

**СПЕЦИФИКИ НА КОНТРОЛА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНА
АГЕНЦИЯ ГЛАВНА ИНСПЕКЦИЯ ПО ТРУДА, В КОНТЕКСТА
НА ГАРАНЦИИТЕ ЗА ИЗПЛАЩАНЕ НА ТРУДОВОТО
ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕ**

доц. д-р Андрияна Андреева¹
гл. ас. д-р Дарина Димитрова²

Икономически университет – Варна, катедра „Правни науки“

**SPECIFICITIES OF THE CONTROL OF GENERAL LABOUR
INSPECTORATE EXECUTIVE AGENCY IN THE CONTEXT OF
THE GUARANTEES FOR PAYMENT OF THE LABOUR
REMUNERATION**

***Резюме:** Научното изследване разглежда контрола, осъществяван от Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, свързан с изплащането на трудовите възнаграждения. Проблематиката е изследвана в контекста на последните законодателни решения, целящи създаването на комплексни гаранции за защита на правото на трудово възнаграждение. В тази връзка авторите правят класифициране на субектите, ангажирани с изплащането на трудовото възнаграждение и изследват предприетите мерки, с поставен акцент на спецификата на контролната дейност, осъществявана от Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“. На база на анализа се правят изводи и предложения по приложението на нормите.*

***Ключови думи:** трудово възнаграждение, гаранции за изплащане, административен контрол на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“.*

***Abstract:** The scientific research examines the control, performed by the Labour Inspectorate Executive Agency, related to the payment of labour remunerations. The problems are examined in the context of the latest legislative decisions, aiming the creation of complex guarantees for protection of the right of labour remuneration. In this connection the authors make classification of the subjects, engaged with the payment of labour remuneration and examine the undertaken measures, with accent on the specificities of the control activity, performed by the Labour Inspectorate Executive Agency. Conclusions and suggestions on the application of the norms are made on the basis of the analysis.*

***Key words:** labour remuneration, guarantees for payment, administrative control of the Labour Inspectorate Executive Agency.*

¹ Доц. д-р Андрияна Андреева е автор на: въведението, част 1 и заключението; за контакти: a.andreeva@ue-varna.bg

² Гл. ас. д-р Дарина Димитрова е автор на: част 2, част 3 и част 4; за контакти: darina@ue-varna.bg

Въведение

Българското трудово право е с дълбоки национални традиции, както в регламентирането, така и в закрилата на субективните трудови права. Този процес е със засилени тенденции по посока на обогатяване след реализираното членство на страната ни в Европейския съюз (ЕС). В съвременния период от своето развитие трудовото ни право търпи допълване в различни посоки, които са в резултат на комплексното влияние на вътрешни и външни фактори. Това се отнася и за тематиката, свързана със субективните трудови права, които пряко се повлияват от протичащите процеси на глобализация, отваряне на пазара на труда, свободна стопанска инициатива, дигитализация и др. [2, 11, 1] Развитие на съвременните обществени отношения в сферата на труда изискват и се поставя въпроса и за актуализация, респективно въвеждането на нови нива на нормативна защита на правата.

Субективното право на трудово възнаграждение е с ключово значение в „каталога“, от субективни права, регламентирани от трудовото право. Неговата значимост е безспорна и този правен институт е бил обект на множество доктринални разработки от средата на миналия век до настоящият момент [30, 27, 22, 33].

Съвременното право е призвано да решава множество въпроси, чиято динамика е предизвикателство пред националния законодател. Особен обществен интерес поставят въпросите, касаещи правната закрила на социално-икономическите права. В съвременното глобализирано и дигитализирано общество държавата следва да предприеме адекватни мерки, които да осигурят възможност за задоволяване на материалните и духовните потребности на гражданите. Едно от тези права без съмнение е правото на трудово възнаграждение. Установяването на действащи и адекватни законови мерки за гарантиране на неговото изплащане представляват интерес, както от практическа, така и от доктринална гледна точка. Изграждането на актуалното законодателство не трябва да бъде откъснато от правната теория. Именно тази взаимнообвързаност законодателство - практика по приложението му - теория, изисква от една страна актуализиране на съвременните доктринални тези, а от друга обвързване на концепции от различни правни отрасли. Правото следва динамиката на развитието на обществените отношения и в този смисъл правната доктрина не само не трябва да бъде откъсната от тези процеси, а да допринася за създаването на адекватен механизъм за въздействие. В тематиката, свързана с гарантиране правата на гражданите, държавата използва комплексно механизмите на различните правни отрасли, с оглед създаване на цялостна защита. Правото на трудово възнаграждение е заложено в българското законодателство на конституционно ниво. Това градира предвид пирамидално изградената структура на гаранциите, включени в актове с различна йерархична сила. Като се започне с тази от най-високо ниво, каквато е конституционната и се премине през законовите гаранции на различни правни отрасли. Именно в контекста на това авторите са извършили комплексно изследване на проблематиката обединявайки материя от два правни отрасли. Закрилата на правото на трудово възнаграждение, залегнала в трудовото право, е обвързана с административноправните аспекти в контролната дейност на държавен орган [19], какъвто е Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА ГИТ).

Актуалността на изследваната проблематика се обуславя от законодателни решения, осъвременяващи трудовото ни законодателство и обогатяващи арсенала от гаранции за изплащане на трудовото възнаграждение на работниците и служителите. През 2017 г. законодателят чрез изменения и допълнения в Кодекса на труда (КТ) създаде съвкупност от разнородни мерки, посредством, които ангажира множество

различни субекти със задължения, правомощия и отговорности по изплащането на трудовото възнаграждение. Този подход цели, от една страна, да покаже значимостта на социалното право на трудово възнаграждение, а от друга страна, да обедини усилията на правните отрасли за комплексност на мерките за изплащането му.

Целта на настоящата студия е чрез актуален нормативен анализ да се разгледат правомощията на ИА ГИТ, свързани с изплащането на трудовите възнаграждения. Проблематиката се изследва в контекста на новите законодателни решения, свързани със създаването на комплексни гаранции за закрила на правото на трудово възнаграждение. В тази връзка се анализира спецификата на контролната дейност осъществявана от ИА ГИТ. На база на актуалния нормативен анализ се правят обобщения и изводи с практическа насоченост по приложение на нормите, както и се и отправят предложения за усъвършенстване на законодателството.

С оглед на поставената в настоящото изследване цел е изследвана само една от гаранциите за изплащане на трудовото възнаграждение, възплетена в правомощия на ИА ГИТ.

В тази насока ще бъде извършен актуален нормативен анализ на въведената корекция в Глава деветнадесета „Контрол за спазване на трудовото законодателство и административнонаказателна отговорност за неговото нарушаване“, Раздел I „Контрол за спазване на трудовото законодателство“ от КТ, както и на извършените изменения и допълнения в правомощията на контролния орган – ИА ГИТ.

Предмет на изследване е нормативната уредба, свързана с гаранциите за изплащане на трудовото възнаграждение и по-конкретно уредбата на контрола, осъществяван от ИА ГИТ.

За постигането на целта се реализират **следните задачи**:

- 1) изясняване на субектите, свързани с нормативните гаранции за изплащане на трудовото възнаграждение;
- 2) анализ на контролната дейност, осъществявана от ИА ГИТ;
- 3) анализ на правомощията на ИА ГИТ в контекста на гаранциите за изплащане на трудовото възнаграждение;
- 4) изводи и препоръки по приложението на нормите и предложения за усъвършенстване на законодателството.

Методологията на изследването включва прилагане на методи традиционни за правните изследвания: нормативен, сравнителноправен и др.

Изследването е ограничено в анализиране на проблематиката, като не претендира за изчерпателност в изясняване на видовете гаранции за изплащане на трудовото възнаграждение, а поставя акцент върху правомощията на ИА ГИТ, касаещи посочените въпроси. Материалът е съобразен с националното трудово и административно законодателство към 30 май 2019 г.

1. Нормативни гаранции за изплащане на трудовото възнаграждение

Реалното упражняване на правото на трудово възнаграждение винаги е било във фокуса на внимание от страна на българският законодател. Гаранциите за изплащането на трудовото възнаграждение са нормативно установени правни средства за действителното му реализиране. Те представляват комплекс от субективни права и други правни възможности за работника или служителя, които гарантират съответните плащания в определяния размер и срокове [32].

Гаранциите за изплащане на трудовото възнаграждение безспорно са въпрос, който предвид значението на субективното право е регламентиран както в междуна-

родните³, така и във вътрешните източници. Нормативните гаранции целят въвеждането на такива правни средства, които към съответният момент да са адекватни и да постигнат целта, а именно работниците и служителите да реализират своето право и да получат дължимото им се трудово възнаграждение за положен труд. Наред с усилията на законодателя правната доктрина също е допринесла за правилното разбиране на съответните институти, тълкуването на нормите и в цялост за приложението на гаранциите в ежедневната практика. В тази сфера със своите изследвания са допринесли редица утвърдени български учени [30, 34, 26], а в съвременен период темата в различни нейни аспекти продължава да е актуална и вълнува изследователи [4, 3, 8].

1.1 Субекти в процеса, свързан с нормативните гаранции за изплащане на трудовото възнаграждение

Изплащането на трудовото възнаграждение и гарантирането му е въпрос, който ангажира множество правни субекти. Всеки един от тях заема специфична роля в процеса, като съответно на мястото, което му е отредено са и възложените му функции и правомощия, съответно права, задължения и отговорности.

Предвид нормативната уредба на трудовото възнаграждение в националните и международните източници, на първо място сред субектите могат да бъдат поставени компетентните национални органи, ангажирани в процеса на създаване и актуализация на нормите, явяващи се вътрешни (национални) държавни източници⁴. Наред с тях в процеса по регулиране на обществените отношения, свързани с трудовото правоотношение е важна ролята и на различните видове субекти – създателите на международните източници⁵. **Обобщено тази категория субекти могат да бъдат представени като нормотворци** и тяхната роля се изразява в създаването и актуализирането на източниците с оглед тяхното непрекъснато поддържане в съответствие с бързо променящите се обществени отношения в сферата на правото на труд, респективно правото на трудово възнаграждение. Тази задача е сложна, както с оглед процесите на глобализация, които се отразява на движението на работната сила, така и на динамиката в икономическите процеси, нестабилност в отделните икономики на държавите и т.н. От друга страна, обвързването на националното законодателство с достиженията и принципите на международното право изисква националният законодател да

³ Основните международни източници, регламентиращи гаранциите за изплащане на трудовото възнаграждение са конвенции на МОТ, сред които с действие за България са Конвенция № за закрила на работната заплата от 1949 г., Конвенция №173 за вземанията на работниците и служителите в случай на несъстоятелност на работодателя от 1992 г. Правото на ЕС в тази посока регламентира основно хипотези свързани с неплатежоспособност на работодателя в Директива на Съвета 80/987/ЕИО за сближаване на законодателствата на държавите членки относно закрилата на работниците и служителите при неплатежоспособност на работодателя. И Директива № 2002/74/ЕО за нейното изменение и допълнение.

⁴ Националните държавни източници са пирамидално изградени и с оглед на тяхната юридическа сила могат да бъдат систематизирани по следния начин: на конституционно ниво – разпоредбата на чл. 48, ал. 5 от Конституцията, на ниво действащо законодателство – чл. 128-272 КТ, Закон за гарантиране вземанията на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя, на подзаконово ниво – Наредбата за договаряне на работната заплата, Наредбата за структурата и организацията на работната заплата и др.

⁵ Актове на Международната организация на труда – Устава на МОТ, Конвенциите и препоръките на МОТ и др.

съобрази всичко това на вътрешно ниво, отразявайки спецификите на конкретната държава.

Втората категория субекти, които са част от проблематиката на трудовото възнаграждение са страните по трудовоправната връзка. За работника или служителя то се явява едно от основните му права в правоотношението. Престирането на работната сила е обвързано с насрещното право на възнаграждение и именно то дава мотивацията на работника за осъществяване на трудовата му функция. От неговата позиция това право се свързва с качеството му на живот, с изпълнението на ангажименти по издръжка на семейство, задоволяване на лични потребности и др.

От позицията на работодателя трудовото възнаграждение се свързва с няколко основни момента. Като част от съдържанието на трудовото правоотношение то се явява едно от основните му задължения и се свързва с ангажимента му да отговори на престацията от страна на работника или служителя, изразена в престирането на работната сила. По този начин, изпълнявайки задължението да изплаща трудово възнаграждение, работодателят овъзмездява труда. Работодателят има и друг важен ангажимент и той е свързан с регламентирането на трудовото възнаграждение в недържавните източници. Тази специфика е типична за отрасъла трудово право [31, 15] и в случая тя се отразява в задълженията на субекта носител на работодателската правоспособност. С тези си функции, работодателят има ангажимент да регламентира на ниво предприятие, учреждение и т.н. детайлите, свързани с института на трудовото възнаграждение, като същевременно създаде и нужните гаранции за неговото изплащане. В този процес по създаване на недържавните източници участват и представители на работниците и служителите посредством синдикалните организации, но ролята на отделния работник в конкретика е само относно договарянето на личното му трудово възнаграждение.

Свързвайки разгледаните до тук две категории субекти можем да обобщим, че посредством своите нормотворчески органи (включени в първата група) държавата въздейства върху втората група субекти (страните по трудовоправната връзка). Правната уредба на трудовото възнаграждение е насочена към осигуряването на две основни функции – обезпечителна и стимулираща. И двете са пряко насочени към работника или служителя и овъзмездяването на престириания от него труд [5].

Третата група субекти са тези, на които са вменени контролни правомощия. Държавата не само регламентира обществените отношения, свързани с правото на трудово възнаграждение, тя се явява и гарант за реализацията на това благо [9, 18].

Институтът на трудовото възнаграждение в българското трудово право е сред тези, които могат да се отчетат като стабилни. Същевременно в него са заложили достиженията на международното трудово право, които българският законодател е счел за съвместими със спецификата на българските условия. Не може обаче да не се отчете факта, че в уредбата на трудовото възнаграждение във вътрешното ни трудово право има и текстове, несъответстващи на динамиката на времето, на промяната в икономическите условия, респективно на трансформирания пазар на труда.

В тази ситуация по-слабата страна в трудовоправната връзка, както традиционно е възприеман работникът и служителът, се нуждае от действащи, адекватни и ясно разписани гаранции за изплащане на трудовото му възнаграждение. Предвид на това и след обединените усилия на множество субекти – синдикални организации, работници и служители, омбудсман и др. българският законодател извърши законодателни корекции в източници, регламентиращи изплащането на трудовото възнаграждение. В ДВ, бр. 102 от 22.12.2017 г. бе обнародван Закон за изменение и допълнение на КТ.

Характерно за тази актуализация в българското право, е че тя засяга не само основният и пряк източник – КТ, а се допълват и изменят норми и от свързани с института на трудовото възнаграждение актове от други правни отрасли⁶. Тази мащабност на измененията говори за стремеж от страна на държавата да създаде реални и действателни гаранции за реализация на социалното право.

1.2 Актуални законодателни решения, гарантиращи изплащането на трудовото възнаграждение.

С оглед на правилно нормативно тълкуване и респективно приложение на нормите е обосновано извършването на подредба и опит да се класифицират промените [8, 13].

На първо място те могат да бъдат изследвани с оглед на нормативния акт, посредством който са въведени. По този критерий се различават:

- Промени в прекия източник – КТ;
- Промени в други нормативни актове – Търговския закон (ТЗ), Гражданско-процесуалния кодекс (ГПК), Закона за обществените поръчки (ЗОП), Закона за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя;

Тази класификация е не само с теоретично значение, но и с реално практическо приложение. Принадлежността на нормите към съответният правен отрасъл означава, че изпълнението им ще се гарантира по реда на съответният закон.

Новите моменти в КТ могат базисно да бъдат представени по следния начин:

- Въвеждане на срок за изплащане на обезщетенията при прекратяване на трудовия договор (чл. 228, ал. 3 от КТ);
- Изменения в контрола осъществяван от ИА ГИТ в няколко насоки:
 - Засилване на контролните правомощия на ИА ГИТ с акцент на функциите, касаещи контрол на неизплатените трудови възнаграждения и обезщетения след прекратяване на трудовия договор (чл. 399, ал. 1, чл. 404, ал. 1, т. 12 от КТ);
 - Разширяване на възможността цялостният контрол за спазване на трудовото законодателство да бъде осъществяван от ИА ГИТ, съгласно чл. 399, ал. 1 от КТ, и след момента на прекратяване на трудовия договор, когато се отнася до контрол по изплащане на неизплатени трудови възнаграждения и обезщетения.

Изменението в КТ цели да обхване не само действащото трудово правоотношение, но и да гарантира правата на работника или служителя, свързани с изплащане на трудовото възнаграждение и след прекратяване на трудовоправната връзка. Предвид спецификата на трудовото правоотношение, законодателят въвежда контрол за спазването на правата на страните. Именно в тази част измененията са с акцент засилване правомощията на ИА ГИТ. Във връзка с това са и някои корекции в ТЗ и ГПК, а именно:

- Изменения в ТЗ, свързани с въведено участие на ИА ГИТ в производството по несъстоятелност;
- Допълнения в ГПК относно влезлите в сила задължителни предписания на органите на ИА ГИТ към работодателите за изплащане на забавени повече от две заплати и други обезщетения по трудови правоотношения.

⁶ Такива са промени в Гражданския процесуален кодекс (ГПК), Търговския закон (ТЗ), Закона за гарантиране вземанията на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя (ЗГВРСНР), Закона за обществените поръчки (ЗОП).

2. Специфики на контролната дейност на ИА ГИТ и правомощия на контролните органи

Правото на трудово възнаграждение е основно субективно трудово право. То разкрива специфични проблеми, свързани с неговата реализация, както и особени правни последици при нарушаване на нормите на този правен институт [5]. След измененията и допълненията на КТ от декември 2017 г.⁷ беше приет комплекс от законодателни мерки срещу неизплащане или забавено изплащане на трудовите възнаграждения. Мотивите за тези законови промени са да се предостави допълнителна защита на правата на работниците и служителите в случаите, когато работодателите не им изплащат трудовите възнаграждения след прекратяване на трудовото правоотношение. Част от тези законодателни мерки се явява и контролната дейност на ИА ГИТ. С измененията в КТ се цели да се засилят контролните функции на Агенцията, като се предоставят правомощия за извършване на проверки за изплащането на трудови възнаграждения и обезщетения и след прекратяване на трудовите правоотношения. На контролните органи е предоставено и правомощие да дават задължителни предписания, т.е. да налагат принудителни административни мерки в тази насока⁸.

Контролът е важно средство за осигуряване спазването на правната уредба на трудовите отношения. Той е юридическа гаранция за реализиране на основните права и задължения на страните по трудовото правоотношение, в т.ч. и правото на трудово възнаграждение, което работодателят дължи на работника или служителя за извършената работа.

Контролът за спазване на трудовото законодателство е специфична част от изпълнително-разпоредителната дейност на държавата [29, 28]. В този смисъл контролните правомощия на ИА ГИТ, включително относно изплащането на трудовите възнаграждения, по своята същност представляват административна дейност, извършвана от специализирани държавни органи, част от системата на изпълнителната власт. Целта на тази контролна дейност е осигуряване на законосъобразното развитие на трудовите отношения, което е възможно само при реалното прилагане на трудовото законодателство.

Обект на настоящото изследване в тази му част е административният контрол на ИА ГИТ относно изплащането на трудовите възнаграждения. В тази дейност се включва извършването на проверки и прилагането на принудителни административни мерки от страна на контролните органи. Ако в резултат на контрола се установят нарушения на трудовото законодателство, КТ предвижда и налагане на административни наказания [10, 12], но административнонаказателната отговорност не е част от контрола. В правната доктрина е утвърдено, че административното наказване не е част от контролната компетентност, а представлява юрисдикционна (правораздавателна) дейност [20]. Административнонаказателната отговорност за нарушения на трудовото законодателство е отделен правен институт и поради тази причина е извън обекта на настоящото изследване.

Спецификите на контрола за изплащане на трудовите възнаграждения се изразяват, в характеристиките му като административна дейност, в правомощията на контролните органи, както и в средствата за въздействие върху контролираните субекти.

⁷ ДВ. бр.102 от 22 Декември 2017 г.

⁸ Проект на Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда (754-01-40/06.07.2017).

2.1. Контролни органи и характер на извършвания контрол

Контролът за спазване на трудовото законодателство се упражнява от органите на различни държавни администрации, чиято дейност е регламентирана в и други законови актове, освен в КТ⁹. Основно място сред тях заема ИА ГИТ към министъра на труда и социалната политика, която осъществява цялостния контрол за спазване на трудовото законодателство (чл. 399, ал. 1 от КТ). Агенцията е ведомство, без ранг на министерство, в системата на изпълнителната власт, а нейният изпълнителен директор е орган на изпълнителната власт по силата на чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за администрацията¹⁰. Дейността, съставът, структурата, функциите и организацията на работа на ИА ГИТ се уреждат в Устройствен правилник, приет с постановление на Министерския съвет¹¹. Агенцията е структурирана в Централно управление и 28 териториални дирекции, а на изпълнителния директор е дадено правото да предоставя на директорите на дирекции или на служители на Агенцията, отделни свои правомощия в съответствие с нормативните актове. В този смисъл органите, компетентни да извършват контрол за спазване на трудовото законодателство са директорите на териториални дирекции или служителите (инспекторите) на Агенцията, на които са предоставени контролни правомощия със заповед на изпълнителния директор на ИА ГИТ¹².

Контролът, упражняван от органите на ИА ГИТ, се определя като специализиран външноведомствен контрол за спазване на трудовото законодателство [28]. Разглежданият административен контрол е външноведомствен предвид факта, че контролираните субекти (работодателите или органите по назначаването) не се намират в служебно йерархично подчинение с контролните органи [23]. Т.к. тази дейност се упражнява на специално основание, а именно разпоредбите на КТ, се определя още като специализиран външноведомствен контрол. За него е характерно, че обхваща само

⁹ Т. напр. съгласно чл. 5, ал. 2 от Закона за инспектиране на труда: Инспектирането на труда се извършва от инспектори, държавни служители и/или други упълномощени лица във: 1. Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“; 2. Държавната агенция за метрологичен и технически надзор; 3. Агенцията за ядрено регулиране; 4. Дирекцията за национален строителен контрол към министъра на регионалното развитие и благоустройството; 5. Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ на Министерството на вътрешните работи; 6. областните дирекции „Земеделие“, които изпълняват функции по Закона за регистрация и контрол на земеделската и горската техника; 7. Министерството на енергетиката; 8. Министерството на транспорта; 9. Министерството на околната среда и водите; 10. Министерството на отбраната; 11. Министерството на здравеопазването; 12. Националната агенция за приходите; 13. Националният осигурителен институт; 14. други администрации, на които е възложено с нормативен акт да осъществяват дейности по Инспектирането на труда, което от своя страна включва контрола по спазване на трудовото и осигурителното законодателство и специализиран контрол по Закона за насърчване на заетостта и Закона за здравословни и безопасни условия на труд.

¹⁰ Съгласно чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за администрацията: За органи на изпълнителната власт се считат и изпълнителните директори на изпълнителните агенции.

¹¹ Устройствен правилник на ИА ГИТ, Приет с ПМС № 2 от 13.01.2014 г., Обн. ДВ. бр.6 от 21 Януари 2014 г.

¹² Съгласно чл. 21, ал. 2 от Устройствения правилник на ИА ГИТ: Правомощия на инспектор имат ръководителите на административни звена в специализираната администрация, служителите, назначени на длъжност инспектор, юрисконсултите, както и други служители на Агенцията, назначени на експертни длъжности, които са изрично упълномощени от изпълнителния директор.

отделни направления от дейността на контролираните, в конкретния случай това е контрол за спазване на задължението за изплащане на трудово възнаграждение. Специализираният контрол се основава винаги на изрично нормативно овластяване, при което специален нормативен акт стриктно, подробно и изчерпателно трябва да определи: от кого се упражнява контролът; върху кого; върху какви дейности и направления; с какви методи се осъществява контролът; правните средства за въздействие [25].

2.2. Правомощия на контролните органи на ИА ГИТ

Правомощието е предвидена от закона възможност да се осъществяват определени действия (изпълнение на задължения) или да се изискват определени действия или бездействия (реализиране на права). Най-важната характеристика на правомощията е, че техният носител не разполага с възможността да ги упражнява или не по свое усмотрение. Органът на държавно управление, който притежава компетентността, има не само възможността да упражнява съдържащите се в нея правомощия, но и е длъжен да ги упражнява [24]. С други думи правомощията включват както правата, така и задълженията на компетентните държавни органи, в конкретния случай това са контролните органи на ИА ГИТ.

Правомощията на инспекторите на ИА ГИТ, чрез които се осъществява контрола за спазване на трудовото законодателство, са уредени в чл. 402 и 403 КТ. При извършване на проверките по спазването на КТ, контролните органи имат редица права, регламентирани в чл. 402, ал. 1, точки от 1 до 5 от КТ. Относно контрола за изплащане на трудовите възнаграждения са приложими три от тях:

➤ **Право на посещения** – тук се включва правото на инспекторите да посещават по всяко време местата, където се извършва работа, помещенията, ползвани от работниците и служителите, както и да изискват от лицата, намиращи се там, да се представят с документ за самоличност. Така формулирано това право означава, че няма законова пречка посещенията да се извърши и в извънработно време. Правото да изискват от лицата, намиращи се на територията на тези обекти, да се представят с документ за самоличност, позволява да се установи дали тези лица са работници и служители и дали имат надлежно сключени трудови договори.

➤ **Право да изискват необходимите сведения** – контролните органи имат право да изискват от работодателя (органа по назначаването) обяснения, сведения и представяне на всички необходими документи, книжа и заверени копия от тях във връзка с упражняването на контрола. Това позволява бързото събиране на факти и доказателства относно спазването на трудовото законодателство.

➤ **Право на осведомяване от работниците и служителите** – състои се в пряко информиране чрез разговори с работниците и служителите по всички въпроси във връзка с упражняването на контрола, както и да изискват от тях писмено да декларират факти и обстоятелства, свързани с осъществяването на трудовата дейност, включително и сведения за заплащането на труда. Това дава възможност да се съберат данни относно съответствието между начисленото във ведомостта и реално изплатеното трудово възнаграждение.

Съответно при извършване на проверките по спазването на трудовото законодателство, контролните органи имат и следните задължения (чл. 403, ал. 1, т. 1 и 2 от КТ):

➤ **Задължение за пазене на служебна тайна** – контролните органи са длъжни да пазят в тайна поверителните и за служебно ползване сведения, станали им известни във връзка с упражняването на контрола. Това са сведения, поверителни за рабо-

тодателя, които са станали известни по време на проверката. Инспекторите на ИА ГИТ, също така са длъжни да не използват тези сведения в своя стопанска дейност. Тази забрана се отнася както за времето, през което съответното лице изпълнява контролни функции, така и след тяхното преустановяване.

➤ **Задължение за пазене в тайна на източника на сигнала** – контролните органи са длъжни да пазят в тайна източника, от който са получили сигнал за нарушение на трудовото законодателство. Целта на това задължение е да се изгради доверие в контролните органи и да се защитят работниците и служителите от евентуални санкции от страна на работодателя – напр. дисциплинарно наказание или дори уволнение.

Контролните органи осъществяват своите правомощия в сътрудничество както с работодателите, така и с работниците и служителите (чл. 402, ал. 5 от КТ). Това произтича от принципа за сътрудничество между лицата, ангажирани в процеса на контрола за спазване на трудовото законодателство, т.к. трудът е значимо социално благо и неговата защита е важна за цялото общество.

3. Правни средства за въздействие върху контролираните субекти

Контролната дейност на ИА ГИТ, свързана с изплащането на трудовите възнаграждения, включва две основни правни средства за въздействие върху контролираните работодатели или органи по назначаването – извършване на проверки и налагане на принудителни административни мерки. Тези правни средства се включват в общото понятие „инспектиране на труда“¹³, чиято легална дефиниция е дадена в § 1 от ДР на Закона за инспектиране на труда¹³.

3.1. Проверки

Съгласно тази дефиниция **проверката** се определя като дейност, осъществявана от контролните органи, по **установяване на съответствие** между изискванията на трудовото законодателство и реалното му прилагане в предприятията, обектите и местата, където се полага наемен труд или се осъществява трудова дейност. Проверките могат да се осъществяват както планирано, така и непланирано (арг. чл. 17 Устройствения правилник на ИА ГИТ).

Планираните проверки се извършват съгласно годишните планове за дейността на териториалните дирекции в изпълнение на програмите и мерките, определени в годишния план за дейността на ИА ГИТ, който се утвърждава от изпълнителния директор след съгласуване с министъра на труда и социалната политика (чл. 18, ал. 1 и чл. 6, ал. 2, т. 1 от Устройствения правилник на ИА ГИТ). Целта на планираните проверки е да се отчете значението на редица фактори за спазването на трудовото законодателство, а именно: териториална структура на икономиката, степен на риска в предприятията, тежест и вид на нарушенията на трудовото законодателство, равнище на трудовия травматизъм и професионална заболяемост (арг. чл. 18, ал. 2 от Устройствения правилник на ИА ГИТ).

Субектите, имащи право да инициират непланирани проверки, са изброени в чл. 19 от Устройствения правилник на ИА ГИТ и могат да бъдат обособени в две основни

¹³ Съгласно § 1 от ДР на Закона за инспектиране на труда: „инспектиране на труда“ е дейност, осъществявана от контролните органи, на първо място инспекторите от ИА ГИТ, по установяване и налагане на съответствие между изискванията на законодателството и прилагането му в предприятията, обектите и местата, където се осъществява трудова дейност или се провежда обучение.

групи. На първо място, непланираните проверки се извършват по разпореждане на компетентни държавни органи, имащи контролни функции по спазването на трудовото законодателство: министъра на труда и социалната политика; изпълнителния директор; директорите на дирекциите на специализираната администрация; съда; органите на прокуратурата; органите, извършващи досъдебно наказателно производство; както и други държавни органи, изрично определени със закон. На второ място, непланираните проверки се извършват по искания и сигнали на работещите по трудово или служебно правоотношение, както и на техни професионални или синдикални организации. Това са тези лица в трудовото правоотношение, които предоставят работната си сила на работодателя срещу заплащане [31], както и организациите, защитаващи техните трудови права.

В едни случаи, когато в резултат на проверката се установи, че трудовите правоотношения се развиват законосъобразно, контролът приключва. В други случаи, при установяване на несъответствие с изискванията на нормите на трудовото законодателство, контролните органи прилагат принудителните административни мерки, определени в чл. 404, ал. 1 от КТ (чл. 21, ал. 4, т. 1 от Устройствения правилник на ИА ГИТ).

3.2. Принудителни административни мерки

По своята правна същност принудителните административни мерки представляват комплекс от действия и средства на компетентните контролни органи, насочени от една страна, към предотвратяване и преустановяване на административни нарушения, а от друга страна, насочени към предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тези нарушения (арг. чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания). За разлика от административните наказания, които се налагат само и единствено при извършени административни нарушения, принудителните административни мерки могат да се прилагат както за извършени закононарушения, така и като превантивна мярка при пряка и непосредствена опасност от такива нарушения.

Нарушенията на нормативната уредба на трудовите правоотношения могат да се проявят в различни неправомерни деяния и да засегнат широк кръг от аспекти на субективните права на работниците и служителите. Това превръща принудителните административни мерки в ефикасно средство за превенция на нарушенията на трудовото законодателство.

Видовете принудителни административни мерки за предотвратяване и преустановяване на нарушенията на трудовото законодателство, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях, са уредени и изчерпателно изброени в чл. 404, ал. 1 от КТ. Предвид предмета на изследване са разгледани и анализирани конкретно видовете принудителни административни мерки, които контролните органи на ИА ГИТ прилагат във връзка с изплащането на трудовите възнаграждения.

На първо място, това са принудителните административни мерки по чл. 404, ал. 1, т. 8 от КТ за отстраняване на нарушения, свързани с **изплащането на трудовите възнаграждения на работниците и служителите по време на действащо трудово правоотношение** – а именно начисляване във ведомостите за заплати на по-малка сума от тази, която е изплатена на работника или служителя за извършената от него работа. В случаите, когато контролните органи на ИА ГИТ установят посоченото нарушение, те имат право да налагат два вида принудителни административни мерки – задължителни предписания и спиране на дейността на предприятието.

„Задължителните предписания“ като принудителна административна мярка се налагат, когато се констатира „начисляване във ведомостите за заплати на сума, по-

малка от сумата, която работодателят, съответно органът по назначаването е изплатил на работника или служителя за извършената от него работа“. Тази мярка цели да постигне идентичност между начислени по ведомост и реално изплатени трудови възнаграждения, с оглед внасяне в пълен размер на осигурителните вноски за предвидените осигурителни рискове и случаи, начислени върху действителното трудово възнаграждение. Т.е. тази принудителна административна мярка е насочена срещу т.нар. „плащане на ръка“. В хипотезата на чл. 404, ал. 1, т. 8 от КТ контролните органи на ИА ГИТ не могат да издават задължителни предписания за реално изплащане на частично изплатени или напълно неизплатени трудови възнаграждения, а само за начисляване във ведомостите на дължимите суми.

„Спиране на дейността на предприятието до отстраняване на нарушението“ е по-тежката принудителна административна мярка по чл. 404, ал. 1, т. 8 от КТ. Тя се налага в два случая – когато задължителното предписание не се изпълни в посочения срок или при повторно извършване на същото нарушение, а именно начисляване във ведомостите за заплати на по-малка сума от действително изплатената. В тези случаи е предвидена по-тежка принудителна мярка, поради по-голямата обществена опасност на извършените нарушения на трудовото законодателство.

На следващо място, са принудителните административни мерки по чл. 404, ал. 1, т. 12 от КТ за отстраняване на нарушения, свързани с **изплащането на трудовите възнаграждения** на работниците и служителите **при вече прекратено трудово правоотношение** – а именно останали неизплатени трудови възнаграждения след прекратяването на трудовите правоотношения. В тези случаи контролните органи на ИА ГИТ имат право да налагат принудителната административна мярка „задължителни предписания за изплащане на неизплатени трудови възнаграждения след прекратяване на трудовите правоотношения“. Основанието за прилагането на тази мярка е, че нарушенията са извършени по времето, когато трудовите правоотношения са съществували, но са установени след тяхното прекратяване. Все още липсва значима съдебна практика по прилагането на чл. 404, ал. 1, т. 12 от КТ предвид факта, че тази законна разпоредба е сравнително нова (приета с изм. и доп. на КТ от ДВ, бр. 102 от 2017 г., в сила от 22.12.2017 г.). Резултатите от практиката ще бъдат показател за правилността и ефективността на това законодателно решение.

Законодателното решение, дадено в чл. 404, ал. 1, т. 12 от КТ, поставя въпроса – допустимо ли е с налагане на принудителни административни мерки да се разрешават гражданскоправни (каквито са по същността си трудовоправните) спорове за изплащане на трудови възнаграждения, възникнали между страните по трудовото правоотношение.¹⁴

След демократичните промени от 1989 г. страната ни премина от планова към пазарна икономика, от изцяло държавна към преобладаващо частна собственост върху средствата за производство. Социално-икономическите условия породиха нови правни институти и законодателни решения с цел правната уредба да отговори на обществените очаквания [6, 7]. Измененията и допълненията на КТ от 2017 г. са продиктувани от обществения интерес. Немислими преди няколко десетилетия негативни социални явления и тежки нарушения на трудовото законодателство, като неизплащане на трудови възнаграждения или начисляване във ведомостите за заплати на по-малка сума от реално изплатената, днес са често срещани в обществената действител-

¹⁴ В този смисъл виж: Решение № 4374 от 29.06.2017 г. по адм. д. № 597/2017 г. на Административен съд – София-град.

ност. Именно масовостта на подобни негативни социални явления в последните години са мотивът за тези законодателни промени в контролната дейност на ИА ГИТ и разширяване на кръга от правомощията на нейните контролни органи.

Трудовото право е частноправен отрасъл и класическата правна доктрина [16] определя трудовите правоотношения като частноправни отношения между равнопоставени субекти, но все пак работниците и служителите са „по-слабата“ страна и се нуждаят от допълнителна законова защита. Предвид социално-икономическите условия, гаранция за спазване на основни субективни трудови права, каквото е правото на трудово възнаграждение, са засилените контролни правомощия на ИА ГИТ за налагане на принудителни административни мерки.

Изложеното поставя и въпроса за спазване на изискванията за законност на принудителните административни мерки. Т.к. те се обективират в издаването на предписания, заповеди или нареждания, които представляват индивидуални административни актове по чл. 21, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс, правна гаранция за осигуряване на законосъобразно им прилагане е предвидената възможност за оспорването им по съдебно-административен ред (чл. 405 от КТ).

4. Роля и значение на контролната дейност на ИА ГИТ, свързана с изплащането на трудовите възнаграждения

Въз основа на анализа на правната уредба на административния контрол на ИА ГИТ, свързана с изплащането на трудовите възнаграждения, могат да се направят следните обобщения относно неговата роля и значение, както и да се изведат някои тенденции за развитието на законодателството в тази област.

От една страна, този контролна дейност има **дисциплинираща функция** спрямо некоректните и недобросъвестните работодатели. В този смисъл контролът за спазване на трудовото законодателство има превантивна роля. Знаейки, че контролните органи имат правомощия да правят проверки и да налагат принудителни административни мерки, работодателите имат стимул да спазват по-стриктно своите задължения по трудовото правоотношение.

От друга страна, административният контрол на ИА ГИТ, свързан с изплащането на трудовите възнаграждения, изпълнява важна **социална функция** по отношение на работниците и служителите, както и за техните семейства. За работника или служителя правото на трудово възнаграждение не е просто право на парично вземане, произтичащо от облигационно или друго гражданско правоотношение. За него трудовото възнаграждение обикновено е единственият му доход, от който осигурява средствата за своята издръжка и тази на семейството си. Затова въпреки, че съгласно българската правна система трудовото право е частноправен отрасъл, неговите норми имат закрилна роля и е предвидена интензивна публичноправна защита на основните трудови права, каквото е и правото на трудово възнаграждение.

Тези две функции – дисциплинираща и социална, на административния контрол за спазване на трудовото законодателство, аргументират положителната оценка на изследваната правна уредба. Наред с това трябва да се отчитат и някои тенденции в развитието на трудовото законодателство, в т.ч. и контролът за неговото спазване, които не могат да бъдат оценени еднозначно.

От приемането си през 1986 г. до днес, КТ е претърпял няколко десетки изменения и допълнения, а в последните три десетилетия наред с кодифицирания акт в областта на трудовото право бяха приети и множество други законови актове, регламентиращи трудовоправна материя. Това доведе до декодификация на трудовото

право. Така наред с правомощията си по КТ, ИА ГИТ има контролни правомощия за спазване на трудовото законодателство и по други закони – напр. Закона за здравословни и безопасни условия на труд¹⁵, Закона за инспектиране на труда¹⁶, Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност¹⁷ и др.

От една страна, причината за това законодателно решение – уредба на трудово-правна материя в други законови актове извън КТ, са динамично променящите се обществени отношения след демократичните промени през 1989 г. и невъзможността за включването на тази правна уредба в един нормативен акт, приет при съвършено други исторически и социално-политически условия.

От друга страна, след реализираното членство на България в ЕС все по-често европейски актове и правораздавателни решения определят развитието на националното ни право [14, 17]. Този интензивен процес на въздействие на европейското върху българското право има за резултат важни последици, като е „европеизацията“ [21] на националното законодателство на страните-членки и създаването на нови общи принципи на европейското право. В резултат от прякото влияние на европейското върху националното право се обогатява законодателството на страните-членки чрез транспонирането на директиви. Но прекалено бързото пренасяне на европейското право в националното законодателство има за негативна последица откъсване на вътрешното право от културните и историческите му традиции, а това може да нанесе вреда на националния правен ред. Сред негативните последици от прибързаното реципиране на европейското право са лишаването от правно съдържание на класически правни институти, а също несистемност и противоречие между нормативните актове.

Предвид изложеното, като предложение към законодателя може да се отправи препоръката за изготвяне и приемане на нов Кодекс на труда, който да уреди изчерпателно всички трудовоправни норми и институти, съобразно актуалното развитие на обществените отношения. С кодификацията се цели да няма разпокъсаност на нормите, които се отнасят до една правна материя. По този начин се избягват противоречията и несъответствията в нормативната уредба на едни и същи правни институти в няколко закона, съответно отпада необходимостта от препращане от един закон към друг. Така ще се осигури реалното изпълнение на приложимите правни норми както от работодателите, така и от контролните и правоприлагащите органи.

Заключение

В резултат на проведеното изследване могат да бъдат изведени някои обобщения.

От една страна, е явен стремежът на българският законодател да бъде продължител, както на националните традиции, така и да отговори на съвременните процеси и тенденции, като това се изразява в непрекъснатата актуализация на трудовото законодателство. Това е относимо и в конкретния изследван случай спрямо нормативните гаранции за изплащане на трудовото възнаграждение. В тази си дейност и в стремежа да обогати „арсенала“ от гаранции законодателните корекции обхващат едновременно множество нормативни актове.

Същевременно обаче не е отчетена в достатъчна степен получаващата се разпокъсаност в уредбата, предвид относимостта на мерките към различни правни отрасли.

Реалното приложение на конкретна норма е много по-значимо от въвеждането на множество, но с ниска степен на ефективност. В тази насока критично е отношението

¹⁵ Обн. ДВ. бр. 124 от 23 Декември 1997 г.

¹⁶ Обн. ДВ. бр. 102 от 28 Ноември 2008 г.

¹⁷ Обн. ДВ. бр. 33 от 26 Април 2016 г.

на авторите спрямо част от корекциите в материята на гаранциите за изплащане на трудовите възнаграждения, но същевременно не може да се отрече факта, че с тях се създава една по-голяма сигурност за работниците и служителите в съвременната динамика на трудовия пазар и страха от липса на средства при неизплащане на дължимото трудово възнаграждение.

В конкретиката на настоящото изследване, насочена към анализ на гаранциите, свързани с контролната дейност на ИА ГИД може да се направи извод за увеличаване, както на правомощията на Агенцията видова, така и за периметъра на нейните действия. Това към момента няма аналог в практиката, като само времето ще покаже дали тези правомощия са реално приложими или ще бъдат само нормативен опит.

Литература:

1. Andreeva, A., Yolova, G. The Digitalization of the Economy and the Challenges Faced by Labor Law. Globalization, the State and the Individual: International Scientific Journal, Varna: VFU Chernorizets Hrabar, 2018, 2 (18), 131 - 138.
2. Andreeva, A., Mateeva, Z. Employers as Personal Data Administrators - Specifics and Requirements in the Context of the Information Society. Globalization, the State and the Individual, Varna: VFU Chernorizets Hrabar, 2018, 2 (18), 139-147.
3. Ангелова, Я. Гарантиране на трудовото възнаграждение на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя. Юридически свят, 2004, №2;
4. Ангелова, Я. Относно удържките от трудовото възнаграждение. Съвременно право, 2003, №4;
5. Андреева, А. Субективното право на трудово възнаграждение – традиции и актуални законодателни решения. Известия. Списание на Икономически университет – Варна, 62 (1), 2018, с. 23-39.
6. Андреева, А. Влияние на икономическата криза върху прекратяването на трудовото правоотношение. Световната криза и икономическото развитие, Варна: Наука и икономика, 3, 2010, 247-255.
7. Андреева, А. Законодателни решения в българското трудово право обусловени от връзката му с икономиката. Правната наука и бизнесът – заедно за устойчиво развитие на икономиката, Варна: Наука и икономика, 2016, 84-92.
8. Андреева, А. Нормативни мерки за гарантиране на трудовото възнаграждение при несъстоятелност на работодателя. Известия. Списание на ИУ – Варна, Варна: Наука и икономика, 62, 2018, 2, с. 97-111.
9. Андреева, А. Нормативни промени в контрола за спазване на трудовото и осигурително законодателство. Известия на Икономически университет – Варна, „Наука и икономика“, Икономически университет – Варна, 2009, 3, 164-173.
10. Андреева, А., Йолова, Г. Административно-наказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство. Годишник на Икономически университет – Варна, 80, 2008, 206-248.
11. Андреева, А., Йолова, Г. За субекта на правото на труд и предизвикателствата на технологичното общество. Цифрова икономика и блокчейн технологии: Единадесета международна научно-приложна конференция, 29.06 - 01.07.2018 г.: Сборник научни трудове, Варна: ЛАРГО СИТИ, 2018, 320-328.
12. Андреева, А., Йолова, Г. Наказателноправна защита на трудовите и осигурителни правоотношения. Известия на Икономически университет – Варна, 2008, 3, 67-76.
13. Андреева, А., Йолова, Г. Необходимост от нов модел за определяне на минималната работна заплата и минималния осигурителен доход. Известия на Съюза на учените – Варна. Сер. Хуманитарни науки, 2018, 1, 16-21.

14. Андреева, А., Йолова, Г. Тенденции и предизвикателства пред трудовото и осигурителното законодателство – десет години след членството на Р. България в ЕС. Научни трудове на Института за държавата и правото, София: БАН, 16, 2017, 251-261.
15. Андреева, А., Йолова, Г. Трудово и осигурително право. - Варна: Унив. изд. Наука и икономика, 2014.
16. Андреева, А., Йолова, Г. Трудово и осигурително право. - Варна: Унив. изд. Наука и икономика, 2014.
17. Андреева, А., Йолова, Г. Хармонизиране на българското трудовото и осигурително законодателство с европейските принципи = Гармонизация българското трудовото и страховото законодателство с Европейскими принципами. Sabiedrība un kultūra. Rakstu krājums, Liepāja : Liepājas universitāte izglītības zinātņu institūts socioloģiskā pētījumu un centrs vadības un sociālo zinātņu fakultāte, XX, 2018, 334-341.
18. Андреева, А., Йолова, Г. Юридическа отговорност и контрол за спазване на трудовото и осигурително законодателство. – Варна: Унив. изд. Наука и икономика, 2011. (Библиограф. Цани Калянджиев; Кн. 25)
19. Андреева, А., Йолова, Г., Димитрова, Д. Основи на публичната администрация. Варна: Наука и икономика, 2004.
20. Балабанова, Х. Административен контрол: контролна компетентност на изпълнителната власт, Варна, ВСУ „Черноризец Храбър“, 2004 г., с. 79.
21. Балтаджиева, Р.; Тодоров, И. Взаимодействие между европейското и българското административно право, София: Сиела, 2012 г.
22. Василев, Ат. Трудово право. Бургас: БСУ, 1997, с. 412-455,
23. Дерменджиев, И.; Костов, Д.; Хрусанов, Д. Административно право на Република България: обща част, София: Сиби, 2010, с. 265 и сл.
24. Димитрова, Д. Областният управител като орган на изпълнителната власт: Дисертация за присъждане на образователна и научна степен „доктор“, научна специалност Административно право и административен процес, шифър 05.05.07. София: Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет, 2010, с. 103.
25. Лазаров, К. Административно право, София: Феникс, 2000, с. 213-215.
26. Мръчков, В. Българското трудово законодателство и международните трудови конвенции и препоръки. София: Сиби, НИ, 1978;
27. Мръчков, В. Субективно право и субективни трудови права, изд. Сиби, С., 2017, с. 194-195;
28. Мръчков, В. Трудово право, десето преработено и допълнено издание, София: Сиби, 2018 г., с. 945, с. 948.
29. Мръчков, В.; Средкова, К.; Василев, А. Коментар на Кодекса на труда, 12 преработено и допълнено издание, София: Сиби, 2016 г., с. 1148.
30. Радоилски, Л. Трудово възнаграждение. С.: Институт за социални проучвания, 1948, 2 изд. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2008;
31. Рачев, Р., Андреева, А., Йолова, Г., Владова, В. Трудово и осигурително право. Варна: Наука и икономика, 2008, с. 26-27.
32. Средкова, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2011, с. 315;
33. Сталев, Ж. Трудови норми и работническа заплата. Юридическа мисъл, 1947, бр. 5-6, с. 413-439;
34. Яновски, Б. По трудовото възнаграждение на длъжника като обект на принудително изпълнение. Социалистическо право, 1996, № 7.