

УДК 331.56

**С.В. ПОПОВ**, канд. юрид. наук, Кримський юридичний інститут Харківського національного університету внутрішніх справ

## БЕЗРОБІТТЯ, ЙОГО СУТНІСТЬ ТА ІСТОРІЯ БОРОТЬБИ З ЦИМ ЯВИЩЕМ

*Ключові слова:* безробіття, боротьба

В умовах ринкової економіки рівень зайнятості та безробіття в державі перед усім залежить від належного функціонування ринку праці, під яким в юридичній літературі розуміють динамічну систему, що включає в себе комплекс соціально-трудова відносин з приводу умов найму, використання й обміну робочої сили на життєві засоби, і механізм його самореалізації, механізм попиту та пропозиції, що функціонує на основі інформації, яка надходить у вигляді змін ціни праці (заробітної плати) [1, с.39]. В той же час, проявляючись через ринок праці, безробіття все-таки не є результатом функціонування тільки ринку праці. Подібний підхід впливає не тільки з того, що ринок праці органічно включений у систему ринкових зв'язків, а попит та особливо пропозиція робочої сили формуються за рахунок економічних і позаекономічних факторів. Загальноекономічний характер безробіття обумовлений ще і тим, що власне ринок праці, пропорції між попитом та пропозицією праці формують зайнятість, а не безробіття. Безробіття, з одного боку, є ніби "виворотом" зайнятості, з іншого боку, зазнає впливу від факторів, відмінних від тих, що формують зайнятість. Безробіття завжди розглядається в контексті зайнятості: збільшення зайнятості, як правило, знижує безробіття, тоді як скорочення - збільшує її [2, с.164].

Безробіття наносить суспільству значний економічний, соціальний і моральний збиток. Так, Е. Долан і Д. Ліндсей зазначають, що безробіття призводить до недовикорис-

тання виробничих потужностей і значних втрат в обсягах виробленого валового суспільного продукту та національного доходу. Вчені пишуть: "Економічна система, що не цілком використовує пропоновані ресурси робочої сили, функціонує, не досягаючи межі своїх виробничих можливостей. Величина суспільного продукту, недоотриманого внаслідок існування безробіття, іноді може досягати сотень мільярдів доларів" [3, с.6]. Слід зазначити, що ступінь недовикористання виробничих можливостей суспільства в результаті безробіття піддається кількісному виміру. Так, американський економіст А. Оукен математично описав залежність між рівнем безробіття і відставанням фактичного ВВП від потенційно можливого ВВП. Відповідно до закону Оукена, перевищення на 1 % поточного рівня безробіття над рівнем безробіття при повній зайнятості дорівнює відставанню реального обсягу ВВП від потенційного ВВП на 2,5 % [4].

У той же час, на думку багатьох дослідників, цей збиток не йде ні в яке порівняння з тим, як безробіття негативно впливає на життєві інтереси людей і систему суспільних цінностей. Безробіття ставить людей у нестандартні ситуації, воно не тільки деформує сформований економічний уклад, погіршує фінансове становище, позбавляє можливості вести звичний спосіб життя. Воно якісно змінює сприйняття самих себе як особистостей, руйнує необхідний рівень соціальної стабільності. Безробіття стало реальним фактором бідності. Причому саме такої бідності, що охоплює групи працездатного населення, освіченого і професійно підготовленого.

Багато людей, що залишилися без роботи, зазнають дійсний психологічний шок: страждає їх людська гідність, оскільки вони відчують себе не потрібними суспільству і родині. Психологічні потрясіння, пережиті безробітними, породжують хвилю злочинів, самогубств. Статистика показує, що ріст безробіття збільшує число розлучень та захворювань [5, с.39]. Все це підриває фізичне

і моральне здоров'я суспільства.

З огляду на вищезазначене, можна констатувати, що безробіття – це, безперечно, негативне явище, яке наносить шкоду суспільству, державі та окремії особистості, і з яким кожна держава повинна боротися, застосовуючи як правові, так і економічні та соціальні механізми. Однак це явище виникло не вчора, тому представляє певний інтерес дослідження цього явища в історико-правовому розрізі, що і є метою статті.

Як відомо, протягом свого існування людство по-різному ставилося до безробіття. Оцінки коливалися від сприйняття безробіття як великого соціального зла, з яким потрібно рішуче боротися за допомогою різних засобів, до явища, яке носить переважно короткостроковий характер та не представляє серйозної проблеми. Безробітних же протягом всієї історії то намагалися покарати, то змусити працювати, причому робили це іноді, застосовуючи варварські способи, то надавали безробітним матеріальну допомогу, яка в кінцевому рахунку збільшувала безробіття. Наприклад, у Давній Греції за безробіття з власної вини робітника призналося тяжке покарання.

Взагалі ж, за часів античності безробіття вільних громадян спричиняли два фактори: 1) зміна суспільних потреб з огляду на економічний розвиток міст-держав; 2) праця рабів. Застосування праці рабів призводило також до зниження рівня оплати праці вільних громадян. Такий стан справ у суспільному виробництві тих часів слугував приводом до масових протестів вільних громадян, а це, у свою чергу, – до застосування державами заходів, спрямованих на зниження безробіття (наприклад, завоювання нових територій, будівництво). Надалі така політика призвела до того, що держава була змушена утримувати своїх вільних громадян, оскільки останні або взагалі не бажали працювати, або не могли конкурувати з великими рабовласницькими господарствами [6, с.8].

Середні віки зазвичай вважаються промі-

жним, а також перехідним етапом до сучасної епохи (нової і новітньої історії), від часу падіння Західної Римської імперії до періоду Відродження і Реформації, тобто є періодом, що складається з 10-12 століть, починаючи з 476-го року. Середні віки стали періодом зародження нової фази політичної і правової культури з особливими ознаками суспільного та духовного життя і соціальної структури (феодалі-землевласники та воїни – і залежні від них люди), особливими взаєминами держави з християнською церквою, зі звичайним правом і законами вічними і людськими. Одночасно відбувалося становлення канонічного і мусульманського права, права міського, торговельного, морського, земського і помісного [7, с.219]. Що ж стосується безробітних, то в цю епоху безробітні могли розраховувати на милостиню, роздача якої у католицькій Європі вважалася обов'язком кожного християнина.

Однак вже за часів Реформації (XVI ст.) жебрацтво стало вважатися ледве не гріхом. А оскільки жебраки, позбавлені милостині, були загрозою для суспільства, турботу про незаможних стала брати на себе держава. Так, перші закони, що регулювали життя безробітних, з'явилися в XVI столітті в Англії. У 1563 році був прийнятий закон, відповідно до якого всі нужденні в Англії поділялися на три категорії: “достойні бідняки”, до яких належали інваліди, вдови і сироти; “достойні безробітні” – особи, які могли і хотіли працювати, але не могли працювати, і “недостойні бідняки”, – особи, які не працювали через відразу до праці. “Достойним біднякам” законом передбачалась “допомога під відкритим небом”: їм роздавали одяг, їжу і гроші, “недостойним біднякам” – різноманітні покарання, включаючи бичування і відрізання вух. “Достойні безробітні” за цим законом не отримували ні допомог, ні покарання. Однак вже в 1576 році королівська влада зобов'язала кожне місто Англії безкоштовно забезпечувати “достойних безробітних” сировиною, а потім скуповувати в них готову

продукцію. XVII ст. почалось зі спроб заставити безробітних працювати. З цією метою були засновані робітні дома, мешканці яких виконували певні роботи та отримували харчування та певну матеріальну допомогу. Вони повинні були підкорятися суворому статуту цих закладів і нерідко піддавалися суворим покаранням.

Франція, яка в XVII ст. зіштовхнулася з проблемою масового безробіття, одним із шляхів боротьби з цим явищем обрала біржі праці, діяльність яких спрямовувалася на організацію працевлаштування безробітних. Так, перша біржа праці була створена у Франції в 1639 році. Іншим шляхом боротьби з безробіттям були національні майстерні, утворені після ліквідації монархії у Франції, революційною владою. Національні майстерні за задумом авторів проекту повинні були забезпечити всіх безробітних роботою, причому зарплата в них мала бути рівною для всіх. Однак на практиці з цього вийшло щось на кшталт громадських робіт, які виконувалися бригадами безробітних. Працівники одержували по 2 франки на день, якщо вони працювали, і по 1,5 франки, якщо не працювали, причому виходити на роботу їм треба було тільки два дні на тиждень. За два місяці існування національних майстерень на них було витрачено 15 млн. франків, які доводилося виплачувати з держбюджету за рахунок підвищення податків. З огляду на великі обсяги державного фінансування і невеликий суспільний зиск від роботи цих закладів, 21.06.1848 року національні майстерні були закриті урядом [8, с.82].

У XIX ст. для боротьби з безробіттям у промислово розвинутих країнах світу стали широко використовуватися біржі праці, які до початку XX ст. існували тільки на рівні міст. В Україні на початку XXI ст. існували лише приватні бюро праці (наприклад, в Одесі). У 1914-1917 рр. біржі праці стали організовувати міські управи (наприклад, у Харкові) [9, с.74].

У цей же період для поліпшення матеріа-

льного становища безробітних все частіше почали використовувати добровільне страхування. Так, протягом XIX ст. організації добровільного страхування під тією чи іншою назвою виникають майже в усіх європейських країнах. Однак слід зазначити, що до кінця XIX ст. жодна країна світу не мала загальнонаціональної системи допомоги безробітним.

У Російській імперії до початку XX століття не існувало державних установ, робота яких була б спрямована на надання безробітним допомоги. Усю турботу про них брали на себе робочі об'єднання і союзи. Відсутність таких державних установ створювало на ринку праці хаос і плутанину. Це, у свою чергу, призводило до того, що одночасно за наявності величезної кількості безробітних питома вага робочих місць залишалася незайнятими.

З моменту жовтневої революції 1917 року радянська влада робить певні кроки по закріпленню соціально-економічних прав громадян та організації працевлаштування і соціального захисту безробітних. Так, 25.10.1917 р. рішенням II Всеросійського з'їзду Рад був створений Народний комісаріат праці, завданнями якого було здійснення обліку і розподілу трудових ресурсів країни, розробка законодавчих актів про працю, організація допомоги безробітним.

Важливу роль у боротьбі з безробіттям у перші роки радянської влади відігравали біржі праці, обов'язок створення яких був покладений на Народний комісаріат праці. Зауважимо, що перші біржі праці відкрилися в колишньому СРСР вже в 1917 році. Фінансування бірж праці здійснювалося за рахунок державних коштів.

В ті часи радянська влада для забезпечення громадян роботою застосовує певні непопулярні заходи. Так, 03.09.1918 року був прийнятий Декрет РНК "Про заборону безробітним відмовлятися від роботи", яким кожному працездатну особу було зобов'язано працювати за спеціальністю. Безробітні, які були зареєстровані на біржі праці, не мали

права відмовлятися від тимчасової роботи, від збирання врожаю та інших нагальних робіт. Порушники цих правил позбавлялися строком на 3 місяці грошової і натуральної допомоги, втрачали свою чергу на біржі і змушені були реєструватися на біржі знову як такі, що звернулися вперше. Також протягом 1917-1918 років було прийнято, ще декілька декретів спрямованих на зниження безробіття в країні. Така правотворча діяльність дала позитивні наслідки щодо стримання безробіття вже у 1918-1919 роках.

В той же час політика воєнного комунізму, яка почала панувати у той час перетворила всезагальність праці, як принцип соціалізму, у тотально милітаризовану трудову повинність.

Після закінчення громадянської війни, встановлений у результаті НЕПа новий соціально-економічний уклад різко змінив політику держави у галузі зайнятості населення. Весь колишній порядок регулювання руху робочої сили, створений у роки воєнного комунізму, скасовувався. Скасовувалися примусове направлення на роботу, трудові мобілізації тощо. Однак біржі праці залишилися провідним органом розподілу та обліку незайнятої робочої сили. У ті часи діяльність бірж праці здійснюється за наступними напрямками: реєстрація й облік безробітних; діяльність експертних груп; працевлаштування безробітних; трудова допомога; матеріальна підтримка; навчання безробітних [10].

Як відомо, важливе значення для соціального захисту безробітних має матеріальна допомога, яка надається безробітним з різних джерел. Слід зазначити, що радянською владою вирішенню цього питання надавалося першочергове значення. Свідомством цього є затвердження ВЦВК та РНК 11.11.1917 року Положення про страхування на випадок безробіття, яке встановлювало систему державного забезпечення безробітних за рахунок внесків роботодавців. У 1918 році соціальне страхування було замінено соціальним забезпеченням за рахунок

державних асигнувань з бюджету. А вже 15.11.1921 року Декретом РНК "Про соціальне страхування осіб, зайнятих найманою працею" було відновлено соціальне страхування осіб найманої праці. Страхування розповсюджувалось на всі види тимчасової та постійної втрати працездатності, на випадок безробіття, а також смерті. Сплата страхових внесків була повністю покладена на підприємства і установи, причому на приватний сектор економіки - у підвищеному розмірі.

У 1929-1930 рр. у зв'язку з проголошенням курсу на повну зайнятість у колишньому СРСР закрилися біржі праці (остання закрилася в 1930 році) та припинила своє існування програма соціального страхування на випадок безробіття. З цього моменту в історії СРСР наступив тривалий період, коли безробіття офіційно припинило існування. Однак, як відомо, приховане безробіття в колишньому СРСР продовжувало існувати.

Що стосується промислово розвинутих країн світу, то вони на початку ХХ ст. пішли по шляху створення систем державних бюро зайнятості та почали вибудовувати національні системи соціального захисту безробітних. Так, у 1911 році в Англії було запроваджене державне обов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття, яке спочатку охоплювало лише деякі галузі промисловості: металообробну, машинобудівну, суднобудівну, деревообробну і будівельну з кількістю працюючих 2,5 млн. осіб. На страховку міг розраховувати будь-який звільнений, якщо він сплачував страхові внески не менш 26 тижнів і якщо він не був звільнений за порушення трудової дисципліни. Тривалість виплат залежала від часу, протягом якого робітник сплачував внески (наприклад, якщо він вносив гроші протягом 50 тижнів, то у випадку звільнення міг 10 тижнів жити на страховку) [8, с.85]. Досвід Англії щодо створення загальнонаціональної системи соціального страхування на випадок безробіття згодом перейняли й інші



країни. Так, після Першої світової війни даний вид соціального страхування було також запроваджено в Німеччині, Австрії, Італії, Польщі. Однак дійсна революція в справі допомоги безробітним почалася тільки після другої світової війни.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Рынок труда: Учебник /Под ред. В.С. Буланова и Н.А. Волгина. –М.: “Экзамен”, 2003. –480 с.
2. Экономика труда: (социально-трудовые отношения) /Под ред. Н.А. Волгина, Ю.Г. Одегова. –М.: “Экзамен”, 2003. – 736 с.
3. Долан Э. Дж., Линдсей Д. Макроэкономика. –СПб.: АОЗТ “Литер плюс”, 1994.
4. Pechman У. Economics for Policymaking. MIT Press. -1983.

5. Гильдингерш М.Г. Основные положения теории безработицы в рыночной экономике и оценка возможностей их трансформации для анализа безработицы в России // Труд за рубежом. –1996. -№ 1. –С.38-52.
6. Адлер Г. О безработице: Монография. –СПб.: Типография Ф. Вайсберга и П. Гершунина, 1903. –110 с.
7. Графский В. Г. Всеобщая история права и государства: Учебник. -М.: Изд-во НОРМА, 2003. –744 с.
8. Новиков К. Безработные // Комерсантъ. Деньги. –2006. -№ 17/18. –С.81-86.
9. Енциклопедія бізнесмена економіста менеджера. –К.: Міжнародна економічна фундація, 2000. –704 с.
10. Беспятов В.А., Берников И.А. История безработицы в Сибири [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.kemozn.ru/statuya.htm>.

*Попов С.В. Безробіття, його сутність та історія боротьби з цим явищем // Форум права. -2008. -№ 1. –С.353-357 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08pvczsj.pdf>*

В історико-правовому розрізі виконано дослідження безробіття як соціально та економічно небезпечного явища.

\*\*\*

*Попов С.В. Безработица, ее сущность и история борьбы с этим явлением*

В историко-правовом разрезе выполнено исследование безработицы как социально и экономически опасного явления.

\*\*\*

*Popov S.V. Unemployment, its essence and a history of struggle against this phenomenon*

In history-legal a section research of unemployment as socially and economically dangerous phenomenon is executed.