

МЕЖДУНАРОДНОПРАВНА УРЕДБА НА СОЦИАЛНОТО ОСИГУРЯВАНЕ НА САМОСТОЯТЕЛНО ЗАЕТИТЕ ЛИЦА

Докторант Жанета Петкова, Правно-исторически факултет, ЮЗУ „Неофит Рилски“

Резюме

На пазара на труда се наблюдават трайни тенденции към увеличаване на броя на самостоятелно заетите лица, които извеждат на преден план необходимостта от по-пълно гарантиране на тяхната материална сигурност. Предмет на настоящото изследване са установените в международните актове минимални стандарти за осигурителноправна закрила на самостоятелно заетите лица, както и приложимите спрямо тях координационни правила при наличието на международен елемент в осигурителните правоотношения.

Ключови думи: *социално осигуряване, осигурителна закрила, международноправна уредба, двустранни международни договори, координационни правила, самостоятелно заети лица, самоосигуряващи се лица.*

INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK OF SELF-EMPLOYED PERSONS' SOCIAL SECURITY

Zhaneta Petkova, PhD Student, Faculty of Law and History, South-West University "Neofit Rilski"

Abstract

There are persistent trends in the labor market in terms of increasing the number of self-employed people, which puts in the forefront the need to more fully ensure their material security. The subject of this study is the minimum standards for social security protection of self-employed persons established in international acts, as well as the applicable coordination rules in the presence of an international element in the insurance relationship.

Keywords: *social security, social protection, international legal framework, bilateral international treaties, coordination rules, self-employed persons, self-insured persons.*

В условията на свободна пазарна икономика все повече лица придобиват доходи за своята издръжка, осъществявайки трудова дейност от свое име и за своя сметка, т.е. за самите себе си. Резолюцията от 6 юли 2010 г. на Европейския парламент подчертава, че самостоятелната заетост придобива популярност, особено сред младите

хора и сред жените, както и като преходна дейност от заетост към пенсиониране. Нещо повече, според редица анализатори в резултат от интензивното развитие на информационните и комуникационните технологии в близко бъдеще нискоквалифицираните професии ще изчезнат, а повече от половината от работещите хора ще са на свободна практика. Закрилата на труда обаче е насочена преди всичко към наемния, зависимия труд, към гарантиране на правата и защита на личността на работниците и служителите по трудово правоотношение. Лицата на независимия труд не се ползват от закрилата на трудовото законодателство, а предоставяната им осигурителна закрила в повечето държави е минимална и обхваща само дългосрочните социални рискове. Въпреки Конвенцията на МОТ № 177 за надомния труд от 1996 г., Декларацията от Катманду от 2000 г., Препоръките на МОТ от 2015 г. за преход от неформална към формална икономика и различни други споразумения, голяма част от гражданите, полагащи независим труд, остават неидентифицирани и дискриминирани¹. Тенденциите на пазара на труда към увеличаване на техния брой извеждат на преден план необходимостта от по-пълно гарантиране на материалната им сигурност. Предмет на настоящото изследване са установените в международните актове минимални стандарти за осигурителноправна закрила на самостоятелно заетите лица, както и приложимите спрямо тях координационни правила при наличието на международен елемент в осигурителните правоотношения.

Основен **универсален източник** на международното право е *Всеобщата декларация за правата на човека*, приета от Общото събрание на ООН в Париж на 10.12.1948 г. Макар че няма нормативен, а декларативен характер, тя установява общите стандарти за социална закрила, които се доразвиват и конкретизират чрез редица международни договори и вътрешнодържавни правни актове. В нея за първи път е провъзгласено правото на социална сигурност като комплексно право, включващо икономически, социални и културни елементи (чл. 22). Важен аспект от правото на социална сигурност е правото на общественото осигуряване. То е установено изрично в чл. 25: „Всеки човек има право на такова жизнено равнище, включително храна, дрехи, жилище, медицинска помощ и необходимо социално обслужване, което е нужно за поддържането на здравето, благосъстоянието на него самия и неговото семейство, и правото на

¹ Вж. повече за динамиката на промените в трудовата заетост и предизвикателствата пред социалните системи в „Десет глобални предизвикателства пред социалната сигурност“ – доклад на МАСО за глобалните тенденции в социалното осигуряване. – В: Информационен бюлетин на НОИ, бр. 1/2017, с. 19-32; бр. 4/2016, с. 23-30; Дойблер, В. Интернет и трудовото право. – В: Юридически свят, бр. 1/2001, с. 75-96.

осигуровка в случай на безработица, болест, инвалидност, вдовство, настъпване на старост или друг случай на загуба на средства за съществуване по независещи от него обстоятелства.“ Важно значение за неговия персонален обхват има установяването на правото на общественото осигуряване като основно лично право на всеки човек, а не само на наемните работници и служители. Всяко лице, независимо от това дали е наето, или самостоятелно заето, има право да бъде осигурено за обективните рискове, които могат да доведат до невъзможност да упражнява труд и така да загуби средствата за своята и на семейството си издръжка.

Следващият етап след провъзгласяването на правата на човека е гарантирането им в юридически задължителни международни договори, чието спазване се контролира от независими международни органи. Така през 1966 г. от ООН се приемат *Международният пакт за икономически, социални и културни права* и *Международният пакт за политически и граждански права*. Те имат нормативен характер и пораждаат юридически задължения за ратифициралите ги държави. В чл. 9 МПИСКП постановява правото на социална сигурност като основно човешко право, включващо и правото на обществени осигуровки. Въз основа на тази разпоредба ратифициралите пакта държави се задължават да създадат юридически предпоставки и гаранции във вътрешното си законодателство за осъществяване на това право от всички граждани.

Най-голяма роля в регулиране на международните отношения в областта на трудовото и осигурителното право има *Международната организация на труда*. Нейната дейност е свързана с регламентиране на отделните осигурени социални рискове, като се утвърждава тенденцията за установяване на все по-високи минимални стандарти за осигурителноправна закрила на гражданите. В областта на осигуряването България е ратифицирала над 20 конвенции. Те са насочени към осигурителната закрила най-вече на работниците и служителите, т. е. на лицата, полагащи наемен труд. По отношение на упражняващите независима, свободна трудова дейност регламентацията е оскъдна. За първи път в кръга на осигурените лица се включват и лицата, упражняващи свободни професии в Конвенция № 35 от 1933 г. относно задължителната осигуровка старост (индустрия и др.), Конвенция № 37 от 1933 г. относно задължителната осигуровка инвалидност (индустрия и др.), Конвенция № 39 от 1933 г. относно задължителната осигуровка смърт (индустрия и др.). Те уреждат правото на осигуряване за рисковете старост, инвалидност и смърт на работниците в индустриалните и търговските предприятия, на тези от свободните професии, както и на работещите в дома си работници и на

домашната прислуга. И трите конвенции са ратифицирани от България и влезли в сила от 29.12.1950 г. Въз основа на разпоредбите им лицата, упражняващи свободна професия, подлежат на задължително осигуряване за социалните рискове по дългосрочното обществено осигуряване – за старост, инвалидност и смърт. Те имат, както и наемните работници в съответните отрасли, право на пенсия за старост, право на пенсия за инвалидност, а техните близки – право на наследствена пенсия. По отношение на пенсията за старост Конвенция № 35 предвижда в националното законодателство да бъде установена възрастта, на която се придобива правото на пенсия, като за наемните работници тя не може да надхвърля 65 години, докато такова ограничение не се поставя спрямо упражняващите свободна професия. Нещо повече, и трите конвенции дават възможност всяка държава, която ги е ратифицирала, да предвиди в националното си законодателство изключения относно „трудошките се, чието възнаграждение на надминава определен размер, а в законодателствата, които не предвиждат такова общо изключение – упражняващите професии, които по обичай се смятат за свободни“. Така се дава възможност осъществяващите професионална дейност от свое име и за своя сметка да бъдат изключени от кръга на осигурените лица или техните осигурителни права да бъдат ограничавани. Макар че за времето, в което са приети, конвенциите очертават един сравнително широк кръг на осигурените лица, включвайки в тях упражняващите свободна професия, този минимален стандарт е надминат от вътрешните законодателства на държавите членки на МОТ.

В областта на осигурителното право най-основно и общо значение има Конвенция № 102 от 1952 г. за социална сигурност (минимални стандарти), както и Конвенция № 128 от 1967 г. относно обезпеченията при инвалидност, старост и смърт, ревизираща Конвенция № 39 и Конвенция № 40, която обаче все още не е ратифицирана от нашата страна. В тях се изоставя отрасловият принцип при определяне кръга на осигурените лица, но също не се обхващат всички категории трудещи се. Те предлагат на държавите различни варианти на правни решения. Според Конвенция № 102 осигурени за болест, старост, инвалидност, смърт могат да бъдат:

а) определени категории наети лица, съставляващи не по-малко от 50 процента от общия брой на всички заети лица;

б) определени категории от икономически активното население, съставляващи не по-малко от 20 процента от общия брой на пребиваващите лица; или

в) всички пребиваващи лица, чиито средства за времетраенето на обхванатия случай не превишават граници, определени в съответствие с изискванията на член 67;

г) определени категории наети лица, съставляващи не по-малко от 50 процента от общия брой на наетите лица в индустриални предприятия с не по-малко от 20 души персонал, когато е в сила декларация, направена в съответствие с член 3.

Конвенцията дава възможност обезщетение за бременност и раждане да се предвиди по отношение на всички жени, принадлежащи към определени категории от икономически активното население, съставляващи не по-малко от 20 процента от общия брой на пребиваващите лица, а по отношение на медицински грижи за бременност и раждане – също съпругите на мъжете, включени в тази категория наети лица. Следователно конвенцията включва в обхвата на осигуряване за рисковете старост, инвалидност, смърт, майчинство и болест не само наемните работници, но и самостоятелно заетите лица като важна част от икономически активното население на всяка страна.

Според Конвенция № 128 осигурени за социалните рискове инвалидност, старост и смърт могат да бъдат определени категории трудещи се, които съставляват не по-малко от 75 % от икономически активното население. От анализа на посочените конвенции може да се направи изводът, че в своята нормотворческа дейност МОТ постепенно повишава международните стандарти за осигурителна закрила в посока на разширяване както на кръга на осигурените лица, така и на осигурените рискове. Очертава се трайна тенденция към включване в обхвата на социалното осигуряване на всички трудещи се, независимо дали са наемни работници или осъществяват независима икономическа дейност. С Препоръка № 202 от 2012 г. относно националните минимални равнища на социална закрила МОТ насърчава държавите да повишават осигурителната закрила, която предоставят на своите граждани, обхващайки всички икономически активни лица. Понастоящем България покрива минималните стандарти за предоставяне на социална закрила на самоосигуряващите се, предвиждайки задължително осигуряване в случаите на старост, смърт и инвалидност поради общо заболяване, както и възможност за доброволно осигуряване за майчинство и временна неработоспособност поради общо заболяване. Следователно нивото на осигурителна закрила по отношение на самостоятелно заетите лица е сравнително високо. За да се постигне социална сигурност за всички трудещи се обаче, е необходимо да се предприемат мерки за разширяването □ спрямо всички лица, осъществяващи независима икономическа дейност,

отчитайки голямото многообразие на неформалната трудова заетост и специфичните за нея рискове.

Съществен дял от правната уредба на осигурителните правоотношения имат **регионалните европейски актове**: Европейската социална харта и Европейският кодекс за социално осигуряване. **Европейската социална харта** е приета през 1989 г. и е основният документ, който определя социалната политика в Европейската общност. Тя е ратифицирана от България в ревизираната □ версия през 2000 г. Европейската социална харта систематизира широк кръг основни социални права на всички трудещи се: право на свободно движение, равно третиране в областта на социалната защита, право на обществено осигуряване, на социална и здравна закрила (чл. 11, 12 и 13) и т.н. **Европейският кодекс за социално осигуряване** от 1964 г. установява в чл. 12, ал. 2 задължението на ратифициралите го държави да поддържат осигурителната си система на равнище, не по-ниско от това, необходимо за ратифицирането на ЕКСО, което равнище е сравнително високо и надвишава стандартите на Конвенция № 102 на МОТ от 1952 г.

Значението на международното законодателство може да се разглежда в два аспекта. От една страна, в международните актове се установяват минималните стандарти за осигурителна зарила. Всяка държава е свободна да установява свободно модела на осигурителната система и правата и задълженията на страните, чрез които се осъществява правото на обществено осигуряване, но може да установява само по-високо ниво на осигурителна закрила от това, предвидено в международните актове, с които е обвързана. От друга страна, международните актове служат като модел, образец, по който държавите може да изграждат системата на обществено осигуряване чрез вътрешното си законодателство. Все по-високите стандарти на правна закрила, установявани в международното законодателство, насърчават повишаването на осигурителната закрила на национално равнище и оттам – качеството на живот на гражданите. По отношение на самоосигуряващите се лица важно значение има установяването на правото на обществено осигуряване като основно лично право на всеки човек, независимо в каква правна форма осъществява своята трудова дейност. То се явява юридическа предпоставка за по-нататъшната правна регламентация на осигурителната закрила на самоосигуряващите се лица както в конвенциите на МОТ, така и във вътрешното законодателство на отделните държави.

С оглед на съвременните процеси на глобализация и евроинтеграция, особено след присъединяването на България към ЕС, важно значение придобива въпросът за приложимото законодателство

при колизия на националните осигурителни законодателства. Тъй като осигурителните системи се различават съществено, възниква необходимостта от определяне на осигурителноправния статус на лицата, които упражняват трудова дейност в различни държави. Всяка държава самостоятелно определя персоналния обхват на осигурителноправната закрила, която предоставя, както и нейното съдържание. Възможни са ситуации, при които по силата на вътрешното законодателство едно лице да се окаже задължително осигурено и в държавата, на която е гражданин, и в държавата, в която полага труд, както и обратното – да не се обхваща от осигурителната закрила на нито една държава. Този проблем става особено актуален в съвременния свят, в който миграционните процеси все повече се засилват и броят както на наетите, така и на самостоятелно заетите лица, които работят в чужбина, постоянно нараства.

За да се избегне подобно двойно осигуряване или липса на осигурителноправна закрила, за правоотношенията с международен елемент се създава специална нормативна уредба, въз основа на която се определя правопорядъкът на коя държава се прилага към конкретното осигурително правоотношение. **В рамките на ЕС** се приемат регламенти, които съдържат координационни правила за определяне на приложимото спрямо трудещите се в различните държави членки осигурително законодателство. Основните координационни принципи и правила понастоящем са установени в *Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност*, приет на 29 април 2004 г., и *Регламент (ЕО) № 987/2009 за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004*. Важен източник на правила за регулиране на осигурителните правоотношения представляват и решенията на Съда на ЕС по конкретното прилагане на съответните регламенти. Правото на Европейския съюз обаче е от специфичен правопорядък като особен вид наднационално право, което има върховенство над правото на отделните държави и директно приложение не само към държавите членки, но и към техните граждани.

По отношение на държавите, които не са членки на ЕС, приложимата система за социално осигуряване се определя въз основа на **двустранни международни договори**. България е сключила и към настоящия момент действат двустранните спогодби с Македония, Русия, Украйна, Молдова, Сърбия, Черна гора, Израел, Албания, Хърватия, Корея, Югославия, като последната се прилага с Босна и Херцеговина, а с Канада, Тунис и Турция – само по отношение на пенсионното осигуряване.

От анализа на правната уредба в Регламент № 883 и двустранните спогодби могат да се извлекат основните правни

положения, чрез които се определя осигурителната закрила спрямо гражданите на съответните държави и по-специално на самоосигуряващите се лица.

На първо място трябва да се отбележи, че *персоналният обхват* на всички спогодби, както и на Регламент № 883, включва не само наетите лица – работници и служители по трудови или служебни правоотношения, но и самоосигуряващите се лица в качеството им на „самостоятелно заети лица“ (чл. 2, ал. 1 от Регламент № 883). Правилата на спогодбите се прилагат при наличието на международен елемент в осигурителното правоотношение – спрямо всяко лице, което е или е било подчинено на осигурителното законодателство на някоя от двете държави и упражнява трудова дейност на територията на другата държава, както и спрямо членовете на неговото семейство.

В Регламент № 883 и във всички спогодби е възприет *принципът на равенство* или „еднакво третиране“ при прилагане на правните разпоредби на едната страна спрямо гражданите на другата страна, като им се предоставят еднакви права с тези на собствените граждани (чл. 4 и чл. 5, б. „b“ от Регламент № 883).

Принципът, възприет в Регламент № 883, както и в двустранните спогодби, е *приложимостта само на едно осигурително законодателство* (чл. 11 от Регламент № 883). Основното правило, по което се определя законодателството, е *по мястото на трудова заетост* (lex loci laboris). Компетентна е държавата, на територията на която лицето извършва трудовата си дейност. Самостоятелно зетите лица, граждани на едната държава, които обичайно пребивават и работят за своя сметка на територията на другата страна, са подчинени само на законодателството на държавата, в която осъществяват дейността си. Повечето спогодби прилагат това разрешение и когато лицето пребивава на територията на държавата, чийто гражданин е, а извършва дейността си в другата. Съществуват и някои изключения, като например договарят с Израел, в който определящо е мястото на пребиваване – лице, което е самостоятелно заето на територията на едната или на двете държави и пребивава на територията на една от тях, е подчинено на законодателството на държавата, в която пребивава (чл. 6, т. 3). Този критерий в останалите спогодби се прилага, когато лицето осъществява дейността си на територията и на двете държави едновременно. Регламент № 883 и някои от договорите предвиждат възможност за запазване на приложимото законодателство, когато дейността в другата държава е краткосрочна. Така когато лице, което обичайно осъществява дейност като самостоятелно заето в една държава членка, осъществява подобна дейност и в друга държава членка, но очакваната продължителност на нейното времетраене не

превишава определен период от време (най-често 12 или 24 месеца), продължава да се осигурява по законодателството на първата държава.

По отношение на осигурителната закрила важно значение има **принципът за сумиране на осигурителните периоди**, необходими за придобиване на осигурителни права. Компетентната държава е задължена да вземе предвид осигурителния (трудов) стаж на лицето, придобит по законодателството на другата държава, ако е предпоставка за възникване, за запазване или за възстановяване на осигурителни права и осигурителните периоди не съвпадат (чл. 6 от Регламент № 883).

Спогодбите и Регламент № 883 установяват и **принципа на износимост на осигурителните права**. Пенсиите и други парични обезщетения не се намаляват, променят, спират или прекратяват, когато лицето пребивава или осъществява престой на територията на другата страна (чл. 7 от Регламент № 883). Този принцип е възприет във всички договори по отношение на пенсиите. Някои обаче изключват от неговото приложно поле краткосрочните осигурителни обезщетения – обезщетенията за временна неработоспособност и майчинство (напр. чл. 9 от Договора между Република България и Република Украйна).

Чрез посочените по-горе координационни правила се избягва колизията на националните законодателства и се гарантира запазването и защитата на осигурителните права на гражданите. В обобщение може да се направи изводът, че чрез действащия в границите на ЕС, ЕИП и Швейцария Регламент № 883 и сключените от България двустранни спогодби се гарантира осигурителната закрила на българските граждани, които в качеството си на самостоятелно заети лица осъществяват трудова дейност от свое име и за своя сметка на територията на съответните държави, както и на членовете на техните семейства. Необходимо е обаче тази закрила да бъде разширена и координационни правила за приложимост на осигурителното законодателство да бъдат договорени и с други държави, за да се обхванат българските граждани, които полагат труд на тяхна територия. Тъй като осигурителните системи са твърде различни в отделните държави, би следвало да се разработят и минимални стандарти за социалноосигурителна закрила на разглежданата категория лица както в рамките на ЕС, така и чрез актовете на МОТ. В този смисъл е и призивът на Европейския парламент в т. 32 от Резолюцията относно социална закрила за всички, включително за самостоятелно заетите лица, от 14 януари 2014 г.: „държавите -членки да подобрят, при необходимост, социалната закрила на самостоятелно заетите лица при пенсиониране, увреждания, отпуск по майчинство / бащинство и безработица, така че разпоредбите да са по-добре пригодени към тях“.

Необходимо е да се анализират и конкретизират много точно специфичните рискови за тяхната дейност положения, които изискват обществена подкрепа за преодоляването им и то чрез по-гъвкави осигурителни схеми. Нещо повече, съществен проблем при правоотношенията с международен елемент е различният начин на дефиниране на персоналия обхват на самостоятелно заетите лица в осигурителните законодателства на отделните държави². Това неминуемо води до трудности при определяне на приложимото социално законодателство и схема за обществено осигуряване, когато едно лице полага труд в различни държави. Независимите професионални дейности са много и разнообразни и с развитието на информационните и комуникационните технологии бързо се променят. Ето защо е необходимо в международен акт да бъде установено общо основание за осигуряване на всички професионално активни лица чрез социалноосигурителна дефиниция на понятието „самоосигуряващо се лице“. По този начин правната уредба ще може много по-бързо и ефективно да отговори на динамиката на трудовия пазар и да осигури социална закрила на всички икономически активни граждани.

Библиография

1. Десет глобални предизвикателства пред социалната сигурност – доклад на МАСО за глобалните тенденции в социалното осигуряване. – В: Информационен бюлетин на НОИ, бр. 1/2017; бр. 4/2016.
2. Дойблер, В. Интернет и трудовото право. – В: Юридически свят, бр. 1/2001.
3. Койчева, Р. Социално осигуряване на майчинството. С.: Авалон, 2012.
4. Мръчков, В. Осигурително право. 6 изд. С.: Сиби, 2014.
5. Средкова, Кр. Осигурително право. 5 изд. С.: Сиби, 2016.
6. Питерс, Д. Системи социалного обеспечения государств – членов Европейского союза. Казан: Центр инновационных технологий, 2004.
7. An Introduction to Social Security. ILO. Geneva, 1970.
8. Harris, N. Social Security Law in Context. Oxford university press. 2000.
9. Schoukens, P. Comparison of the social security law for self-employed persons in the member-states of the European Union. In: Changing work patterns and social security (Ed. Pieters, D) - London: Kluwer law international, 2000.

² Вж. *Schoukens, P.* Comparison of the social security law for self-employed persons in the member-states of the European Union. In: Changing work patterns and social security (Ed. Pieters, D) - London: Kluwer law international, 2000, p. 63-69.

10. Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland. Social protection of the self-employed. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2014.