

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ  
И ПРОФСОЮЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ УКРАИНЫ  
ПО ЗАЩИТЕ ТРУДОВЫХ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ  
РАБОЧИХ-ПОДРОСТКОВ  
В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 20-х ГОДОВ XX ст.**

В настоящее время в Украине принято и действует достаточно широкое законодательство, обеспечивающее поддержку молодежи со стороны государства и общества. Особое место в нем занимают законы, направленные на обеспечение трудовой занятости несовершеннолетних (подростков), т. е. лиц, не достигших 18 лет. Особенности труда указанных лиц закреплены в Кодексе законов о труде Украины, где в целом упорядочены труд несовершеннолетних, их права и льготы, обязанности тех, кто обеспечивает им работу, кто обязан следить за состоянием их здоровья. Прежде всего ст. 187 КЗоТ признает равные права подростков и взрослых в трудовых правоотношениях. В ней на уровне закона легализуются льготы для подростков в сфере охраны труда, рабочего времени, отпусков, некоторых ус-

ловий труда. Согласно ст. 197 Кодекса подросткам дается гарантия первого рабочего места, а статьи 201-205 устанавливают льготы для тех, кто совмещает работу с учебой. В соответствии со ст. 196 КЗоТ для всех предприятий и организаций устанавливается броня принятия на работу и профессиональное обучение на производстве несовершеннолетних, окончивших общеобразовательные школы, профессиональные учебно-воспитательные заведения, а также других лиц, моложе 18 лет. Для дополнительной защиты трудовых прав подростков законодательством предусматриваются ограничения их увольнения. Так, в ст. 198 Кодекса говорится, что увольнение работника моложе 18 лет по инициативе собственника либо уполномоченного им органа наряду с соблюдением общего порядка

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

увольнения этой процедуры допускается только с согласия районной (городской) комиссии по делам несовершеннолетних. Что касается оплаты труда таким работникам, то национальное законодательство в ст. 194 КЗоТ гарантирует им выплату зарплаты при сокращенной длительности ежедневной работы в таком же размере, как и работникам соответствующих категорий при полной продолжительности ежедневной работы.

Наряду с КЗоТ в Украине действуют законы, защищающие трудовые права и интересы несовершеннолетних. Это Законы Украины «О занятости населения» от 1 марта 1991 г., № 803-ХП, «Об оплате труда» от 24 марта 1995 г., № 108/95-ВР, «Об общегосударственной программе поддержки молодежи на 2004-2008 годы» от 18 ноября 2003 г., № 1281-IV и др. Издано также ряд указов Президента Украины и постановлений Кабинета Министров Украины, действующих в этой сфере.

Вместе с тем проблема трудовой деятельности несовершеннолетних на сегодняшний день является одной из наиболее актуальных. Переход экономики к рыночным условиям хозяйствования, появление безработицы, которую усугу-

бил мировой экономический кризис, создали ситуацию, которая сопровождается многочисленными нарушениями трудового права работников, в первую очередь подростков [См.: 3, с. 102; 8, с. 120-125; 9, с. 371].

В этой связи небезынтересным становится изучение опыта государственных органов и общественных организаций Украины в их деятельности по защите трудовых прав и интересов рабочих-подростков в 20-е годы XX ст. в условиях новой экономической политики.

За последние годы научных публикаций по данной проблеме в нашей стране не появлялось. Цель данной статьи – осветить формы и методы работы государственных органов и общественных организаций Украины по защите трудовых прав и интересов несовершеннолетних, показать эффективность их деятельности.

Переходя непосредственно к теме, отметим, что гражданская война и политика «военного коммунизма» нанесли колоссальные убытки народному хозяйству Украинской республики. Крайняя разруха царил в промышленности, на железнодорожном и водном транспорте, что привело к резкому сокращению рабочих. Если в 1913 г. в промышленнос-

ти (без транспорта) их было занято 503421 человек, то к началу 1921 г. оставалось 284215 [1, с. 21].

Новая экономическая политика, переход к которой был провозглашен в марте 1921 г., требовала функционирования в стране рынка и рыночных отношений, что стало причиной реорганизации управления национализированной промышленностью, предоставления государственным предприятиям хозяйственно-оперативной самостоятельности, перевода их на хозрасчет. Согласно постановлению Совнаркома УССР от 9 августа 1921 г. «О проведении в жизнь начал новой экономической политики» [6; 1921. – № 16. – Ст. 421] в республике была проведена концентрация промышленности, т. е. сосредоточение производства на наиболее выгодных уцелевших предприятиях. Этот процесс сопровождался сокращением рабочих, в первую очередь неквалифицированных и малоквалифицированных. Уже к концу 1921 г. и особенно в 1922 г. промышленность Украины, как и всего Союза, начала ощущать избыток рабочей силы, т. е. появилась безработица.

Ее рост коснулся прежде всего рабочей молодежи, которая оказалась в тяжелом поло-

жении. Подростки, ранее не работавшие, не могли получить работу, а занятые в промышленности подвергались первоочередному сокращению, так как хозяйственники стремились освободить фабрики и заводы от малоквалифицированной рабочей силы. Если в 1914 г. в промышленности Украины примерно 11% всех рабочих составляли подростки, то в 1921 г. их стало 7,8%, а в 1922 г. – 6,6% [7; Ф. 2623. – Оп. 1. – Д. 1055. – Л. 1]. Сокращение подростков на промышленных предприятиях создавало реальную угрозу срыва подготовки квалифицированных рабочих кадров, необходимых для промышленности.

Одним из первых государственных документов, направленных на защиту трудовых прав и интересов рабочей молодежи, стало постановление СНК УССР от 1 ноября 1921 г. «О рабочих подростках и их квалификации» [6; 1921. – № 22. – Ст. 637]. «В тех случаях, когда сокращение штатов предусмотрено планами органов УСНХ, – говорилось в нем, – необходимо придерживаться следующей очередности увольнения рабочих подростков: а) малолетние до 14 лет; б) подростки до 16 лет на вредных производствах; в) подростки, выполняющие неквалифици-

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

цированную работу, а также «чернорабочие». Из указанных выше групп в первую очередь увольняли подростков, имеющих семью в деревне.

Подлежали увольнению лишь в крайнем случае подростки, работающие на предприятиях и проходящие школу рабоче-заводского ученичества, и подручные. Для оставляемых в производстве предусматривалось обязательное прохождение курса фабрично-заводского ученичества. При этом подчеркивалось, что прохождению курса ФЗУ подлежали все подростки в возрасте 14-18 лет. Для подростков, не попавшим в школы ФЗУ, хозяйственным органам поручалось организовывать трудовую помощь. Уполномоченному Наркомата труда предлагалось взять на себя инициативу по осуществлению трудовой помощи подросткам с привлечением органов всеобуча и КСМУ. Наркомпрод должен был принять меры по обеспечению увольняемых подростков необходимым производством.

Укрглавпрофобру, Южбюро ВЦСПС, Уполнаркомтруда и Укрсовнархозу предлагалось в двухнедельный срок разработать положение и инструкцию, детализирующие и разъясняющие настоящее постановление, в месячный срок разрабо-

тать основные учебные планы, программы и операционный план строительства школ для рабочих-подростков.

В развитие вышеуказанного постановления Совнаркома президиум Украинского совнархоза в ноябре 1921 г. направил письмо в адрес губсовнархозов, в котором указал на необходимость выделения предприятиями средств на содержание школ фабрично-заводского ученичества, в котором предлагалось: (1) в смету предприятий и производств в целом ввести статью «Прочие расходы» на содержание школ ФЗУ; (2) немедленно перевести на эту статью сметы отдельных предприятий и уже функционирующих при них школ ФЗУ; (3) на каждого подростка, работающего на предприятии и не обучающегося в школе ФЗУ, а также на каждого подростка, обучающегося в сборной районной школе, объединяющей несколько различных производств, ввести расходы на обучение по раскладке органов губпрофа [7; Ф. 34. – Оп. 3. – Д. 328. – Л. 1].

Выполняя это постановление СНК УССР, указание президиума Укрсовнархоза, хозяйственные органы приступили к организации новых школ фабзавуча. Уже к концу 1922 г. они были созданы в Харькове,

Киеве, Одессе, Екатеринославе, Запорожье и других городах республики. Однако только созданием новых школ ФЗУ проблему растущей безработицы среди молодежи решить было невозможно. В этой связи 27 мая 1922 г. на 2-й сессии ВУЦИК VI созыва рассматривался вопрос «О материальном положении рабочего класса на Украине». Было предложено приступить к разработке вопроса о бронировании определенного количества рабочих мест для подростков в каждой отрасли производства. Совнарком поручалось «в кратчайший срок издать закон, регулирующий условия труда подростков в новых условиях хозяйственной деятельности, а также принять меры к расширению и укреплению школ ФЗУ» [5, с. 327].

В свете решения этой сессии Укрсовнархоз с подачи соответствующих данных губсовнархозами в течение месяца разработал шкалу минимального процента рабочих-подростков для государственных, кооперативных и частных предприятий всех отраслей народного хозяйства, необходимого для правильного восстановления рабочей силы в республике. На основании данных этой шкалы 17 июня 1922 г. ВУЦИК принял декрет «Об установле-

нии минимального процента рабочих-подростков на предприятиях» [6; 1922. – №31. – Ст. 478], где подчеркивалось, что в промышленности для всех предприятий республики устанавливается броня для подростков 14-18 лет, ниже которой их численность сокращаться не должна. Величина минимального процента рабочих-подростков для каждой отдельной отрасли производства указана в таблице № 1.

*Таблица № 1*

| № п/п | Отрасль промышленности  | Минимальный процент подростков |
|-------|-------------------------|--------------------------------|
| 1     | металлургическая        | 10                             |
| 2     | металлообрабатывающая   | 10                             |
| 3     | обработка шерсти        | 6                              |
| 4     | обработка льна и пеньки | 8                              |
| 5     | бумажная                | 6                              |
| 6     | полиграфическая         | 13                             |
| 7     | лесопильная             | 5                              |
| 8     | фарфоровая и фаянсовая  | 8                              |
| 9     | каменноугольная         | 9                              |
| 10    | марганцевая             | 10                             |
| 11    | железорудная            | 4                              |
| 12    | сахарная                | 7                              |
| 13    | мыловаренная            | 7                              |
| 14    | меховая                 | 5                              |

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

| № п/п | Отрасль промышленности    | Минимальный процент подростков |
|-------|---------------------------|--------------------------------|
| 15    | кондитерская              | 6                              |
| 16    | крахмалопаточная          | 6                              |
| 17    | маслобойная (раст. масло) | 4                              |
| 18    | химическая                | 5                              |
| 19    | мукомальная               | 4                              |
| 20    | машиностроительная        | 10                             |

Далее указывалось, что ученики школ ФЗУ ни в коем случае увольнению не подлежат. В случае полной остановки предприятия их должны размещать на действующих предприятиях данной отрасли производства. Местным органам Уполнаркомтруда по соглашению с местными организациями профсоюза, комсомола и хозорганами предоставлялось право увеличивать минимальный процент подростков в зависимости от местных условий. Предприятия, на которых фактический процент рабочих подростков оказался на 17 июля 1922 г. ниже установленного, были обязаны в трехмесячный срок увеличить их число до установленной нормы. Общий надзор за выполнением этого декрета возлагался на инспекцию труда, которой предлагалось к 1-му ноября те-

кущего года представить в ВУЦИК материалы о его выполнении.

Быстро решить проблему брони рабочих-подростков на производствах, однако, не удалось, главной причиной чему стала растущая массовая безработица в городах и промышленных поселках Украины. Если на 1 октября 1922 г. в республике насчитывалось 71269 безработных, то на 1 октября 1923 г. их стало 137000, т. е. безработица возросла на 192,3%. К тому же этот показатель не охватывал всех безработных, ибо в городах и поселках, где отсутствовали биржи труда, они не были учтены. В этих условиях хозяйственники переведенных на хозрасчет предприятий вынуждены были увольнять в первую очередь подростков как наименее квалифицированную рабочую силу. За год (с 1 октября 1922 г. по 1 октября 1923 г.) число безработных подростков выросло с 6,6% до 11,8%. Среди металлургов их численность на 1 октября 1923 г. достигла 23,6% [5, с. 436].

В защиту трудовых прав и интересов рабочей молодежи активизировали свою работу профсоюзные и комсомольские организации. Ими при Уполнаркомтруда была организована юношеская секция. Та-

кие же секции были созданы при биржах труда в губернских уездных и некоторых промышленных центрах [5, с. 373]. Они развернули кампанию по борьбе с хозяйственниками предприятий (в первую очередь государственных) за соблюдение ими соответствующего процента брони рабочих-подростков. Хозорганы многих заводов и фабрик упорно сопротивлялись выполнению декрета упомянутого ВУЦИК. Они выдвигали требование снизить процент брони, отказывались принимать на работу подростков направляемых губернскими юнсекциями. В этой связи ВУЦИК адресовал всем губисполкомам циркуляр, в котором указывалось на необходимость проведения твердой линии по реализации данного декрета [5, с. 375]. Местные органы власти взяли под свой контроль ход выполнения предприятиями требований декрета, оказывая при этом поддержку юношеским секциям в их деятельности. В итоге последние уже до 1 ноября 1922 г. направили на промышленные предприятия республики около 5 тыс. подростков [5, с. 374]. Это стало серьезным достижением профсоюзной и комсомольской организации в их борьбе с безработицей несовершеннолетних. Однако, вопреки ожиданиям,

число безработной молодежи только возросло. Успешная детельность юнсекций стала результатом того, что поток регистрируемых безработных во всех губерниях значительно возрос, постольку последние, не верившие до этого в возможность получить работу через юнсекций, увидели целесообразность такой регистрации. Если на 1 октября 1922 г. в Украине юнсекциями было зарегистрировано 7500 человек [5, с. 374], то к концу текущего года их число возросло до 9700 [5, с. 377].

С апреля 1923 г. в связи с дальнейшей концентрацией производства и кризисом сбыта грянуло новое сокращение подростков практически во всех отраслях промышленности. К 1 января 1924 г. их удельный вес в промышленном производстве составил всего 5,7% [4, с. 174]. Вводимая отдельными местными органами власти «сверхброня» встречала упорное сопротивление со стороны хозяйственников, мотивированное тем, что подростки повышают накладные расходы и себестоимость изделий. К тому же введение «сверхброни» было признано Наркоматом труда неправильным [5, с. 375].

В этих условиях, не имея реальной возможности помочь

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

массе безработных подростков в устройстве на работу, юношеские секции сосредоточили свое внимание на определение подростков в школы ФЗУ за счет комитета по борьбе с безработицей при Укрэкономсовещании (УЭС). Рассмотрев вопрос «О сохранении рабочей молодежи в промышленности и повышении ее квалификации», УЭС 5 сентября 1923 г. указало на необходимость всем государственным предприятиям иметь школы ФЗУ, в которых организация и постановка учебы подростков должны включаться в производственную программу предприятий. «Школы заводского ученичества, – говорилось в постановлении, – должны выделяться в отдельные цехи или производственные единицы, снабжаться сырьем, орудиями обработки и частично использоваться как производственные единицы» [5, с. 397]. После этого число школ ФЗУ и учащихся в них стало быстро возрастать. Если на 1 января 1923 г. в республике действовало 175 школ (11000 учащихся), то на 1 января 1924 г. их было уже 267 (16700 учащихся), а на 1 мая того же года – 289 школ (18034 учащихся). Надалее, как было отмечено в отчете Укрбюро ВЦСПС о работе среди рабочей молодежи (июль

1924 г.), организацию новых школ ФЗУ необходимо строго увязывать с потребностями промышленности [5, с. 491].

Понимая, что одни школы ФЗУ проблему безработицы подростков не разрешат, юношеская секция при Уполномоченном НКТ, юнсекции в губернских центрах изыскивали новые пути оказания помощи безработной молодежи. Таковыми стали: (1) организация домов рабочих-подростков (ДРП) с мастерскими при них, приспособленных к рынку данной местности и имеющих возможность сбыта своей продукции; (2) организация в летнее время артелей из подростков для выполнения общественных работ; (3) включение в артели из взрослых наиболее квалифицированных подростков; (4) проведение твердой линии в заполнении выбывающих из процента брони юношей и девушек старше 18 лет новыми подростками; (5) установление процента брони в кустарном производстве; (6) усиление материальной помощи безработным подросткам через органы социального страхования [5, с. 397].

В ходе реализации этой программы в Украине развернулись общественные работы по благоустройству городов, ремонту мостов, дорог, заго-

товке топлива (торфа, дров), организуемые органами Наркомтруда и профсоюзными организациями, куда привлекались безработные подростки. Об их размерах говорят следующие факты: за период с октября 1922 г. по январь 1924 г. на них было отработано 882186 человек-дней [7; Ф. 2623. – Оп. 1. – Д. 210. – Л. 68]. Со временем объем общественных работ увеличивался. С 1924 г. по 1926 г. на них было отработано 2767109 человеко-дней, из числа которых десятая часть падает на подростков [7; Ф. 2623. – Оп. 1. – Д. 210. – Л. 69].

В конце 1924 г. общественные работы, как основной вид трудовой помощи безработным, отступает на второй план. Ведущую роль в этом стали занимать трудовые коллективы и артели безработных. Объясняется это тем, что общественные работы требовали от хозяйственных органов значительных затрат средств на материалы, орудия производства, технический персонал и т.п. А органы борьбы с безработицей отпускали их только на оплату труда безработным. К тому же общественные работы носили сезонный характер, прерываясь почти на полгода. Трудовые коллективы и артели для безработных требовали на их организацию и оборудование зна-

чительно меньше денег, а работа непосредственно на рынок давала необходимые для нормальной деятельности оборотные средства. Создавались эти коллективы и артели, как правило, при хозорганах, предоставляющих им помещения, оборудование, инвентарь, материалы и инструменты. Комитеты бирж труда (они же комитеты по борьбе с безработицей) давали ссуду, обеспечивающую на определенный срок оплату рабочей силы. На протяжении первых 6-ти месяцев трудколлективы и артели освобождались от всех налогов.

Трудовые коллективы и артели безработных, в состав которых входил определенный процент подростков, вполне себя оправдали. Если в октябре 1924 г. насчитывалось 464 трудколлектива, а в январе 1925 г. – 571, то в январе 1926 г. их было уже 835 [7; Ф. 2605. – Оп. 1. – Д. 1550. – Л. 228]. Наркомат труда, отмечая широкое развитие в Украине трудовых коллективов и артелей, подчеркнул, что большинство коллективов настолько окрепло, что полностью вносит причитающиеся налоги, кредитуется в банке и играет значительную роль на рынке труда [2; Ф. 427. – Оп. 1. – Д. 210. – Л. 90].

Безработным подросткам помимо помощи трудовой ока-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

зывалась также и натуральная – помощь-питание, предоставлялись места в дома рабочих-подростков (хотя их явно недо-ставало), надавалась дорож-ная помощь льготными литера-ми. Для бесплатного питания безработным подросткам пра-вительство Украины и местные органы власти выделяли опре-деленное количество средств и продовольствие.

Особое внимание госу-дарственные органы и профсо-юзы республики в рассматри-ваемый нами период уделяли охране труда рабочей молоде-жи. Совнарком УССР 21 сен-тября 1921 г. издал постанов-ление «Кодекс законов о труде малолетних и подростков» [6; 1921. – № 19. – Ст. 538], распро-странявшееся на все предпри-ятия, организации и хозяйства, в которых были заняты работой малолетние (лица в возрасте 14-16 лет) и подростки (лица 16-18 лет). Прием на работу ма-лолетних, как правило, не до-пускался. В исключительных случаях они могли быть допу-щены к регистрации и работе по специальному разрешению инспектора труда. Продолжи-тельность рабочего времени для малолетних – не должна была превышать 4-х часов, а уже работающие должны были сниматься с работ и одновре-менно размещаться по школам

с передачей их на иждивение органам Наркомпроса. Подрост-ки в возрасте 16-18 лет не мог-ли быть занимаемы работой более 6-ти часов. Для подрост-ков, учащихся в школах, рабо-чий день сокращался еще на 3 часа при условии предоставле-ния ими еженедельного удос-товерения о посещении школы. Рабочие часы малолетних и подростков должны были рас-полагаться так, чтобы они име-ли возможность посещать шко-лу.

Норма выработки для ма-лолетних не должен был пре-вышать половину нормы взрос-лого рабочего, а для подрост-ков – три четверти нормы взрослого рабочего. Лица до 18 лет не допускались к ночным работам и ночным дежурствам. Запрещалось применять труд лиц, не достигших 18 лет в тех отраслях производства или на отдельных работах, являющих-ся особо вредными или опас-ными для их жизни и здоровья. Ежегодно лицам в возрасте до 18 лет должен был предостав-ляться очередной месячный отпуск.

Государственные и про-фсоюзные органы строго сле-дили за проведением в жизнь закона о рабочем дне малолет-них и подростков. В 1924 г. на государственных предприяти-ях малолетние работали в

среднем 4,6 часа, а подростки – 5,6 часа в день [4, с. 170].

Таким образом, государственные органы и общественные организации Украины в исследуемый период проводили значительную целенаправленную работу по защите трудовых прав и интересов рабочих-подростков. Используя такие формы и методы работы как создание новых школ ФЗУ для несовершеннолетних безра-

ботных, организацию домов рабочих-подростков (ДГП) с мастерскими при них для изготовления определенной продукции, артелей для выполнения общественных работ, трудовых коллективов и артелей для безработных и др., они в условиях растущей всеобщей безработицы добивались повышения (хотя и не всегда значимого) трудовой занятости подростков.

**Список літератури:** 1. Диденко Г.Д. Рабочий класс Украины в годы восстановления народного хозяйства (1921-1925). – К.: Изд-во АН УССР, 1962. – 373 с. 2. Государственный архив Киевской области. 3. Льовіна В. Праця молоді // Юрид. журн. – 2009. – № 12. – С. 102-104. 4. Матюгин А.А. Рабочий класс СССР в годы восстановления народного хозяйства (1921-1925). – М: Изд-во АН СССР, 1962. – 364 с. 5. Промышленность и рабочий класс Украинской ССР в период восстановления народного хозяйства (1921-1925 гг.): Сб. документов и матер. – К.: Политиздат Украины, 1964. – 593 с. 6. СУ УССР. 7. ЦГАВО Украины. 8. Шотова Ю.М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні. – К.: АПСВ, 2007. – 192 с. 9. Штанська О.В. Нормативно-правове забезпечення державної політики зайнятості молоді // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. № 1(31). – Х.: Вид. ХарІНАДУ «Магістр», 2007. – С. 370-378.

*Надійшла до редакції 26.11.2009 р.*

**УДК 340: 341.177**

**В.І. Сало, канд. юрид. наук**  
*НДІ державного будівництва  
та місцевого самоврядування АПрН України,  
м. Харків*

## **ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

Проблематика охорони прав людини в цілому отримала належне висвітлення в сучасній юридичній літературі [Див.: 15; 16]. Разом із тим за-

значимо, що у наукових дослідженнях бракує розроблення питань, пов'язаних з особливостями реалізації цієї функції в умовах європейської інтеграції