

## КОДИФИКАЦИЯТА НА БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ

*Гл. ас. д-р Ивайло Стайков<sup>1</sup>*

На 2 декември 1999 г. беше приет Кодексът за задължителното обществено осигуряване (обн. ДВ, бр. 110 от 17 декември 1999 г.), който влезе в сила на 1 януари 2000 г. С това се постави началото на кодифицирането на българското осигурително право. Възприетият от законодателя нормативен подход съответстваше на изискването на чл. 4, ал. 1 ЗНА (ред. 1973 г., действала към момента на приеманането на КЗОО) – с кодекс да се уреждат обществени отношения, предмет на цял клон на правната система или на обособен важен негов дял<sup>2</sup>.

Към момента на влизането в сила на КЗОО той не кодифицира цялото осигурително право като самостоятелен правен отрасъл (клон) на българската правна система, нито дори общественото осигуряване като един от дяловете в системата на действащото осигурително право<sup>3</sup>. Видно от заглавието на кодекса той имаше за предмет на правна уредба само задължителното държавно обществено осигуряване. Тази правна материя безспорно е обособен важен дял в системата на осигурителното право, и в частност – на общественото осигуряване. Кодифицирането на тази важна правна материя се окачестви като съществен етап в развитието на българското осигурително право<sup>4</sup>. Дотогава правната уредба се съдържаше в немалък брой законови и подзаконови нормативни актове, като преобладаваща част от тях бяха приети отдавна във времето. Приемането на КЗОО беше поредният законодателен акт на прехода в българското общество и на обновяването на действащото българско право. С него беше довършена кардиналната законодателна реформа на общественото осигуряване, започната със Закона за фонд „Обществено осигуряване“ от 1995 г. (обн. ДВ, бр. 104 от 1995 г., отм.). С КЗОО бяха отменени осигурителните закони от 50-те години на XX век, които уреждаха дотогава общественото осигуряване: дял III от Кодекса на труда от 1951 г., Закона за пенсиите от 1957 г., Закона за лишаване от право на пенсия на лица,

---

<sup>1</sup> Главен асистент по Трудово и Осигурително право, доктор по право, НБУ

<sup>2</sup> Това важи в пълна степен и след изменението на чл. 4, ал. 1 ЗНА през пролетта на 2007 г. (ДВ, бр. 46 от 2007 г.), при което разпоредбата придоби следната редакция: „Кодексът е нормативен акт, който урежда обществените отношения, предмет на цял клон на правната система или на обособен негов дял”.

<sup>3</sup> Обособяването на осигурителното право в България като самостоятелен правен отрасъл със собствен предмет на правно регулиране и отделянето му от трудово право става в средата на 80-те години на XX век. Вж. теоретичната обосновка на това в **Мръчков, В.** Обособяването на общественото осигуряване като правен отрасъл. – ПМ, 1986, бр. 1, с. 10-25.

<sup>4</sup> Вж. **Мръчков, В.** Кодексът за задължителното обществено осигуряване и развитието на осигурителното право. – Юрид. св., 2000, бр. 1, с. 218-246.

проявили фашистка дейност от 1948 г., Указ № 265 за взаимно осигуряване на членовете на трудово-производителните кооперации от 1953 г. Беше изрично отменен и Законът за фонд „Обществено осигуряване“ от 1995 г. (вж. § 12-14 ПЗР на КЗОО, ред. 1999 г.).

Още с приемането си КЗОО страдаше от сериозни правотехнически недостатъци, вътрешни противоречия и отстъпления по някои въпроси на осигурителната закрила на гражданите. Въпреки това неговото приемане заслужи положителна оценка с редицата нови и модерни разрешения, които бяха създадени. Новостите се съдържах в неговия дял I – за държавното обществено осигуряване, и се отнасят до такива основни въпроси като: принципите, върху които се изгражда, кръгът на осигурените лица, осигурителните вноски и осигурителния стаж, понятието за осигурител, финансовото устройство и управление, осигурените социални рискове, уредбата на обезщетенията при временна неработоспособност, пенсионното осигуряване и други. Изцяло нова и непозната до тогава на българското осигурително законодателство беше и уредбата на допълнителното задължително пенсионно осигуряване, която се съдържаше в дял II на кодекса.

За съжаление непосредствено след неговото приемане бяха предприети поредица от законодателни изменения в различни негови части, като едно от най-съществените беше това от м. юли 2000 г. (обн. ДВ, бр. 64 от 2000 г.), т.е. само 6 месеца след влизането му в сила. Имаше и конституционно дело, като бяха оспорени много разпоредби на КЗОО като противоречащи на Конституцията и на международноправни актове, по които Република България е страна и които са част от българското вътрешно право. Някои нормативни разрешения на КЗОО бяха обявени от Конституционния съд за противоконституционни<sup>5</sup>.

Към датата на влизане в сила на КЗОО действаха и други източници с ранг на закони на обективното осигурително право в частта му относно общественото осигуряване<sup>6</sup>. Това бяха два важни закона: Закон за закрила при безработица и насърчаване на заетостта от 1997 г. (отм.) и Законът за допълнително доброволно пенсионно осигуряване от 1999 г. (отм.). Продължаваха да действат и два нормативни указа, приети по реда на Конституцията от 1947 г. – Указ за установяване на трудов

---

<sup>5</sup> Става въпрос за решение № 5 от 29 юни 2000 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 4 от 2000 г. (обн. ДВ, бр. 55 от 2000 г.).

<sup>6</sup> За тези източници вж. **Средкова, Кр.** Предмет, метод и източници на осигурителното право. С.: Сиби, 2000, с. 67-69; **Мръчков, В.** Осигурително право. С.: Сиби, 2001, 2-ро изд., с. 62-65.

стаж по съдебен ред от 1961 г. и Указ за насърчаване на раждаемостта от 1968 г.<sup>7</sup> Следователно, въпреки че нормативният акт се наричаше кодекс, цялостна кодификация на общественото осигуряване нямаше. Извън предметния обхват на КЗОО беше правната уредба на осигуряването за риска безработица – задължително и доброволно, както и уредбата на допълнително доброволно пенсионно осигуряване.

Следващата съществена стъпка към цялостна кодификация на общественото осигуряване беше направена в началото на 2002 г., когато в КЗОО беше включената правната уредба на задължителното осигуряване за риска безработица<sup>8</sup>. Със ЗИДКЗОО (обн. ДВ, бр. 1 от 2002 г.) в част първа на КЗОО се създаде нова глава четвърта „а” – чл. 54а-чл. 54и. Правната уредба на допълнителното доброволното осигуряване за безработица продължи да се съдържа в Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта от 1997 г. (отм.).

Цялостна кодификация на правната уредба на общественото осигуряване беше направена с приемането на Закона за изменение и допълнение на Кодекса за задължително обществено осигуряване (обн. ДВ, бр. 67 от 29 юли 2003 г.). На първо място се промени наименованието на кодекса – от КЗОО той стана Кодекс за социално осигуряване (§ 1 ЗИДКЗОО). Предвид кодификационния характер на нормативния акт така беше изпълнено изискването на чл. 24, ал. 1 от Указ № 883 за прилагане на ЗНА от 1974 г. всеки нормативен акт да има наименование, което сочи вида на акта и главния му предмет. Съобразно промененото съдържание на чл. 1 КСО неговият предмет вече включва правната уредба на обществените отношения, свързани със държавното обществено осигуряване (т. 1) и допълнителното социално осигуряване в неговите различни форми – допълнителното задължително пенсионно осигуряване, допълнителното доброволно пенсионно осигуряване във фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване или във фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми, допълнителното доброволно осигуряване за безработица и/или професионална квалификация (т. 2). По този начин в КСО беше включена правната уредба, която съдържаше КЗОО от 1999 г. и уредбата на допълнителното пенсионно осигуряване, която съдържаше Законът за допълнително доброволно пенсионно осигуряване от 1999 г. и доброволното осигуряване на

---

<sup>7</sup> Първият от тези два нормативни указа и сега не е изрично отменен, а материята до която се отнася не е пренормирана в друг нормативен акт, и следователно продължава да бъде източник на действащото българско осигурително право.

<sup>8</sup> Вж. **Мръчков, В.** Обща характеристика на промените в Кодекса за задължително обществено осигуряване. – Юрид. св., 2002, бр. 1, с. 59-79.

безработица от Закон за закрила при безработица и насърчаване на заетостта от 1997 г. Последните два закона бяха изрично отменени с § 120 ЗИДКЗОО.

С голямата новелизация на КСО от юли 2003 г. беше продължена положителната тенденция в развитието на новото осигурително законодателство – неговото събиране в един законов акт. По този начин, поетапно чрез поредица от законодателни изменения и допълнения на нормативния акт се постигна цялостна кодификация на българското обществено осигуряване. Беше изпълнено и едно съществено изискване на нормотворческата техника, което има нормативен израз в чл. 10, ал. 1 ЗНА – обществените отношения от една и съща област да се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен. Многобройните изменения и допълнения на КСО, които последваха след неговото приемане и влизане в сила от 1 януари 2000 г., създават затруднения при неговото приложение, но в същото време се спазва и едно друго изискване при нормотворчеството – обществените отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, да се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен (вж. чл. 10, ал. 2 ЗНА).

Следва да се посочи и една друга важна последица от кодифицирането на правната уредба на общественото осигуряване. Беше изградена, нормативно регламентирана и систематически подредена в логическа последователност модерната и възприета в много чужди законодателства триколонна (тристълбова) структура на общественото осигуряване: основно държавно, допълнително частно задължително и допълнително частно доброволно осигуряване<sup>9</sup>.

Към днешна дата КСО се състои от близо 400 члена (като немалка част са от категорията на т.нар. „буквени“ членове), разпределени систематически в три части и 41 глави. В Допълнителната разпоредба на § 1 се съдържат 40 легални дефиниции, като те са обособени в три алинеи, като всяка се отнася за съответната част от кодекса. КСО съдържа и 21 параграфа в преходните и заключителните си разпоредби, като голяма част от тях все още имат важно практическо значение.

В съдържателно и систематическо отношение КСО урежда три големи групи обществени отношения:

- част първа (чл. 1-120) регламентира осъществяването от държавата и управлявано от НОИ основно задължително обществено осигуряване при неработоспособност и безработица;

---

<sup>9</sup> Вж. **Язанджиева, Л.** Пенсионноосигурителният модел в България. - В: Бюлетин на Комисията за финансов надзор, 2006, № 2, с. 3-9.

- част втора (чл. 120а-343), която урежда допълнителното осигуряване, съставено от: а) задължително пенсионно осигуряване; б) доброволно пенсионно осигуряване в две разновидности – във фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване или във фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми; в) доброволно осигуряване за безработица;
- част трета (чл. 344-355) урежда контрола за спазване на законодателството относно държавното и допълнителното обществено осигуряване, принудителните административни мерки и административнонаказателната отговорност за нарушение на разпоредбите на законодателството относно общественото осигуряване и при неизпълнение на задълженията за деклариране на данни пред Националната агенция за приходите и за внасяне на задължителни осигурителни вноски.

КСО следва да се определи като комплексен закон. Той съдържа устройствени, материалноправни, процесуалноправни и административноправни уредби. Наред с класическите уредби на държавното обществено осигуряване по утвърдените модели на Бисмарк и Беверидж, в него е включена и значителна по обем уредба за частното обществено осигуряване – задължително (само пенсионно) и доброволно (пенсионно и за безработица). В кодекса са регламентирани всички осигурени социални рискове по действащото осигурително право и техните осигурителноправни последици. По отношение на част втора относно допълнителното обществено осигуряване следва да се подчертае, че предвид на това, че то е частно (провежда се от търговски дружества – АД, които имат специализиран предмет на дейност), се стига до своеобразно съчетание между социален и комерсиален характер на правната уредба.

Въпреки многобройните изменения и допълнения през годините и сега КСО съдържа много правнотехнически несъвършенства, характерни за цялото ново българско законодателство. На места се чувства липсата на необходимото съгласуване и уеднаквяване на уредбата между част първа и част втора на кодекса (между държавното и допълнителното частно обществено осигуряване) – наличието на различни принципи, модели и схеми на осигуряване. Възражение предизвиква и словоупотребата в кодекса, като се започне с наименованието на нормативния акт. КСО урежда „социалното” осигуряване, но се използва и определението „обществено” осигуряване – заглавието на част първа. Двете определения са синонимни, но подобна

словоупотреба е нормотворческа слабост<sup>10</sup>. В част втора на КСО има ненужни повторения в правната уредба – например относно принципите на допълнителното задължително пенсионно осигуряване (чл. 125) и принципите на допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (чл. 209). Нужно да се направи критика и по отношение на някои от дефинитивните правни норми в Допълнителната разпоредба на § 1 от кодекса. Някои от тях са ненужни, други са взаимно противоречиви, а трети неточни<sup>11</sup>.

Във връзка с кодификацията на правната уредба на общественото осигуряване следва да се отбележи и още един въпрос. В края на 2005 г. беше приет Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 105 от 29 декември 2005 г., в сила от 1 януари 2006 г., изм. и доп.). Той иззе една типична осигурителноправна материя – събирането на осигурителните вноски по задължителното обществено осигуряване. Така се наруши кодификацията на правната уредба чрез изключването на един основен елемент от съдържанието на осигурителните правоотношения, какъвто е натрупването на средствата по осигурителните фондове. В теорията това беше окачествено като поредното необосновано законодателно решение<sup>12</sup>.

В заключение следва да се направи следният извод. От началото на 2000 г. до сега се извърши поетапното и прогресивно (с някои изключения в регресивна насока) кодифициране на правната уредба на общественото осигуряване в България. Осигурителното право като самостоятелен отрасъл в единната българската правна система не е кодифицирано. Това е така, защото преди всичко самият КСО изключва от своя предметен обхват обществените отношения в здравното осигуряване – основно задължително държавно и допълнително доброволно частно, и на второ място, защото и в рамките на своя предмет той не урежда изчерпателно всички основни отношения, които се поддават на трайна правна уредба. Редица важни въпроси са уредени в други закони и в подзаконови нормативни актове, а някои все още не са получили своята правна уредба. Това означава, че законодателят продължава да бъде в дълг към българското общество в посока на по-нататъшното кодифициране на правната уредба на общественото осигуряване, и изобщо на българското осигурително право.

---

<sup>10</sup> Вж. за това **Мръчков, В.** Осигурително право. С.: Сиби, 2006, 4-то изд., с. 64, бел. 1.

<sup>11</sup> Вж. критиката в тази насока **Средкова, Кр.** Осигурително право. С.: Сиби, 2006, 2-ро изд., с. 90, бел. 1.

<sup>12</sup> Така **Средкова, Кр.** Осигурително право. С.: Сиби, 2006, 2-ро изд., с. 70.