

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДОПОМОГИ БЕЗРОБІТНИМ В УСРР В ПЕРІОД НЕПУ (1921-1929 РР.)

ХАРАСИК Наталія Олегівна - асистент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн, Національний юридичний університет України імені Ярослава Мудрого
УДК (477)340.15“1921/1929”

Анализируются проблемы предоставления трудовой помощи безработным в УСРР в 20-х годах XX века. Изучены способы решения этих проблем в правовом и организационном аспектах. Исследовано законодательство, обеспечивавшее организацию и проведение общественных работ, создание трудовых коллективов безработных, а также переквалификацию последних. Определены положительные факторы, которые могут найти применение в современных социально-экономических условиях Украины для решения проблем занятости населения. В частности, к ним можно отнести создание трудовых коллективов из безработных, зарегистрированных на биржах работы, привлечение этих коллективов как к неквалифицированным работам, так и к восстановлению бездействующих предприятий.

Ключові слова: НЕП, безробіття, біржа праці, трудовий колектив, трудова допомога.

Постановка проблеми в загальному вигляді

Проблема безробіття, яка сьогодні особливо загострилася в Україні, вимагає серйозної уваги з боку держави та відповідних інституцій. Крім надання традиційної в такій ситуації грошової допомоги, служби зайнятості повинні вжити й інші заходи, спрямовані на збереження кваліфікації працівників, які тимчасово втратили роботу. Якщо державні центри зайнятості поки що не можуть запропонувати безробітним постійну роботу, то вони мають надати

можливість таким особам хоча б тимчасово отримувати заробіток або пройти перекваліфікацію й отримати професію, яка могла б користуватися попитом на ринку праці.

У зв'язку з цим вивчення історичного досвіду у цій сфері, зокрема надання трудової допомоги безробітним в УСРР у період НЕПу, є досить актуальним на лише для організації відповідних заходів у наш час, а й для недопущення помилок, які мали місце у зазначений період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної тематики

Проблемам надання трудової допомоги безробітним у період нової економічної політики вже на той час приділяло увагу багато дослідників та практичних працівників, серед яких А. Бахутов [2], А. Рабінович [14], А. Гаусман [3], А. Ісаєв [7, 8]. На сучасному етапі відповідне коло питань, зокрема соціальне страхування, перебуває у сфері дослідження О. А. Мельничука [10]. Деякі інші сторони зазначеної проблеми свого часу розглядали Л. С. Рогачевська [15], Є. І. Родіонова [16], К. І. Суворов [17], А. Б. Данилін [4], Л. Прилуцька [13] та ін. Проте всі наведені вище дослідники вивчали проблеми трудової допомоги безробітним у масштабах усього СРСР, без урахування соціально-економічних особливостей України. Крім того, розглядали їх з погляду історичного підходу, а не правового; до того ж, деякі узагальнення та висновки, що наводяться у цих дослідженнях, або не

відповідають сучасним економічним реаліям, або вимагають суттєвого переосмислення.

Метою статті є аналіз українського законодавства періоду нової економічної політики, спрямованого на регулювання системи надання трудової допомоги безробітним та їх перекваліфікації.

Виклад основного матеріалу

На біржу праці покладалися завдання не лише з надання послуг з працевлаштування, а й боротьби із безробіттям та надання їм допомоги. Допомога поділялася на грошову, натуральну та трудову. До трудової допомоги належали: створення колективів безробітних, артілей, організація курсів для перекваліфікації та перенавчання безробітних, які мали спеціальності, що не користувалися попитом на ринку праці, а також організація громадських робіт.

Основним видом трудової допомоги була організація колективів безробітних, які являли собою досить високий рівень організації тимчасової зайнятості таких осіб. У 1922 році, вперше за час існування радянської влади, як метод боротьби з безробіттям було висунуто ідею організації госпрозрахункових колективів із безробітних, оскільки на їх створення вимагалася менше витрат. Колективи створювалися з числа осіб, які були зареєстровані на біржі праці, та залежно від характеру праці поділялися на виробничі, торговельні й трудові.

Склад колективів був непостійним. Змінність складу викликала необхідність надання трудової допомоги якомога більшій кількості безробітних. Тому термін перебування безробітного в колективі був обмеженим: у виробничих колективах – 6 місяців, у трудових і торговельних – 3 місяці. Допускалася наявність у колективах постійного складу з числа кваліфікованих працівників, які замінювалися іншими безробітними лише у випадку їхнього переходу на постійну роботу. Це забезпечувало оптимальне функціонування підприємств. Основний постійний склад не повинен був перевищувати 20% від загальної кількості

зайнятих у колективі безробітних. У трудових колективах принцип змінності впроваджувався більш ґрунтовно, і створення постійного складу не дозволялося.

Очолював такий колектив уповноважений, якого висували члени колективу та затверджував комітет біржі праці за погодженням відповідної профспілки. Правовий статус колективів визначався Тимчасовим положенням, затвердженим постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 23 травня 1925 року. Згідно з цим положенням окремі колективи та їх об'єднання діяли на підставі статутів, які реєструвалися комітетами бірж праці. Прибуток окремого колективу розподілявся таким чином: 25% надходило на розвиток діяльності цього самого колективу, 10% відраховувалося на користь об'єднання колективів (якщо цей колектив до нього входив), решта коштів надходила до Комітету біржі праці на розширення трудової допомоги безробітним. Підприємства й колективи, які утворювалися при одній біржі праці, становили об'єднання, очолюване правлінням або одноосібним управляючим.

Учасники колективу на весь період роботи в ньому залишалися на обліку біржі праці й не втрачали своєї черги.

Комітет біржі праці не ніс матеріальної відповідальності по справах колективів. Останні відповідали самостійно своїм майном. Окремі члени колективів також не несли матеріальної відповідальності. Для таких колективів безробітних було встановлено ряд пільг з оподаткування, соціального страхування тощо. Так, 1924 року була видана постанова Всеукраїнського центрального виконавчого комітету та Ради народних комісарів УСРР «Про пільги безробітним та їх об'єднанням і колективам (виробничим і трудовим), організованим при комітеті біржі праці» [6]. Цим документом трудові й виробничі колективи безробітних звільнялися від усіх податків і зборів протягом шести місяців від дня утворення, у тому числі – і від внесків на соціальне страхування (хоча страховка по всіх видах страхування для членів колективу зберігалася). Усі установи при біржі праці – гуртожитки, їдальні, ясла, які об-

слуговували лише зареєстрованих на біржі праці осіб, – звільнялися від внесків на соціальне страхування й від сплати комунальних послуг. Після закінчення пільгового періоду до колективів застосовувалася система оподаткування кустарно-промислової кооперації. Колективи не могли конкурувати з державними та кооперативними підприємствами, оскільки мали на меті лише допомогу безробітним.

На підставі Постанови Уповноваженого Народного комісаріату праці РСФРР при РНК УСРР від 5 вересня 1922 року почали створюватися колективи з безробітних працівників освіти [5]. До завдань таких колективів належали:

- створення репетиторських занять для підготовки учнів до вступу в навчальні заклади;
- виконання робіт з реєстрації та переписування книжок у бібліотеках, читальнях, клубах та інших закладах;
- написання наукових праць, замовлення на які надходили від установ та організацій;
- направлення коректорів газет і журналів на тимчасову роботу.

Створені колективи реєструвалися біржами праці. Термін існування колективів не міг перевищувати 4-х місяців. Якщо існування колективу продовжувалося, то здійснювалася його перереєстрація (у разі одержання згоди від секції працівників освіти та місцевого відділу Спілки працівників освіти).

Колективи, які зміцніли й уже не мали необхідності в державних дотаціях, ставали самостійними та передавалися біржами праці господарюючим органам [18]. Розмір заробітної плати членів колективу визначався тарифною угодою, яка укладалася між правлінням об'єднання та тією профспілкою, до якої належала відповідна категорія безробітних. Розмір винагороди визначався залежно від наявності коштів. У середньому вона становила 35-50 крб. на місяць, відповідаючи заробітку некваліфікованого робітника. Відпустки надавалися на термін два тижні особам, які відпрацювали не менше 11,5 місяця. Неповнолітнім відпустка надавалася через 11 місяців

роботи терміном на один місяць. У разі ж неможливості надання відпустки компенсація видавалася на загальних підставах.

Зі збільшенням коштів у колективів змінювалася їх діяльність: більшого значення набували колективи виробничі, які потребували для своєї організації більших коштів та надавали роботу більш кваліфікованому складу робітників. Виробничі колективи прикріплювалися до промислової кооперації або госпорганів, яким Центральний Комітет боротьби з безробіттям видавав на договірній основі відповідні позики для організації колективів та надавав кредити.

Позитивним фактором було те, що колективи безробітних нерідко сприяли відновленню недіючих підприємств. Зміцнілі колективи з кількістю 20 працівників, які відпрацювали звітний рік бездефіцитно, передавалися господарським органам і включалися до числа підприємств місцевої промисловості. Безробітні в цьому випадку отримували статус постійних працівників і знімалися з обліку біржі праці. У цьому випадку змінюваність складу працюючих на даному підприємстві скасовувалася.

Іншим заходом щодо ліквідації безробіття була організація громадських робіт. Це роботи, які виконувалися з метою надання допомоги безробітним й організувалися органами Народного комісаріату праці на спеціальні кошти, які надавала держава або громадські організації. Зазвичай це були роботи, для яких матеріал вимагав менше коштів, ніж робоча сила або важкі роботи.

До громадських робіт належали:

- праця в паркових та садових господарствах (очищення територій, садів, праця в оранжереях, парниках тощо);
- земляні роботи;
- ремонт скверів (прокладення стежок, створення газонів);
- облаштування нових скверів;
- ремонт доріг, очистка засмічених каналів, осушка боліт, прибирання вулиць, розбірка зруйнованих будівель.

До робіт залучалися особи, зареєстровані на біржах праці зі складу некваліфікованих робітників, з допущенням квалі-

фікованих не більше ніж 20% від загальної кількості складу. Направлення безробітних на громадські роботи здійснювалося біржею праці. Робота пропонувалася насамперед членам профспілок, самотнім жінкам та особам, які були звільнені з лав Червоної армії та флоту. При направленні на громадські роботи оголошувався добровольчий запис. У випадках, коли за цим записом потреба у працівниках не була задоволена повністю, біржам праці надавалося право направляти безробітних на громадські роботи за чергою. Від направлення на громадські роботи позбавлялись чоловіки старші 55 років, жінки – 40 років; інваліди, які втратили працездатність більше, ніж на 50%; жінки на п'ятому місяці вагітності та жінки, які годували груддю; безробітні, які пред'являли посвідчення про хворобу. Поважною причиною відмови від громадських робіт також вважалося направлення працівника не за спеціальністю терміном більше, ніж на два місяці.

Якщо кваліфікований працівник відмовлявся від виконання громадських робіт уперше, він позбавлявся всіх видів допомоги по безробіттю; якщо вдруге – пересувався на кінець черги. Якщо вперше відмовлялися некваліфіковані працівники, металісти до 4-го розряду, інших професій до 6-го розряду, вони позбавлялися допомоги по безробіттю та пересувалися на кінець черги; удруге – знімалися з обліку із заборонаю реєструватися на біржі праці терміном до трьох місяців. Безробітні, які виконували громадські роботи, продовжували перебувати на обліку біржі праці та через деякий час змінювались іншими безробітними. Протягом одного сезону відбувалося не менше однієї зміни. Але зміна до закінчення місячного терміну не рекомендувалася. Розмір винагороди осіб, які були зайняті на громадських роботах, встановлювала адміністрація цих робіт. Вартість робочої сили мала становити не менше 70% вартості робіт, і лише у виключних випадках – 50%, але в жодному разі не могла перевищувати розцінок, існуючих на схожих роботах у госпорганах. Керівництво громадськими роботами та нагляд за ними здійснювали біржі праці.

Наприклад, 1923 року безробітні Харківщини залучалися до робіт на Сіверсько-Донецькій залізниці (72 особи), які відпрацювали 5400 робочих днів.

Значна увага приділялася адаптації безробітних на підприємстві. При біржах створювалися експертні комісії для визначення реальної кваліфікації робітників і службовців, які були звільнені у зв'язку зі скороченням штатів, шляхом проведення експертизи, практичного випробування на виробництві. Вони давали відповідні рекомендації та консультації всім, хто звертався до них. Якщо наявні вакансії не зовсім відповідали професії та рівню кваліфікації, бажаючих отримати роботу направляли на спеціальні курси, де проводилася професійна перепідготовка [12].

У вересні 1928 року в Києві було створено Бюро профконсультації. За рік було обстежено 429 підлітків, які вступали на різні курси – чинбарів, поліграфістів, фахівців металотресту, харчотресту та ін. Перевірено також успішність цих учнів. Бюро інформувало підлітків, які були зареєстровані на біржах праці, про стан ринку праці, умови на найважливіших виробництвах. Бюро також обстежувало соціально-побутові умови проживання підлітків, їхню професійну зацікавленість та ін. Крім цього, бюро проводило тестове колективне та індивідуальне обстеження підлітків, які перебували на обліку бірж, та організувало їхнє медичне обслуговування. Відомості цих обстежень бюро використовувало для консультації підлітків. Роботою бюро керувала рада, яка складалася із представників окремих відділів охорони здоров'я, освіти, профради. Бюро встановило відносини з Київською науково-дослідницькою кафедрою педагогіки, яка керувала науковою організацією роботи [1]. У жовтні 1928 року Сумський комітет боротьби з безробіттям організував курси по 30 осіб терміном навчання 3 місяці (цегло-укладальники) та 6 місяців (столярі-теслярі) [9].

На підвищення кваліфікації та перекваліфікації безробітних шляхом виробничого навчання підлітків ЦК боротьби з безробіттям із загального кошторису на 1929-1930 рр. запланував у сумі 16310 тис.

крб., витрачено було 10419 тис. крб. (64% всіх асигнувань). Це дало змогу підготувати для промисловості з безробітних, які довгий час перебували на обліку бірж праці, 45765 кваліфікованих робітників, у тому числі 31310 будівельників, 3000 гірників, а також відрядити на виробниче навчання 13490 підлітків.

Біржі праці також здійснювали нагляд за тим, щоб умови праці та рівень заробітної платні були не нижче норми, встановленої законодавством та колективним договором.

Висновок

Напружена ситуація у сфері працевлаштування, яка склалася в Україні періоду НЕПу, спонукала до вироблення державними органами влади низки ефективних заходів, спрямованих на поліпшення соціально-економічного стану населення. Апробовані в реальних умовах, які багато в чому подібні до нинішніх, ці заходи сьогодні можуть бути застосовані в Україні для зменшення напруження у сфері зайнятості й працевлаштування.

Підсумовуючи викладене, наголосимо, що з минулого досвіду актуальним для сучасної України є:

- правові процедури та організаційні механізми створення тимчасових колективів з числа безробітних, зареєстрованих на біржі праці;
- організація навчання членів зазначених колективів та їх перекваліфікації;
- залучення на тимчасові некваліфікованої роботи з перспективою подальшого працевлаштування;
- проведення кваліфікаційного тестування та професійного випробування
- залучення до відповідної соціальної сфери наукових установ, педагогічних організацій та профспілок.

Особливо перспективним є використання досвіду залучення колективів безробітних, зареєстрованих на біржах праці, до відновлення недіючих підприємств.

Як бачимо, зазначена проблематика доволі актуальна сьогодні і має значні перспективи для подальшого дослідження з метою використання правового й організа-

ційного досвіду минулих років у соціально-економічних сучасних умовах України.

Література

1. Афонский Д. Бюро профконсультации в Киеве / Д. Афонский // Вопросы труда. – 1929. – № 3.
2. Бахутов А. Перспективы безработицы и политика трудового посредничества / А. Бахутов // Вестник труда. – 1924. – №11-12.
3. Гаусман А. Трудовая и социальная помощь безработным / А. Гаусман // Вестник труда. – 1923. – №10.
4. Данилин А. Б. Безработица в годы НЭПа (на материалах г. Москвы): автореф. дис. ... к. ист. н. : спец. 07.00.02 / Аркадий Данилин ; ГАСУ. – М., 1996. – 22 с.
5. Збірник постанов та розпоряджень робітниче-селянського уряду України за 1922–1923 рр. – Х. : Літо-друкарня «Книгоспілки», 1922. – 1147 с. (Видання Народнього Комісаріату Юстиції).
6. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України : 4-е видання (офіційне) Народного Комісаріату Юстиції. – Х. : Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. – 1052 с.
7. Исаев А. Н. Биржи труда в новых условиях / А. Н. Исаев // Вопросы труда. – 1923. – №3.
8. Исаев А. Н. Об основных принципах работы бирж труда/ А. Н. Исаев // Вопросы труда. – 1923. – №5-6.
9. Коллективы безработных как форма борьбы с безработицей: Сб. статей. – М., 1926.
10. Мельничук О. А. Діяльність органів соціального страхування в Україні у 20-30 рр. ХХ ст. : автореф. дис. ... д. іст. н. : спеціальність 07.00.01 / О. А. Мельничук ; НПУ ім. М. Драгоманова. – К., 2010. – 41 с.
11. Минц Л. Безработица в России в 1923-24 гг. / Л. Минц // Вестник труда. – 1924. – №11-12.
12. О проверке, экспертизе и практическом испытании профессиональной подготовки ищущих труда: Инструкция Наркомтруда СССР № 28 // Известия НКТ УССР. – 1923. – № 3/27.
13. Прилуцька Л. Досвід боротьби з безробіттям: перекваліфікації робітників,

АНОТАЦІЯ

Аналізуються проблеми, пов'язані з наданням трудової допомоги безробітним УСРР у 20-х роках ХХ ст. Вивчено способи вирішення цих проблем у правовому й організаційному аспектах. Досліджено законодавство, яке забезпечувало організацію та проведення громадських робіт, створення трудових колективів безробітних, а також перекваліфікацію останніх. Визначено позитивні фактори, які можуть знайти застосування в сучасних соціально-економічних умовах України для вирішення проблем зайнятості населення. Зокрема, це створення трудових колективів із безробітних, зареєстрованих на біржах праці, залучення цих колективів як до некваліфікованих робіт, так і до відновлення недіючих підприємств.

SUMMARY

The problems of providing labour assistance to the unemployed people in USSR in 20th years of XX century were analyzed. The ways of solution of these problems in legal and organizational aspects were studied. The legislation that provides organization and conduction of the public works, creation of the labour collectives of the unemployed people, as well as professional retraining of the last ones was studied. The positive factors, which can find application in the modern social-economic conditions of Ukraine for solution of the population's employment, were determined. In particular, creation of the labour collectives from the unemployed people, registered on the labour registry office, involvement of these collectives as to non-qualified work and restoration of the inactive enterprises can be related to them.

НЕП, Харків / Л. Прилуцька // 36. статей: Всеукр. наук. конф. «Історичні регіони України: минуле та сучасність», 28-29 листопада 2013 р. – Х. : Сх. інст. Українознавства ім. Ковальських, 2013. –С. 28-30.

14. Рабинович А. Улучшение работы бирж труда / А. Рабинович // Экономическая жизнь. – 1923. – № 164.

15. Рогачевская Л. С. Ликвидация безработицы в СССР 1917-1930 / Л. С. Рогачевская. – М. : Наука, 1973. – 382 с.

16. Родионова Е. И. История социального страхования в СССР / Е. И. Родионова

[под ред. проф. Н. А. Виноградова]. – М.: Центральный ин-т усовершенствования врачей, 1966. – Вып. 1. – 34 с.

17. Суворов К. И. Исторический опыт КПСС по ликвидации безработицы (1917–1930) / К. И. Суворов. – М. : Мысль, 1968. – 258 с.

18. Тимчасове положення про колективи безробітних від 23 травня 1925 р. // ЗУ УСРР. – 1925. – № 27. – ст. 217.