

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
В ОТНОШЕНИИ МОЛОДЕЖИ, УЧАСТВОВАВШЕЙ
В ПРОМЫШЛЕННОМ РАЗВИТИИ СССР В 1950–1960-е гг.**

Ю.А. Кондрашова
(Россия, Волгоград)

Аннотация. В работе рассматривается нормативно-правовая база государственной политики в отношении молодежи, участвовавшей в промышленном развитии СССР. Анализируются основные нормативные акты, законы и постановления партии и правительства в сфере трудовых отношений и здравоохранения молодежи в 1950–1960-х гг. Особое внимание уделено появлению новых форм привлечения молодежи в промышленное развитие, получивших распространение в этот период, показаны их особенности и значение.

Annotation. Standard legal-base a state policy concerning the youth participating in industrial development of USSR is considered in the article. The author analyzes the basic statutory acts, laws and decisions of party and the government in sphere of labor relations and youth public health services in 1950–1960s. Special attention is paid to new forms of the participation of the youth people in the industrial development which extended at that period. Their particularities and meaning are shown.

Ключевые слова: нормативно-правовая база, общественный призыв, СССР, молодежь, государственная молодежная политика.

Key words: standard-legal base, public appeal, the USSR, youth, state youth policy.

С начала XX в. политика государства по отношению к молодежи выдвигается в число актуальных задач развитых стран. В 1908 г. в Великобритании была принята серия законов о молодежи, а в Германии понятие «молодежная политика» существовало уже на законодательном уровне в конце XIX в. [2, с. 99]. Государственная молодежная политика – это система социально-экономических, политических, организационных и правовых мер, направленных на поддержку молодежи в возрасте от 14 до 28 (30) лет, осуществляемых государством для социального становления, развития молодежи и наиболее полной реализации ее потенциала в интересах всего общества. Молодежная политика в форме отношения к молодежи существует в каждом государстве и определяется политическим строем и политическими программами.

Руководство молодежью в СССР осуществлялось через специально созданную 29 октября 1918 г. организацию – Российский коммунистический союз молодежи – РКСМ (с 1926 г. – Всесоюзный ленинский коммунистический союз молодежи, далее ВЛКСМ). Государственная молодежная политика в советский период не выделялась из общей государственной политики, которая была направлена на все категории и группы населения. Понимание происходивших перемен в молодежной среде невозможно вне исторического контекста. Поэтому целесообразно обратиться к истокам формирования отношения государства к молодежи и ее проблемам и рассмотреть нормативно-правовую базу, характеризующую трудовое обеспечение молодежи.

Следует сразу оговориться, что в СССР не было сводного законодательства по молодежной политике до 1991 г., нормативно-законодательные положения по вопросам жизнедеятельности молодежи были включены в общие законодательные и нормативные акты.

Правовую основу политики государства в отношении молодежи в исследуемый нами период обеспечивали Конституция СССР 1936 г., законы о пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР (шестой – 1956–1960 гг., вместо него с 1959–1965 гг. была семилетка), Кодекс законов о труде 1922 г., постановления и распоряжения высших органов власти, касающиеся вопросов молодежи, Устав ВЛКСМ, совместные решения партийно-государственно-комсомольских органов (ЦК КПСС, Совета Министров СССР, ЦК ВЛКСМ) в области решения проблем молодежи. Глав-

ным правовым документом, характеризующим политику государства по отношению к молодежи в сфере труда, являлся Кодекс законов о труде 1922 г. (далее КЗоТ).

Согласно КЗоТ, все граждане, в том числе молодежь, реализуют свое право на труд путем заключения трудового договора (IV. «О коллективных договорах»; V. «О трудовом договоре»), они имеют право на гарантированную государством заработную плату соразмерно количеству и качеству затраченного труда (VIII. «Вознаграждение за труд»), право на отдых в соответствии с законами об ограничении рабочего дня и рабочей недели и о ежегодно оплачиваемых отпусках (XI. «Время отдыха»), право на здоровые и безопасные условия труда (XIV. «Охрана труда»), на бесплатную профессиональную подготовку и бесплатное повышение квалификации (XII. «Об ученичестве»), на объединение в профессиональные союзы (XV. «О профессиональных (производственных) союзах рабочих и служащих и их органах в предприятиях учреждениях и хозяйствах»), на участие в управлении производством, на материальное обеспечение за счет государства в порядке государственного социального страхования (XVII. «О социальном страховании»), а также в случае болезни и потери трудоспособности. В КЗоТ закреплены такие важнейшие трудовые обязанности, как соблюдение трудовой дисциплины, бережное отношение к народному добру, выполнение норм труда, установленных государством с участием профсоюзов.

Однако в КЗоТ определены общие положения трудовых прав и обязанностей в отношении всех граждан РСФСР, а нам нужно выделить особенности трудоустройства молодежи. Для этого необходимо обратиться к традициям трудовой защиты молодежи, которые складывались в нашей стране на протяжении длительного периода.

Под *трудоустройством молодежи и подростков* понимается регулирование возникающих по поводу их вовлечения в различные отрасли народного хозяйства отношений, сторонами которых являются полномочный общественный или государственный орган, содействующий их трудоустройству, и выпускник общеобразовательной школы или подросток, желающий заключить трудовой или ученический договор или договор на повышение квалификации [1, с. 94–102].

Одними из первых декретов советской власти, принятых по инициативе В.И. Ленина, были ряд декретов, направленных на охрану здоровья детей и подростков: «О восьмичасовом рабочем дне» (29 октября 1917 г.), в котором запрещалось использовать труд детей, не достигших 14 лет, а для подростков до 18 лет устанавливалась продолжительность рабочего дня не более 6 часов; декрет от 16 октября 1918 г., согласно которому все учащиеся школ должны находиться под постоянным (диспансерным) наблюдением врача; «Об усилении детского питания» (14 сентября 1918 г.) и др.

Эти же положения, запретившие детский труд и регламентировавшие труд подростков, были включены в Кодексы законов о труде РСФСР 1918 и 1922 гг. В трудовом законодательстве СССР установлен высокий возраст трудовой дееспособности (например, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 декабря 1956 г. запрещен прием на работу лиц моложе 16 лет, в исключительных случаях по согласованию с фабричными, заводскими или местными комитетами профсоюзов могли приниматься на работу лица, достигшие 15 лет).

В исследуемый период (1950–1960-е гг.) юридической гарантией реализации молодежью и подростками права на труд являлась система бронирования мест на предприятиях, стройках, в организациях для приема на работу и на производственное обучение выпускников общеобразовательных школ и подростков, не получивших среднего образования. Установление на каждом предприятии (в учреждении, организации) плана приема молодежи и подростков на работу или производственное обучение являлось дополнительной гарантией для своевременного вовлечения их в сферу трудовой деятельности.

Под *нормой бронирования* понимают плановое задание, утверждаемое компетентным государственным органом для данного предприятия (учреждения, организации) на конкретный срок в отношении приема на работу (производственное обучение) данной категории граждан по направлению органов по трудоустройству [15,

с. 108–109]. Таким образом, под броней понимают численное выражение количества рабочих и ученических мест, закрепляемых за определенной категорией граждан – выпускниками общеобразовательной школы и подростками, не получившими среднего образования; предприятие (учреждение, организация) должно заполнять эти места подростками и молодежью и не принимать на них лиц, не подпадающих под действие брони.

Впервые такое бронирование было установлено в СССР в 1922 г. В тот период существовала безработица, от которой больше всего страдала молодежь, так как наличие среди безработных квалифицированных рабочих позволяло некоторым хозяйственникам отказывать в приеме на работу подросткам, не имеющим, как правило, квалификации, или увольнять их в первую очередь [14, с. 236]. В целях борьбы с безработицей среди молодежи и обеспечения плановости в массовой подготовке квалифицированных рабочих кадров было принято Постановление ВЦИК РСФСР от 2 мая 1922 г. «Об установлении предельного минимума количества подростков на предприятиях» [7, с. 447] и Постановление ЦИК и СНК СССР от 1 августа 1928 г. «О минимальных нормах брони подростков в промышленности и в других отраслях народного хозяйства» [3, с. 437]. Когда безработица в стране была ликвидирована, потеряли свое значение и акты, регулировавшие вопросы бронирования приема подростков на работу.

Введение в 1950–1960-е гг. института бронирования в отношении молодежи и подростков было вызвано совершенно иными социально-экономическими условиями, а именно: переходом средней школы на десятилетний срок обучения, увеличением выпуска из восьмых классов, широким вовлечением в производство выпускников средних общеобразовательных школ, необходимостью выполнения семилетнего плана развития народного хозяйства. Эти обстоятельства потребовали принятия определенных мер правового характера, одной из которых и явилось введение брони приема на работу и производственное обучение подростков.

Основным нормативным актом, установившим порядок вовлечения молодежи и подростков в производство и бронирования приема их на работу и на производственное обучение, явилось Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 сентября 1957 г. «О вовлечении в промышленное и сельскохозяйственное производство молодежи, окончившей средние общеобразовательные школы» [6, с. 123]. В соответствии с этим Постановлением в союзных республиках были приняты аналогичные акты, в которых определялся порядок вовлечения молодежи и подростков в промышленное и сельскохозяйственное производство применительно к особенностям каждой республики. На основании этих постановлений Советам министров союзных и автономных республик, исполкомам областных, краевых и городских Советов депутатов трудящихся совместно с совнархозами и местными управлениями трудовых резервов было предоставлено право устанавливать для всех предприятий, строек и организаций в пределах плана по труду броню приема на работу и производственное обучение молодежи, окончившей средние школы, и подростков. При этом подчеркивалось, что выпускники средних школ должны получать, как правило, профессии и специальности, требующие повышенного общеобразовательного уровня.

Законодательство о бронировании мест получило свое дальнейшее развитие в Постановлении Совета Министров СССР от 4 декабря 1963 г. «Об улучшении трудоустройства подростков» [5, с. 208]. Советам министров союзных республик, министерствам, ведомствам СССР было предоставлено право устанавливать броню приема на работу подростков в пределах 3–5 % от общей численности рабочих и служащих, дифференцированно для каждой отрасли. При этом подчеркивалось, что не должен иметь место необоснованный отказ в приеме на работу несовершеннолетних, окончивших восьмилетнюю школу, в том числе подростков в возрасте 15 лет и старше. Тем самым был изменен существовавший ранее порядок бронирования в пределах планов по труду. В целях создания лучших условий для увеличения приема на работу молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы, было установлено бронирование рабочих мест для приема подростков на работу в размерах 0,5–10 % от

общей численности рабочих и служащих предприятий и организаций в зависимости от отрасли народного хозяйства. Министерством и ведомствам СССР и Советам министров союзных республик было предоставлено право утверждать бронирование рабочих мест для приема подростков по подведомственным предприятиям, стройкам и другим организациям в пределах размеров, установленных по отраслям народного хозяйства. Исполкомы краевых, областных, городских и районных Советов депутатов трудящихся получили право доводить до предприятий, строительных и других организаций независимо от их ведомственной подчиненности планы трудоустройства молодежи в пределах утвержденной для них нормы бронирования. Таким образом, бронирование рабочих мест служило юридической гарантией осуществления права на труд для определенной категории граждан – молодежи и подростков.

В 1950–1960-е гг. в связи с решениями партии и правительства о дальнейшем развитии промышленности и сельского хозяйства во всех областях и районах страны, нашедшее отражение в семилетнем плане развития народного хозяйства (1959–1965 гг.), широкое распространение получила новая форма обеспечения народного хозяйства кадрами – общественный призыв, который основывался на добровольном волеизъявлении трудящихся (главным образом молодежи) прилагать свой труд на самых сложных и важных участках хозяйственного строительства. Привлечение к труду в порядке общественного призыва осуществлялось исключительно на общественных началах общественными организациями (преимущественно комсомольскими) под руководством партийных органов. Вместе с тем распределение и перераспределение кадров путем общественного призыва проводилось на основе народнохозяйственных планов в строгом соответствии с потребностями народного хозяйства.

Постановления партии и правительства о проведении общественного призыва влекли за собой возникновение целого ряда отношений, складывающихся между различными органами в процессе его проведения. Прежде всего – это отношения, возникающие в системе партийных, комсомольских и профсоюзных органов по выполнению решений и постановлений партии и правительства о проведении общественного призыва.

Однако отсутствие четкой законодательной базы, регламентирующей проведение общественных призывов (комсомольские организации не обладали в законодательном порядке правом контроля за соблюдением администрацией правил и норм по технике безопасности и производственной санитарии, за созданием надлежащих условий труда и быта лиц, работающих по общественному призыву; не существовало законодательной ответственности руководителей предприятий и строек за отказ в приеме на работу лиц, направленных по общественному призыву; отсутствовали нормативные акты, распределяющие обязанности между различными общественными (комсомольскими, профсоюзными) организациями и государственными органами в контроле за общественными призывами) порождало много недочетов в данном виде работы с молодежью.

КЗоТ 1922 г., действовавший в 1950–1960-е гг., заложивший основы советского трудового законодательства о труде, дополнялся рядом постановлений и указов, которые относились к решению проблем молодежи в области труда. Так, например, были приняты указы «Об установлении 6-часового рабочего дня для подростков от 16 до 18 лет», «Об усилении охраны труда подростков» [6, с. 73], «О порядке оплаты труда подростков от 16 до 18 лет в связи с установлением для них 6-часового рабочего дня» [8, с. 261]. Эти документы способствовали юридическому закреплению и усилению охраны труда и здоровья молодежи.

Помимо основополагающих законов, в 1950–1960-е гг. издавалось огромное количество нормативных актов, регламентирующих работу с молодежью. По предложению ЦК ВЛКСМ были приняты такие важные постановления: «Об улучшении работы комсомольских организаций школ», «О работе комсомольских организаций среди молодежи, прибывшей на новостройки в восточные и северные районы страны и в Донбасс», «Об улучшении идейно-воспитательной работы комсомольских организаций среди комсомольцев и молодежи», «Об улучшении работы комсомольских

организаций по экономии и бережливости» [9, с. 261], «Об использовании комитетами комсомола моральных стимулов и поощрений в целях повышения трудовой и политической активности молодежи» [10, с. 739], «Об отрядах «Комсомольского проектора» [11, с. 710], «Об участии ВЛКСМ, советской молодежи в выполнении решений декабрьского (1963) Пленума ЦК КПСС "Ускоренное развитие химической промышленности – важнейшее условие подъема сельскохозяйственного производства и роста благосостояния народа"» [12, 427], «О рейдовых бригадах и отрядах "легкой кавалерии" в комсомоле», «О новом патриотическом движении комсомольцев и молодежи по созданию и развертыванию соревнования бригад коммунистического труда» [13, с. 775, 800] и др.

Таким образом, следует отметить, что отсутствие в исследуемый нами период единого свода законов по вопросам жизнедеятельности молодежи не означало игнорирования проблем молодежи со стороны государства и общества. Реализация государственной политики в отношении молодежи осуществлялась по инициативе КПСС и ВЛКСМ и основывалась на Постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР, Пленумов ЦК ВЛКСМ, ВЦСПС, на Постановлениях и Указах Президиума Верховного Совета СССР. Принятие нормативно-правовых актов, закрепляющих права и льготы в области трудовых отношений и здравоохранения молодежи, способствовало повышению роли молодежи в общественно-политической и экономической жизни СССР в 1950–1960-е гг.

Библиографический список

1. *Иванов В. Г.* Правовые вопросы трудоустройства молодежи / В. Г. Иванов // Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 94–102.
2. *Криворученко В. К.* Исторический опыт и уроки осуществления молодежной политики / В. К. Криворученко // Образ российской молодежи в современном мире: ее самосознание и социокультурные ориентиры : докл. и мат-лы Всерос. науч. конф. – М., 2007. – С. 99.
3. *Сборник* законов СССР. – 1928. – № 49. – С. 437.
4. *Сборник* законов СССР и указов Президиума Верховного совета СССР. – М., 1975. – Т. 3. – С. 73.
5. *Сборник* постановлений СССР. – 1963. – № 2. – С. 208.
6. *Собрание* постановлений и распоряжений правительства РСФСР. – 1957. – № 13. – С. 123.
7. *Собрание* узаконений РСФСР. – 1922. – № 39. – С. 447.
8. *Справочник* партийного работника. – М., 1957. – Вып. 1. – С. 261.
9. *Справочник* партийного работника. – М., 1959. – Вып. 2. – С. 261.
10. *Справочник* партийного работника. – М., 1961. – Вып. 3. – С. 739.
11. *Справочник* партийного работника. – М., 1963. – Вып. 4. – С. 710.
12. *Справочник* партийного работника. – М., 1964. – Вып. 5. – С. 427.
13. *Справочник* партийного работника. – М., 1959. – Вып. 2. – С. 775, 800.
14. *Улучшение* условий труда рабочих и служащих. – М. : Изд-во АН СССР, 1963. – С. 236.
15. *Уржинский К. П.* Трудоустройство молодежи в СССР / К. П. Уржинский // Социалистический труд. – 1963. – № 10. – С. 108–109.

РЕЙТИНГ ВУЗОВ КАК НЕОБХОДИМЫЙ КРИТЕРИЙ ОЦЕНКИ СТЕПЕНИ ИХ РАЗВИТИЯ

М.В. Конькова
(Россия, Астрахань)

Аннотация. В статье проанализированы различные методики составления рейтингов вузов национального и глобального масштаба. Дана оценка значимости влияния результата рейтинга на качество предоставления образовательных услуг, а также конкурентоспособность вузов. Были предложены рекомендации по включению некоторых критериев при составлении рейтинга для увеличения эффективности получаемой информации.