



Андрій Алімпієв,

юрист державного підприємства
«Дослідне господарство «Іскра»
Національної академії
аграрних наук України

УДК 349.2

***Державна політика сприяння
зайнятості населення:
історично-правовий огляд***

Зайнятість населення є невід'ємною складовою соціально-економічного розвитку кожної держави. Громадяни, які на постійній основі виконують роботу або іншу суспільно корисну діяльність, не тільки забезпечують країну трудовими ресурсами, необхідними для розвитку виробництва, збільшення внутрішнього валового продукту, підвищення рівня економічного зростання держави в цілому, а й спроможні задовольнити власні соціально-побутові потреби, не вдаючись до використання державних коштів, призначених на різноманітні соціальні заходи. Зайняте населення становить велику цінність для будь-якої держави, оскільки воно також є джерелом поповнення бюджету, державних пенсійних і соціальних фондів за рахунок сплати податків, соціальних відрахувань та інших обов'язкових платежів. Тому на кожному історичному етапі держава була зацікавлена

у зайнятості свого населення і всіляко сприяла цьому.

У науковій літературі історичні моделі державної політики зайнятості досліджували такі автори, як Ю. О. Алмаєва, В. С. Боровик, В. С. Васильченко, І. Я. Кісельов, Є. Орлова, Ю. В. Оспенников, О. А. Парягін та ін. Однак у вітчизняній науці спеціальних досліджень, присвячених історичному оглядові державної політики сприяння зайнятості населення, не проводилося, що зумовлює актуальність такого дослідження.

Метою статті є визначення історично-правових закономірностей розвитку державної політики зайнятості населення. Для вирішення поставленої мети слід вирішити такі завдання: дослідити основні історичні періоди становлення та розвитку державної політики сприяння зайнятості населення; виявити особливості кожної історичної моделі державної політики

зайнятості населення; визначити напрямки подальшого розвитку державної політики зайнятості населення.

Для визначення періоду виникнення державної політики у сфері зайнятості населення необхідно зазначити, що проблема незайнятого населення (безробіття) існувала не в усі історичні періоди.

Так, історично першою формою зайнятості була самозайнятість, яка забезпечувала необхідним рівнем життя переважну більшість працездатного вільного населення. Зокрема, в період існування Київської Русі все вільне населення працювало тільки на своїх землях, розвивало ремісництво, торгівлю тощо, залежно від свого соціального статусу. Невільне населення працювало на свого феодала, який забезпечував його житлом і харчами, навіть виплачував якусь платню. Єдиною формою найманої праці для вільного населення Київської Русі було перебування на державній службі – військова служба, дипломатична служба тощо. В інших випадках наймана праця прирівнювалася до втрати свободи.

У 1397 р. Псковська Судна грамота почала розрізняти наймання зі збереженням повної свободи для наймита і наймання з обмеженням стану свободи. В останньому випадку наймана особа називалася закупом. До найму закупи були вільними людьми, але, вступаючи до служіння, продавали себе за плату, яка їм видавалася грошима або натурою та дістала назву – покрути [1, с. 46–52].

Тож можна стверджувати, що виникнення проблеми незайнятого населення (безробіття), а отже, необхідності державного сприяння зайнятості, обумовлено історичним переходом суспільства від самозайнятості (самозабезпечення) більшої частини громадян до використання найманої праці зі збереженням при цьому власної свободи.

Такий перехід відбувся приблизно у XII–XIII ст. Цей період ознаменувався первісним нагромадженням капіталу, під яким К. Маркс розумів історичний процес відокремлення виробника від засобів виробництва, зосередження засобів виробництва в руках небагатих і перетворення їх у капітал [2, с. 412]. Отже, основною причиною виникнення та масштабного розповсюдження найманої праці, як головного джерела забезпечення населення засобами до існування, стало виникнення великих землевласників, які витручували селян зі своїх володінь.

Від початку XVIII ст. основна частина території України входила до складу Російської імперії, а отже, перебувала під впливом дії російських правових норм, зокрема сфері регулювання найманої праці.

До селянської реформи 1861 р. суспільне виробництво в Росії ґрунтувалося головним чином на примусовій праці кріпаків. Промисловість як заводська, так і реміснична була розвинена відносно слабко, а питома вага працівників, повністю вільних від кріпацтва, була невеликою. Законодавство, що врегульовувало трудові відносини, відображало риси феодално-кріпосницької системи, де переважало натуральне господарство, за майже повної відсутності вільного ринку праці капіталістичного типу [3, с. 1]. За правління Петра I розпочався поступовий процес запровадження та державного регулювання «вільнонайманого» способу організації праці.

Подальшим історично переломним етапом розвитку зайнятості населення і державного сприяння в цій сфері стало проведення селянської реформи і скасування кріпосного права. Більшість селян опинилися без засобів до існування і змушені були переїжджати в міста, де найматися на заводи і фабрики.

Внаслідок такого селянського руху промислове виробництво почало роз-

виватися швидкими темпами. І вже до 1861 р. 54 відсотки всього населення території України склали робітники (1925 р. ця цифра складала 25 відсотків). Тоді ж було введено загальну військову повинність, термін якої зменшено з 25 до 6 років [4, с. 56]. Колишні селяни перетворилися на міських мешканців. Однак вони стояли поза міськими станами. Це – вільнонаймані робітники, ознаками яких були відсутність власного житла і постійного місця проживання. Джерело існування робітників – праця за наймом. Фактично ця частина міського населення була юридично безправною. Головним джерелом утворення робітничих кадрів було зубожіле селянство, яке, вливаючись у велику машинну промисловість, повністю поривало зв'язки з землею [4, с. 56]. Отже, потребу у трудових ресурсах, зайнятих у промисловому виробництві, було вирішено у несподіваний спосіб. Селяни отримали свободу, були звільнені від кріпацтва, але при цьому втрачали свої землі та залишалися без засобів до існування. Тепер відповідальність за їх існування перекладалася з феодалів на самих селян. Але оскільки вільне життя доводилося починати за повної відсутності будь-яких засобів виробництва, зокрема землі, селени дуже скоро знову втрачали надану їм свободу.

На думку В. І. Миронова, виникнення галузі трудового права пов'язано з введенням у дію Закону «Про затвердження проекту правил про нагляд за заводами фабричної промисловості, про взаємні відносини фабрикантів і робітників і про збільшення числа чинів фабричної інспекції» від 3 червня 1886 р. Предметом нової галузі стали відносини за наймом робочої сили і використання її у процесі праці. Метод трудового права полягав у тому, що умови трудової діяльності визначалися укладенням індивідуального договору найму з видачею розрахункової книжки та

затвердження правил внутрішнього трудового розпорядку. Отож, як зазначає автор, у трудовому праві Росії (і відповідно України) чільним у той період був договірний спосіб визначення умов праці, втручання держави в регулювання праці зводилося до мінімуму [5, с. 17].

2 червня 1882 р. було утворено фабричну інспекцію, яка мала здійснювати нагляд за виконанням фабричних законів.

17 жовтня 1905 р. було прийнято Маніфест, який дозволяв робітникам створювати профспілки, 14 березня 1906 р. – Тимчасові правила про товариства та спілки, що передбачали створення профспілок без дозволу урядової влади [6, с. 261]. Отже, державне регулювання зайнятості населення поступово набувало сучасних рис: в його основу було покладено договірне визначення умов праці з установленням певних державних вимог до робочого часу, забезпечення робітників і вирішення деяких інших питань.

Завершенням цього історичного етапу становлення державного сприяння зайнятості населення можна вважати проведену Столипінську аграрну реформу, внаслідок якої набули розвитку капіталістичні відносини у сільському господарстві. В результаті більшу частину селянства України склали заможні селяни (фермери), які застосовували у своїх господарствах найману працю [6, с. 262].

Новий історичний етап розвитку державного регулювання зайнятості населення почався після революції 1917 р. В цей період по всій території України утворюються перші біржі праці. Так, 19 серпня 1917 р. було прийнято постанову Тимчасового уряду «Про затвердження Положення про Біржі праці». Відповідно до цього Положення біржі праці сприяли працевлаштуванню безробітних та виплачували допомогу. 31 січня 1918 р. постанову було замінено законом Радянської Росії про біржі праці. Від-

повідно до цього закону біржі переходили у відання профспілок, їх засновувались у містах з населенням не менше 20 тисяч жителів. Відтоді наймання робітників і службовців мало здійснюватися тільки через біржі праці – приватні бюро та контори ліквідувались. Керували діяльністю бірж відділи праці Народного комісаріату праці, заснованого 20 січня 1919 р., та відповідні відділи на місцях [7, с. 49]. Отже, поступово державна політика у сфері зайнятості населення набувала виражених рис, заснованих на єдності державного підходу. Однак методи, які переважали в регулюванні трудових відносин, були насильницькими, непослідовними, внаслідок чого відбувалося значне гальмування розвитку трудових відносин, що ставало на заваді переходу цих відносин на новий економічний етап.

Для забезпечення безробітних грошовою допомогою 24 грудня 1917 року було затверджено Положення про страхування на випадок безробіття. Саме за рахунок страхових внесків підприємств та організацій, якими поповнювався страховий фонд, мала виплачуватися допомога безробітним. Але за інформацією історичних джерел, через хаотичну націоналізацію промисловості й початок громадянської війни в Росії створити такий фонд не спромоглися. Основною формою поліпшення матеріального становища безробітних залишалося забезпечення їх роботою. Тому постановою відділу праці Тимчасового робітничо-селянського уряду УСРР від 14 січня 1919 р. було встановлено єдиний порядок найму на роботу через підконтрольні правлячому режимові міські біржі праці з професійними секціями при них [8].

Після першої світової війни, а також по закінченні громадянської війни більшість населення України втратили роботу. Внаслідок цього в державі гостро постала проблема безро-

біття, і всі державні сили були мобілізовані саме на вирішення цієї проблеми. Зокрема, 23 квітня 1920 р. було затверджено інструкцію Всеукраїнського ЦВК Рад, яка запроваджувала заборону безробітним відмовлятися від пропонуваної роботи. На випадок відмови їх викреслювали з черги на отримання роботи, позбавляли грошової допомоги і продовольчого пайка та, як крайній засіб, вони передавалися органам із боротьби з трудовим дезертирством [9].

У 1922 р. було прийнято Кодекс законів про працю, яким запроваджувалася трудова повинність. Згідно зі ст. 11 цього Кодексу у виняткових випадках (боротьба зі стихійними лихами, нестача робочої сили для виконання найважливіших державних завдань) усі громадяни РРФСР, могли залучатися до праці в порядку трудової повинності, відповідно до спеціальних постанов Рад Народних Комісарів або органів, уповноважених на те Радою Народних Комісарів [10].

У 1924 р. при Політбюро Центрального Комітету Всесоюзної комуністичної партії було створено спеціальну комісію для детального вивчення проблем безробіття і вироблення способів їх вирішення. На пропозицію комісії було прийнято рішення про подальший розвиток органів регулювання та розподілу робочої сили, зокрема бірж праці [11, с. 33].

Отже, в перші роки існування Радянського Союзу державна політика сприяння зайнятості населення спиралася на адміністративно-командні методи, які полягали у жорстко встановленому порядку працевлаштування незайнятого населення, обов'язку працювати та забороні відмови від працевлаштування. Однак така державна політика не виявилася плідною: в подальші роки перебування України у складі Радянського Союзу кількість безробітних тільки збільшилась.

Тоді радянський уряд почав створювати першу державну систему

управління зайнятстю, яка дозволяла би працездатним громадянам знайти своє місце в народному господарстві через ринок праці. До 1930 р. майже всі галузі народного господарства відчували брак як кваліфікованих, так і некваліфікованих кадрів. 11 жовтня 1930 р. було прийнято постанову «Про негайне посилення безробітних на роботу та припинення виплати допомоги з безробіття» [12, с. 69]. До кінця 30-х років, внаслідок запровадження загальнодержавного переміщення трудових ресурсів і мобілізації їх у всіх сферах господарства, на облік в біржах зайнятості не залишилося жодного безробітного.

Тоді ж було прийнято Конституцію СРСР 1936 р., відповідно до якої закріплювалися право та обов'язок працювати. До осіб, які з різних причин ухилялися від трудової діяльності на виробництві, застосовувалася суворі заходи адміністративного стягнення і навіть кримінального переслідування [13]. Для задоволення потреб підприємств у кваліфікованих робітниках, було видано Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про державні трудові резерви СРСР» від 2 жовтня 1940 р., яким створювалася система підготовки кадрів у ремісничих і залізничних училищах з дворічним терміном навчання і шестимісячних школах. Вони випускали щорічно від 0,8 до 1,1 млн робітників [11, с. 35].

Тож офіційно проблему безробіття було вирішено такими способами: по-перше, законодавчого закріплення загального трудового обов'язку (повинності) та встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності за його порушення; по-друге, рівномірного розподілу робочої сили по всій території країни; по-третє, організації навчання, підготовки та перепідготовки кадрів; по-четверте, скасування грошової допомоги безробітним і зняття їх з обліку; по-п'яте, запровадження жорсткого державного

обліку потреби в кадрах, із визначенням галузей виробництва і спрямування всіх кадрових резервів на задоволення цих потреб.

Подальший історичний етап розвитку державної політики у сфері зайнятості населення в Україні пов'язаний з початком другої світової війни. Тоді основним завданням держави стало забезпечення потреб воєнного часу продовольством, військовою технікою та озброєнням. До роботи в цих галузях залучалися жінки, старші діти і навіть інваліди, а також інше населення, яке не перебувало на службі у збройних силах. Відмову від роботи в той період прирівняли до військового дезертирства.

У післявоєнний період виникла нова проблема – відродження державного господарства, відбудова руїн. Внаслідок цього в Україні, як і в інших республіках Радянського Союзу, активізується потреба в кадрах у таких галузях, як будівництво, легка промисловість, добувна галузь тощо.

22 грудня 1987 р. було прийнято постанову Ради Міністрів СРСР і ВЦРПС «Про забезпечення ефективної зайнятості населення, вдосконалення системи працевлаштування і посилення соціальних гарантій для трудящих» № 1457. Постанова відкрила новий етап в історії становлення державної політики сприяння зайнятості населення. Зокрема, в ній зазначалося, що одним із важливих напрямів використання праці слід уважати вивільнення з підприємств, організацій та установ працівників і залучення їх у кооперативи, а також сприяння індивідуальній трудовій діяльності [14]. Державою запроваджувалася колективна самоорганізація працівників, уперше за час існування Радянського Союзу дозволялося провадити індивідуальну трудову діяльність.

Сучасний етап розвитку державної політики у сфері сприяння зайнятості населення розпочався із прийняттям Закону УРСР «Про зайнятість» від

01.03.1991 р. Основними новелами цього закону, які відзначили оформлення нових державних методів у забезпеченні працездатного населення роботою, стали: 1) право вільного обрання виду зайнятості; 2) заборона на примушування до праці в будь-якій формі, за винятком випадків, передбачених законодавством Української РСР; 3) основні принципи державної політики у сфері зайнятості населення, серед яких особливо слід відмітити міжнародну співпрацю у вирішенні проблем зайнятості населення, зокрема працю громадян Української РСР за кордоном та іноземних громадян в Українській РСР; 4) державні гарантії на вільний вибір виду діяльності тощо [15].

Після проголошення незалежності Україна взяла курс на вільну конкуренцію на ринку праці, свободу вибору видів діяльності та прийняття міжнародних стандартів у цій галузі. Сучасний період розвитку державної політики сприяння зайнятості населення можна охарактеризувати такими особливостями: 1) основна увага держави приділяється подоланню таких проблем, як тіньова зайнятість, скорочення виробництва сільськогосподарської продукції, відсутність сучасних енергозберігальних технологій та високотехнологічного оснащення вітчизняних підприємств; 2) основними методами реалізації державної політики в зазначеній сфері є стимулювання роботодавців на створення нових робочих місць, особливе заохочення роботи працівників в окремих галузях господарства, встановлення додаткових гарантій працевлаштування окремим категоріям безробітних тощо; 3) важливе місце у вирішенні проблеми безробіття посідає розвиток тристороннього соціального партнерства між роботодавцями, працівниками (безробітними) та державою. Прийнято новий Закон України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 № 5067-VI,

який вніс низку змін у законодавство України про зайнятість населення, зокрема в частині, що стосується квотування робочих місць для громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню.

Отже, проведений аналіз дозволяє провести історичну періодизацію державної політики у сфері зайнятості населення: 1) перебування України у складі Російської імперії (1700–1917 рр.); 2) правління Тимчасового уряду (1917–1922 рр.); 3) довоєнний етап перебування України у складі Радянського Союзу (1922–1941 рр.); 4) період Великої вітчизняної війни (1941–1945 рр.); 5) післявоєнний та пізній етап перебування України в складі Радянського Союзу (1946–1991 рр.); 6) період після проголошення незалежності України (1991 – донині).

З урахуванням історичного досвіду розвитку сприяння зайнятості населення можна визначити, що подальше подолання державою безробіття має відповідати таким напрямкам: 1) забезпечення соціально-економічних умов, необхідних для усвідомленого добровільного обрання громадянами своєї майбутньої професії, можливості та доступності навчання цій професії та працевлаштування за спеціальністю; 2) розвиток самозайнятості та малого підприємництва; 3) утворення мережі державних і приватних вищих навчальних закладів, які готуватимуть майбутніх підприємців і самозайнятих осіб; 4) поступове переведення громадян на самостійне забезпечення себе у старості через розвиток недержавних форм пенсійного забезпечення та інших видів недержавного соціального страхування; 5) поступове скорочення загальнообов'язкових державних соціальних відрахувань і здійснення їх на добровільній основі, що, своєю чергою, приведе до зменшення державних виплат із безробіття, державних пенсій тощо. Останні заходи

орієнтовані на перспективу, оскільки можливі тільки за умови готовності населення до таких принципових не тільки політичних, а й ідеологічних змін. На сьогодні першочерговим завданням держави є стимулювання інтересу та бажання громадян працювати в обраній ними сфері, оскільки працевлаштувати можливо лише особу, яка в цьому зацікавлена, а також стимулювати великі та малі підприємства в забезпеченні робочими місцями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Оспенников Ю. В.* Види договора найма на Северо-Западе Руси в XII–XV веках / Ю. В. Оспенников // *Актуальные проблемы правоведения.* – 2005. – № 1. – С. 46–52.
2. *Маркс К.* Капитал / К. Маркс // [Пер. с нем. Германа Лопатина]. – М. : Проспект, 2011. – 731 с.
3. *Киселев И. Я.* Трудовое право России. Историко-правовое исследование : [учебное пособие] / И. Я. Киселев. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – 384 с.
4. *Історія держави і права України* [Текст] : [навч. посіб.] / В. С. Кульчицький, М. І. Настюк, Б. Й. Тищик. – Львів : Світ, 1996. – 296 с.
5. *Миронов В. И.* Трудовое право : [учебник для вузов] / В. И. Миронов. – СПб. : Питер, 2009. – 866 с.
6. *Музиченко П. П.* Історія держави і права України : [навч. посіб.]. – 2-ге вид., випр. і доп. / П. П. Музиченко. – К. : т-во «Знання», КОО, 2000. – 662 с.
7. *Васильченко В. С.* Державне регулювання зайнятості : [навч. посібник] / В. С. Васильченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 252 с.
8. *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства Украины.* – 2-е изд. – К. : Гос. изд-во, 1919. – № 1. – Ст. 10.
9. *Бюллетень уполномоченного Наркомтруда РСФСР при Совнаркомехе УССР.* – Харьков : орган Наркомтруда УССР. – 1920 – № 2. – С. 13.
10. *Кодекс законов о труде РСФСР 1922 г.* // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.hist.msu.ru/Labour/Law/kodex_22.htm
11. *Орлова Е.* Анализ истории развития законодательства о занятости населения / Е. Орлова // *Служба занятости*, 2006. – № 8. – С. 32–35.
12. *Боровик В. С.* Занятость населения : [учебное пособие] / В. С. Боровик, Е. Е. Ермакова. – Ростов н/Д. : Феникс, 2006. – 232 с.
13. *Конституция СССР: Исторический документ от 5 декабря 1936 г.* // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tarasei.narod.ru/konst1936.htm>
14. *Об обеспечении эффективной занятости населения, совершенствовании системы трудоустройства и усилении социальных гарантий для трудящихся: постановление ЦК КПСС, ВЦСПС от 22 декабря 1987 г. № 1457* // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.lawrussia.ru/texts/legal_346/doc346a799x473.htm
15. *Про зайнятість населення: Закон Української РСР від 01.03.1991 № 803-ХІІ* // *Відомості Верховної Ради УРСР*, 1991. – № 14. – Ст. 170.

Алімпієв А. І. Державна політика сприяння зайнятості населення: історично-правовий огляд

У статті визначено різні історичні моделі державної політики сприяння зайнятості населення, проаналізовано їхні особливості та сформульовано основні висновки щодо напрямків розвитку державної політики у сфері зайнятості в сучасних умовах з урахуванням історичного досвіду.

Ключові слова: державна політика, зайнятість населення, історичні форми, напрямки розвитку державної політики зайнятості населення.

Алимпиев А. И. Государственная политика содействия занятости населения: исторически-правовой обзор

В статье определены разные исторические модели государственной политики содействия занятости населения, проанализированы их особенности и сформулированы основные выводы о направлениях развития государственной политики в сфере занятости в современных условиях с учетом исторического опыта.

Ключевые слова: государственная политика, занятость населения, исторические формы, направления развития государственной политики занятости населения.

Alimpiyev A. State policy of promoting population employment: historical and legal review

In the article defined different historical models of public policy of promoting population employment, analyzed their characteristics and formulates the main conclusions of the directions of the state policy in the field of employment in modern conditions, taking into account historical experience.

Key words: public policy, employment, historical forms, directions of the state policy of population employment.