

FRI-2B.313-1-L-02

SOCIAL LEGISLATION OF THE BULGARIAN STATE UNDER THE RULE OF ALEXANDER TSANKOV (9. 06. 1923 – 4. 01. 1926)

Assoc.Prof. Mariya Zheleva, Ph.D
Faculty of Law,
„Angel Kanchev“ University of Ruse, Bulgaria
Tel.: +359 882 435315
E-mail: mzheleva@uni-ruse.bg

Abstract: The topic of the report is motivated by the fact that the legal history of the New Bulgarian state is in debt to the time when the country was ruled by Prof. Alexander Tsankov (9. 06. 1923 – 4. 01. 1926). This is explainable, since it is about one of the most controversial and discussed periods in the recent history of Bulgaria, evaluated controversially and one-sidedly both before and after 1989. The report does not aim to express an attitude towards the dramatic and bloody events of this era, and focuses on the social politics of the Democratic Agreement, undeservedly but understandably neglected amid the highly aggravated political struggles. Special attention is paid to the Law on Public Insurance (Promulgated SG No. 289 of 1924) and the Law on Job Placement and Unemployment Insurance (Promulgated SG No. 26 of 1925).

Keywords: social, law, legislation, Democratic Agreement, insurance

ВЪВЕДЕНИЕ

Кризата на парламентаризма след Първата световна война довежда на власт в много страни военни, авторитарни или просто антилеви диктатури. В някои от големите европейски държави се установяват социално-политически системи, преминали отвъд тоталитарния праг, а в средните и малките държави от Централна и Източна Европа се налагат режими, които в определена степен имитират италианския фашизъм, а по-късно и германския национал-социализъм. Слабостта на парламентарните институции и патриархалният консерватизъм, обусловени от слабо развития капитализъм и аграрната структура, изкривяват траекторията на тоталитарната вълна и определят спецификата на политическите режими в този регион. Новите политически алтернативи се насочват към засилване ролята на държавата в регулирането на икономиката и силна, централизирана власт, която да замени познатите политически боричкания. Израз на тази тенденция е както самостоятелното управление на БЗНС, начело с Александър Стамболийски (1920 – 1923 г.), така и управлението на Александър Цанков, установено с преврата на 9 юни 1923 г.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Разрухата, която обхваща всички сфери на обществения живот след Първата световна война, не подминава България. Икономиката на страната е съсипана от трите последователни войни за национално обединение и понася допълнителната тежест на териториалните, военните и репарационните клаузи на Ньойския договор и хилядите бежанци от отстъпените територии. Стъпките на земеделското правителство за преодоляване на следвоенната криза не постигат траен успех поради натиска на междусъюзническите контролни органи и насилствената смяна на властта на 9 юни 1923 г., довела до задълбочаване на международната изолация на България (вж: Penchev, P. (2005).

По-голямата част от авторите и активните дейци на преврата са представители на военните и масонските среди, както и на традиционните («старите») политически партии. Новият министър-председател Ал. Цанков е икономист, юрист, професор в Софийския университет. Полученото в Германия икономическо образование първоначално повлиява за ориентацията му към идеите на либералната политическа икономия, но с течение на времето Цанков все повече се ориентира към етатизма. Палитрата от политическите му принадлежности, между които са членството му за известно време в БРСДП (ш.с.) и по-късно

активната дейност в рамките на Народното социално движение, илюстрират това. Тенденцията към засилване ролята на държавата проличава и от промишленото законодателство на първото и второто правителства на Ал. Цанков (превръщането на търговско-индустриалните камари в съвещателни органи към стопанските министерства, увеличаването на някои вносни мита, концентрирането на валутната търговия в рамките на БНБ, поставянето на външната търговия под държавен контрол, забраната за вноса на стоки, които не са първа необходимост).

Доколкото социалната сфера подлежи на регулиране от страна на държавата, социалното законодателство, прието при управлението на Ал. Цанков, е в унисон с политиката за държавна намеса. През 1924 г. е приет Закон за обществените осигуровки (Обн. ДВ, бр. 289 от 1924 г.). Той не е първият осигурителен закон в България – смята се, че такъв е приетият през 1880 г. Закон за подобрене положението на бедните поборници в разните движения за освобождението ни и на семействата на загиналите от тях, с който се въвежда подобие на инвалидна пенсия в полза на неспособните за работа поборници и опълченци (Kirilova, G., (2015). Законопроект за обществените осигуровки е внесен по време на земеделското управление, но не е приет. Приемането на нов законопроект е възпрепятствано от изострянето на политическите борби и събитията около Деветоюнския преврат. Междувременно обаче, България подписва и ратифицира конвенции на Международната организация на труда относно обществените осигуровки и това обстоятелство, наред със засиленият натиск на синдикалното движение, довеждат в крайна сметка до внасянето и приемането на Закона за обществените осигуровки на 20 февруари 1924 г.

Законът за обществените осигуровки отбелязва значителен напредък в социалната политика на държавата в няколко направления. С него се въвежда принципът за задължително осигуряване, на каквото подлежат всички работници и служители в държавни, обществени и частни заведения, предприятия и стопанства, на които не се правят удържки от заплатата по някой от законите за пенсиите. Осигурените социални пискове, предвидени в закона са злополука, болест, майчинство, инвалидност и старост – чл.1. Законът регламентира съществуването на фонд "обществени осигуровки", който заменя съществуващия преди това фонд „Работнически осигуровки“ (Kirilova, G., (2015). Разширява се кръгът на обхванатите лица и се предвижда те да бъдат осигурени за всички осигурителни случаи. (Radeva, V., (2011).

Законът въвежда т. нар. „трипартитна система“ на осигурителните вноски – фондът се попълва с осигурителни вноски, внасяни поравно от работниците, работодателите и държавата. Тази система е оценявана противоречиво в литературата. Според някои твърдения, работодателите и държавата (поради постоянните бюджетни затруднения) често са затруднени да внасят своята част и на практика общественото осигуряване остава в тежест на работниците (Ivanov, I.,). Други автори обръщат внимание на факта, че фондът не може да се разглежда като едно цяло, тъй като е съставен от сметките на отделните осигуровки. Съгласно чл. 42 държавата и изборните учреждения като работодатели вписват в бюджета си ежегодно по 2% за болест и 3% за инвалидност и старост върху кредитите за заплати на работници и служители и ги внасят във фонда веднага с влизането на бюджета в сила. В зависимост от средствата на фонда, сметка "болест", медицинска помощ и лекарства могат да бъдат давани и на семействата на осигурените.

Наред с това, осигурителният случай „злополука“ се покрива само от работодателя, без участието на осигурените лица, като разходите се разпределят ежегодно между работодателите в зависимост от няколко фактора: количеството на работниците и служителите им, изплатените суми за надници и степента на професионалния риск в групата, в която попада съответното производство – чл.35. Работодателите трябва да внасят вноските по злополуката в срок от един месец от деня на съобщаването за нея, а държавата и „изборните учреждения“ предвиждат ежегодно тези вноски в бюджета и ги внасят във фонда веднага след влизането на бюджета в сила – чл. 37. Съгласно чл.15, ако злополуката е резултат от неизпълнение на „постановленията на законите и правилниците по опазване здравето и живота на работниците“ от страна на работодателя, разходите по лекуването и пенсията на пострадалия остават в тежест на работодателя. Неговата виновност се установява

от съответните „служебни власти“ по искането на инспектора по труда и под контрола на централното управление. При възникване на спор се конституира помирителен съд, в състав: председател - един от местните мирови съдии и членове - по един представител на работодателите и работниците. Представителите на работодателите и работниците в помирителния съд се избират с тайно гласуване – чл.47.

Разходите по отделните осигуровки (злополука, болест, инвалидност и старост) се покриват изцяло от съответните сметки, които не могат да се ползват за други цели. В текстовете на закона са уредени подробно осигурителните вноски и редът за получаване на обезщетението (Kirilova, G., (2015): за случай на злополука – глава II; за болест и майчинство – глава III; за инвалидност и старост – глава IV. Според чл.1, не подлежат на задължително осигуряване самостоятелните занаятчии, търговци, земеделци и свободните професии, които нямат годишен доход по-голям от 50000 лева, както и служителите при държавните изборни учреждения. Ако пожелаят, те могат да бъдат осигурени по някои от изброените в закона видове осигуровки. Тъй като те са стопански самостоятелни лица, се предполага, че при тях професионалният риск е сведен до минимум, затова осигуровката за злополука не е предвидена. Все пак, в кръга на осигурените лица са включени извършващите самостоятелно стопанска дейност, предвид необходимостта от осигуряване на доход, заместващ евентуално липсващия доход от трудова дейност (Kirilova, G., (2015).

Със Закона за обществените осигуровки за пръв път се въвежда осигуровката за майчинство, отделно от осигуряването за болест. Въпреки, че средствата за двете осигуровки постъпват в обща сметка, достъпът до тях е различен – 8 седмично участие за достъп до лечение и парична помощ при болест и 16 седмично – за майчинство. Както личи от разискванията при обсъждането на законопроекта, уреждането на осигуровката за майчинство е наложително с оглед осигуряването на прираста на бъдещото поколение (Radeva, V., (2011).

Законът за обществените осигуровки не се променя до 1948 г., докогато остава един от основните закони за защита на наемния труд. Общопризнат факт е, че въвеждайки принципите за всеобщност и задължителност в осигуряването, той поставя началото на съвременното обществено осигуряване у нас (Kirilova, G., (2015).

През 1925 г. се приема Закон за настаняване на работа и осигуряване при безработица. Законът забранява учредяването на частни бюра за настаняване и безработица и борси на труда и разпорежда закриването на вече съществуващите в срок от шест месеца след влизането в сила. Забранява се и посредничеството под каквато и да е форма („миситлик“ – чл.2). От правото за настаняване на работа се ползват всички български граждани, независимо от пола, народността или професията, стига да са навършили 14-годишна възраст. Относно чужденците се прилага принципът за взаимност: те се ползват от това право, ако и българските граждани се ползват от същото в тяхната държава – чл. 3. Законът обхваща всички частни и обществени предприятия, които си служат с „постоянен наеман труд“, т. е. най-малко 4 месеца през годината, както и земеделските работници, които работят в стопанства, признати за модерно организирани по закона за трудовите земеделски стопанства.

По силата на Закона за настаняване на работа и осигуряване при безработица, дейностите по настаняването се организират в рамките на борси на труда (в София, Пловдив и в районите, където има повече от 3000 постоянни работници) и местни бюра за настаняване и безработица. Към борсите на труда са предвидени и отдели за професионална подготовка. Местните бюра се разкриват със заповед на Министъра на търговията, промишлеността и труда в общините, където няма борси на труда. В населените места, в които не са разкрити бюра, дейностите по настаняване на работа се извършват от общинските власти. Основна дейност на местните бюра е поставянето във връзка на работодателите и служителите. Наред с това, те осигуряват редовното функциониране на помирителните съдилища и трудовите съвети и се грижат за снабдяването на пътуващите работници с цел настаняване със средства за пътуване – чл.9.

Към всяко местно бюро се разкрива по един помирителен съд, с председател един от местните мирови съдии и членове: по един представител на работниците и работодателите. Представителите на работниците и работодателите се избират от съответните техни

организации с мандат три години. Помирителният съд е компетентен да решава всички въпроси, свързани с настаняването на работа, назначаването, уволнението, изплащането на заплати и спазването на правилата за вътрешния ред в съответното предприятие, по подадена писмена жалба на недоволния. Делата се разглеждат по реда на Закона за гражданското съдопроизводство, за производството в мировите съдилища. Решенията на помирителния съд подлежат на обжалване пред надлежния окръжен съд. При евентуална отмяна на решението, делото се връща за ново разглеждане в същия помирителен съд, който е длъжен да се съобрази с решението на окръжния съд – чл.12.

При всяко местно бюро за настаняване се формира трудов съвет, със състав: инспекторът по труда, началникът на бюро за настаняване, един член на окръжния съвет, кметът на общината, «местният началник на техническата власт», «старшият лекар при общината», представител на търговската индустриална камара в района и по трима представители на работниците и работодателите – чл.13. Предназначението на трудовите съвети е проучването на обстановката и пазара на труда в района на бюро за настаняване и изработване на становища относно мерките за намаляване на безработицата и подобряване на трудовите условия, които биха могли да бъдат предприети от държавата или местните власти. Заседанията на трудовия съвет се свикват веднъж на 6 месеца и в случаите на необходимост.

В случаите на прекратяване на трудовото правоотношение, законодателят е предвидил 15 дни предизвестие както при хипотеза на уволнение, така и в случай на прекратяване по желание на работника. При настаняване на работа, бюро за настаняване се задължават да се съобразяват с местожителството на работника, в противен случай разносните по пътуването се поемат от бюро за настаняване.

Съгласно чл.28, за безработен се счита работник или служащ, който не е могъл да бъде настанен на работа. Той е длъжен да приеме всяка „подходяща работа“, предложена от службата по настаняване. Текстът на закона дефинира като „подходяща“ всяка работа, която съответства на физическите сили на работника, не е опасна за здравето му, не е пречка за евентуалното му връщане към собствената професия и не накърнява достойнството му. Ако в продължение на осем седмици, през които безработният получава обезщетение срещу безработица, не му се намери работа по професията или близка до неговата професия, за подходяща се счита всяка работа, която отговаря на горните условия, с изключение на сходството с професията му. При невъзможност да му намери работа поради липсата необходимата професионална подготовка в рамките на периода, през който трае правото на обезщетение, бюро за настаняване може да осигури съответното обучение.

На задължително осигуряване срещу принудителна безработица подлежат три категории лица, които попадат във възрастовия диапазон между 15 и 60 години: всички работници и служители, задължително осигурени по всички видове обществени осигуровки, моряците, работниците в учреждения и предприятия от публичната сфера, чиято длъжност не е приведена в щатове на съответните бюджети и които не попадат под действието на закона за пенсиите на служителите при държавните и изборните учреждения. По отношение на чуждите поданици се прилага принципът за взаимност – те се считат за задължително осигурени срещу безработица, ако в техните страни българските поданици се ползват от приблизително същия размер на обезщетение – чл. 31. Правото на обезщетение възниква при условие, че работникът или служителът са били на работа и са участвали с осигурителни вноски във фонд „Обществени осигуровки“, сметка „Безработица“, най-малко, петдесет и две седмици в продължение на две години. То се губи напълно в случай на заболяване през периода на безработицата, което предполага работникът за получава помощта, предвидена в закона за обществените осигуровки. Наред с това, в чл. 36 са изброени и други хипотези, които водят до пълна загуба на правото на обезщетение: ако безработицата е възникнала вследствие на стачка или по време на стачка, при задържане под стража или излежаване на присъда, както и в резултат от доброволно напускане на работа. Същото следва и ако в периода, през който получава обезщетение, безработният извършва трудова дейност срещу заплащане, без да е заявил това в бюро за настаняване.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Социалното законодателство, прието при управлението на Ал. Цанков, доразвива съществуващи вече тенденции и поставя основите на нови, съвременни стандарти в българското трудово и осигурително право. Наред с безспорните постижения в сферата на тези конкретни отрасли на правото, то предизвиква размисли относно обхвата на признатите от законодателя основни човешки права и „здравата ръка“ в управлението на държавата. Така например, грижата за естествения прираст на населението, намерила израз в задължителното осигуряване за майчинство, както и зачитането на човешкото достойнство при настаняването на работа, съжителстват със загуба на право на обезщетение за безработица, ако тя е възникнала в резултат от стачка. Върху социалната насоченост в политиката на правителството през този период оказват влияние вътрешни и външни, обективни и субективни фактори. Такива са наследството от управлението на БЗНС, икономическото образование и политическите убеждения на проф. Ал. Цанков, създаването на Международната организация на труда и нейните първи конвенции и не на последно място – тенденцията към засилване ролята на държавата, доловима поне в континентална Европа.

REFERENCES

- Ivanov, I. (2020). Social legislation in Bulgaria from the Liberation until 1944. In: Yearbook of Shumen University "Bishop Konstantin Preslavski". Faculty of Pedagogy, No 1/2020, pp. 392-400. **(Оригинално заглавие: Иванов, И. Социалното законодателство в България от Освобождението до 1944. В: Годишник на Шуменския университет „Епископ Константин Преславски“, №1/2020, с. 392-400)**
- Kirilova, G. (2015). Historical development of the legal framework of social security contributions in the Bulgarian legislation to the middle of the XX century. In: De Jure No 2/ 2015, University of Veliko Tarnovo „St. St. Cyril and Methodius“, pp. 186-197. **(Оригинално заглавие: Кирилова, Г. Историческо развитие на правната уредба на осигурителните вноски в българското законодателство до средата на XX век. De Jure, № 2/2015 г. Великотърновски университет „Св.св. Кирил и Методий“, с.с. 186-19)**
- Penchev, P. (2005). Economic Consequences of the Coup d'Etat 1923. In: Historical Review, Institute for Historical Studies - Bulgarian Academy of Sciences, No 3-4/2005, pp.34-59. **(Оригинално заглавие: Пенчев, П. Икономическите последици от Деветоюнския преврат 1923 г. Исторически преглед, Институт за исторически изследвания – БАН, №3-4/2005, с. 34-59).**
- Radeva, V. (2011). Maternity insurance in the period between the two world wars (1919 - 1939). In: Proceedings of University of Ruse – 2011, vol.50, book 6.2, pp. 246-250. **(Оригинално заглавие: Радева, В. Осигуряване за майчинство в периода меду двете световни войни. В: Научни трудове на Русенския университет – 2011, т. 50, серия 6.2, с. 246-250).**