

## Двадцать лет российской трансформации. СОЦИАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ В РОССИИ

Автор: В. В. КОМАРОВСКИЙ

О социальном диалоге в России написано немало. Мне же хотелось бы сконцентрировать внимание на вопросе о "российской модели" социального диалога и, соответственно, на соотношении реальных и формальных элементов в данном феномене. И с этих позиций включиться в дискуссию о сущности социального партнерства в России.

Трудовой кодекс (ТК) РФ, вступивший в действие в 2002 г., закрепил общие принципы и структуру формировавшейся на протяжении десяти лет в России "системы социального партнерства" как "системы взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленными на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений" (ч. 2, п. 2, гл. 3, ст. 23). Четыре года применения нового ТК РФ показали, что при всех положительных моментах его введения в действие, он нуждается в существенной доработке и изменениях. В значительной мере это вызвано чрезмерной политизированностью и торопливостью при принятии окончательного варианта Кодекса, и исправить недочеты невозможно, ограничиваясь редакционными поправками. В частности, в его тексте отсутствует ряд положений, разъясняющих механизмы контроля и санкций за невыполнение соглашений и коллективных договоров, процедура распространения соглашений, их действие в условиях процедуры банкротства и т.п. Не всегда ясно также и соотношение ТК РФ с принятыми ранее федеральными законами, с разграничением сфер их действия.

В то же время в социально-экономической ситуации в стране происходит ряд изменений, существенно воздействующих на систему регулирования социально-трудовых отношений. К таковым можно отнести, например, переход от отраслевого принципа классификации к классификации по видам деятельности (ОКВЭД). Эта, казалось бы, техническая процедура, поставила в тупик ряд отраслевых профсоюзов, лишившихся привычного партнера по отраслевому соглашению. Последствия этого вкупе с так называемой "административной реформой" могут быть весьма плачевны для "российской модели социального партнерства".

Сложившаяся в России ситуация в первую очередь связана с генезисом современной российской модели регулирования социально-трудовых отношений. Вот ее некоторые особенности:

- сложившаяся к сегодняшнему дню система формировалась волевым решением сверху;
- формирование институтов представительства интересов сторон шло и идет крайне неравномерно; даже о сформулированности консенсусной системы взглядов и интересов говорить преждевременно;

---

*Комаровский Виктор Викторович - кандидат исторических наук, заведующий отделом социально-трудовых отношений Института мировой экономики и международных отношений РАН, директор Института исследований социального партнерства.*

- в силу этого поле регулирования социально-трудовых отношений покрыто сетью соглашений и коллективных договоров крайне неравномерно как в территориальном, так и институциональном отношениях;

- еще менее удовлетворительно качественное состояние договорного регулирования социально-трудовых отношений, ориентированного на "общие принципы", законодательные нормы, а не на конкретные обязательства сторон, механизмы контроля и санкции за невыполнение принятых на себя обязательств;

- субъекты социального диалога недостаточно сильны, чтобы перевести регулирование в режим тарифной автономии.

Все эти факторы подвели к тому, что в сложившихся условиях изменения системы управления ("муниципализация") - регионально-территориальный аспект социального диалога выдвигается на передний план. Процессы регулирования социально-трудовых отношений в регионах во многом будут определять и перспективы развития переговорного процесса как на первичном (организация), так и федеральном уровне.

Естественная неравномерность различных социально-экономических процессов усиливается проводимыми структурными реформами. Ранее динамика развития отраслевой системы социального партнерства, переговоров на федеральном уровне была преобладающей. Очевидно, что наблюдаемая актуализация региональных проблем связана как с общими тенденциями развития системы регулирования трудовых отношений в постсоветском обществе, так и с процессами развития территориальных и муниципальных общностей и образований (то есть с социально-экономическими и административно-управленческими потребностями). Здесь в первую очередь подразумеваются потребности формирования более или менее современной системы управления и регулирования социальных и социально-трудовых процессов на территориальном и региональном уровнях. Кстати, если бы социальный диалог на местном уровне развивался бы ранее более интенсивно, то многие правовые и организационные противоречия могли бы быть преодолены на подготовительной стадии, а не в ходе провозглашенных и законодательно оформленных реформ. Вполне возможно, что рассматриваемые факторы не являются основополагающими, но тем не менее я считаю, что их роль достаточно велика и будет возрастать в обозримом будущем.

Анализ состояния и динамики развития территориальной ветви социального партнерства позволяет утверждать, что в общих чертах сформировалась *"российская модель социального партнерства"*. Эта модель - плод как социально-культурного наследия предшествующей эпохи, так и формирующихся реалий экономики рыночного типа. Высокий удельный вес формальных инструментов взаимодействия сторон, недостаточность и неэффективность сложившейся нормативной базы при гипертрофированном объеме неформальных, теневых отношений при низком уровне самоорганизации работников и гражданского общества в целом делают эту модель достаточно уязвимой для давления тех или иных заинтересованных властных структур. Вместе с тем вряд ли стоило ожидать формирования чего-либо иного. Скорее, следует удивляться тому, что система взаимодействия институтов, представляющих интересы сторон социально-трудовых отношений, достаточно интенсивно развивается на региональном и территориальном уровнях, постепенно движется в сторону наполнения реальным содержанием *"территориального уровня системы социального партнерства"*.

Ряд признаков наступившей стабилизации, благоприятная конъюнктура на мировых сырьевых рынках подвигли руководство страны на осуществление отдельных структурных реформ. Преобразования начались с социальной сферы и административных изменений. В социальной сфере были предприняты попытки реформирования пенсионной системы, осуществлены ликвидация системы социальных льгот и переход на денежные выплаты ("монетизация льгот"), реформирование системы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) с доведением уровня оплаты услуг населением до 100%. К менее глобальным, но чрезвычайно важным для системы трудовых отношений мерам относятся отказ от единой системы тарифных разрядов и попытки изменить принципы расчета прожиточного минимума.

В сфере административных нововведений наиболее актуальными для продолжения социального диалога стали изменения структуры органов исполнительной власти (в том числе ликвидация Министерства труда и социального развития) на федеральном, а затем и на региональном уровне. Не менее существенные последствия заложены в реформировании муниципального уровня управления согласно Федеральным законам "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (1999 г.) и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (2003 г.). Регулирование трудовых отношений как функция, относимая Конституцией страны к предметам совместного ведения (федерального и регионального), в данных нормативных актах не упоминается. Отсутствие такого упоминания может привести к несправедливым последствиям при подготовке региональных и территориальных бюджетов - к изъятию соответствующих статей расходов, а следовательно, к ликвидации соответствующих органов.

Ход осуществления названных структурных реформ нельзя признать удовлетворительным. Во многом это связано с несовпадением декларируемых и реальных целей и задач предпринимаемых преобразований. По большому счету реальная задача провозглашенных реформ - сокращение расходов федерального бюджета, перераспределение доходов и ответственности между центром и субъектами Федерации.

Пенсионная реформа не была доведена до конца, ее первоначальные цели претерпели существенную корректировку. Осуществление реформы ЖКХ отложено на более поздний срок. Однако наибольший общественный резонанс получила "монетизация льгот". Она вызвала не только сопротивление сторон организованного социального диалога, но и всплеск открытого протеста широких слоев граждан (пенсионеров и льготников), вылившийся в практически повсеместные митинги и демонстрации. Подобная реакция стала полной неожиданностью для исполнительной власти. В результате вместо экономии "монетизация" привела к колоссальным прямым денежным затратам и росту социальной напряженности в обществе. Не случайно за 10 месяцев после принятия законов о "монетизации" Государственной думе семь раз пришлось вносить изменения в его текст.

Необходимость осуществления структурных преобразований, в том числе в социальной сфере, не вызывает сомнений. Сомнения вызывают порядок определения приоритетов при осуществлении реформ, уровень их подготовленности, учет общественного и экспертного мнений. Ход осуществления названных реформ показал, что реальный социальный диалог по кардинальным общественным проблемам развит слабо. Проблема заключается как в неразвитости реальных институтов гражданского общества, очевидной слабости сторон социального партнерства, так и в сохранении авторитарных подходов при разработке и осуществлении реформ.

Широкий спектр выдвигаемых приоритетов, правительственные предложения по ряду приоритетов (реформы образования, науки, медицины) могут существенно повлиять на социально-экономическую ситуацию. И данное влияние, как показывает недавний опыт, нельзя признать однозначно положительным. Проведение намеченных реформ потребует от социальных партнеров (профсоюзов и объединений работодателей) формулирования четкой позиции как по кругу приоритетов социально-экономического развития, так и по методам их осуществления. Собственно это и будет проверкой жизнеспособности сложившейся в России системы социального партнерства, модели социального диалога. Что же представляют собой сегодня институты, составляющие российскую "систему социального партнерства", как они интерпретируют и защищают интересы сторон социально-трудовых отношений?

### **Современные российские профсоюзы**

Время от времени возобновляется дискуссия о роли и перспективах профсоюзного движения, рассматривается проблема участия в "социальном партнерстве" как явлении, препятствующем полноценному развитию профсоюзов. Она могла бы представлять ин-

интерес только для узкого круга специалистов и практиков, профессионально занимающихся данными проблемами, если бы не одно обстоятельство: подавляющее большинство взрослого населения вступает в трудовые отношения в роли либо наемного работника, либо работодателя. И профсоюзы до настоящего времени продолжают выполнять функцию института представительства интересов одной из сторон трудовых отношений - наемных работников. Постоянное возобновление дискуссии провоцирует неоднозначность ответа на вопрос о том, как профсоюзы выполняют эту функцию.

Профсоюзы, как известно, прошли довольно длительную эволюцию. Схематично можно представить стадии осуществления ими своей социальной функции как смену трех доминирующих форм взаимодействия с другими субъектами трудовых отношений: конфронтация, соревнование, социальное партнерство.

Конечно, социальное партнерство как институциональная форма регулирования системы трудовых отношений не предполагает полного отказа от традиционных инструментов профсоюзной борьбы - массовых действий вплоть до забастовок, пикетов и голодовок. Другое дело, что отношение к этим инструментам кардинально изменилось - появилась масса других рычагов воздействия, забастовка применяется либо как крайняя форма социального протеста, либо как пиаровский ход в комбинации с другими, более современными формами давления. Кроме того, изменилось место, занимаемое профсоюзами как представителями наемных работников в системе социальных связей и ролей. Смена доминирующих форм взаимодействия определялась изменением всего социального контекста. Развитие шло от разнообразных проявлений классовой борьбы в условиях становления и развития капитализма через завоевание трудящимися основных социальных прав к достижению современного уровня благосостояния и широкого спектра социально-экономических возможностей, предоставляемых современным постиндустриальным обществом.

Предлагаемая схема позволяет вписать процессы, происходящие в современном российском профсоюзном движении, в контекст глобальных тенденций, действующих на профсоюзы как социальный институт в целом. И ситуация представляется даже более сложной, чем на начальном "героическом" этапе развития профсоюзов. Испытание благами современного общества (реальными или ожидаемыми), коренным образом изменяющего экономические основы, социальную структуру, ценности и поведение индивидуума, оказывает более действенное разрушающее воздействие, чем борьба за социальную справедливость при всей ее ожесточенности на начальных этапах становления профсоюзов. То есть если на начальных этапах становления профсоюзов преобладали центристремительные тенденции, то сегодня - центробежные.

Это проявляется как в размывании традиционной социальной базы профсоюзов, так и в трансформации целей и задач, которые приходится решать профсоюзам для того, чтобы сохранить свою роль важного социального института. И поиск решений идет, как представляется, в двух направлениях: по пути изменения организационных схем построения профсоюзов и поиска новых целей и союзников.

Первое направление проявляется в снижении профсоюзного членства и как ответ - в трансформации традиционного организационного построения профсоюзов по отраслевому (профессиональному) и территориальному принципу. Второе выражается в усилении внимания и пропаганды важности тендерных проблем, проблем детского труда, труда ВИЧ-инфицированных и т.п. К сугубо российским (вернее - постсоветским) проблемам относятся и вопросы, зачем и кому нужны профсоюзы в современной России, какую общественную функцию они могут и должны выполнять.

Может быть, это и не так очевидно, но, как представляется, профсоюзы сегодня нужны и государству, и наемным работникам, и работодателям. Для каждого из перечисленных социальных акторов, если использовать данную терминологию, эта необходимость проявляется не в одинаковой степени, но тем не менее данное утверждение совсем не голословно.

Не останавливаясь подробно на роли профсоюзов в советское время, следует лишь подчеркнуть, что наряду с функцией социального перераспределения, весьма важна бы-

ла их роль как дополнительной социальной сети, одного из каналов социально-профессиональной мобильности, резерва и источника управленческих кадров. Собственно, это и послужило одним из факторов сохранения профсоюзной структуры в перестроечное время, когда организационные навыки профсоюзного актива, профсоюзных структур очень пригодились, в том числе и для организации и осуществления процедуры выборов различного уровня.

Бытует мнение, что в значительной мере традиционным профсоюзам в лице Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР) удалось выжить за счет огромной профсоюзной собственности. Однако при этом не задумываются, что удивляться надо другому: профсоюзам удалось *сохранить* значительную часть этой собственности при тех масштабах ее передела, которые наблюдались в 1990-е гг., да и сегодня они значительны.

При перечислении общественных сил, заинтересованных в сохранении профсоюзов как общественного института, не случайно первым названо государство. Несмотря на всю прихотливую историю взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти с профсоюзами, именно власть на протяжении последних двенадцати лет как могла выстраивала систему социального партнерства, стремилась упорядочить социально-трудовые отношения, снизить уровень социальной напряженности в обществе. Выполнение этой задачи в системе государственных приоритетов было отнюдь не всегда последовательным и не всегда четко формулируемым. Тем не менее при создании социальных амортизаторов, системы регулирования социально-трудовых отношений профсоюзы рассматривались как необходимый элемент формирующейся системы.

Что касается трудящихся как массовой базы профсоюзного движения, то ее сужение несомненно по сравнению с практически всеобщим профсоюзным членством периода развитого социализма. Вместе с тем ничего трагического в этом нет. Во-первых, потому, что так происходит во всем мире и обусловлено коренными социально-экономическими изменениями. Во-вторых, решение современных задач, встающих перед профсоюзами, предполагает наличие гибких и многообразных форм мобилизации различных групп занятого населения на поддержку тех или иных инициатив и акций профсоюзов. Другой вопрос, насколько современные российские профсоюзы адекватно отвечают этим условиям.

По данным ВЦИОМ, а затем и Аналитического Центра Юрия Левады (Левада-Центр), на протяжении ряда лет степень доверия населения профсоюзам колеблется в пределах 12 - 14%. Это не много, но стабильно и больше, чем уровень доверия к ряду других социальных институтов, за исключением президента, церкви, правительства и армии. Ситуация может измениться в связи с фиксируемыми социологами колебаниями общественного мнения в оценке социальной напряженности (связанной, очевидно, с "монетизацией" льгот) при сохранении невысокой собственной готовности к социальному протесту.

Получаемые социологами данные можно интерпретировать по-разному, тем не менее в совокупности с низким на протяжении ряда лет уровнем забастовочной активности (исключение - осень 2004 г.) они свидетельствуют о ситуации, предполагающей потенциальную востребованность профсоюзов как института социальной адаптации к рыночным условиям и своеобразной социализации работников. Эта адаптация выражается в освоении новых форм и методов защиты коллективных и индивидуальных трудовых прав и интересов через коллективные договоры и соглашения, разнообразные формы социального протеста (акции, митинги, пикеты, голодовки), использование правовых методов защиты своих прав (рост числа обращений в суды, связанных с нарушением трудовых прав, увеличение числа выигранных дел).

По сравнению с советским периодом профсоюзы утрачивают свои функции как органа перераспределения материальных благ, хотя и эта деятельность еще достаточно важна с точки зрения конкретных работников (детские лагеря, елки, путевки, материальная помощь и т.п.). Вместе с тем все в большей мере как первичным организациям, так и вышестоящим профсоюзным структурам приходится уделять внимание вопросам

отстаивания трудовых прав и интересов (уровень зарплаты и ее невыплаты, охрана труда и занятость, социальное страхование и т.д.). Именно в силу этого возрастает, хотя и достаточно медленно, значение коллективных договоров и соглашений, деятельность профсоюзов концентрируется вокруг содержания, процедур заключения и способов контроля заключаемых соглашений. Параллельно меняется отношение работодателей к коллективным соглашениям. Из малосодержательной бумаги, зачастую пересказывающей положения существующего законодательства, эти соглашения постепенно становятся реальным рычагом влияния.

Примечательно, что постоянно возрастает доля услуг, оказываемых профсоюзами как безвозмездно, так и на коммерческой основе по консультированию в различных сферах, подготовке и переподготовке кадров (в первую очередь востребованы разнообразные юридические, организационные, образовательные и прочие услуги). Ряд профсоюзных структур (например, в Москве) достаточно активно расширяет сферу предоставления юридических и образовательных услуг как первичным организациям, так и всем нуждающимся в подобного рода услугах.

Осознание полезности и необходимости профсоюзов различными группами занятого населения происходит крайне неравномерно. Оно выше в традиционных, как правило, индустриальных, отраслях и производствах, на крупных и средних предприятиях, где сохранение профсоюзных структур определяется не только инерцией и укоренившимися традициями, но и "индустриальным" характером организации производства, управления и регулирования трудовых отношений. В новых, информационных, финансовых и прочих отраслях, в сфере оказания разнообразных услуг потребность в коллективной защите индивидуальных трудовых прав и интересов выражена гораздо ниже. Это происходит в силу как преобладания индивидуализированных схем организации производственного процесса, так и распространенности иных форм и методов поддержания баланса интересов работодателей и работников. Таким образом, можно констатировать, что у значительных слоев трудящихся продолжает сохраняться потребность в представлении и защите их интересов через профессиональные союзы и присущие им механизмы и формы представления и защиты этих интересов.

Предприниматели, если следовать примитивной логике, должны стремиться к полному исчезновению профсоюзов. Однако в реальной действительности дело обстоит гораздо сложнее. Конечно, в процессе передела собственности, поглощения конкретных предприятий, новые собственники далеко не всегда готовы сразу признать профсоюз как достойного собеседника или, тем более, социального партнера. И если цель нового собственника - ликвидация или репрофилирование приобретенного объекта, то дело, скорее всего, кончается либо ликвидацией профсоюза, либо затяжным конфликтом, если организация достаточно сильна. Если же новый собственник нацелен на перспективу, на закрепление в данном секторе экономики, то он постепенно начинает осознавать: если взаимодействовать с персоналом, это лучше делать с полномочным органом, а не с множеством локальных либо индивидуальных интересов и позиций. Конечно, этот вывод приходит в голову менеджерам не спонтанно, а в ходе преодоления конфронтации с персоналом поглощенного предприятия. Тем не менее, как правило, приходит.

Следует также иметь в виду, что в ряде случаев передела собственности первичные профсоюзные организации могут использоваться или участвовать в борьбе за овладение предприятием. И таких примеров достаточно много (вспомним Выборгский целлюлозно-бумажный комбинат, ряд других конфликтов в лесоперерабатывающем комплексе).

Примером заинтересованности крупных собственников в формировании нормальных деловых отношений с профсоюзами можно считать и новое для нашего профсоюзного движения явление - корпоративные профсоюзы. Явление это не однозначное, традиционные профсоюзы видят в них угрозу своему существованию, тенденцию к образованию "желтых", карманных профсоюзов. Во многом они, очевидно, правы. Однако явление это новое, и как процесс пойдет дальше, во многом будет определяться позицией и политикой традиционных профсоюзов, в первую очередь ФНПР. С точки же зре-

ния прояснения позиции работодателей относительно профсоюзов, формирование корпоративных профсоюзов (Газпром, Лукойл и др.) - показатель заинтересованности первых во взаимодействии со вторыми.

Таким образом, на поставленный вопрос с необходимости профсоюзов можно ответить достаточно твердо: в существовании профсоюзов как общественного института, как важного участка процесса регулирования социально-трудовых отношений объективно заинтересованы все участники. Другое дело, что эта заинтересованность определяется конкретными целями и выражается в соответствующих действиях. В силу этого современное состояние идеологии и организационного строения российских профсоюзов может рассматриваться как продукт этих достаточно разнонаправленных интересов.

Российские профсоюзы в 1990-е гг. пережили бурный период поиска своего места в кардинально меняющемся социально-экономическом пространстве. Надо отдать им должное, при всех потерях традиционным профсоюзам удалось преодолеть многие сложности трансформационного периода, завоевать свое место в системе институтов формирующегося гражданского общества. Именно завоевать, а не сохранить, ибо стратегия цепляния за прошлое неизбежно привело бы их к полному организационно-политическому краху. Существенно изменились их стратегия и тактика. От тотальной критики и советской риторики происходит переход к конструктивному отстаиванию интересов широких слоев населения через кропотливую законодательную и коллективно-договорную работу. Расширился, стал более гибким набор приемов и методов достижения конкретных целей: от формального и неформального взаимодействия с представителями других сторон (государства и работодателей) до проведения всероссийских акций и кампаний, забастовок, голодовок, пикетирования и т.п.

Конечно, нельзя сбрасывать со счетов и роль новых профсоюзов, которые своим примером многому научили лидеров традиционных профсоюзов. Политика государства по построению системы социального партнерства также во многом помогла традиционным профсоюзам перестроить свою деятельность. Хотя, с другой стороны, возбудила у многих профсоюзных лидеров необоснованные надежды на то, что если их назвали социальными партнерами, то они уже таковыми и стали.

Что касается новых профсоюзов, на которые в начале 1990-х гг. возлагались большие надежды, то, судя по всему, они как явление свою историческую роль выполнили. И сегодня можно наблюдать их постепенную трансформацию в объединения, представляющие интересы ряда секторов экономики. При этом более жесткие условия их деятельности определяют и более жесткие формы достижения своих целей (например, акции профсоюзов авиадиспетчеров, голодовка руководителей профсоюзов Норильска и др.).

Для всех современных российских профсоюзов (в той или иной мере) характерно увеличение доли оказания профессиональных (в первую очередь юридических) услуг наряду с использованием традиционных форм и методов массового движения. Это можно рассматривать как отражение общей для мирового профсоюзного движения тенденции. В российских условиях к этому подталкивают и снижение мотивации членства в профсоюзах, и структурные изменения в экономике (в том числе снижение концентрации персонала в условиях первичной производственной ячейки), и снижение мобильности профсоюзного актива в силу его старения.

Высокой интенсивностью реструктуризации экономики на всех уровнях объясняется и трансформация каналов выражения социального протеста от его традиционных массовых форм (забастовки, митинги, пикеты) к индивидуализированным (судебные разбирательства). Причины этого коренятся, как представляется, и в широком распространении неформальной занятости и, соответственно, неформальной "черной" оплате труда, и в низкой профессионально-производственной и территориальной мобильности рабочей силы, и в отсутствии у профсоюзов навыков подготовки и организации забастовочного движения. Как ни удивительно, но за все эти годы не приходилось слышать, чтобы профсоюзные организации создавали забастовочные фонды. А без системы подобных фондов практически любая забастовка обречена на краткость и провал. Большой про-

блемой остается кадровый голод: средний возраст профсоюзных лидеров - пенсионный и предпенсионный.

Таким образом, современное состояние российских социально-трудовых отношений отличается крайней пестротой и необязательностью форм и методов взаимодействия. Чрезвычайно велика роль неформальных отношений. Это положение нуждается в коренном изменении, и профсоюзы могут сыграть здесь весьма позитивную роль. Без формализации и введения трудовых отношений в правовые, формальные рамки все усилия по формированию системы социального партнерства завершатся созданием еще одной сугубо бюрократической структуры, коррумпированной и неэффективной.

### **Объединения работодателей и формирование предпринимательского слоя**

Вступление в действие нового ТК РФ, Федерального закона "Об объединениях работодателей" существенно изменило требования к правовым основам создания и организационной структуре объединений работодателей. Если до этого они отличались от институтов представительства интересов прочих сторон социального диалога рыхлостью организационных структур, отсутствием четко сформулированных целей и задач в сфере регулирования социально-трудовых отношений, запутанностью системы представительства и размытостью ответственности за подписываемые соглашения, то теперь положение начинает изменяться. В этом заинтересованы как стороны социального диалога, постоянно критикующие работодателей за их пассивность в социальном партнерстве, так и сами объединения работодателей. Их дальнейшее развитие, повышение роли в обществе в огромной мере тормозятся современным состоянием дел в правовой и организационной сферах.

В настоящее время в России существуют порядка 80 объединений предпринимателей и работодателей, претендующих на общероссийский статус (в том числе отраслевой и межотраслевой). В то же время мобилизационный и лоббистский потенциалы многих структур недостаточны или переоценены. Несовпадение и конфликт интересов существенно снижают эффективность многих объединений, соглашений, заключаемых с участием данных объединений. Дефицит организационной сплоченности и ответственности за принимаемые решения зачастую выражается в декларативности и необязательности многих широко рекламируемых соглашений и инициатив.

По мере ухода государства из сферы прямого регулирования экономики (секторов, отраслей), осуществления административной реформы содержание системы регулирования социально-трудовых отношений и связанных с ними социально-экономических проблем требует своего переосмысления и совершенствования механизмов и процедур взаимодействия с институтами представительства интересов бизнеса, работодателей. Если до недавнего времени органы государственной власти были и реально, и формально ответственными за всю социальную сферу, объединения работодателей и профсоюзы апеллировали в основном к авторитету государства и трипартизм фактически был диалогом двух сторон, то сегодня ситуация существенно меняется. Как показывает опыт развитых стран Запада, механизмы и институты трипартизма актуализируются в период кризисных явлений в экономике, в период интенсивного роста они отходят на второй план по сравнению с различными формами диалога в рамках тарифной автономии. Что-то подобное, очевидно, происходит и в России. Правда, здесь это усугубляется достаточно коротким опытом формирования цивилизованного социального диалога, сохраняющейся гипертрофированностью присутствия государства в экономике, незавершенностью формирования предпринимательского слоя.

Исходной задачей формирующихся институтов представительства интересов российского бизнеса стала разработка системы приоритетов зарождающегося предпринимательского слоя, формулирование системы его интересов, создание механизмов защиты этих интересов во взаимодействии с государством. Это надо учитывать при оценке более чем десятилетнего опыта вовлечения новых предпринимателей в систему цивилизованного регулирования социальных и трудовых отношений. На протяжении всего пери-



ода становления системы социального партнерства роль работодателей и их объединений вызывало наибольшие нарекания, оценивалась как наиболее пассивная.

Однако зачастую упускалось из виду, что в системе приоритетов предпринимателя трудовые отношения объективно занимают второстепенное положение, рассматриваются как дополнение к экономическим и политическим условиям развития и функционирования бизнеса. Не случайно проблема социальной ответственности бизнеса интенсивно стала обсуждаться лишь в последние два-три года, тогда, когда фаза первоначального накопления капитала в общих чертах завершилась и для развития бизнеса имиджевые факторы стали приобретать существенное значение.

До недавнего времени объединения предпринимателей (работодателей) были представлены двумя основными видами. Одни были образованы как общественные организации. Вторые учреждались на основе Закона "О предприятиях и предпринимательской деятельности" (утратил силу с введением Гражданского кодекса Российской Федерации). Он предусматривал право предприятий объединяться в союзы, ассоциации, отраслевые, региональные и другие объединения в целях расширения возможностей в производственном, научно-техническом и социальном развитии.

Пионером в деле создания бизнес-объединений является РСПП(р) - Российский союз промышленников и предпринимателей (работодателей), образованный в июне 1990 г., как Научно-промышленный союз во главе с народным депутатом СССР А. Вольским. Было провозглашено, что союз будет отстаивать интересы его членов и содействовать преобразованиям в экономике. Основными направлениями его работы в 1990 - 1991 гг. были экспертиза экономических программ и перспективных планов, сотрудничество с зарубежными объединениями деловых кругов, подготовка кадров менеджеров и предпринимателей, законодотворческая деятельность. В декабре 1991 г. союз был преобразован в Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП).

В 2000 - 2001 гг. изменение внутривластной и вслед за этим экономической ситуации в России и вступление в состав РСПП целого ряда влиятельных бизнесменов обусловил новый статус союза в обществе и власти. По сути, союз становится консолидирующей силой не только для промышленников и предпринимателей, но и для всех сторонников структурных реформ в экономике и социальной политике. Новые формы работы - встречи предпринимателей с президентом, включение представителей РСПП в совещательные органы при правительстве - призваны обеспечить более эффективное влияние деловых кругов на решения власти. Сегодня это наиболее крупное и авторитетное объединение предпринимателей, включающее, по его данным, более 320 тыс. индивидуальных членов, около 4,7 тыс. юридических лиц, свыше 100 корпоративных объединений, предприятий, производящих 80% ВВП России. РСПП насчитывает 89 региональных отделений и представительств.

В ноябре 1994 г. был создан Координационный совет объединений работодателей (КСОР) как орган, консолидирующий деятельность объединений работодателей в рамках Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. В марте 2000 г. он был преобразован в некоммерческую организацию - Союз "Координационный совет объединений работодателей России" (КСОРР). В его состав сегодня входит 32 объединения (общероссийские межотраслевые, отраслевые и региональные), крупнейшие корпорации и холдинги. Это межотраслевая некоммерческая организация, консолидирующая работодателей и их объединения в целях влияния на формирование социально-экономической политики. Деятельность КСОРР включает работу в органах социального партнерства (трехсторонние комиссии различного уровня) по подготовке, заключению и контролю за выполнением соответствующих соглашений, консультации с представителями сторон социального диалога, участие в комиссиях и рабочих группах по разработке проектов федеральных законов, программ, концепций и т.п.

С введением на протяжении 1990-х гг. в действие законодательных актов, регламентирующих создание и деятельность общественных объединений, акционерных обществ, некоммерческих организаций, а также Гражданского кодекса объединения юридических лиц в полной мере стали действовать в соответствии с гражданским законодательством.

вом. Соответственно, многие объединения предприятий, имевшие ранее статус общественных, преобразовались в некоммерческие союзы, ассоциации.

Новым этапом на пути формирования институтов представительства работодателей стало вступление в силу Федерального закона "Об объединениях работодателей" в 2002 г. Основная заслуга в подготовке и продвижении данного закона принадлежит КСОПР. Основной целью этого закона было совершенствование правовой основы для объединений работодателей: объединения, заинтересованные в регулировании трудовых отношений, должны перерегистрироваться в соответствии с данным законом. Прочие объединения будут все в большей степени концентрироваться на профессиональных и сервисных для бизнеса услугах.

Пока же, например в 2004 г., в составе Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений сторону работодателей представляют 30 объединений и крупных корпораций (таких, как ОАО "Норильский никель", ОАО "Ростекстиль", ОАО "Рослегпром" и др.). Шесть из них являются акционерными обществами, два - торгово-промышленными палатами, остальные - ассоциациями и союзами отраслевого или межотраслевого характера - некоммерческими объединениями.

Темпы создания региональных и территориальных объединений работодателей в существенной степени влияют на развитие регионально-территориального уровня социального диалога в целом. Именно в связи с ускорением формирования региональных и территориальных объединений работодателей (как самостоятельных, так и входящих в федеральные объединения) в последние годы регионально-территориальный уровень социального диалога стал развиваться более или менее динамично. Ранее он, конечно, развивался, но динамика развития отраслевой системы социального партнерства была интенсивнее, что и делало ее преобладающей. Очевидно, что изменения связаны как с общими тенденциями развития системы социального партнерства (прежде всего ее неравномерностью), так и с общими тенденциями развития территориальных и муниципальных общностей и образований (то есть социально-экономическими и административно-управленческими потребностями). Здесь в первую очередь подразумеваются потребности формирования более или менее современной системы управления и регулирования социальных и социально-трудовых процессов на территориальном и региональном уровнях.

Существенная слабость институтов представительства интересов сторон социального диалога (работников и работодателей), вытекающая из особенностей современного состояния рынка труда и структуры производства, во многом остается причиной положения, при котором формальные институты и процедуры являются основными. Это выражается в преобладании административных форм и методов организации взаимодействия сторон, когда профсоюзы и объединения работодателей зачастую выступают в роли "назначенных" социальными партнерами, но не обладают достаточными силами и авторитетом для превращения в реального партнера, несущего всю полноту ответственности за принимаемые на себя обязательства. Причины этой слабости противоположны, однако в итоге они приводят к тому, что любые административные изменения, происходящие на любом уровне - от муниципального до федерального, - могут надолго парализовать, а то и свести на нет все усилия по отладке системы социального диалога, парализовать систему социального партнерства.

Несомненное совершенствование форм и методов деятельности объединений работодателей, углубление их участия в публичном регулировании социально-трудовых отношений, обсуждении направлений социально-экономических реформ отнюдь не означает, что все проблемы формирования эффективных институтов представительства их интересов успешно разрешены. Это далеко не так.

В первую очередь в регулирование социально-трудовых отношений вовлекаются крупнейшие производители экспортных товаров, то есть сырьевые гиганты нефте- и газодобычи, производства никеля, алюминия, бумаги и т.п. Значительная масса предприятий среднего и в особенности малого бизнеса практически продолжает оставаться вне формирующихся цивилизованных форм социального диалога с работниками и структу-

рами власти. Во многом, по признанию руководства профсоюзов, это является следствием недостаточного давления со стороны профсоюзных структур, их неумением или неспособностью заставить конкретного работодателя заключать коллективный договор или вступать в соответствующее соглашение. Не случайно формирование объединений работодателей на региональном и особенно территориальном уровнях идет крайне медленно и неравномерно. Там, где социально-экономическая обстановка и прямое воздействие местной власти и профсоюзов побуждают предпринимателей объединяться, процесс складывания эффективного социального диалога идет значительно интенсивнее.

На участие работодателей в коллективно-договорном регулировании трудовых отношений влияет на то, что сегодня только 30% национальных активов принадлежит государству, а численность занятых в государственном и муниципальном секторах экономики снизилась до 38%. Профсоюзы, не видя реального партнера по социальному диалогу, нередко адресуют свои требования исключительно государству. Одна из причин этого - крайне неравномерное распределение объединений работодателей по секторам и отраслям экономики.

За годы развития системы социального партнерства наработана значительная практика ведения переговоров и подписания соглашений на отраслевом уровне. Но, несмотря на это, до сих пор не более 30% отраслевых соглашений заключены с участием объединений работодателей.

На региональном уровне проблема неравномерности формирования институтов представительства работодателей стоит также достаточно остро. Например, несмотря на активность Конгресса деловых кругов Ставрополя, поддержку органов исполнительной власти, процесс создания объединений работодателей в отраслях экономики и на территориях в крае идет медленно и сложно. И, судя по имеющейся информации, это проблема не только данного региона.

Объединения работодателей пытались выявить причины низкой активности большинства предпринимателей. Они, в общем-то, не новы. Чаще всего работодатель находится в сложной экономической ситуации, да еще при низкой активности работников, слабо отстаивающих свои интересы, и просто не желает брать на себя дополнительные заботы и ответственность. Работодателям нет необходимости объединяться, чтобы защищать свои права, отстаивать свои интересы, выработать какие-то единые подходы в регулировании трудовых отношений в отраслях, на отдельных территориях.

У данной проблемы есть и психологический аспект. Приезд представителей региональных объединений работодателей на конкретные территории, их встречи с работниками предприятий и работодателями зачастую по старинке воспринимаются как визиты первых секретарей райкомов или обкомов КПСС, которые все могут. Многие люди все еще не представляют, что они живут в совершенно другом государстве, с иными законами, системой управления и т.д.

Для повышения эффективности участия объединений работодателей в развитии системы регулирования социально-трудовых отношений необходимо достижение следующей стадии развития, предполагающей:

- достаточный уровень сформированности, систематизированности и осознания системы приоритетов работодателей как стороны социального диалога реальными предпринимателями;
- наличие адекватных институтов представительства и защиты интересов работодателей;
- существование развитой инфраструктуры взаимодействия сторон (институты социального диалога, процедуры, общепризнанные принципы взаимодействия, сложившиеся традиции, квалифицированные и заинтересованные кадры);
- достаточная нормативно-правовая база регулирования.

Процесс ассоциирования может и должен быть ускорен. Это требование времени, переживаемого страной, к этому подталкивает и модернизация нормативно-правовой базы регулирования социально-трудовых отношений.

## Административная реформа и социальный диалог

Новые проблемы в процессы социального партнерства вносит начавшаяся административная реформа. Перераспределение объема полномочий и обязательств между федеральным центром и регионами приводит к увеличению бюджетной и социальной нагрузки на регионы. Муниципализация территориального уровня также не способствует стабилизации ситуации в социально-трудовых отношениях. Все это предполагает существенную корректировку социально-экономической политики регионов, изменение нормативно-правовой базы и организационной схемы управления. Собственно, социальные партнеры с этим столкнулись одними из первых в связи с ликвидацией Минтруда России и передачей его функций Минздравсоцразвитию РФ в центре и на местах.

Перекраивание системы органов исполнительной власти на федеральном уровне не только на длительное время парализовало деятельность федеральных министерств и ведомств, но и привело к соответствующим перестановкам на уровне субъектов Федерации. Последующее введение в действие законов о "монетизации" льгот затронуло интересы не только инвалидов и пенсионеров, но и значительной части занятого населения. А это непосредственно касается системы регулирования социально-трудовых отношений. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", теоретически направленный на развитие самоуправления населения, гражданского общества, фактически может привести к административной неразберихе, распространению бюрократии и мздоимства. Что касается социального диалога, то его развитие на территориальном уровне шло до последнего времени наиболее медленными темпами. Формирование многочисленных муниципальных структур может привести к дальнейшему снижению активности территориального социального диалога.

Реально складывается положение, когда федеральный центр, с одной стороны, отказывается от ряда функций, выполняемых ранее, а с другой - формирующееся муниципальное самоуправление объективно и субъективно еще не готово к осуществлению социального диалога на своем уровне. В этих условиях дальнейшие перспективы развития социального диалога во многом зависят от того, является ли данная сфера деятельности жизненно необходимой для регионов и территорий, либо формирование "системы социального партнерства" носит чисто декоративный характер, инициируется из федерального центра.

\* \* \*

Подводя некоторые итоги, можно сказать, что полученная картина, сложившаяся в результате во многом противоречивого развития страны за весь период реформ, отличается фрагментарностью. Различные сферы общественной жизни хотя и объективно взаимозависимы, но в развивающейся общественно-политической реальности эти связи не всегда осознаются и учитываются социальными акторами.

Система социального партнерства как институциональное явление, социальный диалог как форма социального взаимодействия могли бы сыграть достаточно эффективную роль в преодолении структурного отставания страны. Но степень зрелости институтов представительства интересов сторон (как и самих интересов), методы построения системы отношений и их организации, отсутствие государственного мышления и управленческого профессионализма - все это делает "российскую модель социального диалога" больше похожей на бюрократическую игрушку, а не на реальный инструмент социальной политики, важный элемент гражданского общества. Реальный ход административной реформы, изменения в социальной сфере покажут, насколько востребован потенциал социального партнерства основными социальными игроками, а следовательно, какие подлинные цели ими преследуются.