



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

А Н А Л И З

НА КОНВЕНЦИЯ № 151 НА МОТ ОТНОСНО ТРУДОВИТЕ ОТНОШЕНИЯ В ДЪРЖАВНАТА СЛУЖБА

(разработен по собствена инициатива)

**София
март 2025 г.**

В плана за дейността на Икономическия и социален съвет (ИСС) за първото полугодие на 2025 г. е включен за разработване по собствена инициатива „Анализ на Конвенция № 151 на МОТ относно трудовите отношения в държавната служба“.

Анализът бе разпределен за разработване на Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения (КТДЖРИО).

За докладчик по анализа бе определен г-н Чавдар Христов – член на ИСС от група II. Работата на докладчика бе подпомогната от външния експерт – г-жа Виолета Иванова.

На две заседания на комисията – на 07 февруари 2025 г. и 28 февруари 2025 г., бе приет проектът на анализа.

На своята пленарна сесия, проведена на 24 март 2025 г., Икономическият и социален съвет прие настоящия анализ.

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

Списък на съкращенията	3
I. Изводи	4
II. Част първа	5
1. Уводни бележки	5
2. Предмет и обхват	7
3. Определения	11
4. Право на организиране	12
5. Насърчаване и подпомагане на развитието на механизми за договаряне	15
6. Улеснения за организациите на държавните служители. Граждански и политически права	16
7. Уреждане на спорове, възникнали във връзка с определянето на условията за наемане на работа	18
III. Част втора – Аргументи за подготовка на анализа	19
IV. Заключение	21

Приложения: 2 бр. списъци на ратифицирали и нератифицирали
конвенцията държави

Използвани съкращения:

ДАМРЗ – Директива за адекватните минимални работни заплати

ЕСХ – Европейска социална харта (ревизирана)

ЗА – Закон за администрацията

ЗДСл – Закон за държавния служител

ЗУКТС – Закон за уреждане на колективните трудови спорове

ИСС – Икономически и социален съвет

КРБ – Конституция на Република България

КТ – Кодекс на труда

КТД – Колективен трудов договор

КТС – Колективен трудов спор

МОТ – Международна организация на труда

МРЗ – Минимална работна заплата

МТСП – Министерство на труда и социалната политика

НИПА – Национален институт за помирение и арбитраж

НК – Наказателен кодекс

ОИСР – Организация за икономическо сътрудничество и развитие

I. Изводи

1. В своята работа ИСС трайно и системно обсъжда и приема актове, свързани с обществено значими въпроси на доходната политика, заплащането на труда и осигуряването.

2. В последните години чрез свои актове ИСС е изразил позиции по съществени въпроси, свързани с минималната работна заплата, определянето на работните заплати и колективното трудово договаряне, които са предмет на:

– Директивата за адекватни минимални работни заплати (ДАМПЗ);

– Директива (ЕС) 2023/970/ от 10 май 2023 г. за укрепване на прилагането на принципа на равно заплащане на жените и мъжете за равен труд или за труд с равна стойност чрез прозрачност в заплащането и механизми за прилагане.¹

3. Като изхожда от значимостта на посочените Директиви и необходимостта от ефективното им транспониране в националното ни законодателство, ИСС е приел (06.2024 г.) анализ на 154 Конвенция на Международната организация на труда относно насърчаване на колективното трудово договаряне.

3.1. Конвенциите № 154 и № 151, както и други конвенции на МОТ, са включени в Преамбюла на Директивата за АМПЗ като документи, от които ЕС черпи основания и посоки за решения, с оглед предмета и нормите на директивата.

3.2. В Анализа на Директива 2023/970 относно принципа на равно заплащане както в изводите, така и в обстоятелствена му част, са посочени връзките ѝ с ДАМПЗ в частта им относно колективното трудово договаряне и работните заплати, които са приоритет и право на синдикалните организации².

4. Въз основа на приетите актове (посочените в т. 3) ИСС констатира предметната връзка на Конвенция 151 на МОТ и Конвенция 154 на МОТ относно свободата на сдружаване и колективното трудово договаряне, вкл. и в т.нар. „**държавна служба**“.

4.1. Като изхожда от тази констатация, ИСС намира, че между двете конвенции и Директивата за адекватните минимални работни заплати, както и Директива 2023/970, съществуват съпадащи задължения към държавите членки на ЕС, насочени към

¹ Анализ на актуалното състояние на работните заплати в България – изводи и препоръки на ИСС (10. 2022 г.); Становище по Плана по чл. 4 от Директивата за адекватните минимални работни заплати (06.2023 г.); Анализ на Директива (ЕС) 2023/970 от 10 май 2023 година (03.2024 г.)

² Анализ на Директива (ЕС) 2023/970

Изводи. 1.4. ИСС отчита, че двете директиви имат някои пресечни точки в областта на заплащането на труда (насърчаване на преговорите и колективното договаряне за определяне на работните заплати, уредени в чл. 4 от ДАМПЗ и Глава II „Прозрачност в заплащането“ от Директива 2023/970). Това обстоятелство, както и възможността за взаимнообвързан законодателен подход, предполагат координация в процесите на транспонирането им.

развитието на колективното трудово договаряне по отношение на неговия обхват и договарянето на минималните възнаграждения.

4.2. В приетите от ИСС становище по Плана по чл. 4 от **Директивата за адекватните минимални работни заплати и анализ на Директива (ЕС) 2023/970 относно принципа на равното заплащане**, като основен инструмент за определяне на еднакви работни заплати за заемащи една и съща позиция и изпълняващи една и съща работа, са очертани преговорите и договорите между синдикалните организации и работодателите, вкл. и развитието на колективното договаряне у нас.

5. ИСС е отбелязал в **Анализа на Конвенция 154 на МОТ (Изводи, т. 2.1.)**, че през юни 2020 г. националните представителни организации на работодателите и синдикатите заедно с представители на държавата са подписали **Национално тристранно споразумение**, в чийто Раздел IV. Демография, образование, пазар на труда и трудова миграция, в т. 10 Държавата и представителните организации на работниците и служителите и работодателите са се ангажирали с:

а/ Ратификация на Конвенция 154 МОТ и

б/ Започване на процес относно ратификация на Конвенция 151 относно правото на организиране и реда за определяне на условията за постъпване на държавна служба.

5.1. Предвид горното ИСС приема, че са налице условията на чл. 3, ал. 3 от Кодекса на труда³ с оглед на законодателна инициатива за приемане на **Закон за ратифициране на Конвенция 151 на МОТ**, още повече че посоченото Национално споразумение не е двустранно – между организациите на работодателите и работниците и служителите, а тристранно, т.е. изпълнителната власт е страна по него.

6. ИСС счита, че **Конвенция 151 на МОТ следва да бъде ратифицирана** и процесът на транспонирането на посочените по-горе две директиви, по които има създадени тристранни работни групи, да обхване и актуалните текстове от конвенцията, обвързани с двете директиви.

Допълнително основание за това ИСС намира и в чл. 2а КТ⁴, предвид задължението на Държавата да насърчава комплексно организациите на работодателите

³ Чл. 3 (3) (Нова – ДВ, бр. 54 от 2015 г., в сила от 17.07.2015 г.) По въпроси в обхвата на ал. 1 могат да се сключват споразумения между представителните организации на работниците и служителите и работодателите за приемане на нормативни актове, когато:

1. споразумението е сключено по тяхно искане след преценка на държавата;

2. държавата е предложила сключване на споразумението.

(4) (Нова – ДВ, бр. 54 от 2015 г., в сила от 17.07.2015 г.) Изпълнението на споразуменията по ал. 3 се осъществява от държавата.

⁴ Двустранно сътрудничество

Чл. 2а. (Нов – ДВ, бр. 107 от 2020 г.) (1) Държавата **насърчава социалния диалог и двустранното сътрудничество** между синдикалните организации и организациите на работодателите по въпросите, определени в чл. 2.

и работниците и служителите, вкл. и към укрепване на взаимното доверие и развитието на колективното трудово договаряне.

II. Част първа

1. Уводни бележки.

1.1. Цели и задачи на конвенцията, произтичащи от нейния Преамбюл

Конвенцията е приета на 27.06.1978 г. и е в сила от 25.02.1981 г. (по условието на чл. 11). В пет отделни абзаца са изложени основните аргументи и мотиви, довели до необходимостта от приемане на отделна конвенция на МОТ с предмет, свързан със защитата на правото на организиране и реда за определяне на условията на заетост при постъпване на държавна служба. Те са свързани с две основни констатации, които са и предпоставки за приемането ѝ:

Първата констатация е свързана със *„...значителното разрастване на дейностите на държавните служби в много страни и необходимостта от стабилни трудови отношения между органите на държавната власт и организациите на държавните служители...“* и *„...голямото разнообразие на политически, социални и икономически системи в държавите членки и различията в практиката между тях..“*.

Което от своя страна води до трудности *„...при тълкуването, които са възникнали във връзка с прилагането на съответните разпоредби на Конвенцията за правото на организиране и на колективно договаряне от 1949 година, по отношение на държавните служители, и наблюденията на надзорните органи на МОТ по различни поводи, че някои страни са прилагали тези разпоредби по начин, който изключва големи групи държавни служители от обхвата на посочената Конвенция...“*.

Втората констатация обръща внимание на общата тематична връзка на новоприетата конвенция със съществуващите:

Конвенцията относно свободата на сдружаване и защита на правото на организиране от 1948 година (№ 87);

Конвенцията относно правото на организиране и на колективно договаряне от 1949 година (№ 98);

(2) Представителните организации на работниците и служителите и на работодателите на национално равнище полагат усилия за развитие на социалния диалог и сътрудничеството, които да допринасят за:

1. укрепване на взаимното доверие;
2. взаимно зачитане на интересите;
3. **утвърждаване на колективното трудово договаряне;**
4. повишаване информираността на работниците и служителите;
5. мотивацията на работниците и служителите за активно участие в работния процес;
6. развитие и утвърждаване на корпоративната социална отговорност.

Конвенцията и препоръката относно представителите на трудещите се от 1971 година (№ 135).

В предмета на тези и няколко други конвенции (основно на № 154 за насърчаване на колективното трудово договаряне) се съдържат регулации на въпроси, свързани с правото на организиране и най-вече с произтичащото от него право на колективно трудово договаряне. Близката предметна връзка между посочените конвенции на МОТ е една от причините, водеща до подготовката и приемането на този анализ.

На фона на първата група причини за приемането на новата конвенция Преамбюлът ѝ сочи факта, че водещата/фундаментална Конвенция № 98 за правото на организиране и колективно договаряне „...*не предвижда някои категории държавни служители...*“ в предмета на нейната уредба⁵.

1.2. В рамките на уводните бележки, както и в последващото изложение, ще се спрем на предметната връзка на Конвенция 151 с Конвенция 154/1981 г. относно насърчаването на колективното трудово договаряне. Тук ще отбележим, че Конвенция 154 съдържа текстове, чрез които отговаря на констатациите и мотивите, отразени в Преамбюла на Конвенция 151 МОТ, тъй като е приета 4 години след приемането на 151 Конвенция.

ИСС прие анализ (юни 2024 г.) на Конвенция 154 на МОТ относно насърчаване на колективното трудово договаряне, в който призова за ратификацията ѝ предвид нейната тясна връзка с ДАМРЗ и състоянието на националното ни законодателство относно колективното договаряне, и призова за ратификацията ѝ. В анализа на ИСС подробно са коментирани ограниченията в приложението ѝ спрямо военни и полиция, работещи в обществени услуги, държавни учреждения и други подобни (чл. 1, т. 2 и 3 Конвенция 154 МОТ). В тази си част тя корелира с Конвенция 151 МОТ.

1.3. Именно тази връзка дава основание двете конвенции да са предмет на Националното тристранно споразумение (постигнато чрез тристранни преговори през юни 2020 г.), в чийто Раздел IV, т. 10, Държавата и представителните организации на работниците и служителите и работодателите са се ангажирали с:

⁵ 98 Конвенция МОТ

Член 5

1. Националното законодателство определя в каква степен гаранциите, предвидени от тази конвенция, ще се прилагат към въоръжените сили или към полицията.

Член 6

Тази конвенция не урежда положението на държавните служители и не може по никакъв начин да се тълкува като накърняваща техните права или положение.

а/ Ратификация на Конвенция 154 МОТ и

б/ Започване на процес за ратификация на Конвенция 151 относно правото на организиране и реда за определяне на условията за постъпване на държавна служба.

1.4. На последно място ще отбележим, че в основата на комплексния подход за транспониране на ДАМРЗ в ЕС и Директива (ЕС) 2023/970 на ЕП и на Съвета относно принципа на равното заплащане стоят и изразените от ИСС аргументи за ратификация на Конвенция 154 МОТ, към които следва да добавим и аргументите за ратификация на 151 конвенция, отразени в настоящия анализ, в приетите от ИСС актове⁶, че двете директиви са посочени като приоритетни за транспонирането им в националното законодателство.

Ратификацията на двете конвенции пък ще даде пълнота на международните основания и широта на промените в националните законодателства, тъй като те, и особено ДАМРЗ, в много голяма степен съдържат в себе си и основните цели на конвенциите.

1.5. Конвенцията е ратифицирана от 59 държави (към 2025 г.).

От тях ще посочим няколко, които са в състава на ЕС (16 държави), вкл. и такива, които имат значение с оглед политиките и стандартите на ЕС: Белгия, Кипър, Дания, Финландия, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Люксембург, Нидерландия, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Испания, Швеция. Към тях ще добавим Швейцария и Великобритания.

От държавите членки на ЕС единадесет не са ратифицирали конвенцията – Австрия, България, Хърватия, Чехия, Естония, Ирландия, Франция, Германия, Литва, Румъния, Малта.

2. Предмет и обхват. Определения

2.1. Предметът на конвенцията е очертан още в заглавието ѝ – „...за трудовите отношения...“ в държавната служба. Преамбюлът дава по-широко и адекватно на текстовата част формулиране на предметната ѝ същност още в първото изречение –

⁶ Становище по Плана по чл. 4 от Директивата за адекватните минимални работни заплати (06.2023 г.); Анализ на Директива (ЕС) 2023/970 от 10 май 2023 година (03.2024 г.) и Анализ на Конвенция 154 МОТ (06.24 г.)

„Конвенция 151 относно защитата на правото на организиране и процедури за определяне на условията при заетост на държавна служба“.

Изразът „процедури за определяне на условията за заетост...“ следва да се разбира разширително, а не стеснително, т.е. става дума за реда и условията за постъпване на държавна служба и изпълнение на произтичащите от това права и задължения. Това разбиране е в съзвучие със съдържанието на разделите и членовете ѝ. Пълното разкриване на предметната същност се съдържа и извлича от първите 6 раздела и включените в тях 9 члена⁷. По-надолу в анализа ще покажем тяхното съдържание, обвързано със състоянието на националното законодателство, както и произтичащи от тях задължения за държавите членки, които са ратифицирали конвенцията.

2.2. Обхватът на конвенцията е определен в трите параграфа на чл. 1. Тя се прилага „...за всички лица наети от органите на държавната власт...“! В националните ни условия става дума за физически лица, отговарящи на изискванията на законодателството, за да могат да бъдат „наети“, т.е. с оглед националното ни законодателство, привлечени, чрез съответните правоотношения, за изпълнение на определени задължения в съответната администрация на държавния орган.

В пряка връзка с този текст е определението за „държавен служител“, съдържащо се в чл. 2⁸. Връзката между двата текста насочва към разбирането, че държавен служител е всяко физическо лице, което е наето от органите на държавната власт. Това разбиране се подкрепя и от аргументи от някои от текстовете на конвенцията (вж. напр. чл. 4, чл. 5, чл. 6, и чл. 9, които уреждат права на „държавните служители“.

Следва да отбележим, че в националното законодателство определението за държавен служител се доближава до онова, което предлага конвенцията. До това разбиране стигаме въз основа на съдържанието на чл. 116 от КРБ⁹ и съдържащото се в чл. 2 от ЗДСл определение за държавен служител¹⁰, както и изискването на чл. 8 от

⁷ Част I – Обхват и дефиниции (чл.1 – чл.3)

Част II – защита на правото на организиране (чл. 4 и чл. 5);

Част III – Улеснения, предоставяне на организациите на държавните служители (чл. 6);

Част IV – Ред за определяне условията при постъпване на работа (чл. 7);

Част V – Уреждане на споровете (чл. 8);

Част VI – Граждански и политически партии (чл. 9).

⁸ Чл. 2. За целите на настоящата Конвенция терминът „държавен служител“ означава всяко лице, обхванато от Конвенцията в съответствие с член 1 от нея.

⁹ Чл. 116. (1) **Държавните служители** са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение **на своята служба** те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални.

(2) Условията, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност и могат да членуват в политически партии и синдикални организации, както и да упражняват правото си на стачка, се определят със закон.

¹⁰ **Държавен служител**

Чл. 2. (Изм. – ДВ, бр. 95 от 2003 г.) (1) (Доп. – ДВ, бр. 38 от 2012 г., в сила от 01.07.2012 г.) **Държавен служител** е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена шатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия.

ЗДСл¹¹.

На следващо място националното ни законодателство не поставя въпроси и не предизвиква съмнения с оглед разбирането за понятията „държавна власт“ и „орган на държавната власт“. В чл. 8 от Конституцията на РБългария (КРБ)¹² са определени държавните власти. На равнището на основния ни закон те са уредени в следващите ѝ глави, III Народно събрание, гл. V Министерски съвет, гл. VI Съдебна власт и гл. VII Местна власт и самоуправление.

Това генерално, конституционно разделение на властите е подробно уредено от текущото законодателство в отделни закони. Правната уредба на държавните служители основно се съдържа в Закона за държавния служител (ЗДСл) и в Закона за администрацията (ЗА). В други закони, като Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), Закона за съдебната власт (ЗСВ), Закона за министерството на вътрешните работи (ЗМВР), Закона за отбраната и въоръжените сили на РБългария (ЗОВС РБ) и други, са уредени специфични задължения и права на „наетите“ в съответните системи и звена на конституционно определените държавни власти. Що се отнася до „органа, органите“ на държавната власт, те са дефинирани в Закона за администрацията.

Изискването за „наемане“ следва да се разбира в широк смисъл и с оглед националните особености. То е относимо и към двата вида правоотношения, чрез които може да се реализира в България:

- чрез трудово правоотношение, възникнало по реда на глава пета от Кодекса на труда, независимо от отклоненията от норми на КТ в посока прилагане на норми от ЗДСл (вж. и чл. 107а КТ);
- чрез т.нар. „служебно“ правоотношение, възникнало по реда на глава втора от ЗДСл (вж. чл. 8 и чл. 9 ЗДСл).

Предвид горното и за целите на настоящия анализ ще отбележим, че в националните ни условия не става дума само и единствено за пряко наемане на физически лица от „органите на държавната власт“, а за възникване на правоотношения между лица, изрично упълномощени от съответните закони (орган по назначаване и работодател), и физически лица, които полагат труд, упражняват конституционното си

Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване изискванията на този закон.

¹¹ Чл. 8. (1) За заемане на държавна служба се подава писмено заявление за назначаване.

¹² КРБ Чл. 8. Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.

право на труд (чл. 48 КРБ)¹³, вкл. и във връзка с чл. 16 от КРБ¹⁴, в администрациите, по смисъла на ЗА (и техните структурни звена), и чрез които функционират държавните власти. В основата си обаче тези правоотношения се градят на взаимна воля. Най-значими и многочислени, с преобладаващо значение, са тези правоотношения в администрациите, в системата на изпълнителната власт.¹⁵

За една част от заетите в други администрации лица се прилагат освен нормите на КТ или ЗДСл и специфични правни норми, свързани с тяхното „наемане“ при осъществяване на конституционното им право на труд. Такива например има в ЗМВР в ЗСВ, в ЗОВС РБългария.

Преобладаващо заетите в държавни администрации лица са обвързани на базата на ЗДСл. Относително по-малък е броят на ангажираните в администрацията лица по Кодекса на труда. Тази обвързаност обаче, предвид действието на чл. 107а КТ, има формално-правно значение, тъй като за тези лица нормите от КТ, които имат съществено значение, особено тези по заплащането и т.н., фактически не се прилагат, а се прилагат нормативни актове, свързани с приложението на ЗДСл. Тоест налице е един необясним правен режим, при който правоотношението възниква и се прекратява въз основа на един закон, но спрямо неговите най-съществени характеристики и съществуване се прилагат разпоредбите на друг закон и свързаната с приложеното му подзаконова нормативна уредба.

2.2.1. Конвенцията предвижда ограничения в обхвата ѝ, т.е. в степената на прилагането ѝ, като дава право на ратифициралите я държави да ограничават прилагането ѝ спрямо две групи държавни служители.

В първата попадат т. нар. „**високопоставени служители**“, т.е. служители, „...чиито функции обикновено се считат за определящи политиката или ръководни, или за служители, чиито задължения са от строго поверителен характер, се определя от националните законови или подзаконови актове“. Това определение е общо и насочващо формулирано. Предвид отделни разпоредби в ЗА и ЗДСл можем да констатираме, че отговарящи на определението „високопоставени“ от конвенцията са служителите с ръководни функции по смисъла на чл. 13, ал. 2 от ЗА, който ги класифицира на ръководни, експертни и технически. От своя страна чл. 5 от ЗДСл¹⁶ по категоричен начин

¹³ Чл. 48. (1) **Гражданите имат право на труд.** Държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право.

¹⁴ Чл. 16. Трудът се гарантира и защитава от закона.

¹⁵ **ЗА** Чл. 34. При осъществяване на своите правомощия органите на изпълнителната власт **се подпомагат от администрация.**

¹⁶ ЗДСл **Видове държавни служители**

задълбочава разпоредбата на чл. 13, ал. 2 за видовете държавни служители, според техните функции, като въвежда още един класифициращ критерии за „висши“ служители. В чл. 5, ал. 2 ЗДСл конкретно са изброени длъжностите, които са ръководни и същевременно висши. Съдържанието на чл. 5, ал. 2 ЗДСл дава основание да приемем, че има и други ръководни длъжности, които не са висши. Ръководните им функции би следвало да се определят от мястото им в структурата на йерархията, респ. от длъжностните им задължения. Към такъв извод ни насочва и чл. 13, ал. 3 ЗА, според който *„лице, заемащо ръководна длъжност в администрацията, не може да я осъществява по трудово правоотношение“*.

Втората група лица, за които чл. 1 § 3 от конвенцията предвижда ограничения в обхвата ѝ, т.е. в степента на прилагането ѝ, са онези, които изпълняват задължения, независимо от заеманата длъжност, във въоръжените сили и полицията.

Едва ли е нужен коментар по ограничението спрямо тази група лица. Още повече допускането на това ограничение от прилагането на конвенцията е системно наложен, обясним подход и се съдържа и в други конвенции на МОТ – чл.9, § 1 от Конвенция 87 за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране от 1948 г.; чл. 5, §1 от Конвенция 98 за правото на организиране и на колективно договаряне от 1949 г.; чл. 1, § 2 от Конвенция 154 за насърчаване на колективното трудово договаряне.

Ще отбележим и връзката с Конвенция 154 МОТ, в която има подобни ограничения към двете групи лица, които чл. 1, § 2 и § 3 от тази конвенция въвеждат в обхвата си за въоръжените сили, полицията и държавните служители, **но спрямо насърчаване на колективното трудово договаряне**. Коментар по него се съдържа в приетия от ИСС Анализ на Конвенция 154 МОТ (юни 2024 г.).

Като обобщение по отношение на двете групи лица ще подчертаем, че евентуална ратификация на конвенцията дава възможност на Държавата, в лицето на изпълнителната и законодателни власт, да допуснат известни отклонения от пълната степен на гаранции, които конвенцията дава с оглед нейния предмет. Спрямо тия две групи лица Държавата има право на преценка и решение по критерии за целесъобразност и законосъобразност и национални традиции. Не става дума за пълно ограничаване, а само за по-ниска степен на гарантиране на тези права, отколкото спрямо общия кръг от

Чл. 5. (1) В зависимост от характера на служебните си задължения и степента на професионалната си подготовка държавните служители са ръководни служители и експерти.

(2) **Ръководните служители**, които заемат длъжностите главен секретар, секретар на община, главен директор на главна дирекция, директор на дирекция и ръководител на инспекторат, са висши държавни служители.

(3) Експертът изпълнява служба, подпомагаща осъществяването на функции на държавната власт.

лица, за които конвенцията следва да се прилага, ако е ратифицирана.

2.2.2. В отделни абзаци на Преамбюла, във възможния **обхват на конвенцията** се сочат и „държавни предприятия“, „държавни служби“¹⁷, както и на констатациите, че в някои от държавите се отстоява и тезата за **публично-правни субекти**.

Приемаме, че за всички предприятия в страната, независимо от това каква е собствеността и статута им, в това число и съществуващите държавни предприятия в България, вкл. за предприятия и работодатели в бюджетно финансирани системи, за които ЗДСл и ЗА не се отнасят, следва да се изключат от обхвата на „държавната служба“, т.е. от прекия обхват на конвенцията, макар че някои от тях попадат в кръга на т.нар. „публични“ предприятия. **За тях, в нашите условия, се прилага Кодекса на труда**, т.е. той по един и същ начин определя условията за наемане и правото на организиране и упражняване на синдикални права. В това число попадат и някои предприятия с особен статут, каквито са да речем Българската национална телевизия и Българското национално радио, някои културни институции, за които специални закони предвиждат особен ред за работа, вкл. конституиране на техните ръководства, но като цяло действието на КТ не се ограничава в предметния кръг на конвенцията. Финансирането им от бюджет не е основание за включването им в обхвата на конвенцията.

В крайна сметка предвид изложеното относно обхвата можем да определим, че конвенцията следва да се прилага за онези лица, които по правните норми, съдържащи се в различни закони, са обвързани с права и задължения при осъществяване на конституционното си право на труд, основно в администрации (вж. чл.36 ЗА)¹⁸, като степента на прилагане за някои от тях зависи от преценката на ратифициралата държава.

3. Определения.

В т. 2 бяха разгледани някои от определенията, съдържащи се в чл. 2 и чл. 3 от конвенцията (държавен служител, високопоставен служител). В чл. 3 е определено словосъчетанието **„организация на държавните служители“**:

– всяка организация, независимо от състава ѝ;

¹⁷ Вж. абзаци – 5, 6 и 7

¹⁸ЗА, чл. 36. Администрацията на изпълнителната власт обхваща администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, администрацията на държавните комисии, изпълнителните агенции, областните и общинските администрации и други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

– чиято цел е да подпомага и защитава интересите на държавните служители, по смисъл на обвързаното определение в чл. 2 с чл. 1, § 1, коментирано по-горе.

Очевидно става дума за организация по смисъла на чл. 2 от Конвенция 87 на МОТ¹⁹ за свободата на сдружаване и закрила на правото на организиране. От гледна точка на нац. законодателство пък става дума за конституционното право на сдружаване на работниците и служителите²⁰ и правото по чл. 44 ЗДСл²¹. Тези организации определено са синдикални, а не професионални (по смисъла на чл. 43 ЗДСл) предвид чл. 11 от 87 Конвенция на МОТ²², както и предвид изключителната правосубектност за участие в колективни преговори и сключване на колективни трудови договори, към което насочват и аргументи от Директивата за адекватни минимални работни заплати. Това разбиране за същността на тези организации ги доближава най-близо до специфичното изискване на чл. 3 от Конвенция 151 за тези организации да имат за цел да „...подпомага и защитава интересите на държавните служители“.

4. Право на организиране

Правото на организиране на държавните служители и гаранциите за реализацията му (чл. 4) и защитата на това право (чл. 5).

Видяхме по-горе (2.1.), че предметът на конвенцията обхваща два компонента:

- *защитата на правото на организиране и*
- *процедури за определяне на условията при заетост на държавна служба.*

Конкретните изисквания към ратифициралите конвенцията държави членки относно защитата на правото на организиране се съдържат в чл. 4 и чл. 5 (част II).

Водещо значение и за двете има **Конвенция 87 на МОТ** за свободата на сдружаване и закрилата на правото на организиране (ратифицирана). Тя има фундаментален характер и следва да бъде взета предвид във връзка с тази част от

¹⁹ Член 2

Трудещите се и работодателите, без каквато и да е разлика и без предварително разрешение, имат правото да образуват организации по свой избор, както и да се присъединяват към тези организации при единственото условие да се съобразяват с техните устави.

²⁰ Чл. 49. (1) Работниците и служителите имат право да се сдружават в синдикални организации и съюзи за защита на своите интереси в областта на труда и социалното осигуряване.

²¹ Синдикални организации на държавните служители

Чл. 44. (1) Държавните служители имат право свободно да образуват синдикални организации, да встъпват и да прекратяват членството си в тях, като се съобразяват само с техните устави.

(2) Синдикалните организации на държавните служители имат право да приемат свои устави и правила за работа, както и да избират свои органи и представители.

(3) 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.

²² Защита на правото на синдикално организиране

Член 11. Всяка държава – членка на Международната организация на труда, за която тази конвенция е в сила, се задължава да вземе всички необходими и подходящи мерки, за да осигури на трудещите се и на работодателите свободното упражняване на правото на синдикално организиране.

предмета на **Конвенция 151 на МОТ**. Поредица от текстове от Конвенция № 87 (членове 2, 3, 7, чл. 8, ал. 2 и чл. 11)²³ имат пряко действие и за упражняващите конституционното си право на труд в различните администрации, независимо че са в категорията „държавни служители“ и отношенията с тях възникват и се регулират въз основа на ЗДСл. Член 9, § 1 от тази конвенция допуска отклонения от нейните текстове по преценка и решения на Държавата **само за въоръжените сили и полицията!**²⁴

Тоест евентуалната ратификация на Конвенция 151 може да повдигне въпроса за вземане на нови, различни от съществуващите към момента решения по отношения на тия две групи „наети“ лица. Но това, както видяхме по-горе, е пряко свързано и произтича от чл. 1, § 3 от **Конвенция 151 МОТ**. В този план изначалното прилагане на ратифицираната Конвенция 87 е задължително и независимо от евентуалната ратификация на Конвенция 151. Ратификацията на последната може да доведе само до по-ниска „степен на гарантиране“ на основните права, свързани с предмета на Конвенция 151 МОТ (чл. 1, § 2 и § 3).

Извън тази принципна бележка правото на организиране е защитено по-общо в чл. 4, § 1 от конвенцията. Защитата, която Държавата следва да обезпечи, е определена като „подходяща“. Насочена е „срещу действия на дискриминация срещу профсъюзите...“ по отношение на заетостта на държавните служители. Става дума действия на антипрофсъюзна дискриминация по отношение на наемането на работа на държавните служители. Дискриминацията се проявява чрез различни форми на неравнопоставеност, основани на различни по същността си критерии. Те са изчерпателно определени в чл. 6 от КРБ и Закона за защита срещу дискриминацията (ЗЗДскр.)

Член 4, § 2 специално отбелязва защитата срещу действия, насочени:

– „да обвържат наемането на държавни служители с условието те да не се

²³ **Чл. 2 Трудещите се** и работодателите, без каквато и да е разлика и без предварително разрешение, имат правото да образуват организации по свой избор, както и да се присъединяват към тези организации при единственото условие да се съобразяват с техните устава.

Чл. 3 (1). Организациите на трудещите се и на работодателите имат правото да изработват своите устава и правилници, да избират свободно своите представители, да организират управлението и дейностите си и да съставят свои програми за действие.

(2.) 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.

Чл. 7 Придобиването на качеството на юридическо лице от организациите на трудещите се и на работодателите, от техните федерации и конфедерации не може да се подчинява на условия, които са от естество да ограничат прилагането на чл. 2, 3 и 4.

Чл. 8 (2.) Националното законодателство не трябва да накръпява, нито да се прилага по начин, който накръпява гаранциите, предвидени в тази конвенция.

Чл. 11 Всяка държава – членка на Международната организация на труда, за която тази конвенция е в сила, се задължава да вземе всички необходими и подходящи мерки, за да осигури на трудещите се и на работодателите свободното упражняване на правото на синдикално организиране.

²⁴ **Чл. 9 (1.)** Националното законодателство определя степента, в която гаранциите, предвидени в тази конвенция, се прилагат за въоръжените сили и полицията.

присъединяват или да се отказват от членство в организация на държавни служители“;

– „да предизвикат уволнението или по друг начин да засегнат държавен служител поради членство в организация на държавни служители или поради участие в обичайната дейност на такава организация“.

С оглед националното ни законодателство тия задължения за ратифициралата държава не се нуждаят от коментар предвид на редица разпоредби в ЗЗДискр. и в ЗДСл, от които ще посочим само чл. 5, ал. 6 ЗДСл²⁵ и новия чл. 174б в Наказателния кодекс. Предвид на тях, вкл. на конституционното право по чл. 49, ал. 1 КРБ, можем да обобщим, че в двете посоки на чл. 4 националното ни законодателство е в съответствие с това изискване на конвенцията.

Член 5 поставя акцент върху защитата на организациите на държавните служители. Всъщност в него са възпроизведени в по-кратък вид текстове от Конвенция № 87 на МОТ (цитирани и в т. 4 по-горе). Ето защо, без съмнение е, че изискванията на чл. 5 за:

– пълна независимост на организациите от държавните власти, вкл. правото на защита срещу намесата на държавните власти с оглед „...тяхното основаване, функциониране и управление“, както и

– действия от страна на държавните власти „...с цел да подпомагат основаването на организации на държавни служители, които да са под влияние на държавните власти или да поддържат с финансови или други средства организациите на държавни служители с цел да ги поставят под контрол на държавните власти...“ се определят като намеса и с оглед националното ни законодателство.

В тази връзка следва да се отбележи и наскоро приетият чл. 174б НК, който чрез криминализиране на действия, от които и да са субекти, правоспособни и дееспособни физически лица, гарантира правото на сдружаване в синдикални организации, както и срещу преченето за упражняване на произтичащи от това конституционно право други синдикални права.

Понятието „организация“ има легално определение в чл. 10 от Конвенция № 87 МОТ²⁶ и предвид на това, че тя е насочена към правото на организиране и правото на

²⁵ Чл. 7 (6) При заемане на държавна служба не се допускат дискриминация, привилегии или ограничения, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, убеждения, членуване в политически, синдикални и други обществени организации или движения, лично, обществено и имуществено положение или на наличие на увреждане.

²⁶ Чл. 10 В тази конвенция терминът „организация“ означава всяка организация на трудещите се или на работодателите, която има за цел да насърчава и защитава интересите на трудещите се или на работодателите.

сдружаване, на „трудещите се“ (вж. чл. 2 от Конвенция 87), то очевидно и понятието „организации“ на държавните служители (чл. 5, вж. и чл. 6 от Конвенция 151) насочва към синдикални организации, а не въобще към някакви граждански организации, които са свързани с чл. 12 от Конституцията на РБългария и Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Определено става дума за организации на работници и служители, упражнили правото си по чл. 49, ал. 1 от КРБ.

Ще уточним обаче, че в нашите условия, национална правна уредба и с оглед Конвенция 87 МОТ става дума не за организациите на държавните служители, а за **организации на работещите, изпълняващите задължения основно в държавните администрации**. И това е така, защото в тези администрации освен лица, работещи в съответствие с режима на ЗДСл, има и такива, чиито правоотношения се основават на КТ. Но и едните, и другите реализират конституционното си право на труд, т.е. трудят се в държавни администрации.

Правото на сдружаване и създаването, респ. дейността на организациите на сдружените лица, са неразривно свързани. От тях възникват редица специфични права на сдружилите се физически лица, синдикални членове, изпълняващи произтичащите от правните им връзки с администрацията задължения. Независимо дали са „наети“ по трудови, или по т.нар. „служебни“ правоотношения, те в еднаква степен попадат в предмета на конвенцията. Това особено се отнася за правата по чл. 7 от конвенцията, на които ще се спрем по-долу. Именно по предмета на чл. 7 възникват проблеми от законодателен план, вкл. и в практиката в България.

5. Насърчаване и подпомагане на развитието и използването на механизмите за договаряне

Насърчаването и подпомагането на развитието и използването на механизмите за договаряне на условията при постъпване на работа между съответните държавни власти и организациите на държавните служители е основен акцент на конвенцията.

В актове на ИСС (Становище на ИСС от март 2023 г. за по План насърчаване на колективното трудово договаряне (чл. 4 ДАМРЗ) и Анализа на Конвенция № 154 на МОТ юни 2024 г.) са отбелязани законодателните дефицити и произтичащите от тях затруднения в практиката, свързани с колективното договаряне в администрациите.

Именно те показват колко е необходима ратификацията на конвенцията с оглед съдържанието на чл. 7. По категоричен начин (в степен по-висока от тази по 154

Конвенция за насърчаване на колективното трудово договаряне) чл. 7 изисква „...да се насърчи и подпомогне цялостното разработване и използване на **механизми за договаряне на условията на заетост между съответните органи на държавната власт и организациите на държавните служители**, или на други методи, които ще позволят на представителите на държавните служители да участват в определянето на тези въпроси“.

Предвид ДАМРЗ определено става дума за колективни преговори и колективни договори, а не за второто предложение от чл. 7 – за други методи, чрез които да има участие на синдикалните организации при определянето на условията на заетост. В тази посока в т. I Изводи на прието от ИСС Становище²⁷ са включени две точки, имащи пряка връзка с чл. 7 от Конвенция 151:

1.4.2. „От момента на влизането му в сила и досега липсва правна уредба на колективното договаряне в ЗДСл въпреки опитите да се създаде такава, включително и да се постигне съответствие с чл. 6 от Европейската социална харта (ревизирана).“

1.5.2. „Горното може да бъде постигнато чрез значителни изменения и допълнения в КТ и въвеждане на правни норми относно колективното договаряне в Закона за държавния служител, Закона за МВР и в други закони, уреждащи функционирането на различни бюджетни системи...“.

Изводите са подробно и конкретно обосновани в аналитичните части на Становището на ИСС, които в детайли разкриват състоянието и проблемите в законодателството предвид изискването и на чл. 7 от Конвенция 151.

6. Улеснения за организациите на държавните служители. Граждански и политически права

Член 6 е своеобразно развитие на заложените в чл. 4 изисквания за защита на държавните служители с оглед правото им на сдружаване с „...цел е да подпомага и защитава интересите“ им и най-вече в чл. 5 за правата на организациите на държавните служители. Текстът няма предвид каквито и да са интереси, напр. познавателни, образователни, културни, идеологически и политически и други подобни. Става дума за подпомагане и защита на интереси, свързани с упражняване на правата и задълженията, произтичащи от съответното правоотношение, чрез които тези лица упражняват конституционното си право на труд в държавната администрация. Те са уредени в

²⁷Становище на ИСС март 2023 г. по План за насърчаване на колективното трудово договаряне – чл. 4 ДАМРЗ.

рамката на „...създаване на благоприятни условия, които трябва да се предоставят на организациите на държавните служители...“ (част III конвенцията). В тази посока черпим аргументи и от чл. 9, който свързва упражняването на граждански и политически права, „...които са от съществено значение за нормалното упражняване на свободата на сдружаване, при спазването само на задълженията, произтичащи от техния статут и естеството на техните функции“.

Според чл.6 благоприятни условия се предоставят на представителите на признати организации на държавните служители, когато това е целесъобразно, за да им се даде възможност да изпълняват функциите си бързо и ефикасно.

Как да разбирате изискването за **благоприятни условия**? Без съмнение, става дума за правни норми, чрез които се създават добри, подходящи условия в рамките на които и чрез които синдикалните организации на работещите в администрациите ще имат възможност „...да изпълняват функциите си бързо и ефикасно...“ както в работно, така и в извън работно време.

Дали и доколко тази принципна насока на задължения на държавата е реализирана в националното ни законодателство, е въпрос на конкретен анализ на няколко нормативни акта, най-вече на ЗДСл, ЗА, в някаква степен и КТ и някои други закони. Като обобщаваща бележка можем да отбележим, че в по-голяма степен чл. 6 от конвенцията можем да открием в редица разпоредби на КТ, но не и в чл. 46 и донякъде чл. 46а от ЗДСл.²⁸ Последният не „предоставя“ по смисъла на чл. 6, § 1 от конвенцията, а **дава възможност** определени въпроси, теми да бъдат уредени по пътя на взаимното съгласие, т.е. това е типична правна възможност, а не императив. В рамките на такъв анализ би следвало да се прецени дали чл. 6, § 3 от конвенцията не намира реализация в чл. 46а ЗДСл, предвид на това, че не е известно споразуменията, уредени в него, да са намерили широко практическо приложение. Те са ползват дотолкова, доколкото чрез тях може да има някакво минимално по обхват договаряне на благоприятни условия за работещите в администрациите, т.е. през този член от ЗДСл се търси път към ефектите от колективен договор, тъй като в ЗДСл няма правна уредба за колективното договаряне.

²⁸ Съдействие за осъществяване на дейността на синдикалните организации

Чл. 46. Държавните органи съдействат на синдикалните организации за осъществяване на тяхната дейност, като им предоставят безвъзмездно помещения и други материални условия за изпълнение на техните функции.

Сътрудничество 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.

Безспорно и разбираемо е, че т.нар. „благоприятни условия“ не следва да пречат на „...ефективното функциониране на съответната администрация или служба“ (чл. 6, ал.2).

Що се отнася до гражданските и политическите права (част VI) и предвид наличието на два текста в ЗДСл²⁹ можем да констатираме съответствие на изискването на чл. 9 от конвенцията, с конкретните разпоредби в закона. Те намират своята опора и в няколко текста от КРБ – чл. 116, ал. 2³⁰, чл. 44 във връзка и с чл. 12, ал. 1.

7. Уреждането на споровете, възникнали във връзка с определянето на условията за наемане на работа

В чл. 8, част V, конвенцията поставя изисквания за уреждане на спорове. Според него: „*За уреждането на спорове, възникващи във връзка с определянето на условията на заетост, се полагат усилия в зависимост от националните условия, чрез преговори между страните или чрез независим и безпристрастен механизъм, като посредничество, помирение и арбитраж, установен по такъв начин, че да гарантира доверието на участващите страни*“.

Текстът насочва към съществен предметен проблем, който с оглед националното ни законодателство поставя въпроси. На първо място трябва да посочим естествената връзка между чл. 7 и чл. 8 от конвенцията. В чл. 7 е поставено изискването за „...цялостното разработване и използване на механизми за договаряне на условията на заетост между съответните органи на държавната власт и организациите на държавните служители, или на други методи, които ще позволят на представителите на държавните служители да участват в определянето на тези въпроси“.

Както посочихме по-горе, става дума за дефицит от норми и практика за колективни преговори и колективни договори между ръководството на администрацията, в лицето на органа по назначаване и организациите на работещите в държавните администрации.

²⁹ Членство в политическа партия

Чл. 42. (1) Държавният служител има право да членува в политически партии, доколкото не съществува забрана, установена в специален закон.

(2) При осъществяване на службата държавният служител не може да се ръководи и да защитава интересите и волята на политическата партия, в която членува.

Сдружаване на държавните служители

Чл. 43. (Изм. – ДВ, бр. 95 от 2003 г.) Държавните служители имат право да се сдружават в професионални организации и сдружения с нестопанска цел.

³⁰Чл.116 (2) Условията, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност и могат да членуват в политически партии и синдикални организации, както и да упражняват правото си на стачка, се определят със закон.

Чл. 44. (1) Гражданите могат свободно да се сдружават.

Чл. 12. (1) Сдруженията на гражданите служат за задоволяване и защита на техните интереси.

След като такива няма, няма и възможност спорове по договарянето и изпълнението на условия на заетост да бъдат решавани последствие по какъвто и да е път. Това добре личи и от липсата на норми в тази посока не само в ЗДСл, но и в други закони, които уреждат условия на заетост за държавни служители.

В ЗДСл, 16 години след приемането му, в резултат на намеса на Съвета на Европа и във връзка с конституционното право на стачка (чл. 50 КРБ), бе създаден чл. 47³¹, уреждащ правото на стачка за определени държавни служители. Това право се реализира по реда на ЗУКТС. Но ЗУКТС съдържа предимно и основно норми, които уреждат колективни спорове между работници и служители, наети по трудови правоотношения³². Стачката е само един и определено последният възможен от няколко уредени пътя (в ЗУКТС) за уреждане на такива спорове – непосредствени преговори, посредничество, помирение, арбитраж³³. Те не са приложими за споровете, към които насочва чл. 8 от конвенцията. Такова приложение не произтича нито от норма в ЗДСл, нито от норма в ЗУКТС. Именно в тази посока създава задължения чл. 8 от конвенцията. Ето защо според ИСС евентуалната ѝ ратификация ще даде възможност за правна уредба не само на въпросите, свързани с колективните преговори и колективното договаряне в обхвата на конвенцията, но и на материята по уреждане на спорове, свързани с договарянето и изпълнението на договорите. Отделен въпрос е, че тази материя следва да бъде уредена съобразно спецификите на държавната администрация и нейните функции и отговорности, вкл. и на бюджетното финансиране на дейностите ѝ.

III. Част втора – аргументи за подготовка на анализа

Допирни точки на K151 MOT с други международни актове, по които ИСС е приемал актове с обвързана предметна същност.

Съществено значение с оглед **ратификацията на Конвенция 151 MOT** има нейната предметната близост с Конвенция 154 на MOT относно насърчаване на

³¹ **Право на стачка**

Чл. 47. (Изм. – ДВ, бр. 57 от 2016 г.) Държавните служители, с изключение на тези по чл. 5, ал. 2, имат **право на стачка** при условията и по реда на Закона за уреждане на колективните трудови спорове.

³² **Чл. 1.** (1) Този закон установява реда за уреждане на колективните трудови спорове между работници и работодатели по въпроси на трудовите и осигурителните отношения и жизненото равнище.

(2) В колективните трудови спорове работниците се представляват от органите на техните професионални организации, а работодателите – от съответните ръководители, освен ако страните са упълномощили други органи или лица.

³³ **Чл. 3.** (1) Колективните трудови спорове се уреждат чрез непосредствени преговори между работниците и работодателите или между техните представители по свободно определена от тях процедура.

(2) Работниците предявяват писмено исканията си и имената на своите представители в преговорите.

Чл. 4. (1) Когато не се постигне споразумение или някоя от страните откаже да преговаря, всяка от тях може да потърси съдействие за уреждане на спора чрез посредничество и/или доброволен арбитраж от синдикални и работодателски организации и/или от Националния институт за помирение и арбитраж.

Чл. 4а. (1) Националният институт за помирение и арбитраж съдейства за доброволното уреждане на колективни трудови спорове между работници и работодатели.

колективното трудово договаряне и две директиви на ЕС, които в момента са в етап на тристранно експертно обсъждане, с оглед транспонирането им в националното законодателство. Вече ги посочихме в предходните части на анализа – директивите за:

- адекватните минимални работни заплати;
- приложението на принципа за равното заплащане.

По тези международни актове ИСС е приел, както следва:

- Становище по Плана по чл. 4 от Директивата за адекватните минимални работни заплати (прието – 06.2023 г.);
- Анализ на Директива (ЕС) 2023/970 относно принципа за равното заплащане (приет – 03.2024 г.);
- Анализ на конвенция 154 МОТ, относно насърчаване на колективното трудово договаряне (приет – 06.24 г.).

8.1. На различни места в Част втора от настоящия анализ са ползвани аргументи или правени препратки към Конвенция 154 относно насърчаване на колективното трудово договаряне с оглед анализа на 151 конвенция.

Основното, което свързва двете конвенции, намира израз в следните посоки:

а/ В преамбюлите и на двете конвенции те са обвързани в единство и взаимозависимост с няколко други конвенции на МОТ, като следва да се отбележи, че Конвенция 151 от 1978 г. е приета преди 154 Конвенция от 1981 г., поради което в нейния преамбюл не се съдържа конвенция 154³⁴.

б/ По-същественото е да отбележим предметната връзка между двете конвенции. Те уреждат ролята и значението на правото на организиране и на колективното договаряне. Конвенция 154 е приета по-късно от 151 Конвенция на МОТ и в нея колективното трудово договаряне, като еманация на правото на организиране, е разпространено върху **всички икономически дейности**, като на ратифициралите я

³⁴ **В 154 Конвенция те са:** Конвенцията за свобода на сдружаване и защита на правото на организация от 1948 г.; Конвенцията за правото на организиране и колективно договаряне от 1949 г.; Препоръката за колективните трудови договори от 1951 г.; Препоръката за доброволно помирение и арбитраж от 1951 г.; Конвенцията от 1978 г. (№151) и Препоръката от 1978 г. относно трудовите отношения в държавната служба, както и Конвенцията от 1978г. и Препоръката за администрацията на труда от 1978 г.

В конвенция 151 на МОТ те са: Конвенцията за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране от 1948 г.; Конвенцията за правото на организиране и на колективно договаряне от 1949 г.; Конвенцията и Препоръката относно представителите на работниците от 1971 г.

Конвенция № 87 на МОТ за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране (1948 г.) и Конвенция № 98 на МОТ за правото на организиране и на колективно договаряне (1949 г.). Правото на колективно договаряне е признато съгласно тези конвенции на МОТ, съгласно Конвенция № 151 на МОТ относно трудовите отношения (обществени услуги) (1978 г.) и Конвенция № 154 на МОТ относно колективното договаряне (1981 г.)

държави членки е дадена възможност за изключения спрямо две групи лица – работещите в армията и полицията и работещите в обществените услуги, вкл. в държавни администрации, държавите да определят степента на прилагането ѝ.

Същият обхват и възможни по-ниски степени на прилагане към двете групи лица са отразени и в чл. 1 от 151 Конвенция на МОТ.

в/ Основни акценти в предмета на регулация на 151 КМОТ са: правото на организиране и възможността на организациите на държавните служители да участват в определяне на условията на заетост, както и възможността по нейния чл. 7, ратифициралите я държави да предприемат мерки, чрез които да се *„...насърчи и подпомогне цялостното разработване и използване на механизми за договаряне на условията на заетост между съответните органи на държавната власт и организациите на държавните служители, или на други методи, които ще позволят на представителите на държавните служители да участват в определянето на тези въпроси.“*

Основните акценти в предмета на регулация на 154 Конвенция са свързани с многообразие от посоки за насърчаване на колективното трудово договаряне (чл. 5)

Към посоченото следва да добавим **чл. 8 от конвенция 151 на МОТ**, който няма аналог в 154 Конвенция и дава възможност на ратифициралите държави да създадат *„... безпристрастен механизъм, като посредничество, помирение и арбитраж...“* чрез който и в зависимост от националните условия при спорове по повод определянето на условията на заетост, страните да намират решение по тези спорове (вж. по-горе коментара в част втора).

8.2. Допирните точки и предметна връзка на Конвенция 151 МОТ с ДАМРЗ е опосредствана и от предмета на конвенция 154 на МОТ. Обвързаността им е намерила принципен израз в рецитал 24 от Преамбюла на ДАМРЗ, предвид нейния предмет. Като източник на ориентацията относно конкретните ѝ регулации, в този рецитал са включени конвенциите на МОТ, които са намерили място в преамбюлите и на двете конвенции. В този рецитал са обхванати основните конвенции³⁵, а в рецитал 22 е подчертана ролята на *„...добре функциониращото колективно договаряне... като „важен способ“* относно начина за определяне на заплатите, в т.ч. и минималните работни заплати.

Рецитал 24 обвързва предмета на ДАМРЗ , в т.ч. и двете конвенции на МОТ и с:

³⁵ „...Конвенция № 87 на МОТ за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране (1948 г.) и Конвенция № 98 на МОТ за правото на организиране и на колективно договаряне (1949 г.). Правото на колективно договаряне е признато съгласно тези конвенции на МОТ, съгласно Конвенция № 151 на МОТ относно трудовите отношения (обществени услуги) (1978 г.) и Конвенция № 154 на МОТ относно колективното договаряне (1981 г.)...“.

– Европейската социална харта (ревизирана) – чл. 5 и чл. 6, и
– чл. 12 и чл. 28, които гарантират съответно свободата на сдруженията, събранията и правото на колективни преговори и действия, като произтичащи от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и социалните харти, приети от Съюза и от Съвета на Европа.

На последно място, рецитал 24 пояснява, че *„Държавите членки следва да предприемат, по целесъобразност и в съответствие с националните законодателства и практики, мерки за насърчаване на колективното договаряне при определянето на работните заплати“*.

Горните принципни, политически по характера си, постановки от преамбюла на директивата, както и конкретните текстове от корпуса ѝ, най-вече чл. 4³⁶ с неговите два параграфа, са в пряка връзка с предмета на двете конвенции. В Становището по Плана по чл. 4 от Директивата за адекватните минимални работни заплати, прието от ИСС през м. юни 2023 г., както в аналитичната, така и в част Изводи, са отразени констатации и позиции на ИСС относно необходимостта от конкретни стъпки за транспониране на директивата. Те с пълна сила са относими и към насоките на Конвенция 151 МОТ относно правата по нейните чл. 7 и чл. 8.

8.3. Предметна връзка с Директива 2023/970 относно принципа за равното заплащане. И спрямо тази директива връзката е в частта право на сдружаване и присъщото му право на преговори и колективни договори чрез синдикалните организации. Впрочем това са част от общите въпроси между всички упоменати международни актове, като чрез двете конвенции те се прехвърлят и в полето на държавната служба и държавни служители, по смисъла на Конвенция 151 МОТ.

В посочените актове на ИСС е отбелязано тематичното съвпадение между предмета на двете директиви и предхождащите ги по време на приемане и обхванати от Преамбюла на ДАМРЗ конвенции на МОТ.

Тази предметна връзка откриваме и в Директива 2023/970 относно принципа за равното заплащане, конкретно в чл. 10 Съвместна оценка на заплащането и чл. 13 Социален диалог, в който изрично е отбелязано, че *„...държавите членки предприемат подходящи мерки за утвърждаване на ролята на социалните партньори и поощряват упражняването на правото на колективно договаряне по отношение на мерките за преодоляване на дискриминацията при заплащането и на нейното неблагоприятно*

³⁶ Член 4. Насърчаване на колективното договаряне за определяне на работните заплати

въздействие върху остойността на работата, извършвана предимно от работници от единия пол“. В приетия от ИСС Анализ на Директивна 2023/970 подробно са коментирани тези текстове и други, като напр. чл. 15, чл. 30 и някои текстове/параграфи от чл. 3, относно определението за представители на работниците, както и в членове от чл. 5, до чл. 12 (Глава II Прозрачност в заплащането) относно правомощията на представителите на работниците.

IV. Заключение

Изложеното в отделните части на анализа дава основание за няколко обобщаващи заключения:

1. В предметен план настоящият анализ окончателно обвързва посочените в предходната точка актове на ИСС в едно цяло, вкл. и с оглед предстоящите законодателни стъпки за транспониране на двете директиви.

2. Като цяло, с някои отклонения предвид съвременната обстановка, целите и задачите на ЕС, Директивата за адекватните минимални работни заплати черпи аргументи и намира решения по някои въпроси от нейния предмет, като се съобразява с редица конвенции на МОТ, включени в нейния Преамбюл (рец. 24) и отразени в него, чрез редица други рецитали, постановки за развитието и насърчаването на колективното трудово договаряне, включително за разширяване на неговия обхват, най-вече с оглед възможното договаряне на минималните работни заплати.

3. Директива 2023/970, относно принципа за равното доплащане, по своеобразен начин допълва ДАМРЗ в посоки и процедури, които следва да намерят място и решение в и чрез организациите на работниците и служителите и колективното трудово договаряне, вкл. и в държавната служба.

4. ИСС обосновава очакването си за ратификация на Конвенция 151 МОТ, (вкл. и на Конвенция 154 МОТ относно насърчаване на колективното трудово договаряне) предвид на това, че тя ще очертае по-пълно и комплексно изходната международно-правна основа, от която следва да се направят конкретните законодателни стъпки за транспониране на ДАМРЗ и Директивата за равното заплащане към чието паралелно транспониране ИСС е изразил мнение в т. 1.4 от Анализа на Директива 2023/970.³⁷

³⁷ 1.4. ИСС отчита, че двете директиви имат някои пресечни точки в областта на заплащането на труда (насърчаване на преговорите и колективното договаряне за определяне на работните заплати, уредени в чл. 4 от ДАМРЗ и Глава II „Прозрачност в заплащането“ от Директива 2023/970). Това обстоятелство, както и възможността за взаимнообвързан законодателен подход, предполагат координация в процесите на транспонирането им.

5. В Становището си по изготвяне на план по чл. 4 от ДАМРЗ (Изводи, т. 1.4.1.) ИСС е изразил разбиране, че правото на сдружаване и свързаното и произтичащо от него право на колективно трудово договаряне, нямат алтернатива и следва да се укрепват, насърчават и развиват, като се е позовал и на докладите на МОТ и ОИСР³⁸

6. ИСС е оценил състоянието и ситуацията, свързана с колективното трудово договаряне в България, вкл. е направил и оценка на правната рамка на колективното договаряне и на основни проблеми, произтичащи от нея относно разширяване обхвата на колективното договаряне³⁹ в посоченото в предходната т. 4 Становище по ДАМРЗ, които са актуални и с оглед настоящия анализ.

Приложения: 2 бр. списъка – на ратифицирали и нератифицирали конвенция 151 държави.

/п/

Зорница Русинова

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

³⁸ Във **фундаменталния си доклад за бъдещето на труда МОТ** поставя колективното договаряне като основно право, част от прокламираната всеобща трудова гаранция. Подчертава се, че всички работници трябва да се ползват от правото на колективно договаряне, като държавата е гарант за тези права.

Колективното договаряне е изведено на преден план и в **Годишния обзор на заетостта на ОИСР за 2019 г.** Според доклада колективното договаряне е основен инструмент за превенция против несъвършенствата на пазара в условията на Индустрия 4.0, като то може да съдейства в усилията на правителствата да направят пазарите на труда по-адаптивни и сигурни.

³⁹ Виж. точки 2 и 3

2. Оценка на състоянието, ситуацията, свързани с колективното договаряне и неговия обхват изобщо и в частност по отношение на работните заплати или други елементи от КТД.

3. Оценка на правната рамка на колективното договаряне и на основни проблеми, произтичащи от нея относно разширяване обхвата на колективното договаряне.