕ НАГЛАСИ И ОЧАКВАНИЯ

ЧАСТ ВТОРА АНАЛИЗ

на съществуващите възможности за взаимодействие между СИП и администрацията в процеса на управление на човешките ресурси в административните структури, в процеса на оценяване изпълнението на служебните задължения, цялостното осъществяване на трудовите и служебни правоотношения в администрацията, вкл. участие в процедурите по съставяне на вътрешни актове и колективно трудово договаряне в администрацията



ПРОЕКТ BG05SFOP001-2.025-0066-C01

„ДОВЕРИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА - ИНДИКАТОР И ГАРАНЦИЯ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ“



СЪДЪРЖАНИЕ

Източници	3
ВЪВЕДЕНИЕ	5
Раздел Първи	
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ СИП И АДМИНИСТРАЦИЯТА	6
СЪВЕТИ ЗА ТРИСТРАННО СЪТРУДНИЧЕСТВО	
Национален съвет за тристранно сътрудничество	9
Отраслови/браншови съвети за тристранно сътрудничество	12
Общински съвети за тристранно сътрудничество	13
ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ	13
СЪВЕТИ ЗА РАЗВИТИЕ	
Регионални съвети за развитие	15
Областни съвети за развитие	16
СЪВЕТИ ПО УСЛОВИЯ НА ТРУД	
Национален съвет по условия на труд	18
Отраслови/браншови съвети по условия на труд	20
Регионални (областни и общински) съвети по условия на труд	21
СЪВЕТИ ЗА СОЦИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО ПО ЗАЕТОСТТА	
Национален съвет за насърчаване на заетостта	22
Постоянни и временни комисии по заетостта към ОСР	23
Съвети за социално сътрудничество към Дирекциите „Бюро по труда“	24
НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ПО ТРУДОВА МИГРАЦИЯ И ТРУДОВА МОБИЛНОСТ	25
Раздел Втори	
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ СИНДИКАЛНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ И АДМИНИСТРАЦИЯТА ПО ВЪПРОСИТЕ НА ТРУДОВИТЕ И СЛУЖЕБНИТЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ	27
Синдикално сдружаване в администрацията	
Колективно договаряне в администрацията	31
Участие в процедурите по съставяне на вътрешни актове	33
Участие в оценяването на държавните служители	35



Източници:

Всеобща декларация за правата на човека
Международен пакт на ООН за икономически, социални и културни права
Международен пакт на ООН за граждански и политически права
Европейска харта за правата на човека
Европейска социална харта
Европейска конвенция за правата на човека
Конвенция № 87 НА МОТ за профсъюзната свобода и защитата на правото на организиране
Конвенция № 98 НА МОТ за прилагане на принципите на правото на организиране и на колективното договаряне
Конституция на Република България
Кодекс на труда (КТ)
Закон за държавния служител (ЗДСл)
Закон за здравословните и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ)
Закон за икономически и социален съвет (ЗИСС)
Закон за инспектиране на труда (ЗИТ)
Закон за насърчаване на заетостта (ЗНЗ)
Закон за регионалното развитие (ЗРР)
Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност (ЗТМТМ)
Закон за уреждане на колективните трудови спорове (ЗУКТС)
Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация (НЗСДА)
Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА)
Наредба за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители (НПКПМДС)
Наредба за служебното положение на държавните служители (НСПДС)
Наредба за структурата и организацията на работната заплата (НСОРЗ)
Устройствен правилник на Министерски съвет и неговата администрация;
Устройствен правилник на Министерски съвет и неговата администрация (от 1999 г.) – отменен;
Устройствен правилник на Министерски съвет и неговата администрация (от 2005 г.) – отменен;
Правилник за прилагане на Закона за насърчаване на заетостта (ППЗНЗ)
Правилник за прилагане на Закона за регионалното развитие (ППЗРР)
Правилник за прилагане на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност (ППЗТМТМ)
Правилник за организацията и дейността на съветите за тристранно сътрудничество
Правилник за работата на Националния съвет по условия на труд (от 05.05.2021 г.)
Правилник за устройството и дейността на Националния съвет за насърчаване на заетостта

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



Постановление № 87 на МС от 12.03.1997 г. за създаване на органи по разработването и осъществяването на политиката за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд
Решение № 860 на МС от 2.11.2004 г. определяне въпросите на жизненото равнище, които са предмет на консултации в Националния съвет за тристранно сътрудничество



ВЪВЕДЕНИЕ

Изготвянето на настоящия анализ съгласно формулираното при описанието на проектните дейности задание, предполага разглеждането на различни относително обособени аспекти на взаимодействие между социално-икономическите партньори (СИП) и администрацията. Анализирането следва да обхваща отделни въпроси и проблеми относно формите и нивата на това взаимодействие, включващи:

- **общата рамка и конкретните форми на взаимодействие между СИП и държавата**, чиито функции се реализират от нейните органи - администрацията в най-общ смисъл;
- **взаимодействието между СИП и в частност синдикалните организации на служителите с администрацията (отделни административни структури) относно регулирането на трудовите и служебни правоотношения на служителите в нея**, в т.ч. въпросите относно синдикалното сдружаване на служителите и различните проявни форми на социален диалог (вкл. колективното трудово договаряне) в административните структури.

В този смисъл, отчитайки така очертания предмет на изследване в анализа и целите, към които същия е ориентиран, можем да разграничим и анализираме две основни линии на взаимодействие:

- Взаимодействие между администрацията и СИП **в широк смисъл** - т.е. по проблеми и въпроси с общ и широк обществен адресат;
- Взаимодействие между администрация и СИП **в тесен смисъл**, реализиращо се и отразяващо се пряко „вътре“ в самата администрация и рефлектиращо върху нейните служители.

Структурата на настоящия доклад отчита тази условна диференциация, поради което той е съставен в две части:

Раздел Първи: Взаимодействие между СИП и администрацията (държавна и местна);

Раздел Втори: Взаимодействие между синдикалните организации и администрацията по въпросите на трудовите и служебните правоотношения на административните служители;



РАЗДЕЛ ПЪРВИ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ПАРТНЬОРИ И АДМИНИСТРАЦИЯТА

Администрацията (в най-широк смисъл) участва и взаимодейства със социално-икономическите партньори в различни форми и на различни нива. Основните форми на това взаимодействие се проявяват чрез:

- Съветите за социално сътрудничество:
 - Национален съвет за тристранно сътрудничество;
 - Отраслови/браншови съвети за социално сътрудничество;
 - Общински съвети за социално сътрудничество.

- Икономически и социален съвет;

- Съвети за развитие:
 - Регионални съвети за развитие;
 - Областни съвети за развитие.

- Съвети по условия на труд:
 - Национален съвет по условия на труд;
 - Отраслови/браншови съвети по условия на труд;
 - Регионални (областни и общински) съвети по условия на труд;

- Съвети за сътрудничество по политиките по заетостта:
 - Национален съвет за насърчаване на заетостта;
 - Комисии по заетостта към Областните съвети за развитие;
 - Съвети за сътрудничество към Дирекциите „Бюро по труда“;

- Национален съвет по трудова миграция и трудова мобилност.



СЪВЕТИ ЗА ТРИСТРАННО СЪТРУДНИЧЕСТВО

На първо място при разглеждане на взаимодействието между социално-икономическите партньори (СИП) и администрацията (държавата) следва да се постави тристранното сътрудничество, осъществявано пряко и непосредствено между централната, респ. местната изпълнителна власт, работодателските организации и синдикатите посредством съветите за тристранно сътрудничество:

- Национален съвет за тристранно сътрудничество;
- Отраслов/браншови съвети за тристранно сътрудничество;
- Общински съвети за тристранно сътрудничество.

Взаимодействието между държавата, в лицето на нейната администрация (в най-широк смисъл) и социално-икономическите партньори е най-интензивно в областта на регулацията на трудовите и свързаните с тях права, осигурителните права и въпросите на жизненото равнище. Осъществяването на сътрудничеството при разглеждане на именно тези специфични обществени отношения бе нормативно регламентирано като задължителен ангажимент на изпълнителната власт още с мащабните промени в Кодекса на труда (КТ) от края на 1992 г.¹, когато в чл. 3 от КТ бе предвидено, че *„държавата осъществява регулирането на трудовите и осигурителните отношения, както и въпросите на жизненото равнище, в сътрудничество и след консултации с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите“*.

През 2001 г. тристранното сътрудничество се институционализира детайлно, като в рамките на още едно от по-осезаемите изменения на Кодекса на труда², се приеха нови текстове, регламентиращи социалното сътрудничество между държавата и социално-икономическите партньори. Придаде се **изрична задължителност на процедурата** по повеждане на консултации със СИП *„при приемането на нормативни актове в областта на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения и по въпросите на жизненото равнище“*. Приети бяха новите текстове на чл. чл. 3а, 3б, 3в, 3г, 3е и 3д, с които се урежда създаването, организацията и дейността на **Националния съвет за тристранно сътрудничество**, респ. Отрасловите/Браншовите и Областните/Общинските съвети за тристранно сътрудничество.

¹ Закон за изменение и допълнение на КТ, обнародван в ДВ, бр.100 от 10.12.1992 г., в сила от 01.01.1993 г.

² Закон за изменение и допълнение на КТ, обнародван в ДВ, бр. 25 от 16.03.2001 г., в сила от 31.03.2001 г.



През 2002 г. така приетата нова нормативна уредба бе ревизирана, най-вече във връзка с предизвикващото спорове определяне на обхвата на задължително консултиране в рамките на НСТС що се отнася до актовете, които следва да бъдат обсъждани поради отражението им върху „въпросите на жизненото равнище“. Поради възможността за по-широко тълкуване на понятието „жизнено равнище“ с произтичащото от това задължение за консултиране на по-голям брой нормативни актове в рамките на НСТС, държавата желаше да ограничи приложното поле на задължителното консултиране в НСТС, а СИП от своя страна отстояваха позицията за по-широко и неограничаващо прилагане на процедурата по чл.3 от КТ. В крайна сметка, Закон за изменение и допълнение на КТ обнародван в ДВ, бр.120 от 2002 г. бяха направени някои корекции и допълнения на текстовете³. Отбелязване заслужава допълнението в чл.3, ал.1, където се създаде ново изречение второ с текст: *"Обхватът на въпросите на жизненото равнище, предмет на консултации, се определя с акт на Министерския съвет по предложение на Националния съвет за тристранно сътрудничество"*. По-късно, през 2004 г., именно на основание на така приетата разпоредба, Министерски съвет приема Решение № 860⁴ от 02.11.2004 г., с което се определя обхвата на въпросите на жизненото равнище. Съгласно цитираното РМС, **въпросите на жизненото равнище, които са предмет на консултации в Националния съвет за тристранно сътрудничество**, са както следва:

1. Въпроси, произтичащи от трудовите и осигурителните правоотношения;
2. Въпроси на доходите от трудовите, служебните и осигурителните правоотношения, както и на доходите, които се уреждат с акт на Министерския съвет;
3. Въпроси, отнасящи се до социалното подпомагане и социалните услуги;
4. Въпроси на данъчната политика;
5. Въпроси на бюджетната политика;
6. Въпроси на политиката на пазара на труда;
7. Въпроси на политиката за борба с бедността;
8. Въпроси, отнасящи се до регулираните от Министерския съвет цени;
9. Въпроси на държавната политика в сферата на здравеопазването и образованието;
10. Въпроси на демографската политика;
11. Въпроси за определяне на интегриран показател за оценка на границата на бедността и издръжката на живот;

³ Закон за изменение и допълнение на КТ обнародван в ДВ, бр.120 от 2002 г.

⁴ РМС № 860 от 02.11.2004 г. не е обнародвано и може да бъде открито в Информационна система за правна информация на Министерски Съвет:

https://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=2Zv1X6sgGmKh331rGqJITQ==

www.eufunds.bg



12. Въпроси на регионалната политика, свързана с изграждането и поддържането на социалната инфраструктура;
13. Въпроси в областта на околната среда, засягащи интересите на работодателите и наемните работници.

През 2015 г. се правят нови допълнения в чл. 3 от Кодекса на труда⁵ чрез приемането на алинеи 3 и 4, в които се създава правна възможност да се сключват споразумения между представителните организации на работниците и служителите и работодателите за приемане на нормативни актове, когато споразумението е сключено по тяхно искане след преценка на държавата или държавата е предложила сключване на споразумението. Изпълнението на споразуменията се възлага на държавата.

Въз основа на създадената в Кодекса на труда нормативна рамка, през 2001 г. бе приет *Правилник за организацията и дейността на съветите за тристранно сътрудничество (ПОДСТС)*⁶, в сила от 30.05.2001 г., който урежда по-детайлно организацията и дейността на тези специфични органи за взаимодействие между държавата и социално-икономическите партньори.

Национален съвет за тристранно сътрудничество

Националният съвет за тристранно сътрудничество е орган за **осъществяване на консултации и сътрудничество на национално равнище** по въпросите на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и по въпросите на жизненото равнище (чл.2 от ПОДСТС). Членове на НСТС са представители на Министерски съвет и представителните синдикални и работодателски организации. Бидейки национален орган за тристранно сътрудничество, НСТС обсъжда и дава мнение по проекти на нормативни актове, които имат за предмет регулация на обществените отношения, очертани в чл.3, ал.1 от ПОДСТС, а така също и координира работата на национално равнище по програми, отнасящи се до въпросите на социалния диалог, с национално и международно финансиране, в които участват всички представени в НСТС страни.

⁵ Закон за изменение и допълнение на КТ, обнародван в ДВ, бр. 54 от 17.07.2015 г., в сила от 17.07.2015 г.

⁶ ПОДСТС е обнародван в ДВ, бр.57 от 26.06.2001 г., в сила от 30.05.2001 г., изм. ДВ. бр.17 от 23.02.2018г.



За ефективното функциониране на НСТС и същинското реализиране на тристранния диалог на експертно ниво, основните групи проблеми от компетентността на съвета се разглеждат в постоянни комисии по въпросите на:

- доходите и жизненото равнище;
- осигурителните отношения;
- трудовото законодателство;
- социалните последици от реструктурирането и от приватизацията;
- бюджетната политика.

Всеки от участниците в НСТС излъчва по двама свои представители за членове на съответната постоянна комисия, а поименният списък се утвърждава от съвета. Други въпроси, извън посочените, могат да бъдат обсъждани в рамките на създадени от НСТС работни групи.

На своите заседания, комисии обсъждат и изготвят становища по постъпили в НСТС проекти на нормативни актове, както и по въпроси, възложени им от председателя на НСТС или с решение на съвета. По въпросите на здравословните и безопасни условия на труд, на заетостта, безработицата и професионалната квалификация и на трудовата миграция и трудовата мобилност председателят на НСТС иска становища от Националния съвет за условия на труд, от Националния съвет за насърчаване на заетостта и от Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност. Заседанията на комисии се провеждат в сградата на Министерския съвет.

Националният съвет за тристранно сътрудничество приема своите решения на заседания. Националният съвет за тристранно сътрудничество провежда редовни заседания по утвърден от него тримесечен план-график, разработен въз основа на оперативната работна програма на Министерския съвет и предложенията на членовете на съвета. Ако се налага обсъждане на въпроси извън утвърдения график, по искане на всеки от членовете му, НСТС провежда извънредни заседания. Когато по преценка на участника, поискал провеждането на извънредното заседание, въпросите следва да бъдат спешно разгледани, заседанието се свиква не по-късно от 5 работни дни от датата на постъпване на искането в НСТС. При постигнато съгласие по разглежданите въпроси в постоянните комисии, оформено с протокол, решенията на НСТС могат да се вземат и в оперативен порядък.

Предвид функциите си на консултативен орган, НСТС приема своите решения с общо съгласие на присъстващите постоянни членове на съвета, а при тяхно отсъствие - на лицата, които ги заместват.

----- www.eufunds.bg -----



Важно! Разглеждайки компетентността и правомощията на НСТС, както и възможностите, които НСТС предоставя за взаимодействие между социално-икономическите партньори и администрацията в лицето на изпълнителната власт, важно е да отбележим констатираното несъответствие между действащата разпоредба на чл. 8 от Правилника за организацията и дейността на съветите за тристранно сътрудничество и действащия Устройствен на Министерски съвет и на неговата администрация⁷. Чл.8 от ПОДСТС гласи:
„По решение на НСТС председателят на съвета предлага на Министерския съвет включването на експерти от представителните организации на работниците и служителите и на работодателите в работни групи, създавани по реда на чл. 47 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация“.

Видно от цитираното, разпоредбата на чл.8 препраща към чл.47 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация. ПОДСТС е в сила от 30.05.2001 г. (обнародван в ДВ, бр.57 от 26.06.2001 г., изм. ДВ, бр.17 от 23.02.2018 г.) и към тази дата в действие е **отменения вече** Устройствен правилник на Министерския съвет и неговата администрация, приет с ПМС № 209 на МС от 25.11.1999 г.. Чл.47 от този Устройствен правилник визира правомощието на МС да създава със свое решение експертни работни групи за изготвяне на проекти на актове или за предлагане на решение на конкретен въпрос от компетентността на правителството или на няколко министри. Изрично е предвидена и възможността в експертните групи да бъдат привлечени външни експерти. Именно към оперативната дейност на МС, осъществявана чрез създадени по чл.47 експертни групи, препраща цитираният по-горе чл.8 от ПОДСТС, предоставяйки на председателя на НСТС възможността да предлага включването на представители на социално-икономическите партньори в експертните работни групи към Министерски съвет.

Следователно, при създаването на НСТС и изготвянето на ПОДСТС чрез разпоредбата на чл.8 от Правилника е създадена една специфична възможност за взаимодействие между СИП и изпълнителната власт посредством непосредствено и пряко участие на социално-икономическите партньори в оперативната дейност на правителството. Към днешна дата, обаче, възможността експерти на социалните партньори да бъдат включвани в експертни работни групи, създадени при Министерски съвет за изготвяне на проекти на актове или за предлагане на решение на конкретен въпрос от компетентността на правителството или на няколко министри, трудно може да намери годно нормативно основание за реализация, поради наличието на несъответствия в посочената дотук нормативна уредба:

⁷ Приет с ПМС № 229 от 23.09.2009 г., обн. в ДВ, бр. 78 от 02.10.2009 г., в сила от 02.10.2009 г.



- От една страна, действащият при приемането на ПОДСТС Устройствен правилник на Министерския съвет и неговата администрация от 1999 г. е отменен с Постановление № 216 на МС от 12.10.2005 г., с което се приема нов Устройствен правилник на МС и неговата администрация, който от своя страна е отменен с Постановление № 229 от 23.09.2009 г., с което е приет действащия към момента Устройствен правилник на МС и неговата администрация. В действащия към днешна дата Устройствен правилник на МС (от 2009 г.) **чл.47, към който преpraща чл.8 от ПОДСТС**, е с коренно различен текст, чието съдържание е свързано с оформяне на актовете на МС, а не със създаването на експертни групи, **поради което се явява неотнoсим към препратката в чл.8 от ПОДСТС**.
- От друга страна, чл.24 в действащия Устройствен правилник на МС и неговата администрация съдържа текстове, аналогични по смисъл на коментирания по-горе чл.47 от отменения Устройствен правилник на МС от 1999 г., доколкото съгласно действащия текст на чл.24, ал.1, *„работни групи за изготвяне на проекти на актове или на други експертни предложения по конкретни въпроси от компетентността на правителството с участието на представители на различни администрации се създават с решение на Министерския съвет или със заповед на министър-председателя“*. За разлика от чл.47 на отменения Устройствен правилник на МС от 1999 г., обаче, в чл.24 на действащия Устройствен правилник **не е предвидена възможност в създадените работни групи да се включват външни експерти**, каквото включване има предвид чл.8 от ПОДСТС.

Отраслови/браншови съвети за тристранно сътрудничество

Отрасловите / браншовите и общинските съвети за тристранно сътрудничество са органи за осъществяване на консултации и сътрудничество при уреждането на въпросите на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения и на жизненото равнище, които са специфични за съответния отрасъл / бранш. Отрасловите/браншовите СТС се състоят от постоянни членове - по двама представители на съответното министерство/ведомство и на представителните организации на работниците и служителите и на работодателите. Представителността на организациите на работниците и служителите и на работодателите се установява по предвидения в Кодекса на труда ред, чрез документ, издаден от съответните организации, признати за представителни на национално равнище.

По решение на съветите към тях могат да се създават на паритетни начала комисии и/или работни групи за съответния отрасъл, бранш. Съветите могат да приемат правила за

----- www.eufunds.bg -----



организацията на работа на комисиите и работните групи. Поименният състав на комисиите и работните групи се утвърждава от съответния съвет. Решенията на съвета се приемат с общо съгласие на присъстващите постоянни членове на съвета, а при тяхно отсъствие - на лицата, които ги заместват.

Общински съвети за тристранно сътрудничество

Общинските съвети за тристранно сътрудничество са органи за осъществяване на консултации и сътрудничество при уреждането на въпросите на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения и на жизненото равнище, които са специфични за съответната община. Общинските СТС се състоят от постоянни членове - по двама представители на съответната община и на териториалните поделения на представителните организации на работниците и служителите и на работодателите. Представителността на организациите на работниците и служителите и на работодателите се установява по предвидения в Кодекса на труда ред, чрез документ, издаден от съответните организации, признати за представителни на национално равнище.

По решение на съветите към тях могат да се създават на паритетни начала комисии и/или работни групи. Съветите могат да приемат правила за организацията на работа на комисиите и работните групи. Поименният състав на комисиите и работните групи се утвърждава от съответния съвет. Решенията на съвета се приемат с общо съгласие на присъстващите постоянни членове на съвета, а при тяхно отсъствие - на лицата, които ги заместват.

И двете посочени форми на сътрудничество (отраслово/браншово и общинско) са уредени в Правилника за организацията и дейността на съветите за тристранно сътрудничество. Наблюдението върху тяхното функциониране показва, че в голямата си част те въобще не са конституирани, а там където са създадени, функционират епизодично и неефективно, с малки изключения.

ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

Наред с нормативното уреждане на тристранното сътрудничество, пак през 2001 г. бе приет и специалният Закон за икономически и социален съвет (ЗИСС)⁸. Въпреки, че правната

⁸ Закон за икономически и социален съвет е обнародван в ДВ, бр. 41 от 24.04.2001 г.



рамка за съвета е създадена още през 2001 г., същинската дейност на Икономическият и социален съвет стартира на практика през 2003 г. Условно поставяме този орган след съветите за тристранно сътрудничество, доколкото той функционира без участието на държавата (администрацията) в него, т.е. в рамките на самия ИСС не е налице пряко взаимодействие на социално-икономическите партньори с администрацията. Фактът, че държавата не участник в съвета и нейни органи не са членове на ИСС, този консултативен орган е създаден за да изразява „волята на структурите на гражданското общество по икономическото и социалното развитие“ и чрез дейността си в съвета, социално-икономическите партньори неизменно и безспорно взаимодействат както с други структури на гражданското общество, така и с администрацията, който извод се потвърждава от следното:

В чл.2 от ЗИСС изрично е посочено, че целите на съвета са:

- да осигури участието на широк кръг представители на гражданското общество в обществения и икономическия живот, като утвърждава принципите на правовата демократична и социална държава;
- да служи като постоянна институционална форма за социален и граждански диалог и за консултации по икономическата и социалната политика между президента на републиката, Народното събрание и Министерския съвет и структурите на организираното гражданско общество;
- да отговори на законния стремеж на обществените и икономическите групи, на структурите на гражданското общество да изразяват мнения, становища и предложения по отношение на актове на законодателната и изпълнителната власт, които засягат техните интереси;
- да утвърждава принципите на демокрация с пряко участие, като прилага опита на Европейския икономически и социален комитет и на други сродни национални и международни организации на основата на сътрудничество с тях.

Предвид горното, ИСС е специфичен орган на национално ниво, чиято дейност е безспорно насочена към взаимодействие с администрацията в най-широкия смисъл. Сред принципите, на които съвета осъществява дейността си, изрично е посочен принципа на сътрудничество и взаимодействие с органите на законодателната и изпълнителната власт. Това взаимодействие се презюмира и произтича от вменените нормативно компетентности на ИСС да разработва и приема:

- становища по проекти на закони, национални програми и планове относно икономическото и социалното развитие;

----- www.eufunds.bg -----



- становища по актове на Народното събрание относно икономическото и социалното развитие;
- становища по стратегически проблеми на икономическата и социалната политика;
- резолюции по актуални проблеми на икономическата и социалната политика и на гражданското общество;
- анализи по проблемите на икономическата и социалната политика.

На ИСС законодателя предоставя възможността, при осъществяване на дейността си да **организира дискусии и консултации с представители на законодателната и изпълнителната власт и структурите на гражданското общество по обществено значими въпроси на икономическото и социалното развитие.**

СЪВЕТИ ЗА РАЗВИТИЕ

Регионални съвети за развитие

Съгласно чл.18 от Закона за регионалното развитие (ЗРИ)⁹ в регионите за планиране от ниво 2 се създават **регионални съвети за развитие**, които координират провеждането на държавната политика за регионално развитие в съответния регион за планиране. Членове на регионалния съвет за развитие са областните управители на областите, респ. кметове на общини и/или председатели на общински съвети от съответния регион за планиране от ниво 2.

В заседанията на регионалния съвет за развитие с право на съвещателен глас, в качеството им на наблюдатели участват:

1. представител на дирекция "Централно координационно звено" в администрацията на Министерския съвет;
2. представител на Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз" към Министерството на финансите;
3. по един представител от всяко министерство;
4. представител на Националния статистически институт;
5. представител на Българската академия на науките;
6. представител на Националното сдружение на общините в Република България;

⁹ Закон за регионалното развитие е обнародван в ДВ, бр. 50 от 30.05.2008 г., в сила от 01.08.2008 г.



7. **представители на национално представените организации на работодателите, които имат свои членове на територията на съответния регион за планиране от ниво 2;**
8. **представители на национално представените организации на работниците и служителите;**
9. представители на висшите училища в съответния регион за планиране от ниво 2;
10. представители на икономическия сектор в съответния регион за планиране от ниво 2;
11. представители на юридически лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза на територията на съответния регион за планиране от ниво 2.

Видно от посоченото, ролята на социално-икономическите партньори в Регионалните съвети за планиране е на наблюдатели, участващи в работата на съветите с право на съвещателен глас. Законът изрично предоставя право на глас на представителите на синдикалните и работодателски организации в РСРС при вземането на решения относно процеса на подбор на концепции за интегрирани териториални инвестиции, съфинансирани от Европейските фондове при споделено управление, от други европейски фондове и финансови източници, включително финансови инструменти, и от съответното национално съфинансиране, в изпълнение на интегрираната териториална стратегия за развитие на региона за планиране от ниво 2.

По-детайлна уредба на организацията и дейността на регионалните съвети по развитие се съдържа в текстовете на чл.27 – чл.43 от Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие¹⁰.

Областни съвети за развитие

Съгласно чл.22 от Закона за регионалното развитие, в областите се създават областни съвети за развитие. Председател на областния съвет за развитие е съответният **областен управител**, а постоянни членове са **кметовете на общините** в областта, **по един представител на общинския съвет** на всяка община, **делегирани представители на областните структури на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище**. Като членове на съвета с право на глас при обсъждане на въпроси, отнасящи се до тяхната компетентност, **участват и ръководителите на териториалните звена**

¹⁰ Правилникът за прилагане на Закона за регионалното развитие е приет с ПМС № 183 от 04.08.2020 г. и обнародван в ДВ, бр. 70 от 07.08.2020 г.



на централната изпълнителна власт на територията на областта. Председателят на областния съвет за развитие кани на заседанията на съвета да присъстват с право на съвещателен глас физически лица и представители на юридически лица и на граждански организации, които имат отношение към развитието на областта.

По решение на областния съвет за развитие се създават постоянни или временни комисии, които подпомагат дейността му. Постоянните комисии се създават в областта на пространственото развитие, устройството на територията и строителството, индустрията и новите технологии, транспорта и енергетиката, туризма и околната среда, здравеопазването, образованието, пазара на труда и други.

Областният съвет за развитие:

- одобрява правилата за организацията и дейността на постоянните комисии към областния съвет за развитие;
- приема решения за сключване на споразумения за сътрудничество с други области в страната и извън нея за осъществяване на съвместни дейности по регионалното развитие и териториалното сътрудничество;
- съгласува изготвените съгласно Закона за водите регионални генерални планове за ВиК системите и съоръженията, генерални планове на агломерации над 10 000 еквивалентни жители за ВиК системите и съоръженията, инвестиционните програми към регионалните генерални планове за ВиК системите и съоръженията, и инвестиционните програми към генералните планове на агломерации над 10 000 еквивалентни жители за ВиК системите и съоръженията;
- разглежда и обсъжда въпроси, които имат отношение към развитието на областта.

По-детайлна уредба на организацията и дейността на областните съвети по развитие се съдържа в текстовете на чл.44 – чл.57 от Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие.

Неофициално проучване показва, че Областните съвети по развитие осъществяват дейност главно чрез Комисиите по заетост към тях, основно поради възложените нормативно функции на тези комисии по отношение на определени мерки за насърчаване на заетостта.

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



СЪВЕТИ ПО УСЛОВИЯ НА ТРУД

Национален съвет по условия на труд първоначално е създаден през 1997 г. с Постановление № 87 на МС от 12.03.1997 г. за създаване на органи по разработването и осъществяването на политиката за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд¹¹. Тогава той е регламентиран като постоянен орган към Министерски съвет за осъществяване на координация, консултации и сътрудничество при разработването и провеждането на политиката за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд. Скоро след това, българският законодател оценявайки високата обществена значимост на въпросите свързани с осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд, изрично регламентира чрез закон механизми за взаимодействие между социално-икономическите партньори и изпълнителната власт (централна и местна) в тази област. В Закона за здравословни и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ)¹² се посочва, че „политиката за осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд се определя и осъществява след съгласуване в рамките на постоянни или временни структури на тристранното сътрудничество на национално, отраслово и регионално равнище“¹³, т.е. ЗЗБУТ регламентира създаване на органи по условия на труд на национално, браншово/отраслово и регионално равнище.

Национален съвет по условия на труд

Съгласно ЗЗБУТ Националният съвет по условия на труд има за цел и задача да осъществява **координация, консултации и сътрудничество при разработването и осъществяването на политиката за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд на национално равнище**. Той се състои от представители на:

- Министерския съвет;
- Националния осигурителен институт;
- **национално представителните организации на работодателите;**
- **национално представителните организации на работещите.**

Организацията на дейността му, техническото и административното му обслужване се осъществяват от Министерството на труда и социалната политика.

Националният съвет по условия на труд разполага с компетентност да:

¹¹ ПМС № 87 от 12.03.1997 г. е обнародвано в ДВ, бр. 24 от 21.03.1997 г.

¹² Закон за здравословни и безопасни условия на труд е обнародван в ДВ, бр. 124 от 23.12.1997 г.

¹³ Чл. 38 от Закона за здравословни и безопасни условия на труд

----- www.eufunds.bg -----



- обсъжда състоянието на условията на труд и дейността за инспектиране на труда и предлага мерки за подобряването им;
- обсъжда Национална програма за безопасност и здраве при работа и отчет за изпълнението ѝ;
- обсъжда и изразява становища по проекти на нормативни актове в областта на условията на труд и инспектирането на труда и прави предложения за изменението им;
- взема решения за създаване на отраслови и браншови структури за тристранно сътрудничество по условията на труд;
- създава помощни органи към съвета за решаване на специфични въпроси;
- координира дейността на органите, на които е възложено упражняването на контрол в областта на условията на труд;
- проучва и популяризира наш и чужд опит, организира национални конкурси, семинари, акции и други форми за стимулиране на дейността;
- приема програми за проучване и разработване на проекти за решаване на проблемите по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд, финансирани от фонд "Условия на труд";
- взема решения за извършване на съвместни проверки по реда на Закона за инспектиране на труда.

Макар и с разреден интензитет, до голяма степен дължащ се на периода на пандемия, Националният съвет продължава да осъществява дейност и за разлика от съветите по условия на труд на отраслово и регионално ниво, той е единственият нормално функциониращ орган в системата от съвети, които следва да са изградени въз основа на ЗЗБУТ.

Основните функции, задачите, структурата и организацията на дейността на Националния съвет по условия на труд са регламентирани с приетия от НСУТ Правилник за работата на Националния съвет по условия на труд¹⁴.

Важно! Следва да се отбележи, че видно от изброените по-горе правомощия, в компетентността на НСУТ са включени и въпроси свързани с инспектирането на труда. При

¹⁴ Действащият Правилник е публикуван на сайта на МТСП:

<https://www.mlsp.government.bg/uploads/37/politiki/trud/nsut/pravilnik-za-rabotatansut2021.pdf>

www.eufunds.bg



приемането на Закона за инспектиране на труда (ЗИТ)¹⁵, в него е регламентирано създаването и функционирането на Национален съвет за инспектиране на труда, на който законодателят бе възложил обсъждането на проекта на Национална програма за инспектиране на труда, периодично обсъждане на състоянието, тенденциите и проблемите на дейността за инспектиране на труда и предлагането на мерки за подобряването ѝ, обсъждането и даването на становища по проекти на нормативни актове, правила, методики и други документи, свързани с инспектирането на труда, както и вземането на решения за извършване на съвместни тематични проверки.

С изменението на чл.10 и отмяната на чл.11 от ЗИТ, от 2017 г. за постоянен орган за осъществяване на координация, консултации и сътрудничество при инспектирането на труда е Националният съвет по условия на труд.

Отраслови/браншови съвети по условия на труд

Отрасловите и браншовите съвети по условия на труд се състоят от представители на националните отрасли или браншови федерации, съюзи и синдикати на представителните организации на работещите, на отрасловите или браншовите структури на представителните организации на работодателите и от равен на тях брой представители на съответното министерство или ведомство. На тези съвети е вменена компетентността да:

- анализират състоянието на дейността по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд в съответния отрасъл;
- организират разработването и обсъждат проекти на правила и изисквания за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд, специфични за съответния отрасъл;
- проучват и популяризират опита, организират конкурси, семинари, акции и други;
- организират и провеждат обучение по правила, норми и методи, осигуряващи здравословни и безопасни условия на труд, на работодателя, на длъжностни лица и на представителите на работещите.

В по-голямата част от браншовете/отраслите не са изградени отрасли, респ. браншови съвети по условия на труд. В някои икономически сектори, ролята на този орган се изпълнява от тристранните съвети за социално сътрудничество. В други формално са налице изградени съвети за условия на труд, но те или не заседават реално, а само формално маркират съществуването си или работят инцидентно и неефективно.

¹⁵ Закон за инспектиране на труда е обнародван в ДВ, бр. 102 от 28.11.2008 г., в сила от 1.01.2009 г.



Регионални (областни и общински) съвети по условия на труд

Регионалните (областните и общинските) съвети по условия на труд се състоят от представители на съществуващите регионални съюзи или организации на представителните организации на работещите и на работодателите и от равен на тях брой представители на областната администрация или на местните органи за самоуправление.

Регионалните съвети по условия на труд:

- приемат регионални програми за проучване и разработване на проекти за оптимизиране на условията на труд и ги представят на фонд "Условия на труд" за финансиране;
- обсъждат състоянието на дейността по осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд в региона или в отделни предприятия;
- координират дейността на териториалните органи по контрола на условията на труд;
- оказват съдействие на комитетите и групите по условия на труд за решаване на конкретни проблеми.

Неофициално анкетиране, проведено през месец март 2019 г. сред експерти и длъжностни лица по безопасни и здравословни условия на труд, показва, че 61 % от тези специалисти въобще не са запознати със съществуването на Областни съвети по условия на труд, а едва 5,13 % знаят за функционирането им и редовно следят тяхната работа. Този резултат е лесно обясним поради факта, че такива или въобще не са изградени, или когато формално са конституирани, тяхната дейност в общия случай се свежда до проведени инцидентно заседания за учредяването им и за приемане на правила за дейността им, без наличие на каквато и да е индикация за реално осъществявани функции.

В периода 2009 г. - 2011 г. се наблюдава активизиране в посока изграждане на Областни съвети по условия на труд, но този процес се ограничи с формално изграждане на такива органи в част от областните административни центрове и то до етапа приемане на правила за работата на съветите, без същинско реализиране на конкретна дейност.

Още по-незавидно е състоянието на този вид сътрудничество на общинско ниво, защото на практика информация за създаването и съществуването на Общински съвети по условия на труд е неоткриваема.

Общият извод за нивото на сътрудничество и взаимодействие в областта на безопасността и здравето при работа **не е позитивен.**

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



СЪВЕТИ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО ПО ЗАЕТОСТТА

Национален съвет за насърчаване на заетостта

В изпълнение на чл. 8, ал. 1 от Закона за насърчаване на заетостта¹⁶ е създаден **Национален съвет за насърчаване на заетостта (НСНЗ)** към министъра на труда и социалната политика, като **постоянно действащ орган за сътрудничество и консултации при разработване на политиката по заетостта**. НСНЗ функционира с **равен брой представители на държавата, на национално представителните организации на работодателите и на национално представителните организации на работниците и служителите**. Председател на НСНЗ е министърът на труда и социалната политика или упълномощено от него длъжностно лице.

Националният съвет за насърчаване на заетостта:

- обсъжда и дава становища по разработването и провеждането на политиката по заетостта и на Националния план за действие по заетостта;
- периодично се информира за данните за състоянието на пазара на труда и за ефективността от прилаганите мерки и програми за насърчаване на заетостта;
- предлага на Министерството на труда и социалната политика разработването на проекти на нормативни актове, мерки и програми за насърчаване на заетостта;
- обсъжда и дава становища по проекти на нормативни актове, свързани с пазара на труда;
- обсъжда проекти и дава становища по споразумения на Министерството на труда и социалната политика с други министерства, държавни институции и неправителствени организации за общи действия по въпросите на заетостта;
- обсъжда списък на професиите, по които се провежда професионално обучение на безработни лица без осигурено работно място.

Устройството, организацията на дейността и функциите на Националния съвет за насърчаване на заетостта са регламентирани с Правилник за устройството и дейността му, публикуван на сайта на МТСП¹⁷.

¹⁶ Закон за насърчаване на заетостта е обнародван в ДВ, бр.112 от 29.12.2001 г., в сила от 01.01.2002 г.

¹⁷ <https://www.mlsp.government.bg/natsionalen-svet-za-nasrchavane-na-zaetostta>

----- www.eufunds.bg -----



Съгласно чл.3 от Правилника за прилагане на Закона за насърчаване на заетостта¹⁸, „сътрудничеството между органите по заетостта и представителите на организациите по чл. 3 от Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ) се осъществява на всички равнища при разработване и изпълнение на действията по активната политика на пазара на труда, работата с икономически неактивни лица и за проучване и анализиране на трудовите ресурси“.

В чл.5 от Правилника за прилагане на ЗНЗ са посочени две от формите на сътрудничество и взаимодействие със социално-икономическите партньори по въпросите за насърчаване на заетостта:

Постоянните и временни комисии по заетостта към Областните съвети за развитие

Комисията по заетостта към областния съвет за развитие е постоянно действащ орган, който подпомага областния управител при определяне, организиране и контролиране провеждането на държавната политика по насърчаване на заетостта и обучението на възрастни на регионално равнище.

Комисията по заетостта към Областните съвети за развитие, има компетентността да:

- определя приоритетите на регионалната политика по насърчаване на заетостта и отговаря за разработването на регионални програми за заетост и/или обучение на възрастни в съответствие с приоритетите на областната стратегия за развитие и на регионалните, областните и общинските планове за развитие, както и с приоритетите на националните стратегически документи и Националния план за действие по заетостта;
- обсъжда проекти на регионални програми за заетост и/или обучение на възрастни в срок до един месец от представянето им и ги внася за утвърждаване и финансиране от министъра на труда и социалната политика;
- осигурява условия за провеждане на регионалната политика по насърчаване на заетостта;
- извършва наблюдение и контрол на изразходваните средства за активна политика.

В комисията могат да участват със съвещателен глас директорът на дирекция "Регионална служба по заетостта" и/или упълномощени от изпълнителния директор на Агенцията по заетостта длъжностни лица.

¹⁸ Правилникът за прилагане на ЗНЗ е приет с ПМС № 131 от 19.06.2003 г., обнародван в ДВ. бр. 58 от 27.06.2003 г., в сила от 27.06.2003 г.



Комисията по заетостта ежегодно определя приоритети и приема план за дейността си след определянето на приоритетите на държавната политика по насърчаване на заетостта и приемането на Националния план за действие по заетостта.

Временна комисия по заетостта се създава за разрешаване на определени задачи, свързани с приоритетите на регионалната политика по насърчаване на заетостта.

Съветите за сътрудничество към Дирекциите „Бюро по труда“

Съветът за сътрудничество се създава към съответната дирекция "Бюро по труда". Съветът за сътрудничество към Д"БТ" има компетентност да:

- извършва контрол и наблюдение на програмите, проектите и мерките за обучение и заетост, както и на обучението на възрастни;
- следи за спазване на процедурата за подбор на работодатели при ползване на насърчителните мерки за заетост и обучение;
- обсъжда програми и проекти с регионално значение, които предлага на Комисията по заетост за включване в Националния план за действие по заетостта.

При констатирани нарушения програмите, проектите и мерките за обучение и заетост, както и на обучението на възрастни, Съветът за сътрудничество уведомява директора на дирекция "Регионална служба по заетостта" и директора на териториалната дирекция на Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда", а при наличие на достатъчно данни за извършено престъпление от общ характер - и органите на досъдебното производство.

В Съвета за сътрудничество се включва представител на общината, а когато дирекция "Бюро по труда" обслужва няколко общини, се определя представител на една от тях за участие в Съвета за сътрудничество на ротационен принцип. Представителите на останалите общини могат да участват в заседанието на Съвета за сътрудничество със съвещателен глас.

Когато на територията на дирекция "Бюро по труда" съществуват повече от три представителни организации на работниците и служителите или на работодателите на национално равнище, те определят своите представители за участие в Съвета за сътрудничество на ротационен принцип.

----- www.eufunds.bg -----



НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ПО ТРУДОВА МИГРАЦИЯ И ТРУДОВА МОБИЛНОСТ

Националният съвет по трудова миграция и трудова мобилност (НСТМТМ) е предвиден като консултативен орган към министъра на труда и социалната политика в чл.4 от Закона за трудова миграция и трудова мобилност (ЗТМТМ)¹⁹. НСТМТМ се състои от равен брой представители на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище, от представители на министерства, агенции, комисии, както и на органите за местно самоуправление. В състава на съвета могат да бъдат канени за участие и представители на международни организации и юридически лица с нестопанска цел, извършващи дейности в областта на трудова миграция, трудова мобилност и интеграцията на чужденци. С право на съвещателен глас може да бъдат привлечени в работата на НСТМТМ и ръководители на юридически лица с нестопанска цел, вписани в Търговския регистър и в регистъра за юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност, които имат предмет на дейност, свързан с трудова миграция и свободното движение на работници. Председател на Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност е министърът на труда и социалната политика.

Съставът, организацията и дейността на Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност са регламентирани детайлно в Правилника за прилагане на Закона за трудова миграция и трудова мобилност²⁰.

Съгласно чл.44 от Правилника за прилагане на ЗТМТМ, на Националният съвет по трудова миграция и трудова мобилност:

- обсъжда и подпомага изпълнението на политиката в областта на трудова миграция и трудова мобилност, включително чрез изготвяне на проекти на решения;
- дава предложения в областта на трудова миграция и свободното движение на работници, по проектите на годишните планове за изпълнение на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015 - 2020 г.) и обсъжда изпълнението им;
- обсъжда информация относно резултатите от проучвания и анализи на предлагането и търсенето/недостига на работна сила на пазара на труда, включително по отрасли, професии и региони, и прави предложения за мерки за компенсиране;

¹⁹ Закон за трудова миграция и трудова мобилност е обнародван в ДВ, бр. 33 от 26.04.2016 г., в сила от 21.05.2016 г.

²⁰ Правилник за прилагане на ЗТМТМ е приет с ПМС № 255 от 29.09.2016 г. Обнародван е в ДВ, бр.79 от 07.10.2016 г., в сила от 30.09.2016 г.



- обсъжда приема на работници от трети държави, включително в рамките на двустранните спогодби, при реален недостиг на заявените специалисти на пазара на труда в Република България;
- обсъжда и предлага приемането на Списъка на икономическите сектори, включващи дейности, изпълнението на които зависи от смяната на сезоните, по реда на чл. 25 ЗТМТМ;
- прави преглед на законодателството и на административната практика по прием на граждани от трети държави с цел работа и при необходимост предлага съответни изменения;
- дава становища при осъществяване на мерки по отношение на заетостта на български граждани в чужбина и тяхното привличане за заетост обратно в Република България;
- следи за изпълнението на двустранни спогодби за трудова миграция и за заетост, особено по отношение на избора на икономически сектори, в които да се прилагат;
- запознава се със и обсъжда опита на други държави;
- може да бъде консултиран при подготовката на рамкови позиции по проекти на нови актове от вторичното право на ЕС в областта на трудовата миграция, както и по други важни въпроси от компетенциите на Работна група № 2 "Свободно движение на хора" към Съвета по европейските въпроси;
- обсъжда информацията относно дейността на службите по трудови и социални въпроси;
- поддържа контакти с медиите за популяризиране и разясняване на предимствата, проблемите и мерките на политиката по трудова миграция.

Националният съвет по трудова миграция и трудова мобилност осъществява своята дейност на редовни и извънредни заседания. По обсъжданите въпроси членовете на НСТМТМ изразяват своето становище (писмено или устно), а председателят формулира проектите на решения. Решенията на НСТМТМ се вземат с обикновено мнозинство от присъстващите на заседанието членове на съвета с право на глас.



РАЗДЕЛ ВТОРИ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ СИНДИКАЛНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ И АДМИНИСТРАЦИЯТА ПО ВЪПРОСИТЕ НА ТРУДОВИТЕ И СЛУЖЕБНИТЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Доколкото синдикалните организации са част от социално-икономическите партньори, специално внимание заслужава да се обърне на взаимодействието на синдикатите с администрацията в един по-тесен смисъл – по повод на въпросите на трудовите и служебните правоотношения на заетите в самата администрация – административните служители, в качеството им и на членове на синдикални организации. Този особен вид взаимодействие е изключително важен предвид безспорно установената и доказана зависимост между качеството на административното обслужване и удовлетвореността и мотивацията на служителите. Административните реформи, по един или друг начин, в една или друга степен, се отразяват върху статуса на служителите и могат да бъдат ефективни и успешни само когато отчитат това обстоятелство. Естественият представител на служителите, изразител на тяхната воля и защитник на техните интереси в процеса на формиране на политики по реформиране, са синдикалните организации, в които служителите са се сдружили. В този контекст следва да бъдат разгледани, както проблемите, свързани със самото право на синдикално сдружаване в администрацията, така и проблемите, свързани с различни конкретни форми на взаимодействие между синдикатите и администрацията във връзка с правата на заетите в администрацията служители:

- Колективно договаряне в администрацията;
- Участие в управлението на човешките ресурси в административните структури;
- Участие в процедурите по съставяне на вътрешни актове;
- Участие в оценяването на държавните служители;



СИНДИКАЛНО СДРУЖАВАНЕ В АДМИНИСТРАЦИЯТА

Правото на синдикално сдружаване е гарантирано като основно право в Конституцията на Република България. То е уредено и признато и в редица международни актове, по които България е страна, сред които Международния пакт за икономически, социални и културни права; Международния пакт за граждански и политически права; Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ); Конвенция № 87 на МОТ за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране и други.

Всички те признават правото **на всяко лице да образува и да членува в синдикална организация по свой избор** за подпомагане и защита на икономическите си и социалните си интереси и **възлагат на държавите задължението да осигурят ефективното упражняване на това право**. Чл.3 от Конвенция № 87 указва изрично, че «публичните власти трябва да се въздържат от каквато и да е намеса, която може да ограничи това право или да попречи на неговото законно упражняване».

ЗДСл регламентира правото на синдикално сдружаване, но анализът на нормативната уредба осигуряваща упражняването на това право от държавните служители показва, че **не са създадени достатъчно гаранции за свободното осъществяване на синдикална дейност в държавната администрация**.

В сегашната си редакция, ал.3 на чл.44 от ЗДСл предвижда възможността за участие на синдикатите в подготовката на проекти на вътрешни актове свързани със служебните отношения, но тази уредба се различава от аналогичната, предвидена в Кодекса на труда. Считаме за наложително реализирането на съществуващото правомощие на синдикатите да бъде осигурено, чрез вменияване на задължение на органа по назначаване да отправя покана до ръководните органи на синдикалните организации да участват в подготовката на вътрешните актове, по аналогия със съществуващото в чл.37 от КТ задължение за работодателите. Така биха се създали необходимите предпоставки за практическото реализиране на участието и гаранции, че правото на участие в подготовката на вътрешни актове няма да остане само пожелателно и декларативно.

На прецизиране подлежат и текстовете на ЗДСл, регламентиращи синдикалните организации, доколкото в практиката създават възможности за разнопосочно тълкуване.

----- www.eufunds.bg -----



Неприемливо и ограничаващо е налаганото в някои случаи разбиране, че това трябва да са нарочни отделни и специални организации на държавни служители по подобие на синдикалните организации във въоръжените сили и МВР. Ясно дефинираните и категорично регламентирани ограничения при последните, произтичат от особените функции на армията и полицията и особения и специален режим на регламентация на отношенията на полагащите труд в тях. Подобни предпоставки за специална регламентация не съществуват по отношение на лицата, работещи по служебно правоотношение извън въпросните специални системи. В ЗДСл липсва ограничение подобно на съществуващото в ЗЗМВР, например, според което «синдикалните организации, в които членуват държавни служители в МВР, нямат право да се присъединяват или да членуват в национални синдикални организации извън МВР». Следователно, синдикалните организации, в които членуват държавни служители, могат да членуват в национални синдикални организации, каквато е и практиката у нас.

В същото време, в ЗДСл се разминава съществено с разпоредбите на Кодекса на труда по отношение на вписването на синдикалните организации, както и по отношение на възможността поделения на съответните организации да придобиват качеството на юридическо лице съгласно устава на организацията, в чиято структура са изградени и членуват.

Действащата редакция на чл. 45, ал. 1 от Закона за държавния служител указва, че „Синдикалните организации на държавните служители придобиват качеството на юридическо лице след вписването по реда, установен за вписване на сдруженията с нестопанска цел“. Тази разпоредба се разминава осезаемо с възприетия от законодателя и действащ към момента принцип на вписване и регистриране на синдикални организации и организации на работодателите като юридически лица.

При приемането на ЗДСл синдикалните организации се вписват в съда като сдружения с нестопанска цел по реда на Закона за лицата и семейството. При приемането на Закона за юридическите лица с нестопанска цел и влизането му в сила от 1 януари 2001 г. този ред на практика не се променя, защото в § 2 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЮЛНЦ се посочва, че организациите, които имат за цел извършването на синдикална дейност се уреждат с отделен закон, но до влизането в сила на такъв, те се вписват по реда на Глава Първа на ЗЮЛНЦ. През 2018 г. чрез нарочен Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда бяха направени съществени промени в чл.49 от КТ относно вписването на синдикалните и работодателските организации и придобиването от тях на качество на юридическо лице. В мотивите към проекта на този Закон за изменение и допълнение на КТ бе посочено, че той „има за цел да създаде единна правна система относно регистрацията на тези организации, чрез

----- www.eufunds.bg -----



приемането на разпоредби, които отчитат спецификата и обществената значимост на тяхната дейност“. Законодателят в мотивите е посочил още, че „ролята на социалния диалог е ключова за провеждането на обществени политики и изграждането на стабилно демократично общество. Държавата регулира трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения и въпросите на жизненото равнище след консултации и диалог с работниците, служителите, работодателите и техните организации в дух на сътрудничество, взаимни отстъпки и зачитане на интересите на всяка от страните. В тази връзка **е необходимо да има ясно определен ред, по който се регистрират съответните организации, за да може да се подпомага и насърчава социалния диалог“.** В мотивите изрично се подчертава, че с тези промени „се изпълняват и изискванията на Конвенция № 87 на Международната организация на труда, ратифицирана и обнародвана в ДВ, бр. 19 от 1959 г., която дава основание за създаването“ на режим, който е „самостоятелен и отличаващ на учредяване, съществуване и прекратяване, вкл. вписване в регистър и придобиване качество на юридическо лице на синдикалните и работодателските организации“. С промените в чл.49 на КТ от 2018 г. се възприема именно такъв специален режим, съгласно който тези организации се вписват **в специален регистър на синдикални и работодателски организации към окръжните съдилища** по седалището им. Процедурата по регистрацията пред съответния съд се извършва по реда на глава петдесет и пета на Гражданско процесуалния кодекс, където е регламентирано специфичното производство, свързано с вписването на юридическите лица. Определят се обстоятелствата и данните, които следва да се вписват в регистъра на синдикални и работодателски организации. При определяне на данните, които се вписват в регистъра **са отчетени спецификите на този вид организации.**

Посочените промени в чл.49 от Кодекса на труда, не са придружени от синхронизирана промяна в чл.45 от Закона за държавния служител, като последицата от това е, че към момента не е постигната целта на законодателя да се „създаде единна правна система **относно регистрацията на тези организации, чрез приемането на разпоредби, които отчитат спецификата и обществената значимост на тяхната дейност“.**

Напротив, действащият текст на чл.45 от ЗДСл често се превръща в основание за особено тълкуване на разпоредбите относно синдикалното сдружаване на държавните служители, създавайки различна уредба за тяхното вписване и предвиждайки различен ред за придобиване от тях на качеството юридическо лице. Това необосновано различно третиране на синдикалните организации в Закона за държавния служител се подсилва от факта, че в него не се съдържа регламентация, подобна на съществуващата в КТ, че поделенията на вече вписаните

----- www.eufunds.bg -----



организации, придобиват качеството юридическо лице, съгласно съответните синдикални устава. Тази празнина от своя страна, често е причина при учредяване на синдикални организации от държавни служители при административни структури, приемането на легитимността им да се поставя под съмнение. **Неприемливо и ограничаващо** е налаганото в някои случаи разбиране, че това трябва да са нарочни, отделни и специални организации на държавни служители по подобие на синдикалните организации във въоръжените сили и МВР. Ясно дефинираните и категорично регламентирани ограничения при последните, макар че от своя страна също са дискуссионни, произтичат от особените функции на армията и полицията и особения и специален режим на регламентация на отношенията на полагащите труд в тях. Подобни предпоставки за специална регламентация **не съществуват по отношение на лицата, работещи по служебно правоотношение** извън въпросните специални системи. Именно затова в ЗДСл липсва ограничение подобно на съществуващото в ЗЗМВР, например, според което *«синдикалните организации, в които членуват държавни служители в МВР, нямат право да се присъединяват или да членуват в национални синдикални организации извън МВР»*. Следователно, синдикалните организации, в които членуват държавни служители извън, **могат да членуват в национални синдикални организации**, каквато е и практиката у нас.

Законът за държавния служител (ЗДСл) регламентира правото на синдикално сдружаване в чл.44, но не създава достатъчно гаранции за свободното осъществяване на синдикална дейност, доколкото не предвижда предварителна закрила срещу уволнение за членове на синдикалните ръководства, аналогично на съществуващата такава в чл.333, ал.3 от Кодекса на труда. Това е съществен пропуск, който определено препятства свободното упражняване на правото на синдикално сдружаване и активното реализиране на синдикални права, защото поставя под угроза съществуването на служебното правоотношение на служителите, които се ангажират със защитата на правата и интересите на своите колеги пред органа по назначаване.

КОЛЕКТИВНО ТРУДОВО ДОГОВАРЯНЕ

Колективното трудово договаряне в административните структури е добре застъпено и широко използвано като инструмент за социален диалог, но само доколкото е приложимо по отношение на работещите по трудово правоотношение в администрацията. Дори и в този силно лимитиран обхват, ефективността на договарянето е силно ограничена от специалната правна

----- www.eufunds.bg -----



уредба съдържаща се в чл.107а от Кодекса на труда и липсата на достатъчно оперативна самостоятелност на органите по назначаване, по отношение на договарянето на клаузи, които изискват наличието на определен финансов ресурс.

Що се отнася до колективното трудово договаряне за служителите, работещи по служебно правоотношение, трябва да пореден път ясно да заявим, че 23 (двадесет и три) години след влизане в сила на Закона за държавния служител е крайно време в него най-сетне да бъде създадена нормативна уредба на колективните преговори и колективното трудово договаряне. От приемането на ЗДСл до днес няма каквото и да е аргументирано обяснение за липсващата уредба по отношение на колективното трудово договаряне за полагащите труд по служебно правоотношение. Както Конституцията, така и ЗДСл уреждат правото на синдикално сдружаване за служителите, но неразбираемо защо, държавата не желае да уреди възможността за колективно трудово договаряне в случаите, когато на практика самата тя, чрез органите по назначаване е страна по правоотношение, свързано с полагане на труд – служебно правоотношение. Така възможността служителите да членуват в синдикална организация за да реализират колективна защита на своите права и интереси, до голяма степен се обезсмисля и формализира. Безспорно е, че колективното трудово договаряне е най-ефективният и най-популярен инструмент за осъществяване на социален диалог. Отказът да се създадат нормативни предпоставки и гаранции за колективно трудово договаряне по отношение на служителите е красноречив израз на отношението на държавата към правата на тази част от полагащите труд български граждани. Необяснима е позицията на публичните власти, чрез която те насърчават социалния диалог и се позиционират и афишират като гаранци за правата на работещите, но само ако този диалог и тези права се реализират в правоотношения извън държавната служба. Този немотивиран и неоправдан от нищо подход е още по-осезаем при съпоставяне на работещите в администрацията по трудово правоотношение от една страна и тези по служебно правоотношение, от друга. За едните колективното трудово договаряне е нормативно призната и регламентирана възможност, а за другите законодателната празнота се приравнява практически на мълчалива забрана.

През 2016 г. бе изготвен и внесен проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния служител²¹, в който бяха предвидени изрични текстове, регламентиращи колективното трудово договаряне за работещите по служебно правоотношение. Чрез странно прилагане на процедурните правила, уреждащи законотворческия процес в Народното събрание, през Правната комисия в парламента за второ гласуване в пленарна зала текстовете

²¹ <https://parliament.bg/bills/43/653-03-36.pdf>



бяха заменени от недействащия в момента в хода на законодателния процес, предложената уредба относно колективното трудово договаряне бе заменена от приетия и действащ в момента текст на чл.46а от ЗДСл, в който се коментира «сътрудничеството със синдикалните организации»:

Чл. 46а. (Нов - ДВ, бр. 57 от 2016 г.) (1) Със споразумение между синдикалните организации на държавните служители и Министерския съвет се уреждат структурата, обхватът и формите на сътрудничество.

(2) Процедурата за сключването на споразумението и критериите към синдикалните организации се определят с наредба на Министерския съвет.

(3) Всички проекти на нормативни актове, свързани със служебните правоотношения, се съгласуват със синдикалните организации на държавните служители.

Видно от цитирания нормативен текст, за да се случи странно формулираното като обхват «споразумение», задължителна предпоставка е приемането на наредба на Министерски съвет, която да уреди процедурата по сключване на споразумението и критериите към синдикалните организации, които ще са страна по въпросното съглашение. Изминалите 6 (шест) години от възлагането на този ангажимент на правителството, без да се предприемат сериозни стъпки за неговата реализация, потвърждават убеждението, че реализираното през 2016 г. законотворчество е имало за цел да осуети регламентирането на колективното договаряне в ЗДСл и да го замени с неясен, практически неприложим и безполезен текст, който само формално имитира воля за сътрудничество и договаряне със синдикатите по въпросите свързани със служебните правоотношения на служителите.

УЧАСТИЕ НА СИНДИКАЛНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПРИ ИЗГОТВЯНЕТО НА ВЪТРЕШНИ АКТОВЕ

Българското законодателство регламентира и гарантира правото на работниците и служителите, чрез синдикалните организации, в които членуват, да участват в подготовката на проекти за вътрешни актове на предприятието (фирма, организация, администрация, ведомство). На това установено в полза на синдикатите право, съответства задължението на работодателя/органа по назначаване да покани ръководните органи на тези организации да участват в подготовката на съответния акт.

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



Коментираното право на синдикатите е уредено в **чл.37 от Кодекса на труда (КТ)** и в **чл.44, ал.3 от Закона за държавния служител (ЗДСл)**:

Чл.37 КТ:

„Органите на синдикалните организации в предприятието имат право да участват в подготовката на проектите на всички вътрешни правилници и наредби, които се отнасят до трудовите отношения, за което работодателят задължително ги поканва”

Чл.44, ал.3 от ЗДСл:

„Синдикалните организации представляват и защитават интересите на държавните служители пред държавните органи по въпросите на служебните и осигурителните отношения чрез предложения, искания и участие в подготовката на проекти за вътрешни правилници и наредби, които се отнасят до служебните отношения”.

Участието на работниците и служителите в подготовката на вътрешните актове често се урежда допълнително чрез клаузи на колективен трудов договор или споразумение, в които можем да открием допълнителна организационно-техническа регламентация на процедурата, която може да бъде описана по следния начин:

Подготвителни действия

Законът не предвижда конкретна форма за провеждане на процедурата, затова в практиката могат да се срещнат разнообразни варианти на реда и начина на реализиране на регламентираното в чл.37 от КТ и чл.44, ал.3 от ЗДСл участие в подготовката на вътрешните актове. Именно тази липса на конкретика води до често неразбиране на тази процедура като същност и правни последици. Препоръчително е подготовката, организацията и провеждането на тази процедура да се отразява задължително в писмени актове, поне що се отнася до документирането на действията на участниците в тази процедура.

Обичайно участието на синдикатите в подготовката на вътрешните актове следва да се реализира в следната последователност:

- *Работодателят/органът по назначаване **отправя покана** до органите на синдикалната организация да участват в подготовката на съответния вътрешен акт.*

Няма пречка работодателят/органът по назначаване да е възложил изпълнението на процедурата на служители от съответните звена (напр. Счетоводство, отдел „Правен“, отдел „Човешки ресурси“, „Личен състав“, „ТРЗ“ и т.н.). Органите на синдикалната организация, до които следва да се отправи поканата се определят в техните устави. В поканата работодателят/би трябвало да посочи какъв е акта, който ще се подготвя, кога и как ще се реализира съвместната работа със синдикалните организации (напр. заседания, работни срещи) и кой ще участва в подготовката на акта от страна на работодателя. Редно и логично би било, към

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



поканата работодателят да приложи своето предложение за проект на съответния вътрешен акт, който ще се подготвя.

- *Синдикалната организация **изпраща отговор** до работодателя / органа по назначаване.*

В отговора се посочват лицата, които ще участват в подготовката на акта. Обикновено това са Председателят и секретарят на синдикалната организация, но тези права могат да бъдат делегирани и на други представители на синдиката (напр. експерти, консултанти, членове на синдикалния съвет, ако такъв е създаден и функционира, и т.н.).

Не съществуват пречки органите на синдикалните организации, от своя страна, да предложат ред за осъществяване на процедурата, различаващ се от предложения от работодателя.

УЧАСТИЕ НА СИНДИКАЛНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ПРОЦЕСА НА АТЕСТИРАНЕ И ОЦЕНЯВАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Като форма на взаимодействие между синдикалните организации и органа по назначаване е регламентирана възможността на синдикатите да участват в процеса на оценяване на служителите.

Основна цел на системата за оценяване на изпълнението на служебните задължения на държавните служители е да се **подобри дейността на съответната администрация чрез ефективно управление на изпълнението на всеки отделен служител** по отношение на постигането на целите, изпълнението на задълженията и развиването на личната компетентност. Друга важна задача на атестирането е да се **определят нуждите от развитие на всеки служител и подобряване на професионалната му компетентност**, както и да се **създадат условия за справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие**. Общата оценка следва да отразява изпълнението на целите на работния план и показаните компетентности от служителя за целия период на атестиране, да е **извършена безпристрастно и компетентно въз основа на обективно установими факти и обстоятелства**. На практика, всичко това остава само пожелателно, тъй като **правилата не се прилагат по начин, който да гарантира обективността, безпристрастността и компетентността на извършваното оценяване**. Поради обвързаността на оценяването с механизмите за актуализиране на възнагражденията, същото на практика се подчинява изцяло на финансовите параметри, заложили в бюджетите на администрацията и се „нагажда” към тях, без да отчита реалните постижения и компетентности на служителите. Оценките, изготвени с

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА” и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



цел в местване в бюджетните възможности демотивират служителите и ги лишават от реални възможности за кариерно и професионално развитие. В НУРОИСДА няма предвидени реални и практически приложими гаранции за обективност и безпристрастност. Механизмите за контрол, както и за преразглеждане на оценката въз основа на възражение на служителя, доказано във времето, са само формално заложи индикатори за прозрачност и обективност.

Още по-формално и практически неефективно е предвиденото участие на синдикалните организации в процеса по оценяване. В чл. 3. ал. 2 от НУРОИСДА е посочено, че „оценяването на изпълнението на длъжността на всеки служител в държавната администрация се извършва от оценяващ ръководител под наблюдението и контрола на контролиращ ръководител и на синдикалната организация на работниците и служителите в администрацията”.

Всички сигнали, които са постъпили през годините в Синдикат на административните служители „Подкрепа“ потвърждават убеждението, че почти никъде не се спазва това условие и представители на синдикалните организации не биват допускани да участват в процеса на оценяване, още по-малко да имат каквато и да е пряка роля, изразяваща се в „наблюдение и контрол” върху този процес. Този извод се налага от липсата на практическа приложимост и ефективност на текстовете в НУРОИСДА, които би следвало да конкретизират възможността на синдикалните организации да „наблюдават и контролират” оценъчната процедура – чл.21, ал.3; чл.23, ал.2 и чл.24, ал.1.