

ТРУДОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ В ПЕРІОД НОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ (1921–1929 рр.)

LABOR LEGISLATION OF UKRAINE IN THE PERIOD OF NEW ECONOMIC POLICY (1921–1929)

Харасник Н.О.,

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

Стаття присвячена аналізу трудового законодавства України в період нової економічної політики. Розглянуті основні нормативні акти у сфері регулювання трудових правовідносин. Проаналізовано головні положення Кодексу законів про працю УСРР 1922 р. та подальші зміни законодавства щодо зміцнення трудової дисципліни та підвищення відповідальності працюючих.

Ключові слова: нова економічна політика, скасування трудової повинності, Кодекс законів про працю, трудовий договір, трудова дисципліна, дисциплінарна відповідальність.

Статья посвящена анализу трудового законодательства Украины в период новой экономической политики. Рассмотрены основные нормативные акты в сфере регулирования трудовых правоотношений. Проанализированы главные положения Кодекса законов о труде Украины 1922 г. и дальнейшие изменения законодательства в отношении укрепления трудовой дисциплины и повышения ответственности работающих.

Ключевые слова: новая экономическая политика, отмена трудовой повинности, Кодекс законов о труде, трудовой договор, трудовая дисциплина, дисциплинарная ответственность.

The article is devoted to the analysis of the labor legislation of Ukraine in the period of the new economic policy. The regulatory acts in the sphere of labor relations regulation are considered. The main provisions of the Labor Code and further changes in legislation of labor discipline and increase the responsibility of working are analyzed.

Key words: new economic policy, cancellation of labor duty, Labor Code, employment contract, labor discipline, disciplinary responsibility.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Реформування законодавства в галузі регулювання трудових відносин в Україні нині стоїть дуже гостро. Обговорення прийняття нового Кодексу законів про працю є основною темою багатьох наукових конференцій, круглих столів тощо. Ні в кого не викликає сумнівів, що потрібно вносити суттєві зміни в регулювання трудових відносин, адже багато чинних нормативних актів у галузі регулювання трудових відносин діють ще з радянських часів.

Вивчення історичного досвіду під час розробки нових нормативних актів у галузі регулювання трудових відносин є актуальним не тільки з точки зору запозичення певного позитивного досвіду, але й недопущення помилок, що мали місце в різні часи становлення та розвитку правової системи держави. Радянські часи в історії України є дуже суперечливим періодом: з одного боку, це становлення та затвердження тоталітарно-репресивного режиму, повна централізація влади, боротьба з інакомисленням та ін., а з іншого, це період, коли була проведена перша та друга кодифікації законодавства, будівництво і введення до експлуатації великих заводів та фабрик, неабиякі досягнення трудящих у виробництві та ін. На нашу думку, історія України за радянських часів потребує ретельного вивчення та аналізу, переосмислення та висвітлення поновому найбільш позитивних та раціональних явищ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з цієї тематики. Аналізом трудового законодавства України в період нової економічної політики займалися насамперед сучасники цього періоду, зокрема К. Варшавський, І. Войтинський, П. Камінська, С. Струмлін та ін. Статті зазначених авторів на сторінках журналів «Вопросы труда», «Вестник Народного комиссариата труда», «Вопросы социального страхования» свідчать про проблеми та неоднозначний підхід до застосування трудового законодавства, до тих чи інших правовідносин на практиці.

Протягом 60–80-х років ХХ ст. інтерес науковців привертала тема подолання радянською державою такого явища, як безробіття, яке, як відомо, саме за часів нової економічної політики досягло найбільших масштабів. Результатом такого інтересу стали дисертації на здобут-

тя ступеня кандидатів історичних наук таких вчених, як К. Суворов та Л. Рогачевська. І. Сафронова займалась дослідженням історії прийняття першого в історії України Кодексу законів про працю 1922 р. О. Волкова, А. Ставцева та Г. Рогалева дослідили основні етапи розвитку радянського трудового законодавства.

У 2000-х роках інтерес до трудового законодавства періоду нової економічної політики збільшився, з'явилися нові дослідження таких вчених, як О. Мельничук, О. Олійник, Л. Прилуцька та ін. У. Пашинцева, А. Соколов займалися дослідженням проблем мотивування та стимулювання праці у зазначений період.

Метою статті є аналіз законодавства України у сфері регулювання трудових відносин в Україні в період нової економічної політики (1921–1929 рр.).

Виклад основного матеріалу. Із введенням нової економічної політики потрібні були нові форми регулювання трудових відносин, які б відповідали умовам ринку, грошового обміну та легалізації приватного підприємництва. Перед законодавцем виникли нові завдання: перш за все скасування загальної трудової повинності, боротьба із безробіттям, скасування «зрівнялівки» у заробітній платі шляхом введення нової системи заробітної плати, яка б створювала матеріальну зацікавленість робітників у результатах своєї праці та підвищення її продуктивності [1, с. 10].

Першим нормативним актом, який вніс суттєві зміни в галузі регулювання трудових відносин з початком нової економічної політики, стала Постанова Раднаркому УСРР від 19 квітня 1921 р. «Про полегшений перехід робітників і службовців з одного підприємства в інше» [2, 1921. № 7. ст. 195]. На підставі цієї постанови робітникам та службовцям дозволялось самостійно та вільно змінювати своє місце роботи. Слід зазначити, що в період «воєнного комунізму», який передував новій економічній політиці, основною формою залучення громадян до трудових відносин була загальна трудова повинність, можливість вільно змінювати місце роботи робітники та службовці не мали. Розподілом робочої сили та примусовим її направленням займалися комітети загальної трудової повинності.

Із введенням нової економічної політики трудова повинність поступово скасовувалась, залишалась допустимою лише у виняткових випадках, як-то: боротьба зі стихійним лихом, нестача робочої сили для виконання найважливіших державних завдань. Водночас залученню до трудової повинності не підлягали особи, які не досягли 18 років, чоловіки старші 45 та жінки старші 40 років, а також особи, які тимчасово втратили працездатність на період відновлення працездатності, вагітні жінки, жінки, які годували грудьми, інваліди праці та війни, жінки, які мали дітей до 8 років.

На початку 20-х років ХХ ст., зважаючи на зростаючу кількість безробітних, були відновлені біржі праці. До основних функцій таких органів належало: облік безробітних, пошук роботи для них, направлення на роботу, виплата допомоги по безробіттю, створення трудових колективів безробітних, організація громадських робіт, організація соціального захисту безробітних та ін. Спочатку звернення до бірж праці осіб, які шукали роботу, а також керівників підприємств, які потребували робітників, було обов'язковим. Але у 1925 р. біржі праці стають лише посередницькими органами [3, 1925. № 87. Арт. 494]. Відтоді звернення до послуг бірж праці з приводу пошуку роботи стають добровільними, але з тим, що органи Народного комісаріату праці, якими і були біржі праці, залишалися єдиними органами, які здійснювали таке посередництво. Тобто держава встановлювало монополне право на надання посередницьких послуг у сфері працевлаштування.

У 1921 р. був прийнятий та набув чинності Кодекс законів про працю малолітніх та підлітків [3, 1921. № 19. Ст. 538], у якому досить детально регламентувалися умови прийому на роботу, умови праці, час відпочинку, охорона праці та соціальне страхування зазначеної категорії працюючих. При цьому давалось визначення, що малолітніми вважаються особи молодші 16 років, а підлітками – особи від 16 до 18 років. У Кодексі зазначалось, що прийом на роботу осіб молодших 16 років заборонялось. Ті малолітні, які вже працювали до набуття чинності Кодексу, звільнялися від праці і направлялися до шкіл. Усі малолітні, які звільнялися з роботи органами охорони праці, передавалися на утримання органів Народного комісаріату освіти [4, с. 49].

Важливе значення у справі організації та оплати праці робітників та службовців мала постанова Раднарком УСРР від 23 вересня 1921 р. «Про тарифну та фінансову політику», в якій зазначалось, що «встановлення тарифної ставки має виходити із положення: мінімум оплати – мінімум праці. Збільшення оплати праці мало бути пов'язано прямо та безпосередньо зі збільшенням виробництва, із ступенем участі робітника у підвищенні виробництва» [5, с. 329].

Основним документом, що регулював трудові правовідносини у зазначений період, був Кодекс законів про працю УСРР (далі – КЗпП), який набув чинності 15 листопада 1922 р. [2, 1922. № 52. Ст. 751]. Кодекс складався із 17 розділів та 192 статей та майже повністю повторював Кодекс законів про працю РСФРР. У ст. 1 зазначалось, що постанови КЗпП поширюють свою дію на всіх осіб, що працюють за наймом, зокрема на дому (квартирників) та є обов'язковими для всіх підприємств, установ та господарств (державних, не виключаючи й військових, громадських та приватних, зокрема і тих, хто роздає роботу на дім), а також для всіх осіб, які застосовують найману працю за винагороду. Ст. 4 вказувала на те, що всі договори та угоди про працю, які погіршували б умови праці порівняно з постановами чинного Кодексу, вважалися недійсними.

Глава II Кодексу регулювала порядок найму та надання робочої сили. Відтак надання громадянам УСРР роботи у порядку добровільного найму здійснювалось через органи Уповнаркомпраці. Особи, які шукали роботу, мали зареєструватися у місцевих органах Уповнаркомпраці (до яких належали біржі праці та кореспондентські пункти) як безробітні.

Глава III регулювала порядок залучення до трудової повинності громадян УСРР. У ст. 11 підкреслювалось, що залучення до трудової повинності могло бути лише у виняткових випадках (боротьба із стихійними лихами, нестача робочої сили для виконання найважливіших державних завдань). Разом з тим встановлювався перелік осіб, які не могли бути залучені до виконання трудової повинності. Це особи, які не досягли 18 років, чоловіки старші 45 років та жінки старші 40 років.

У главі IV Кодексу надавалось визначення колективного договору як угоди, що укладається професійним союзом як представником робітників та службовців, з одного боку, та наймачем, з іншого, яка встановлює умови праці та найму для окремих підприємств, установ та господарств або групи таких та визначає зміст особистих (трудових) договорів найму. Колективні договори могли бути як генеральними, так і локальними та розповсюджували свою дію на всіх осіб, які працювали на підприємстві чи в установі, незалежно від того, чи були вони членами професійної спілки.

Глава V Кодексу була присвячена трудовому договору. Зокрема, у ст. 27 надавалось визначення трудового договору як угоди двох або більше осіб, за якою одна сторона (той, хто наймається) надає свою робочу силу іншій стороні (наймачу) за винагороду. Умови праці визначалися угодою сторін, але недійсними вважалися умови, які погіршували б становище працюючого порівняно з умовами, встановленими законами про працю, умовами колективного договору або правилами внутрішнього трудового розпорядку. Трудові договори могли укладатися на визначений термін не більше одного року; на невизначений термін та на час виконання будь-якої роботи. Умовами припинення дії трудових договорів були: згода сторін, закінчення терміну, закінчення обумовленої роботи, за заявою сторони.

У VI главі Кодексу йшлося про правила внутрішнього розпорядку, а у VII – про норми вироблення. Зокрема, зазначалось, що працююча за наймом особа, яка не виконувала встановлені норми вироблення у нормальних умовах праці, мала отримувати заробітну плату відповідно до кількості виконаної роботи, але не менше 2/3 її тарифної ставки. У разі систематичного невиконання норм вироблення така особа могла бути звільнена.

Глава X регулювала робочий час. Зазначалось, що тривалість нормального робочого часу не могла перевищувати восьми годин. При цьому для деяких категорій працюючих встановлювався скорочений робочий час – шість годин. До таких категорій працюючих належали особи від 16 до 18 років, особи, які були зайняті розумовою чи конторською працею, особи, зайняті на підземних роботах. Понадурочна робота, як правило, не допускалась. Ст. 109 Кодексу встановлювала щотижневий безперервний відпочинок не менше 42 годин.

Ст. 138 Кодексу проголошувала, що жодне підприємство не могло бути відкрите без санкції органів охорони праці. Низка наступних статей були присвячені охороні праці, здоров'я та життя працюючих осіб.

Значна увага приділялась професійним спілкам та їх ролі на підприємствах, розгляді конфліктів та справ, пов'язаних з порушенням законів про працю. Справи та суперечки про порушення трудового законодавства вирішувались у народних судах на особливих сесіях, у розціночно-конфліктних комісіях (РКК), примирливих камерах та третейських судах за однакового представництва сторін. Особливого значення набували РКК, які функціонували на підприємствах та в установах. У 1928 р. були прийняті «Правила про примирливо-третейський та судовий розгляд трудових конфліктів», які встановлювали компетенцію кожного органу. У РКК розглядалися справи про переведення на іншу роботу, звільнення у зв'язку з невиконанням службових обов'язків або професійною непридатністю, дотримання умов трудового договору. Примирливі камери та третейські суди розглядали суперечки, які

виникали під час укладання та тлумачення колективних договорів, встановлення нових умов праці.

Окрема XIII глава Кодексу була присвячена праці жінок та неповнолітніх.

Усім працюючим гарантувалось соціальне страхування у разі надання лікарської допомоги, надання допомоги під час тимчасової непрацездатності (хвороба, каліцтво, карантин, вагітність, пологи, догляд за хворим членом родини), надання допомоги з безробіття, інвалідності, втрати годувальника тощо.

Отже, КЗпП УСРР 1922 р. став прогресивним документом свого часу в сфері регулювання трудових відносин. Кодекс фіксував лише мінімальні трудові гарантії трудівників, але не забороняв збільшення гарантій та прав, які могли бути записані в процесі укладання колективного та трудового договору [6, с. 75].

З утворенням Союзу РСР та прийняттям Конституції СРСР 1924 р. більшого поширення набувають загальносоюзні нормативні акти. До загальносоюзної компетенції було віднесено встановлення основних законів про працю (ст. 1 Конституції СРСР 1924 р.). У зв'язку з цим були видані загальносоюзні кодифіковані акти: «Про Основи дисциплінарного законодавства Союзу РСР та союзних республік», «Про компенсації та гарантії при переведенні, прийомі та направленні на роботу до іншої місцевості», «Правила про примирливо-третейський та судовий розгляд трудових конфліктів» та низка інших нормативних актів, що регулювали трудові відносини. До компетенції республік належало лише впровадження законодавства про працю.

Практика застосування Кодексу законів про працю 1922 р. виявила, що його норми підходять не для всіх категорій працюючих. Тому протягом середини 20-х–першої половини 30-х років XX ст. приймається низка законодавчих актів як доповнення чи поправки до КЗпП: Тимчасові правила про умови застосування підсобної найманої праці у селянських господарствах 1925 р., постанови ЦВК та РНК СРСР 1926 р. «Про умови праці на сезонних роботах», «Про умови праці тимчасових робітників та службовців», «Про умови праці на лісоготівельних та сплавних роботах» 1927 р., «Про умови праці на будівельних роботах», «Про умови праці працівників дрібнороздрібної торговельної мережі» 1929 р., постанова НКП СРСР 1928 р. «Про працівників з ненормованим робочим днем» тощо. Прийняття зазначених нормативних актів було пов'язано з особливостями умов праці у тій чи іншій галузі промисловості.

15 жовтня 1927 р. РНК СРСР прийняв Маніфест «Про семигодинний робочий день» [7, с. 168]. Передбачалося поступове втілення в життя зазначеного Маніфесту. Першими перейшли на семигодинний робочий день службовці, які не були зайняті у сфері виробництва. А постановою ЦВК та РНК СРСР від 2 січня 1929 р. «Про семигодинний робочий день» було введено перехід на нормальний робочий день тривалістю не більше семи годин на всіх виробничих підприємствах промисловості, транспорту, зв'язку та комунального господарства як державних, так і громадських і приватних. Такий перехід здійснювався поступово до 1 жовтня 1933 р. [7, с. 170].

Переводилися на семигодинний робочий день і підприємства з безперервним виробництвом. Так, на тих підприємствах, де запровадження семигодинного робочого

дня було неможливе, дозволявся інший порядок робіт, але з тим, щоб середня тривалість нормального робочого дня не перевищувала семи годин.

10 листопада 1928 р. була видана Постанова НКП СРСР «Про скорочений робочий день», у якій зазначалось, що для робітників та службовців, які були зайняті в особливо тяжких та шкідливих умовах, встановлювався шестигодинний робочий день [7, с. 178–185].

У 1929 р. був введений скорочений календарно-робочий тиждень: на безперервно діючих підприємствах – п'ятиденний, на всіх інших – шестиденний [5, с. 206].

Протягом 1927–1928 рр. була проведена тарифна реформа, завдяки якій були підвищені заробітні плати у кам'яновугільній, металургійній та машинобудівельній промисловості, був скасований принцип «зрівнялівки» в оплаті праці, відрядна оплата праці стала переважати над погодинною, а відтак з'явилась матеріальна зацікавленість працюючого у результатах своєї праці.

Наступні зміни у трудовому законодавстві пов'язані із заходами щодо зміцнення трудової дисципліни, посилення дисциплінарної та матеріальної відповідальності працюючих, а також вирішення трудових конфліктів.

Так, ст. 47 Кодексу законів про працю була викладена у новій редакції, відповідно до якої звільнення працюючого було можливим у разі нез'явлення на роботі у загальному вигляді протягом трьох днів на місяць без поважної причини. В умовах безробіття звільнення порушника з роботи було досить суворим заходом.

У квітні 1927 р. IV З'їзд Рад СРР запропонував у подальшому вжити більш рішучих заходів з ліквідації прогулів взагалі. Дещо пізніше Рада Народних Комісарів надала можливість адміністрації підприємства застосовувати до порушників трудової дисципліни всі можливі види стягнень, а постановою РНК СРСР від 5 липня 1929 р. на адміністрацію підприємства була покладена відповідальність за потурання порушникам трудової дисципліни [1, с. 15].

Постановою ЦВК та РНК СРСР від 13 жовтня 1929 р. були затверджені «Основи дисциплінарного законодавства Союзу РСР та союзних республік» [8, 1929. № 71. Ст. 670].

Робітники та службовці притягувались до матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну наймачу під час виконання службових обов'язків у розмірі дійсної шкоди, але не більше 1/3 своєї тарифної ставки.

Висновки. Нова економічна політика та її заходи призвели до суттєвих змін у трудовому законодавстві. Основними перетвореннями у галузі регулювання трудових відносин протягом 20-х років XX ст. стали: скасування трудової повинності, залучення громадян України до трудових відносин на добровільних засадах шляхом укладання трудових договорів, поступове скорочення тривалості робочого дня, зміцнення трудової дисципліни та боротьба із її порушниками, посилення дисциплінарної та матеріальної відповідальності працюючих та ін. Поява вільного ринку праці неминує призводила до зростання безробіття, тому заходи керівництва держави були спрямовані також і на подолання цього негативного явища та соціальний захист безробітних. Подальша розробка теми може бути здійснена у галузі виявлення особливостей регулювання трудових відносин у селянських господарствах, а також із залученням архівних матеріалів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Волкова О. История развития советского трудового законодательства: Учебное пособие. М.: Министерство высшего и среднего специального образования СССР. Всесоюзный заочный юридический институт, 1986. 62 с.
2. Собрание Узаконений УССР.
3. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду УСРР.
4. Харасик Н. Правове регулювання зайнятості молоді в УСРР під час непу (1921–1929 рр.). Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 48–51. URL: <http://www.pap.in.ua>
5. Бабій Б. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925 рр.). К.: Вид-во Академії наук Української РСР, 1961. 383 с.
6. Ставцева А., Роголева Г. Советское трудовое законодательство: основные этапы развития, проблемы совершенствования. Социалистический труд. М.: Издательство «Экономика», 1987. № 5. С. 73–80.
7. Сборник важнейших постановлений по труду. / Составители: Я. Киселев, С. Малкин. 10-е изд. С изменениями и дополнениями на 1 сентября 1938 г. М.: Юриздат, 1938. 493 с.
8. Собрание Законов СССР.