

ON CERTAIN SPECIFICS OF THE PROVISIONS OF THE HEALTH AND SAFETY AT WORK ACT IN THE LIGHT OF DIRECTIVE / 89/391 / EEC

Mariyana Shirvanyan, PhD student

Department of Civil Law, Faculty of Law

University of Ruse, Bulgaria

E-mail: irgo@abv.bg

***Abstract:** The development analyzes according to their common legal aspects the provisions of the Health and Safety at Work Act in the light of the need to transpose a Council Directive of 12 June 1989. on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (89/391 / EEC). Aspects of their comparative study relate the general principles of the Directive and their respective reciprocal rules in national law. Emphasis is placed on the redefinition of the concept of "employer" following the transposition of the Directive and the related issues in the investigation and reporting of accidents at work.*

***Keywords:** Directive / 89/391 / EEC, employer; accidents at work*

ВЪВЕДЕНИЕ

Членството на Република България (РБългария) в Европейския съюз (ЕС) изисква съобразяване на националното законодателство с достиженията и нормите на общностното право. Към момента на приемането ѝ, в рамките на Съюза е развит широк нормативен комплекс, уреждащ правата и задълженията на работодателите, работниците и държавите-членки на общността в областта на безопасните и здравословни условия на труд, превенцията, декларирането и анализа на трудовите злополуки. Специфични принципи в тази област са предвидени с Директива на Съвета от 12 юни 1989г. за въвеждане на мерки за насърчаване на подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място /89/391/ЕИО/ (Директива 89/391/ЕИО; Рамкова директива). Директивите нямат директно приложение на териториите на държавите – членки на ЕС, поради което следва да бъдат транспонирани в националното им право, като на националният законодател е предоставено правомощието да избере с какъв акт да изпълни задължението за въвеждане на целите и постигане на ефекта предпоставен от директивите в националното правно пространство. Рамковата директива е транспонирана в законодателството на Р България със Закона за здравословните и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ) – арт. от § 1а от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗЗБУТ.

Настоящото изследване има за **цел** да анализира съответствието на нормите закрепени в ЗЗБУТ към нормите на общностното право. В тази връзка то има за предмет изследване разпоредбите на ЗЗБУТ, разгледани в светлината на поставените цели, задачи и търсен ефект предпоставени от Директива 89/391/ЕИО. В изпълнение на посочената цел на изследването са и следните **задачи**, а именно:

1. Анализ на разпоредбите на ЗЗБУТ в контекста на Директива 89/391/ЕИО и ДФЕС,
2. Извеждане на конкретни обобщения, изводи и предложения.

Изполваните в изследването методи са сравнително-правен и аналитичен анализ.

Изследването е ограничено до разпоредбите на ЗЗБУТ. Анализ на разпоредбите на Рамковата директива, авторът е разработил в друго изследване – Принципи за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд съгласно разпоредбите на Директива /89/391/ЕИО.

Докладът е съобразен със законодателството на Р България към февруари 2021г.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Рамковата директива изисква от държавите – членки на ЕС да предвидят в законодателствата си разпоредби за минималните изисквания за безопасност и здраве при

работа, превенцията, отчитането и анализа на трудовите злополуки и професионалните заболявания, органите и лицата, които имат компетентност да определят и изпълняват мерките, предвидени от националните законодателства и да уредят контрола за спазването им. Принципите и механизмите предвидени в Директива 89/391/ЕИО са в съответствие с разпоредбата на чл.153 от ДФЕС, в която е заложено подобряването на работната среда в държавите – членки на ЕС с цел закрила на здравето и безопасността на работниците при полагането на труд.

Принципите и целите формулирани в разпоредбите на Рамковата директива като проявление и развитие на общочовешките ценности са в традициите на българското право. Те са намерили конституционна уредба като субективни трудови и социални права на гражданите на Р България (Мръчков, 2020, с.97-109; Куманова, 2019; Петров, 1997, с.146-150; Петров, 1997, с.380-387; Петров, 1997, с.387-395; Петров, 1997, с.132-140) в периода преди приемането на държавата в ЕС.

Транспонирането на разпоредбите на Рамковата директива в националното ни законодателство е направено в нормен комплекс обхващащ ЗЗБУТ и подзаконовите актове по прилагането му. В ЗЗБУТ са уредени правата и задълженията на държавата, работодателите, работещите, представителите на работещите по безопасност и здраве при работа, на лицата, които за своя сметка работят сами или в съдружие, и на други организации и юридически лица за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд. Целта на закона е да въведе общите принципи за превенция и мерки за стимулиране подобренията на безопасността и здравето при работа чрез превенция на професионалните рискове; защита на безопасността и здравето; отстраняване на рисковете и причините за трудовия травматизъм и професионалната заболеваемост чрез информирание, консултации, обучение и балансирано участие. (Blagoycheva, H., Andreeva, A., Yolova, G., 2019) (Blagoycheva, H., Andreeva, A., Yolova, G., 2018).

Предвидено е разпоредбите на ЗЗБУТ да се прилагат във всички предприятия и места, където се осъществява трудова дейност или се провежда обучение, независимо от формата на организация, вида на собственост и основанието, на което се извършва работата или обучението. От разпоредбите на закона и по-конкретно от използването при формулирането им на понятийния апарат на трудовото право – «професионални рискове», «трудов травматизъм», «работно място», «проектиране на работно място», «предприятие» може да се извлече извод, че ЗЗБУТ урежда здравословните и безопасни условия при полагане на труд по трудово правоотношение.

От значение за проверката на съответствието на националното право с общностното е изясняването на понятието «работодател», доколкото на работодателите са възложени основно задълженията за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд и те носят административнонаказателната, гражданската и наказателната отговорност при неизпълнение на вменените им задължения и при настъпването на трудови злополуки. Съгласно даденото легално определение в §1, т.2 от ДР на ЗЗБУТ «работодател» е понятието, определено в §1, т.1 от ДР на Кодекса на труда (КТ), както и всеки който възлага работа и носи цялата отговорност за предприятието, кооперацията или организацията. Разпоредбата на §1, т.1 от ДР на КТ определя, като «работодател» всяко физическо лице, юридическо лице или негово поделение, както и всяко друго организационно и икономическо обособено образувание (предприятие, учреждение, организация, кооперация, стопанство, заведение, домакинство, дружество и други подобни), което самостоятелно наема работници или служители по трудови правоотношения, вкл. за извършване на надомна работа и работа от разстояние, а също и за изпращане за изпълнение на работа в предприятие ползвател. Анализът на цитираните легални определения налага извод, че в обхвата на понятието «работодател» за целите на осигуряването на здравословни и безопасни условия на работа в ЗЗБУТ са включени, както субектите включени в обхвата на понятието по КТ, така и нови субекти, които са определяеми по два признака, а именно: 1. възлагат работа и 2. носят цялата отговорност за предприятието, кооперацията или организацията. Двата допълнително въведени елемента от дефиницията,

следва да са налице кумулативно към момента на възлагането на работа, за да възникне качеството «работодател».

Обхватът на понятието «работодател» получава и още едно разширение чрез легалната дефиниция на понятието «работещ» дадена в ЗЗБУТ. Съгласно тази дефиниция «работещ» е всяко лице, което е наето от работодател, както и лице, което работи за себе си, включително и обучаващите се или стажантите – за времето на обучението, стажа и практиката. Терминът «работещ» е нов за българското право. Той не е предвиден и в Рамковата директива. В КТ и в Директивата лицата, които полагат труд са обобщени в понятията «работник» или «служител». От дефиницията на понятието «работещ» се налага извод, че това понятие обхваща всички лица, които полагат труд – работници, служители, обучаеми, стажанти, както и лицата, които работят за себе си. По отношение на последната група лица с оглед формулирането на разпоредбите на ЗЗБУТ в частта на дадените легални определения възниква следния въпрос: работодател ли се явява лице възложило работа по договор за поръчка или договор за изработка на лице, което работи за себе си и в този смисъл чия е отговорността за осигуряване на здравословните и безопасни условия на труд – на лицето, което е възложило на друго лице да му изработи нещо или на лицето, което полага труд за себе си? Отговорът на този въпрос не е еднозначен. При поръчка за изработване на дреха в ателието на лицето, което работи за себе си, отговорността ще бъде на лицето, което работи за себе си. Но при възлагане на строително-ремонтни дейности, като например ремонт на покрив на еднофамилна сграда на лице, което работи за себе си, отговорност съгласно Наредба № 2 от 22 март 2004 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на строителни и монтажни работи (Обн., ДВ, бр. 37 от 2004 г.; попр., бр. 98 от 2004 г.; изм., бр. 102 от 2006 г.) носи възложителят. Възложител съгласно чл.161 от ЗУТ е и собственикът на имота.

На работодателите са възложени с императивни разпоредби на ЗЗБУТ редица задължения, между които са следните: да оценяват рисковете за безопасността и здравето на работещите при избора на работно оборудване, при използването на химически вещества и смеси и при организирането на работните места; при съобразяване с направената оценка на риска да планират и прилагат при необходимост превантивни мерки и методи на работа в производството, които: 1./ да осигуряват подобряване на нивото на защита на работещите и 2./ да са интегрирани на всички структурни нива и във всички дейности на предприятието; да възлагат на работещите задачи, съобразени с техните компетентности, опит и възможности, както и с пригодността им по отношение на безопасността и здравето при работа; да отчитат специфичните опасности за работещите, които се нуждаят от специфична закрила, включително и тези с ограничена работоспособност, като предвидят съответните улеснения за работещите при изпълнение на трудовите им функции; да създадат необходимата организация за осъществяването на наблюдението и контрола за изпълнение на планираните мерки и да осигурят ефективен контрол за извършване на работа без риск за здравето и по безопасен начин; да декларират настъпването на трудовите злополуки и да поддържат регистър с данни за настъпилите трудови злополуки.

Осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд предпоставя съобразяването със спецификата на провежданата дейност и изискванията на техническото, технологичното и социалното развитие за запазване живота, здравето и работоспособността на работещите. Предвидено е здравословните и безопасни условия на труд да се предвиждат за обектите, производствата, процесите, дейностите, работните места и работното оборудване при проектирането, изграждането, реконструкцията, модернизацията и въвеждането им и в процеса на експлоатацията им, както и при поддръжката им, ремонта и извеждането им от действие. В ЗБУТ са въведени със сходни по формулировка разпоредбите на Рамковата директива предвиждащи минимални изисквания за здравословни и безопасни условия на труд, както и механизмите за осъществяване на заложените в нея цели – оценка на риска от работодателя; създаване на служби по трудова медицина; назначаване или определяне на работещи при работодателя лица за лица с функции свързани със защитата от рисковете за

безопасността и здравето и превенцията им; обучение и информиране на работещите за рисковете от професионален характер и превенцията им; възлагането на всички разходи за осигуряването на безопасност и здраве при работа на работодателя; закрепване в императивна норма на правото на работещият да откаже изпълнението или преустанови изпълнението на извършваната работа поради възникнала сериозна и непосредствена опасност за здравето или живота на работещия или други лица, без за изпълняващият работата да възникнат от това спиране или преустановяване на трудовия процес негативни правни и икономически последици.

За част от въведените в ЗЗБУТ изисквания към здравословните и безопасни условия на труд е предвидено детайлизиране им в нарочни наредби на различни институции. Например предвидено е мерките и правилата за осигуряване на първа помощ, противопожарна охрана и спешна медицинска помощ в случаите на аварии в предприятията да се определят в наредба на министъра на вътрешните работи и министъра на здравеопазването; правилата относно реда, периодичността и начина на извършването на оценката на риска да се разпишат в наредба на министъра на труда и социалната политика и министъра на здравеопазването. На министъра на труда и социалната политика е възложено разработването, координацията и провеждането на държавната политика в областта на осигуряването на здравословна и безопасна среда на труд, включително и чрез правомощието му самостоятелно или с други министри да издава нормативни актове по осигуряването на безопасни и здравословни условия на труд. В изпълнение на това задължение министърът на труда и социалната политика и министерството на труда и социалната политика самостоятелно и заедно с министъра на здравеопазването издават множество наредби, между които и Наредба № РД-07-2 от 16.12.2009 г. за условията и реда за провеждането на периодично обучение и инструктаж на работниците и служителите по правилата за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд и изменят или допълват други съществуващи наредби като Наредба № 10 от 26.09.2003 г. за защита на работещите от рискове, свързани с експозиция на канцерогени и мутагени при работа /обн. ДВ. бр.94 от 24 Октомври 2003 г., изм. ДВ. бр.8 от 30 Януари 2004 г., изм. и доп. ДВ. бр.46 от 23 Юни 2015 г./, а и продължават да прилагат разпоредбите на наредби приети в периода преди приемането на Р България в ЕС, между които и например: Наредба № 9 от 23.09.2004 г. за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд при експлоатация и поддържане на водоснабдителни и канализационни системи; Наредба № 9 от 4.08.2006 г. за защита на работещите от рискове, свързани с експозиция на азбест при работа; Наредба № 6 от 15.08.2005 г. за минималните изисквания за осигуряване на здравето и безопасността на работещите при рискове, свързани с експозиция на шум, доколкото последните са съобразени и съответстват на изискванията на общностното право за осигуряване на поне минимум защита на живота и здравето на работещите. Освен това наредби за осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд са издавани и самостоятелно от министъра на здравеопазването /например Наредба № 11 от 22 октомври 2018 г. за здравни норми и изисквания при работа в среда на йонизиращи лъчения/.

За неизпълнението на вменените на работодателите задължения чрез препращащата разпоредба на чл.55 от ЗЗБУТ е предвидена административнонаказателна отговорност по «КТ и другите специфични за съответната дейност закони и нормативни актове». (Андреева, А., Йолова, Г., 2018, pp. 65-79)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От направения преглед на разпоредбите на ЗЗБУТ и наредбите по прилагането му следва извод, че в националното законодателство е създаден внушителен по обем нормативен комплекс от законови и подзаконови актове, обхващащ различните аспекти на защитата на живота и осигуряването на здравословните и безопасни условия на труд, като предвидената защита е в обем по-голям от минималните изисквания заложи в Рамковата директива. От

друга страна, разпоредбите на ЗЗБУТ поставят редица проблеми при приложението им пред задължените за спазването им субекти. При въвеждането на задълженията на работодателите и предвиждането на санкциите за неизпълнението им не е направен анализ и не са отчетени спецификите в организационната форма на задължените лица и не е предвидена диференциация според големината на предприятието. Голяма част от работодателите са на практика малки и микропредприятия, които нямат собствен ресурс – икономически и човешки за изучаването и предприемането на мерки за спазване на предвидените от ЗЗБУТ и множеството актове по прилагането му правила. Транспонирайки Рамковата директива в националното законодателство и разпростирайки изискванията на ЗЗБУТ върху всички субекти извършващи дейност, националният законодател в стремежа си да осигури пълна защита и здравословни и безопасни условия за трудещите се, не е съобразил Параграф 2, буква б, изречение последно от член 153 (предишен член 137 ДЕО) ДФЕС /съгласно което „тези директиви избягват налагането на административни, финансови и правни ограничения по начин, който би попречил на създаването на малки и средни предприятия”/ и не е предвидил механизми за намаляне на тежестта от въвеждането на тези правила за средните, микро и малките предприятия. При въвеждането и на високи по размер административни наказания за неизпълнение на разпоредбите на ЗЗБУТ и актовете по прилагането му, този нормативен подход се отчита като допълнително административно поставена тежест и правно ограничение пред развитието на икономическите субекти и в този аспект и отразяващ се като ефект на конкуренцията. Това налага предвиждане на национално ниво на комплекс от мерки подпомагащи работодателите, които попадат в обхвата на дефиницията за малки, микро и средни предприятия включващи достъпно обучение, консултиране и информиране за правилата за безопасни и здравословни условия на труд.

Същевременно, при въвеждането на целите, принципите и механизмите на Директивата в българското законодателство понятието «работодател» дефинирано в ЗЗБУТ е претърпяло трансформация, представляваща разширяване на обхвата му по отношение на включените в него субекти, в сравнение с използваното традиционно легално определение на същото понятие в КТ. «Работодател» се явява не само този, който наема лица по трудови правоотношения, но и всеки, който възлага работа на физическо лице без значение от вида и срока на договора. За лицата възлагащи инцидентно работа на други лица /например при наемане на майстори да поставят беседка в градината/ изискванията за безопасност при работа в строителството са непознати, но това не ги освобождава в качеството им на възложители от задължението да ги осигурят. Това е нормативно закрепено изискване към собствениците на имоти, което влече несвойствени за тях задължения и следва да бъде преразгледано, чрез изменение на съответните норми в ЗУТ и или ЗЗБУТ.

REFERENCES

Andreeva, A., Yolova, G.(2018) For some features of the administrative control and the administrative penal responsibility for violation of the healthy and safe working conditions. Administrative law - modern tendencies in the administration of justice and doctrine: Collection of reports Varna : Science and Economic. *(Оригинално заглавие: Андреева, А., Йолова, Г.(2018). За някои особености на административния контрол и административнонаказателната отговорност за нарушаване на здравословните и безопасни условия на труд.Административно право – съвременни тенденции в правораздаването и доктрината : Сборник доклади. Варна, Наука и икономика,65-79.)*

Blagoycheva, H., Andreeva, A., Yolova, G., (2018). Legal Framework of Occupational Health Services in the EU and in Bulgaria. *Izvestiya Journal of Varna University of Economics, Varna : Science and Economic Publ. House,62,3-4, pp. 250-264.*

Blagoycheva, H., Andreeva, A., Yolova, G., (2019). Obligation and Responsibility of Employers to Provide Health and Safety at Work – Principles, Current Regulation and Prospects. *Economic Studies, Sofia : Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences*, 28,2, pp. 115-137.

Куманова, Е. (2019), Protection of subject rights in the Bulgarian labor law, Conference proceedings of the 1-st National Scientific Conference 9 November 2018, The Law and the Business in the contemporary society, Actual Legal Challenges in the Economics, Science and Economics Publishing House, University of Economics – Varna, pp.65-73 (**Оригинално заглавие:** Куманова, Е. (2019), *Защита на субективните права в българското трудово право, Сборник с доклади от 1-ва Национална научна конференция 9 ноември 2018г., Правото и бизнесът в съвременното общество, Актуални правни предизвикателства в икономиката, Издателство „Наука и икономика”, Икономически университет – Варна, с.65-73*)

Mrachkov, V. (2020), Social rights of Bulgarian citizens, Sofia, pp. 97-109 (**Оригинално заглавие:** Мръчков, В. (2020), *Социални права на българските граждани, София, с.97-109*)

Petrov, T., (1997), Introduction to political science, book two, System of Fundamental Rights of Citizens in the Democratic State. Varna: Ministry of Defense, Higher Naval School "N.Y. Vaptsarov", Varna, pp. 146-150 (**Оригинално заглавие:** Петров, Т. (1997). *Въведение в политологията, книга втора, Система на основните права на гражданите в демократичната държава. Варна: Министерство на отбраната, Висше военноморско училище „Н.Й.Вапцаров”, Варна, с.146-150*)

Petrov, T., (1997), Classification of the system of fundamental rights of citizens. Scientific papers, booklet No 56 "Theory, methodology and management of the educational process political science, public relations and law". Veliko Tarnovo, pp.380-387 (**Оригинално заглавие:** Петров, Т., (1997), *Класификация на системата на основните права на гражданите. Научни трудове, книжка № 56 „Теория, методика и управление на учебно-възпитателния процес политология, връзки с обществеността и право”. Велико Търново, с.380-387*)

Petrov, T., (1997), Classification of the system of fundamental rights of citizens. Scientific papers, booklet No 56 "Theory, methodology and management of the educational process political science, public relations and law". Veliko Tarnovo, pp.387-395 (**Оригинално заглавие:** Петров, Т., (1997), *Класификация на системата на основните права на гражданите. Научни трудове, книжка № 56 „Теория, методика и управление на учебно-възпитателния процес политология, връзки с обществеността и право”. Велико Търново, с.387-395*)

Petrov, T., (1997), 85 years since the participation of Bulgarian aviation in the Balkan War, scientific thematic collection of reports of scientific session 9-10 October 1997, vol. 3, Georgi Benkovski High Air School, Lower Metropolitan, pp. 132-140 (**Оригинално заглавие:** Петров, Т., (1997), *85 години от участието на българската авиация в балканската война, научно тематичен сборник от доклади на Научна сесия 9-10 октомври 1997г., том 3, Висше военновъздушно училище „Георги Бенковски”, Долна Митрополия, с.132-140*)