

СОЦИАЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В БЪЛГАРИЯ ОТ ОСВОБОЖДЕНИЕТО ДО 1944 ГОДИНА

Иван С. Иванов

SOCIAL LEGISLATION IN BULGARIA FROM THE LIBERATION UNTIL 1944

Ivan S. Ivanov

ABSTRACT: The current study reviews and traces historically the establishment of social work respectively social legislation in Bulgaria. The purpose is to present the historical background of the Bulgarian state on solving social economic problems concerning social protection from the Liberation to 1944, as well as some of the reasons for legislation initiation from social and legal perspectives.

KEY WORDS: social policy, social legislation, social protection, historical background, labor organizations, labor law.

Научното изследване на част от историята на социалното законодателство е проведено, като се анализират фактите от теорията и практиката в България на законодателството от социална и юридическа гледни точки. Приемаме, че основната причина за създаването на социалното законодателство и през чуждия опит са работническите организации.

Според Брентано още в края на XVIII столетие в Англия спонтанно се появяват първите работнически синдикати. Също така спонтанно се пораждат и първите "скръствания на ръцете" и стачките, за да се принудят работодателите да облекчат трудовите условия. Използвайки политическите си права, а понякога и естественото право на бунт, работническите сдружения разширяват своите синдикални завоевания чрез натиска върху правителствата и парламентите, което е довело до създаването на мощна система на социално законодателство в някои страни, за да се стигне до 1919 г., през която се създава Международната организация на труда.

От направените изследвания на причините и произхода на социалното законодателство лесно може да се определи същността му. А тя е интервенция на обществото в отношението на капитала и труда, да се съхрани самото общество. Намеса на държавните власти – законодателна, изпълнителна и съдебна, за да се запази работническото население от една страна, от неограничената експлоатация на работодателите, а от друга, от нищетата и масовите заболявания.

Целите и задачите също се открояват при по-дълбоко вникване в изследваната материя:

- *от хигиенна гледна точка* социалното законодателство има за задача ограничаване на заболяемостта и смъртността и създаване на възможност за прилагане на хигиенни норми за живот в интерес на обществото, което е изложено на заразни болести и епидемии, които намират благоприятна почва в мизерията на бедните обществени слоеве.

- *от стопанска гледна точка* законодателството цели развиване работоспособността на главния фактор в производството – работника;

- *от морална и културна гледна точка* задачата на тези закони е да издигнат етиката в работническото население, е изложено на очевидни опасности при тежките трудови и жилищни условия. Да му дадат време и материална възможност за културно развитие;

- *от гледна точка на демокрацията* това законодателство дава възможност на една голяма част от народа да вземе съзнателно и активно участие в политическия и обществения живот;

- *от правна гледна точка* трудовите закони са едно постепенно, но сигурно ограничаване на абсолютната, индивидуална собственост, която е несъвместима на със съвременните принципи на демокрация и обществена солидарност. (Илия Янулов, Социалната политика в чужбина и в България 1924 г.). "Собствеността, тъй твърдо почиваща върху римското право, е всеки момент разклащана от интервенционистическия принцип и историята на социалното законодателство не е почти нищо друго освен история на постепенното ограничение и разчленение на тази абсолютна собственост" (Paul Luis, "Les lois ouvrières");

- от общочовешка гледна точка социалното законодателство очертава пътя на прогрес, мир и благоденствие. Против разрушителните войни били те на стопанска или военна почва, които поглъщат безвъзвратно най - голямата част от енергията на човечеството;

Откриваме разделение на три основни периода в историята на социалното законодателство в България. (Иван Цачев, ИГДТИОО, V-X, 1941г.)

ПЪРВИ ПЕРИОД: 1905 – 1923 година, който се характеризира със защита на женския и детския труд, установяване на максимален работен ден /8 часов работен ден и 6 часов нощен труд/ в обществените и частните заведения и предприятия, създаване на специална регламентация относно хигиената и предпазване от трудови злополуки.

ВТОРИ ПЕРИОД: 1924 – 1933 година, който се характеризира главно с тенденцията към цялостно обхващане на общественото осигуряване /закон за обществените осигуровки/ и регламентиране настаняването на работа и осигуряване при безработица.

ТРЕТИ ПЕРИОД: 1934 – 1941 година, през който се създават законодателни разпоредби относно уреждане на трудовите отношения между работниците и работодателите /наредба закон за трудовия договор/, регламентиране на минималната надница чрез колективно договаряне /наредба закон за колективния трудов договор и уреждането на трудовите конфликти/ и учредяване на Институт за цялостна организация на общественото осигуряване. През този период държавата, чрез своята планомерна намеса за установяване на социален мир в страната, е вече инициатор в създаването на социално законодателство.

Интерес представлява изследването на Радоилски, който на базата на “Дискусията по периодизацията на българската история“ прави следната класификация, според, която правната регламентация през епохата на капитализма се разделя на следните периоди :

1. Период на първоначално натрупване на капитала /1878г. – 1900г./.
2. Период на индустриалния капитализъм /1900г. – 1917г./.
3. Период на прояви на финансовия капитал /1918г. – 1944г./, който се дели на съответните подпериоди. ¹

- Първи подпериод – положение на революционна криза /1918г. – 9.VI.1923г./.
- Втори подпериод – период на частична стабилизация на капитала /1923г. – 1930г./.
- Трети подпериод - период на стопанска криза /1930г. – 19.V.1934г./.
- Четвърти подпериод – период на открита монархофашистка диктатура и подготовка на втората световна война. /19.V.1934г. – 1.IX.1939г./
- Пети подпериод на втората световна война /1939г. – 9.IX.1944г./

Според Радоилски трудовото право се явява резултат от принудените отстъпки на буржоазията, направени поради борбата на работническата класа и на упражнението от нея натиск. “Успехите в социалното законодателство се дължат на класовата борба на работническата класа под ръководството на социалдемократията.”² “Борбата на работническата класа за работническо законодателство у нас винаги е била важна задача на българската социалдемократическа партия” (Радоилски Л.).

Трудовото право е непълно, с неясно редактирани текстове, с малки санкции, с неорганизиран или умишлено зле организиран контролен апарат за преследване на нарушенията по него. Поради това капиталистът е в изгодна позиция да плати глобата за нарушение на закона, отколкото да го спазва, защото печалбата му при нарушаването била много по-голяма отколкото глобата. Независимо от това, тези закони са прилагани за кратко време , като при известни случаи се е прибегвало до административни мерки, които затрудняват приложението на закона. Те са били до голяма степен агитационно средство за буржоазните правителства.

- **Период на първоначално натрупване на капитала /1878г. – 1900г./.**

Анализирайки последствията от Руско - турската освободителна война /1877г. – 1878г./, виждаме, че България не само получава национална свобода и независимост, но и ускорява започналия по-рано процес на западане на феодалното земеделие. С това

¹ "Известия на историческия институт на БАН" 1951 г., н. 1 – 2.

² Д. Благоев, сп. “Ново време”, 1905г., кн. 5, стр. 330

Освободителната война изиграва роля на антифеодална, буржоазно - демократична революция. За разлика от напредналите капиталистически страни, в които през периода на първоначално натрупване на капитала е създадено антитрудово законодателство, предназначено да освободи самостоятелните стокопроизводители от собствеността върху средствата за производство, у нас такова законодателство не е създадено и е нямало нужда да се създава. Младата българска буржоазия си е послужила с други средства за пролетаризирането на селяните и занаятчиите. Режимът на либерализъм в стопанската политика при задължителната клауза на “отворени врата” по Берлинския договор създава пълна възможност за безпрепятствена конкуренция на развитите капиталистически страни - това е било *първото средство* за разоряване на селяни и занаятчии. *Второто средство* е било лихварството, което особено зле се отразило върху селяните (лихва от 20 до 200%). *На трето място* данъчната политика на държавата, особено с преките си данъци, е била така изградена, че съществено е подпомагала освобождаването на селяните и занаятчиите от притежаваните от тях средства за производство. Под влиянието на тези три фактора голяма част от селяните и занаятчиите се пролетаризирали и се създава работническа класа.³

• **Период на индустриален капитализъм /1900г. – 1917г./**

През този период, особено до войните, капитализмът е бил във възход. Трудовото право възниква при определени стадии на развитие на капитализма като продукт на едрата фабрична индустрия. То може да възникне само тогава, когато капитализмът е толкова развит, че от печалбата може да се отдели известна част за посрещане разноските по трудовото право, тъй като всяка трудово правна разпоредба представлява за капиталиста една разноска, която той се стреми всячески да избегне. Този стадий е бил на лице през 1905г., когато е бил издаден първият в България трудов закон. Към края на 1904г. нормата на принадлежната стойност за насърчаваните от държавата предприятия е била 124,71%.⁴ Това показва, че капитализма е достигнал до такъв стадий на развитие, при който е възможно буржоазията да въведе известни мерки за закрила на труда. Едновременно се показва и степента на жестокост на експлоатацията на работниците, особено жестока за жените и децата. Налице е бил и друг необходим фактор – работническата класа, организирана и бореща се за жизнените си права. През 1905г. е имало около 277 000 работници.⁵ Наличността на тези обективни фактори без участието на работниците не е била достатъчна за издаването на трудовите закони.

➤ Политическата и икономическата борба на работниците води до приемането на първия български трудово-правен закон: **Закон за женския и детския труд в индустриалните заведения**, обнародван в “Държавен вестник”, брой 68 от 26.Ш.1905г. Трябва да се отбележи, че в същия брой е обнародван и новият закон за насърчаване на местната индустрия, тъй че в буквален смисъл на думата може да се каже, че работниците са заплатили направените им отстъпки. “Твърде недостатъчна бе закрилата на труда на децата и жените, която този закон даде”.⁶ Това трябва да се има предвид поради факта, че експлоатацията на жените и децата е била особено жестока. Но слабата закрила на труда може да се обясни, като се вземат предвид мотивите на закона, според който основната грижа на държавата е грижата за развитието на българската индустрия. Обсегът на приложение е ограничен – той засяга само индустриалните и занаятчийските заведения, като оставя извън всякаква закрила жените и децата в областта на размяната (хотелиерство, гостилници, кръчми и други), селското стопанство и домашната индустрия. Определя се минимална възраст по начало 12 години, но с редица изключения се допуска работа и на 10-годишни деца, което всъщност е било общото правило. Работният ден за децата от 10 до 12 години се определя, на 6 часа, от 12 до 15 години – 8 часа, от 15 години нагоре – 10 часа. От това правило законът не постановява изключения. От цифрите⁷ за продължителността на работния ден през 1910 година, когато Законът действа, се вижда, че

³ Ж. Натан, Иконом. история на България след Освобождението, София, 1938, стр. 41 – 44, 50 – 55

⁴ Ж. Натан, Иконом. история на България след Освобождението, София, 1938, стр.101

⁵ Др. Коджейков, Материали по синдикалното движение в България, 3 изд., София, 1948г.,стр.8,9

⁶ В. Коларов, Избрани произведения, т. 1, стр.114

⁷ Ж. Натан, Икономическа история, стр. 103

този Закон е бил нарушен в 99% от случаите. Оттук можем да съдим за нарушенията на останалите не толкова категорични правила, които са били повсеместни и постоянни. Този закон съдържа и някои други защитни правила, обаче всички норми са скрепени с твърде слаби санкции за нарушаването им при един твърде неефективен контролен апарат. “Известно е, че през шестте години, които се изминаха от създаването на Закона за детския и женския труд, властта систематически оставяше отворени всички врати, за да могат господарите най - безогледно да тъпчат този Закон и да продължават своята безчовечна експлоатация над женския и детски труд. През този шест годишен период министерството не намери даже време да изработи необходимият правилник за прилагане на Закона, а неговите “титулярни инспектори” играеха през всичкото време ролята на тайни съветници и агенти на господарите, като ги учеха как най сигурно да заобикалят и нарушават закона.”⁸ През този период се приема Еснафският закон /1906/, който според Радоилски е антитрудов и цели запазване на дребното занаятчийство, като стоварва тежестите си върху гърба на наемните работници – калфи и чираци. Разглежданият закон е имал за цел да удари работническите синдикати, като предвижда задължително членуване на калфите и чираците в общи организации с господарите, без да имат право на глас и участие в управлението. Въвежда се задължителна еснафска книжка, намираща се в работодателя. Под натиск на работниците еснафският закон спира да се прилага от 1907г. Антитрудовото законодателство през този период е било изразено и в наказателните закони против стачките, без да могат стачките да се спрат, понеже причините за тях не престават да съществуват. Забраняват се сдруженията на държавните служители. През периода се създават: Закон за инспектората по труда от 1907г., Законът за празниците от 1911г., както и някои закони, които поставят началото на общественото осигуряване в твърде ограничен размер. Към края на Първата световна война, когато общественото недоволство достига своят връх, управляващите се принуждават да приемат два закона, които имат за цел да намалят поне отчасти това недоволство, които след многобройни изменения са били в сила до влизането на Кодекса на труда:

➤ Законът за контрол на парните котли и резервоарите от 1917 г., който предписва известни мерки за хигиена и безопасност на труда при работата с парните котли и който въвежда 11 - часов работен ден;

➤ Законът за хигиената и безопасността на труда, също от 1917г., който предвижда мерки за хигиенизиране и обезопасяване на производството във всички отрасли. Той също така въвежда минимална възраст и работен ден 8 часа за децата до 16 - годишна възраст и 11 часа за всички останали;

- **Период на прояви на финансовият капитал /1918 – 1944/.**

През този период са налице монополите, господството на финансовия капитал, неговото срастване с индустриалния и търговския капитал. Но особеностите се състоят в това, че България не изнася капитали, а е обект на износ (предимно германски), поради което икономиката е зависима от германската. В същото време има нарастване броя на работниците (през 1921г. – 426 хиляди, а през 1926г. – 485 хиляди). Това е период на масови стачки – железничарската, септемврийското въстание 1923г., налице е борба за трудово законодателство.

- **Първи подпериод – революционна криза /1918г. – 9.VI.1923г./.**

Този период се характеризира със стопанска криза, за която е способства войната. Направени са отстъпки по отношение на трудовото законодателство, указ от 1919г. (издаден и по съображения от политическо естество), с който е въведен с изменения чл. 18 от Закона за хигиена и безопасност на труда – Осемчасовият работен ден. Чрез сключения Ньойски мирен договор България е приета за член на Международната организация на труда. През 1918г. е приет Законът относно общественото осигуряване на работниците в случаи на болест и злополука, който не е цялостно уреден.

- **Втори подпериод – частична стабилизация /1923г. – 1930г./.**

От 9 юни 1923г. настъпват промени в политическото състояние на страната. Работническият синдикален съюз е закрит, правителството на Цанков въвежда Обществено

⁸ Г. Димитров, Съчинения, т. II, стр. 7; В. Коларов, Избрани произведения, т. I, стр. 151 - 155

осигуряване, което обхваща социалните рискове: болест, злополука, инвалидност, старост, смърт и безработица. Урежда се с два закона от 1924 г.;

- Закон за общественото осигуряване ;
- Закон за настаняване на работа и осигуряване срещу безработица;

Правим изводи, че общественото осигуряване по тези закони е легнало в тежест главно на работниците, с така наречената трипартитна система на осигурителните вноски – 1/3 плащат работниците, 1/3 работодателите и 1/3 държавата. Държавата, намираща се постоянно в бюджетни затруднения, никога не внася своята част. Работодателите с мъка внасяли своята част, а често пъти не само че не внасяли своите вноски, но и прибирали удържаните от работниците вноски. На практика фондът се образувал от работническите вноски. И него държавата разхищавала чрез отпускането на заеми (на практика несъбираеми) на общините. Размерът на обезщетенията и пенсиите поради ограниченията при ползването на осигуровките, както и организацията на лечебното дело, са били на ниско равнище.

Трети подпериод - период на стопанска криза /1930г. – 19.V.1934г./. Стопанската криза обхваща последната година от управлението на “Сговора” и управлението на “Народния блок”. Управлението на Народния блок не възстановява демокрацията, както са обещавали в предизборната си агитация. Периодът е период на кризи, безработица, стачки (работници от текстилната и тютюневата промишленост). В областта на трудовото законодателство няма особени резултати, единствено Закон за пенсиите за произслужено време от 1932 г., който има кодификационен характер и събира в един закон постановленията за пенсиониране по старост на държавните служители.

Четвърти подпериод – период на открита монархофашистка диктатура и подготовка за Втората световна война /19.05.1934г. – 1.09.1939г./. “Мероприятията на “деветнадесетомайското” правителство в областта на вътрешната политика обективно създадоха предпоставките и формите, от които се възползва най - черната реакция и дворцово - фашистка клика, за да установи открита монархофашистка диктатура в България”.⁹ Чрез преходните кабинети през 1935г. след свалянето на деветомайското правителство от края на същата година започва открита фашистка диктатура. През този период законодателните факти в областта на трудовото право са от две различни категории, свързани обаче с безуспешните опити на управляващите да създадат социална база на диктатурата си. Създават се редица закони относно професионалното организиране на трудещите се и работодателите. Това законодателство започва още от “деветнадесетомайското” правителство, което изхожда от теориите за корпоративно представителство на организираните професии на италианския фашизъм. През месец септември 1935г. излиза наредба - закон за професионалните организации (Държавен вестник бр. 134 от 13.09.1934г.). С тази наредба се премахва правото на свободно професионално сдружаване, като се предвижда всички професии да образуват задължителни професионални сдружения, които имат назначено ръководство и задължителен членски внос. Тези професионални организации представляват работещите тези професии, независимо от факта дали някои работници от тази професия фактически членуват в организацията, или не. Основният резултат от това е бил създаването на казионния български работнически съюз, чрез който “фашистката” диктатура е привлякла работничеството към себе си, за да осуети неговата борба. Втората категория законодателни фактори насочени към същите цели, е издаването на Наредба - закон за трудовия договор (Държавен вестник, бр. 200 от 5.09.1936г.) и Наредбата - закон за колективния трудов договор и уреждане трудовите конфликти (Държавен вестник, бр. 214 от 22.09.1936г.). Тези два закона представляват най - крупното постижение на работническото трудово законодателство за този период.

Пети подпериод – период на Втората световна война /1939г. – 1944г./. Цялото законодателство през този период е било последователно отнемане придобивките на работниците през предшестващите периоди. Първият от тези закони е Законът за гражданската мобилизация в (Държавен вестник бр. 100 от 4.05.1940г.). За цел откриваме осигуряването на

⁹ В. Червенков, Истинска поука, в.Раб. дело, бр. 206/19.05.1945г. История на България, изд. на Историческия институт на БАН, т. II, стр 662.

предвоенното и военно стопанство с кадри и материали, поради частния характер на притежанието на средствата за производство. Гражданското мобилизиране се явява всъщност закрепостяване на работника към частния работодател, при който работи. Неявяването на работа, напускането на работа, неизпълнението на трудовите задължения се свързва с наказателни санкции, предвиждащи строг тъмничен затвор до 15 години, във военно време и смърт. През 1941 г. се преурежда професионалният режим със Закона за професионалните организации (Държавен вестник, бр. 141 от 1.07.1941г.).

Основните принципи (според чл. 10), залегнали в този закон, са:

- да обединяват лицата от съответните професии в името на държавната цялост, на обществената и стопанската солидарност и на професионалните им интереси;

- да се грижат за възпитанието на членовете си в национален дух и да развиват в тях привързаност към държавата и нейните институции;

През 1941г. (Държавен вестник бр. 95 от 2.05.1941г.) е изменена Наредбата - закон за колективния трудов договор. Основното изменение на чл. 6 установява възможност за предсрочно прекратяване на колективния трудов договор, ако обстоятелствата са се изменили след влизането му в сила. При военновременната обстановка това означава неограничена възможност за работодателите да се отказват от поетите чрез колективния трудов договор задължения.

Тогаващото правителство изтъква своята политика на “заковане на цените”, но в същност са осигурени всички възможности и предпоставки за повишаването им. Категорично остава само заплатата на работниците и служителите, посредством за пръв път създадения надничен блок (60 ПМС от 30.12.43г. , ДВ, бр. 30 от 9.02.44г., издадено въз основа на чл. 22 и 31 от Закона за гражданската мобилизация). Надничният блок установява минимална заплата, като отнема възможността тя да бъде колективно договаряна. Така заплатите са били “заковани”. Настъпилото силно понижение на реалната стойност на работната заплата, поскъпването на живота, намиращо се във връзка с инфлацията и спекулата, непрекъснатите протести на работниците принуждават правителството, под форма “**на грижа за държавата, за прираст на населението и за заздравяване на семейството**”, да въведе от 1.06.1942г. семейна добавка за деца под формата на допълнение към работната заплата. Тази добавка е била по размер толкова минимална в сравнение с равнището на цените, че изглеждала като подигравка.

“От краткия преглед на историята на трудовото право в България през епохата на капитализма се вижда, че българската работническа класа продължително и упорито се е борила за трудово законодателство, че в известни исторически периоди тя е достигала значителни резултати, че българската буржоазия винаги, след като е правила отстъпки, се е мъчила да ги отнеме или да не приложи издадените закони.”¹⁰

Литература:

1. Almanah na balgarskata konstitutsia. Po sluchay sazhdavaneto na tretoto balgarsko tsarstvo, PLOVDIV, 1911.
2. Andreev, M., Istoria na balgarskata burzhoazna darzhava i pravo/1878 - 1917/, S., 1993. str.160 – 166.
3. Bobev, B., Zapiski po istoriya na Bulgariya/1878 - 1944/, S., 1982.
4. Buleva, A., Hristova i N.Buse. Stopanska i sotsialna knizhnina v Bulgaria/1850 – 1945/, Svishtov, 1948.
5. Zagorov, Sl., Osnovni problemi na nashata sotsialna i trudova politika, 1 - 2, 1941, IGDТIОO, Zakonodatelen pregled, /1934 – 1944 /, Stara Zagora.
6. Ignatovski, D., Lektsii po istoria na Bulgaria, Shumen, 1994. str.175 – 193.
7. Sp. Izvestia na balgarskoto druzhestvo za sotsialen napredak ,1936 – 1945.
8. Sp. Izvestia na Sayuz Obshtestvena podkrepa, 1935 – 1940.
9. Sp. Izvestia na glavnata direktsia po truda i obshtestvenoto osiguryavane, 1 – 10, 1941.
10. Metodiev, V., Petrov, Balgarskite darzhavni institutsii /1879 – 1986/, 1987.

¹⁰ Л. Радоилски, Трудово право историческо развитие, С., 1957.

11. Ivanov, Hr., Narachnik za: zakoni, reshenia, ukazi, Balgarsko zakonodatelstvo, /1929 – 1933/.
12. Radoilski, L., Trudovo pravo. Istorichesko razvitie, Nauka i izkustvo, S., 1957.
13. Yanulov, I., Razvitie na sotsialnoto zakonodatelstvo v Bulgaria, 1921.
14. Yanulov, I., Sotsialna zashtita na detsata, Sofia, 1932.
15. Yanulov, I., Trudovo pravo i sotsialno zakonodatelstvo, Balgarska nauka, S.,1946.
16. Yanulov, I., Inspektsia na truda i zashtita detskia i zhenski trud, 1905.
17. Yanulov, I., Trudovata povinnost i sotsializma,1920.
18. Yanulov, I., Sotsialno zakonodatelstvo v Bulgaria, Sofia,1938.
19. Yanulov, I., Sotsialna politika v chuzhbina i v Bulgaria, Prichini razvitie i sistema, Sofia,1924.

Иван Станчев Иванов
докторант, Шуменски университет,
катедра „Социална и специална педагогика“
ШУ „Епископ Константин Преславски“
stingo@abv.bg