

# ПРОБЛЕМИ НА МЕДИАЦИЯТА ПРИ ТРУДОВИ СПОРОВЕ В ОРГАНИЗАЦИИТЕ ОТ ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

*Гл. ас. д-р Пламена Недялкова  
Катедра „Счетоводна отчетност“,  
Икономически университет – Варна*

## PROBLEMS OF MEDIATION IN LABOR DISPUTES IN PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS

*Chief Assist. Prof. Plamena Nedyalkova, PhD  
Department of Accounting, University of economics – Varna*

**Резюме:** В публичния сектор възникването на трудовоправни спорове между работодател и работници/служители е често срещан проблем. В представения доклад ще се разгледат една част от проблемите, които съществуват, относно решаването на трудовите спорове между страните с помощта на медиацията. Според общата правна разпоредба работодателите имат много повече правомощия и следва да осъществяват своята контролна функция върху изпълнението на задълженията и отговорностите на работниците/служителите. Това правило важи и се отнася и за публичния сектор. Проблемът е как тази функция да се осъществи по най-правилния и коректен начин, без да се нарушават основните принципи на трудовото право и без да се накърняват трудовите права на работниците. В повечето случаи се наблюдават некоректни действия от страна на работодателите при установяване на нарушения, от друга страна – неправилно действие и от страна на работниците/служителите при възникване на конкретни ситуации, което е предпоставка за възникването на трудовоправни спорове, които се трансформират в съдебни производства.

**Ключови думи:** *контрол, трудово право, медиация*

**Abstract:** In the public sector, the occurrence of labor-legal disputes between an employer and workers/employees is a common problem. The presented report will consider a part of the problems that exist regarding the resolution of labor disputes between the parties with the help of mediation. According to the general legal provision, employers have much more powers and should exercise their control function over the performance of duties and responsibilities of workers/employees. This rule applies and applies to the public sector as well. The problem is how to carry out this function in the most correct and correct

way, without violating the basic principles of labor law and without infringing the labor rights of workers. In most cases, incorrect actions are observed on the part of employers when violations are established, on the other hand, incorrect action is also observed on the part of workers/employees when specific situations arise, which is a prerequisite for the emergence of labor-legal disputes, which transform into legal proceedings.

**Keywords:** *control, labor law, mediation*

## Въведение

Медиацията е сравнително нов способ в България за решаване на спорове между страните<sup>1</sup>. Тази практика първоначално е утвърдена в англосаксонските страни, а много по-късно започна да се прилага в останалите държави. В публичния сектор в България все още не са утвърдени пътят и механизмите за търсене на съдействие при решаване на проблеми между работодателите и работниците/служителите преди възникването на тежкото дисциплинарно производство, каквото е уволнението. Независимо коя е виновната страна, за да се стигне до това производство, означава, че някъде в отношенията между страните е имало възникнал проблем, който най-накрая е с такъв негативен резултат и за двете страни. Процесът по уволнение носи своята негативна репутация както за работодателя, така и за работника/служителя<sup>2</sup>. От позицията на работодателя при процеса на уволнение трябва да се докажат причините за това уволнение не само пред работника/служителя, но и пред външни институции, като например Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, съдебните институции, Националната агенция за приходите и др. От гледна точка на работника този процес оставя трайна дияра (следа) в неговия трудов стаж и трудово досие. Най-добрият вариант е страните или да намерят решение на проблема и да продължат трудовоправните си ангажименти заедно, или съответно да се намери пътят за напускане по взаимно съгласие.

---

<sup>1</sup> Андреева, А. (2021). Приложение на методите на медиацията – от висшето образование до пазара на труда. // Медиацията в различните обществени сфери. Сборник с доклади от Национална научна конференция, 11.05.2021 г., Варна: Наука и икономика, с. 158 – 168.

<sup>2</sup> Йолова, Г. и др. (2022). Правни и икономически аспекти на държавния контрол за спазване на трудовото законодателство. Варна: Наука и икономика, с. 256.

От всички видове обществени отношения трудовоправните са най-проблематични и с най-голяма несигурност относно начина на решаване на конкретни възникнали проблеми. Поради тази причина целта на доклада е да се представят проблемите на медиацията при трудови спорове в организациите от публичния сектор, като поставят следните задачи за постигане:

1. да се представят спецификите и особеностите на видовете дисциплинарни отговорности в публичния сектор;
2. значението на медиацията в публичния сектор.

## **1. Специфики и особености на видовете дисциплинарни отговорности в публичния сектор**

В Кодекса на труда, който е основният нормативен акт, регламентиращ правата и задълженията на страните, е посочено, че „виновното неизпълнение на трудовите задължения е нарушение на трудовата дисциплина. Нарушителят се наказва с предвидените в този кодекс дисциплинарни наказания независимо от имуществената, административнонаказателната или наказателната отговорност, ако такава отговорност се предвижда“<sup>3</sup>. От гледна точка на публичния сектор взаимоотношенията между работодателя и работниците/служителите са регламентирани в множество други външни и вътрешни нормативни актове за съответните организации от публичния сектор. Така например от чл. 89 до чл. 100 от Закона за държавния служител (ЗДСл) е регламентирана дисциплинарната отговорност на лицата, отговарящи на изискването за държавен служител. Съгласно посочения закон държавният служител, който е нарушил виновно своите служебни задължения, се наказва с предвидените в този закон наказания.

От така посочените два нормативни акта може да се изведе общият извод, че общото между тях е, че стъпват на един и същи императив, а именно – неизпълнение на задълженията. В КТ се прилага общото понятие „трудови“, а в Закона за държавния служител – понятието „служебни“ задължения.

Дисциплинарният нарушения спрямо двата нормативни акта

---

<sup>3</sup> Кодекс на труда. // Обн. ДВ, №26 от 1 април 1986 г., обн. ДВ, №27 от 4 април 1986 г. (...) изм. ДВ, №104 от 30 декември 2022 г., доп. ДВ, №11 от 2 февруари 2023 г., изм. и доп. ДВ, №14 от 10 февруари 2023 г.

също са различни, така например в Кодекса на труда (КТ) те са:

1. закъснение, преждевременно напускане на работа, неявяване на работа или неуплътняване на работното време;
2. явяване на работника или служителя на работа в състояние, което не му позволява да изпълнява възложените му задачи;
3. неизпълнение на възложената работа, неспазване на техническите и технологичните правила;
4. произвеждане на некачествена продукция;
5. неспазване на правилата за здравословни и безопасни условия на труда;
6. неизпълнение на законните нареждания на работодателя;
7. злоупотреба с доверието и уронване на доброто име на предприятието, както и разпространяване на поверителни за него сведения;
8. увреждане на имуществото на работодателя и разпиляване на материали, суровини, енергия и други средства;
9. неизпълнение на други трудови задължения, предвидени в закони и други нормативни актове, в правилника за вътрешния трудов ред, в колективния трудов договор или определени при възникването на трудовото правоотношение.

В Закона за държавния служител е посочено, че дисциплинарни нарушения са: неизпълнение на служебните задължения; забава изпълнението на служебните задължения; неспазване кръга на служебните правомощия; нарушение на задълженията спрямо гражданите от Закона за държавния служител; неспазване на правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, т.е. обхватът на КТ включва освен трудовите задължения, но при повреда на имуществото на работодателя от страна на работника/служителя работодателят има право въз основа на това да търси освен имуществена, но и дисциплинарна отговорност, т.е. дисциплинарната отговорност е въз основа на имуществената.

В някои институции, които са към изпълнителната власт в съответните външни нормативни актове, в които се регламентира дейността на институцията, са определени видовете дисциплинарни наказания, които се налагат при неизпълнение на задълженията. Така например в Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) е регламентирано, че дисциплинарните нарушения са:

1. неизпълнение на разпоредбите на ЗМВР и на издадените въз основа на него подзаконовни нормативни актове, на заповедите и разпоредженията на министъра на вътрешните работи, заместник-министрите и главният секретар на МВР и на преките ръководители;
2. неизпълнение на служебните задължения;
3. неспазване на служебните правомощия;
4. неспазване на правилата на Етичния кодекс за поведение на държавните служители в МВР.

Следователно в публичния сектор е характерно специфичните видове наказания да бъдат регламентирани, а не както е в частния сектор – работодателите основно да следват процедурно изискванията на Кодекса на труда.

След като дисциплинарите нарушения са различни, то съответно и дисциплинарите наказания в различните нормативни актове ще бъдат с различна тежест, срочност и начин на изпълнение. Така например в Кодекса на труда е определено, че дисциплинарите наказания са: забележка, предупреждение за уволнение и уволнение. В Закона за държавния служител е определено в чл. 90, че дисциплинарите наказания са: забележка; порицание; отлагане на повишението в ранг с една година; понижение в по-долен ранг за срок от 6 месеца до 1 година и уволнение. Възможно е за едно и също дисциплинарно нарушение да се наложи едно дисциплинарно наказание.

За конкретни институции от публичния сектор дисциплинарите наказания могат да бъдат различни от посочените в КТ и ЗДС. Общото правило е базисните наказания да не се изменят в съответните други нормативни актове, а да се конкретизират или да се приложат нови спрямо спецификата на дейността на организацията. Това още един път предопределя тежестта на дисциплинарното производство, защото в повечето случаи се оказва, че 80% от работниците/служителите са запознати само с основните базови концепции на Кодекса на труда, но не и със специфичните нормативни изисквания, определени в други нормативни актове, регламентиращи дейността на организацията. Също така Кодексът на труда не забранява във вътрешния правилник за трудовия ред, определен и утвърден за дадена организация от публичния сектор, да се регламентират дисциплинарни наказания, които имат възпитателен ефект върху работника и служителя, така че да не се стига веднага до налагането на тежкото наказание – дисциплинарно уволнение. Има данни от проведено изследване, че именно

тези императивни вътрешни норми и изисквания не са добре познати на работниците/служителите. От извършено проучване се установява, че 60% от анкетирания работници/служители не са запознати с вътрешните нормативни актове на съответната организация от публичния сектор, а други 40% посочват, че са запознати с една част от вътрешните правилници, процедури и указания на организацията, но не с всички.

Възникването на трудовите спорове става именно в съответните организации при налагането на всяко едно наказание последователно през времето на съвместната работа между работодателя и работниците/служителите. Затова е необходимо във всяка една организация от публичния сектор на правния отдел да съдейства друг отдел, който да осъществява медиация и чрез който системно да се разясняват промените в изменението на трудовоправните норми. Този вътрешен център да служи за подпомагане дейността на работодателя при възникването на трудови спорове между страните и да подпомага страните за да разрешат трудовоправния спор.

За съжаление, в България все още не е развита идеята самите организации да имат договори с неправителствени организации в областта на медиацията или да имат облигационно отношение с лица, лицензирани модератори. Другият основен проблем на организациите от публичния сектор е липсата на средства и финансиране от страна на държавата, което да е заложено в бюджета на съответната организация при възникване на трудовоправни спорове да използват външните консултантски независими услуги на сертифицирани модератори.

За съществуването на даден проблем се разбира едва в съдебните производства, където съдебните лица вече се сблъскват с проблеми, които е можело да се разрешат между страните на много по-ранен етап, без да се стига до съдебните институции.

## **2. Значение на медиацията в публичния сектор**

Законът за медиацията определя, че „предмет на медиация могат да бъдат граждански, търговски, трудови, семейни и административни спорове, свързани с права на потребители, и други спорове между физически и/или юридически лица, включително и когато са презгранични, т.е. обхватите на проблемите и въпросите, които могат да

се разрешават с помощта на медиацията, са различни поради тяхното естество.

Процедурата по медиацията се осъществява от един или повече медиатори, посочени от страните, съгласно посочения закон. Също така „страните по спора участват в процедурата лично или чрез представител. Упълномощаването се извършва в писмена форма. В процедурата по медиация могат да участват и адвокати, както и други специалисти“<sup>4</sup>.

Когато става въпрос за търговски спорове дори в изпълнителната власт съществуват утвърдени единици (комисии и др.), които са ангажирани с решаването на различни спорове между страните при търговски спорове<sup>5</sup>. Така например към Комисията за защита на потребителите (КЗП) има утвърдени 12 комисии, които да разглеждат търговски спорове, възникнали между страните в областта на предоставянето на услуги на електрическа енергия, природен газ, водоснабдителни и канализационни услуги, електронни съобщения, пощенски услуги, железопътен, автомобилен, въздушен и воден транспорт, за платежни и застрахователни спорове и финансови услуги.

От теоретична гледна точка медиацията е подходяща за приложение при: семейни спорове, трудови спорове, търговски спорове, договорни спорове, финансово-счетоводни спорове и др. Но от практическа гледна точка извеждането на медиацията като отделна институция, която да подпомага съдилищата, също крие своите рискове. Счита се особено в публичния сектор много по-добре е да се мисли на ниво организация, да се решават сами проблеми на организационно ниво и ако вече не се намери правилният подход за решаването им, да се стигне до решаването на спора в структурата на съдебната власт.

Много малко са механизмите, чрез които могат да се решават проблемите на организационно ниво. В обхвата на Кодекса на труда са определени правата и задълженията на страните, които участват

---

<sup>4</sup> Закон за медиацията. // Обн. ДВ, №110 от 17 декември 2004 г., изм. ДВ, №86 от 24 октомври 2006 г., изм. ДВ, №9 от 28 януари 2011 г., изм. ДВ, №27 от 1 април 2011 г., изм. и доп. ДВ, №77 от 18 септември 2018 г., изм. ДВ, №17 от 26 февруари 2019 г., изм. и доп. ДВ, №11 от 2 февруари 2023 г.

<sup>5</sup> Владова-Иванова, В. (2021). По някои въпроси за медиацията в търговските отношения. // Медиацията в различните обществени сфери. Сборник с доклади от национална научна конференция, 11 май 2021, Варна: Наука и икономика, с. 108-118 ( DOI 10.36997/MDPS2021.10).

в трудовия процес, като работодателят следва да осъществява пряк контрол върху изпълнението на този процес<sup>6</sup>.

При организациите от публичния сектор, каквито са общините, областните администрации, институциите, агенциите и др., възникват много спорове от различно естество и характер, които в последствие преминават в отражение на начина на полагане на труд от страна на работника и служителя и неговото изпълнение на трудовите ангажименти<sup>7</sup>. Именно в тези най-ранни моменти е добре да се работи между страните, а не когато са се задълбочили проблемите и върху тях не може адекватно да се въздейства.

С новото изменение на Закона за медиацията, като последната актуализация е от месец февруари 2023 г., се предвижда да се създаде съдебен център по медиация, но за т.нар. висящи съдебни дела. Съдебните центрове по медиация се предвижда да започнат да функционират от 1 юли 2024 г.<sup>8</sup> Това, от една страна, крие рискове, тъй като това дело, за да се е трансформирало във висящо, а не в текущо дело с решен съдебен спор, може да се приеме, че в основата му е специфичен казус/казуси, за който/които е трябвало да се намери правилният изход много по-рано. Дори този център да заработи, неговата роля ще бъде насочена към търсенето на правилния подход не за решаването на конкретен проблем/проблеми, който/които вече са били възникнали в някакъв минал период, а в търсенето на начин за справяне със ситуацията да се даде крайно съдебно решение на висящо дело.

Тук са двата основни момента, които законодателят не е правилно разграничил в това правно изменение на закона. Едно е медиаторите да работят с текущи нерешени проблеми и конфликти между страните, а друго е да работят в насока за подпомагане на процеса на съдебното производство за вземането на крайно съдебно решение.

<sup>6</sup> Димитрова, Д. (2021). Исторически традиции на контрола за спазване на трудовото законодателство. // *De jure*, Велико Търново: ВТУ Св. Св. Кирил и Методий, т. 23, №2(21), с. 192 – 202 (DOI 10.54664/ZFCD8548).

<sup>7</sup> Неделкова, П. (2022). Специфики на одита на изпълнението в организациите от публичния сектор. // *Вътрешен одитор: Глобални перспективи за развитието на професията*, София: Институт на вътрешните одитори в България, год. 19, №2, с. 32 – 38.

<sup>8</sup> Закон за медиацията. // Обн. ДВ, №110 от 17 декември 2004 г., изм. ДВ, №86 от 24 октомври 2006 г., изм. ДВ, №9 от 28 януари 2011 г., изм. ДВ, №27 от 1 април 2011 г., изм. и доп. ДВ, №77 от 18 септември 2018 г., изм. ДВ, №17 от 26 февруари 2019 г., изм. и доп. ДВ, №11 от 2 февруари 2023 г.



В заключение на всичко изложено в доклада може да се приеме, че медиацията в публичния сектор ще продължи да се развива не само на ниво съдебно производство, но считаме, че може да се развива и на ниво организации. Все още в насока организации не се работи адекватно и с необходимото внимание. Може би това се дължи и на обстоятелството, че не се разбират достатъчно добре предназначението на медиацията и нейните цели и задачи като дейност.

### **Използвана литература:**

1. Закон за медиацията. // Обн. ДВ, №110 от 17 декември 2004 г., изм. ДВ, №86 от 24 октомври 2006 г., изм. ДВ, №9 от 28 януари 2011 г., изм. ДВ, №27 от 1 април 2011 г., изм. и доп. ДВ, №77 от 18 септември 2018 г., изм. ДВ, №17 от 26 февруари 2019 г., изм. и доп. ДВ, №11 от 2 февруари 2023 г.
2. Кодекс на труда. // Обн. ДВ, №26 от 1 април 1986 г., обн. ДВ, №27 от 4 април 1986 г. (...) изм. ДВ, №104 от 30 декември 2022 г., доп. ДВ, №11 от 2 февруари 2023 г., изм. и доп. ДВ, №14 от 10 февруари 2023 г.
3. Андреева, А. (2021). Приложение на методите на медиацията – от висшето образование до пазара на труда. // Медиацията в различните обществени сфери. Сборник с доклади от Национална научна конференция, 11.05.2021 г., Варна: Наука и икономика, с. 158 – 168.
4. Владова-Иванова, В. (2021). По някои въпроси за медиацията в търговските отношения. // Медиацията в различните обществени сфери. Сборник с доклади от национална научна конференция, 11 май 2021, Варна: Наука и икономика, с. 108-118 ( DOI 10.36997/MDPS2021.10).
5. Димитрова, Д. (2021). Исторически традиции на контрола за спазване на трудовото законодателство. // De jure, Велико Търново: ВТУ Св. Св. Кирил и Методий, т. 23, №2(21), с. 192 – 202 (DOI 10.54664/ZFCD8548).
6. Йолова, Г. и др. (2022). Правни и икономически аспекти на държавния контрол за спазване на трудовото законодателство. Варна: Наука и икономика, с. 256.

7. Недялкова, П. (2022). Специфики на одита на изпълнението в организациите от публичния сектор. // Вътрешен одитор: Глобални перспективи за развитието на професията, София: Институт на вътрешните одитори в България, год. 19, №2, с. 32 – 38.

**За контакти:**

Гл. ас. д-р Пламена Недялкова  
Катедра „Счетоводна отчетност“,  
Икономически университет – Варна  
plnedyalkova@ue-varna.bg