

Регистър за синдикалните организации и организациите на работодателите — законодателна рамка и практически ефекти

Андрияна Андреева*
Галина Йолова**

Резюме: В настоящата статия се прави анализ на новите законодателни решения, свързани със създаването на специален регистър за синдикалните организации и организациите на работодателите. В аспекта на установените закони хипотези се правят изводи за спецификата, необходимостта и въздействието на въведеното изискване, предвид принципите на стабилност и прозрачност в сферата на социалния диалог.

Ключови думи: специален регистър, вписване, работодателски организации, синдикални организации, прозрачност.

JEL: K31.

Въведение

Правото на сдружаване на работниците и служителите в синдикални организации е сред основните права на човека. От средата на XX в., предвид богатата си международна уредба, то се определя като всеобщо право. Основоположник

на международната уредба се явява чл. 23, ал. 4 от Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. на ООН: „Всеки човек има право да учредява и членува в професионални организации за защита на своите интереси.“. Следват конвенции на МОН – Конвенция № 87 за синдикалната свобода и закрилата правото на синдикално организиране, 1948 г., Конвенция № 98 за правото на организиране и на колективно договаряне, 1949 г. и др. Конституцията на Република България в изричен текст утвърждава това право в нормата на чл. 49, ал. 1. На законово равнище то е уредено в гл. III от Кодекса на труда (чл. 4 и чл. 33-49). На него съответства правото на работодателите да се сдружават в организации за защита на техните права. В исторически аспект, с оглед тяхното зараждане, това право е по-ново в сравнение с правото на синдикално сдружаване на работниците. Двете права могат да бъдат определени като взаимно-обвързани, а сдружаването на работодателите „рефлексно“ (Мръчков, Субективно право и субективни трудови права, 2017, стр. 315), предвид отзивния му характер на правото на синдикално сдружаване на работниците. Развитието им в международен и в национален мащаб е от изключително значение, както за трудовото законодателство, така и като цяло за нормалното протичане на обществените отношения свързани с упражняване правото на труд,

* Андрияна Андреева е доктор, доцент в Икономическия университет – Варна.

** Галина Йолова е доктор, доцент в Икономическия университет – Варна.

с развитието и приложението на принципа на социален диалог.

Българското трудово законодателство от момента на своето създаване следва линия на закрила правата на работниците и служителите и създаване на условия за гарантиране упражняването на правото на труд и диалог между партньорите. България е ратифицирала Конвенция № 87 от 1948 г. относно профсъюзната свобода и защита правото на организиране. (рат. 1959 г. ДВ, бр. 19/1959 г. В сила от 8.06.1960 г. обн. ДВ, бр. 35/1997 г.) на МОТ, която съдържа регламентацията относно тези сдружения, отличаващи ги от останалите форми на сдружаване на гражданите.

Към настоящия момент актуалността на тематиката се обуславя от актуалните нормативни решения, извършени в Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел (ДВ, бр. 74 от 2016 г., в сила от 01.01.2018 г.) и в Кодекса на труда (Изм. – ДВ, бр. 2 от 1996 г., бр. 59 от 2018 г.). Тези взаимосвързани нормативни решения на българският законодател поставят на нова основа реда за вписване на сдруженията с нестопанска цел, отчитайки разграничението между тях с оглед на заложените цели. По този начин за синдикалните сдружения на работниците и служителите и сдруженията на работодателите се създава отделен регистър, регламентацията на който отчита детайлите в тяхната същност.

Цел на настоящото изследване е да се представят и анализират новите законодателни решения, свързани със създаването на специален регистър за синдикалните организации и организациите на работодателите, предвид намерението на законодателя за установяване на стабилност и прозрачност в дейността им и баланс в сферата на социалния диалог.

За реализиране на посочената цел авторите извеждат **няколко основни задачи**:

1. Да се изследва еволюцията в режима за вписване на синдикалните организации

и организациите на работодателите в съвременния период от развитието на трудовото ни законодателство.

2. Да се направи актуален анализ на нормите, уреждащи създаването на специален регистър на синдикалните организации и организациите на работодателите.
3. Да се направи сравнителноправен анализ с общия режим за вписване на юридическите лица с нестопанска цел, регламентиран в ЗТРРЮЛНЦ, съответно публикуване органите за защита правата на осигурените лица.
4. На база на изследването да се изведат конкретни обобщения относно целта и ефекта на предвидената процедура.

За осъществяването на поставените цели и като методология авторите използват комплексно традиционните методи в правните изследвания – правно-догматичен метод, посредством който е анализирана действащата нормативна уредба и сравнителноправен с предходни законодателни решения и сходни правни институти.

Изложение

Законодателната идея по актуализация в режима на вписване на юридическите лица с нестопанска цел бе осъществена в два отделни акта, съответстващи на заложената цел – създаването на самостоятелна регламентация, съобразно тяхната специфика. Като първа стъпка в този процес народното събрание прие изм. в Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел (ДВ, бр. 74 от 2016 г., в сила от 01.01.2018 г.). В разпоредбата на чл. 1, ал. 2 от този нормативен акт синдикалните организации и работодателските организации са изключени от предмета на закона. Наред с това, с промени в Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ДВ., бр. 74 от 2016 г. В сила от 01.01.2018 г.) се отмени редът за

вписване в регистъра на съда на юридическите лица с нестопанска цел. Съгласно чл. 17 от закона, регистърът на тези юридически лица е възложено да се води в Агенцията по вписванията.

Намираме това законодателно решение за правилно, т.к. отчита спецификата в предназначението на тези организации и посредством диференциацията в режима за вписване се създава нормативна предпоставка за обособяване на регистри, съответстващи на правната същност и целта на юридическото лице.

Това е положително законодателно решение и с оглед създаване на пълна самостоятелност в режима на синдикалните и работодателски организации, които осъществяват дейност по реализация принципа на социалния диалог, заложен в трудовото законодателство. Именно тази роля е ключова за изграждането на стабилност в обществените отношения, свързани с престигане на труда. Съгласно мотивите на законопроекта „държавата регулира трудовете 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“.

С тази първа стъпка беше извършена една диференциация, която отразява специфика в целта на юридическите лица с нестопанска цел, но залага и вписване, съответстващо на потребностите на обществото.

В периода до предприемането на втората законодателна стъпка съществуваше един кратък отрязък от нормативен вакуум, който наложи адекватна и бърза законова корекция, изразена в изм. и доп. на Кодекса на труда. С това се създаде цялостна уредба на вписванията, обхващаща норми от актове от различни правни отрасли – ЗТРРЮЛНЦ и КТ.

В българското трудово право е безспорна правната същност на синдикалните организации, респ. на работодателите. Те са признати за сдружения с нестопанска цел, насочена към защита интересите на работниците и служителите и работодателите. Ред за придобиване качеството юридическо лице е регламентиран в чл. 49, ал. 1 и 2 от КТ. С оглед на реда за тяхното създаване синдикалните организации претърпяват еволюция в българското законодателство, преминавайки през няколко режима. Първоначално възникването на ЮЛ на профсъюзите е ех lege и съгласно техните устави. Съгласно чл. 49, ал. 1, синдикалните организации и организациите на работодателите придобиват качеството на юридическо лице след вписването им по реда, установен за вписване на сдруженията с нестопанска цел.

Тази промяна и въвеждането на регистрационния режим при нарастване броя синдикалните организации и организациите на работодателите респективно се свързва с ролята на тези организации, които засилват ролята си в процеса на вземане на решения, касаещи престигането на труда, а това налага тяхната прозрачност, обявяване на тяхното „съществуване в правото“ (Мръчков, 2012).

Този ред за вписване бележи стабилност и се прилага в България 26 години до приемането на изм. в КТ – ДВ, бр. 2 от 1996 г., бр. 59 от 2018 г., с което се **създава регистър на синдикални и работодателски организации към съответния окръжен съд по седалището им (чл. 49, ал. 1 КТ)**.

Тази актуална регламентация отчита характеристиките на организациите на работниците и служителите и на работодателите, с оглед на което включването ѝ в КТ е правилна законодателна техника и подход. С това се създава единност и цялост в трудовоправната, материалноправната и процесуалната регламентация на синдикалните и работодателските организации.

Принципно и единствено предвид сравнителен ракурс следва да се спрем някои специфики в статута на организациите за защита на колективните права на нивото на социалния диалог и представителност, касаещи защитата при упражняването на осигурителните права (Андреева, А., Йолова, Г., 2017). Подобно на трудовете, и при осигурителноправните отношения, като обект на специална защита, е налице широкообхватен нормативен порядък за унифициране интересите на осигурителноправните субекти с обща цел – защита и закрила при предоставяне и ползване на осигурителни права и максимално хармонизиране на насрещни и функционални интереси при реализиране на осигуряването в цялост. В този смисъл и не без основание се посочва, че начините за финансиране и условията за допустимост, при реализиране на осигуряването следва така да са организирани, че да се постигне баланс – както баланс между вноски и осигурителни права, така и между броя на внасящите осигуровки и този на получаващите обезщетения (Vlagoysheva, 2014). Реализацията на принципа на диалога е по отделни аспекти на осигуряването, като в частност е развит в отделните негови компоненти, съответно държавно обществено осигуряване, допълнително доброволно и допълнително задължително осигуряване и здравно осигуряване. Така представяването интересите на осигурените лица в основното обществено осигуряване, респ. публичното здравно осигуряване, се осъществява чрез Надзорен съвет (Благойчева, 2016, с. 81, 85), а в допълнителното задължително осигуряване – посредством нарочен представителен и консултативен орган, Попечителски съвет, в състава на който влизат по равен брой представители на национално представените организации на работниците и служителите и на работодателите и един представител на пенсионноосигурителното дружество. Аналогично и при **допълни-**

телното доброволно осигуряване, въпреки отсъствието на орган, координиращ интересите на участващите в осигуряването лица (Попечителският съвет), функционира сравнително еднотипен с оглед същността и функциите си Консултативен съвет, в който интересите на осигурените се представляват от представители на осигурените лица и на пенсионерите на съответния фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване, представители на работодателите и на органите по чл. 230, ал. 3, т. 3 от Кодекса за социално осигуряване (КСО), и един представител на пенсионноосигурителното дружество. Унифицирането на материята, регулираща компетенциите им, насочва към еднотипност в характера и същността им като координиращи интересите на насрещните субекти органи. Така, съгласно Наредбата за попечителски съвети на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване и за консултативните съвети на фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване (Приета с ПМС No 29 на МС от 18.02.2005 г., обн., ДВ, бр. 19 от 1.03.2005 г.), попечителските и консултативните съвети представляват и защитават интересите на осигурените лица и на пенсионерите във фондовете за допълнително пенсионно осигуряване. В посочения смисъл е и разпоредбата на чл. 4, ал. 2 от Наредбата за попечителските съвети на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване и за консултативните съвети на фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване, предвиждаща, че в срок един месец от вписването в съдебния регистър на съответния фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване или най-късно два месеца преди изтичането на мандата на попечителски съвет, пенсионноосигурителното дружество отправя до централното ръководство на всяка национално представена организация на работниците и служителите и на работо-

гателите писмена покана да определи свои представители в попечителския съвет на фонда. Представителите на организациите на работниците и служителите и на работодателите се определят от ръководните им органи на национално равнище най-късно един месец от получаване на поканата.

При осигуряването, както е видно, на вписване подлежат пенсионноосигурителните дружества, в качеството им на лицензирани акционерни дружества, респ. управляваните от тях фондове – в нарочния регистър към окръжния съд, докато органите, представляващи интересите на осигурените лица, не следват реда на нарочното вписване и в посочения смисъл се явяват външни централизирани (Надзорен съвет), респ. вътрешни относно съответното дружество, съответно фонд органи, представляващи интересите на точно определен, изчерпателен кръг осигурени лица.

По своя обхват, новата правна уредба на регистрацията на синдикалните и работодателски организации е комплексна и всеобхватна, уреждаща в частност обстоятелствата, които подлежат на вписване в регистъра, статут на поделенията на синдикалните и работодателски организации, процедурата по регистрация по реда на Глава петдесет и пета от Гражданския процесуален кодекс, касаеща вписват образуването, преобразуването, обявяването в ликвидация и прекратяването на юридически лица и другите, подлежащи на вписване обстоятелства. Така въвеждането/вписването на тези субекти в специален регистър акцентира на отграничителните им белези предвид общата категория юридически лица и трайното им установяване, като особен вид правни субекти със засилени регулаторни и съответно на това – активно защитни функции относно трудовото правоотношение страни.

Налице в новия режим са две основни специфики – от една страна, въвеждане на вписване в специален регистър, предвид признаване особеностите в статута

и функциите на синдикалните и работодателски организации, от друга – принципно следване режима на вписване, типичен за юридическите лица с нестопанска цел с известни законови корекции, касаещи предимно подлежащите на вписване обстоятелства.

Новият режим не е чужд и на решенията относно статута на организациите в исторически и сравнителноправен аспект. Така, още във френския закон от 1901 г. гражданските сдружения се разделят на две големи групи – позволени и юридически лица. Първите, като признати за сдружения от обществена полза и намиращи се под протекцията на съдебната власт, се формират и съществуват без предварително разрешение и деклариране, но притежават ограничена, предвид предмета си на действие, правоспособност. Юридическите лица, от своя страна, следват установената им процедура по конституиране, установяване и правоспособност. Същевременно, през 1920 г. във Франция е призната пълна гражданска правоспособност на професионалните синдикални сдружения без необходимост от предварително разрешение или формален предвид специална процедура или компетенция на орган акт. Неслучайно в този смисъл е и изтъкнатото съображение на Дюги, който счита, че „големият недъг на френското синдикално законодателство се състои в установяването на паралелизъм между свободата на сдружаването изобщо и синдикалната свобода“ (Duguit, 1925). Аналогично и Наредбата-закон от 1938 г. у нас поставяйки в центъра на регулацията гържавният надзор върху дружествата и сдружаванията, дели сдружаванията на две големи групи – с идеална и със стопанска цел при общ режим на предварително утвърждаване, гържавен надзор и разпускане по решение на областния съд. Тук следва да се има предвид, че в старата конституционноправна доктрина е акцентирано на разграничението в понятията сдружение и

сдружаване, съответно същото се приема налице, като се изтъква същността им на реализиран резултат и организация в първия случай и правно призната свобода във втория (Баламезов, 1993, стр. 219).

Понастоящем възникване качеството на юридическо лице на сдруженията нормативно се свързва с момента на вписване на субектите в регистъра на синдикални и работодателски организации към съответния окръжен съд по седалището им. Същевременно, поделение на организация, вписана по упоменатия ред, също придобива качество на юридическо лице съгласно устава ѝ. Така се следва принципът и редът по признаване на ООПД, при което статутът (бел. авт. – на ООПД) се получава едновременно с получаване на правоспособност на сдружение или фондацията, тоест заедно с възникването им като юридически лица. Както се твърди (Златарева, 2018), по стария режим на ЗЮАНЦ всички сдружения или фондации възникваха по еднакви правила – след осъществяване на материалноправните действия на учредителите (учредяване на организацията и създаване на правила за управление) и вписване в съдебните регистри (санкцията на държава-та), с цел възникване като самостоятелен правен субект. В този смисъл, качество на организация за общественнополезна дейност (ООПД) юридическото лице придобиваше чрез допълнително вписване в Централния регистър при Министерството на правосъдието, като придобиването на правоспособност предшества и е независимо от придобиването на особения статут.

Подлежащите на вписване обстоятелства, касаещи синдикалните организации, респ. организации на работодателите, са лимитативно изброени и в частност касаят: 1. вида и наименованието на организацията; 2. седалището и адреса; 3. устава на организацията; 4. органите, имената на членовете на управителния орган, имената и длъжностите на лицата, представляващи

организацията, 5. прекратяването на организацията; 6. преобразуването; 7. имената, съответно наименованието, както и адреса на ликвидаторите; 8. заличаването на организацията.

Същите бихме разделили на четири **категории обстоятелства** – касаещи индивидуализацията на организацията, обстоятелства, установяващи органите за управление и представителност, и не на последно място – преобразуване и прекратяване, в широкия смисъл на понятието и без оглед на конкретния вид, на юридическото лице. Важен елемент от вписването на субекта е публикуване на устава като самостоятелна категория обстоятелство, релевантност на което се намира както в спецификата на осъществяваната дейност, така и предвид целта – формална или процедурна, по максимално обществена достъпност до механизма на действие, целите и функциите на съответната организация.

В сравнителен аспект следва да уточним, че при все изричната препратка на закона към специфицираната процедура по ГПК, същата обхваща по-ограничен кръг от факти и обстоятелства, в частност вида, наименованието, седалището и адресът на юридическото лице, предметът на дейност, ликвидаторите, съответно органите и лицата, представляващи субекта, начинът на представяване, както и други обстоятелства, предвидени в закон.

Посочените обстоятелствата, респ. актовете, се заявяват за вписване, съответно за обявяване в регистъра в едномесечен срок от деня на възникването им, съответно промяната им.

Производството по вписване започва с писмено искане на оправомощено лице, съответно орган, овластен да образува, преобразува или прекратява юридическото лице или ликвидатор. Препращането към общия процесуален ред насочва, че компетентен е съдът, в района на който се намира се-

далището на сдружението, респ. организацията. Лимитативните, но задължителни елементи на искането следва да включват името и адреса на лицето, направило искането, вида, наименованието и седалището на юридическото лице, както и конкретното обстоятелството, чието вписване се иска. Към искането по необходимост се прилагат съответните документи за подлежащите на вписване обстоятелства, както и образци от подписите на лицата, представляващи юридическото лице.

Производството по разглеждане на искането е по принцип закрито, при което съдът проверява наличието на подлежащото на вписване обстоятелство и допустимостта на неговото вписване и се произнася с решение, което се връчва на молителя. Решението подлежи на незабавно изпълнение, като съответно допустимо е решението, с което е отказано вписване, да подлежи на обжалване с частна жалба пред апелативния съд. Решението съдържа подлежащите на вписване обстоятелства, като при възможност извършеното вписване се обнародва в „Държавен вестник“, ако последното се предвижда по закон.

Оповестителното действие на вписване е изцяло в духа на принципите на регистърното производство. Така е предвидено вписването да има действие само за подлежащите на вписване обстоятелства, като вписаното обстоятелство се смята известно на третите добросъвестни лица от деня на вписването, а това, което подлежи на обнародване – от датата на обнародването. Създадена е възможност добросъвестното трето лице да може да се позове на вписването, дори ако вписаното обстоятелство не съществува (чл. 599, ал. 2 от ГПК), предвид аналогията на текста, предвиждащ оборване на вписаните обстоятелства изключително по исков ред. В този смисъл е и разпоредбата, установяваща, че когато по исков ред се

установи недопустимост или нищожност на вписването, както и несъществуване на вписано обстоятелство, съдът е в компетенциите си да заличава вписването или съответното обстоятелство. Активната инициатива в посочения смисъл е на компетентния съд – служебно, по искане на прокурора – в обществен интерес или на ищеца-заинтересовано лице. Възможността е следствие от типичната и характерна публичност и общодостъпност на регистрите, създаващ непосредствен обществен контрол или надзор за законност.

В заключение, извършеният анализ на новите законодателни решения относно реда за вписване на синдикалните организации и организациите на работодателите показва навременност на извършената законодателна корекция. Създаването на нарочен регистър, обслужващ тези формирования, отчита тяхната специфика и потребността за отграничаването им от останалите юридически лица с нестопанска цел, и е насочен, в качеството си на процесуален механизъм, към подпомагане и насърчаване реализирането на социалния диалог. По този начин се постига ефект на две основни нива – от една страна се гарантира максимална прозрачност и обществена достъпност на синдикалните и работодателски организации, а от друга – и обществено доверие във вписаните обстоятелства относно статута и свързаните със субектите обстоятелства; от друга се засилва съдебният и обществен надзор относно дейността, уставите, ходът на дейност на лицата, без да се навлиза в пряка рестриктивност и утежнен режим по регистрацията и възникване.

Цитирани източници:

Андреева, А., Г. Йолова, 2017. Принципът на социалния диалог като гаранция за сигурност на трудовите и осигурителни права.

Сборник с доклади „Правото на сигурност“, Научна конференция, проведена в рамките на Лятната научна сесия на Юридическия факултет, ВСУ, с. 82-87.

(Andreeva, A., G. Yolova, 2017. Printsipat na sotsialnia dialog kato garantsia za sigurnost na trudovite i osiguritelni prava. Sbornik s dokladi „Pravoto na sigurnost“, Nauchna konferentsia, provedena v ramkite na Lyatnata nauchna sesia na Yuridicheskia fakultet, VSU, s. 82-87)

Баламезов, С., 1993. Конституционно право. Част трета. София: Сиби.

(Balamezov, S., 1993. Konstitutsionno pravo. Chast tretta. Sofia: Sibi)

Златарева, М., 2018. Новото в правния режим на юридическите лица с нестопанска цел, *Търговско и облигационно право*, бр. 4.

(Zlatareva, M., 2018. Novoto v pravnia rezhim na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel, *Targovsko i obligatsionno pravo*, br. 4)

Мръчко, В., 2012. Трудово право. Осмо издание. София: Сиби.

(Mrachkov, V., 2012. Trudovo pravo. Osmo izdanie. Sofia: Sibi.)

Мръчко, В., 2017. Субективно право и субективни трудови права. София: Сиби.

(Mrachkov, V., 2017. Subektivno pravo i subektivni trudovi prava. Sofia: Sibi)

Blagoycheva, H., 2014. Financial Sustainability of the Bulgarian Public Pension System. *International Scientific-Analytical Journal ECONOMISTI*, № 5 *Ivane Javakhishvili Tbilisi State University*, 8.

Duguit, L., 1925. Traite de droit constitutionnel, t. 5, p. 209.