

УДК 349.2

Р.І. ШАБАНОВ, Харківський національний педагогічний університет ім. Г.С. Сковороди

ОКРЕМІ ПИТАННЯ НАСТУПНИЦТВА У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ

Ключові слова: наступництво, правове регулювання, працевлаштування

Проголошення Україною у якості наряду свого розвитку утворення держави з розвинутою ринковою економікою і соціальною направленістю зумовило обрання такого підходу до правового регулювання відносин у сфері праці, який би ґрунтувався на збалансованому поєднанні законів ринку з інтересами конкретного громадянина. На певному етапі свого розвитку Україна вже мала дещо подібний досвід. Мова йде про історичний період НЕПу. Саме тому аналіз особливостей правового регулювання відносин у сфері праці, зокрема, відносин з працевлаштування, у цей історичний період є конче необхідним. Дослідження у цьому напрямі набувають актуальності у контексті реформування трудового законодавства напередодні прийняття нового Трудового кодексу України. Адже історичний досвід дозволить запозичити позитивні надбання та вбереже від можливих негативних наслідків.

У різні періоди нашої історії правове регулювання правовідносин з працевлаштування було предметом дослідження таких вчених, як М.Г. Александров, В.С. Васильченко, Г.І. Чанишева, Н.Б. Болотіна, К.П. Уржинский. Але, розглядаючи певні особливості, притаманні цим відносинам, питання можливого наступництва позитивного досвіду для сучасної української держави залишилось по за їх увагою. Саме цю проблему планується розглянути у даній статті, мета якої полягає у дослідженні окремих питань наступництва у правовому регулюванні пра-

цевлаштування.

Упровадження у країні нової економічної політики свого часу зумовило справжню революцію у сфері праці. Структурна перебудова економіки, перехід підприємств на госпрозрахунок, закриття збиткових і нерентабельних виробництв, різке скорочення кількості й штатів радянських установ викликали стрімке зростання безробіття. Тому вирішення проблем зайнятості вимагало проведення послідовної державної політики, спрямованої на підтримку ефективної роботи галузей і підприємств і одночасне надання соціальних гарантій особам, що залишилися без роботи.

Відповіддю законодавця на ці зміни стало прийняття Кодексу законів про працю 1922 року [1], який зафіксував докорінні зміни в організації праці, пов'язані з переходом до нової економічної політики. Цей кодекс виходив із пріоритету захисту прав трудящих на виробництві та ринку праці. У новому КЗпП було зафіксоване повне скасування трудових мобілізацій і повинностей (за винятком окремо передбачених випадків, наприклад, стихійних лих). Працевлаштування (за деякими винятками) повинне було здійснюватися тільки за посередництва органів НКП, що виконували функції бірж праці [2]¹. Одночасно була встановлена відповідальність роботодавців за недостовірність даних, що повідомляються ними, про умови пропонованої роботи й оплати праці, недотримання зобов'язань щодо найму і правил прийому на підприємства. Була відновлена виплата допомоги по безробіттю. Тривалість виплати допомоги складала не більш 6 місяців. Хоча громадянин і не був зобов'язаний погоджуватися на роботу, запропоновану йому біржею, але у випадку, якщо він відмовлявся від запропонованої роботи без поважної причини, в перший раз він позбавлявся права на

¹ У 1925 році обов'язкове посередництво бірж було скасоване. Однак для ведення статистики про переміщення робочої сили роботодавець зобов'язаний був повідомляти біржу праці про всі випадки прийому на роботу.

допомогу по безробіттю на один місяць при збереженні черги на вакантне робоче місце. Друга відмова позбавляла його права на допомогу безстроково. Одночасно така особа знімалася з черги на працевлаштування. Важливою формою боротьби з масовим безробіттям стали громадські роботи, які організовувалися органами праці за участю профспілок і повинні були закінчуватися в терміни, що не перевищують 6 місяців, і покривати здійснені витрати. Посилення безробіття, особливо серед окремих соціальних груп, викликало необхідність здійснення спеціальних заходів по забезпеченню зайнятості цих груп. Постановою НКП від 28.02.1922 року було заборонено звільняти зі служби у зв'язку зі скороченням штатів вагітних і годуючих грудьми жінок, а також одиноких матерів, що мають дітей до 1 року. З метою забезпечення роботою молоді, що закінчує школи, Постановою ВЦІК від 02.05.1922 р. був установлений обов'язковий відсоток кількості молоді 15-17 років у штаті персоналу підприємств промисловості (так звана броня підлітків, що складала 5-8 % залежно від галузі) [3, с.54]. Ця норма була визначена як для державних, так і для приватних підприємств. У найбільших містах були створені бюро з використання праці підлітків, що разом із комсомольськими організаціями здійснювали заходи зі сприяння молоді у працевлаштуванні. Однак за всіх переваг НЕПу однією із найбільш негативних її рис був високий рівень безробіття, а для багатьох категорій громадян безробіття взагалі стало набувати хронічного характеру. Так, у період із 1922 р. по 1926 р. через 300 бірж праці пройшло близько 10 млн. осіб [4]. «НЕП так і не довів до кінця вирішення проблем зайнятості і безробіття. Перешкодив «великий перелом», що відродив адміністративний примус до праці...» [3, с.82] і, відповідно, ознаменував третій етап розвитку законодавства про зайнятість, що продовжувався аж до смерті І.В. Сталіна.

Слід також констатувати, що біржі праці не могли працювати ефективно у зв'язку з

неефективною внутрішньою організацією й низькою кваліфікацією їхніх працівників. Фактично першим кроком дійсної адаптації до НЕПу було введення в 1923 році суворого обмеження кола безробітних, працевлаштування яких обов'язково мало здійснюватися за посередництва Бірж праці. Для працівників високої кваліфікації та на відповідальні посади було введено порядок наймання з наступною реєстрацією на біржі. Також було встановлено граничний радіус наймання через біржу - 15 верст. За біржею праці залишалися категорії працівників, кваліфікація яких не викликала ускладнень щодо підбору до заявленого попиту.

Зазначені заходи трохи упорядкували роботу біржі, але не вплинули на її ефективність. Зокрема, правом найму з наступною реєстрацією господарчі органи масово користувалися для заміни непридатних кадрів, а також для працевлаштування родичів.

У підсумку біржі праці до 1924 року лише здійснювали монополію трудового посередництва, однак так і не розпочавши фактичного регулювання ринку праці. Біржа праці не могла впоратися з тією масою безробітних, яка була взята на облік. Замість економічних заходів держава субсидювала заходи трудової допомоги. Повернення робочій силі товарного характеру відбувалося повільно і болісно. Перетворення придушували наслідки, не усуваючи причини - відсутність трудової мотивації під час реєстрації на біржі.

Відповідно до постанови НКП СРСР від 21.08.1924 року, були утворені посередницькі бюро, метою яких було створення для наймачів необхідних умов раціонального підбору робочої сили і ретельного підбору працівників у відповідності з попитом. Послуги щодо посередництва повинен був сплачувати наймач. Зазначені бюро організовувалися винятково при біржах праці і підкорювалися ним. Жодних задач щодо охоплення всього ринку праці на посередницькі бюро не покладалося, а випадки відмовлення в реєстрації, неприпустимі раніше, за відсутності попиту стають природними. Облік робочої си-

ли передавався Статистичному бюро. Виключалося адміністративне переслідування наймача за відмовлення від наймання працівника. Контроль же за дотриманням норм трудового законодавства було передано органів охорони праці, а також профспілкам, які відразу починають розвивати практику колективних договорів.

Першими результатами демонополізації ринку праці стали орієнтація на якісну посередницьку роботу і перехід від пасивного посередництва до активного. З 1924 року підсилюється інформаційна функція бірж - засновано газету «Трудовий посередник», в якій публікувалися оголошення про вакансії і претендентів. Бюро, організовані за професійною ознакою, напрацьовують свої методи посередництва, встановлюючи відносини зі своїм колом потенційних роботодавців, у тому числі угоди про використання виробничих потужностей для проведення практичної експертизи. Поліпшується якісний склад претендентів. Піднімається питання про підготовку кадрів бюро, щоб згодом звернення господарників до посередника створили базу для повного охоплення і регулювання ринку праці. Хвиля судових процесів над «відповідальними» працівниками, викритими в розтратах, стимулювала звернення роботодавців до бюро, що вже мали позитивну репутацію. Бюро завойовували всі нові сегменти ринку.

Однією з головних проблем не зовсім якісної роботи посередницьких бюро було повільне народження приватного підприємництва, що не могло поглинути значні маси безробітних. Вільний ринок був набагато ширшим, ніж організований. Крім того, аналіз економічних процесів показував, що безробіття під час НЕПу подолати неможливо. І вже в 1927 р. почалося його згортання. Отже, як пише А. Ісаєв: «Органи, що ведуть роботу з регулювання ринку праці, зобов'язані будуть дати необхідну робочу силу, а не задовольняти попит на працю в залежності від наявності робочої сили й уміння посередницьких органів залучати цю робочу силу до

виробництва» [5, с.79]. Так кладеться початок планового регулювання ринку праці.

Із кінця 20-х років ХХ століття нове політичне керівництво почало здійснення форсованої індустріалізації та колективізації країни, що вимагало величезного напруження сил і мобілізації всіх наявних ресурсів. КЗпП 1922 року в нових умовах виявився непридатним і тому був істотно змінений відповідно до соціально-економічної й політичної ситуації в країні. З урахуванням цих змін він формально проіснував як головне джерело правового регулювання праці до введення в дію в 1972 році нового КЗпП.

У 1930 році було офіційно проголошено ліквідацію в країні безробіття. Щодо працевлаштування закріплення цього факту означало зміну напрямків державної політики в галузі правового регулювання працевлаштування. З цього моменту можна говорити, що роль працевлаштування змінювалась, оскільки державна політика у сфері управління трудовими ресурсами була направлена вже не на боротьбу з безробіттям, а на проведення цілої низки заходів, спрямованих на планове забезпечення народного господарства працівниками та на боротьбу з рухом кадрів [6]. Наслідком цих заходів стало те, що розпочалася ліквідація системи соціальних гарантій на випадок безробіття, яка була запроваджена у період НЕПу. Державну політику у сфері працевлаштування було переорієнтовано на планове забезпечення народного господарства кадрами. Не зважаючи на те, що було проголошено ліквідацію безробіття, насправді ж, було ліквідовано не безробіття, а систему соціальних гарантій робітникам на ринку праці.

Отже досягненням того історичного періоду, на наш погляд, слід вважати запроваджені економічно-соціальні пільги: щодо заборони звільнення вагітних жінок; жінок що мають дітей до певного віку; молоді; інвалідів; та досвід з організації та оплати громадських робіт.

Таким чином, вітчизняному законодавцю є що запозичити з досвіду правового регу-

лювання правовідносин з працевлаштування у період НЕПу. Історія нашої держави налічує декілька періодів правового регулювання працевлаштування, але їх дослідження потребує на продовження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс законов о труде УССР 1922. (с изм. и дополн. по 15.09.1926 г. и с алфав. указателем). -Харьков: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1926.
2. Постановление РНК "Об утверждении

Положения о биржах труда СУ РСФСР". – 1918. –№ 21 –Ст.319.

3. Заславский Е.И. Труд, занятость, безработица. –М., 1992.

4. Буш В. Рынок труда 20-х годов и наше время // ЭКО. -1989. –№ 10. –С.25.

5. Исаев А. Наем рабочей силы в условиях советского планируемого хозяйства // Снабжение народного хозяйства рабочей силой и помощь безработным. -М.: Вопросы труда, 1928.

6. Александров Н.Г. Советское трудовое право. –М., 1936. –С.97.

Шабанов Р.І. Окремі питання наступництва у правовому регулюванні працевлаштування // Форум права. -2008. -№ 2. –С.465-468 [Форум права]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08sriprp.pdf>

Досліджуються історичні особливості правового регулювання працевлаштування та розглядаються окремі питання наступництва позитивного досвіду у цій сфері.

Шабанов Р.И. Отдельные вопросы преемственности в правовом регулировании трудоустройства

Исследуются исторические особенности правового регулирования трудоустройства и рассматриваются некоторые вопросы преемственности положительного опыта в этой сфере.

Shabanov R.I. Separate questions of continuity in legal regulation of employment

The historical peculiarities of legal regulation of job-placement and some problems of continuity of positive experience in this sphere are being researched.