

УДК 340.15-053.6

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ В УСРР ПІД ЧАС НЕПУ (1921–1929 рр.)

LEGAL REGULATION OF YOUTH EMPLOYMENT IN THE USSR IN THE PERIOD OF NEW ECONOMIC POLICY (1921–1929)

Харасик Н.О.,

*асистент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Статтю присвячено аналізу законодавства, що регулювало працевлаштування малолітніх та підлітків в УСРР під час нової економічної політики. Особливу увагу приділено броні підлітків, проаналізовано основні заходи боротьби із безробіттям серед молоді.

Ключові слова: малолітні, підлітки, броня підлітків, безробітні, працевлаштування, школи ФЗУ, юнацькі секції.

Статья посвящена анализу законодательства, которое регулировало трудоустройство малолетних и подростков в УССР во время новой экономической политики. Особое внимание уделено броне подростков, проанализированы основные мероприятия по борьбе с безработицей среди молодежи.

Ключевые слова: малолетние, подростки, броня подростков, безработные, трудоустройство, школы ФЗУ, юношеские секции.

This article analyzes the laws which regulate the employment of minors and adolescents in the USSR during the New Economic Policy. Particular attention is paid to teenage armor, analyzes the main measures to combat youth unemployment.

Key words: juvenile, adolescent, teen armor, unemployed, employment, schools, trade schools, youth clubs.

Актуальність теми. Малолітні та підлітки – найбільш соціально незахищена верства населення. Брати на роботу таких працівників роботодавці не поспішають, адже з такими працівниками дуже багато проблем, зокрема, відсутність досвіду роботи у молоді, необхідність дотримання трудового законодавства щодо нормування робочого часу, відпочинку, відпусток тощо. Але молодь – це майбутнє нашої країни, тому саме державні центри зайнятості повинні піклуватися про навчання, працевлаштування та набуття до-

свіду молодим поколінням. Вивчення проблем, пов'язаних із залученням молоді до виробництва, підготовкою кваліфікованих кадрів, зростає у зв'язку із необхідністю розробки найбільш раціональних форм та заходів практичного вирішення цих питань. При вирішенні поставлених завдань необхідно враховувати накопичений досвід для вибору пріоритетних напрямків щодо забезпечення їх зайнятості.

Проблемами безробіття молоді та залучення її до виробництва під час непу займалися такі вчені та практичні

працівники, як Маруцький Е., Бистрицький М., Міславський М., Долгов В., Афонін А., Ермолаєв С., Супоницький М. та ін. В деякій мірі торкалися цього питання у своїх дослідженнях такі вчені, як Рогачевська Л., Сичова А., Бухаренкова О.

Проте всі дослідження стосувалися вивчення проблеми зайнятості молоді у межах всього СРСР або окремих регіонів Російської Федерації, а досліджень, які стосувалися особливостей цього явища в УСРР, майже немає, а також зазначені дослідження носили історичний характер, а не правовий. Тому метою даної статті є аналіз законодавства щодо проблем безробіття, працевлаштування, соціального захисту молоді, вивчення особливостей підліткового безробіття в УСРР, основних тенденцій його розвитку, ступеня ефективності різних форм матеріальної та трудової допомоги.

Виклад основного матеріалу. У період переходу до непу, коли промисловість переходила на господарський розрахунок і коли дрібні підприємства закривалися, а великі – збільшувалися, спостерігалось витіснення праці молоді із промисловості. У зв'язку з цим виникли пропозиції щодо необхідності перегляду законодавства про працю молоді.

Так, у 1921 р. був прийнятий Кодекс законів про працю малолітніх та підлітків [1, Ст. 538], у якому зазначалося, що малолітніми вважаються особи до 16 років, підлітками – від 16 до 18 років.

На підставі Кодексу особи, які не досягли 18 років, не підлягали притягненню до трудової повинності. Прийняття на роботу малолітніх до 16 років заборонялося, але були деякі виключення. Так, малолітні від 14 до 16 років могли допускатися до реєстрації та праці за спеціальним дозволом інспектора праці: а) у виключних випадках, коли при виключній потребі як самого малолітнього, так і його родини, при цьому не було можливості надати йому та його родині спеціального забезпечення та помістити його до однієї зі шкіл; б) коли малолітні приставлені до праці згідно з постановою комісії по справах про неповнолітніх або секції правової охорони, якщо трудовий режим був визнаний необхідним у виховних цілях.

Ті малолітні, які вже працювали до набуття чинності Кодексу, повинні були звільнятися від праці з негайним розташуванням їх по школах.

Усі малолітні, які звільнялися з роботи органами охорони праці, передавалися на утримання органів Народно-го комісаріату освіти (далі – НКО).

До забезпечення їх органами НКО малолітні мали право на всі види забезпечення, якими користувалися у місці своєї попередньої праці.

1 листопада 1921 р. була видана постанова РНК УСРР «Про робочих підлітків та їх кваліфікації» [2, Ст. 637], у якій, зокрема, зазначалося, що з метою збереження у майбутньому необхідної для виробництва кваліфікаційної робочої сили у тих випадках, коли скорочення штатів передбачено планами органів УСНГ, усім підприємствам та організаціям слід дотримуватися наступної черговості звільнення робочих підлітків: а) малолітні до 14 років; б) малолітні до 16 років на шкідливих виробництвах; в) підлітки, які виконують некваліфіковану роботу (наприклад, конторники, кур'єри та ін.), а також чорноробочі.

Із зазначених вище груп в першу чергу звільнялися ті підлітки, які мали родину в селі; при подальшому скороченні звільнялися молодші за віком.

Підлягали скороченню лише у виключних випадках: а) підлітки, які працювали на підприємствах та навчалися у школі робітничо-заводського учнівства та б) підручні.

Для тих підлітків від 14 до 18 років, які залишалися у виробництві, вводилося обов'язкове проходження курсу фабрично-заводського учнівства (далі – ФЗУ).

Підлітки, які звільнялися з державних підприємств унаслідок скорочення штатів, повинні були розміщуватися

у першу чергу перед іншою молоддю по професійно-технічним школам (індустріально-технічним та сільськогосподарським). Для безпритульних підлітків, які звільнялися з підприємств, створювалася мережа будинків-інтернатів.

Контроль над вилученням підлітків з виробництва, а також нагляд за правильним використанням робочої сили підлітків покладалася на відділи праці та Інспекцію праці із залученням відповідних установ.

У 1922 р. були утворені Юнацькі секції [3] при відділах праці, у яких реєструвалися усі безробітні підлітки від 14 до 18 років. Секції утворювалися для розподілу та перерозподілу робочої сили підлітків з метою найкращого їх використання, в інтересах навчання та кваліфікації підлітків.

До відання секції належало таке коло питань: 1) проведення реєстрації безробітних підлітків; 2) отримання відомостей про потреби у підлітках від державних, кооперативних та приватних підприємств та установ.

При реєстрації було обов'язковим медичне освідчення підлітків, для чого їх направляли до амбулаторій та консультаційних бюро.

Медичному освідченню підлягали усі підлітки, які працювали на підприємствах, в установах та організаціях або навчалися у школах ФЗУ. Жоден підліток не міг бути направлений на підприємство або в установу без попереднього огляду у робітничій лікарні або в іншому медичному закладі. Огляд мав на меті як з'ясування стану здоров'я, так і необхідність зміни професії. Лікарі надавали висновок про відповідність стану здоров'я підлітка вимогам, що пред'являються йому відповідною професією. Підліток піддавався всебічному медичному огляду, причому лікарі повинні були обов'язково обстежити внутрішні органи, зір та слух. У разі необхідності підліток направлявся до лікарів інших спеціальностей. Підлітки, які потребували лікування, направлялись до санаторіїв, будинків відпочинку, спеціальних колоній.

У подальшому усі підлітки повинні були піддаватися періодичному огляду не рідше, ніж один раз на рік [4].

У сфері соціального забезпечення та страхування організовувалася видача пайків, обладнання їдалень та гуртожитків для безробітних підлітків, видача безкоштовних талонів у лазні та перукарні. Одночасно збільшувалась кількість гуртків фізкультури, кількість учасників спортивних змагань.

При встановленні черги направлення на роботу секція керувалась звичайним порядком, але враховувалися сімейний стан, рівень нужденності та зв'язок з виробництвом підлітка.

Однак слід зауважити про недемократичність в роботі юнацьких секцій щодо обліку підлітків. Так, реєстрації не підлягали юнаки та дівчата, чий батьки були «нетрудовими елементами» (кустари, ремісники, торговці, які мали найманих працівників, тощо). Позбавлення цієї частини молоді права на труд було антигуманним, в умовах 20-х років воно створювало нездорові відносини у середовищі молоді [5].

Не менш важливе значення у справі залучення молоді до виробництва мала броня підлітків. Вона встановлювалася згідно з потребами промисловості у робочій силі, закріплювала певний мінімум підлітків у виробництві і таким чином захищала підлітків від витіснення з виробництва. Броня підлітків виникла у 1922 р. як захід, спрямований проти недооцінки значення праці молоді. Ця недооцінка полягала у спробах деяких господарств позбавитися від навчання молоді у виробництві та витісненні праці підлітків з промисловості.

Господарське призначення броні полягало у тому, що вона регулювала у плановому порядку справу підготовки робочої сили та систематично вводила у промисловість нові кадри молоді, пропускаючи їх через школи ФЗУ.

Значення броні на момент її виникнення полягало у наступному: вона закріплювала підлітків у виробництві, за-

безпечувала нормальне залучення їх у виробництво у подальшому та створювала гарантію у тому, що підлітки не будуть витіснені з виробництва, не дивлячись на те, що законодавство про охорону праці неповнолітніх робить працю останніх не вигідною.

З 1 липня 1922 р. Постановою Президії ВЦВК «Про встановлення граничної мінімальної кількості підлітків на підприємствах» [6] встановлювався обов'язковий відсоток як для приватних, так і для державних підприємств, нижче якого не могла бути кількість підлітків 15, 16 та 17 років по відношенню до усієї кількості зайнятих у відповідному підприємстві: металургія та обробка металу – 8%, обробка бавовни – 6%; обробка вовни – 8%; обробка льону та пенки – 8%; обробка шовку – 5%; обробка змішаних толокняних речовин – 5%; паперова промисловість – 6%; поліграфічна промисловість – 13%; лісопильна промисловість – 5%; фанерна промисловість – 6%; деревообробна промисловість – 6%; виробництво віконного скла – 8%; інша скляна промисловість – 12%; фарфорова та фаянсова промисловість – 5%; цементна, вогняно-упорно-цеглова, шиферна, тольова промисловість – 5%; виробництво ізвести та алібаstrу – 4,5%; заводи великих шкір – 3%; заводи дрібних шкір – 5%; взуттєві заводи – 5%; кондитерська промисловість – 4%; чайна – 2%; крохмально-паточна промисловість – 6%; цукрова – 6%; мукомольна – 4%; консервна (із зосередженням у жерстяних та консервних відділеннях та на допоміжних роботах) – 5%; маслوبيйна (рослинні масла) – 4%; махорочна – 2,5%; тютюново-гільзова – 4,5%; основна хімічна промисловість – 5%; гумова – 7%; вугільна – 6%.

Цей мінімальний відсоток підлітків періодично переглядався. Так, вже у 1924 р. у кам'яновугільній промисловості був збільшений до 6,2% [7, арт. 84].

Вказаний відсоток був мінімальним для кожного окремого управління. Якщо відсоток підлітків був менший за встановлений, управління повинні були протягом двох місяців збільшити кількість підлітків до встановленої норми.

Перевищення встановленого відсотка не було підставою для звільнення підлітків за скороченням штатів. При перевищенні відсотка підлітків доведення його до встановленого розміру могло проводитися шляхом відповідного недобору підлітків при наборі нових робітників та непоповненні кількості підлітків, які вибували з броні внаслідок природного переростання.

Вищезгадана Постанова Президії ВЦВК не тільки призупинила витіснення праці підлітків з виробництва, але й сприяла їх абсолютному та відносному зростанню у виробництві. За даними Центрального статистичного управління, відсоток підлітків у промисловості змінився наступним чином: 1 липня 1922 р. – 5,5%; 1 жовтня 1922 р. – 5,9%; 1 січня 1923 р. – 6,5%. Однак у подальшому відсоток підлітків знову знизився, а потім наступила деяка стабілізація: 1 січня 1924 р. – 5,5%; 1 січня 1925 р. – 5,1%; 1 січня 1926 р. – 5,6%; 1 січня 1927 р. – 5,6%; 1 липня 1927 р. – 4,5%. Не дивлячись на цілу низку заходів, які було проведено як по лінії громадських, так і державних організацій з метою заповнення броні, вона все ж не досягала норми, встановленої законом. Причина цього полягала в тому, що окремі норми броні не були у достатній мірі пов'язані з економічними особливостями та можливостями промисловості (наприклад, норма броні у поліграфічній промисловості (13%) була занадто високою, в інших же галузях норми броні були явно зменшені). Крім того, за період з 1922 по 1928 р. відбулися зміни у промисловості. Відбулося розширення одних галузей промисловості, згорання інших, з'явилися нові галузі виробництва, яких не було раніше у царській Росії (наприклад, автопромисловість), відбулися значні зміни у процесах роботи, в обладнанні та ін. Нарешті, підвищилася грамотність населення, у зв'язку з чим в окремих виробництвах були частково змінені терміни навчання у школах ФЗУ у бік скорочення

цих термінів з трьох до двох, з чотирьох до трьох років (1924 р.), тобто прискорився обіг підготовки робочої сили на цілий рік. Все це зумовлювало необхідність перегляду норм броні підлітків у бік її більшого пристосування до потреб окремих галузей промисловості та пов'язання цих норм з перспективами розвитку промисловості у межах п'ятирічки. ЦК ВКП(б) у Постанові про раціоналізацію промисловості у березні 1927 р. висловився за перегляд норм броні підлітків у бік їх більшого узгодження з потребами промисловості.

Перегляд норм броні з кожної галузі промисловості проводився дуже ретельно Народним комісаріатом праці СРСР, разом із ВЦСПС, ЦК ВЛКСМ, ВРНГ, із залученням відповідних господарюючих органів, главків та управлінь окремих галузей промисловості та відповідного ЦК профспілок.

При розробленні та розрахуванні нових норм броні враховувалося, що броня підлітків повинна цілком поповнити природне зменшення кваліфікованих робітників. Враховуючи все зростаюче безробіття та незахищеність підлітків на ринку праці, ЦК Боротьби із безробіттям встановлював понадброню підлітків [8]. Місця за понадброню на 1925–1926 рр. розподілялися наступним чином: Київ – 1 тис. місць, Харків – 750, Одеса – 600, Катеринослав – 370, Сталіно – 300, Запоріжжя – 225, Миколаїв – 300, Луганськ – 170, Артемівськ – 200, Кременчук – 150, Житомир – 150, Маріуполь – 150, Полтава – 150, Херсон – 100, Чернігів – 60, Вінниця – 62, Бердичів – 100, Суми – 25, Кривий Ріг – 75, Біла Церква – 25, Автономна Молдавська РСР – 150 місць.

Також встановлювалося, що заробітна плата за понадброню не могла бути нижчою, ніж встановлена ЦК Боротьбою, ці кошти не могли бути використані за іншим призначенням. Не можна було утримувати підлітків за рахунок коштів за понадброню, де броня повністю не заповнена та при вивільненні броні, підлітки з понадброні повинні були переводитися у постійний штат підприємства.

Направлення безробітних підлітків за понадброню здійснювалось у першу чергу в ті галузі промисловості, де вони могли б навчитися спеціальностям, у яких відчувалася нестача в промисловості. Неприпустимо було направляти підлітків за понадброню до приватної та кустарної промисловості.

У 1928 р. НКП СРСР видав нову Інструкцію «Про броню підлітків» [9, Ст. 437]. Порівнюючи попереднє законодавство (1922 р.) про норми броні із інструкцією, яка була видана у 1928 р., можна відмітити цілу низку відмінностей між ними. Ці відмінності пояснюються наступним: норми броні 1922 р. в основному були встановлені з метою закріплення молоді у виробництві та забезпечення законодавства про охорону праці.

У цьому відношенні броня себе виправдала. Це значення броня зберігала і протягом усього періоду непу, але у 1928 р. броня підлітків, крім того, у більшому ступені переслідувала мету забезпечення промисловості та народного господарства кваліфікованою робочою силою. Броня, по суті, була не просто броню підлітків, а броню учнів-підлітків.

Якщо законодавство про броню підлітків 1922 р. регулювало тільки кількість підлітків, то законодавство 1928 р. передбачало ще й охоплення їх навчанням.

Норми встановленої броні були єдиними на усій території СРСР. Якщо раніше право встановлення броні було надане союзним республікам, то з 1928 р. це право мав тільки НКП СРСР. Останній розробляв норми броні та узгоджував їх з ВЦСПС, ВСНГ, ЦК ВЛКСМ та представниками союзних республік. З цього, звичайно, не слідувало, що союзні республіки зовсім були позбавлені можливості будь-якого впливу на цю справу. Союзні республіки могли порушити питання про перегляд та встановлення для них особливих норм броні, якщо у них були на це підстави, у зв'язку з особливостями їх промисловості.

Норми броні підлітків розповсюджували свою дію не тільки на державну та приватну промисловість, але й на кооперативні, концесійні, кустарні підприємства, якщо кількість зайнятих у них працівників була не менше 10 осіб. Броня підлітків, як правило, повинна була заповнюватися самостійно кожним підприємством. Але закон дозволяв тресту за згодою з відповідною профспілкою, розраховувати броню підлітків централізовано по усьому тресту в цілому. У цьому випадку в одних підприємствах кількість підлітків за бронєю могла бути менше за встановлену, а в інших – більше. З тим щоб по тресту в цілому загальна кількість підлітків була не менше встановленої норми [10, с. 14].

Броня підлітків у тих місцевостях, де були біржі праці, повинна була заповнюватися в обов'язковому порядку з числа підлітків, які були зареєстровані на біржі праці. У тих же місцевостях, де бірж праці не було, комплектування броні проводилося адміністрацією підприємства, з участю місцевої професійної та комсомольської організації, з числа дітей робітників та службовців, а також вихованців дитячих будинків. Як правило, броня заповнювалася підлітками у віці від 14 до 18 років, причому вік прийому в броню залежав від професії та терміну навчання. У нормальних, тобто не шкідливих і не гарячих цехах, де праця підлітків не заборонена, в броню обов'язково повинні були прийматися тільки підлітки і обов'язково з таким розрахунком, щоб навчання було закінчене до 18 років. З цією метою підприємства були зобов'язані, при направленні вимоги біржі праці на осіб, що приймалися в броню, зазначити, скільки осіб і на яку професію кожного з них передбачалося використати та який термін навчання. Біржі праці, в свою чергу, проводили відбір підлітків, при цьому для професій з трирічним терміном навчання повинні були відбиратися підлітки у віці 15 років, з дворічним – у віці 16 років, з однорічним – 17 років.

Обов'язкове теоретичне навчання вводилося і для учнів індивідуально-бригадного учнівства.

У встановлених законом випадках у броні могли бути і переростки старше 18 років, але з тим, щоб їх навчання було закінчене до набуття ними 20-річного віку. Переростки могли бути і у шкідливих та гарячих цехах. При трирічному терміні навчання та у шкідливий цех повинні були набиратися підлітки у віці 17 років з числа найбільш фізично розвинутих.

Для заповнення броні підлітків у шкідливих та гарячих цехах підлітки та переростки повинні були набиратися обов'язково з числа зареєстрованих на біржі праці. Підлітки та переростки, які працювали на підприємстві як звичайні робітники, не могли бути зараховані до броні.

Усі підлітки та переростки, що приймалися у рахунок норм броні, повинні були обов'язково пройти навчання.

Організованими формами навчання вважалися школи ФЗУ, а також бригадно-індивідуальне учнівство. Підліткам, які проходили бригадно-індивідуальне учнівство, підприємство повинно було надати, крім виробничого навчання, ще й теоретичне навчання.

Таким чином, школа ФЗУ ставила за мету не тільки навчати підлітка тій чи іншій спеціальності, але й надати йому пізнання про виробництво взагалі, ознайомити його зі всіма процесами роботи на даному підприємстві, виховати з підлітка культурного, політично та технічно грамотного робітника. Учень ФЗУ по закінченні школи одержував не тільки ту чи іншу спеціальність, але й технічну освіту. У випадку скорочення цієї професії або введення нових машин він, маючи загальні теоретичні знання, міг легко перейти на іншу роботу.

Переведення підлітків із броні на штатну роботу відбувалося за наявності двох умов: досягнення 18-річного віку та закінчення навчання.

Інший порядок переведення з броні на штатну роботу був встановлений для учнів бригадно-індивідуального учнівства. У цьому випадку виключним визнавався вік. Як тільки підлітку-учню бригадно-індивідуального учнівства виповнювалось 18 років, він виводився з броні незалежно від того, чи закінчив він навчання чи ні.

Особи, які проходили навчання у шкідливих та гарячих цехах, де праця підлітків не дозволялася або допускалася при умові, якщо підліток був не молодше 16–17 років, виводилися з броні до штату по закінченні терміну навчання, але не раніше, ніж їм виповниться 18 років.

Висновки. Державне регулювання ринку праці під час непу давало певний захист та гарантії для молоді. Держава піклувалась про навчання та працевлаштування найбільш соціально незахищених верств населення. Деякі заходи боротьби із безробіттям серед молоді дійсно давали свої результати, проте остаточно подолати безробіття не вдалося довгий час. Найбільш дієвим заходом залучення молоді у промисловість було встановлення броні та понадброні. Ведення броні підлітків призупинило процес їх витіснення з виробництва, створило передумови для збереження передачі досвіду щодо підготовки робочих кадрів, стало основою для створення соціального захисту зростаючого покоління. Бронювання виявилось адміністративним заходом, який регулював молодіжний ринок праці. В ході практичної роботи по заповненню броні також широко застосовувалися адміністративні прийоми. Часто супротив господарників, власників приватних підприємств переборювався за допомогою судових постанов. Разом з тим броня сприяла не тільки поліпшенню економічного становища молоді, але й відповідала інтересам народного господарства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. ЗУ УСРР. – 1921. – № 19.
2. ЗУ УСРР. – 1921. – № 22.
3. О работе Юнсекции Учрабсилы. Инструкция // Известия УпНКТ УССР при СНК РСФСР. – 1922. – № 5.
4. О врачебном освидетельствовании рабочих-подростков. Инструкция по проведению Постановления СНК УССР // Известия УпНКТ УССР при СНК РСФСР. – 1923. – № 5.
5. Дубровка Н.А. Участие комсомола в обеспечении трудовой занятости молодежи в 20-е годы (на материалах европейской части РСФСР) : автореф. дис. ... к. ист. н. : спец. 07.00.01 / Н.А. Дубровка. – СПб., 1994.
6. Сборник важнейших декретов и распоряжений за время с апреля 1921 г. по июнь 1922 г. (новая экономическая политика). – К., 1922.
7. О минимальном проценте рабочих-подростков в предприятиях каменно-угольной промышленности : Постановление ВУЦИК и СНК УССР // СУ УССР. – 1924. – № 9.
8. О заполнении мест по сверхбронне подростками : Циркуляр НКТ УССР № 106 // Вісті НКП УСРР. – 1926. – № 1.
9. О бронне подростков. Инструкция НКТ СССР № 619 // СЗ СССР. – 1928. – № 49.
10. Ермолаев С. Броня подростков / С. Ермолаев. – М., 1929.