

SAT-2B.313-1-L-11

NEW CHALLENGES TO THE SETTLEMENT OF COLLECTIVE LABOR DISPUTES

Assoc. prof. dr. Andrey Aleksandrov

Institute of State and Law

Bulgarian Academy of Sciences.

***Abstract:** Collective labor disputes were first legally regulated in our country with the Law on the Settlement of Collective Labor Disputes in 1990. The historical merit of this law lies in its concept that the dispute should be “settled”, not “resolved”. “Settlement” is understood as reaching an agreement between the disputing parties, and “resolution” is the provision of a mandatory response to the disputed issues by a judicial or other body. Against the backdrop of some social unrest and the sharp reactions to them in recent months, the regulation of the Law on the Settlement of Collective Labor Disputes has once again attracted public attention. The purpose of the study is to substantiate that any “civil disobedience”, blockades, etc. have nothing to do with the strike as a legally regulated method for protecting the collective interests of employees. Against the background of the “pathology” in the application of the law, it is appropriate to re-analyze the current legal framework and what its implementation should be in order to protect the legal rights and interests of all parties affected by the collective labor dispute..*

***Keywords:** Collective labor dispute, strike, civil disobedience.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Колективните трудови спорове все още се приемат за сравнително нов проблем на българското трудово право, получил за първи път уредба със Закона за уреждане на колективните трудови спорове през 1990 г.¹⁶³ От самото му приемане законът регламентира редица извънсъдебни способи за уреждане на колективния трудов спор. Въпреки не особено убедителната практика по прилагането на тези способи, не може да не се отчете историческото значение на заложената в закона концепция: спорът да бъде по-скоро „уреден“ между страните, а не „разрешен“ от съд или друг орган.

На фона на някои социални вълнения и острите реакции спрямо тях през последните месеци, уредбата на ЗУКТС сякаш отново привлече общественото внимание. Смисълът да се припомнят правилата на ЗУКТС е и в обосноваването на тезата, че всякакви „граждански неподчинения“, блокади на пътни артерии, депа, производствени бази и др.п. нямат нищо общо със стачката като нормативноуреден способ за защита на колективните интереси на работниците и служителите.

Законът за уреждане на колективните трудови спорове установява система от различни механизми за уреждане на колективните трудови спорове (споразумения в хода на непосредствените преговори; споразумения, подпомагани от посредник), наред със способите за тяхното решаване, които от своя страна могат да са извънсъдебни (трудова арбитраж) и съдебни (решаване на спора по съдебен ред по реда на гл. XVIII КТ /във вр. с § 1, ал. 2 ДЗР ЗУКТС/; специална правна уредба на решаването на колективен трудов спор по съдебен ред е въведена с разпоредбата на чл. 17 ЗУКТС само за един вид трудови спорове – за установяване на незаконността на обявена, започнала или завършила стачка.)

ИЗЛОЖЕНИЕ**I. Доброволни способи за уреждането на колективния трудов спор**

¹⁶³ Повече за колективните трудови спорове вж. у **Мръчков, В.** Коментар на Закона за уреждане на колективните трудови спорове. С: Сиела, 1994; **Мръчков, В.** Колективни трудови спорове и правото на стачка. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 1992, 62–82; **Мръчков, В.** Трудово право, С.: Сиби, 9 изд., 2015, 863–875; **Мингов, Е.** Въпроси на правната уредба на колективните трудови спорове. – Във: Актуални въпроси на трудовото и осигурителното право. Т. V. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2011, 205–218.

Съгласно чл. 1, ал. 1 ЗУКТС колективните трудови спорове са спорове между работници и работодатели по въпроси на трудовите и осигурителните отношения и жизненото равнище. Те могат да бъдат както правни, така и неправни (или икономически) спорове/спорове на интереси.¹⁶⁴

За уреждането на колективните трудови спорове са предвидени разнообразни процедури – непосредствени преговори, посредничество, арбитраж и т. н., с които се цели приключването на конфликтното състояние на трудовите отношения. Подробното им разглеждане тук е невъзможно поради големия обем на материята. Най-общо може да се посочи, че способите за уреждане на тези спорове могат да са доброволни (като непосредствените преговори между страните) или включващи използването на натиск и сила (напр. стачката).

А) Непосредствените преговори са предвидени в чл. 3 ЗУКТС и се изразяват в излагане и дискутиране на спорни въпроси между страните. Тяхната цел е постигането на споразумение и преодоляване на спора. В началото на преговорите работниците предявяват писмено своите искания и уведомяват работодателя за имената на представителите си в преговорите. Така се очертават предметът на спора и лицата, които ще участват в преговорите.

Обикновено непосредствените преговори се провеждат в относително кратък период, особено когато позициите на спорещите страни са ясно формулирани. Няма пречка обаче да се постигне и споразумение и за продължаването им, ако участниците в тях преценят, че могат да постигнат желания резултат. Изобщо уредбата на непосредствените преговори не съдържа особени формалности – тя трябва да даде на страните достатъчно свобода, за да проведат срещите и разговорите си както намерят за най-целесъобразно. Ако те действително положат необходимите усилия (включително с помощта на синдикалните, работодателски организации и пр.) и подхождат добросъвестно към преговорите, вероятността да постигнат взаимноприемливо решение и да сложат край на конфликта още на този етап е голяма.

Б) В случай че непосредствените преговори не постигнат целения резултат и не доведат до сключването на споразумение, законът предвижда следващ способ за доброволно уреждане на спора – **посредничеството**. То се осъществява основно от Националния институт за помирение и арбитраж (НИПА) към министъра на труда и социалната политика.¹⁶⁵ Съгласно чл. 4а, ал. 1 ЗУКТС основната дейност на НИПА е да съдейства за доброволното уреждане на колективни трудови спорове между работници и работодатели.

„При посредничество за уреждане на колективен трудов спор посредникът не решава спора по същество, а съдейства на страните да сближат позициите си и сами да стигнат до общоприемливо и ефективно решение чрез взаимни отстъпки, компромиси и зачитане на интересите им.“ (писмо № 9105/10/29.10.04 г. на НИПА)

Между понятията „посредничество“ и „помирение“ има известни смислови различия. Помирителят по принцип е по-дейна фигура от посредника – той предлага идеи, прави предложения и дава варианти за решение. Поради това е трудно да се отговори на въпроса защо органът, създаден за осъществяване на **посредничество** в уреждането на колективните трудови спорове, е наречен Институт за **помирение** и арбитраж. Изглежда законодателят е схващал двата термина като синоними.

Целта на посредничеството (или помириенето) е същата като на непосредствените преговори – да се постигне общоприемливо решение и да се сложи край на спора. Ако страните достигнат до

¹⁶⁴ **Правният спор** е спор за съществуващи права и задължения и тяхното изпълнение – напр. по силата на колективен трудов договор работодателят се е задължил да осигурява на всички работници и служители в предприятието минимум 22 работни дни платен годишен отпуск, а не изпълнява това свое задължение.

При **неправните спорове (наречани още икономически или спорове на интереси)** не става дума за съществуващо право или задължение, а за бъдещи такива. Например служителите или част от тях считат, че нивата на заплащане на труда в предприятието са прекалено ниски и не представляват достойна компенсация за полагания труд. Спорът за евентуалното увеличаване на възнагражденията е спор за бъдещи права или икономически спор.

¹⁶⁵ Според чл. 4, ал. 1 ЗУКТС и синдикалните и работодателски организации, наред с НИПА, могат да осъществяват **посредничество** и **арбитраж**. Тази идея влиза в противоречие с основния принцип за безпристрастност на посредника, което обяснява защо в тази си част разпоредбата никога не е имала практическа приложимост. Вж. в този смисъл **Мингов, Е.** Въпроси на правната уредба на колективните трудови спорове, с. 211. Вж. също **Симеонова, Ст.** Съдействие за уреждане на колективните трудови спорове от Националния институт за помирение и арбитраж. – Труд и право, 2008, № 9, 5-10.

споразумение, колективният трудов спор е приключил успешно. На посредничеството по смисъла на ЗУКТС може да се оприличи медиацията по Закона за медиацията – и при нея трето, независимо от страните лице, им съдейства за уреждането на спора по доброволен път.¹⁶⁶

В) На следващо място ЗУКТС урежда **трудовия арбитраж**. Арбитражът е процедура, в която трето лице (арбитър, арбитражна комисия или арбитражен съд) е овластено да вземе решение, с което се урежда колективният трудов спор. Ако решението е по правен спор и се отнася до права и задължения на страните, то е подобно на съдебното решение, т. е. има същите правни последици: страните са длъжни да съобразят поведението си с постановеното от арбитража, да преустановят спора, като повторното му предявяване, включително пред съд, се явява недопустимо. Ако се отнася до неправни спорове, арбитражното производство замества несъстоялите се преговори и завършва с решение, което третото лице смята за подходящо. То замества (части от) колективния трудов договор между страните. В този случай с него се установяват нови права и задължения.

Поради изложеното арбитражът често се определя като „частен съд“, а арбитражното производство – като „квазисъдебно производство“. То се отличава от другите средства за доброволно уреждане на колективните трудови спорове по това, че при него спорът се решава от трето спрямо спорещите страни лице, а не чрез постигане на съгласие между тях.¹⁶⁷

Законът за уреждане на колективните трудови спорове урежда два вида арбитраж: доброволен и задължителен. При първия вид спорът се отнася за решаване към арбитражния орган по общата воля на страните, а при втория – независимо от волята им или по волята само на едната от тях. Доброволният трудов арбитраж е основният вид арбитраж по смисъла на закона, а задължителният е предвиден само в една хипотеза: при непостигане на споразумение за осъществяване на минималните дейности по време на стачка (чл. 14, ал. 3 ЗУКТС; вж. по-долу).

Трудовият арбитраж се осъществява от арбитри, включени в поименен списък, утвърден от Надзорния съвет на НИПА.

Г) Към посочените доброволни способности за уреждане на колективния трудов спор законът добавя и **допълнителни механизми**, които могат да се използват паралелно с всеки от тях. За постигане на своите искания всяка от страните може да въздейства върху другата, без да преустановява работа, чрез организиране на публични събрания, митинги или демонстрации в извънработно време, информиране на обществеността чрез средствата за масово осведомяване или по друг правомерен начин (чл. 9 ЗУКТС).

Въпреки че систематично чл. 10 ЗУКТС се намира в главата „Стачки“, предвидената в него **„символична стачка“** по същество не се изразява в прекъсване на работата, а в предупреждение за възможното бъдещо ескалиране на конфликта. Съгласно тази разпоредба, когато предявените искания не са уважени, работниците могат да обявят символична стачка – чрез носене или поставяне на подходящи знаци, протестни плакати, ленти, значки или други подходящи символи, без да преустановяват работа. Затова са разумни изказаните предложения в трудовоправната литература тази уредба да се изнесе от Глава III ЗУКТС „Стачки“ и да се включи към доброволните способности за уреждане на колективния трудов спор, където е и по-логичното ѝ място.

II. Стачка

Разбира се, не всеки спор може да бъде уреден доброволно, и понякога ескалира до използване на способности на сила и натиск. Законът признава за допустим такъв способ като стачката, но забранява ответна реакция със същата интензивност от страна на работодателя, или т. нар. локаут.

Действащата Конституция на Република България призна на работниците и служителите правото на стачка за защита на техните колективни икономически и социални интереси (чл. 50 КРБ). Това право се осъществява при условия и по ред, определени със закон. Както беше посочено, към

¹⁶⁶ Вж. **Стайков, Ив.** Приложимост на медиацията при уреждане на колективни трудови спорове. – В: Сб. доклади от Годишна университетска научна конференция на Национален военен университет „Васил Левски“, 3-4.07.2014 г. Том 7. В. Търново: Изд. комплекс на НВУ, 2014, 67-77; **Александров, А.** Извънсъдебни способности за решаване на трудови спорове. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Т. 7. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2015, 231-246; **Димитрова, А.** Приложение на медиацията по колективни трудови спорове. – В: Научни трудове на Русенския университет. Т. 57, серия 7. Правни науки. Русе: ИЦ при РУ „Ангел Кънчев“, 2018, 142-148.

¹⁶⁷ **Средкова, Кр.** Уреждане на колективни трудови спорове чрез арбитраж. – Юридически свят, 2004, № 1, с. 163.

датата на приемане на Конституцията този закон вече съществуваше – Законът за уреждане на колективните трудови спорове от 1990 г.¹⁶⁸

Стачката е временно преустановяване на трудовата дейност от работниците и служителите, когато исканията им в колективния трудов спор не са удовлетворени, и представлява крайно средство за защита на колективните трудови права. Тя може да преследва постигането на „собствени“ искания на стачкуващите работници и служители, или да е израз на солидарност към други работници и служители (чл. 11, ал. 4 ЗУКТС). В последния случай работниците преустановяват работа, за да окажат допълнителен натиск за удовлетворяването на справедливите според тях искания на техни колеги от същото или друго предприятие.

Решението за обявяване на стачка се взема с обикновено мнозинство от работниците в съответното предприятие или поделение. Те са длъжни да уведомят писмено работодателя или неговия представител най-малко 7 дни преди началото на стачката, да посочат нейната продължителност и органа, който ще ръководи стачката (обикновено т. нар. стачен комитет). Без предварително уведомяване могат да се провеждат само предупредителните стачки, които не могат да продължават повече от един час.

Докато трае стачката, работниците са длъжни да бъдат в предприятието през установеното за тях работно време. Стачкуващите не могат да предприемат действия, с които пречат или създават допълнителни затруднения за нормалното протичане на дейности извън трудовите им задължения. Забранява се и създаването на пречки или затруднения на работниците, които не участват в стачката, да продължат работата си.

Съгласно чл. 14 ЗУКТС и по време на стачката следва да се осигурят минимално необходимите дейности, чието изпълнение или спиране може да създаде опасност за:

- живота и здравето на гражданите, нуждаещи се от спешна или неотложна медицинска помощ, или постъпили за болнично лечение;
- производството, разпределението, преноса и доставката на газ, електрическа и топлинна енергия, задоволителното комунално-битово и транспортно обслужване на населението и за спиране на радио– и телевизионните излъчвания и гласовите телефонни услуги;
- нанасяне на непоправими вреди върху обществено или лично имущество или природната среда;
- обществения ред.

Така например разпоредбата на чл. 51 от Закона за железопътния транспорт предвижда, че в случай на предприемане на действията, предвидени в глава трета от Закона за уреждане на колективните трудови спорове, работниците и техните работодатели - превозвачи, са длъжни да осигурят **задоволително транспортно обслужване на населението, но не по-малко от 50 на сто от обема на превозите преди предприемането на тези действия.**

Поради високата обществена значимост на осигуряването на тези минимални дейности, страните са длъжни да постигнат споразумение по тях преди началото на стачката, в противен случай тя ще е незаконна. Както беше посочено, това е единственият случай, в който законът налага задължителен арбитраж при невъзможност за постигане на споразумение. Всяка от спорещите страни може да поиска от НИПА въпросът да бъде решен от едноличен арбитър или арбитражна комисия.

Законът за уреждане на колективните трудови спорове указва и кои стачки са принципно недопустими, т. е. обявена и/или проведена стачка с подобни искания винаги ще е незаконосъобразна. Такава ще е например стачката, мотивирана от искания в противоречие с Конституцията и всякакви политически искания (напр. за промяна на формата на управление, за оставка на правителството и т. н.); по време на природно бедствие и свързаните с него спешни и неотложни спасителни и възстановителни работи (заради отдадения превес на интересите на цялото общество пред интереса на стачкуващата група работници и служители); стачки за решаване на индивидуални трудови спорове (тъй като за тях Кодексът на труда предвижда друг ред за решаване) и др.

¹⁶⁸ Вж. по-подробно **Мръчков, В.** Юридическа характеристика на правото на стачка. – Правна мисъл, 1991, № 1, 22–33.

Все пак законът не изоставя идеята за доброволно уреждане на спора и по време на стачка (чл. 15 ЗУКТС). И при тази напрегната обстановка законодателят настоява страните да не прекъсват непосредствените преговори помежду си, а да ги продължават, като полагат усилия за окончателното уреждане на колективния трудов спор, включително и чрез посредничество или по друг подходящ начин.

Последиците от участието в стачка за работниците и служителите зависят от това дали тя е законна или не е. Участието в законна стачка е правомерно упражняване на гарантираното от закона право на защита на колективните трудови интереси. Работникът не получава трудово възнаграждение за времето, през което поради участие в стачка е преустановил изпълнението на трудовите си задължения, но може да получи обезщетение за сметка на специално обособен стачен фонд. Фондът се създава по желание на работниците с техни средства или със средства на професионалните организации. Времето на участие на работниците в законна стачка се зачита за трудов стаж. За участието си в законна стачка те не носят дисциплинарна и имуществена отговорност. Обявяването на стачката за незаконна може да преобърне тези последици и да донесе сериозни негативи на участвалите в стачката работници и служители.

Локаутът, както беше посочено по-горе, е възможно ответно средство на работодателя срещу стачката. „Локаут“ буквално означава затваряне, заключване на предприятието, съответно освобождаване на част или на всички стачкуващи работници и служители. По този начин работодателят може да ги застави да се откажат от исканията си.

Поради изложеното чл. 20 ЗУКТС предвижда, че след обявяване на стачката и през времето, докато трае законна стачка, работодателят не може да преустановява дейността на предприятието или на част от него и да уволнява работници с цел да предотврати или преустанови стачката или да осуети удовлетворяването на предявените искания. Разбира се, при евентуален спор относно законността на уволнения, извършени по време на стачка, основната практическа трудност ще бъде да се докаже точно с каква цел са извършени уволненията. Рядко работодателят би декларирал пряко намеренията си – по-вероятно е те да са завоалирани зад привидно неутрални подбуди като реорганизация на дейността и съкращаване на щатни бройки и др. подобни.

Разпоредбата на чл. 21 ЗУКТС регулира и „обратната страна“ на същите потенциални действия на работодателя при стачка: по време на законна стачка работодателят няма право да приема на работа нови работници, включително изпратени от предприятие, което осигурява временна работа, на мястото на стачкуващите за постигане целите по предходния член, освен когато това се налага за осъществяване на дейностите по чл. 14, ал. 1 ЗУКТС, докато трае стачката. Ако не съществуваше подобна забрана, работодателят лесно би се изкушил да наеме на работа други лица, докато протестите затихнат и стачкуващите се огънат под икономическата принуда да прекратят стачните действия.

III. Опити за решаване на колективни трудови спорове с действия, непредвидени в закона

Публична тайна е, че напоследък в различни обществени сфери се наблюдава социално напрежение, nerядко подбуждано и по чисто политически причини. Едва ли тук е необходимо да се изпада в излишни подробности, чието коментиране неизбежно ще се пречупи през призмата на личните политически убеждения на всеки коментатор. И все пак, за да не прозвучи твърдението голословно, за пример може да се даде т.нар. „стачка“ на работещите в наземния транспорт в София от пролетта на 2025 г. Действията на (част от) работниците и служителите в дружествата, обслужващи столичния градски транспорт и техните представители, в общи линии се свеждаха до блокиране на депата и недопускане на излизането на превозните средства на градския транспорт от тях. Към тези действия се пристъпи внезапно, без предварителни опити за решаване на възникналия спор чрез доброволни способности. Не беше спазен срокът за предварително уведомяване на работодателя най-малко 7 дни преди провеждане на ефективни стачни действия, нито беше постигнато споразумение за минимално необходимите дейности. Така и не стана ясно имало ли е и колко на брой работници и служители, които не са желали да стачкуват, но са били възпрепятствани да изпълняват служебните си задължения. Законността на тази „стачка“ не е ставала обект на съдебен контрол.

Впечатление правеха и усилията на представителите на синдикалните организации да избягват употребата на понятието „стачка“ в медийните си изявления. Те говореха за протести, неподчинения и активни действия в защита на правата на работещите, без да квалифицират точно за какви действия става дума. Това, само по себе си, е обяснимо, защото става дума за незаконни действия. Всеки опит за „обличането“ им в привидно неутрални квалификации или оправдаването им със съображения от морално-етичен характер е манипулация на общественото мнение и не биваше да бъде толериран. Струва ми се, че от юридическа гледна точка е напълно достатъчно да се посочи противоречието с действащата правна уредба, за да се аргументира изводът за незаконност на стачката. Какво е въздействието на тези процеси върху обществените отношения е въпрос, чийто отговор могат да търсят изследователите – социолози, политолози и т.н., и той няма значение за правния анализ на събитията.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Без съмнение, доброволните способности за решаване на колективните трудови спорове имат редица предимства. Освен бързината и намаляването на разходите, не бива да се пренебрегва и позитивният ефект от доброволното уреждане на спора върху бъдещите отношения между страните. Когато балансът в отношенията е постигнат в резултат на общи усилия, чисто психологически той се схваща като по-голяма ценност и от двете страни по спора и може да се окаже добра основа и за бъдещо сътрудничество.

Някои ситуации, разбира се, могат да „излязат от контрол“ и спорещите страни да загубят всяка форма на диалогичност, а примерите в това отношение са пред очите ни. Във всички случаи обаче в държава, самоопределяща се като „правова“ в преамбюла на Конституцията си, най-важно е върховенството на закона. Добър или лош, Законът за уреждане на колективните трудови спорове установява ясни правила кога и как може да се провежда стачка. Вероятно е добре лидерите на синдикалните организации да си ги „припомнят“, преди да призовават членовете си към нерегламентирани форми на протести. По-конкретно, блокади на предприятия, пътища и други форми на „гражданско неподчинение“, не могат и не следва да бъдат представяни пред обществото като „стачки“. Те не са и събрания, митинги или манифестации по смисъла на едноименния закон, защото обикновено не покриват и неговия режим (уведомяване на кмета на общината и зачитане на правата и свободите на другите граждани). В информационен материал на Интернет страницата на Национална федерация „Техническа индустрия, наука, информатика“ към КТ „Подкрепа“, озаглавен „Гражданско неподчинение: когато протестите и ефективната стачка не са достатъчни“, се разяснява, че *„гражданското неподчинение е организиран отказ да бъдат спазени някои норми на поведение, с цел да се окаже обществен натиск за съобразяване с определени искания. Съществено условие за успешното провеждане на гражданско неподчинение е исканията да са обществено разпознаваеми (да са справедливи, разбираеми и солидарни с обществения интерес) и формите на гражданско неподчинение да не са от естеството да настроят общественото мнение срещу протестиращите (и в крайна сметка – срещу техните искания). Гражданското неподчинение е неформална дейност, включваща умишлено неспазване на утвърдени норми на поведение или превратно ползване на тези норми.“*¹⁶⁹ Не намирам за правилно национално представителна синдикална организация да представя гражданското неподчинение като алтернатива на стачката. Стачката е конституционногарантирано право на работниците и служителите, а неспазването на нормативноустановени правила – противоправно поведение.

¹⁶⁹ Вж. на Интернет-адрес: <https://nftini.org/support/learn/podkrepa-nftini-l-grazhdansko-nepodchinenie.pdf>