

УДК 316.346.32-053.6

**І. Хохрякова**

## **РАДЯНСЬКИЙ ДОСВІД ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ**

**Розглянуто особливості форм і методів радянської моделі державної політики у сфері зайнятості молоді на основі аналізу нормативно-правової бази як одного з чинників формування й розвитку сучасної державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні.**

**Ключові слова: державна політика у сфері зайнятості молоді, працевлаштування молоді, механізм бронювання робочих місць на підприємствах для молоді, система розподілу молодих спеціалістів, державне регулювання працевлаштування молоді.**

Сучасна державна політика у сфері зайнятості молоді в Україні, процес формування і розвитку якої розпочався з моменту отримання українською державою незалежності, базується на певному досвіді вирішення проблеми працевлаштування молоді, що був напрацьований ще в радянський період. На нашу думку, важливим є досвід розбудови системи державного управління у сфері зайнятості молоді 60 – 80-х рр. ХХ ст. та періоду перебудови. Це зумовлено тим, що саме ці методи та інструменти радянського державного регулювання молодіжної зайнятості були успадковані Україною та адаптовані до сучасних умов. Проте дослідження цього періоду буде неповним без урахування досвіду перших післяреволюційних років – кінця 30-х рр. ХХ ст. та 1940 – 1950 рр., коли існували різні форми вирішення проблеми зайнятості молоді на державному рівні. Одні механізми були створені ще в період боротьби з масовим безробіттям у країні (1917 – 1930 рр.) і вдосконалювалися відповідно до зміни пріоритетів у політиці держави в цій сфері. Інші форми й методи ліквідовувалися в силу своєї неефективності, проте вони загалом вплинули на процес розвитку радянської моделі державної політики у сфері зайнятості молоді.

Дослідники, особливо фахівці у галузі юридичних наук, у своїх роботах приділяли певну увагу питанню правового регулювання зайнятості населення за часів СРСР. Так, Р. Шабанов у дисертації “Правове регулювання працевлаштування в Україні” досліджує питання становлення та розвитку законодавчого регулювання працевлаштування населення, починаючи з перших років радянської влади [1]. Аналізуючи загальне трудове законодавство, дослідник частково розглядає регламентацію питання зайнятості молоді. Ю. Щотова у дисертації “Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні” досліджує історико-правові засади становлення правового регулювання працевлаштування молоді в Україні, аналізуючи трудове право у сфері працевлаштування дітей і молоді царської Росії та за часів СРСР [2]. Проте питання саме впливу радянського досвіду на процес формування й розвитку державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні недостатньо висвітлене в науковій сфері і потребує системного вивчення та аналізу.

Мета статті – дослідити особливості форм і методів радянської моделі державної політики у сфері зайнятості молоді на основі аналізу нормативно-правової бази як одного з чинників формування й розвитку сучасної державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні.

У 20-х рр. XX ст. у СРСР існувало масове безробіття. Найважливішими державно-управлінськими кроками щодо кардинальних змін у цій сфері були: державне забезпечення безробітних шляхом виплати допомоги з безробіття, створення бірж праці, введення загальної трудової повинності для осіб віком від 16 до 50 років тощо. У сфері зайнятості молоді радянська влада приділяла певну увагу забезпеченню працевлаштування підлітків. Нормативні акти Ради народних комісарів (далі – РНК) закріпили вік (14 років), з якого можна було приймати на роботу, з обмеженням тривалості робочого дня для підлітків віком від 14 до 16 років спочатку до шести годин [3], а згодом до чотирьох годин [4]. Доцільно зазначити, що прийом підлітків на всі без винятку підприємства в той час відбувався виключно через відділи розподілу робочої сили, які підпорядковувалися Народному комісаріату праці [5], що закріплювало державний контроль за використанням праці підлітків на підприємствах. Саме ці заходи радянського уряду стали свідченням того, що державне регулювання зайнятості всіх категорій населення, молоді зокрема, набуло загальнодержавного значення.

Ще однією формою боротьби з безробіттям молоді була діяльність молодіжних бірж праці (далі – МБП). Вони діяли в усіх губернських та більшості великих повітових міст радянської України до 1931 р. Проте на початку свого становлення робота МБП виявилася неефективною через введення примусової загальної трудової повинності. Ситуація змінилася після введення Кодексом законів про працю РСФСР 1922 р. вільного найму робітників через біржі праці, зокрема молодіжні. З цього моменту МБП виконували такі функції: облік безробітних, розподіл робочої сили, облік потреби господарських органів у молодіжній робочій силі, перевірка правильності прийому молоді установами та підприємствами тощо [6].

Необхідно зазначити, що для молоді існувало певне обмеження щодо можливості реєстрації на біржі праці. Ставати на облік у МБП дозволялося молодим людям віком до 21 року, які були дітьми робітників і службовців, а також молоді, яка закінчила спеціальні навчальні заклади. Позитивним моментом для підвищення популярності МБП серед молоді стало скасування обов'язковості найму в 1925 р. Із цього часу МБП стали регулювати ринок праці шляхом добровільного посередництва. Про ефективність їх роботи та популярність серед молоді можна зробити висновок із того факту, що у великих містах РСФСР кількість прийнятих на роботу за посередництва МБП підвищилась із 27% у 1925 р. до 70% у 1927 р. [7].

Проте поряд із достатньо ефективною роботою МБП у 20 – 30-ті рр. XX ст. керівні органи СРСР шукали нові шляхи боротьби з молодіжним безробіттям. Цим нововведенням стало впровадження механізму бронювання на виробництвах відсотку робочих місць для підлітків [8]. Наступним кроком у цьому напрямі стало затвердження єдиних для всієї території СРСР норм броні для підлітків і молоді, диференційовано для кожної галузі народного господарства, від 2 до 11%, відповідно до кількості кваліфікованих робітників. Уперше було визначено, що бронювання призначалося не тільки для підлітків, а й для осіб віком до 20 років, хоча тільки на шкідливих виробництвах [9].

Наступним методом боротьби уряду з безробіттям стало впровадження організованих наборів робітників (далі – ОНР), що були однією із форм планового міжгалузевого та територіального перерозподілу трудових ресурсів. ОНР виникли на початку 30-х рр. XX ст. в умовах поступового усунення офіційного безробіття, подолання аграрного перенаселення та різкого збільшення потреб підприємств

промисловості, будівництва, транспорту в робочій силі. Як правило, до ОНР залучалася робоча сила низької кваліфікації, що обумовлювало підвищену сезонну зайнятість. За комсомольськими путівками в ОНР направляли переважно студентів та випускників вищих навчальних закладів, молодь із сільської місцевості. Організаційні набори молоді були достатньо ефективною формою сприяння її працевлаштування до початку Другої світової війни.

Описані вище заходи та поступова зміна курсу радянського уряду з воєнно-комуністичних методів (протягом 1928 – 1929 рр.) сприяння зайнятості на створення першої у світі державної системи управління зайнятстю, яка давала змогу працездатним громадянам знайти своє місце в народному господарстві через ринок праці, призвели до ліквідації безробіття у 1931 р. У цей же час були ліквідовані МБП через відсутність потреби в їх діяльності.

У період стабілізації ситуації з 1931 р. до початку Другої світової війни перед центральними органами влади СРСР у сфері молодіжної політики стояло важливе завдання із забезпечення зайнятості молодих спеціалістів, які щойно закінчили вищі та середні навчальні заклади за рахунок держави. На це була спрямована обов'язкова система розподілу таких спеціалістів на виробництво, де вони повинні були обов'язково відпрацювати 5 років [10].

Отже, упродовж 1920 – 1930 рр. відбувалося становлення системи державного управління у сфері зайнятості молоді, основними організаційно-адміністративними механізмами якого були діяльність молодіжних бірж праці, організований набір робітників, система бронювання на виробництвах відсотку робочих місць для підлітків і молоді, система розподілу молодих спеціалістів.

Під час Другої світової війни радянська влада розробила та впровадила вимушені спеціальні методи залучення молоді до праці. Обов'язкова трудова повинність була введена для підлітків, яка могла бути об'явленою для виконання оборонних робіт, заготівки палива, виконання спеціальних робіт, для боротьби з пожежами та епідеміями. Для молоді віком від 16 до 18 років була збільшена тривалість робочого дня з шести до восьми годин та дозволена праця у нічний та понаднормовий час [11]. Усі ці норми в післявоєнний час були скасовані [12, 13].

Однією з особливостей післявоєнного періоду стало скорочення масштабів організованих наборів робітників як однієї із форм сприяння зайнятості молоді. Це пояснюється насамперед тим, що в промисловості та будівництві сформувалися постійні кадри робітників, зменшилася сезонність виробництва та зникла необхідність у залученні некваліфікованої робочої сили. ОНР стали переважно формою поповнення персоналу підприємств і тимчасових будівництв, які мали важливе народногосподарське призначення та знаходилися в районах Уралу, Сибіру, Далекого Сходу. Хоча згодом радянська влада відмовилася від цієї форми залучення молоді внаслідок численних молодіжних страйків, які відбувалися в період 1953–1957 рр. і були зумовлені невдоволенням молоді умовами праці, побутовими умовами та рівнем оплати.

Наступним кроком радянського уряду у сфері регулювання зайнятості різних категорій молоді в післявоєнний період стало законодавче закріплення гарантії права на перше робоче місце випускників професійно-технічних училищ (далі – ПТУ). Згідно з розпорядженням Ради Міністрів СРСР “Про затвердження інструкції про порядок направлення на роботу та обліку державних трудових резервів” від 06.08.1949 р. ця категорія вважалася мобілізованою та була зобов'язана відпрацювати 4 роки на державних підприємствах і будівництвах за вказівкою

Міністерства трудових резервів [14]. Ця норма була примусовою, як і всі попередні, оскільки випускники ПТУ обов'язково мали відпрацювати чотирирічний термін на підприємствах і в організаціях, на які вони були направлені, і не мали права змінити місце роботи до закінчення цього терміну.

Механізми бронювання й розподілу були вдосконалені у період 40 – 50-х рр. XX ст. Так, механізм бронювання робочих місць для підлітків знайшов свій подальший розвиток у низці нормативних документів, які були прийняті протягом кінця 50-х – середини 60-х рр. XX ст. На це була спрямована дія Постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР “Про залучення до промислового та сільськогосподарського виробництва молоді, що закінчила середні загальноосвітні школи” від 12.09.1957 р., яка поширила дію механізму бронювання ще й на випускників загальноосвітніх шкіл та закріпила його порядок [15].

Коло осіб, на яке розповсюджувалося бронювання, усе ще залишалося досить обмеженим: випускники середніх шкіл та підлітки, що не отримали середньої освіти. За цього загальна кількість штатних місць, що підлягали заміщенню в порядку реалізації бронювання, а також контингент осіб, за рахунок яких повинно було здійснюватися це заміщення, визначалися актами відповідних органів управління. Бронювання здійснювалось у межах планів з праці, установлених для підприємств, будівництв і організацій. Вони були вирішальними під час визначення конкретної кількості місць, які бронювалися для молоді, що закінчила середні загальноосвітні школи, та підлітків, які не мали середньої освіти, безпосередньо на підприємствах, будівництвах і в організаціях.

Таким чином, на початку 60-х рр. XX ст. у сфері зайнятості молоді діяли певні механізми державного управління зайнятістю молоді, а саме: система бронювання відсотку робочих місць на виробництві для підлітків та випускників загальноосвітніх шкіл; система розподілу аспірантів, молодих спеціалістів і службовців; система направлення на роботу випускників професійно-технічних училищ. Згодом, у період 60 – 80-х рр. XX ст., ці механізми були вдосконалені відповідно до тенденцій розвитку країни.

Механізм бронювання підлітків та випускників загальноосвітніх шкіл зазнав чергових змін у 1964 р. Постанова Ради Міністрів “Про покращення працевлаштування підлітків” від 04.12.1964 р., установила броню для прийому на роботу підлітків у межах 3 – 5% від загальної кількості робітників та службовців диференційовано для кожної галузі виробництва [16]. Таким чином був змінений порядок бронювання в межах планів із праці, що існував раніше.

Особливістю Постанови ЦК КПСС та Ради Міністрів СРСР “Про заходи щодо розширення навчання та працевлаштування у народне господарство молоді, яка закінчує загальноосвітні школи в 1966 році” від 02.02.1966 р. було те, що розширювалися граничні межі броні робочих місць для молоді з метою створення кращих умов для збільшення прийому на роботу випускників загальноосвітніх шкіл. Новий розмір броні становив 0,5 – 10% від загальної кількості робочих і службовців, залежно від галузі народного господарства. Радам міністрів союзних республік було надано право затверджувати броню робочих місць для прийому підлітків на підвідомчих підприємствах, будівництвах та в інших організаціях у межах розмірів, установлених у кожній галузі народного господарства [17].

Показовим цей документ є й тому, що саме в ньому вперше було введено поняття спеціальної структури із забезпечення працевлаштування молоді – “комісії з працевлаштування молоді” (далі – КПМ) і побудована всесоюзна вертикаль

подібних установ на всіх рівнях. Створення КПМ та зміна порядку бронювання були зумовлені переходом середньої школи на десятирічний термін навчання, збільшенням кількості випускників восьмих класів та одночасним випуском у 1966 р. десятикласників, а також широким залученням на підприємства випускників середніх загальноосвітніх шкіл. Хоча, за офіційними даними, безробіття в країні було майже ліквідоване, ці обставини вимагали прийняття певних правових заходів, одним із яких і стала зміна механізму бронювання та виробниче навчання підлітків.

Положення про КПМ було затверджено Постановою Ради Міністрів УРСР від 04.05.1966 р. Основними його завданнями були: сприяння у влаштуванні на роботу в різні галузі народного господарства з попередньою професійною підготовкою тієї частини молоді, яка не зможе продовжувати навчання з відривом від виробництва; направлення підлітків на роботу на підприємства, в установи та організації в межах доведених до них планів працевлаштування; здійснення контролю за правильним використанням на підприємствах, будівництвах та в інших організаціях установленої броні робочих місць для прийому підлітків, а також за професійним навчанням, вихованням, трудовим використанням молоді, створенням їй належних виробничих і побутових умов для продовження навчання [18].

У 60-х рр. ХХ ст. особливого значення й поширення набули “громадські заклики” в забезпеченні народногосподарських об’єктів кадрами, що регламентувалося Постановою ЦК КПСС та Ради Міністрів СРСР “Про громадський заклик молоді на найважливіші будівництва п’ятирічки” від 06.06.1966 р. Хоча в зазначеній постанові й не були визначені обмеження щодо суб’єктного складу тих, хто підлягає громадському заклику, на практиці це здебільшого були молоді люди, що досягли 18 років і виявили бажання поїхати на роботу згідно з громадським закликком [19].

Період 70 – 80-х рр. ХХ ст. до початку перебудови характеризується розвитком трудового законодавства у сфері працевлаштування молоді, зокрема вдосконаленням системи розподілу молодих спеціалістів. Основним кроком вперед стало прийняття нового Кодексу законів про працю СРСР у 1970 р., в якому з’явилася окрема глава про працю осіб до 18 років і молоді старшого віку [20].

Кодексом законів про працю УРСР (далі – КЗпП) від 10.12.1971 р. було встановлено межі трудової діяльності молоді. Наприклад, не допускалося прийняття на роботу осіб до 16 років; заборонялося використання осіб, молодших за 18 років, на важких роботах та на роботах зі шкідливими та небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах тощо. Також було передбачено прийняття на роботу осіб, що досягли 15 років, за умови обов’язкового погодження з профкомом підприємства, установи, організації [21].

Важливим став новий підхід, який був закріпленій у КЗпП УРСР. Згідно з КЗпП планування працевлаштування молоді мало здійснюватися місцевими радами народних депутатів. Виняткове значення цієї норми полягало не тільки в тому, що районні й міські ради затверджували плани влаштування на роботу молоді, а й у тому, що саме вони забезпечували їх виконання великими підприємствами [22].

Система розподілу молодих спеціалістів знайшла свій подальший розвиток у 1969 р. у напрямі впровадження планового порядку розподілу осіб, які закінчили аспірантуру з відривом від виробництва, на роботу на обов’язковий трирічний термін у науково-дослідні установи, на підприємства і в організації відповідно до направлень міністерств і відомств за призначенням комісії з персонального розподілу [23].

Наступним етапом удосконалення радянського законодавства у сфері працевлаштування молодих спеціалістів стало прийняття Положення про стажування молодих спеціалістів, які закінчили вищі навчальні заклади. Відповідно до цього Положення молоді фахівці повинні пройти за місцем розподілу на підприємствах, в організаціях та установах стажування терміном до одного року, протягом якого вони мали виконувати посадові обов'язки та отримувати заробітну плату згідно зі штатним розписом [24]. Важливою нормою було й те, що час стажування включався у трирічний термін роботи молодого спеціаліста за місцем розподілу.

Істотним у розвитку системи розподілу молодих спеціалістів стало прийняття Радою Міністрів СРСР Постанови “Про вдосконалення планування підготовки спеціалістів та поліпшення використання випускників вищих і середніх спеціальних навчальних закладів у народному господарстві” №64 від 27.01.1978 р. Відповідно до цієї Постанови в кожній галузі промисловості та народного господарства СРСР і союзних республік передбачалося розробити й затвердити три документи, що мали забезпечити регіональне використання кадрів спеціалістів [25].

По-перше, це галузеві методичні вказівки для визначення перспективної потреби в спеціалістах підприємств, установ, будівництв, науково-дослідних організацій і по галузях загалом, у розрізі кожної спеціальності, з поділом на спеціалістів з вищою та середньою освітою. По-друге, це номенклатура посад, які повинні заміщуватися відповідними спеціалістами з вищою та середньою спеціальною освітою. Номенклатура посад розроблялася й затверджувалася в кожній галузі народного господарства в СРСР загалом та в союзних республіках для підприємств, установ та організацій. І по-третє, вимоги щодо нормативів насиченості спеціалістами, які розроблялися з метою регламентації трудових ресурсів, зокрема спеціалістів.

Відповідно до встановленого порядку всі молоді спеціалісти, які закінчили вищі навчальні заклади з відривом від виробництва, скеровувалися згідно з отриманою спеціальністю на роботу на підприємства, де вони були зобов'язані пропрацювати не менше, ніж три роки після закінчення навчального закладу. Молоді спеціалісти, скеровані на навчання підприємствами, після закінчення навчання повинні були повернутися туди на роботу за фахом. Працевлаштування таких спеціалістів на інших підприємствах було можливим тільки за згодою підприємств, які скерували їх на навчання [26].

Питання про надання роботи молодому спеціалістові вирішувалося комісією з урахуванням отриманої спеціальності та спеціалізації, участі в науково-дослідницькій роботі та громадській діяльності, академічної успішності, сімейного стану, прописки, стану здоров'я та особистого бажання випускника. На підставі рішення комісії молодому спеціалістові видавалося посвідчення про скерування на роботу або довідка про те, що він має право працевлаштовуватися самостійно, якщо комісія не може забезпечити його роботою за місцем проживання.

Посвідчення про скерування на роботу вручалось молодому спеціалістові водночас із дипломом не пізніше ніж за п'ять днів після закінчення навчального закладу. Керівникам підприємств та організацій заборонялося приймати на роботу молодих спеціалістів упродовж трьох років після закінчення навчального закладу без посвідчення відповідного міністерства (відомства) або довідки про право влаштовуватися на роботу самостійно. З молодими спеціалістами, як правило, укладалися трудові договори на невизначений термін. Закінчення трирічного

терміну відпрацювання не було підставою для звільнення молодого спеціаліста з роботи [27].

У 60 – 80-ті рр. ХХ ст. спостерігається період становлення й розквіту нової форми сприяння зайнятості молоді, а саме вторинної – руху студентських будівельних загонів (далі – СБЗ). За перше десятиріччя свого існування СБЗ отримали велику популярність на території всього СРСР: кількість членів цих загонів за період від 1958 р. до 1970 р. зросла майже у 800 разів: від 339 до 265,6 тис. студентів відповідно. За цей період членами СБЗ були побудовані тисячі об'єктів різного цільового призначення у різних регіонах СРСР.

Період 1967 – 1980 рр. вважається етапом найбільшого розквіту руху СБЗ. Так, у 1967 р. була прийнята Постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР “Про заходи щодо покращення організації та підвищення ефективності літніх робіт студентів”. Згідно з документом було встановлено порядок визначення будівельних об'єктів та контингент студентів, які скеровуються на ці об'єкти в період літніх канікул. Окрім цього, були визначені обов'язки міністерств і відомств, будівельних організацій, для яких здійснювались роботи загонів, відраховувати на рахунки комсомольських органів кошти, необхідні для організації роботи загонів. Додатково були відрегульовані питання оплати праці студентів. Завдяки цим нормам робота СБЗ стала здійснюватися на базі господарських угод, які регламентували зобов'язання СБЗ та господарської організації, що їх приймала. На виконання цієї постанови компетентні органи прийняли низку нормативних актів, які регулювали питання взаємовідносин СБЗ із господарськими органами, їх структури та організації управління, надання певних пільг членам СБЗ. Таким чином, студентський трудовий рух отримав правовий статус, що посприяло його якісному перетворенню [28].

Нові напрямки роботи загонів починають упроваджуватися на початку 80-х рр. ХХ ст., а саме: будівництво дитячих майданчиків (спеціально з цією метою був сформований загін “Творчість”), рух “Студенти – дітям”, шефство над дитячими будинками, шефством над ветеранами Великої Вітчизняної війни тощо [29 – 31]. Це свідчить про те, що у період 1960 – 1986 рр. діяльність студентських будівельних загонів була однією з найпопулярніших та найефективніших форм сприяння вторинній зайнятості такої категорії молоді, як студенти.

Період “перебудови” 1986 – 1991 рр. був найбільш суперечливим періодом розвитку більшості сфер державного управління в СРСР. Попередній радянський досвід вирішення проблем працевлаштування молоді базувався на суцільному одержавленні, що виражалось в повному регулюванні й контролі зайнятості органами державної влади та в примусовості діючих механізмів у цій сфері. Проте саме наприкінці 80-х рр. ХХ ст. почалося руйнування адміністративно-командної системи, відбувалося поступове наближення економічних умов до ринкових, тому в державній політиці у сфері зайнятості молоді в цей період спостерігалися суперечності між старими патерналістськими механізмами та новими ринковими формами забезпечення працевлаштування молоді.

Треба наголосити, що вже з 1985 р. у постановах пленумів Центрального комітету Всесоюзної Ленінської Комуністичної Спілки Молоді (далі – ЦК ВЛКСМ) публічно вказується на недоліки існуючих форм і методів забезпечення зайнятості молоді. Зокрема, наголошується на недосконалому системі розподілу молодих спеціалістів та на необхідності реформування системи вищої і професійно-технічної освіти, звертається увага на недоліки у роботі студентських будівельних загонів, та

неефективність механізму залучення молоді до праці за допомогою “громадського заклику” [32, 33].

Ці тенденції втілювались у документах останнього XX з'їзду ВЛКСМ, який став переламним моментом у діяльності комсомолу, зокрема й у сфері зайнятості молоді. Резолюцією з'їзду були закріплені принципово нові підходи до вирішення проблеми зайнятості молоді [34]. Так, у документі наголошувалося на необхідності застосування підходу щодо господарського розрахунку та самофінансування у діяльності студентських будівельних загонів та комсомольсько-молодіжних колективів і пошуку нових форм забезпечення зайнятості молоді. Такими новими формами згідно з резолюцією повинні стати організація цілорічних трудових об'єднань молоді для роботи на підприємствах зв'язку, в дошкільних закладах, установах охорони здоров'я, комунального господарства; створення молодіжних бюро добрих послуг, сімейних майстерень, кооперативів, студентських науково-виробничих загонів. Залучення сільської молоді до праці передбачалося через розповсюдження такої форми вторинної зайнятості, як сімейний підряд та створення особистих підсобних господарств. До того ж, діяльність вищезазначених молодіжних підприємств також повинна базуватися на принципах повної самоокупності та госпрозрахунку [35].

Таким чином, у 1987 р., поряд із існуючими формами й методами вирішення проблеми працевлаштування молоді, на необхідності удосконалення яких наголошувалося, було започатковано впровадження різних форм молодіжного підприємництва. Хоча зазначимо, що організація молодіжних підприємств у той період розглядалася переважно як одна з форм забезпечення вторинної зайнятості молоді.

Розвитку цього напрямку сприяло прийняття Закону СРСР “Про державне підприємство (об'єднання)”, в якому комсомольським організаціям було надане право представляти молодь у радах трудових колективів; брати участь у прийнятті й реалізації управлінських рішень, що стосуються інтересів молодих громадян, у складанні колективних договорів, планів соціально-економічного розвитку підприємств і установ тощо [36]. Постановою II пленуму ВЛКСМ були закріплені нові форми молодіжних підприємств, як орендний підряд, госпрозрахункові супровідні виробництва на базі більш повного використання устаткування, відходів та вторинної сировини. Окрім цього, було наголошено на необхідності розвитку трудової діяльності молоді у вільний від навчання та роботи час [37].

Отже, в період перебудови найрозповсюдженішим механізмом забезпечення зайнятості молоді стало молодіжне підприємництво. Такі форми залучення молоді до праці, як діяльність студентських будівельних загонів, через численні недоліки, зокрема погані умови праці, низьку оплату праці, поступово втрачали свою популярність серед молоді і стали неефективними, а згодом, із розвалом комсомолу у 1991 р., СБГ обласного рівня та в складі ВНЗ трансформувалися у кооперативні підприємства, які поступово втратили своє первісне призначення.

Ще одна з основних діючих форм працевлаштування молоді, а саме система розподілу молодих спеціалістів, була змінена Постановою Ради Міністрів СРСР “Про заходи щодо розвитку договірних відносин у підготовці спеціалістів з вищою та середньою спеціальною освітою” №1311 від 19.12.1990 р. [38]. Раніше уряди союзних республік повинні були направляти до Ради Міністрів СРСР дані щодо розподілу молодих спеціалістів на роботу і мали виконувати загальний державний план Ради міністрів СРСР з цього питання. Після прийняття вищезгаданої постанови



урядам союзних республік із початку 1991 р. надавалося право самостійно визначати обсяги підготовки та порядок розподілу молодих спеціалістів.

Господарюючі суб'єкти отримали можливість самостійно визначати в договорах із навчальними закладами на підготовку спеціалістів вимоги до якості та рівня підготовки спеціалістів із відшкодуванням навчальним закладам витрат, пов'язаних із цією підготовкою. Також урядам союзних республік було рекомендовано схвально поставитись до пропозицій студентських організацій про створення додаткових умов для працевлаштування молодих спеціалістів, які щойно закінчили вищі та середні спеціальні навчальні заклади [39]. Таким чином, поєднання адміністративно-командних механізмів із ринковими спочатку призвело до послаблення перших, а зрештою до ліквідації всієї радянської системи. Головним недоліком радянської моделі державної політики у сфері зайнятості молоді була примусовість багатьох методів регулювання, чим обмежувалися права молоді не тільки на працю, а й на право вибору спеціальності. Цей фактор, головним чином, і призвів до її невідповідності новим ринковим умовам.

Проте розглядати радянський досвід тільки з позиції його негативних рис, на нашу думку, є некоректним, оскільки ті механізми вирішення проблеми зайнятості молоді, які були вироблені за роки існування СРСР, дозволяли стримувати безробіття молоді на дуже низькому рівні. Позитивною рисою радянської моделі державної політики у сфері зайнятості молоді, на нашу думку, є цільова спрямованість її форм і методів на всі категорії молоді. Саме цей фактор, на нашу думку, є свідченням системності діяльності органів державного управління в напрямі забезпечення зайнятості молоді. Можна сказати, що саме в цьому СРСР свого часу випередив сучасні розвинуті європейські країни, які тільки протягом останнього десятиліття (2000 – 2008 рр.) намагаються впровадити саме системний підхід у цій сфері.

Державна політика у сфері зайнятості молоді в Україні успадкувала основні форми і методи забезпечення зайнятості молоді, які впроваджували органи державного управління за часів СРСР. Хоча більшість із них на сьогодні є декларативними і мають низьку ефективність. Зокрема, це система бронювання відсотку робочих місць для молоді на підприємствах для молоді, система розподілу молодих спеціалістів, діяльність молодіжних бірж праці та молодіжних трудових загонів. Що стосується механізму бронювання, то в незалежній Україні під цю процедуру підпадають не тільки категорії молодих громадян, а й інші групи населення, визначені законодавчо, що суттєво знижує її результативність саме в сфері працевлаштування молоді.

Порядок працевлаштування спеціалістів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням, прототипом якого є система розподілу молодих спеціалістів, також не можна вважати достатньо ефективним. Насамперед, через обмеженість його дії, адже він розповсюджений тільки на випускників вищих і професійно-технічних навчальних закладів, які навчалися за рахунок держави. Окрім цього, в Україні майже відсутня система довготермінового прогнозування необхідної кількості спеціалістів у різних сферах економіки, що є першопричиною наявного дисбалансу між надлишковою пропозицією ринку освітніх послуг та недостатнім попитом ринку праці. Окремо відзначимо відсутність закріпленого на законодавчому рівні методів контролю з боку органів державної влади щодо виконання згаданого порядку.

Створення системи молодіжних бірж праці законодавчо закріплене, проте на сучасному етапі не розроблене і не прийняте типове положення про дані структури, що й призводить до того, що мережа МБП в Україні майже не створена, а існуючі структури не працюють через відсутність належного фінансування. Що стосується молодіжних трудових загонів, то основою їх організації були окремі принципи організації радянських студентських будівельних загонів, а саме: принцип формування, розподілу загонів та державної звітності щодо їх діяльності, принцип договірної спрямування відносин між загonom, засновником загону та замовником робіт, принцип добровільності участі та самоуправління загону. Структура молодіжних трудових загонів певною мірою також засновується на структурі СБЗ.

Отже, можна відзначити, що, незважаючи на значний вплив радянських традицій у сфері зайнятості молоді на державну політику в цій галузі в Україні, на сьогодні ми маємо адаптоване впровадження тогочасних форм і методів сприяння працевлаштування різних категорій молоді. До того ж, їх поєднання з інноваційними механізмами, запозичених із зарубіжного досвіду або розроблених на національному підґрунті, часто призводить до суперечностей, наявних у нормативно-правовій та організаційній складових державної політики у сфері зайнятості молоді в Україні, що й визначає її загальну низьку ефективність. Проте певні заходи, наприклад виділення окремого відсотку броні робочих місць для молоді на підприємствах, як це було за часів СРСР, розробка на законодавчому рівні Порядку відшкодування до державного бюджету вартості навчання в разі порушення ним угоди щодо працевлаштування за направленням тощо, сприятимуть удосконаленню існуючих форм і методів вирішення проблеми зайнятості молоді в Україні.

### Література

1. Шабанов Р. І. Правове регулювання працевлаштування в Україні [Текст] : дис. канд. юрид. наук: 12.00.05 / Шабанов Роман Іванович ; Харківський національний педагогічний університет імені Г. С. Сковороди. — Х. : [б. в.], 2005. — 182 с.
2. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Щотова Юлія Миколаївна ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. — Х. : [б. в.], 2006. — 203 с.
3. Декрет СНК РСФСР от 29.10.1917 г. // СУ РСФСР [Текст]. — 1917. — № 1. — Ст. 7.
4. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні... — С. 48.
5. Декрет СНК РСФСР от 29.10.1917 г. ... — Ст. 7.
6. Історія Тамбовського краю Російської Федерації [Електронний ресурс] // Режим доступу : [www.regadm.tambov.ru/region/rostrud/index.html?id=19329](http://www.regadm.tambov.ru/region/rostrud/index.html?id=19329). — Назва з екрану.
7. Там само.
8. Об установлении граничного минимального количества подростков на предприятиях : декрет ВЦИК РСФСР от 23.10.1922 г. // СУ РСФСР [Текст]. — 1922. — № 39. — Ст. 447.
9. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні... — С. 50.
10. Об улучшении использования молодых специалистов [Электронный ресурс] : Постановление Центрального исполнительного комитета СССР, Совета народных комиссаров СССР от 15.09.1933 г. // Режим доступа : [www.kadis.ru](http://www.kadis.ru).

11. Постановление СНК СССР от 12.07.1940 г. // СП СССР [Текст]. — 1940. — № 18. — Ст. 438.

12. Об отпусках и условиях труда подростков : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15.08.1955 г. // Ведомости Верховного Совета СССР [Текст]. — 1955. — № 15. — Ст. 303.

13. Об установлении 6-ти часового рабочего дня для подростков от 16 до 18 лет : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.05.1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР [Текст]. — 1956. — № 12. — Ст. 241, 242.

14. Об утверждении инструкции о порядке направлении на работу и учета государственных трудовых резервов [Электронный ресурс] : Распоряжение Совета министров СССР № 1241-р от 06.08.1949 г. // Режим доступа : [www.pravo.levonevsky.org](http://www.pravo.levonevsky.org).

15. О вовлечении в промышленное и сельскохозяйственное производство молодежи, окончившей средние общеобразовательные школы : Постановление Центрального комитета КПСС и Совета Министров СССР от 12.09.1957 г. // СП СССР [Текст]. — 1957. — № 13. — Ст. 123.

16. Об улучшении трудоустройства подростков : Постановление Совета Министров СССР № 1183 от 04.12.1963 г. // СП СССР [Текст]. — 1963. — № 21. — Ст. 208.

17. О мероприятиях по расширению обучения и устройству на работу в народное хозяйство молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы в 1966 г. : Постановление Центрального комитета СССР и Совета Министров СССР №83 от 02.02.1966 г. // СП СССР [Текст]. — 1966. — № 3. — Ст. 26.

18. Про затвердження положення про комісії по трудовлаштуванню молоді : Постанова Ради Міністрів УРСР №360 від 04.05.1966 р. // Звід законів Української РСР [Текст]. — К. : Політ. вид-во України, 1982. — Т. 2. — С. 333, 334.

19. Об общественном призыве молодежи на важнейшие стройки пятилетки : Постановление Центрального Комитета СССР и Совета Министров СССР № 441 от 06.07.1966 г. // СП СССР [Текст]. — 1966. — № 10. — Ст. 100.

20. Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде : Закон СССР от 15.07.1970 г. // Ведомости Верховного Совета СССР [Текст]. — 1970. — № 29. — Ст. 65.

21. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні... — С. 53.

22. Постановление СНК СССР от 12.07.1940 г. ... — Ст. 438.

23. О распределении лиц оканчивающих аспирантуру с отрывом от производства : Постановление Совета Министров СССР от 19.09.1969 г. // СП СССР [Текст]. — 1969. — № 22. — Ст. 129.

24. Положение о стажировке молодых специалистов, окончивших высшие учебные заведения : Утверждено Госкомтрудом СССР № 104-АВ от 18.06.1973 г., ВЦСПС от 21.06.1973 г., Минвузом СССР № 553 25.06.1973 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа : [www.pravo.levonevsky.org](http://www.pravo.levonevsky.org).

25. О совершенствовании и планировании подготовки специалистов и улучшении использования выпускников высших и средних специальных учебных заведений в народном хозяйстве [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров СССР № 64 от 27.01.1978г. // Режим доступа : [www.pravo.levonevsky.org](http://www.pravo.levonevsky.org).

26. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні...

27. Там само. — С. 54—56.
28. Центральный штаб студентских будівельних загонів ЦК ВЛКСМ [Электронный ресурс] // Режим доступа : [www.ivanenkovs.narod.ru/monorar/10.htm](http://www.ivanenkovs.narod.ru/monorar/10.htm).
29. Щотова Ю. М. Правове регулювання працевлаштування молоді в Україні... — 203 с.
30. Об улучшении использования молодых специалистов...
31. Декрет СНК РСФСР от 29.10.1917 г. ... — Ст. 7.
32. О задачах комсомольских организаций, вытекающих из решений Октябрьского (1985 г.) пленума ЦК КПСС : Постановление XI пленума ЦК ВЛКСМ // Документы ЦК ВЛКСМ [Текст]. — М. : Молодая гвардия, 1986. — С. 21—24.
33. Об итогах Июньского (1986 г.) пленума ЦК КПСС и задачах комсомола по реализации социально-экономической политики партии : Постановление XIII пленума ЦК ВЛКСМ // Документы и материалы XIII пленума ЦК ВЛКСМ (19 июля 1986 г.) [Текст]. — М. : Молодая гвардия, 1986. — С. 37—43.
34. Резолюция XX съезда ВЛКСМ по докладу “Отчет Центрального комитета ВЛКСМ и задачи комсомола по дальнейшему усилению коммунистического воспитания молодежи в свете установок XXVII съезда КПСС” // Документы ЦК ВЛКСМ (1987 г.) [Текст]. — М. : Молодая гвардия, 1988. — С. 3—31.
35. Там же. — С. 3—31.
36. О ходе перестройки в комсомоле и развитии инициативы комсомольских организаций в решении социально-экономических задач, стоящих перед страной в условиях радикальной экономической реформы : Постановление II пленума ЦК ВЛКСМ // Документы ЦК ВЛКСМ (1987 г.) [Текст]. — М. : Молодая гвардия, 1988. — С. 51—55.
37. Там же. — С. 51—55.
38. О мерах по развитию договорных отношений в подготовки специалистов с высшим и средним специальным образованием [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров СССР №1311 от 19.12.1990 г. // Режим доступа : [www.pravo.levonevsky.org](http://www.pravo.levonevsky.org).
39. Там же.

## I. Khokhriakova

### THE SOVIET EXPERIENCE OF YOUTH EMPLOYMENT PROBLEM SOLVING

The special features of forms and methods of the Soviet model of the state policy in the youth employment sphere are considered on the basis of the normative and legal base analysis as one of the factors of formation and development of the modern state policy in the youth employment sphere of Ukraine.

**Key words:** state policy in the youth employment sphere, youth employment, the mechanism of reserving workplaces for youth at the enterprises, system of young experts distribution, state regulation of youth employment.