

© 2000 г.

И. М. АТАЯН

БИРЖИ ТРУДА В 20-е ГОДЫ: ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ТРУДОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА

АТАЯН Ирина Михайловна - аспирантка Государственного университета гуманитарных наук.

Тема российского рынка труда 20-х годов поднималась на страницах "Социса" в 1989 г. Черных А.И. [1]. Автором рассматривался общий ход развития рынка труда и анализировались масштабы, причины и последствия безработицы. Обращение к опыту НЭПа объяснялось тогда началом экономических реформ и появлением нового феномена - безработицы. Данная статья, отстоящая от работы А.И. Черных на 10 лет, продиктована иными реалиями - потребностью в эффективном управлении рынком труда и безработицей. К сожалению, прошлый опыт, сохранивший ценность до наших дней, почти забыт. Труды ученых 20-х гг. не переиздавались и не реферировались. Мы проанализируем деятельность бирж труда в годы НЭПа, методы и органы регулирования рынка труда. В частности, предполагается, рассмотреть такую важную функцию биржи труда, как трудовое посредничество. В рыночном обществе трудовое посредничество - одна из инфраструктурных характеристик, направленная на сближение спроса и предложения труда, способствующая сокращению транзакционных издержек. В 20-е гг. наряду с прогнозированием, организацией подготовки и переквалификацией кадров, социальной реабилитацией безработных и другими функциями, возложенными на биржу труда, посредничество выступало регуляционным механизмом рынка труда.

Анализом безработицы и трудового посредничества в те годы занимались научные деятели и сотрудники Народного Комиссариата Труда (НКТ), в частности, Я.И. Гиндин, Л.Е. Минц, П. Заводовский, Аристов, А.И. Исаев, А.М. Аникс и др. Их книги и статьи - это не только обзоры, но также глубокий монографический анализ структуры и генезиса российской безработицы, разработка прикладных методов управления ею [2-16]. Работы так называемых практиков - это отчеты, заметки, репортажи с мест, их делали внештатные корреспонденты и рядовые регистраторы бирж труда, материалы публиковались на страницах журналов "Голос работника", "Вопросы труда", газеты "Трудовой посредник". Накоплен огромный фактологический массив данных. Так, в библиографии по рынку труда, составленной А. Исаевым в 1925 г., указано более 120 работ, посвященных вопросам организации и реорганизации бирж в 20-е годы, и более 100 работ об их деятельности [2].

Безработица в годы НЭПа - продолжение тех процессов, которые начались после отмены крепостного права в России и развития капитализма. Возникновение наемного труда создало благоприятную почву для коммерческой деятельности частных посредников, ставших вскоре монополистами на рабочем рынке. Они практиковали варварские методы, как считает В.А. Гаген [3], которые ничуть не решали проблему. В конце XIX века в стране появилось общественное движение, выступавшее за создание некоммерческих бирж труда - рекомендательных контор, собиравших сведения о претендентах. Однако выяснилось, что благотворительные биржи оказались неконкурентоспособными "из-за несовершенства

структуры" [3, с. 34]. После Октябрьской революции безработица была объявлена "наследием капитализма", с которым следовало бороться. Уже в первые полгода после 1917 г. на ленинградской и московской биржах предложение преобладало над спросом. "Военный коммунизм" проходил на фоне закрытия частных фабрик, роста безработицы, национализации предприятий и вмешательства в производство профсоюзов. Причиной безработицы также служили недостаток сырья и топлива при военном положении, рассогласовании привычных хозяйственных связей, демобилизация армии, демилитаризация военной промышленности, выбросившая массы так называемых "оборонцев" - крестьян, нанятых в годы войны [4]. В летние месяцы 1918 г. на каждые 100 предложений труда было всего 33 рабочих места [5, с. 11]. В это время биржи труда работали на началах посредничества, однако при стремительном росте безработицы они отошли от модели рекомендательных контор, поскольку не могли обеспечить провозглашенного права на труд. Биржи были переименованы в Органы учета и распределения рабочей силы. На них возлагалось снабжение кадрами народного хозяйства из числа безработных, а также переброска рабочей силы, контроль за условиями труда, статистический учет движения рабочей силы, назначение пособий, организация общественных работ. Штат работников Органов учета был укомплектован партийными и профсоюзными активистами. Кроме того, число бирж труда, которых до февральской революции было всего 6, увеличилось к сентябрю 1918 г. до 238, а корреспондентских пунктов - до 91 [4, с. 16]. Практика централизации спроса и предложения труда, а также распределения работ в порядке общей очереди закреплялась Положением о биржах труда от 31 января 1918 г. Ликвидация частного трудового посредничества государственным сопровождалась введением обязательного найма рабочей силы [6, с. 10]. В результате частные конторы, посреднические бюро при профсоюзах, Союзы безработных для трудоустройства солдат к концу 1918 г. были ликвидированы.

Однако неверно считать, что централизация найма рабочей силы решила проблему безработицы, если учесть явную перегруженность Отделов распределения. В годы НЭПа на 100 безработных приходилось 62,2 места и 50,1 посылка. Следовательно, из 100 безработных только половина посылалась на работу [4, с. 9]. С ликвидацией параллельного трудового посредничества избыток труда к 1919 г. превратился в кадровый дефицит. Причин тому несколько. С одной стороны, низкий уровень оплаты труда привел к нарушению трудовой мотивации занятых, что вызвало падение уровня производительности труда. С другой стороны, национализированные предприятия не проявляли инициативы, не стремились к рационализации производства. По оценке А. Аникста, вплоть до января 1921 г. хозорганы составляли программы увеличения штатов на 200-300%, не обращая внимания на недоиспользование уже занятых [7, с. 10]. Кроме того, хозяйство столкнулось не просто с дефицитом рабочей силы, а с дефицитом квалифицированной рабочей силы, частью отозванной на партийную и профсоюзную работу, частью мобилизованной в ряды Красной Армии, частично ушедшей самотеком в деревню (причину: низкая заработная плата, недостаток топлива и продовольствия, голод). Ситуация осложнилась отсутствием какого-либо статистического бюро, которое вело бы учет рабочей силы и определяло объем самотечного движения.

Фиктивное преобладание спроса над предложением, распыление трудовых ресурсов, ухудшение их качества - все это привело к появлению особого института трудовой мобилизации, т.е. принудительного привлечения к труду. По стране прокатилась волна вербовок, отзывов квалифицированных рабочих из Красной Армии. Шагом, который укрепил монополию государства на рынке труда, явилось провозглашение 3 мая 1919 г. принципа всеобщей трудовой повинности, запрещающим отказываться от предложенного места. В итоге произошел закономерный переход к плановому снабжению предприятий трудовыми ресурсами, с характерной для него всеобщей, но неэффективной занятостью, принудительным закреплением человека за рабочим местом. Безработица из явной перешла в латентную. Таково было наследие, оставленное НЭПу «военным коммунизмом».

Переход к НЭПу, передача мелких и средних предприятий частникам, опора на хозрасчет и стремление к удешевлению себестоимости продукции вызвали движение за рациональное использование рабочей силы. В научной литературе безработица с массовым высвобождением

дением избыточного труда сразу стала ключевой проблемой [4; 6-9]. К началу 1922 г. всего безработных по стране насчитывалось свыше 100 тыс. человек [4, с. 35], а к маю 1924 г. официально зарегистрировались уже 1424 тыс. безработных [9, с. 12]. Таким образом, за два с половиной года, по официальным данным, безработица выросла примерно в 14 раз.

Источники новой, "восстановительной" безработицы были иными, нежели военной. При "военном коммунизме" рынок труда был неорганизованным, экономически расплывчатым, но к 20-м годам он был уже охвачен сетью Органов распределения. На первых порах основным источником безработицы служили: (1) массовый отток рабочей силы из деревень в город, возвращение фабрично-заводских рабочих в связи с ростом производства, увеличением реальной заработной платы и улучшением условий жизни в городе (рост притока кадров обгонял рост промышленности в 2 раза [8, с. 38]); (2) массовое высвобождение избыточных малоквалифицированных работников, нанятых при трудовой мобилизации (Процент недоиспользования рабочего времени продолжал расти. По данным А. Аникста, он достиг своего пика к середине 1922 г. и составил 59% [7, с. 11], однако в конце 1922 г. начались серьезные сокращения кадров); (3) сокращение штатов госучреждений (к 1922 г. 33% от общего числа безработных составили совслужащие, охваченные структурной безработицей); (4) демобилизация Красной Армии; (5) вступление на рынок подростков и лиц, ранее не работавших по найму (большой частью женщин и разорившихся мелких собственников, не пригодных к физическому труду). В итоге в начале НЭПа из 150 тыс. зарегистрированных безработными чернорабочих было 30 тыс., индустриальных рабочих 33 тыс., лиц интеллигентного труда 37,2 тыс. [8, с. 12]. Трудоустройство последних было осложнено дальнейшим сокращением штатов совслужащих. В отличие от безработицы 1917-1918 гг. наметились тенденции увеличения спроса на индустриальный, но уменьшения спроса на интеллигентный труд, труд женщин, подростков и др. Постепенно формируется сегментация рынка труда, источники которой появились уже в начале НЭПа.

Таким образом, с одной стороны, безработица как следствие восстановления народного хозяйства не могла уже быть разрешена военно-принудительными методами. Она требовала мер экономического порядка. С другой стороны, очень пестрый состав идущих работу и источников пополнения рынка труда, большая доля структурной безработицы требовали социальных мер. Правительство решилось на методы государственного регулирования рынка труда.

В развитии институтов государственного регулирования рынка труда и трудового посредничества можно выделить два периода: 1) адаптация государственного посредничества к нуждам рынка (1921-1924 гг.); 2) его монополизация (1924-1927 гг.). Становление трудового посредничества на первом этапе НЭПа определялось идеологическими установками о помощи рабочему классу. Государственное регулирование означало, что все операции по найму сосредоточиваются в одном месте, а работа распределяется в порядке общей очереди между добровольно обращающимися на биржу и в связи с принципом наибольшей нуждаемости. Однако новые методы отличались от практики трудовой мобилизации, во-первых, правом безработного не регистрироваться, если он не намерен трудиться, во-вторых, правом отказаться от предлагаемой работы. Работодатель, хотя и нес уголовную ответственность за нанятых, не мог отказаться от присланного работника. Услуги биржи труда стали бесплатными, принципы ее деятельности закреплялись Постановлением НКТ (Наркомтруда) от 12.04.1922 г.

В 1922 г. Органы распределения переименованы в Биржи труда, органом управления стал Комитет биржи. В постановлении говорилось о новых формах связи с профсоюзными органами, с одной стороны, и с хозорганами - с другой. Предполагалось предоставление работы в первую очередь членам профсоюзов, которые руководили работой экспертных комиссий при биржах труда, осуществляли контроль за вольным наймом и т.п. Внутри биржи организовывали профсекции, возглавляемые выдвиженцами профсоюзов.

Установка на охват всего рынка труда привела к перегрузке бирж. На них легли статистические процедуры, переброски излишков рабочей силы, контроль за соблюдением трудового права, мероприятия по социальной помощи и, наконец, посреднические операции. Сюда включались также регистрация спроса и предложения труда по профес-

сионально-квалификационному признаку, экспертиза безработных для подтверждения квалификации, подбор и посыл работников по заявленному спросу. На практике процедура посредничества выглядела так: биржа труда регистрирует всех обращающихся в качестве безработных, а затем выдает специальные билеты, предоставляющие льготы по уплате налогов и коммунальных платежей. В первую очередь биржи заботились о социально незащищенных слоях, трудоустройство которых в условиях конкуренции было особенно сложным. Правда, несовершенная система учета безработных обесценивала титанические труды статистиков.

Во-первых, предоставление льгот усилило поток мнимых безработных, которые, пользуясь правом отказа от работы, затрудняли работу биржи, делали невозможным подсчет истинных масштабов безработицы. Сотрудники биржи не успевали проверить квалификацию и отсутствие заработка у каждого соискателя. Административные меры - "чистки", предпринятые в 1922-1923 гг., позволили снять с учета от 30% до 60% граждан. Однако потери восполнялись в считанные месяцы. После второй чистки был введен новый принцип регистрации - по признаку стажа и квалификации. Квалифицированные посылались на работу в первую очередь, остальные регистрировались как "ищущие труда". Во-вторых, не все квалифицированные рабочие регистрировались на бирже труда. Ограничение в регистрации способствовало развитию подпольного рынка труда. В-третьих, профсоюзы требовали снимать с работы не члена профсоюза с заменой его членом профсоюза. Поскольку достаточно было проработать где-нибудь один месяц по найму, чтобы вступить в профсоюз и стать "пролетарским элементом", в числе безработных к 1924 г. оказалось 42,1% членов профсоюзов, требовавших внеочередного трудоустройства [11, с. 11].

В результате при большом объеме безработицы лишь немногие подходили работодателям. Возник неудовлетворенный спрос. Хозяева, недовольные посылкой некачественной рабочей силы, увидели в государственном регулировании тормоз в развитии промышленности, настаивая на монополизации биржи труда. Заявки на рабочую силу поступали нерегулярно, предприятия начали сами подыскивать себе высококвалифицированных работников, как-то: кассиров, руководителей отделов и подразделений. Корреспондент костромской газеты "Красный мир" писал: "В день, когда требование на рабочую силу поступает на биржу, она осаждается безработными от профсоюза, который указывает персонально кандидатов, инвалидами с ярлычками для внеочередной посылки, женщинами из Женотдела, Губкомиссией помощи демобилизованным и 300 беженцами из Поволжья. В результате всестороннего нажима биржи труда теряет посреднические функции и вынуждена делать отступления от требований нанимателя" [12, с. 133].

Затрудняла деятельность биржи труда также неэффективная внутренняя организация и условия труда. Тесные помещения ограничивали пропускную способность, возникали очереди безработных и толчея. Кроме того, сказывалась неукомплектованность штатов бирж, тяжелые условия труда, приравнивание функций кадрового эксперта к работе секретаря-регистратора. Средняя заработная плата работника биржи составляла 36 р. 80 к., в некоторых местах - 15 рублей (для сравнения: средний рабочий получал 100 рублей) [13, с. 20]. Квалификация была низкой, поскольку грамотные люди уходили на хозяйственную работу. В середине 1923 г. появились новые ограничения, в частности, установлен предельный радиус найма через биржу - 15 верст, а также введен трехдневный срок исполнения спроса. Нередко раньше других трудоустроивались родственники. Против протекционизма и кумовства широкую кампанию развернули профсоюзы. Проведенные ими обследования обнаружили, что, например, "статистик первого разряда" на деле оказывался конторщиком-регистратором, а на частных предприятиях 100% спроса проходило с последующей регистрацией. В итоге биржи труда до 1924 г., захватив монополию, так и не смогли эффективно регулировать рынок труда. Государство выделяло деньги на социальную помощь безработным, а не подыскивало для предприятий нужные кадры. Местным биржам приходилось идти на многочисленные отступления от действующих правил. Так, Оренбургская биржа труда в 1923 г. предоставляла право безработным самим подыскивать работу по истечении "биржевого стажа". Ленинградская биржа предоставляла такое право вне

зависимости от времени и очереди, но с последующей регистрацией. Все биржи захлебывались от потока мнимых безработных. Учтя опыт мест, НКТ в 1924 г. издает постановление "О прекращении выдачи билетов безработным лицам, состоящим на учете бирж труда". С отменой льгот поступление на биржи труда уменьшилось, и единственным мотивом обращения стало реальное получение работы. Добровольное обращение работников, разрешение вольного найма означало монополизацию государственного посредника.

В 1923 г. в России насчитывалось 1,4 млн. безработных, насчитывалось 57 посланных биржей на 100 предложений, а в начале 1924 г. их число возросло до 83 [15, с. 6]. Зато кумовство на вольном рынке приобрело еще большие масштабы. В августе 1924 г. произошла очередная чистка зарегистрированных безработных, их численность сократилась на 40%. Прекратилось административное преследование нанимателя за отказ от найма безработного. Контроль же за соблюдением норм трудового законодательства передается органу охраны труда, а также профсоюзам, которые сразу стали развивать практику коллективных договоров. Определение категорий льгот по платежам - учреждениям, назначающим платежи, например, коммунальной службе. Юридически монополизация трудового посредничества была установлена Положением о Биржах труда в 1925 г., хотя НКТ СССР оставил за собой право на обязательный найм через посреднические органы, но в исключительных случаях. Первыми результатами монополизации стали повышение качества деятельности бирж и переход от пассивного посредничества к активному. Отделение посредничества от социальных мер открывало свободу действий. С 1924 г. усиливается информационная функция бирж - учреждена газета "Трудовой посредник", публикующая объявления о вакансиях и претендентах. Бюро, организованные по профессиональному признаку, вырабатывали методы посредничества, устанавливая отношения со своим кругом потенциальных работодателей, в том числе соглашения об использовании производственных мощностей для проведения практической экспертизы. Улучшается качественный состав претендентов. Волна судебных процессов над "ответственными" работниками, уличенными в растратах, стимулировала обращение работодателей в бюро трудоустройства, которые имели высокую репутацию. Однако плотность услуг вызвала сомнения работодателей: приходилось платить за то, что раньше предоставлялось бесплатно. Правда, вскоре плата, введенная как временная мера для покрытия издержек по реорганизации посредничества, была отменена, к недоумению уже потратившихся на подбор рабочей силы руководителей.

С первыми шагами индустриализации рынок труда перестает напоминать капиталистический. Началось сворачивание НЭПа и переход к плановой экономике, при которой надобность в традиционных биржах труда полностью отпала. Их заменили отделы кадров и бюро по трудоустройству.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Черных А.И. Рынок труда в 20-е годы // Социологические исследования. 1989. № 4, С. 118-126.
2. Исаев А. Указатель литературы по рынку труда и борьбе с безработицей. М.: Изд-во "Вопросы труда". 1925.
3. Гаген В.А. К вопросу об организации указания труда в России. СПб., 1902.
4. Исаев А. Безработица в СССР и борьба с нею (За период 1917-1924 гг.). М.: Вопросы труда. 1924.
5. Заводовский П. Состояние рынка труда и наши ближайшие задачи // Вопросы труда. 1924. № 1. Приложение. С. 11-17.
6. Гиндин Я.И. Профсоюзы и безработица (1917-1927). М., 1927.
7. Аникст А. Современная безработица в России и борьба с нею // Вестник труда. 1922. № 2.
8. Гиндин Я. Безработица и трудовое посредничество. М., Вопросы труда. 1925.
9. Миц Л.Е. Рынок труда в России (за 1922 и 1 пол. 1923 гг.). М., 1923.
10. Об основных задачах Отделов труда в области регулирования рынка труда // Известия НКТ СССР. 1922. № 2. С. 4-8.
11. Гиндин Я.И. Новые формы работы бирж труда (с приложением постановлений и распоряжений Наркомтруда СССР о реорганизации Бирж труда). М., Вопросы труда. 1924.
12. Герман Л. Работа местных органов Наркомтруда // Вопросы труда. 1924. № 9.

13. *Гиндин Я.И.* От бирж труда к посредническим бюро по найму. М.: Вопросы труда. 1924.
14. *Лях А.* НКТ и Трудовое право // Вопросы труда. 1924. № I.
15. *Гиндин Я.* К новым формам работы бирж труда // Вопросы труда. 1924. № 7-8.
16. *Исаев А.* Наем рабочей силы в условиях советского планируемого хозяйства // Снабжение народного хозяйства рабочей силой и помощь безработным. М., Вопросы труда. 1928. С. 79.