

УДК 349.2

Р. В. Яковенко

здобувач

Східноукраїнського національного університету
імені Володимира Даля**ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ**

Дослідження історичних передумов і причин виникнення й розвитку державного регулювання зайнятості населення, виокремлення тих завдань, які ставила перед собою держава, запроваджуючи регулювання зайнятості, в історичному розвитку й контексті дозволить найбільш ґрунтовно підійти до аналізу зайнятості населення як соціально-економічного та правового явища. Вивчення становлення державного регулювання зайнятості населення в історичній ретроспективі дасть змогу здійснити виділення тих викликів суспільного й історичного розвитку, у відповідь на які держава зобов'язана була запровадити власний механізм правового, економічного, політичного регулювання зайнятості населення, а також зазначити ті соціальні ризики та негативні явища, у зв'язку з подоланням яких у відповідні історичні періоди було створено, удосконалено чи переглянуто механізм державного регулювання зайнятості населення.

У науковій літературі історичні моделі державної політики зайнятості й історичний розвиток правового регулювання зайнятості досліджували такі автори, як Ю. Алмаєва, В. Боровик, В. Васильченко, І. Кісельов, Є. Орлова, Ю. Оспенников, О. Парягін та ін. Зазначені науковці здійснили значний внесок у наукову доктрину трудового права щодо напрацювання основних теоретичних положень із дослідження вищевказаної проблематики.

Нині у вітчизняній науці відсутнє єдине комплексне дослідження історичних передумов виникнення та розвитку державного регулювання зайнятості населення, що зумовлює актуальність і нагальність проведення нашого дослідження.

Метою статті є формування власної позиції щодо періодизації історичного розвитку державного регулювання зайнятості населення шляхом вивчення думок науковців щодо історичних етапів становлення державного механізму регулювання зайнятості населення на теренах України та виділення їх основних ознак.

І. Гнибіденко зазначає, що забезпечення рівності на робочих місцях як однієї з ключових засад упровадження механізму оптимізації зайнятості потребувало «впровадження традиційних політичних заходів із боку держави щодо запобігання дискримінації, зокрема таких як законодавчі акти, ефективні механізми контролю й наявність

спеціалізованих закладів контролю за дотриманням законодавства про зайнятість» [1, с. 79–82]. Аналізуючи думки І. Гнибіденко та В. Міненко [2, с. 241–243] щодо формування та розвитку державного та правового регулювання зайнятості населення та втілення в життя концепції держави загального добробуту на міжнародному рівні, приходимо до висновку про те, що саме закономірний історичний розвиток суспільства приніс нові виклики для всіх держав щодо вирішення проблем зайнятості населення. Зокрема, розгортання світової економічної кризи зумовило необхідність перегляду ролі держави в регулюванні економіки, а також стало каталізатором для розвитку її соціальної функції щодо захисту безробітних, створення нових робочих місць, сприяння зайнятості населення в цілому, а також запобігання появі в майбутньому такого негативного соціального явища, як безробіття. Теорії про саморегулювання ринкової економіки об'єктивно потребували перегляду та корекції.

Серед причин, які зумовили необхідність становлення державного механізму регулювання зайнятості населення, можна виділити такі: 1) необхідність державного втручання в систему підготовки та перепідготовки кадрів з орієнтиром на відповідний попит ринку праці; 2) наявність неконкурентоспроможних працівників (інвалідів, осіб із низькою кваліфікацією, багатодітних із необхідністю встановлення особливого режиму робочого часу тощо), необхідність забезпечення для них відповідних пільг і компенсацій, а також створення робочих місць у державному секторі економіки; 3) неможливість урегулювання за допомогою ринкових механізмів різних життєвих обставин, які можуть зумовити втрату роботи особою (хвороба, вагітність тощо); 4) економічний спад, скорочення виробництва, закриття підприємств і установ, що створює необхідність у державній підтримці та стимулюванні розвитку підприємництва, створенні нових робочих місць, перерозподілі прибутку тощо. Кожна конкретна держава формує власні підходи та методи вирішення зазначених суспільних та історичних викликів. Також свої особливості історичного розвитку були притаманні й українським землям. Щодо історичних етапів зародження та розвитку системи державного регулювання зайнятості

в Україні досить ґрунтовне дослідження здійснене А. Алімпієвим й Р. Шабановим.

Р. Шабанов [3] зазначає, що потреба в правовому регулюванні правовідносин із працевлаштування виникає на початку епохи індустріалізації з приходом до влади нового класу (буржуазії) і розвитком капіталістичних відносин у сфері економіки та виробництва. У Російській імперії, до складу якої входила наша держава, було тільки шість постійних бірж праці та декілька їхніх тимчасових відділень. Перший закон про біржі праці був прийнятий незадовго до Жовтневої революції – 19 серпня 1917 р. Особливого загострення проблема працевлаштування населення в Україні набуває в перші роки радянської влади, у зв'язку з тотальним згоранням виробництва. Разом із радикальними соціально-економічними перетвореннями, викликаними Жовтневою революцією, стала змінюватися й ситуація в галузі зайнятості та працевлаштування. Розпочався перший етап становлення радянського законодавства про зайнятість і працевлаштування. Результатом цього становлення стало створення бірж праці. У січні 1918 р. Рада народних комісарів (РНК) затвердила Положення про біржі праці [4]. У грудні 1918 р. був прийнятий перший радянський кодекс про працю – Кодекс законів про працю РРФСР [5], який установив нові принципи регулювання трудових відносин. У порядку доповнення КЗпП РРФСР 1918 р. 29 січня 1920 р. був виданий Декрет РНК «Про загальну трудову повинність», що передбачав незалежно від постійної роботи залучення трудящих до виконання різних видів трудової повинності: паливної, будівельної, дорожньої, гужової, для боротьби з наслідками суспільних лих.

Наступний період в історії розвитку радянського законодавства про працю розпочався з упровадженням у країні нової економічної політики. Відповіддю законодавця на ці зміни стало прийняття Кодексу законів про працю 1922 р. [6]. У новому КЗпП було скасовано трудові мобілізації й повинності. Була відновлена виплата допомоги по безробіттю. Тривалість виплати допомоги становила не більше шести місяців.

Із кінця 20-х рр. ХХ століття нове політичне керівництво почало здійснення форсованої індустріалізації та колективізації країни. КЗпП 1922 р. у нових умовах виявився непридатним, 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 набуття чинності в 1972 р. новим КЗпП.

У 1930 р. 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.

Наслідком цих заходів стало те, що розпочалася ліквідація системи соціальних гарантій на випадок безробіття.

У післявоєнні роки, до ХХ з'їзду КПРС, головні зміни в законодавстві про працю й працевлаштування стосувалися насамперед скасування надзвичайних заходів, прийнятих у воєнні роки, забезпечення роботою осіб, демобілізованих із діючої армії.

Після ХХ з'їзду КПРС (лютий 1956 р.) розпочався новий етап в історії країни. У період «відлиги» (1953–1964 рр.) були скасовані деякі найбільш жорсткі заходи, що забезпечували залучення до праці. Так, у 1955 р. скасована мобілізація молоді в ремісничі училища й школи ФЗН. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 25 квітня 1956 р. було скасовано Указ від 26 червня 1940 р., що встановлював кримінальну відповідальність за самовільне полишення підприємства. Основними правовими інститутами, за допомогою яких держава вирішувала завдання поповнення народного господарства трудовими ресурсами в ці роки, став інститут організованого набору працівників та інститут трудових резервів.

У середині 80-х рр. нове керівництво КПРС оголосило про необхідність перебудови суспільних відносин для прискорення темпів соціально-економічного розвитку. У ці роки основну увагу законодавця було приділено регулюванню порядку забезпечення роботою працівників, що звільняються, оскільки такі процеси набували все більшого поширення в народному господарстві.

У грудні 1987 р. керівництвом країни було прийняте рішення про реалізацію завдань зі створення загальнодержавної системи працевлаштування, перенавчання й профорієнтації населення, затвердження госпрозрахункових принципів її діяльності. 21 квітня 1988 р. Державним комітетом СРСР із праці та соціальних питань і Секретаріатом ВЦРПС була прийнята Постанова «Про організацію роботи центрів із працевлаштування, перенавчання й профорієнтації населення» й затверджене Типове положення про міський центр із працевлаштування, перенавчання й профорієнтації населення [7]. Зазначені центри проіснували до створення в Україні державної служби зайнятості.

Із прийняттям у січні 1991 р. Основ законодавства СРСР і союзних республік про зайнятість населення починається сучасний етап правового регулювання працевлаштування. «Основи» проголошували свободу праці та право на добровільну незайнятість, заборону адміністративного примусу до праці, право громадян на професійну діяльність за кордоном, передбачали функціонування спеціальних органів, що займаються наданням допомоги під час улаштування на роботу (поряд із державною службою зайнятості – також і відповідних приватних агентств), дали перше визна-

чення зайнятості та визнали факт існування такої категорії осіб, як безробітні, установили систему соціальних гарантій для осіб, що втратили роботу.

Отже, на теренах України (на той час – СРСР) отримала розвиток така позиція щодо ролі держави в регулюванні зайнятості, як тотальне регулювання зайнятості населення, детальна регламентація заходів щодо підготовки робочої сили (некваліфікованої та висококваліфікованої), її розподілу за секторами економіки та за установами й підприємствами; більше того, тривалий час інститут безробіття в державі не визнавався, а відсутність працевлаштування прирівнювалася до правопорушення та передбачала відповідне покарання. Звичайно, такі методи державного регулювання зайнятості населення та побудови держави в цілому не враховували безлічі законів суспільного розвитку, і навіть найдосконаліший державний механізм не міг спланувати та передбачити всі можливі варіанти історичного розвитку, а тому він виявився нежиттєздатним.

Саме те, що Україна тривалий час перебувала під впливом соціалістичних ідей і формування планової економіки, вплинуло на сучасний стан державного регулювання зайнятості населення. Українській державі та суспільству досить важко прийняти нові ідеї необхідності пошуку співвідношення ролі державних важелів і важелів ринкової економіки в регулюванні зайнятості населення.

Дещо інший погляд на історичний розвиток державного регулювання зайнятості населення пропонує А. Алмішієв. Автор вважає, що проблема незайнятого населення (безробіття) існувала не в усі історичні періоди [8, с. 234]. Так, історично першою формою зайнятості була самозайнятість, яка забезпечувала необхідним рівнем життя переважну більшість працездатного вільного населення. А. Алмішієв подає таку історичну періодизацію державної політики у сфері зайнятості населення: 1) перебування України в складі Російської імперії (1700–1917 рр.); 2) правління Тимчасового уряду (1917–1922 рр.); 3) довоєнний етап перебування України в складі Радянського Союзу (1922–1941 рр.); 4) період Великої вітчизняної війни (1941–1945 рр.); 5) післявоєнний і пізній етап перебування України в складі Радянського Союзу (1946–1991 рр.); 6) період після проголошення незалежності України (1991 – донині) [8, с. 235–237].

Проаналізувавши наведені вище науково-теоретичні позиції вчених щодо періодизації історичного розвитку державного регулювання зайнятості населення, пропонуємо власну періодизацію становлення державного регулювання зайнятості населення в Україні.

1. Період зародження капіталістичних відносин (1861–1917 рр.). У цей період були створені передумови для розвитку капіталістичних відно-

син, а згодом – формування ринкової економіки. Селянська реформа та скасування кріпацтва заклали підвалини для вивільнення робочої сили, яка створювала пропозицію на ринку праці за умов утворення різних форм господарювання, появи великих власників засобів для виробництва. У цей період з'являються перші нормативні документи, що роблять спробу врегулювати трудові відносини, зокрема й відносини зайнятості населення (Закон «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., Тимчасові правила про товариства та спілки від 14 березня 1906 р.).

2. Період адміністративно-командних методів державного регулювання зайнятості населення (1917–1991 рр.). Це історичний період перебування України в складі СРСР. Адміністративно-командними соціалістичними ідеями пронизані всі законодавчі акти щодо державного регулювання зайнятості в той період: постанова Тимчасового уряду «Про затвердження Положення про Біржі праці», Кодекс законів про працю від 1922 р., Постанова «Про негайне посилення безробітних на роботу та припинення виплати допомоги з безробіття» від 11 жовтня 1930 р., Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про державні трудові резерви СРСР» від 2 жовтня 1940 р., Ради Міністрів СРСР і ВЦРПС «Про забезпечення ефективної зайнятості населення, удосконалення системи працевлаштування й посилення соціальних гарантій для трудящих» № 1457.

3. Перехідний період – період із моменту здобуття Україною незалежності (1991 р. (також цей рік ознаменувався прийняттям Закону України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 р., яким закріплено принципи державного регулювання зайнятості населення, кардинально відмінні від адміністративно-командних методів)).

4. Сучасний період. Початок зазначеного історичного періоду розвитку державного регулювання зайнятості населення слід обчислювати з дати набуття чинності новим Законом України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р., що закріплює нові засади регулювання зайнятості в українському суспільстві за участю не лише державних органів, а й суб'єктів громадянського суспільства, приватних і суспільних інституцій; на нормативно-правовому рівні закріплюються принципи щодо соціального діалогу на ринку праці, послуг щодо посередництва на ринку праці, більш детально врегульований правовий статус безробітного та соціальні й правові заходи, що вживаються з метою подолання негативних наслідків статусу безробітного, тощо.

З огляду на викладене можна відзначити, що історичний розвиток державного регулювання

зайнятості населення в Україні характеризується такими основними рисами: 1) в основу формування та розвитку державного механізму регулювання зайнятості населення на теренах України покладений не поступовий еволюційний розвиток суспільних інституцій, а такі радикальні суспільні й історичні зміни, як селянська реформа 1861 р., революція 1917 р. та війни (Перша та Друга світові війни); 2) пріоритетними напрямками державного регулювання зайнятості населення тривалий час у зв'язку з особливостями історичного розвитку була воєнна промисловість і відбудова держави в післявоєнний період; 3) переважання адміністративних методів у тих заходах, які вживалися державою у сфері регулювання зайнятості: а) заборона відмови від працевлаштування; б) відсутність можливостей для особи обирати власну професію чи шукати найбільш підходяще місце роботи чи сферу діяльності; в) установлення обов'язку працювати та відповідних покарань за уникнення чи відмову від працевлаштування; г) переміщення трудових ресурсів як захід щодо подолання безробіття; г) акцент на перевазі низькокваліфікованої праці та необхідності держави саме в такій робочій силі; 4) стрімкий перехід від адміністративно-командних методів державного регулювання зайнятості населення до ліберальних методів державного управління, заснованих на врахуванні потреб ринкової економіки.

Література

1. Гнибіденко І. Історична генеза зайнятості економічно активного населення середнього віку [Текст] / І. Гнибіденко, О. Нартюк // Демографія та соціальна економіка. – 2015. – № 2. – С. 76–87.
2. Міненко В. Порівняльний аналіз світових моделей державного регулювання економіки та ринку праці / В. Міненко // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 3. – С. 240–247.
3. Шабанов Р. Історична ретроспектива правового регулювання працевлаштування / Р. Шабанов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/znprkhnpru_pravo/2007_9/Shabanov.pdf.
4. Постановление РНК «Об утверждении Положения о биржах труда СУ РСФСР». – 1918. – № 21 – Ст. 319.
5. КЗот РСФСР от 10.12.1918. СУ РСФСР. – 1918. – № 87. – С. 88.
6. Кодекс законов о труде УССР, 1922 г. (С изм. и дополн. по 15 сентября 1926 г. и с алфав. указателем). – Харьков : Юрид. изд-во Наркомюста УССР. – 1926.
7. Типове положення про міський центр із працевлаштування, перенавчання і профорієнтації населення // Бюллетень Госкомтруда ССРСР. – 1988. – № 8.
8. Алімпієв А. Державна політика сприяння зайнятості населення: історично-правовий огляд / А. Алімпієв // Публічне право. – 2013. – № 3. – С. 234–241.

Анотація

Яковенко Р. В. Історичні передумови виникнення та розвитку державного регулювання зайнятості населення. – Стаття.

У статті досліджено позиції науковців щодо періодизації розвитку державного та правового регулювання зайнятості населення в Україні. Виявлено основні історичні передумови для зародження та розвитку державного регулювання зайнятості населення в Україні. Автором наведена власна періодизація такого розвитку досліджуваного державно-правового явища. Також проаналізовано та виділено ключові відмінності в історичному розвитку державного регулювання зайнятості населення в Україні та в інших провідних країнах світу і європейського простору. Наведені основні риси історичного розвитку державного регулювання зайнятості населення в Україні.

Ключові слова: зайнятість населення, історичний розвиток державного регулювання зайнятості, періодизація розвитку, трудова повинність, безробіття, працевлаштування.

Аннотация

Яковенко Р. В. Исторические предпосылки возникновения и развития государственного регулирования занятости населения. – Статья.

В статье исследованы позиции ученых относительно периодизации развития государственного и правового регулирования занятости населения в Украине. Выявлены основные исторические предпосылки для зарождения и развития государственного регулирования занятости населения в Украине. Автором представлена собственная периодизация такого развития исследуемого государственно-правового явления. Также проанализированы и выделены ключевые различия в историческом развитии государственного регулирования занятости населения в Украине и в других ведущих странах мира и европейского пространства. Указаны основные черты исторического развития государственного регулирования занятости населения в Украине.

Ключевые слова: занятость населения, историческое развитие государственного регулирования занятости, периодизация развития, трудовая повинность, безработица, трудоустройство.

Summary

Yakovenko R. V. Historical prerequisites for the emergence and development of state regulation of employment. – Article.

This article explores the position of scientists on periodization of state and legal regulation of employment in Ukraine. The basic historical background for the emergence and development of state regulation of employment in Ukraine. The author is given proper periodization of the development of the investigational state-legal phenomenon. Also analyzed and highlighted key differences in historical development of state regulation of employment in Ukraine and in other leading countries and the European space. The basic features of the historical development of state regulation of employment in Ukraine.

Key words: employment, historical development of state regulation of employment, periods of development, labor service, unemployment, employment.