

УДК 94(477)

Мельничук О.А., Кузьмінець Н.П. Заходи радянської влади по боротьбі із безробіттям в Україні у 20-ті рр. ХХ ст. // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету. Серія: історичні науки. – Т.13. - Кам'янець-Подільський, 2004. – С. 213-220.

О.А. Мельничук, доцент (м. Вінниця)

Н.П. Кузьмінець, аспірантка (м. Вінниця)

ЗАХОДИ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ ПО БОРЬТБІ ІЗ БЕЗРОБІТТЯМ В УКРАЇНІ У 20-ТІ РР. ХХ СТ.

В незалежній Україні особа формально має право на працю, але не завжди може реалізувати свої уміння в тому чи іншому виді діяльності, що призводить до психологічного стресу, до зниження життєвого рівня і втрати кваліфікації тими, хто залишається без роботи. Безробіття спричиняє соціальну напругу і політичну нестабільність у суспільстві, негативно впливає на криміногенну ситуацію. Безробітні не беруть участі у створенні національного продукту та національного прибутку. Безробіття явище не нове, особливо виразно воно проявилось внаслідок переходу від соціалістичного планового господарства до соціально ринкової економіки. Можна надіятися, що воно пригальмується, але, як свідчить досвід зарубіжних країн, повністю не зникне. Саме тому науковцям слід вивчати заходи боротьби з цим ганебним явищем ХХІ ст. Одночасно з вивченням зарубіжного досвіду потрібно досліджувати ті заходи по боротьбі з безробіттям, що здійснювалися на теренах нашої держави, зокрема, в період 20-х рр. ХХ ст., коли із переходом до нової економічної політики перед радянською владою вперше серйозно постала проблема масового безробіття.

В літературі того часу проблема безробіття не знайшла широкого висвітлення. Це пояснювалося багатьма факторами, найголовнішим з яких було прагнення влади не загострювати увагу на явищі, яке на думку радянської пропаганди було невластивим для соціалістичної економіки. Проте поява масового безробіття при переході до НЕПу стала поштовхом до вивчення даного явища істориками, економістами, юристами, соціологами¹. Частково дана проблема відображена у загальних працях із соціального забезпечення того часу².

Зважаючи на недостатнє вивчення в сучасній історичній літературі стану ринку праці в Україні у період НЕПу, автори статті поставили за мету розкрити передумови та причини масового безробіття в Україні в умовах нової економічної політики та вказати на заходи, здійснювані радянською владою для його подолання.

Розкриваючи проблему безробіття, слід зупинитися перш за все на визначенні поняття безробітного в дослідженнях того часу. Безробіття, постійно існуюче в капіталістичному господарстві, класична економія розглядала як явище натурального надлишку населення, ігноруючи при цьому соціальні фактори, які його викликають. Проте переважаючим в економічній літературі двадцятих років було визначення дане німецьким економістом Зомбартом, який розглядав безробіття як явище викликане соціальною незабезпеченістю існування і яке час від часу повторюється у формі так званого мимовільного безробіття. Інший німецький економіст Кумпман вводить поняття суб'єктивного та об'єктивного безробіття, перше з яких проявляється у вигляді нездатності до праці (розумової або фізичної) або небажання працювати. Радянські ж економісти 20-х років розуміли під безробіттям явище, коли найманий робітник чи службовець, який залишився без роботи і не експлуатуючий чужої праці самостійний робітник-ремісник, кустар і селянин, - зберігаючи здатність до праці і активно проявляючи бажання працювати, не може знайти відповідного до його можливості, професії та кваліфікації заняття в якості найманого працівника за таку винагороду, яка передбачена в даному місці і в даний час за аналогічні заняття³.

Основними законодавчими актами, які регулювали поняття безробітного, його правовий статус в період становлення радянської державності були Кодекс законів про працю РСФРР 1918 р., Положення ВЦВК і РНК про страхування на випадок безробіття від 11 грудня 1917 р., Положення про біржі праці від 27 січня 1918 р..

Відповідно до Кодексу законів про працю РСФРР 1918 р. безробітним визнавався кожний зобов'язаний трудовою повинністю громадянин Федеративної Російської Республіки, зареєстрований в місцевому відділі розподілу робочої сили як такий, що не має роботи за спеціальністю і не отримує винагороди. Отже, для визнання людини безробітною повинні бути наявні такі ознаки: наявність працездатності, оскільки трудова повинність стосувалася якраз працездатної категорії населення; реєстрація безробітного в спеціальних державних органах – біржах праці, або у відділах розподілу робочої сили; відсутність у безробітного роботи за спеціальністю та заробітку чи іншої винагороди. Законодавство до безробітних прирівнювало осіб, які мали тимчасову роботу (не більше двох тижнів), не за своєю спеціальністю. За такими працівниками зберігалася черга на отримання роботи за спеціальністю⁴.

Радянська держава проголосила принцип обов'язковості праці, ввівши трудову повинність для осіб віком від 16 до 50 років. Звільнялися від трудової повинності особи, які внаслідок хвороби чи каліцтва тимчасово втратили працездатність до її відновлення, вагітні жінки за 8 тижнів до та 8 тижнів після пологів.

Кодекс законів про працю змушував осіб визнати себе безробітним через подання письмової заяви до державних органів. З метою контролю кількості безробітних, точного обліку і планомірного розподілу робочої сили у всіх галузях народного господарства, вивчення попиту та пропозиції створювалися в січні 1918 року місцеві біржі праці, які згодом були реорганізовані у відділи розподілу робочої сили. Працевлаштування здійснювалося лише через вказані установи. Держава повністю контролювала розподіл робочої сили, оскільки заборонила всім приватним конторам та бюро надавати подібні послуги. Безробітні, які не реєструвалися в біржах праці, позбавлялися права на допомогу. Надання допомоги передувала перевірка наявності безробіття місцевими касами безробітних за допомоги відділу розподілу робочої сили і відповідних профспілок. Допомога видавалася не пізніше четвертого дня безробіття. За наявності поважних причин місцева каса безробітних могла відмовити у наданні допомоги. Недоліком радянського законодавства була невизначеність цих підстав. Проте, дану постанову місцевої каси безробітних можна було оскаржити в двотижневий термін у місцевий відділ праці, а далі в обласний. Постанова обласного відділу праці була остаточна і оскарженню не підлягала. Звичайно, що дане положення суттєво обмежувало права безробітних.

Проголошення обов'язку для державних органів по боротьбі з безробіттям підшукати безробітному роботу за спеціальністю було виправданим і прогресивним зважаючи на період громадянської війни. Проте, на наш погляд, держава не врахувала ряд важливих умов. Зокрема, стосовно підбору роботи з її оплатою не меншою ніж за попереднім місцем та з приводу встановлення заборони направляти безробітного в іншу місцевість для роботи.

Проблема масового безробіття особливо гостро постала перед більшовиками при переході до нової економічної політики. Перебудова всього укладу господарського життя на засадах ринкової економіки вимагала від держави в першу чергу реорганізації державного апарату для управління економічною сферою. В процесі її здійснення одні установи (Наркомпрод та ін.) були ліквідовані, інші були змушені значно скоротити свої штати, які суттєво збільшилися за період військового комунізму. В цей же час державні підприємства, які працювали не на повну потужність, а також збиткові закривалися чи переводилися на консервацію. Інші працюючі підприємства для економії коштів значною мірою скоротили чисельність своїх робітників.

В результаті з початком 1922 р. з бірж праці почали поступати тривожні сигнали про наростання масового безробіття. При цьому кількість безробітних зростала такими швидкими темпами, що на кінець 1922 р. лише безробітні в промисловості становили 10%

від загальної кількості робітників, зайнятих в промисловості⁵. За даними профспілок на 1 жовтня 1927 р. чисельність безробітних на Україні становила 259 111 осіб, а за даними органів соціального страхування 69 225 ⁶.

Основними рисами, які характеризували склад безробітних України цього часу були: переважно аграрна сфера незайнятості безробітних та висока питома вага жінок (40,2 %) та підлітків (12-15 %);

Законодавчими актами, що регулювали безробіття в період НЕПу були: Кодекс законів про працю УСРР 1922 р., Постанова РНК України від 1 лютого 1919 р. про створення губернських комітетів бірж праці, “Тимчасове положення про колективи, що організовуються комітетами бірж праці для надання трудової допомоги безробітним” затверджене Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 23 травня 1925 р. тощо.

КЗпП УСРР 1922 р. визначав органи реєстрації безробітних; зберігав статус безробітного для осіб, що проходили випробний термін; вказував на умови, терміни та розмір допомог по безробіттю в порядку соціального страхування та пільги надання допомог неповнолітнім безробітним⁷.

Реєстрацію безробітних на місцях забезпечували комітети бірж праці для боротьби з безробіттям, створені у складі губернських бірж праці згідно з постановою РНК України від 1 лютого 1919 р.

Першим реагуванням радянської влади на проблему масового безробіття в період непу була організація постановою Української економічної наради у вересні 1922 р. спеціального комітету, на який покладалося завдання відшукування необхідних засобів і способів боротьби з наростаючим безробіттям. Наприкінці 1922 р. його було перейменовано у Центральний комітет боротьби з безробіттям. Отримавши від Центрального комітету по боротьбі із наслідками голоду 1 млн. пудів жита, він вже з весни 1923 р. широко розгорнув громадські роботи.

В лютому 1924 р. були створені Комітети бірж праці для боротьби з безробіттям, які у 1925 р. були реорганізовані в комітети боротьби з безробіттям при губернських, окружних інспекторах праці. Якщо губернські комітети були ліквідовані в 1925 р., то окружні проіснували до 1930 р⁸.

Серед завдань, що покладалися на комітети по боротьбі із безробіттям були: організація трудових колективів для кваліфікованих безробітних; проведення громадських робіт; відправлення безробітних у фабрично-заводські училища; організація громадського харчування; влаштування гуртожитків для безробітних та ясел для їх дітей; підвищення кваліфікації безробітних; покращення роботи бірж праці⁹.

В умовах, коли серед безробітних 20 % складали робітники індустріальних професій та більше 40 % - розумової праці, однією із найбільш ефективних форм подолання незайнятості населення було залучення кваліфікованих безробітних до трудових колективів безробітних. Цим радянська влада вирішувала два основні завдання: по-перше, кваліфіковані робітники, тимчасово позбавлені роботи не втрачали виробничих навиків; по-друге, при цьому не допускалося декласування членів під час безробіття та втрата ними “пролетарської психології і проникнення настроями приватного власника”¹⁰.

На відміну від громадських робіт, які вже давно застосовувалися як засіб боротьби з незайнятістю населення, створення спеціальних підприємств для безробітних було абсолютно новим видом трудової допомоги безробітним. Радянська влада досить швидко оцінила не лише економічний, але й політичний ефект трудових колективів безробітних. Вже у річному звіті ЦК боротьби з безробіттям уряду УСРР за 1923 р. вказувалося, що число зайнятих на громадських роботах, значно відстає від кількості зайнятих в трудових колективах. В той час, як громадські роботи потребують великих коштів не тільки від комітету по боротьбі із безробіттям при виплаті заробітної плати, але й господарських органів, які повинні забезпечувати ці роботи матеріалами та транспортними засобами, організація трудових колективів для безробітних потребує незначних капіталовкладень, а їх розвиток відбувається швидкими темпами¹¹.

Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 23 травня 1925 р. затверджено “Тимчасове положення про колективи, що організовуються комітетами бірж праці для надання трудової допомоги безробітним”. За даними офіційної статистики на початок 1929 р. на Україні в таких колективах було зайнято 35 тис. осіб. Спочатку трудові колективи організовувалися переважно самими безробітними під керівництвом профспілкових організацій. Так, за даними обстеження проведеного ЦК боротьби з безробіттям в 1925 р. з 400 трудноколективів – 206 було організовано з ініціативи профспілок чи самих безробітних, причому 112 колективів отримали матеріальну підтримку від профспілок у вигляді кредитів на 50 256 крб. Кошти, внесені профспілками в трудноколективи були вкрай мізерні, становлячи в середньому 15 крб. на особу, працюючу у колективі¹². Однак активність та готовність до тимчасових труднощів, проявлені безробітними дали трудноколективам можливість подальшого розвитку та господарчого зміцнення.

З утворенням у 1925 р. окружних комітетів боротьби із безробіттям основні функції по створенню трудноколективів покладалися на них. На кожному засіданні комітету розглядалися декілька десятків заяв ініціативних груп, чи окремих безробітних про організацію того чи іншого виробництва, запуску недіючого підприємства. Наприклад, на засіданні Подільського губернського комітету по боротьбі з безробіттям 10 березня 1925 р. слухалися заяви про відкриття у м. Вінниці зубного кабінету, переплетної майстерні, автомайстерні, бетонної майстерні, шкіряного та миловареного заводів, пекарні, тютюнової фабрики, пральні, млина, організація колективу погоничів худоби¹³.

Звичайно, частина пропозицій були не реальними, проте багато з них визнавалися раціональними і втілювалися в життя комітетами по боротьбі із безробіттям. Для внесення більш чіткої плановості в цю роботу згодом практикувався такий порядок: безробітні, перш ніж подавати заяву про створення того чи іншого колективу в комборбез, зобов’язані були пред’явити згоду відповідної профспілки, яка попередньо розглядала даний проєкт.

Як правило, від створення трудових колективів безробітних напряму залежало утворення комітетів по боротьбі з безробіттям. Так, Подільський губернський комітет по боротьбі з безробіттям на засіданні від 14 квітня 1925 р. прийняв рішення про створення районних комітетів у Немирові та Хмільнику, зважаючи на те, що у них вже існують трудові колективи безробітних¹⁴.

Для стимулювання безробітних до участі у колективах страхові каси на місцях виплачували на кожного безробітного, що вступав до колективу трьохмісячну допомогу по безробіттю¹⁵. Одночасно новостворені підприємства за Постановою НКП УССР від 26 січня 1925 р. звільнялися від сплати страхових внесків по безробіттю протягом шести місяців, а по закінченню пільгового строку вносили 10%, як інституції державно. Вказаний термін в окремих випадках може бути продовженим спеціальною постановою місцевої страхкаси, узгодженою із Комборбезом¹⁶.

Для поповнення фондів місцевих комітетів боротьби з безробіттям прийнято рішення про передачу всіх штрафних сум, що накладалися трудовими комісіями народних судів за порушення законів про працю до окружних та районних комітетів. Оскільки судові виконавці перевантажені роботою, Подільський губкомборбез 11 червня 1925 р. прийняв рішення виділити одного співробітника комітету для стягування штрафів¹⁷.

Створюючи колективи безробітних, влада пильно стежила, щоб вони не набували характеру приватних підприємств, а їх члени не втрачали пролетарську психологію, розуміючи що це приведе до зменшення соціальної підтримки режиму. Для надання їм вигляду державних підприємств пропонувалося встановити норми виробітку для працівників, встановити погодинну оплату, а при продажі виробів керуватися виключно встановленими твердими цінами.

Характеризуючи основні заходи держави, спрямовані на боротьбу із безробіттям, зазначимо, що незважаючи на запровадження ринкових механізмів в економіці, при матеріальному забезпеченні безробітних держава завжди дотримувалася чіткої класової лінії,

намагаючись зберегти за собою соціальну опору в особі робітників-пролетаріїв та незаможного селянства.

В подальшому, вивчаючи стан ринку праці в Україні періоду НЕПу, слід звернути увагу на питання соціального складу безробітних, виплати допомог по безробіттю, соціального страхування з причин безробіття.

ПРИМІТКИ:

1. Лившиц А. Трудовые коллективы безработных на Украине. – Х., 1929; Шатан Е.О. Проблема безработицы на Украине. – Х., 1929; Фрейман І. І. Збірка правил про забезпечення застрахованих порядком соціального страхування з причини безробіття. – Х., 1930.
2. Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. – М., б/г; Забелин Л. Теория социального обеспечения. – М., 1924; Забелин Л. Теоретические основы социального страхования. – М., 1926; Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. – М., 1926; Догадов В.М. Социальное страхование. – Л., 1926; Аралов В.А., Левшин А.В. Социальное обеспечение в СССР. – М., 1959; Козлов А.Е. Социальное обеспечение в СССР. – М., 1981; Ланцев М.С. Социальное обеспечение в СССР (Экономический аспект). – М., 1976; Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. – М., 1980.
3. Шатан Е.О. Проблема безработицы на Украине. – Х., 1929. – С. 9-10.
4. Систематический сборник важнейших декретов 1917-1920. – М., 1920. – С. 78-79;
5. Лившиц А. Трудовые коллективы безработных на Украине. – Х., 1929. – С. 5;
6. Шатан Е.О. Проблема безработицы на Украине. – Х., 1929. – С. 24.
7. Кодекс законов о труде 1922 года. – Х., 1923;
8. Державний архів Вінницької області. Путівник. – К., 1960. – С. 191;
9. ДАВО. - Ф.Р. 1599. - Оп.1. - Спр.1. - Арк.5;
10. Лившиц А. Трудовые коллективы безработных на Украине. – Х., 1929. – С. 6;
11. Отчет ЦК Борьбе за 1923-24 гг. – Х. 1924. – С.2;
12. Шатан Е.О. Проблема безработицы на Украине. – Х., 1929. – С. 37;
13. ДАВО. - ФР-1599. - Оп. 1. - Спр. 28. - Арк. 7-8;
14. ДАВО. - ФР-1599. - Оп.1. - Спр.28. - Арк. 16;
15. ДАВО. – Ф.Р – 1599. - Оп.1. - Спр.70. - Арк. 2;
16. Фрейман І. І. Збірка правил про забезпечення застрахованих порядком соціального страхування з причини безробіття. – Х., 1930. – С.21;
17. ДАВО. - Ф.Р. – 1599. - Оп. 1. - Спр. 28. - Арк. 26.