

УДК (477)340.15:3315“1921/1929”

Н.О. ХАРАСИК, Національний університет
«Юридична академія України імені Ярослава
Мудрого»

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ РОБІТНИКІВ ТА СЛУЖБОВ- ЦІВ В УСРР В ПЕРІОД НОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ (1921–1929 РР.)

Ключові слова: НЕП, Кодекс законів про працю, правове регулювання, працевлаштування, безробіття, біржа праці

Процес становлення української держави на кожному етапі мав свої особливості у відповідності із реаліями соціально-економічної ситуації, притаманної конкретному історичному періоду. Процеси державотворення завжди вимагали від управлінських еліт чіткого усвідомлення важливості економіки для розвитку суспільства. Саме економічне підґрунтя влади, її здатність керувати засобами виробництва з метою підвищення рівня заможності населення було запорукою процвітання держави. Однак економіка країни є відкритою системою, що вимагає відповідного інструментарію державного управління, а тому цілком логічно, що побудова органів державної влади має відбуватися таким чином, щоб найбільш ефективно регулювати всі економічні процеси в країні і оперативно реагувати на порушення соціальної стабільності. Найбільш гостро ці питання постають під час зміни влади та провладних еліт, в тому числі і в поєднанні з революційними зрушеннями у свідомості населення. Саме таким в історії нашої держави був період першої третини ХХ ст. Соціалістична революція, падіння царизму, формування нової архітектури владних структур – все це призводило до створення абсолютно нових соціально-економічних умов розвитку суспільства. На тлі цих процесів еволюційним шляхом було віднайдено досить прогресивну на той час концепцію управління економікою та соціальною сферою, яка отримала назву «нова

економічна політика». Нова економічна політика (НЕП) вимагала докорінних змін законодавства, оскільки однією з передумов її ефективного функціонування було забезпечення прозорих умов розвитку приватної власності. Розвиток усіх форм власності на засоби виробництва, формування соціально-орієнтованої економіки вимагали від тогочасної влади вваженої трудової політики та політики зайнятості з метою максимального використання наявних трудових ресурсів та забезпечення їх соціальним захистом відповідного рівня.

Проблемам розвитку правового регулювання боротьби з безробіттям в період НЕП присвячені праці таких вчених, як О.М. Мовчан, О.М. Трубенко, Т.А. Ніколюк, Л.А. Прилуцька, Н.Б. Болотіна, В.Й. Шарпатий, В.В. Юрловська. Разом із тим, не достатньо висвітлені проблеми розвитку законодавства про зайнятість в період НЕП та його реформа після згортання НЕП. Тому метою даної статті є аналіз нормативно-правового забезпечення працевлаштування робітників та службовців в УСРР в період НЕП.

Офіційна історіографія та наука історія держави та права визначають НЕП як економічну політику, яка прийшла на зміну політиці «військового комунізму», що провадилася в період громадянської війни. Нову економічну політику було проголошено 15.03.1921 р. на Х з'їзді РКП(б). Основною метою НЕП було відновлення зруйнованого війною народного господарства. Так, 21.10.1921 р. Раднарком прийняв постанову «Основні положення про заходи щодо відбудови великої промисловості, піднесення і розвитку виробництва», якою державні органи наділялися правом організувати на засадах господарського розрахунку особливі об'єднання великих державних підприємств. Постановою також дозволялось переводити окремі великі державні підприємства на господарський розрахунок. У таких випадках підприємства ставали самостійними трестами [1].

Піклуючись про організацію державного сектору економіки, державні органи УСРР водночас, виходячи з принципів НЕП, дозволили діяльність приватних та кооперативних підприємств. Найчіткіше обсяг і межі приват-

ногосподарської діяльності були визначені в постанові ВУЦВК від 26.07.1922 р. «Про основні приватні майнові права, що визнаються УСРР, охороняються її законами і захищаються судами УСРР» [2]. Згідно з зазначеною постановою усім необмеженим у своїй правоздатності громадянам надавалося право на території України створювати промислові і торговельні підприємства та займатися дозволеними законами професіями і промислами з дотриманням усіх вимог відповідних нормативних актів.

Звернемо увагу на той факт, що в умовах НЕП процес розвитку ринку праці мав певні особливості. Зокрема, відбувається поява нових економіко-правових механізмів подолання проблеми безробіття, при чому держава поступово відмовляється від застосування імперативних моделей управління та примусових заходів в сфері управління трудовими ресурсами. Ринок праці як економічне явище розвивається за своїми внутрішніми закономірностями, а тому природність процесу появи безробіття в кінцевому результаті призвела до визнання партійно-номенклатурного апарату об'єктивності існування високого рівня безробіття як наслідку громадянської війни. Тому відбувся перегляд заходів спрямованих на вирішення проблеми безробіття в бік більш м'яких економічних важелів: стимулювання та сприяння розвитку приватного сектору. Разом з тим, в період НЕП були переглянуті основні засади політики в сфері праці та зайнятості населення, а також в сфері соціального страхування. Хоча ані розміри допомоги по безробіттю, ані інші стимулюючі виплати не здатні були повністю вирішити матеріальні проблеми безробітних та членів їх родин, що, можливо, вплинуло на сприйняття владою таких заходів як недієвих.

З огляду на це можна виокремити основні передумови розвитку правового регулювання працевлаштування робітників та службовців в УСРР у період НЕП: використання засад ринкової економіки в процесі розбудови народного господарства; активізація економічної діяльності приватного та державного секторів; законодавче закріплення приватної власності та державні гарантії непорушності інте-

ресів приватного капіталу при його залученні в концесійних формах кооперації; подолання безробіття як одного із негативних соціальних наслідків громадянської війни; забезпечення високих соціальних стандартів в аспекті проголошеного соціалістичного шляху розвитку держави.

Нова економічна політика свідчила про перехід від жорсткої централізованої економіки до ринкової, однак зі збереженням значних регуляційних механізмів у руках держави. Головні регулятори ринку праці – попит і пропозиція робочої сили – поступово замінили адміністративно-примусові заходи регулювання, які були абсолютно неприйнятні через їх низьку ефективність в умовах НЕП.

Якщо говорити узагальнюючи, то слід відзначити, що нова економічна політика внесла у трудове право суттєві зміни, а саме: скасування трудової повинності; заміна регламентації нормування праці; відродження договірних засад. Одним з перших нормативних актів, що відповідав умовам НЕП, стала постанова Раднаркому УСРР від 19.04.1921 р. «Про полегшений перехід робітників і службовців з одного підприємства на інше». Це до речі один із перших нормативних актів щодо працевлаштування працівників, який передбачав можливість зміни місця роботи працівників не лише за умови «трудової необхідності» та «економічної доцільності», а виходячи із «побажань та зацікавленості самої особи». Таким чином, трудове право все більше акцентується на працівникові, наділяючи модель його поведінки ознаками диспозитивності [3].

В таких умовах з метою захисту прав працівників та максимального забезпечення народного господарства трудовими ресурсами було необхідно прийняття нормативно-правового акту, який би був спрямований на досягнення балансу інтересів працівників, роботодавців та держави. При цьому останню слід розглядати і як роботодавця, і як гаранта дотримання та непорушності прав працівників. Саме під час НЕП були зроблені перші спроби кодифікації трудового права, в результаті чого з'явився Кодекс законів про працю УСРР, який був уведений в дію 15.11.1922 р. [4]. Вперше доктрина вітчизняного трудового

права визнавала право на працю, оскільки раніше декларувався лише обов'язок працювати.

Сам по собі цей Кодекс (далі – КЗпП 1922 р.) був досить прогресивним нормативним актом, який не тільки передбачав створення та забезпечення роботодавцем належних умов праці та створення системи соціального забезпечення працівників, а і регулював договірні відносини в сфері праці. Що ж стосується політики зайнятості, то необхідно звернути увагу, що КЗпП 1922 р. містив два розділи, які стосувалися цього аспекту: про порядок найму і надання робочої сили та про порядок залучення до трудової повинності громадян УСРР.

Наявність другого розділу свідчить лише про початковий етап реформування доктрини трудового права в бік підвищення ролі працівника в трудових відносинах та в процесі створення сукупного суспільного продукту, про перехід від концепції жорсткого державного регулювання та примусу до концепції конкурентного вільно орієнтованого ринку праці

Зокрема, ст.11 КЗпП 1922 р. встановлює, що у виняткових випадках (боротьба із стихійними лихами, брак робочої сили для виконання найважливіших державних завдань) всі громадяни УСРР, за винятком громадян зазначених в статтях 12–14, можуть притягуватися до праці в порядку трудової повинності, згідно спеціальних постанов Рад Народних Комісарів або органів, уповноважених на те Радою Народних Комісарів.

Що стосується винятків, то в ст.12 зазначалось, що залученню до трудової повинності зовсім не підлягають:

- особи, що не досягли 18 років;
- чоловіки старше 45 років і жінки старше 40 років.

Крім того ст.13 передбачала, що від залучення до трудової повинності звільняються: особи, внаслідок хвороби або каліцтва що тимчасово втратили працездатність, на термін, необхідний для її відновлення; вагітні жінки на період за 8 тижнів до пологів і протягом 8 тижнів після пологів; жінки, що годують грудьми; інваліди праці і війни; жінки, що мають дітей до 8-льотного віку, за відсутності особи, що доглядає їх.

Якщо аналізувати дані норми з точки зору системи прав та обов'язків особи і громадянина, яка склалася на час прийняття КЗпП 1922 р. то слід відзначити, що залучення до праці в цілях визначених в Кодексі та з урахуванням встановлених виключень, на нашу думку, доцільно розглядати не стільки як прояв тоталітарного примусу, скільки свого роду обов'язок громадян, що вони мають перед державою.

Аналіз норм, що регулюють порядок найму і надання робочої сили відповідно до КЗпП 1922 р. дає змогу виокремити низку ключових аспектів:

- надання громадянам УСРР роботи в порядку добровільного найму, за винятком, вказаним в ст.9, здійснюється через органи Управління уповноваженого Народного Комісара з питань праці (далі – Уповнаркомпраці);

- особи, що шукають роботу, реєструються в місцевому органі Уповнаркомпраці як безробітні;

- працюючі громадяни можуть запрошуватися на роботу окрім органів Уповнаркомпраці, з обов'язковою подальшою реєстрацією в останніх в таких випадках, коли вимагається політична довіра або спеціальні знання, пов'язані з особою запрошеного та коли робоча сила не може бути надана органами Уповнаркомпраці в триденний з дня надходження вимоги термін;

- адміністрація державних, громадських і приватних установ і підприємств повідомляє в органи Уповнаркомпраці періодичні відомості про рух робочої сили по формах і в терміни, встановлені Уповнаркомпраці.

Таким чином, КЗпП 1922 р. створив не тільки організаційно-правові, а й інституціональні засади регулювання процесу працевлаштування в державі. Законодавче закріплення процедури пошуку місця роботи особою, статусу безробітного та порядку його працевлаштування в подальшому – все це створює передумови подальшого розвитку служби зайнятості і подолання проблем безробіття в УСРР. КЗпП 1922 р. однозначно визначав, що наймання і надання робочої сили проводилися на основі принципу добровільної згоди праців-

ника. Однак в умовах радянського режиму та формування соціалістичного суспільства питання вибору місця працевлаштування громадян та роду занять перетворювалося в певний елемент соціалістичної свідомості.

КЗпП 1922 р. став основним нормативним актом, на основі якого відбувалося регулювання процесу працевлаштування як працівників, так і службовців у початковий період НЕП. Але згодом в Україні почали набувати силу загальносоюзні акти в галузі трудового права. Так, Рада праці і оборони СРСР ухвалила 18.05.1926 р. Постанову «Про підвищення продуктивності праці в промисловості та на транспорті» [5]. Вона містила вимоги до всіх установ і організацій вжити рішучих заходів до зміцнення трудової дисципліни, раціонального використання робочого часу, ліквідації прогулів на виробництві і випадків невиходу на роботу. При цьому, одним із основних напрямків підвищення продуктивності праці було збільшення обсягів виробітку екстенсивним шляхом, тобто за рахунок залучення додаткової кількості працівників. В умовах реструктуризації та модернізації промислового виробництва ці заходи не виправдали себе, однак саме на їх реалізацію були направлені основні зусилля адміністрації підприємств та відповідних органів державної влади.

Окремої уваги заслуговує той факт, що під час розробки КЗпП 1922 р. перед державою постала нагальна необхідність створення дієвих механізмів подолання безробіття, що знайшло своє відображення не тільки у відповідних нормах, включених до Кодексу, про які мова йшла вище, але й в прийнятті спеціальних нормативних документів. Так, 26.09.1922 р. Раднарком УСРР затвердив «Заходи щодо надання допомоги безробітним». Тим із них, хто мав право на отримання допомоги за соціальним страхуванням по безробіттю, надавалися пільги з квартплати і забезпечення паливом, вони не сплачували за комунальні послуги та медицину, їм надавали трудову допомогу, залучаючи, коли траплялася можливість, до масових некваліфікованих робіт [6].

Зауважимо, що особливе значення в період НЕП, в аспекті регулювання працевлашту-

вання робітників та службовців в УСРР, мало інституціональне забезпечення ринку праці. Мова йде про створення та функціонування бірж праці. Не дивлячись на те, що ці елементи інфраструктури ринку праці були відомі ще на початку ХХ ст., з проголошенням НЕП оновився посередницький характер їх діяльності. Замість обліку та розподілення за примусовим принципом біржі праці перейшли до обліку та посередництва при найманні робочої сили на засадах добровільної згоди безробітних. Проте, відмова від функцій суто облікового характеру ніяким чином не свідчила про відхід від державного регулювання ринку праці. Залишалася також вимога обов'язкового наймання працівників через ці біржі та зосередження попиту в єдиному державному органі. У зв'язку з цим їм часто доводилось вдаватися до жорстких дій – накладання штрафів, притягнення до суду тощо, – аби примусити не тільки приватних підприємців, але й державні організації додержуватись чинного законодавства яке регулювало ринок праці.

З листопада 1921 р. в Україні було запроваджене соціальне страхування на випадок хвороби, старості, каліцтва, інвалідності й вперше в світі – страхування від безробіття. Фонд соцстраху формувалася тоді за рахунок внесків підприємств і установ, які нараховували на фонд заробітної плати. Частина коштів соцстраху, що була відведена на боротьбу з безробіттям, формувалася з відрахувань підприємств (2,5 % фонду оплати праці), місцевих і державного бюджетів, з коштів профспілок та інших джерел. З метою забезпечення гарантованої зайнятості молоді встановлювалася квота (броя) робочих місць для прийому на роботу підлітків (7 % загальної чисельності працюючих) [7].

Крім того, урядом були вжиті заходи, спрямовані на активізацію самостійного пошуку роботи, а саме – розміщення в друкованих засобах масової інформації центральних і місцевих органів влади оголошень бірж праці про існуючі вакансії та умовами реєстрації на біржах праці. Крім цього, біржі праці та комітети боротьби з безробіттям стимулювали відкриття артілей та заснування колективних господарств для працевлаштування безробітних.

Що стосується державного фінансування вирішення проблеми безробіття та працевлаштування робітників, зауважимо, що кошти, які спрямовувались на ці нужди, витрачалися у кількох напрямках: матеріальна допомога, фінансування громадських робіт, утримання гуртожитків, притулків, будинків підлітків, їдалень, кредитування трудових колективів та підприємств Комборбезу, перенавчання безробітних новим професіям та виховна робота серед них. Аналізуючи історіографію проблеми працевлаштування робітників та службовців в період НЕП, в працях таких вчених, як О.А. Мельничук [8], В.П. Коцур [9], О.В. Мовчан [10], О.М. Олійник [11] знаходимо підтвердження, що в роки НЕП були в основному поширені два види трудової допомоги, – громадські роботи і трудові колективи безробітних. Громадські роботи, на відміну від створення трудових колективів безробітних, не вимагали від працівників будь-якої кваліфікації, оскільки були спрямовані перш за все на благоустрій території, підпорядкованих місцевим радам. Разом з тим, створювані колективи безробітних мали більш високу форму організації тимчасової зайнятості, що сприяло не лише обміну досвідом між робітниками, а й збереженню кваліфікаційного рівня працівників та відточення їх майстерності. Раніше не існувало класності робітничих спеціальностей, тому фактично важко було об'єктивно визначити рівень кваліфікації робітника, а робилося це в основному у порівнянні із іншими. З цієї точки зору колективи безробітних сприяли постійному хоча й помірному підвищенню продуктивності праці.

На XI Всеукраїнському з'їзді Рад в 1929 р. було вперше затверджено засади планової економіки. Пленум ВСНХ розробив та запропонував прийняти перший «Соціалістичний план» розвитку народного господарства Української Соціалістичної Радянської Республіки на 1928–1932 роки [12]. Це означало згоргання НЕПу та перехід до командно-адміністративної економіки, що докорінно змінювало підхід до проблеми працевлаштування та взагалі до регулювання ринку праці. По-перше, він став підпорядковуватись державним планам, по-друге, зайнятість стала

обов'язковою, що повністю відповідало концепції соціалістичного суспільства.

НЕП, який проваджувався в УСРР в 1921–1929 рр. є унікальним політико-правовим та соціально-економічним явищем, де поєднувалися засади ринкової та командно-адміністративної економіки, і, можливо, саме цим пояснюються ті результати, які були досягнуті народним господарством країни в цей період. Разом з тим, за для ефективного функціонування виробничого сектору необхідно було досягнути належного рівня нормативно-правового забезпечення працевлаштування робочої сили. Прийняття Кодексу законів про працю 1922 р. та низки інших нормативних актів значно активізувало вирішення проблеми зайнятості населення, вперше визнавши працю не тільки як обов'язок, а і як право громадян. Переорієнтація бірж праці на засади ринкового регулювання ринку праці сприяла ефективному врегулюванню працевлаштування, особливо осіб робітничих спеціальностей. Однак біржі праці прагнули не стільки задовольнити потреби роботодавців в кваліфікованих кадрах, скільки суто формально вирішити проблему зайнятості населення, при чому дотримуючись черговості. Тобто на роботу влаштовували не за кваліфікаційними ознаками, а за часом звернення до бірж праці з метою уникнення довгострокового безробіття. Така ситуація не могла влаштовувати роботодавців, які вимагали кваліфікованих робітників від бірж праці, а тому останні були обмежені в повноваженнях, а згодом і взагалі ліквідовані, перетворені в добровільні бюро з найму персоналу. Слід зауважити, що посилення адміністративно-командного впливу урядових структур на ринок праці призвело до його повного руйнування. В цей же час нормативно-правове регулювання працевлаштування в подальшому не розвивалося якісним шляхом, змінюючи лише свій формальний вираз при прийнятті нових редакцій кодексів законів про працю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Раднаркому УСРР «Основні положення про заходи щодо відбудови вели-

кої промисловості, піднесення і розвитку виробництва» : від 21.10.1921 р. // СУ УССР. – 1921. – № 21. – Ст. 613.

2. Постанова ВУЦВК «Про основні приватні майнові права, що визнаються УСРР, охороняються її законами і захищаються судами УРСР» : від 26.07. 1922 р. // СУ УССР. – 1922. – № 31. – Ст. 492.

3. Постанова Раднаркому УСРР «Про полегшений перехід робітників і службовців з одного підприємства на інше» // СУ УССР. – 1921. – № 7. – Ст. 194.

4. Кодекс законів про працю : від 15.11.1922 р. // СУ УССР. – 1922. – № 52. – Ст. 751.

5. Постанова Рада праці і оборони СРСР «Про підвищення продуктивності праці в промисловості та на транспорті» : від 18.05.1926 р. // СЗ ССРСР. – 1926. – № 35. – Ст. 262.

6. Постанова Раднаркому УСРР «Заходи щодо надання допомоги безробітним» // СУ УССР. – 1922. – № 43. – Ст. 617.

7. Яровенко С. Історія служби зайнятості на теренах України / С. Яровенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://](http://turrz.ucoz.ru/publ/z_)

turrz.ucoz.ru/publ/z_.

8. Мельничук О. А. Заходи радянської влади по боротьбі із безробіттям в Україні у 20-ті рр.. XX ст. / О. А. Мельничук // Наукові праці Кам'янець-Подільськ. держ. ун-ту. Серія: історичні науки. – 2004. – Т. 13. – С. 213–220.

9. Коцур В. П. Історичні дослідження: об'єктивні та упереджені оцінки (соціальні зміни і політичні процеси в Україні 1920–30-х років. Історіографія) / В. П. Коцур. – К. : Наук. думка, 1998. – 506 с.

10. Мовчан О. В. Проблеми працевлаштування в Україні в 1920-ті роки / О. В. Мовчан // Україна XX ст.: культура, ідеологія, політика. – 2009. – Вип. 15. – С. 121–130.

11. Олійник О. М. Розвиток трудових відносин і законодавства про працю в Україні (1917–1929 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Олійник О. М. ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 20 с.

12. Съезды Советов в документах : сб. документов : 7 т. Т. 5. 1917–1937 гг. – М., 1964. – С. 217.

Харасик Н. О. Правове регулювання працевлаштування робітників та службовців в УСРР в період Нової економічної політики (1921–1929 рр.) / Н. О. Харасик // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 1098–1103 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12xnoner.pdf>

Визначено передумови розвитку правового регулювання працевлаштування робітників та службовців в УСРР в період НЕП. Проаналізовано нормативно-правові акти періоду НЕП, що регулювали питання працевлаштування громадян. Виокремлено основні проблеми розвитку правового регулювання працевлаштування та боротьби із безробіттям в період НЕП в УСРР

Харасик Н.О. Правовое регулирование трудоустройства рабочих и служащих в УССР в период Новой экономической политики (1921–1929 гг.)

Определены предпосылки развития правового регулирования трудоустройства рабочих и служащих в УССР в период НЭП. Проанализированы нормативно-правовые акты периода НЭП, регулирующие вопросы трудоустройства граждан. Охарактеризованы основные проблемы развития правового регулирования трудоустройства и борьбы с безработицей в период НЭП в УССР.

Kharasik N.O. Legal Regulation of Employment of Employees in the USSR during the Period of the New Economic Policy (1921–1929)

The pre-conditions of development of the legal regulation of employment of workers and office workers in Ukraine in the period of NEP were determined. The legal acts which regulate the employment of citizens in NEP's period were analyzed. The basic problems of development of the legal regulation of employment and decreasing of unemployment in the period of NEP in Ukraine were analyzed.