

Р. Д. Прилипко

ГРОМАДСЬКІ РОБОТИ ЯК ФОРМА ТРУДОВОЇ ДОПОМОГИ БЕЗРОБІТНИМ В УСРР У 20-х рр. ХХ ст.

***Ключові слова:** безробіття, громадські роботи, зайнятість, ринок праці, трудова допомога.*

***Ключевые слова:** безработица, общественные работы, занятость, рынок труда, трудовая помощь.*

***Key words:** unemployment, social work, employment, labor market, labor support.*

В сучасних умовах, коли становлення ринкової економіки в Україні супроводжується значним рівнем офіційного та прихованого безробіття, надзвичайно важливим є розроблення державою ефективних механізмів зайнятості населення. На наш погляд, значну допомогу у цьому може надати вивчення форм соціального захисту безробітних у період 20-х рр. ХХ ст., що характеризувався подібними тенденціями на ринку праці.

З безробіттям як масовим явищем в Україні більшовикам довелося зіткнутися одразу ж після переходу до нової економічної політики, коли збереження попереднього мобілізаційного ресурсу регулювання робочої сили стало недоречним. Однією із головних передумов появи зайвої робочої сили було скасування трудової повинності.

Окрім кон'юнктури ринку, суттєвий вплив на зростання безробіття мали й інші політичні та економічні фактори — військова демобілізація, післявоєнна господарська розруха, пролетаризація міст як результат здійснення класової політики та зубожіння населення внаслідок соціальних катаклізмів, що на початку 1920-х рр. переросли в голод на Півдні України. Позначилося на цьому й аграрне переселення та спроба «нетрудових елементів» ухилитися від податків шляхом реєстрації на біржах праці як безробітних [1, с. 70].

В силу перерахованих вище причин вже з початку 1922 р. із бірж праці, створених на місцях, стали поступати перші тривожні сигнали про зростання кількості безробітних. Якщо на 1 січня 1922 р. лише по губернських містах було зареєстровано 19 831 безробітний, то вже на 1 квітня — 35 227 [2, арк. 62]. За неповними даними, що надійшли від 77 бірж праці на 1 верес-

ня 1922 р. по губерніях України офіційно було зареєстровано 87 411 осіб, з яких майже половину складали індустріальні робітники [2, арк. 3].

Метою означеної статті є висвітлення місця та ролі громадських робіт в системі соціального захисту безробітних у 20-х рр. ХХ ст.

Проблеми, пов'язані із організацією та функціонуванням громадських робіт як одного із видів трудової допомоги безробітним у період НЕПу, частково розглядалися у працях Г. Д. Діденка [3], О. А. Мельничука [4], О. М. Мовчан [1], Л. А. Прилуцької [5].

Розробляючи заходи боротьби з безробіттям, радянсько-партійне керівництво пересвідчилося, що єдиним виходом із ситуації в умовах складного фінансово-економічного становища держави має стати запровадження соціального страхування від безробіття, що існувало вже в окремих західноєвропейських державах. Це рішення знайшло своє відображення у постанові Політбюро ЦК КП(б)У від 12 жовтня 1922 р. [3, с. 287].

Однак, незначні обсяги державного та місцевих бюджетів, складний фінансовий стан органів соціального страхування на початковому етапі НЕП не вирішували кардинальним чином проблему соціального захисту безробітних. Грошовими допомогоюми були охоплені здебільшого кваліфіковані робітники з тривалим безперервним стажем роботи. Так, наприклад, у 1923 р. страхові допомоги отримували лише 30 % безробітних, а розмір їх забезпечення, сягаючи 20 % середнього заробітку, не позначався суттєво на бюджеті сім'ї безробітного [6, с. 63].

Радянське керівництво вихід із ситуації вбачало у запровадженні інших альтернативних форм соціального захисту безробітних. Створений у вересні 1922 р. Всеукраїнський комітет боротьби із безробіттям в межах своїх повноважень асигнував кошти на організацію трудової допомоги безробітним (через громадські роботи та колективи безробітних). Кошти відпускалися авансом, залежно від промислового значення губернії та витрачалися відповідно до планів та кошторисів, представлених губекономрадами. Контроль за правильним використанням коштів здійснювали біржі праці [3, с. 286].

Серед усіх видів трудової допомоги безробітним у першій половині 1920-х рр. найбільш поширеними були громадські

роботи — вид трудової допомоги, що активно застосовувався до того у практиці багатьох західноєвропейських держав. Переваги вбачалися в їх тимчасовому характері та спроможності охопити значну кількість безробітних, не потребуючи при цьому значних затрат на обладнання та матеріали. Громадські роботи були ефективними як в економічному, так і в політичному відношеннях. Безробітні, працюючи, отримували засоби для існування і виготовляли потрібну для держави продукцію. Фінансовий ефект для держави визначався можливістю припинення виплати допомоги з безробіття на весь період участі у громадських роботах. Зважаючи на ці фактори, Українською економічною нарадою на засіданні 8 листопада 1922 р. було прийнято рішення про доцільність організації таких робіт в Україні. Керівництво покладалося на Центральний комітет боротьби із безробіттям та місцеві комітети бірж праці, а фінансове забезпечення пропонувалося здійснювати за рахунок страхових коштів. Крім того, роботодавці отримували право не сплачувати страхові внески за осіб, які беруть участь у громадських роботах [7, спр. 35].

В Україні ініціаторами організації громадських робіт виступили органи праці й профспілки Одеської губернії, які вже на листопад 1921 р. зуміли залучити до роботи майже 2,5 тис. осіб [8, с. 94]. Активну роль у залученні безробітних до громадських робіт на початковому етапі відігравали також професійні спілки, міські ради та банки, які в умовах розрухи і голоду організовували роботи із ремонту будівель, розчистки доріг та трамвайних колій, благоустрою міста, ремонту мостів та доріг, заготівлі палива, надаючи для цього відповідні кредити. Страховим органам пропонувалося оплачувати проведені роботи із страхового фонду «В» у розмірі не менше середнього заробітку, що в 2–2,5 рази перевищувало суму грошової допомоги. Крім того, перед ЦК ВКП(б) ставилося питання про відпуск на потреби безробітних 300 тис. пудів хліба [1, с. 68].

Про обсяги застосування громадських робіт на початку 1920-х рр. свідчить той факт, що лише у 1922 р. в Україні на них було задіяно близько третини безробітних, а з жовтня 1922 р. до січня 1924 р. безробітними на громадських роботах було відпрацьовано 882 186 людино-днів [10, с. 19]. Збільшилася і кількість безробітних, зайнятих на громадських роботах:

у грудні 1923 р. — 5,5 тис., в січні 1924 р. — 5,8 тис., в липні 1924 р. — 6,2 тис. осіб [1, с. 70]. Найбільший ефект громадські роботи мали у великих містах: Харкові, Артемівську, Києві, Одесі. Так, приміром, лише Харківською біржею праці до вересня 1923 р. роботу було надано 1 489 безробітним, що відпрацювали в загальному 103 377 днів [12, с. 15].

Проте, починаючи з кінця 1924 р. значення громадських робіт у системі заходів допомоги безробітним поступово падає. Керівництво страхових органів УСРР, перебуваючи у складному фінансовому становищі, виступило проти оплати громадських робіт за власний кошт, вважаючи це функцією держави. Крім того, зауважувалося, що основним завданням соцстраху є захист лише найбільш кваліфікованих робітників. Неабияке значення відігравала велика затрата коштів на матеріали, знаряддя виробництва, технічний персонал [13, с. 2]. Після тривалих дискусій було прийняте компромісне рішення, за яким соцстрах передавав кошти із розрахунку страхової допомоги на кожного працюючого. Для ретельного контролю за їх витрачанням НКП УСРР вимагав списки працюючих на громадських роботах [14, с. 9].

Таким чином, у 1924 р. сума страхових коштів, спрямованих на фінансування громадських робіт в УСРР становила 299 тис. крб., що складало лише половину від загальної частки. Іншу половину комітети бірж праці змушені були компенсувати за рахунок місцевих бюджетів, громадських пожертвувань через проведення різноманітних «місячників». За вказані кошти через громадські роботи було пропущено 45 465 осіб, серед яких 57 % становили чоловіки, 27 % — жінки, 16 % — підлітки, що складало в загальному лише 5–6 % від усіх безробітних [15, с. 10].

Недостатнє фінансування громадських робіт визначало низький рівень реальної заробітної плати працюючих. На 1 жовтня 1924 р. вона складала 1 крб. 20 коп. в день, в той час як в РРФСР — 2 крб. 10 коп, БРСР — 1 крб. 52 коп. [16, с. 7]. В таких умовах безробітні все частіше відмовлялися від участі в громадських роботах. Для запобігання небажаним явищам кваліфікованих безробітних, які вперше відмовлялися від запропонованої роботи, позбавляли страхової допомоги, при повторній спробі — переміщували в кінець черги на отримання

постійної роботи. Некваліфікованих робітників за подібні порушення знімали з обліку строком на 3 місяці [1, с. 81].

Негативне ставлення безробітних до громадських робіт виникло і через погану організацію праці. Нерідко такі роботи проводилися на значній відстані від постійного місця проживання. В переважній більшості випадків безробітних направляли на роботу не за фахом, при цьому праця висококваліфікованих робітників використовувалася на некваліфікованих роботах. Так, на середину 1920-х рр. за фахом працювали лише 10 % безробітних [16, с. 42]. Врешті, громадські роботи виявилися неефективними для безробітних УРСР, серед яких було 20 % осіб індустріальних професій та більше 40 % осіб розумової праці [17, с. 6].

Отже, впродовж першої половини 20-х рр. ХХ ст. громадські роботи знайшли широке застосування в системі соціального захисту безробітних в УРСР. Їх використання обґрунтовувалося, перш за все, неможливістю забезпечення усіх безробітних грошовою допомогою та вищим рівнем грошового забезпечення. Однак, через відсутність державного фінансування, охоплення лише некваліфікованих робітників та незадовільну організацію праці їх функціонування виявилось неефективним. Тому, починаючи із середини 1920-х рр. більша частина державних коштів спрямовується на організацію колективів безробітних. Їх діяльність є перспективою подальших досліджень в даному напрямку.

Джерела та література

1. Мовчан О. М. Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті рр./ О. М. Мовчан. — К.: Інститут історії України НАН України, 2010. — 312 с.
2. ЦДАВО України. — Ф. 2623. — Оп. 1. — Спр. 1109.
3. Диденко Г. Д. Рабочий класс Украины в годы восстановления народного хозяйства (1921–1925) / Г. Д. Диденко. — К: Изд-во Академии наук УССР, 1962. — 375 с.
4. Мельничук О. А. Соціальне страхування в радянській Україні (20–30-ті рр. ХХ ст.) / О. А. Мельничук. — Вінниця: Едельвейс і К, 2009. — 372 с.
5. Прилуцька Л. А. Боротьба з безробіттям у Харкові в 20-х — на початку 30-х рр. ХХ ст.: дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Прилуцька Людмила Анатоліївна. — Х., 2007. — 201 с.
6. ЦДАВО України. — Ф. 2623. — Оп. 1. — Спр. 210.

7. ЦДАВО України. — Ф. 2851. — Оп. 1. — Спр. 35.
8. Гордієнко Л. М. Про ліквідацію безробіття в Українській РСР (1921–1930 рр.) / Л. М. Гордієнко // Український історичний журнал. — 1973. — № 9. — С. 92–97.
9. Лантух І. В. Біржі праці як регулятор ринку робочої сили в Україні в умовах непівських реформ / І. В. Лантух // Історія народного господарства та економічної думки України. — 2000. — Вип. 31/32. — С. 68–72.
10. VII Всеукраїнський съезд Советов: Стенографический отчёт. — Х., 1925. — 234 с.
11. Профсоюзы Украины в цифрах: Статистический справочник за 1921–1925 гг. — Х., 1926. — 245 с.
12. Безработица в Харькове // Вопросы страхования. — 1923. — № 43. — С. 15–16.
13. Файнгольд Б. К. Денежная помощь безработным и общественные работы / Б. К. Файнгольд // Вопросы страхования. — 1924. — № 14. — С. 2–3.
14. Файнгольд Б. К. К поддержке общественных работ и коллективов безработных / Б. К. Файнгольд // Вопросы страхования. — 1925. — № 28. — С. 9–10.
15. Исаев А. Борьба с безработицей / А. Исаев // Вопросы страхования. — 1925. — № 28. — С. 10–11.
16. Лебит П. Г. Общественные работы для безработных / П. Г. Лебит. — М., 1927. — 112 с.
17. Лившиц А. Трудовые коллективы безработных на Украине: (популярный очерк) / А. Лившиц. — Харьков: Вопросы труда, 1929. — 45 с.

Анотації

Прилипко Р. Д. Общественные работы как форма трудовой помощи безработным в УССР в 20-х гг. XX в.

В статье освещается роль и место общественных работ в системе социальной защиты безработных в 20-х гг. XX в. Анализируется объём их применения и эффективность в обеспечении продуктивной занятости.

Prilipko R. D. Public works as a form of employment assistance to the unemployed in the USSR in 1920s.

The article highlights the role and place of public works in the social protection of unemployed in 1920s. We analyze the scope of their application and their effectiveness in providing productive employment.